

Commentaires sur le financement des partis politiques*

Samedi 11 décembre 1999.

Jean-Claude Colliard, Directeur du département
de Science politique de la Sorbonne.

Je suis un peu confus d'être présenté comme spécialiste de la question humanitaire, car je n'y entends pas grand-chose si ce n'est en tant que modeste donateur comme peut l'être un particulier. Lorsque Philippe Ryfman a eu la gentillesse de me proposer d'intervenir cet après-midi sur le financement de l'action humanitaire, c'était un peu avec l'idée de voir si on pouvait sinon faire un parallèle du moins tirer quelques leçons d'une autre activité, d'une autre recherche de financements, qui concerne la vie politique et les activités politiques, ce qui est un sujet sur lequel effectivement j'ai travaillé et sur lequel j'ai quelques lumières. La comparaison au départ peut paraître un peu curieuse puisqu'il y a en fait deux sphères bien différentes : l'activité politique, l'activité du parti, c'est-à-dire a priori quelque chose qui est à l'inverse, à l'opposé du consensuel et qui s'adresse à un secteur assez précis de l'opinion, opposé à d'autres. Et de l'autre côté, l'action humanitaire qui a une vocation universaliste, reconnue et saluée comme telle. D'un côté aussi une image extrêmement négative, les partis politiques sont parmi les institutions les moins considérées dans la vie sociale, et de l'autre côté une image extrêmement positive de l'action humanitaire, et des associations qui s'en occupent. On le voit bien dans ce qui a été dit hier en particulier lors de la remise du Prix Nobel à une des

* Actes du colloque ETIKUMA 99, les 10 et 11 décembre 1999.

principales organisations du secteur. On pourrait donc penser qu'il n'y a entre les deux, rien de commun alors que malgré tout, on peut effectivement trouver quelques ressemblances. Mon propos n'est pas de grossir artificiellement ces ressemblances pour essayer de faire une présentation très académique de l'une et de l'autre, mais je crois qu'on peut effectivement se demander si dans la mesure où en ce qui concerne l'activité politique, on a rencontré des préoccupations d'éthique, il y a là un certain nombre de leçons et d'expériences à méditer pour gagner un peu de temps pour ce qui est des activités humanitaires. Je voudrais essayer de montrer cela très rapidement en deux grands points : l'activité générale et la question des rapports avec les donateurs.

Sur la problématique générale, on a là curieusement les deux grandes activités qui font appel à la générosité publique et qui sont par là même favorisées par l'Etat. On le voit très bien par un simple fait. Si vous prenez dans quelques semaines ou quelques mois la feuille d'impôt que nous aurons à remplir, dans les charges que nous pouvons déduire, il n'y a que deux catégories : don aux activités privées d'intérêt général ou d'utilité publique de nature caritative, don aux activités politiques. Ce sont me semble-t-il les deux seules catégories de dons que reconnaît le droit fiscal français. Il y a cette première parenté qui se conjugue avec une autre, une double aide de l'Etat : d'une part parce que la simple déductibilité fiscale veut dire que l'Etat prend à sa charge une partie du don qui est fait, le donateur se trouvant en quelque sorte remboursé d'une moitié de ce qu'il donne. D'autre part, parce que l'Etat va accompagner ce don privé de subventions publiques qui vont augmenter d'autant la capacité d'intervention des bénéficiaires. Et ceci me paraît créer plusieurs obligations qui sont de même nature dans ces deux séries d'activités. C'est-à-dire en gros une obligation de transparence, mais de transparence double, à la fois vis-à-vis des donateurs privés et en même temps vis-à-vis du donateur public pour la double raison indiquée, d'une part parce qu'il accepte la déductibilité et d'autre part parce que souvent il accompagne ce premier don d'un autre. Cela suppose une obligation minimale qui est je crois maintenant bien remplie et qui est la publicité des comptes. C'est-à-dire que l'on sache avec précision dans quelle masse, dans quel ensemble s'inscrit ce qu'a donné le donateur, à quoi cela est utilisé, avec le souhait d'apprendre que cela va à des actions concrètes de terrain

et non pas à la survie de la structure. Ceci dit, c'est une vue un peu illusoire des choses, car dire que l'argent des donateurs est affecté au terrain et que c'est l'argent de l'Etat ou d'une subvention qui est affecté à la structure est un petit peu une illusion et un tour de passe-passe. Il y a quand même un budget commun de chaque organisation qui fait que ce qui n'est pas pris sur une masse est pris sur l'autre.

De cette obligation de publicité découle donc une exigence de réalité : qu'il y ait une action véritable et non une apparence et que pour cela les frais de la structure elle-même ne soient pas excessifs. Mais il est vrai que la clef d'appréciation de la réalité est assez compliquée à trouver. En matière d'activité politique, on le voit assez simplement, c'est finalement le résultat enregistré dans les élections qui constitue l'indicateur le plus pertinent. On peut penser que tout ce qui a été diffusion à l'extérieur est récompensé et qu'en revanche tout ce qui est laissé à l'intérieur pour le fonctionnement de la structure et qui devient donc invisible ne l'est pas. Pour l'action humanitaire, le critère qui doit être utilisé dans la lisibilité de l'action est sans doute plus compliqué. Peut-être cela nécessite-t-il davantage que l'on sache comment les chartes et codes font place à cette obligation et comment sont utilisés les fonds reçus.

Je remarque par ailleurs que monte de plus en plus dans les activités politiques, l'idée qu'il doit y avoir une proportion raisonnable entre ce qui est financement trouvé par l'organisation elle-même et subvention publique. On va vers un critère non encore formalisé mais qui l'est en Allemagne depuis quelques mois, qui est l'idée de moitié/moitié. C'est-à-dire que l'aide directe de l'Etat, les subventions publiques, ne peuvent pas représenter plus de l'équivalent des fonds rassemblés directement par l'organisation auprès des donateurs. J'ai eu l'impression en feuilletant les documents remis par ce colloque que cette exigence moitié/moitié était un critère que l'on avait tendance à retrouver, que les budgets s'équilibraient souvent de cette manière à savoir qu'entre les ressources privées et les ressources publiques, il fallait trouver cette proportion. Autrement dit, il ne peut y avoir d'aides publiques que pour une activité qui a déjà trouvé par l'accueil de donateurs privés une certaine réalité et qui est donc à encourager.

Ceci m'amène à une autre question sur la professionnalisation. Effectivement les partis politiques depuis quelques années, en France

un peu plus tard qu'ailleurs, ont fait l'apprentissage de cette difficulté. Les exigences de l'action contemporaine font que tout devient plus compliqué. Le marketing ou son suivi, les attentes des populations auxquelles on s'adresse, amènent à ce que l'amateurisme de deux ou trois heures par jour ou par semaine devient peu opérationnel et qu'il y a un besoin d'avoir des militants permanents. Et ce sont généralement les meilleurs, les plus appliqués, qui par inclination naturelle sont recrutés par l'organisation qui leur assure un traitement et une situation matérielle qui leur permettent d'être militants-salariés à temps plein... La difficulté est que par la force des choses, ceux-là changent un peu de statut. Certes l'enthousiasme et l'intérêt pour la cause demeurent, mais apparaissent aussi d'autres intérêts en termes de permanence de la structure et d'attachement plus fort pour la sécurité matérielle. La difficulté se complique lorsque ces militants devenus permanents salariés restent en même temps les dirigeants de l'association. On arrive à ce moment-là à des situations très étranges où ceux-là mêmes qui sont employés sont en même temps leurs employeurs et ceux qui définissent leur mission. Bien sûr, on me dira que c'est le fin du fin et qu'on arrive alors à une société autogérée idéale ! Je ne suis pas tout à fait sûr que cela fonctionne aussi bien, je crois qu'il y a là des problèmes de séparation des genres qui doivent être résolus par le fait que la place de ceux-là est limitée, par exemple en créant à côté du conseil de direction, d'administration, un conseil de surveillance ou de déontologie qui veille à ce que, en toute bonne foi, les objectifs de départ ne soient pas oubliés au profit d'un objectif plus prosaïque de maintien et de survie de la structure elle-même.

L'autre point est la question des rapports avec les donateurs. Là aussi, on peut tirer quelques leçons en regardant l'expérience des financements politiques qui se traduit par une méfiance envers les gros donateurs et la recherche d'une multiplicité des petits donateurs. Sur les gros donateurs, il faut mentionner que les différentes législations nationales interdisent un certain nombre de catégories de donateurs pour l'action politique, interdisent notamment qu'il y ait des dons de personnes publiques autres que l'Etat, de façon à éviter que la Communauté Urbaine de Lyon, par exemple, puisque nous y sommes, ait envie de subventionner tel ou tel parti ou fondation, interdisent aussi les dons de personnes étrangères pour éviter les interférences

avec la politique extérieure, interdisent les dons de certaines personnes dont la moralité peut être suspectée comme les établissements de jeux et autres. Traduites dans l'action humanitaire, ces mêmes interdictions n'ont pas de sens. En revanche, elles amènent à penser qu'il y a peut-être, dans une sorte d'équivalence, certains donateurs dont l'activité peut être relativement suspecte ou considérée comme peu compatible avec les buts de l'organisation et dont on doit se méfier et qu'il faut même par principe refuser. Je pense, notamment en cas d'intervention après des troubles ou des crises politiques graves, qu'un don d'une grande entreprise présente sur le terrain où il y a trouble, et qui est parfois acteur de ces troubles, doit être accueilli avec circonspection. Pour ne donner qu'un exemple : je ne suis pas persuadé que si la Compagnie de Beers souhaite faire un don important pour l'action humanitaire en Sierra Léone, celui-ci doit être automatiquement accueilli... On peut se demander pourquoi elle veut faire cela, quel est le souci, et sans doute se tenir à l'écart. Donc, il y a là une question de déontologie. Certains dons doivent être au moins regardés avec circonspection. Pourquoi ? Parce qu'il y a une question à se poser, celle que les sociologues appellent le contre-don. C'est-à-dire que chaque don suscite normalement une manifestation de contre-don. Je crois que cela existe et qu'il est assez rare qu'il y ait des dons importants sans que l'on attende quelque chose en retour. Evidemment, ce n'est pas : Je donne ceci et je veux telle décision en échange. Cela relèverait de pratiques un peu archaïques qui s'apparentent à la corruption pure et simple. Mais, il y a des choses plus subtiles. Il y a ce que le vocabulaire anglo-saxon appelle le « special access », c'est-à-dire que quelqu'un qui donne de manière importante a ce droit d'écoute particulier auprès de celui à qui il donne et que par là-même il peut être amené à demander un service ou une intervention. Ceci paraît a priori choquant, mais extrêmement difficile à refuser ne serait-ce que pour de simples questions de courtoisie et de relations humaines normales. Si quelqu'un donne quelque chose, il est difficile de dire : je ne le prends pas au téléphone, je ne le connais pas ... On est bien obligé d'entrer dans cette idée d'une écoute qui peut conduire à une intervention. Pourquoi pas ! Mais il faut savoir que cela peut entraîner certaines limites à ne pas franchir.

Un mot enfin sur la question des petits donateurs. Bien sûr on peut comprendre qu'il y ait des campagnes et l'utilisation de

procédés de marketing pour l'appel au public. Mais, je crois que des préoccupations d'éthique doivent intervenir, non seulement sur l'utilisation des fonds, mais aussi sur la manière dont ils sont collectés. Il y a des progrès, les chartes et codes en parlent un peu. Mais il me semble que le problème n'est pas entièrement résolu. Il faut éviter là, ce qui s'apparente au harcèlement. Lorsqu'on a donné à deux ou trois organisations, on s'aperçoit que brusquement il y en a 30 ou 40 qui vous écrivent parce que les listes ont circulé... Ça finit par prendre un peu de place ! Lorsqu'on reçoit de la même organisation 4 ou 5 rappels dans l'année, on ne peut s'empêcher de penser que donner une fois par an est peut-être de meilleure gestion pour le donateur comme pour le bénéficiaire. De plus, je crois qu'il faut fixer des limites à des relances un peu excessives... je prends un exemple qui m'est arrivé il y a quelques jours : lorsque la relance téléphonique débute sur le thème : Je vous appelle de la part de M. X, Président de l'association Y, vous aviez donné l'année dernière à la même époque, cette année nous sommes étonnés » ... Il me semble qu'on prend le donateur éventuel pour un simple d'esprit. Attention à cela ! Attention aussi au caractère un peu contraignant des messages. Je dois dire que je vis mal le fait que l'on parle avec ironie de la bonne conscience. Oui, les donateurs s'achètent un peu de bonne conscience, mais s'ils ne le faisaient pas, il y aurait beaucoup moins de dons. Donc évitons d'ironiser là-dessus. Enfin, pour terminer attention aux messages un peu rudes sur le thème : Cher Monsieur, cette petite fille qui vous regarde, si vous ne l'aidez pas, elle va mourir ... Certes, on a un peu de mal à résister à cela, mais en même temps on est heurté par ce type de campagne. Je crois qu'il faut réfléchir, peut-être plus que cela n'a été fait jusqu'à présent. Qu'il y ait marketing et opération de conviction, oui. Mais, à mon sens, on doit rester beaucoup plus sur une volonté d'incitation et d'adhésion à une cause plutôt que sur une tentative de coercition ou d'obligation. J'ai l'impression que les donateurs éventuels peuvent vivre cela comme une tentative de leur forcer la main ce qui les met mal à l'aise et pose là aussi un problème d'éthique.

Voilà ce que je voulais vous dire pour introduire ce débat, en ayant un peu dépassé la comparaison qui m'était demandée.