



Réformer l'élection présidentielle, moderniser notre démocratie

Par Olivier Ferrand

Avril 2011

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

- **Mode de scrutin : une réforme fondamentale, le « jugement majoritaire »**
 - Supprimer le scrutin majoritaire à deux tours, menacé d'un accident démocratique majeur : l'élimination au premier tour du candidat plébiscité au second ; et la mise au centre du jeu démocratique d'une personnalité politique secondaire, voire rejetée par l'immense majorité des Français
 - Le remplacer par un mode de scrutin nouveau, le « jugement majoritaire », inventé Michel Balinski et Rida Laraki, qui garantit la victoire du « meilleur » candidat (celui qui réunit le suffrage majoritaire des électeurs) et hiérarchise les candidats en fonction de leur poids politique réel.
- **Listes électorales : prolonger l'inscription au plus près du jour du scrutin**
 - Permettre aux électeurs de s'inscrire jusqu'au dernier moment
 - Consolider un fichier national des listes électorales
 - Confier la gestion du fichier à une autorité administrative indépendante *ad hoc*

- **Candidatures : supprimer la règle des 500 signatures**

Créer un nouveau système de sélection des candidats à l'élection présidentielle, combinant deux types de désignation :

- Une investiture par les partis politiques dits représentatifs (soit, par exemple, ceux ayant recueilli 5% des suffrages populaires aux élections nationales précédant le scrutin)
 - Un « parrainage populaire » consistant en la réunion d'un certain nombre de signatures d'électeurs (tel que, par exemple, 1 million d'électeurs, soit 2.5% de l'électorat)
- **Calendrier : recentrer la campagne sur le second tour**
 - Allonger la période officielle, avec une ouverture au 1^{er} mars (soit plus de deux mois de campagne)
 - Recentrer la campagne sur le 2nd tour en allongement l'entre-deux-tours à au moins un mois
 - Organiser trois débats de 2nd tour
 - **Temps de parole : pour un principe d'équité**

Basculer du principe d'égalité (le même temps de parole pour tous) au principe d'équité :

- Un temps de parole proportionnel au poids estimé dans l'opinion
- Un socle minimal d'exposition médiatique, à travers les sports télévisés officiels qui resteraient régis par la règle de l'égalité

- **Campagne officielle : moderniser les spots télévisés**
 - Autoriser la production libre des spots pour les candidats
 - Placer la campagne aux heures de grande écoute et dans des écrans aux formats attractifs (six minutes environ)

- **Financement : autoriser un financement populaire déplafonné**
 - Maintenir le plafond de financement de la campagne présidentielle
 - Autoriser, hors plafond, un financement privé exclusivement basé sur les petits dons des personnes physiques (inférieurs à 100€)
 - Renforcer la transparence et le contrôle : obligation de dépôt des comptes de campagne sur un rythme bi-hebdomadaire (ou mensuel) pendant la campagne ; mise en ligne des informations exhaustives sur un site officiel et publication des éventuelles irrégularités

- **Méthodologie de la réforme : créer une mission de réflexion transpartisane**

Créer, dès la fin de l'élection présidentielle 2012, une telle mission de réflexion, afin de refonder le plus en amont possible les règles du jeu pour 2017.

SYNTHESE

L'élection présidentielle approche. Et avec elle, la perspective d'un nouveau 21 avril, « à l'endroit » ou « à l'envers ». La présence de Marine Le Pen au second tour de l'élection en 2012 est désormais non seulement possible, mais probable. Cette probabilité trahit naturellement la montée en puissance du FN dans l'électorat. Elle n'en reste pas moins aberrante en l'état actuel de l'opinion : c'est que le scrutin présidentiel s'avère dysfonctionnel et pourrait provoquer un accident démocratique majeur en 2012.

Au-delà du mode de scrutin, l'élection présidentielle est défailante sur bien des plans : les règles d'inscription sur les listes électorales, les règles de candidature, le cadre légal de la campagne (calendrier, temps de parole, financement).

Notre système électoral a mal vieilli. Il est grand temps d'engager une réforme en profondeur, pour moderniser notre démocratie. Terra Nova fait huit propositions en ce sens.

1. Mode de scrutin : une réforme fondamentale, le « jugement majoritaire »

Le scrutin majoritaire à deux tours utilisé pour la présidentielle a un atout important : il donne une légitimité majoritaire au vainqueur du second tour. Pourtant, son premier tour se révèle gravement problématique.

En 2012, l'élection présidentielle va presque à coup sûr placer au centre du jeu démocratique Marine Le Pen, qui a de très bonnes chances de se qualifier pour le second tour. C'est en réalité un non-sens. Marine Le Pen a certes un noyau élevé de supporters dans l'électorat, mais elle est inacceptable pour une immense majorité des Français. Dans un duel de second tour, elle perd contre tous les autres candidats potentiels : elle est donc hiérarchiquement la dernière des candidatures en lice, alors que le mode de scrutin va la placer n°2 si elle se qualifie au second tour.

Pire : le candidat qui recueille l'assentiment majoritaire des Français (en l'occurrence le candidat socialiste), celui qui gagne contre tous les autres dans un duel de second tour (avec une large majorité, qui plus est), le meilleur donc – celui-là est menacé d'une élimination au premier tour. Cela aboutirait en 2012 à la réélection de Nicolas Sarkozy, un président sortant au plus bas, rejeté par une majorité de Français.

Tel est le principal élément dysfonctionnel du scrutin présidentiel : il peut éliminer le « meilleur » au premier tour, qualifier au second un candidat secondaire, voire le « pire » candidat de la vie politique nationale, faire gagner un candidat illégitime.

Mais le scrutin présente d'autres défauts. Le biais électoral : « voter utile », donc ne pas s'exprimer honnêtement et ainsi fausser le résultat. Le caractère binaire du vote : l'électeur vote pour un candidat mais on ne sait rien de son avis sur les autres. L'absence d'évaluation qualitative : l'électeur fait un choix comparatif, mais le vote ne dit rien de son jugement intrinsèque sur le candidat retenu – adhésion massive ou résignation pour le « moins pire » ?

Il ne nous semble pas utile d'attendre un accident politique majeur pour se pencher sur les modalités de l'acte démocratique phare de notre République. Terra Nova propose de réfléchir à un nouveau mode de scrutin, le « jugement majoritaire »¹. Inventé par Michel Balinski et Rida Laraki, chercheurs au CNRS à l'Ecole Polytechnique, salué par la communauté scientifique, en particulier les Prix Nobel Kenneth Arrow, Robert Aumann et Eric Maskin, il donne la possibilité de nuancer ses opinions. Au lieu de nommer un seul candidat, le « jugement majoritaire » demande d'évaluer les mérites de chacun des candidats dans une échelle de mentions : *Très bien*, *Bien*, *Assez bien*, *Passable*, *Insuffisant*, à *Rejeter*. Le scrutin se déroule en un seul tour. Chaque candidat obtient une « mention majoritaire » : celle qui réunit plus de 50% d'opinions égales ou supérieures à cette mention. Le vainqueur est celui qui a la meilleure mention majoritaire.

Le « jugement majoritaire » résout l'ensemble des dysfonctionnements identifiés dans le scrutin présidentiel à deux tours. Point fondamental, c'est bien le « meilleur » candidat qui gagne. Le jugement majoritaire protège contre le risque des candidatures multiples : rajouter ou retirer des candidats ne change pas le classement des autres. A l'inverse, il écarte tout risque de placer le « pire » candidat au centre de la campagne présidentielle. Ainsi, Marine Le Pen, en dépit de son soutien fort par un noyau d'électeurs, obtient la mention « à rejeter » par une large majorité des Français. Avec le « jugement majoritaire », Marine Le Pen se retrouve à sa place : la dernière.

Le jugement majoritaire rend caduc le vote utile. Il permet de donner son jugement hiérarchisé sur chaque candidat, et non sur un seul. Il offre une évaluation qualitative : on peut gagner avec une mention majoritaire *Très bien* ou *Assez bien*, mais cela n'a pas le même sens politique. Il résiste aux évaluations exagérées vers le haut ou vers le bas et incite à l'honnêteté : par exemple, voter *Bien* ou *Très Bien* pour son candidat n'a pas d'influence sur sa mention majoritaire *Passable*. Et dernier point, fondamental, il oblige les candidats à s'adresser à tous les Français et non seulement à une moitié d'entre eux.

2. Listes électorales : prolonger l'inscription au plus près du jour du scrutin

Actuellement, l'inscription sur les listes électorales est close au 31 décembre de l'année précédent le scrutin. Cette contrainte limite le nombre de votants : à plusieurs mois du scrutin, les non-inscrits n'ont pas aussi nettement à l'esprit la nécessité de s'inscrire pour participer à la prochaine élection ; ils n'ont pas non plus la même envie d'y participer.

Retarder la clôture des listes électorales permettrait de maximiser la participation aux élections. Pour y parvenir, il est nécessaire de réduire la durée de révision des listes. Cela passe par la création d'un fichier national informatisé, qui pourrait être mis à jour automatiquement dès l'inscription d'un électeur auprès de sa commune. L'inscription pourrait se poursuivre au plus près de l'élection, par exemple jusqu'à une semaine avant, mais idéalement il est même possible d'envisager une régularisation le jour même de l'élection.

¹ Voir : Michel Balinski et Rida Laraki, « Rendre les élections aux électeurs : le jugement majoritaire » (note Terra Nova, disponible sur www.tnova.fr)

Pour éviter les dérives potentielles, la gestion de ce fichier national des listes électorales serait confiée à une autorité administrative indépendante.

3. Candidatures : supprimer la règle des 500 signatures

Pour être candidat à l'élection présidentielle, il faut réunir le parrainage de 500 élus² - en pratique, pour l'essentiel, de maires. Cette règle des « 500 signatures » ne fait guère de sens. Il s'agit d'un étonnant archaïsme. Les maires n'ont qu'une légitimité très indirecte à désigner les candidats à la présidentielle. Cette règle est inefficace : elle permet à des candidatures non-représentatives de se présenter et bloque ou fragilise à l'inverse des candidatures populaires dans l'opinion.

Terra Nova propose de supprimer cette règle et de rendre possible deux types de candidatures. Le premier : les candidatures désignées par les partis représentatifs (ceux dépassant un seuil de représentation électorale minimal, par exemple 5% aux élections législatives précédentes). Ce serait conforme au rôle que la Constitution confie aux partis dans la vie démocratique nationale. Le second : les candidatures ayant fait l'objet d'un « parrainage populaire » sous la forme d'une pétition de soutien (avec un seuil autour d'un million de signataires, soit 2.5% du corps électoral). Cela permettrait de reconnaître les candidatures « hors-système » bénéficiant d'une légitimité dans l'opinion. Et cela leur donnerait l'occasion de créer une vraie dynamique populaire par la recherche de signatures, plutôt que de les monopoliser dans un travail stérile de collecte des signatures auprès des maires.

4. Calendrier : recentrer la campagne sur le second tour

La campagne française fait l'objet d'un étrange déséquilibre de calendrier : environ 4 mois de campagne de premier tour pour seulement 14 jours de second tour – soit huit fois moins. Ce déséquilibre empêche le déploiement des arguments politiques les plus importants, ceux du second tour, car portés par les finalistes appelés à gouverner le pays. Le second tour se résume le plus souvent à la consolidation des résultats du premier tour, avec comme seule variable d'ajustement les consignes de vote des candidats battus au premier tour, en particulier le « troisième homme ». Son autonomie se limite au débat entre les deux candidats finalistes, souvent très corseté, et donc peu révélateur.

Ce n'est pas le cas dans les autres démocraties. Aux Etats-Unis, par exemple, l'élection générale entre les deux finalistes issus des primaires prend son temps. Elle tient le haut du pavé près de trois mois (des conventions d'investiture en été jusqu'au vote du deuxième mardi de novembre), souvent nettement plus lorsque les primaires ont été rapides : trois débats télévisés, sans compter ceux qui opposent les candidats à la vice-présidence, une place

² Parlementaires, maires, présidents d'intercommunalités, conseillers régionaux et généraux.

centrale à la télévision et dans les journaux, un éclairage permanent – en somme un réel espace démocratique.

Terra Nova propose d'allonger la durée de la campagne de second tour à au moins un mois. Cela redonnerait de l'importance aux enjeux du second tour et permettrait, notamment, d'organiser trois débats en face-à-face entre les deux finalistes.

5. Temps de parole : pour un principe d'équité

L'égalité du temps de parole est la règle pour la campagne officielle. Elle installe les principaux candidats dans des situations de pénurie médiatique. Ils n'ont plus qu'un accès très limité aux médias, qui doivent traiter les dix ou quinze candidats de manière identique dans leur rubrique politique. Cette situation est inefficace : la campagne réelle s'arrête lorsque s'ouvre la campagne officielle, environ quinze jours avant le scrutin, alors que cette période devrait au contraire être la plus déterminante pour éclairer le choix des électeurs. Elle est également injuste : il n'est pas normal que Gérard Schivardi (0.34% des voix aux élections présidentielles de 2007) ait le même temps de parole que Nicolas Sarkozy (31%, soit cent fois plus).

Cette règle de l'égalité formelle du temps de parole est loin d'être généralisée dans les démocraties occidentales. La règle aux Etats-Unis, par exemple, est inverse : la liberté d'expression, garantie par le 1^{er} amendement de la Constitution américaine. Il n'y a pas de limite à cette liberté et les plus « gros » candidats peuvent saturer les médias et faire disparaître les plus « petits ».

Entre ces deux extrêmes, Terra Nova propose un juste milieu : l'instauration d'une règle d'équité du temps de parole. Les candidats doivent être traités de manière équitable, en fonction de leur poids estimé dans l'opinion. Les erreurs manifestes d'appréciation seraient sanctionnées par le CSA. Un socle minimal d'exposition médiatique serait offert à tous les candidats, à travers les spots télévisés de la campagne officielle qui resteraient régis par le principe d'égalité.

6. Campagne officielle : moderniser les spots télévisés

Aux Etats-Unis, qui autorisent la publicité politique, l'expression politique télévisée est d'une grande modernité. Mais elle nécessite des financements que les Américains eux-mêmes jugent excessifs et elle tend à transformer la politique en produit commercial. La France se situe à l'extrême inverse. Sévèrement réglementés dans leur forme, les spots de la campagne officielle sont d'un rare archaïsme. Conséquence : les téléspectateurs zappent, les audiences sont abyssales, le message politique est rejeté par le citoyen. L'image de la politique en pâtit.

Terra Nova propose de rendre son utilité à la campagne officielle en permettant aux candidats de s'exprimer dans des formats courts (de type publicitaire), créatifs et attractifs, librement

produits. La campagne officielle serait placée aux moments de grande écoute dans des écrans télévisuels de six minutes environ (les coupures plus longues entraînant un décrochage de l'audience). La suppression de la publicité sur les chaînes publiques offre la possibilité d'installer ces écrans sur France Télévision au même moment que les écrans publicitaires des chaînes privées. L'idéal serait toutefois de les installer aussi sur les chaînes privées, et donc d'y remplacer les créneaux publicitaires par les spots de la campagne officielle.

7. Financement : autoriser un financement populaire dé plafonné

Le plafond de financement de la campagne présidentielle française atteint 20 M€ pour un candidat finaliste. C'est un niveau relativement bas, qui contraint l'expression politique de campagne.

Ce niveau n'est toutefois pas déraisonnable. Si l'on prend le cas extrême, les Etats-Unis, les budgets de campagne paraissent phénoménaux : 1.6 milliard de dollars pour la présidentielle de 2008, dont 750 millions pour Barack Obama. En réalité, ces budgets sont rendus excessifs par la nécessité de financer une publicité politique massive – publicité interdite en France. Le budget hors publicité d'Obama s'élevait à 400 M\$, ce qui correspondrait à un budget de l'ordre de 60 M€ pour la France. Celui de John McCain s'élevait à 250 M\$, soit un équivalent pour la France de 35 M€. Des niveaux encore importants, mais qui ne sont plus si éloignés du plafond légal français.

Terra Nova propose un élargissement contrôlé du financement.

Contrôlé, avec le maintien en l'état du plafond de financement, l'interdiction des dons des entreprises et la limitation des dons des personnes physiques à 4.600€ : il ne s'agit pas de tomber dans les excès américains.

Elargissement, avec l'autorisation des petits dons hors plafond. L'idée est que le financement privé pose problème car il crée une dépendance aux lobbies et aux gros donateurs. Mais Barack Obama a innové en 2008 en finançant sa campagne avec des petits dons. Ce financement populaire ne crée aucune dépendance aux lobbies. Au contraire, il participe de la mobilisation démocratique en créant un lien entre le candidat et ses supporters. Les petits dons financent les campagnes caritatives de type Téléthon ; rien ne s'oppose à ce qu'ils financent aussi les campagnes politiques. Le seuil des petits dons pourrait être fixé autour de 100€.

En contrepartie, Terra Nova propose la publication et le contrôle en temps réel des comptes de campagne. Les budgets de campagne sont opaques : les publications, plusieurs mois après le vote, sont minimalistes. La Commission nationale des comptes de campagne, chargée de leur contrôle, n'a en réalité pas de pouvoir. Et on voit mal comment elle pourrait annuler une élection présidentielle pour non-respect des règles financières de la campagne. C'est pourquoi Terra Nova propose une transparence et un contrôle en temps réel, sur une base mensuelle

voire bi-hebdomadaire, comme aux Etats-Unis. Les irrégularités pourraient ainsi subir une sanction politique en étant exposées publiquement et utilisées contre le candidat fautif pendant la campagne.

8. Méthodologie de la réforme : créer une mission de réflexion transpartisane

Il n'est certes plus temps, à douze mois de l'échéance, de changer les règles du jeu pour 2012. En revanche, il est souhaitable de lancer la réflexion dès la fin de la séquence politique de 2012, afin de refonder le cadre législatif national de l'élection présidentielle le plus en amont possible de 2017.

RAPPORT

Dans un an, en 2012, se tiendra notre prochaine élection présidentielle.

On s'interroge sondage après sondage sur l'identité des candidats en lice, sur leur chance de succès.

Personne ne s'interroge en revanche sur l'élection présidentielle elle-même, comme s'il s'agissait d'une donnée intangible. Or notre système électoral vieillit mal.

L'élection présidentielle est défaillante sur bien des plans : les règles d'inscription sur les listes électorales évincent des citoyens qui voudraient voter ; celles qui gouvernent les candidatures (parrainage par 500 élus) aboutissent à la prolifération de candidats peu légitimes et pourraient à l'inverse empêcher des candidats légitimes ; le cadre de la campagne (calendrier, temps de parole) surpondère les « petits » candidats de premier tour et ne permet pas de se concentrer sur les vrais enjeux entre les deux candidats finalistes du second tour, qui ont vocation à diriger la France ; le système de financement est à la fois trop restrictif dans son contenu, contraignant les candidats à des campagnes archaïques, et trop lâche dans son contrôle.

Le mode de scrutin, surtout, est dysfonctionnel. En 2012, il va presque à coup sûr placer au centre du jeu démocratique Marine Le Pen, une personnalité politique pourtant rejetée par l'immense majorité des Français et, à bien des égards, la dernière des candidatures en lice. Il pourrait même aboutir à un accident démocratique majeur : l'élimination au premier tour du « meilleur » candidat, celui qui gagne en duel de second tour contre tous les autres candidats, et ce alors même que cette victoire de second tour s'annonce très large.

Il est grand temps de se pencher sur les modalités de l'acte démocratique phare de notre République. Une réforme en profondeur est nécessaire, pour moderniser notre démocratie.

I. Réformer le mode de scrutin, menacé par un accident démocratique majeur

21 avril 2002. Jean-Marie Le Pen, pourtant rejeté par 80% des Français, est au second tour de l'élection présidentielle, en raison de la fragmentation de la gauche ; Lionel Jospin, donné vainqueur du second tour par les sondages, est éliminé au premier.

22 avril 2012. La fragmentation s'est renforcée, dans le camp progressiste (avec potentiellement le candidat socialiste plus Bayrou, Hulot, Chevènement, Mélenchon, Besancenot, voire Chevènement et Tapie) mais aussi à droite (Sarkozy, Villepin, Borloo, Dupont-Aignan, Boutin). Les sondages actuels donnent tous Marine Le Pen au second tour de l'élection présidentielle. Un nouveau 21 avril, « à l'envers » (élimination de Nicolas Sarkozy) ou « à l'endroit » (élimination du candidat socialiste) est non seulement possible, mais désormais probable. Même le scénario aberrant d'un « double 21 avril », Marine Le Pen contre un « quatrième homme », n'est plus impensable.

Voter est l'acte démocratique décisif. L'élection présidentielle est sa clé de voute. Mais notre système électoral ne vieillit-il pas dangereusement ? Le scrutin majoritaire à deux tours possède un atout majeur : il donne une légitimité majoritaire au vainqueur du second tour. Mais il a des défauts en passe de devenir critiques.

Son principal défaut, c'est un premier tour dysfonctionnel : le candidat qui recueille l'assentiment majoritaire des Français peut y être éliminé. Ce fut déjà le cas en 2002. Mais 2012 pourrait en donner une version extrême. Imaginons que la situation demeure ce qu'en donne les sondages : le candidat socialiste, que ce soit Martine Aubry, François Hollande ou encore plus Dominique Strauss-Kahn, est plébiscité au second tour. Martine Aubry et François Hollande ont dix à douze points d'avance sur Nicolas Sarkozy au second tour (55/45 voire 56/44), DSK trente points (65/35) ! Dans un duel de second tour, ils gagnent largement contre toutes les autres personnalités politiques concurrentes. En d'autres termes, le candidat socialiste, DSK tout particulièrement, est la meilleure personnalité politique du moment, celle que les Français veulent voir, dans leur large majorité, à l'Élysée.

Pourtant, cette personnalité, plébiscitée par les Français, est menacée d'élimination au premier tour, du fait de la fragmentation du camp progressiste. Martine Aubry et François Hollande ne sont d'ores et déjà pas à l'abri de dévisser, selon les sondages. Si l'un des candidats progressistes (Hulot, Mélenchon, Bayrou), aujourd'hui bas dans les sondages, venait à décoller pendant la campagne présidentielle, DSK aussi serait en risque. Or chacun de ces candidats a un fort potentiel électoral : François Bayrou l'a déjà montré, Jean-Luc Mélenchon est un orateur et campaigner hors pair, Nicolas Hulot surtout bénéficie d'un capital de sympathie et de notoriété exceptionnel.

Si un tel scénario devait arriver en 2012 – élimination au premier tour du candidat socialiste, présence de Marine Le Pen au second, réélection de Nicolas Sarkozy – alors la question de la réforme du système de vote de l'élection présidentielle serait posée. Comment accepter, en effet, que le candidat plébiscité par les Français ne gagne pas, et qu'à l'inverse soit réélu le président sortant le plus impopulaire de la Vème République ? Il y aurait là un bug démocratique majeur.

Mais l'élimination au premier tour de Nicolas Sarkozy serait également anormale. Il n'est pas légitime que Nicolas Sarkozy, qui selon les sondages balaie Marine Le Pen au second tour (de l'ordre de 70/30), soit éliminé par elle au premier. La présence de Marine Le Pen au second tour de l'élection présidentielle est une incongruité : en duel de second tour, elle est largement battue par tous ses concurrents, elle est la dernière de tous les candidats présents. Une telle présence s'explique par la défaillance du système électoral : Marine Le Pen a un noyau de soutien électoral de premier tour élevé, alors que ses concurrents souffrent de l'éparpillement de leur famille politique. Mais le fait que les Français soient obligés de se positionner au second tour en fonction d'une candidate qui est la plus impopulaire du spectre politique français est tout simplement absurde.

Tel est le principal élément dysfonctionnel du scrutin présidentiel : éliminer le « meilleur » au premier tour, amener au second un candidat secondaire voire le « pire » candidat de la vie politique nationale. Le scrutin présidentiel a d'autres défauts.

Il peut amener à un biais électoral au premier tour. Pour conjurer le risque d'élimination du « meilleur » candidat de second tour, l'électeur peut amener à « voter utile », donc ne pas s'exprimer honnêtement et ainsi fausser le résultat. Par exemple, l'électeur écologiste ne votera pas pour Nicolas Hulot, qui est pourtant son candidat préféré, mais pour le candidat socialiste, afin d'assurer sa présence au second tour et éviter de se retrouver face à un choix Le Pen – Sarkozy.

Le scrutin présente par ailleurs un caractère fruste, car binaire : l'électeur vote pour un candidat mais on ne sait rien de son avis sur les autres, de la hiérarchie dans laquelle il les place.

Le scrutin ignore toute évaluation qualitative : l'électeur fait un choix comparatif, mais le vote ne dit rien de son jugement intrinsèque sur le candidat retenu – adhésion massive ou résignation pour le « moins pire » ? Le pourcentage de vote obtenu au second tour ne renseigne guère. Il est clair par exemple que les 53% de vote qui se sont portés sur Nicolas Sarkozy en 2007 soulignent une dynamique d'adhésion beaucoup plus forte que les 82% obtenus par Jacques Chirac en 2002.

Terra Nova souhaite lancer le débat sur les défaillances de notre système de vote à l'élection présidentielle, avant qu'un accident démocratique ne nous force collectivement à le faire. Nous nous intéressons à un tout nouveau mode de scrutin, le « jugement majoritaire »³. Inventé par Michel Balinski et Rida Laraki, chercheurs au CNRS à l'Ecole Polytechnique, salué par la communauté scientifique, en particulier, les Prix Nobel Kenneth Arrow, Robert Aumann et Eric Maskin, il donne la possibilité d'enrichir et de nuancer l'expression de son choix politique. Le « jugement majoritaire » se déroule sur un seul tour. Il demande à l'électeur d'évaluer les mérites de chacun des candidats (au lieu d'en désigner un seul), dans le cadre d'une échelle de mentions : Très bien, Bien, Assez bien, Passable, Insuffisant, à Rejeter (au lieu d'un vote binaire). Chaque candidat obtient ainsi une « mention majoritaire » : celle qui réunit plus de 50% d'opinions égales ou supérieures à cette mention. Le vainqueur est celui qui a la meilleure mention majoritaire.

Le jugement majoritaire résout l'ensemble des dysfonctionnements identifiés dans le scrutin présidentiel à deux tours.

Point fondamental, c'est bien le « meilleur » candidat qui gagne. Le jugement majoritaire protège contre le risque des candidatures multiples : rajouter ou retirer des candidats ne change pas le classement des autres. Un électeur de gauche jugera par exemple que DSK est bon ou très bon, indépendamment du nombre de candidatures à gauche.

A l'inverse, il écarte tout risque de placer le « pire » candidat au centre de la campagne présidentielle. Ainsi, Marine Le Pen, en dépit de son soutien fort par un noyau d'électeurs, obtient la mention « à rejeter » par une large majorité des Français. Avec le « jugement majoritaire », Marine Le Pen se retrouve à sa place : la dernière.

³ Voir note de Terra Nova, « Rendre les élections aux électeurs : le jugement majoritaire » (Michel Balinski et Rida Laraki)

Le « jugement majoritaire » rend caduc le vote utile. Il permet de donner son jugement hiérarchisé sur chaque candidat, et non sur un seul. Un électeur écologiste peut donner une mention « très bien » à Nicolas Hulot, son candidat préféré, sans porter préjudice au candidat socialiste, son second choix, à qui il accordera la mention « bien ».

Ce nouveau scrutin donne plus de liberté aux électeurs en leur demandant de juger et non de voter : ainsi, avec douze candidats, le premier tour du scrutin usuel ne donne que treize possibles expressions d'opinion (nommer un candidat ou voter blanc) ; le « jugement majoritaire » en donne plus de deux milliards.

Il offre également une évaluation qualitative : on peut gagner avec une mention majoritaire Très bien ou Assez bien, mais cela n'a pas le même sens politique.

Enfin, ultime nuance, il résiste aux évaluations exagérées vers le haut ou vers le bas et incite à l'honnêteté : voter Très Bien ou Bien pour, par exemple, Nicolas Hulot n'a pas d'influence sur sa mention majoritaire Passable.

Ainsi, le jugement majoritaire donne la vraie hiérarchie des candidats à la présidentielle. Il garantit notamment, contrairement au scrutin présidentiel actuel, que le candidat le plus capable de rassembler une majorité de Français gagnera l'élection.

II. Pour maximiser la participation, prolonger l'inscription sur les listes électorales au plus près du jour du scrutin

Actuellement, l'inscription sur les listes électorales ne peut pas se faire au dernier moment, le jour du scrutin, comme cela peut être le cas aux Etats-Unis. Il est en effet possible de s'inscrire auprès de sa commune à tout moment de l'année (jusqu'au 31 décembre), mais la personne qui s'inscrit ne peut, en règle générale, voter qu'à partir du 1er mars de l'année suivante, après la révision annuelle des listes électorales (entre le 1er septembre et le 28 ou 29 février).

Cette contrainte limite le nombre de votants : à plusieurs mois du scrutin, les non-inscrits n'ont pas aussi nettement à l'esprit la nécessité de s'inscrire pour participer à la prochaine élection ; ils n'ont pas non plus la même envie d'y participer. Ceux qui ont déménagé entre la clôture des inscriptions et le jour du scrutin n'ont pas la possibilité d'entreprendre les démarches nécessaires à leur vote sur leur nouveau lieu de résidence. Bref, retarder la clôture des listes électorales permettrait de maximiser la participation aux élections.

Pour y parvenir, il est nécessaire de réduire la durée de révision des listes. La création d'un fichier national mis à jour immédiatement après les décisions des commissions communales le permettrait : une personne pourrait s'inscrire auprès de sa commune peu avant l'élection (par exemple, jusqu'à une semaine avant) ; le traitement de cette inscription de manière informatisée serait suffisamment rapide pour lui permettre de voter pour l'élection en cause. Dans l'idéal, l'électeur pourrait régulariser son inscription le jour même du scrutin, en allant voter : c'est aujourd'hui techniquement possible. L'inscription sur les listes électorales resterait de la compétence des communes, mais l'ensemble des données recueillies par les

communes dans le cadre de cette inscription serait rassemblé dans un fichier informatique national, et mis à jour automatiquement.

Cette centralisation des 36782 listes électorales⁴, aujourd'hui éclatées au niveau de chaque commune, faciliterait par ailleurs les opérations de révision et de contrôle, et permettrait une meilleure connaissance du corps électoral.

Pour éviter les dérives potentielles dues à la création d'un fichier national, la gestion de ce fichier national des listes électorales serait confiée à une autorité administrative indépendante. La création d'un fichier centralisant des données aussi délicates que l'identité, l'adresse, et le fait de savoir si une personne a voté ou non lors de la dernière élection, est en effet de nature à susciter des craintes sur l'utilisation qui pourrait en être faite, notamment si ces données venaient à être croisées avec d'autres données sensibles, telles que les informations fiscales ou les données relatives aux infractions commises par un individu. Aussi, la mise en place d'une nouvelle autorité administrative indépendante permettrait d'assurer à la fois le bon fonctionnement du dispositif et la protection des droits fondamentaux des citoyens, et notamment de leur vie privée. Dans cette perspective, cette autorité aurait deux grandes compétences : la gestion et le contrôle du fichier national des listes électorales. La composition et les modalités de fonctionnement de cette autorité devraient être précisées par la loi.

La création d'un fichier national des listes électorales est un vieux serpent de mer. Elle devrait à présent être réalisée afin de moderniser le cadre juridique des campagnes électorales et des élections en France.

Proposition : prolonger l'inscription sur les listes électorales au plus près du jour du scrutin

- Permettre aux électeurs de s'inscrire jusqu'au dernier moment
- Consolider un fichier national des listes électorales
- Confier la gestion du fichier à une autorité administrative indépendante *ad hoc*

III. Pour des candidatures réellement légitimes, supprimer la règle des 500 signatures

A. La règle des 500 signatures : une sélection ni légitime ni efficace

L'article 3 de la loi organique du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel prévoit une sélection par « parrainage des maires » : peut être candidat à l'élection présidentielle le candidat qui a recueilli 500 signatures d'élus au niveau national ou local, répartis dans au moins 30 départements ou collectivités d'outre-mer, sans que plus d'un dixième d'entre eux puisse être les élus d'un même département ou d'une même collectivité d'outre-mer.

⁴ Au 1^{er} mars 2007.

Ce système de désignation des candidats par les élus n'est pas légitime. Il ne repose pas directement sur le choix des électeurs, mais sur celui, indirect, d'élus qui pour la plupart se passeraient bien de cette responsabilité

La règle des 500 signatures est surtout inefficace.

Elle ne joue pas son rôle de filtre. Les campagnes présidentielles françaises se caractérisent par un nombre trop élevé de candidats : 16 en 2002, 12 en 2007.

Cette profusion pose un problème de représentativité. Trop de candidats représentent le même espace politique, comme l'illustre la présence de trois candidats trotskistes lors des élections présidentielles de 2002 et 2007. Surtout, certains candidats ont pu se présenter aux élections présidentielles, alors même qu'ils ne représentaient qu'une infime partie du corps électoral, tels Gérard Schivardi (0,34% des suffrages en 2007) ou Jacques Cheminade (0,28% en 1995).

La multiplicité des candidatures pose aussi un problème de qualité du débat démocratique. Comment les citoyens pourraient-ils entendre les arguments politiques dans une telle polyphonie ?

De surcroît, le nombre élevé de candidats ne se traduit pas par une mobilisation plus forte des électeurs : ainsi, lors de l'élection présidentielle de 2002, le taux d'abstention au premier tour a atteint un taux record de 28,4%, en dépit de l'augmentation considérable du nombre de candidats.

A l'inverse, d'autres candidats représentant de réels courants d'opinion ont connu de grandes difficultés pour obtenir le droit de se présenter aux élections présidentielles, à l'instar de Jean-Marie Le Pen ou d'Olivier Besancenot lors des précédentes élections.

Des candidats non-représentatifs peuvent se présenter alors que des candidats représentatifs en sont empêchés ou se retrouvent monopolisés dans un travail stérile de collecte de signatures auprès des maires. Ce paradoxe démontre la nécessité de réformer le système. A cet égard, le passage en 1976 de 100 à 500 signatures a échoué à empêcher l'augmentation constante des candidatures. C'est donc bien un changement de règles, et pas seulement un aménagement, qui est nécessaire.

B. Un nouveau système : un parrainage par les partis ou par l'opinion

Terra Nova propose un système combinant deux investitures alternatives.

Le « parrainage politique » : serait candidat à l'élection présidentielle toute personnalité investie par un parti représentatif. Serait regardé comme représentatif tout parti ayant recueilli un certain pourcentage des suffrages populaires aux élections nationales précédant le scrutin, tel que, par exemple, 5% (qui représente actuellement le seuil à partir duquel les candidats aux élections autres que présidentielles peuvent bénéficier d'un financement public).

Cependant, aussi légitime soit-elle, une sélection qui ne reposerait que sur l'investiture par les partis représentatifs serait insuffisante. La légitimité démocratique ne se confond pas, en effet,

avec la légitimité de parti. Elle peut avoir d'autres sources, telles que les qualités personnelles d'un candidat. Par ailleurs, la représentativité des partis serait déterminée en fonction des dernières élections nationales : il y aurait mécaniquement un décalage – par exemple les élections législatives de 2007 pour déterminer les partis représentatifs pour la présidentielle de 2012. Ce décalage empêcherait de prendre en compte les évolutions électorales sur la dernière période, voire l'émergence d'un nouveau parti. Il est par conséquent nécessaire de compléter ce mode d'investiture par un autre système, basé sur le soutien populaire.

Le « parrainage populaire » : serait également candidat à l'élection présidentielle toute personnalité soutenue par une proportion représentative de l'opinion publique, matérialisée sous la forme d'une pétition de soutien. Le nombre de signatures citoyennes recueillies devrait être suffisamment élevé pour éviter les candidatures fantaisistes, mais suffisamment basse pour laisser leurs chances à des candidats ne disposant que de peu de moyens. A titre indicatif, un seuil situé entre 500 000 et 1 million d'électeurs pourrait être pertinent : une telle fourchette, qui représente entre 1.25% et 2.5% de l'électorat, assurerait une représentativité des candidatures tout en étant moins stricte que le seuil de 5% exigé pour qu'un parti soit considéré comme représentatif. La définition du nombre de signatures de citoyens requis devrait bien sûr faire l'objet de discussions politiques approfondies. Les modalités techniques de ce « parrainage populaire » pourraient, quant à elles, s'inspirer du dispositif applicable au référendum dit « d'initiative populaire » institué par la récente révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui doit être déterminé par une loi organique.

Ce système présenterait un double avantage en termes de légitimité et d'efficacité. Il serait légitime car il reposerait directement sur le choix des partis politiques, dont le rôle est consacré par l'article 4 de la Constitution, et sur celui des électeurs, détenteurs de la souveraineté nationale en vertu de l'article 3 de la Constitution. Il serait efficace car, par voie de conséquence, il éviterait les candidatures non représentatives.

Proposition : supprimer la règle des 500 signatures

Créer un nouveau système de sélection des candidats à l'élection présidentielle, combinant deux types de désignation :

- Une investiture par les partis politiques représentatifs (soit, par exemple, ceux ayant recueilli 5% des suffrages populaires aux élections nationales précédant le scrutin)
- Un « parrainage populaire » consistant en la réunion d'un certain nombre de signatures d'électeurs (tel que, par exemple, 1 million d'électeurs, soit 2.5% de l'électorat)

IV. Pour un débat centré sur les vrais enjeux, renforcer la liberté d'expression des candidats

En France, les dispositions encadrant la « *propagande électorale* » (selon les termes du Code électoral), notamment dans les médias audiovisuels, visent principalement à protéger le principe d'égalité entre les candidats. En conséquence, elles sont beaucoup plus contraignantes qu'aux Etats-Unis, où prévaut la liberté d'expression. Si les excès américains

doivent être évités, un meilleur équilibre doit être trouvé, en France, entre le principe de liberté d'expression et le principe d'égalité.

A. Les règles applicables

Dans le but d'assurer le respect du principe d'égalité, le régime juridique français impose aux candidats à l'élection présidentielle, dans leur utilisation des médias audiovisuels, trois grandes contraintes.

En premier lieu, les candidats ont l'obligation, en période de campagne, d'utiliser les moyens officiels que leur fournit l'Etat pour assurer leur communication. Ainsi, dans le domaine audiovisuel, les émissions de la campagne officielle, dont la durée est fixée par la loi, sont en principe produites par les moyens fournis par les sociétés nationales de programme concernées, et non par les moyens propres aux candidats, même si le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en a récemment assoupli les conditions de production.

En deuxième lieu, les émissions publicitaires radiodiffusées ou télévisées à caractère politique sont interdites par l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

En troisième lieu, le temps de présence des candidats dans les médias audiovisuels est encadré. A cet égard, le CSA distingue trois périodes au cours desquelles les règles régissant le temps de parole, qui comprend toutes les interventions d'un candidat ou de ses soutiens, et le temps d'antenne, qui désigne le temps de parole et l'ensemble des éléments éditoriaux consacrés à un candidat et à ses soutiens, varient.

La période préliminaire (cinq mois : de six mois avant le scrutin jusqu'à la publication de la liste des candidats, un mois avant) : c'est la règle de l'équité qui s'applique au temps d'antenne et au temps de parole. Les services de radio et de télévision doivent veiller à une présentation et à un accès équitables à l'antenne des candidats déclarés ou présumés et de ceux qui les soutiennent.

La période complémentaire (quinze jours : de la publication de la liste des candidats à quinze jours du scrutin) : les services de radio et de télévision doivent appliquer aux candidats et à leurs soutiens le principe d'équité en ce qui concerne le temps d'antenne et le principe d'égalité en ce qui concerne le temps de parole.

La campagne officielle (les quinze derniers jours) : le CSA applique le principe d'égalité au temps d'antenne et au temps de parole.

La loi distingue donc deux principes : le principe d'équité et le principe d'égalité.

L'équité résulte, en vertu de la jurisprudence, d'un faisceau d'indicateurs : d'une part, de la « *représentativité* » (appréciée notamment au vu des résultats des élections antérieures, de la notoriété, de l'influence et du poids électoral du candidat, et de l'importance des forces politiques qui le soutiennent), et, d'autre part, de la « *capacité à manifester concrètement l'intention d'être candidat* » (mesurée à l'aune des réunions publiques, et de l'utilisation des

moyens de communication permettant de porter son programme à la connaissance du public). En d'autres termes, plus un candidat est représentatif, plus il a de temps pour s'exprimer ; et plus un candidat fait campagne, plus il a le droit de s'exprimer.

L'égalité implique que les temps consacrés aux candidats et à leurs soutiens soient égaux dans des conditions de programmation comparables. L'application du principe d'égalité constitue une spécificité de l'élection présidentielle : toutes les autres élections sont régies par le principe d'équité, même dans les dernières semaines précédant le scrutin.

B. Un cadre juridique trop strict

S'il est justifié d'encadrer l'utilisation des médias audiovisuels par les candidats à l'élection présidentielle, les contraintes posées par le cadre juridique français ont des effets pervers qui nuisent à la qualité de l'expression démocratique dans notre pays.

Ainsi, la limitation des moyens que peut utiliser un candidat pour faire campagne dans les médias audiovisuels est discutable. En raison de la faiblesse des moyens fournis par les sociétés nationales de programme, l'interdiction faite aux candidats d'utiliser leurs moyens propres pour réaliser les émissions de la campagne officielle limite en effet considérablement leur liberté d'expression et nuit à la qualité des programmes, en particulier en ce qui concerne les candidats des principaux partis, qui disposeraient de moyens suffisants pour réaliser de meilleures émissions.

De surcroît, l'application du principe d'égalité au temps de parole et au temps d'antenne des candidats et de leurs soutiens dans les médias audiovisuels apparaît comme véritablement antidémocratique. Elle conduit à accorder la même place à des candidats sans tenir compte de leur représentativité politique : il n'est pas normal que Gérard Schivardi (0.34% des voix) ait le même temps d'expression que Nicolas Sarkozy (31%). Elle installe toute la campagne en situation de pénurie médiatique : ne voulant pas rendre compte des candidats marginaux, dont le traitement ferait plonger leur audience, les grandes chaînes de télévision tendent à réduire leur rubrique politique (parfois très fortement, comme en 2002). La campagne réelle s'arrête lorsque s'ouvre la campagne officielle, quinze jours avant le scrutin, alors que cette période devrait au contraire être la plus déterminante pour éclairer le choix des électeurs.

La rigidité du cadre juridique applicable à l'expression des candidats à l'élection présidentielle dans les médias audiovisuels est d'autant plus critiquable qu'en empêchant une expression démocratique libre dans un domaine qui est bien régulé, elle menace d'entraîner le développement sauvage d'une sphère non contrôlée : internet. Toutes les règles sont *de facto* contournées sur l'Internet, sur lequel les instances de régulation telles que le CSA ou le Conseil constitutionnel n'ont aucun contrôle. Il devient de plus en plus difficile de mesurer les dépenses faites pour le compte du candidat sur le web, et la distinction entre médias et hors-médias n'est plus aussi claire.

C. Vers un système plus respectueux de la liberté d'expression des candidats

Une adaptation du cadre juridique applicable aux campagnes présidentielles est souhaitable, dans le but de trouver un meilleur équilibre entre principe d'égalité et principe de liberté d'expression. Elle pourrait reposer sur deux propositions.

Un renforcement du principe d'équité pour le temps de parole

Trois grandes périodes pourraient être distinguées :

La période préliminaire : le principe d'équité « pur » s'appliquerait – comme aujourd'hui.

La campagne officielle du 1^{er} tour : un principe d'équité « tempéré ». Il y aurait là aussi équité pour le temps de parole et le temps d'antenne des candidats et de leurs soutiens (et non plus égalité, contrairement à aujourd'hui). Cependant, pour le temps de parole, le principe d'équité serait assorti d'un principe d'exposition médiatique minimale, à travers les émissions de la campagne officielle qui resteraient régies par le principe d'égalité.

La campagne officielle du 2nd tour : logiquement, prévaudrait le principe d'égalité.

TEMPS DE PAROLE	Cadre juridique actuel	Réforme proposée
Période préliminaire	Equité	Equité
Période complémentaire	Equité du temps d'antenne Egalité du temps de parole	
Campagne officielle 1 ^{er} tour	Egalité	Equité
Campagne officielle 2 nd tour		Egalité de la campagne officielle
		Egalité

Moderniser les émissions télévisées de la campagne officielle

Aux Etats-Unis, qui autorisent la publicité politique, l'expression politique télévisée est d'une grande modernité. Mais elle nécessite des financements que les Américains eux-mêmes jugent excessifs et elle tend à transformer la politique en produit commercial.

La France se situe à l'extrême inverse. Sévèrement réglementés dans leur forme, les spots de la campagne officielle sont d'un rare archaïsme. Conséquence : les téléspectateurs zappent, les audiences sont abyssales, le message politique est rejeté par le citoyen. L'image de la politique en pâtit.

Terra Nova propose de supprimer l'obligation d'utilisation par les candidats des moyens officiels fournis par les sociétés nationales de programme. Ces moyens officiels continueraient à être mis à la disposition des candidats souhaitant les utiliser.

Terra Nova propose également de placer la campagne officielle aux moments de grande écoute et dans des écrans télévisuels de six minutes environ (les coupures plus longues entraînant un décrochage de l'audience). La suppression de la publicité sur les chaînes publiques offre la possibilité d'installer ces écrans sur France Télévision au même moment que les écrans publicitaires des chaînes privées. L'idéal serait toutefois de les installer aussi

sur les chaînes privées, et donc d'y remplacer les créneaux publicitaires par les spots de la campagne officielle.

Terra Nova entend ainsi rendre son utilité à la campagne officielle en permettant aux candidats de s'exprimer dans des formats courts (de type publicitaire), créatifs et attractifs, librement produits, en *prime time*. Une telle réforme renforcerait la présence du politique à la télévision et améliorerait la qualité de l'expression démocratique dans notre pays, nécessaire à une remobilisation autour du politique.

Proposition : renforcer la liberté d'expression des candidats

- Temps de parole des candidats : basculer du principe d'égalité au principe d'équité
- Moderniser les émissions télévisées de la campagne officielle :
 - autoriser la production libre des spots par les candidats
 - placer la campagne aux heures de grande écoute et dans des écrans aux formats attractifs (six minutes environ)

V. Pour redonner du temps au politique, réformer le calendrier de l'élection

La campagne présidentielle ne dure que quatre mois, six semaines à partir du dépôt de la liste officielle des candidats, un petit mois pour la campagne officielle. C'est court : aux États-Unis, l'élection présidentielle s'étale sur près d'un an, depuis le début des primaires. Surtout, l'élection générale est intense. Elle tient le haut du pavé près de trois mois (des conventions d'investiture en été jusqu'au vote du deuxième mardi de novembre), souvent nettement plus lorsque les primaires ont été rapides : trois débats télévisés, sans compter ceux qui opposent les candidats à la vice-présidence, une place centrale à la télévision et dans les journaux, un éclairage permanent - en somme un réel espace démocratique.

En plus d'être courte, l'élection française fait l'objet d'un étrange déséquilibre de calendrier : environ quatre mois de campagne de premier tour pour seulement quatorze jours de second tour – soit huit fois moins. Ce déséquilibre empêche le déploiement des arguments politiques les plus importants, ceux du second tour, car portés par les finalistes appelés à gouverner le pays. Le second tour se résume le plus souvent à la consolidation des résultats du premier tour, avec comme seule variable d'ajustement les consignes de vote des candidats battus au premier tour, en particulier le « troisième homme ». Un seul renversement de tendance a eu lieu dans l'histoire de la V^{ème} République, en 1974. L'autonomie du second tour se limite au débat entre les deux candidats finalistes, souvent très corseté, et donc peu révélateur.

Pour donner du temps au politique, le calendrier électoral pourrait être réformé et permettre un allongement de la durée de la campagne, et notamment celle du second tour.

L'actuelle période préliminaire, qui marque le début d'un encadrement plus strict des candidats potentiels, serait maintenue. Elle commence six mois avant le 1^{er} tour. Mais la campagne réelle débute le plus souvent plus tard : le top départ est de fait en janvier, quatre mois avant l'échéance.

La période de campagne officielle serait élargie. Pour le premier tour, la campagne officielle devrait être ouverte, non pas quinze jours avant le 1^{er} tour comme aujourd'hui, mais à compter de la publication de la liste des candidats, qui serait avancée au début du mois de mars. La campagne officielle durerait donc plus de deux mois (début mars – début mai), contre un mois aujourd'hui. Cet allongement irait de pair avec la modernisation des dispositions applicables à cette période, précédemment évoquée. Elle permettrait notamment aux « petits » candidats d'avoir une tribune plus étendue dans les émissions de la campagne officielle.

Pour le second tour, la période de l'entre-deux-tours serait allongée à au minimum un mois (contre quinze jours aujourd'hui). Cela permettrait de pallier les insuffisances actuelles et d'organiser, notamment, trois débats télévisés entre les deux finalistes.

Proposition : réformer le calendrier de l'élection

- Allonger la période officielle, avec une ouverture au 1^{er} mars (soit plus de deux mois de campagne)
- Recentrer la campagne sur le 2nd tour en allongeant l'entre-deux-tours à au moins un mois
- Organiser trois débats entre les deux finalistes

VI. Pour se donner les moyens de la démocratie, instaurer un nouveau système de financement

Le plafond de dépenses de la campagne présidentielle française atteint 20 M€ pour un candidat finaliste : en France, les budgets de campagne sont deux à trois fois inférieurs aux budgets hors publicité des campagnes américaines⁵. C'est un niveau relativement bas : 45 centimes d'euro par électeur. La démocratie ne coûte pas cher, en France, mais, revers de la médaille, cela contraint l'expression politique de campagne.

⁵ Les budgets de campagne américains sont rendus excessifs par la nécessité de financer une publicité politique massive. Le budget hors publicité de Barack Obama s'élève à 400 M\$, ce qui, rapporté à la France et à sa population, correspondrait à un budget de l'ordre de 60 M€. Celui de John McCain s'élève à 250 M\$, soit un équivalent pour la France de 38 M€.

Un élargissement contrôlé du financement permettrait d'y remédier, avec, en contrepartie, un meilleur contrôle et la transparence des comptes de campagne.

A. Un élargissement contrôlé : le déplafonnement du financement populaire

Contrôlé, avec le maintien des principales règles de financement : plafond de dépenses, interdiction des dons des entreprises et limitation des dons des personnes physiques à 4.600€. Il ne s'agit pas de tomber dans les excès américains. Ces règles sont de nature à assurer une égalité entre les candidats à une élection présidentielle. Surtout, elles permettent de maîtriser le rôle de l'argent dans l'élection, susceptibles d'altérer la sincérité du scrutin et d'influencer le pouvoir élu.

Elargissement, avec l'autorisation des petits dons hors plafond. L'idée est que le financement privé pose problème car il crée une dépendance aux lobbies et aux gros donateurs. Mais Barack Obama a innové en finançant sa campagne avec des petits dons. Ce financement populaire ne crée aucune dépendance aux lobbies. Au contraire, il participe de la mobilisation démocratique en créant un lien entre le candidat et ses supporters. Les petits dons financent les campagnes caritatives de type téléthon ; rien ne s'oppose à ce qu'ils financent aussi les campagnes politiques. Le seuil des petits dons pourrait être fixé autour de 100€⁶.

Les dons aux candidats ne sont pas très répandus en France. Ségolène Royal n'a par exemple collecté que 100.000 € pour la présidentielle. On incrimine volontiers des réticences culturelles. Sans doute. Mais la première explication n'est pas dans les réticences de l'offre, mais dans l'absence de demande : le plafond de campagne des candidats des grands partis est largement saturé par le financement public avant même d'avoir recours aux dons. 50% provient du financement de l'Etat (remboursement forfaitaire jusqu'à la moitié du plafond de campagne). Et les autres 50% viennent pour l'essentiel du parti, qui économise pendant le mandat pour financer la campagne présidentielle de son candidat : il s'agit donc là aussi, indirectement, de financements publics, puisque les partis sont financés par l'Etat.

Rien n'empêche un développement important des dons. Nicolas Sarkozy l'a montré en 2007 : il a recueilli 7 M€ en dons, soit 35% de son budget de campagne. Cela a permis de libérer d'autant les finances de l'UMP, qui a pu se consacrer à sa modernisation et à la préparation de l'élection en amont. Les règles fiscales sont très incitatives : les dons effectués au profit d'une campagne politique font l'objet d'une réduction d'impôt de 66% au titre de l'impôt sur le revenu (dans la limite de 20% du revenu imposable).

Le financement populaire nécessitera en revanche des adaptations techniques pour permettre les dons en ligne. Le cadre juridique est, d'ores et déjà, favorable à de tels changements. Le paiement en ligne des dons est autorisé depuis la loi de finances pour 2006, ce qui devrait permettre aux partis de mettre en place des outils de financement en ligne, dont la campagne de Barack Obama a mis en lumière l'efficacité.

B. Un renforcement du contrôle et de la transparence des comptes de campagne

⁶ Il s'agirait du montant cumulé par personne physique, afin que la règle ne soit pas contournée par le « découpage » d'une grosse donation en autant de petits dons.

Dans le cadre juridique actuel, la transparence est assurée par l'obligation de dépôt de leur compte de campagne par les candidats auprès d'une autorité administrative indépendante, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), dont les décisions peuvent être contestées devant le Conseil constitutionnel. Ce dépôt doit intervenir deux mois après l'élection. La Commission est chargée, dans les six mois suivant le dépôt, d'approuver, de rejeter ou de réformer les comptes de campagne, et d'assurer leur publication au *Journal officiel*. Les sanctions d'une violation des dispositions applicables sont financières et pénales. Financières : le rejet du compte de campagne entraîne la perte du remboursement forfaitaire (article L. 52-15 du Code électoral), et, lorsque les candidats sont coupables d'avoir dépassé le plafond de dépenses électorales, ils doivent reverser au Trésor public le dépassement de ce plafond. Pénales : le Code pénal prévoit des peines d'amende et d'emprisonnement en cas d'infraction à la législation relative au financement des campagnes électorales.

Ce dispositif n'est guère transparent. D'abord, le contrôle et la publication n'interviennent qu'*a posteriori*, et tardivement. Ensuite, les données qui sont rendues publiques sont un résumé plus que sommaire des comptes déposés par les candidats. Le *Journal officiel* ne publie en effet qu'un état très simplifié du compte de campagne, qui ne donne à l'électeur que très peu d'informations sur les grands postes de dépenses. On peut s'interroger sur le fondement de cette opacité, de surcroît peu compatible avec le principe du financement public. Si l'on compare au dispositif américain où les candidats rendent compte tous les quinze jours de leurs recettes et dépenses, dans leur moindre détail (nature des dépenses, fournisseurs, donateurs, etc.), le fossé est immense.

Le dispositif n'est pas non plus efficace. Les sanctions sont théoriques. La CNCCFP n'a notamment pas le pouvoir d'annuler l'élection présidentielle (contrairement aux élections législatives ou locales), et on voit mal comment elle pourrait l'exercer, sauf errements majeurs, face à l'expression du suffrage universel.

C'est pourquoi une transparence et un contrôle en temps réel, avec le dépôt du compte de campagne au cours de la campagne (non plus seulement *a posteriori*), sur une base régulière, mensuelle ou bi-hebdomadaire, pourrait se révéler particulièrement efficace. Les données ainsi recueillies seraient mises en ligne de manière exhaustive sur le site de la CNCCFP. Les irrégularités pourraient ainsi subir une sanction politique en étant exposées et utilisées contre le candidat fautif pendant la campagne.

Proposition : instaurer un nouveau système de financement

- Maintenir le plafond de financement de la campagne présidentielle
- Autoriser, hors plafond, un financement privé exclusivement basé sur les petits dons des personnes physiques (inférieurs à 100 euros)
- Renforcer la transparence et le contrôle : obligation de dépôt des comptes de campagne sur un rythme bi-hebdomadaire (ou mensuel) pendant la campagne ; mise en ligne des informations exhaustives sur le site de la CNCCFP et publication des éventuelles irrégularités

Conclusion : comment réformer l'élection présidentielle ?

En 2009, à l'occasion de la sortie de son rapport *Moderniser la vie politique : innovations américaines, leçons pour la France*, Terra Nova en avait appelé à l'instauration par le gouvernement d'une mission de réflexion transpartisane qui, sur la base de ces éléments, aurait pu faire des propositions de réforme du cadre législatif national de l'élection présidentielle.

Nous renouvelons ici cet appel. Il n'est plus temps de réformer l'élection de 2012. Mais il est utile de commencer, dès maintenant, à penser à changer les règles du jeu pour 2017.

Il faut redonner une légitimité à un système politique qui peut biaiser gravement les résultats du vote, qui n'incite pas à la participation, qui limite l'expression des candidats et structure de façon hasardeuse le débat politique, qui se donne trop peu de moyens et ne se contrôle qu'avec trop peu d'efficacité. Il faut rénover cette élection présidentielle, clé de voûte de notre système institutionnel, et assurer la légitimité de son vainqueur.

Proposition : instaurer une mission de réflexion transpartisane

➤ Objectif : réformer le cadre législatif national de l'élection présidentielle pour 2017
