

Le Lobbying aux Etats-Unis, instrument de la démocratie représentative ?

En prélude à toute étude sur le lobbying américain, il est utile de préciser qu'il existe un décalage entre la perception de cette activité et sa pratique. Alors que certains considèrent les groupes de lobbyistes comme des opposants à la démocratie, des « trafiquants d'influence »¹, d'autres à l'opposé, estiment qu'ils sont centraux et vitaux à un fonctionnement optimal du système politique américain. Ces deux visions, extrêmes, ne sont pas révélatrices de la réalité du lobbying américain. Laquelle se situe probablement quelque part entre les deux.

Ceci dit, il n'en reste pas moins que le lobbying demeure au cœur du fonctionnement du système démocratique américain. Cela tient à la Constitution américaine dont le Premier Amendement adopté en 1791, consacre les droits des citoyens à défendre leurs intérêts particuliers, via notamment les droits de protestation, de manifestation et pétition qui leur sont accordés. Ainsi, le lobbying est aux Etats-Unis une activité constitutionnelle ce qui lui confère un rôle de choix. Ce particularisme permet de mieux saisir les liens inhérents qui existent entre les pratiques du lobbying, au sens de défense et promotion des intérêts particuliers, et la démocratie représentative américaine. Dans un régime démocratique représentatif, les représentants des citoyens—électeurs ont pour mandat de servir et représenter l'intérêt commun ou général. Or, les groupes de pression de par leurs actions auprès des gouvernants et leurs interventions dans le processus de prise de décision politique introduisent un biais dans le système de représentation, ce qui pose le problème de l'effectivité dudit système. Les détenteurs légitimes de la souveraineté, les électeurs, peuvent donc être privés de leur droit de représentation si l'activité des lobbies parvient à influencer, voir détourner, l'action politique. On peut dès lors se demander si le lobbying ne remettrait pas en cause l'effectivité de la démocratie représentative américaine. Cette thèse n'a pas été celle adoptée par les pères fondateurs du système politique américain, au premier rang desquels James Madison qui exprimait certes des craintes face au pouvoir de ce qu'il nommait les factions mais sans pour autant les condamner².

Ainsi, certaines particularités culturelles et institutionnelles propres aux Etats-Unis permettent d'y expliquer le dynamisme des logiques d'action collective. Globalement, la tradition de libre concurrence s'illustre dans l'implication quotidienne des groupes d'intérêts qui envahissent l'espace public et se livrent une compétition sans merci pour influencer les politiques publiques. D'un point de vue institutionnel, la fragmentation administrative et la faiblesse de l'Etat-providence rendent d'autant plus nécessaire l'adhésion des individus à une, voire des communautés d'intérêts dans chacune desquelles ils se reconnaissent. Ceci contribue à instituer une solidarité citoyenne de fait. D'un point de vue historique et économique, l'ancienneté et la créativité des entrepreneurs explique la puissance

de mobilisation et l'ancrage au sein des cercles du pouvoir des cabinets professionnels de lobbying. Ce phénomène a acquis une telle ampleur et un tel niveau de structuration qu'il est aujourd'hui un acteur à part entière du paysage politique américain. Au vu de ces spécificités, la définition des lobbies comme groupes permettant d'articuler la demande politique de la société, donnée par le politologue George Almond épouse parfaitement la situation américaine contemporaine.

Compte tenu de ses spécificités, les Etats-Unis semblent constituer l'exemple d'une société pluraliste c'est-à-dire d'une société où l'action des groupes d'intérêts est perçue comme bénéfique au fonctionnement du système dans la mesure où elle permet de prendre en compte toutes les revendications. Ainsi, dès la fin du 18^{ème} siècle Madison élabore sous la forme d'un raisonnement économique et rationnel, une analyse coûts/bénéfices de l'action des lobbies dans l'élaboration des décisions publiques. Il conclut à la compatibilité de l'exercice de pouvoirs privés de pression et la défense de l'intérêt général, dans une perspective gagnant-gagnant³. Ainsi, l'organisation des groupes d'intérêts est perçue comme la garantie d'une véritable démocratie représentative sur les plans politique et social puisqu'elle permet l'expression concrète de tous les intérêts présents dans la société. De cette affirmation découle la vision pluraliste de la société qui définit l'intérêt général comme la confrontation et la conciliation d'intérêts privés multiples et concurrents. Dans cette perspective, l'Etat est la structure de coordination qui en dernière instance agit dans l'intérêt de tous même s'il est perméable aux intérêts particuliers, et le Congrès en tant qu'instance législative rédige des lois qui sont dès lors la sanction d'un compromis. A l'opposé la vision rousseauiste qui prévaut en Europe, décrit et pense l'intérêt général comme différent de la simple somme des intérêts particuliers. L'analyse pluraliste, souvent qualifiée d'optimiste, ne tient que lorsque l'hypothèse est faite que les groupes qui s'affrontent sont de force égale ce qui permet de d'affirmer que l'apparition d'un groupe suscite presque immédiatement la création de son contre-groupe pour faire contre-poids. Or, les critiques adressées au pluralisme consistent à dire que les groupes de pression ne se forment que parmi l'élite et à ce titre ne sont ni représentatifs ni garants de la démocratie. D'autre part, la concentration des intérêts économiques rend les « affrontements » inégaux et tend à favoriser la surreprésentation de certains groupes par rapport à d'autres. Face à cette critique les tenants du pluralisme rétorquent que l'on peut lire le développement récent des grassroots, mouvements citoyen de base, comme une réponse au monopole d'influence du Big Business. Quelle est donc la situation actuelle du lobbying aux Etats-Unis comme instrument de la démocratie représentative ?

Bien que les Etats Unis se fassent l'écho d'un certain idéal de la démocratie représentative et du libéralisme les scandales telle l'affaire Enron, ont tendance à écorner cette image même si le gouvernement américain affine continuellement la législation en vigueur pour assurer la transparence et la solidité de son système. La représentation des intérêts est autant un élément fondateur qu'un élément moteur du fonctionnement de la société américaine qui mérite d'être étudié et analysé. Pour ce faire, nous observerons d'abord l'activité des groupes d'intérêt aux Etats-Unis, puis nous nous



concentrerons sur le cas spécifique du financement des campagnes électorales aux Etats-Unis, révélateur d'une certaine crise de l'idéal de démocratie représentative.

1. « Battle for the Hill » : le lobbying aux Etats Unis

La relation des lobbies au système politique et social américain s'insère dans un jeu interactif de pouvoirs formels et informels, d'activisme de société qui est plus fort que n'importe où d'autre dans le monde.

Les stratégies de pouvoir menées par les groupes d'intérêts témoignent d'une présence de particularismes et d'une montée en puissance de la conscience de groupe. Donne aujourd'hui à voir le résultat de deux siècles de rapports plus ou moins organisés entre une démocratie pluraliste et représentative fondée sur des principes libéraux, et des groupes d'intérêt social parmi les plus structurés au monde. La maîtrise rapide des nouvelles technologies et l'innovation en matière de méthodes de lobbying en font incontestablement la patrie du lobbying.

La structuration de la vie politique américaine, du point de vue du rythme électoral, du schéma institutionnel et du fort recours à la consultation, permet un accès relativement facile des groupes d'intérêts aux décideurs et décisions⁴. Ce qui fait que l'indice de perception de la corruption y est assez fort. Et la part la plus importante de l'activité se passe à Washington : « C'est à Washington, capitale administrative, exécutive et législative des Etats Unis, que se trouvent concentrées toutes les structures relationnelles entre les différents types de pouvoir » Franck FARNEL *Le lobbying : stratégies et techniques d'intervention*. Et même plus précisément sur la Colline du Capitole où siège le législateur, d'où le slogan « Battle for the Hill ».

1.1. Historique de l'activité

1.1.1. Apparition

La Fédération des Etats Unis sont un pays caractérisé par la prééminence du privé sur le public, et la présence de forts particularismes.

La fédération n'a pas seulement pour caractère une faiblesse des corps administratifs fractionnés et sectorialisés ; elle a une conséquence civique puisqu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques ; elle les accoutume à user de la liberté. A l'instar des founding fathers et de l'esprit contenu dans la Constitution de 1791 comme des *Federalist Papers*, Tocqueville



signale chez les Américains la vitalité des libertés locales, l'association, l'indépendance de la presse, le respect des croyances religieuses. En fait, la situation américaine, fondée sur l'individualisme et le libéralisme, illustre particulièrement bien la théorie de Michel Offerlé : le peuple américain est plus que tout autre un peuple d'entrepreneurs de société, c'est-à-dire une société d'activistes prédisposés. 30 à 50% des Américains sont affiliés à un groupe, une organisation ou une association.

Le développement économique et la diversification démographique liée à une immigration toujours très forte créent autant de groupes caractérisés par des intérêts sectoriels ou de principe, axés sur des réglementations en cours, des avantages financiers, des autorisations de toutes sortes, des questions du débat social...

Le droit à défendre ou faire valoir des intérêts particuliers est assimilé à la liberté d'expression et de pétition inscrite dans le Premier Amendement. La constitution de 1787, amendée en 1791, stipule que « le congrès ne pourra voter aucune loi relative à l'établissement d'une religion, interdisant ou limitant la liberté de la presse, ou le droit des citoyens à se rassembler pacifiquement, et d'adresser une pétition au gouvernement pour réparation des torts ». Ce dernier item désigne donc strictement la défense des intérêts particuliers, le droit de pétition étant confirmé dès 1876 par un arrêt Cruikshank de la Cour Suprême qui l'interprète comme « une conséquence directe du système démocratique ».

La constitution garantit ainsi le droit de faire reconnaître ses intérêts, mais tout au long du XIX^e siècle, seuls les milieux d'affaires sauront en profiter, exerçant leur influence sur l'opinion et les parlementaires. La conscience publique des abus d'influence commence à se développer au temps des Robbers Barons (les Barons Bandits) de la fin du XIX^e : ces chefs de grandes entreprises exerçaient par exemple un protectionnisme sur le coton, poussaient à une restructuration du système bancaire avantageuse pour eux, exigeaient des tracés pour les voies ferrées qui servent leurs intérêts... Le fait qu'à cette époque, « lobbyist » soit une injure comparable à « crook », l'escroc, illustre bien la perception du phénomène par le grand public.

La conscience publique se développe rapidement, et se structure : c'est le temps du Muckraking Journalism, le journalisme d'investigation qui à la fois dénonce et profite des pots de vin. L'Anti-Lobbying Movement et le Sénateur Robert La Follette ouvrent au début du XIX^e la lutte politisée contre les abus des grands trusts, ce qui entraîne la disparition de la corruption visible dans les années 1910 (le Tillman Act de 1907 avait même rendu illégales les contributions des entreprises et banques aux campagnes électorales). C'est ainsi, par une action déjà citoyenne, qu'ont été jetées les premières bases de la législation contrôlant l'activité des groupes de pression aux Etats-Unis.

1.1.2 Régulation – Législation

Suite à une énorme affaire de corruption en 1913 impliquant la National Association of Manufacturers et d'une enquête du Sénat en 1929 sur les tarifs douaniers, une disposition du Public



Utilities Holding Act de 1935 impose l'enregistrement des lobbyistes représentant des holdings devant la Securities Exchange Commission du Congrès. Le Merchant Marine Act de 1935 et le Foreign Agents Registration Act de 1938 imposent la même chose dans leurs domaines respectifs. Ce n'est qu'en 1946 dans le titre III du Legislative Reorganisation Act (plus communément désigné sous le nom de Federal Regulation of Lobbying Act) que le lobbying est réglementée de façon globale, prévoyant quatre type d'obligations pour les groupes :

- toute personne physique ou morale qui sollicite ou reçoit des contributions dans le but principal d'influencer la législation doit conserver un état de toutes les contributions de plus de 500 dollars et de toutes les dépenses supérieures à 10 dollars ainsi que le nom des personnes donatrices ou bénéficiaires.
- les personnes qui sollicitent, collectent ou reçoivent de l'argent dans le but principal d'influencer la législation doivent se faire enregistrer près du Greffe de la Chambre ou du Secrétariat du Sénat
- chaque trimestre, ces informations doivent être transmises au Greffe de la Chambre des Représentants
- toutes ces informations sont publiées chaque trimestre dans le Congressionnal Record

« Cette législation est rien moins que parfaite » selon Yves Mény et Yves Surel, et elle a fait l'objet de nombreuses critiques même au niveau américain. Ainsi de la jurisprudence restrictive du jugement de la Cour Suprême en 1954 (dans l'affaire US contre Harris en 1954 qui mettait en cause le National Farm Committee qui n'avait pas fait état de ses recettes et dépenses) où la Cour a jugé que les règles du Lobbying Act de 1954 ne s'appliquaient qu'aux organisations utilisant la part principale de leurs ressources et aux personnes exerçant leur influence directe pour influencer la législation : « lobbying activities include only direct communication with congressmen on pending or proposed legislation ». Cet interprétation laxiste laissait à la disposition des intéressés nombre de loopholes (failles dans un texte législatif ou réglementaire qui permet aux juristes de le vider de son sens) à exploiter. Il sembla rapidement nécessaire, et cela encore plus après les scandales du Watergate, d'ajuster et de recadrer cette législation imparfaite et insuffisante, ce qui fut fait par le Federal Regulation of Lobbying Act de 1976, et le Ethics in Government Act 1978. Il restait cependant encore des failles : la loi ne concernait que la Congrès et ne s'appliquait ni aux agences fédérales, ni à l'administration, ce qui réduisait considérablement sa portée ; les rapports n'étaient pas standardisés et ne faisaient pas l'objet de contrôle ni d'analyse ; l'activisme des associations religieuses n'était pas considéré comme du lobbying.

En 1991, la Cour des comptes des États-Unis révéla que près de dix mille des treize mille cinq cents personnes et organisations figurant dans l'« Annuaire des représentants de Washington » n'étaient pas inscrites en tant que lobbyistes. Une grande réforme fut alors décidée, en particulier sur cette question du maquillage de l'activité, aboutissant à la loi de 1995. Le Lobbying Disclosure Act 104-65 de 1995, dont le titre complet affirme qu'il est fait "to provide for the disclosure of lobbying



activities to influence the Federal Government and for other purposes” peut être considéré comme le premier texte véritablement restrictif d’un point de vue de droit positif : il n’est plus seulement une réglementation passive, mais comporte des mécanismes de contrôle et de suivi de l’activité des lobbies, même s’il n’a pas pour but de restreindre l’activité des lobbyistes, mais de moraliser certaines pratiques en les forçant à se déclarer.

Autre point significatif, dans le contexte de la globalisation de l’économie, la nouvelle loi de 1995 amende également celle de 1938 sur l’enregistrement des agents étrangers, qui exige maintenant des personnes et des organisations agissant auprès du Congrès au nom de gouvernements et de partis politiques étrangers de s’inscrire auprès du ministère de la Justice. Cependant, le lobbying étranger reste véritablement incomparable et négligeable par rapport au phénomène intra-américain, au niveau des méthodes comme de la puissance.

La réglementation est constituée principalement de la Regulation nr. 31 USC, section 1352 (l’Amendement Byrd, qui définit quelles activités sont du lobbying) et la Regulation 2 USC section 1605 qui indique le mode d’enregistrement et de rapport semi-annuel des activités de lobbyisme. Ces règlements portent sur des sujets très précis quant aux rapports entre lobbies et élus ou fonctionnaires, comme par exemple la question des cadeaux : leur somme peut atteindre à un maximum de 100 dollars par an pour le Sénat, et même de 0 dollars pour les Représentants.

Le fait que les Etats-Unis soit une fédération implique différents niveaux de juridiction et de législation, ce qui alimente une problématique juridique et réglementaire complexe.

Il existe des différences entre les législations des différents Etats : la Première loi a été promulguée au Massachusetts en 1890. Ensuite, il est avéré que plus de la moitié des Etats en ont en 1970⁵. Il existe des différences de définitions sur ce qu’est un lobbyiste, quels sont les buts du lobbying et quel est le niveau de discipline. Les agences d’Etat en charge de la mise en place et de l’application de ces lois sont connues pour leur négligence (Oklahoma, Mississippi, South Carolina)⁶. Ce sont les Etats les plus traditionalistes et les plus libéraux qui ont les lois les plus souples ; certains moralisateurs se distinguent en allant beaucoup plus loin que les lois fédérales. Globalement, dans tous les Etats les lobbies doivent s’enregistrer auprès du secrétariat du Sénat, et dans tous les Etats sauf 5 ils sont soumis à l’obligation de rapports d’activité fréquents.

Certains se plaignent du fait que l’enregistrement obligatoire dans certains états et non dans d’autres crée un obstacle à l’entrée de l’arène politique, inhibant la l’action au sein de l’espace public⁷.

Les Etats-Unis ayant la législation la plus fournie et la plus ancienne à propos du lobbying, on peut se demander quel a été le succès du modèle dans le monde.

On peut noter que l'Allemagne a le même procédé d'enregistrement des lobbies et lobbyistes gravitant autour du Bundestag, depuis 1972.

Pour sa part, le Parlement Européen a cherché à s'organiser à l'américaine; une modification de son règlement intérieur (1997), encore timide, constitue un premier pas: en contrepartie d'une facilité d'accès aux séances et à un certain nombre de documents, les lobbies acceptent d'être enregistrés. progrès par rapport au modèle américain où cette disposition n'a jamais passé le stade du projet politique, ils signent une adhésion de principe à un code de bonne conduite (1996).

Enfin, et bien qu'il soit un voisin direct, le Québec a adopté une législation qui ne considère ni les syndicats ni les corporations professionnelles ni les organisations à visée idéologique ou humanitaire comme exerçant une activité de lobbying (sauf si elles engagent un lobbyiste-conseil qui devra alors s'enregistrer) : selon les critères québécois, sur 25 des plus grandes entreprises de lobbying aux Etats Unis, 10 n'en seraient pas : ceci va à l'encontre d'une certaine transparence, et le débat est ouvert pour une réforme qui prendrait pour modèle les critères américains.

Il apparaît donc que le modèle n'a pas été unanimement ni entièrement repris.

1.2. Les relations entre Institutions et Groupes d'intérêts

Etudier les relations entre institutions et groupes d'intérêts revient à détailler les opportunités du schéma institutionnel, et en particulier de la sphère décisionnelle, qui sont autant d'accès pour des groupes qui représentent quasiment tous les sujets possibles.

1.2.1. Les opportunités du schéma institutionnel

Les biais bureaucratiques qui laissent des points d'approche au lobbying résultent du chevauchement des compétences et de la fluidité des attributions de chacun, aussi bien que du financement des congressmen.

Le système politique américain favorise-t-il l'émergence des groupes d'intérêt ?

- Le mode de séparation et de « check and balances » des pouvoirs, et le fait que le législatif soit traditionnellement plus puissant que l'exécutif,
- La liberté de vote des congressmen, et le travail parlementaire qui s'effectue en comitees, la réglementation et gestion relevant d'une petite cinquantaine d'agences fédérales situées à

Washington et de 2500 agences administratives d'Etat (inflation réglementaire : le hamburger est soumis à 200 lois, 40 000 règlements et 115 000 éléments de jurisprudence)

- Le fait que le législatif soit renouvelé fréquemment (le Congrès demeure une assemblée locale, d'où la vulnérabilité des parlementaires face à la base électorale qui peut le sanctionner tous les deux ans : d'où un certain attentisme-opportunisme⁸ pour les thèmes de campagne. D'ailleurs, le coût moyen d'une campagne est de 150 millions de dollars pour la présidence, 650 000 dollars pour un représentant et 4,8 millions de dollars pour un sénateur. Tout ceci place les élus sous l'influence de ceux qui les financent).

Sont autant d'éléments qui favorisent l'action des lobbies et des lobbyistes. On peut lire la décentralisation et la fragmentation du pouvoir qui caractérisent le système politique américain sont autant de points d'accès. En ce sens, l'existence de groupes d'intérêts particulièrement tournés vers les parlementaires est tout à fait logique.

Les groupes d'intérêt se tournent particulièrement vers le Congrès, d'où la métaphore initiale du « Battle for the Hill », parce que le législatif est indépendant et puissant face à l'exécutif, en particulier dans certains domaines.

C'est ainsi par exemple que le scandale du Watergate a rendu un poids au législatif, en particulier dans le domaine des Relations Internationales qui lui avait été confisqué à l'époque de la « présidence impériale » des années 1960. Le Président se trouve aujourd'hui en position de lobbyiste face au Congrès dans certains dossiers (voir le cas de l'opposition parlementaire au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires en octobre 1999 pour peser sur le Président Clinton).

De même, l'économie relève traditionnellement du Congrès et la prise d'importance de l'économie dans les relations internationales renforce donc son pouvoir. Ce dernier fait est reconnu dans les faits : il y avait une délégation de congressmen au Sommet de la Terre à Rio en 1992, Jacques Chirac est venu plaider la cause de la Force de Réaction Rapide en 1995.

Le Congrès est en bref la cible principale de tous les groupes d'intérêts confondus.

1.2.2. Approcher les sphères décisionnelles

1.2.2.1. Rapports avec la sphère législative

Le travail du lobbyiste est simple : quand un projet de loi est en cours de rédaction ou même au simple stade de la discussion, le lobbyiste a pour mission de transmettre à l'administration et aux élus des chiffres et des arguments susceptibles de servir les intérêts de son client.

Le lobbyiste est un partenaire privilégié des pouvoirs publics américains, à qui il peut servir une analyse globale et technique d'un domaine d'activité privée qu'ils ont du mal à évaluer, en particulier



en raison de leurs faibles effectifs administratifs. Les équipes parlementaires quant à elles sont fournies, de 15 à 50 personnes en fonction de la population de l'Etat, d'où une bonne disponibilité des parlementaires qui sont « démarchables » individuellement dans la mesure où la discipline de parti n'a pas cours aux Etats Unis. Il est assez fréquent de voir des majorités parlementaires plurielles se dessiner autour de projets ponctuels ; il est donc particulièrement utile de maîtriser les subtilités de l'équilibre parlementaire et de démarcher personnellement les élus.

Les travaux préparatoires ont une énorme importance en matière de législation ; aux Etats Unis les lobbyistes peuvent y agir tout au long de la procédure en personne (dépositions ou hearings devant la commission, débats devant les chambres, comités de révision ou d'investigation), ou par influence (sur les fonctionnaires ou autres Commissionners on Uniform State Law lors des rapports de commissions, de l'enregistrement des conclusions etc). Les audiences pré-législatives au Congrès constituent des tribunes publiques pour les lobbies, mais aussi des espaces de concertation et de dialogue pour la préparation des politiques fédérales. Il est cependant évident que ces audiences ne constituent que la partie émergée de l'iceberg de relations des lobbies avec les parlementaires et leurs assistants, les fonctionnaires et les membres du gouvernement.

Prenons l'exemple de la préparation de l'Uruguay Round en 1992⁹ : le gouvernement a fini par persuader les grands groupes concernés par l'agenda, plutôt partisans du multilatéralisme, d'accepter de promouvoir le bilatéralisme lors du Round pour servir les objectifs commerciaux des Etats-Unis, à l'occasion des Sous-comité du Commerce International du Sénat et du Sous Comité du Commerce à la Chambre des Représentants.

De la même manière, l'influence des groupes d'intérêts sur la politique extérieure et étrangère est forte. On connaît l'importance démographique des Three I's : Israel, Ireland, Italy. AIPAC (Americain Israel Public Affairs Committee) qui est le plus important lobby israélien aux Etats Unis, représente 55 associations juive-américaines et revendique quatre millions d'électeurs dans des Etats clefs (en particulier New York et la Californie). Le caucus arménien au Congrès est de 70 membres, ce qui n'est peut-être pas sans rapport avec le fait que l'Arménie soit le quatrième récipiendaire d'aides américaines par habitant. Enfin, les lobbies agricoles ont réussi à faire vendre en 1999 500 millions de dollars de céréales à l'Iran, ce qui est contradictoire avec le reste de la politique américaine à l'égard de l'Iran.

1.2.2.2. Interaction avec le domaine judiciaire

On a vu le rôle que peuvent jouer les groupes dans la création de la loi ; Franck Farnel relève que la jurisprudence prouve que les tribunaux tendent de plus en plus à utiliser pour l'interprétation d'une loi l'opinion des groupements ou de personnes qui ont participé à son élaboration.

Par ailleurs, la sphère judiciaire n'est pas hors de portée de par son fractionnement : le New York Times du 14 avril 1987 a dénoncé le fait qu'un juge texan qui avait condamné Texaco à payer une



amende de 10 milliards de dollars, en avait reçu 10 000 pour sa campagne électorale de Penzoil, compagnie concurrente et d'ailleurs à l'origine des poursuites contre Texaco.

1.2.2.3. Le paradoxe de balance des pouvoirs : le lobbying d'Etat

Il est profondément surprenant pour un point de vue européen, où ces tractations sont le plus souvent internes et officieuses, de constater l'effectivité d'un lobbying au sein de l'administration même. En effet le Congrès tient les cordons de la bourse, ce qui pousse tous les ministères à avoir des lobbyistes sur la colline. Exemple sans doute le plus probant, le Pentagone consacre un budget de 10 millions de dollars par an pour cultiver les liens avec le Congrès et gérer l'accès à des postes, des responsabilités et des crédits. Il redouble donc la présence du lobby militaro-industriel qui pousserait à la croissance des budgets de la défense selon Justin VAISSE (cf. sous la présidence Clinton, en 1998, une décision paradoxale d'augmenter le budget de 106 milliards de dollars sur 6 ans malgré la disparition de la menace soviétique).

1.2.3. La défense de tous les intérêts

Une rapide prospection sur le browser Google amène 678 000 résultats pour les entrées « interest, lobby, usa » et la diversité des sites indique qu'il existe véritablement des organisations sur à peu près tous les sujets imaginables, du fait de l'ancienneté du phénomène de groupement de défense d'intérêts, de la faiblesse de l'Etat-providence et de la vitalité de la société de consommation aux Etats-Unis.

On peut distinguer deux grandes vagues de développement du lobbying entre 1820 et 1970 :

- la première a compté par exemple les YMCA Young Men's Christian Association ou les organisations abolitionnistes, c'est-à-dire des mouvements d'organisation sociale et liées aux droits de l'Homme.
- la seconde vague rassemble l'émergence des stratégies économiques et d'entreprises de l'ère industrielle comme le National Association of manufacturers.

La troisième vague, celle des « grassroots », sera présentée dans le 3.1. car elle fait preuve de caractères tout à fait novateurs dans ses capacités et ses méthodes d'influence. Indiquons seulement à ce stade qu'elle est née dans les années 1970 et a encore cours aujourd'hui, qu'elle est centrée autour des nouvelles problématiques de la libération des mœurs et du développement de la consommation-économie-globalisation.

Aujourd'hui se présente donc la juxtaposition de ces trois vagues de sédiments organisationnels réunis en des réseaux plus ou moins permanents.

Citons quelques exemples de lobbies d'entreprises et de professions :



La situation aux Etats-Unis illustre la distinction traditionnelle entre lobbies particuliers (comme ceux menés par les services internes de Boeing ou IBM) et organisations-parapluies ou « peak organisations ».

On peut noter d'une part les « Small business organisations » qui regroupent des petites entreprises comme la National Federation of Independent Business qui compte 5000 membres, ce qui semble assez peu ; mais ce sont des entreprises locales qui sont d'un grand poids électoral ; et d'autre part des structures du Big Business comme l'ensemble des organisations du monde agricole¹⁰ et de grandes entreprises comme la National Association of Manufacturers créée en 1895 pour défendre les intérêts des industries, ou l'American Chamber of Commerce qui rassemble un peu plus de 4000 chambres locales et autres associations de commerce, ou encore le Business Roundtable qui rassemble 1080 présidents-directeurs-généraux des plus grandes entreprises américaines.

Les associations professionnelles sont parfois très anciennes et très puissantes : l'American Medical Association, créée en 1847, opposée à Medicare et Medicaid de Clinton avec un budget de 6 millions de dollars, fit échouer le projet de Clinton (la bataille autour la réforme du système de santé aurait mobilisé 300 millions de dollars). De même, la National Association of Home Builders autant que le Realtors Association (environ 900 000 membres et 6 millions de dollars de budget pour 700 employés) influencent véritablement les Fair Housing Laws sur les normes de construction et d'équipement.

Enfin, pour les lobbies américains, il s'agit donc et depuis bien longtemps de jouer de la répartition territoriale et fonctionnelle du pouvoir qui sont autant de points d'accès à et de pression sur la sphère du policy-making.

A Washington, il y avait 15 000 personnes enregistrés en 1997 au titre d'actifs, puis 20 000 en 1999, et Justin Vaïsse estime la population lobbyisante à 30 000 personnes à l'hiver 1999-2000¹¹. D'après le politologue Salah Oueslati il y aurait aux Etats Unis une proportion de 38 professionnels ou bénévoles actifs par personne lobbyisable. La plupart ont leur siège ou bureau dans la K-Street.

Quel est le budget général annuel de l'activité ? *Campaigns and Elections* donne pour 1991-1992 le chiffre de 470 millions, et 790 millions pour 1993-1994¹² (à cause de la bataille sur la réforme du système de santé). Le site www.opensecrets.org publie pour 1999 le chiffre de 1,45 milliard de dollars. On peut observer un classement décroissant par secteur qui correspond globalement à la part des secteurs dans le PIB : Finance et réassurance ; Business ; Santé ; nouvelles technologies de l'information et de la communication ; Ressources naturelles et énergétiques ; Transports ; Agribusiness... Franck Farnel¹³ évalue à 60 000 dollars par an en 1994 le budget d'un monitoring-reporting certes passif mais de bonne qualité, et plusieurs millions de dollars par an pour une action sensible avec personnel et infrastructures sur place.

En bref, pour reprendre la question de Justin Vaïsse, « qui gouverne à Washington D.C. », et d'ailleurs aussi dans le reste des Etats Unis ?

« Le centre se détermine en fonction d'équilibres qui se réalisent en partie en dehors de lui et qui envahissent son espace de décision »¹⁴, n'évoluant donc que selon des règles instituées par le temps et dans des limites très étroites. Pourtant on peut distinguer, dans ce développement historique, un grouillement qui s'équilibre ; ce que Michel Offerlé désigne par l'expression « configurations d'interaction »¹⁵ est en effet autant un mode d'équilibre qu'un *modus operandi* de la sphère politique. On peut ainsi toucher à des certitudes de coopération fructueuse et de véritable mode de gestion du pouvoir.

1.3. Pratiques et tendances

Quels sont aujourd'hui les phénomènes les plus marquants du paysage et de l'action des lobbies aux Etats-Unis ? On peut en relever au moins deux, le phénomène Grassroots étant une évolution quantitative, et la technicisation-professionnalisation étant une mutation qualitative de l'action de défense ou de promotion d'intérêts particuliers.

1.3.1. Le phénomène Grassroots

Ce terme incite à une brève recherche étymologique. « Grass » désigne, en argot britannique, une personne qui informe, voire un informateur au sens semi-criminel du terme. Le dictionnaire Collins signale un vieux sens qui fait référence aux espaces ruraux ou d'origine en opposition avec la ville ou le lieu de présence, et un sens moderne qui désigne des personnes ayant une activité sociale ou politique sans être affiliés à un parti ou une partie. Le dictionnaire Harrap's y voit la base d'une organisation (la notion inverse d'élément leader d'une organisation étant alors 'grasstops'). Le dictionnaire Robert enfin indique que le terme fait référence aux éléments constitutifs d'un groupe social (culture, religion, origine géographique...) et par extension à tout lobby autre que directement financier ou économique.

On peut faire une synthèse de toutes ces définitions et en déduire un mouvement local né d'une initiative citoyenne, qui a pour but d'atteindre directement à la sphère décisionnelle pour promouvoir ou défendre des intérêts de masse. On peut ajouter que c'est toujours, à l'origine, une organisation à but non lucratif pour faire une distinction claire avec les cabinets professionnels de relations publiques.

Le « Grassroots lobbying » comme mode particulier d'action de lobbying, fonctionne souvent par « issue campaigning », c'est à dire des actions de mobilisation et de démonstration autour d'une

problématique précise : réglementation en cours, avantages financiers, autorisations de toutes sortes, débats mondiaux.... Cette troisième vague d'action publique, pour reprendre la classification chronologique présentée plus haut, dessine de cette manière les nouveaux contours d'une société marquée par la libération de la femme et des mœurs en général, l'ère de la consommation et du phénomène de l'accountability, et les enjeux sociaux, culturels et économiques de la globalisation.

Cependant on peut noter dans ce phénomène des grassroots, comme le font des professionnels interrogés en février 1999¹⁶, l'émergence rapports complexes entre simples citoyens, groupes d'activistes et équipes professionnelles de gestion. En effet les grassroots sont de nouveaux acteurs qui sont une nouvelle arme pour les grasstops qui arrivent à les manipuler (qu'ils soient les microgroupes à la tête des groupes de citoyens, ou des cabinets de professionnels en charge d'une action pour un client selon les définitions).

On sait aujourd'hui, et c'est en lien avec le professionnalisme croissant dont fait preuve l'activité, que les grasstops lancent des actions-manifestations-prises de contacts en province pour toucher plus sûrement les congressmen en les affolant sur leur électorat. Finalement, les lobbies (professionnels ou citoyens) maîtrisent aujourd'hui très bien la sensibilité des élus aux intérêts locaux et de court terme, et moins aux problématiques fédérales – ce qui crée par ailleurs des problèmes de cohérence du programme de politiques publiques (voir *supra* le paradoxe de la croissance du budget de défense sous la présidence Clinton).

Le phénomène grassroots a transformé positivement la fonction des lobbyistes professionnels qui sont parfois maintenant en charge de la gestion et de la direction des campagnes grassroots. C'est en quoi eux-mêmes peuvent considérer que leur tâche a évolué « from being a solo performer to becoming a feld marshal »¹⁷ avec des responsabilités de stratégies de masse, au delà du fait que l'existence des ces groupes de personnes présentes physiquement derrière le lobbyiste renforce son poids. D'un point de vue médiatique, le soutien des grassroots est même devenu incontournable pour assurer la crédibilité d'une campagne : la présence de Ralph Nader, fondateur de Public Citizen, aux côtés d'Al Gore pour la campagne présidentielle de 1996 en est l'illustration la plus radicale.

Détailler quatre exemples de groupes d'intérêt public permet de mieux cerner leur développement et importance au sein du paysage actuel.

- Ralph Nader a fondé la première 'public advocacy organisation', à la suite d'un procès contre General Motors pour intimidation qui l'avait rendu célèbre.
- A son tour John Gardner a développé Common Cause en 1974, se fondant sur le constat simple que « everyone is represented at Washington DC but the people », A cette époque où le grassroots n'était pas encore commun et où le coût de la vie était plus bas, John Gardner avait pu ne faire qu'un investissement de 250 000 dollars au départ consistant en des encarts publicitaires dans la grande presse, puis une opération de courriers, et en six mois,

l'association atteignait 100 000 membres et avait 1,5 million en banque ; la vitesse de croisière (jamais moins de 300 000 membres) fut atteinte avec le Watergate.

- Troisième exemple, les « pro-life » et « pro-choice associations » sont l'illustration d'issue-campaigns sur la question de l'avortement qui perdurent, en équilibre parfait depuis les années 1960.
- Enfin, les Think Tanks peuvent être considérés comme des lobbies dans le sens où ils ont parfois une production thématique ou technique qu'ils mettent au service de la défense ou de la promotion d'une cause. The Heritage Foundation, par exemple, a écrit la plus grande partie des deux programmes électoraux de Reagan *Mandate for Leadership I and II* ; le Center for Strategic and International Studies s'est quant à lui positionné de manière non politisée contre l'opération Renard du Désert et la guerre des Balkans.

1.3.2. Professionnalisation et technicisation face aux enjeux

Du point de vue des méthodes, l'interpénétration des stratégies est visiblement forte entre les groupes et les cabinets.

Parlons d'abord du professionnalisme acéré dont font preuve les stratégies de lobbying aujourd'hui.

De nos jours, les sujets importants ne sont plus simplement lobbyisés (au sens de « démarchés ») : ils sont managés, en utilisant un cocktail de Public Relations Management, de mobilisation des Grassroots et de stratégies de Cabinets. La campagne publique n'est pas un concept nouveau, mais dans les dernières décennies ce sont des centaines de cabinets et de groupes qui ont appris à user de ces techniques populaires, tant au niveau local que fédéral.

Pour les lobbies de tous pays, il est essentiel de lier deux modalités d'influence : agir en se pliant au système et en se faisant accepter comme légitime sur sa représentativité ou sa compétence ; ou violer les normes par des méthodes inusitées qui vont modifier les rapports de force (manifestations, désobéissance civique, chantage électoral...). C'est pourquoi, aux Etats-Unis comme partout, les lobbies proposent des conseils, des argumentaires, des informations techniques aux attachés parlementaires (les équipes parlementaires sont très fournies, cf, *supra*). Ils lancent aussi des opérations de relations publiques (le « wining and dining ») et des opérations directement publiques (manifestations, pétitions qui peuvent être le résultat de stratégie combinée des équipe grassroots et grassstops pour assurer des actions d'ampleur et d'autres plus ciblées.). C'est pourquoi les cabinets professionnels promeuvent leurs services par des publicités dans des publications spécialisées qui affirment « Call us today, we'll call for you tomorrow ! »¹⁸, ou leur capacité à effectuer du « general consulting », du « field operation », du « direct mailing » ou du « community coalition building » par l'inscription dans des annuaires ou répertoires typologiques¹⁹.



La stratégie actuellement la plus en usage dans les cabinets et les grasstops répond à la loi de la mobilisation maximale : il faut appliquer les méthodes de campagne électorale au contexte législatif. Cette stratégie d'influence sur tous les niveaux de population et de pouvoir a été créée dans les années 80, à partir du cabinet Winer Wagner and Associates fondé en 1975 par l'ancien directeur du Comité démocrate de campagne pour le Congrès de 1974. Mais aujourd'hui, Cassidy and Associates²⁰ propose tout ensemble un département de Relations avec le Gouvernement, de Relations Publiques et de Grassroots Lobbying.

La composition des équipes d'issue campaigning reflète idéalement cette logique professionnaliste: il est conseillé de réutiliser d'anciens congressmen qui ont un bon accès aux cercles et aux logiques des politiques publiques: par exemple, le chef actuel des lobbyistes de l'AARP (American Association of Retired Persons) a été directeur de la Commission Vieillesse du Sénat. Cela constitue des élites tournantes dont les services se paient fort cher.

Outre la professionnalisation, la technicisation est l'autre caractère marquant de l'activité. Le lobbying grassroots est un lobbying bénévole et de masse ; il utilise donc toutes les possibilités techniques de démarchage à bas coût et à grande échelle, revoyant les classiques du marketing direct.

- Le concept de la Personal Touch, ainsi qu'il est décrit par Ron Faucheux²¹, indique le fait que la communication directe et personnelle est exponentielle : les systèmes traditionnels de mailings ont évolué dans des e-mailings et des sites webs interactifs et personnalisables pour informer, organiser et mobiliser (même si l'effet dépend largement de la créativité de la campagne-même). L'utilisation de la radio et de la télévision est accrue pour renforcer le message et les thèmes de campagne, permettant une conceptualisation de la cause et la production d'un message stylisé qui tourne en boucle (l'AARP a un studio de radio et un autre de télévision qui émettent en continu). Ron Faucheux identifie les fonctions particulières de chaque moyen de communication à utiliser selon une chronologie bien établie : le courrier pour donner la substance du message²², le téléphone pour transmettre la chaleur de l'appel à la mobilisation²³, le mail pour signifier l'urgence de l'action.
- Mobilisation « in-house » nouvelle version : désignant toujours chez le même auteur la capacité à mobiliser de manière interne, cette mobilisation s'applique au personnel de l'entreprise ou de l'organisation elle-même. C'est la méthode du IAA (Independent Insurance Agents of America) qui rassemble 140 000 des 280 000 agents d'assurance américains, et les mobilise par une newsletter régulière et des stages d'info-formation dont le rythme est calqué sur celui des élections fédérales.



- La théorie de l'Advocate est la version dans les grassroots de cette mobilisation « in-house » - nouvelle version : il s'agit non seulement faire comprendre les tenants et aboutissants de la cause au militant, mais aussi le rendre capable de réexpliquer lui-même la cause à d'autres. Il s'agit donc de créer un « advocate » : une personne-clé que l'on pourra faire écrire, appeler ou rencontrer personnellement l' élu pour le démarcher non-professionnellement, et qui sera aussi un mobilisateur de voisinage (cf. phénomènes des NIMBY, Not In My Backyard). Ron Faucheux identifie ainsi les phases de la campagne de mobilisation personnelle : Recherche, Ciblage, Sensibilisation, Recrutement, Activation, Suivi et Soutien. C'est la méthode pratiquée entre autres par le NFIB (National Federation of Independent Businesses) qui comptait en 1995 617 000 membres classifiés en membres A qui ont répondu à une sollicitation dans l'année, AA qui ont répondu à deux ou plus, 40000 Guardian Members qui sont actifs, et enfin 3000 Key Contacts dont on connaît les relations avec des personnages officiels ou publics. Cette méthode est aussi mise en pratique par le ANA (American Nursing Association) qui compte en 1996 35 000 activistes entraînées pour le N-STAT Program (Nurses Strategic Action Team Program). Cependant, rien ne semble réellement remplacer la faculté d'analyse des affaires publiques et de management des in-house-activists qui peut être assurée par les Outside Consultants and Vendors, c'est-à-dire par des cabinets.
- Le Recrutement universel est la méthode choisie par le NRA (National Restaurant Association) en particulier : ce groupement ne rassemble pas seulement le huitième des établissements de restauration des Etats-Unis mais aussi tous ceux qui partagent un intérêt pour le thème et qui veulent se joindre à la cause. De la même manière, la campagne de pub du HIIA (Health Insurance Industry of America) ne s'adressait pas seulement aux agents d'assurance, mais à tous les usagers de santé et médecins : une campagne de spots TV « Harry et Louise » pendant la bataille de la réforme du système de santé pour 15 millions de dollars, donnait un numéro vert par lequel furent recrutés 40 000 activistes, qui occasionnèrent environ 200 000 contacts avec des membres du Congrès. Une technique nouvelle pour effectuer le recrutement universel, jugée assez agressive et très efficace par les professionnels interrogés dans *Campaigns and Elections* de février 1999, est celle des « interactive kiosks » dans des lieux publics où les passants trouvent de l'information et des lettres-types et cartes postales pré-imprimées, meetings retransmis par satellite, un numéro vert et des forums virtuels.
- le Principe d'occupation du terrain géographique et relationnel est l'une des méthodes pratiquées par le NALU (National Association of Life Underwriters) qui rassemblait 10 000 souscripteurs d'assurance-vie en 1995. Ses responsables de districts rencontrent leurs élus trois à quatre fois par an, et organisent annuellement les Capitol Hill Days (un congrès officiel de ses membres en plein Congrès).
- Le règne de nouveaux groupes fédérateurs qui ont fait le choix de la masse comme l'illustre l'AARP surnommé le Lobby Gris : créé en 1958 il a fortement participé au développement

exponentiel de la vague des grassroots et en particulier des organisations de retraités²⁴, par son succès dans tous les domaines. Il compte aujourd'hui 35 millions de membres (soit moitié de la population américaine de plus de 50 ans et 20% de l'électorat américain), un bureau de 10 personnes à Washington DC et neuf bureaux à travers les Etats Unis, 1100 personnes à temps plein. Il est classé par *Fortune* comme le lobby le plus puissant des Etats-Unis en 2000. Sa stratégie de recrutement maximum passe par une gestion de type entrepreneuriale : en effet, elle s'appuie sur des partenariats avec des groupes privés qui proposent des services (« material incentives » : réductions sur les cartes des crédit, les assurances, les prix des hôtels...) pour une carte de membre qui reste bon marché : 12,50 dollars pour 2003, ce qui incite fortement à l'adhésion.

L'AARP dispose actuellement d'un département des affaires législatives qui fait des propositions sur tous les volets de la politique de la vieillesse ; d'un centre d'études sur les politiques publiques (Public Policy Institute) et d'un institut de sondage et de prévision financés par une fondation ; de deux revues bimensuelles, trois revues trimestrielles dont une en espagnol, un bulletin sur les questions de la main d'œuvre âgée distribué gratuitement à plus de 15 000 chefs d'entreprises ; de studios de télévision et de radio.

L'AARP exerce une action ciblée et de masse, par des envois de courrier et des démarches d'advocates, sur d'une part le Sub-Committee on Social Security qui est l'accès au pouvoir législatif ; et d'autre part la White House Conference on Aging²⁵, et le Leadership Conference on Aging Organisations (une sorte de plate-forme des organisations du secteur gérontologique, les délégués élus travaillent en quatre groupes sur la santé le logement la recherche et l'économie et auditionnent des décideurs publics et des fonctionnaires pour décider des grandes orientations de la politique fédérale sur la vieillesse) qui sont deux voies d'accès direct à l'exécutif.

C'est donc un véritable groupe de vie qui propose un programme complet pratique, politique, et stratégique.

Pour conclure sur ce double aspect d'émergence des grassroots et de technicisation-professionnalisme, on peut dire que l'activité est devenue plus sophistiquée et a pris conscience de l'importance de la substance. Les sénateurs qui voient et entendent des gens dans la rue, à Washington et dans leurs circonscriptions, se mobilisent sur un sujet.

Que pensent les lobbyistes traditionnels du phénomène grassroots ? Que ce mode d'action est parfaitement pertinent pour les sujets émotionnels ou affectifs où la cible est l'élus indécis, même si les méthodes traditionnelles continuent à être les plus efficaces pour les sujets plus techniques, et pour canaliser-finaliser l'action des grassroots. Que le grassroots lobbying commence lui aussi à souffrir de ses « recettes » et que les méthodes seront encore et toujours à renouveler ; et qu'à cet égard les NTIC ajoutent rapidité et précision à la communication. Que les frictions entre grassroots activists et

lobbyistes seront de plus en plus faibles avec l'interpénétration des méthodes et la communauté d'intérêts. Que l'internal lobbying est promis à un fort développement²⁶.

Les grassroots et le développement toujours patent des cabinets de lobbying ont-ils finalement une bonne influence ou un mauvais effet sur la démocratie ?

Les grassroots menaient surtout des campagnes au niveau de l'Etat, n'ayant souvent pas les moyens de le faire à l'échelle fédérale ; les thèmes liés à l'environnement et à la consommation restent liés au local ou au sub-fédéral. Mais aujourd'hui la technicisation des techniques de démarchage et les possibilités techniques de transport permet de toucher une audience beaucoup plus large et de créer des réseaux d'activismes locaux et d'obtenir un réel pouvoir de levier.

Certains y voient encore un instrument de manipulation par les riches et influents, d'autres y voient un moyen de remobilisation citoyenne et de réintérêt pour les questions publics, ce qui accélère le turnover du système électoral et augmente la productivité de la sphère décisionnelle. Le Public Affairs Council, the American Society of Associations Executives et certaines écoles comme la George Washington University's Graduate School of Political Management promeuvent la reconnaissance des grassroots par les instances lobbyistes et institutionnelles. Pourtant il faut rappeler que le lobbying par les grassroots, quand il est fait honnêtement, est en parfaite conformité avec le Premier Amendement et un outil tout à fait légitime et efficace de démocratie directe. Il serait même d'après Pauline Champoux-Lesage²⁷, une potentielle revanche de la société civile sur les pouvoirs politiques institués, et incarnerait une « démocratie dans le bon sens » en privilégiant le mouvement de bas en haut de la pyramide.

Conclusion partielle

En conclusion de cette partie, il est possible d'affirmer que les Américains pratiquent le lobbying le plus actif du monde, et ce aux niveaux les plus élevés de la hiérarchie ; ils font preuve d'une présence intense qui se développe actuellement en profondeur et en largeur, jouant sur la mobilisation de masses non activistes dans les Etats, hors de l'espace naturel de Washington. Ils s'appuient sur des moyens importants, mais leur stratégie n'est pas toujours des plus subtiles. Ceci est une transition facile vers ce qu'on peut considérer comme le contre-exemple le plus illustratif de cet encadrement et de cette activité bénéfique des groupes d'intérêt, le cas du financement des campagnes électorales ; c'est en effet un domaine qui reste fondamentalement différent et critiqué.

2. Le financement des campagnes électorales, symptomatique des excès de l'activité de lobbying

Comme mentionné dès l'introduction, le lobbying est souvent perçu avec beaucoup de suspicion comme « une activité de l'ombre » qui vise à détourner voire corrompre les détenteurs du pouvoir que sont les représentants du peuple. Cette perception est d'autant plus vraie en ce qui concerne les contributions des lobbies aux campagnes électorales des candidats et de leur parti et ce, tant au niveau fédéral qu'étatique. En effet, la participation monétaire substantielle des lobbies aux dépenses engagées pour mener une campagne électorale d'envergure laisse planer un doute sur l'indépendance du candidat une fois ce dernier élu²⁸. S'il existe plusieurs moyens pour un lobbyiste d'influencer un parlementaire, tous ces moyens sont très coûteux. Or, qu'advient-il si le lobby a la possibilité de faire élire le parlementaire qui le soutient ? Est-ce que l'idéal américain de la Démocratie Représentative peut survivre et demeurer pérenne dans de telles conditions ? C'est le problème que pose le financement des campagnes électorales.

Ainsi, consciente et alarmée par les liens qui existent entre les élus américains et les groupes de pression, une citoyenne américaine de 90 ans, Mademoiselle Haddock, a relevé le défi de faire avaliser, en dernière instance, par le Président des Etats-Unis G.W Bush, un texte qui interdise les contributions non réglementées des lobbies aux partis et aux candidats. Le texte désormais adopté est généralement connu sous le nom des deux Sénateurs qui l'ont rédigé : la McCain-Feingold Reform porte sur le financement des campagnes électorales comme nous le verrons en dernier lieu. La vieille dame qui s'est livrée corps et âme dans la bataille a donc obtenu gain de cause en ce faisant surnommer « Grand-mère D », le D représentant la Démocratie et en sillonnant pendant 14 mois les Etats-Unis, d'Est en Ouest, pour prêcher la « bonne parole démocratique ». Sa croisade contre les contributions électorales non réglementées qui lui semblaient mettre en péril l'équilibre démocratique américain, a largement été relayée par les médias américains, ce qui s'est avéré être payant²⁹.

Avant d'entrer dans les détails de la nouvelle réforme, il convient de présenter le cadre légal préexistant puis, la diversité et l'importance des différentes sources de financement ainsi que leurs conséquences sur le système politique américain.

2.1. Les grandes tendances du financement des campagnes électorales.

2.1.1 L'encadrement légal³⁰

Aux Etats-Unis, le financement des campagnes électorales a été régulé par le gouvernement fédéral depuis plus de cent ans. Cependant, les inquiétudes concernant l'infiltration de l'argent dans le

système politique américain remontent principalement à l'apparition et au développement de grandes entreprises à l'aube du 19^e siècle, comme déjà mentionné en première partie.

Au cours du 19^{ème} siècle, l'importance grandissante de l'influence et du pouvoir des firmes ont commencé à être perçus comme menaçants, mais ce n'est véritablement qu'en 1907, avec le Tillman Act, que les contributions des firmes furent interdites pour les élections fédérales. Cette loi n'a que ponctuellement permis de mettre fin à la corruption puisqu'elle a été abrogée par la suite. De surcroît, la loi ne réglementait que le niveau fédéral, ce qui laissait la porte ouverte au trafic d'influence au niveau des Etats.

Tout au long de la première partie du 20^{ème} siècle, rien de significatif n'a été fait pour contrôler et limiter les contributions électorales dans la mesure où les lois votées par le Congrès n'étaient pas suivies d'effets. Aucun moyen d'application de la loi n'a été mis en place. Toutefois, certains textes réglementaires méritent d'être relevés. C'est le cas des Hatch Acts de 1939 et 1940 qui ont limité les possibilités de levées de fond auprès des employés du gouvernement et prohibé les contributions de plus de 5000 dollars pour un particulier. Ensuite, le Hartley Act de 1947 revêt une importance particulière. En interdisant aux syndicats et aux entreprises de donner directement de l'argent pour le financement des campagnes fédérales, il a favorisé la création des Political Action Committee, PACs, qui se définissent comme des organismes *ad hoc* créés pour soutenir financièrement une cause. Le président du CIO (Congress Industrial Organizations) de l'époque, John Lewis, décida, pour échapper à la législation, de créer le CIO-PAC, c'est à dire un groupe d'action qui pourrait dépenser autant qu'il le voudrait sans subir les contraintes imposées par la loi. Ce n'est qu'ultérieurement que les PACs ont été traduits juridiquement, il semblerait donc que leur avènement tienne d'un malheureux concours de circonstances.

Pour résumer, l'encadrement légal du financement des campagnes fédérales relevait encore essentiellement, jusqu'à la réforme du 27 mars 2002, de deux cadres juridiques distincts. D'une part, le Federal Election Campaign Act – FECA, de 1971 et son organisme le Federal Election Commission – FEC. Et d'autre part, le jugement de la Court Suprême dans le cas Buckley vs Valeo, de 1976, représentaient le dispositif légal à respecter.

Tout d'abord, la FECA a instauré des limites aux contributions des riches donateurs privés et a officiellement et juridiquement créer les PACs qui ne sont d'ailleurs pas dénommés de la sorte dans le texte de loi original³¹. Les limites instaurées par la loi peuvent être résumées comme suit : les donateurs privés pouvaient contribuer directement auprès des candidats à hauteur de 1000 dollars par candidat et par élection, sachant que les primaires et les élections générales sont considérées comme distinctes. Pour ce qui concerne les PACs, les particuliers pouvaient « offrir » à l'organisme jusqu'à 5000 dollars par PAC et par élections. Quant aux PACs eux-mêmes, leurs contributions sont également limitées à 5000 dollars par candidat et par élections. Les amendements apportés à la FECA en 1974, ont permis la mise en place de la FEC, l'agence gouvernementale indépendante chargée de faire respecter la loi sur le financement des campagnes électorales. Cette création marque un véritable

tournant dans l'appréhension des problèmes liés au financement des campagnes électorales aux Etats-Unis dans la mesure où un organisme est en charge de contrôler les plus efficacement et le plus souvent possible les mouvements financiers entre les PACs, les riches donateurs, les entreprises, les candidats et les partis.

Ensuite, le jugement de la Cour suprême concernant l'affaire Buckley-Valeo en 1976, vient compléter le dispositif législatif américain d'encadrement du financement des campagnes. Le dit jugement accorde un statut particulier aux dépenses électorales des individus ou groupes d'individus indépendants c'est à dire, sans affiliation partisane, en vertu du Premier Amendement de la Constitution américaine, relatif à la liberté d'expression, «free speech». En effet, la décision leur reconnaît le droit de communiquer un message politique aux électeurs et pour ce faire d'y mettre tous les moyens financiers qu'ils jugent nécessaires, à la seule condition que celui-ci ne soit pas coordonné avec le candidat auquel il fait référence.

2.1.2. L'explosion des coûts de campagne

Depuis une trentaine d'années, l'augmentation incessante des coûts électoraux due au nombre croissant de supports médiatiques disponibles : la télévision, l'affichage, la radio et l'Internet, pour ne citer que les plus connus, pose le problème du financement des campagnes et plus précisément de la provenance de l'argent. Ainsi, les fonds employés sont au cœur d'une vive controverse que nous allons expliciter. Mais, au préalable, il est pertinent d'illustrer concrètement l'importance des coûts engagés dans le financement électoral. En 2000, le coût total des dépenses des élections aux Congrès et à la Présidence s'élevait à presque 3 milliards de dollars alors qu'en 1996, ils représentaient 2,2 milliards de dollars et en 1996, 1,8 milliards de dollars. Pour être encore plus précis et illustratif, on peut se référer à la campagne de G.W. Bush qui a atteint le record maximal de fonds jamais engagés, en dépensant plus de 191 millions de dollars, en incluant les fonds publics³².

2.2. Les sources de financement

Le financement des campagnes électorales fédérales américaines se fait à travers l'étude des deux types de fonds utilisés (argent dur et argent flou) et à travers leurs évolutions respectives.

2.2.1. L'argent dur (Hard Money)

Il correspond à celui qui est défini et contrôlé par la FECA. Il est utilisé dans le but d'influencer directement le résultat des élections fédérales tant au niveau du Congrès qu'au niveau



présidentiel. Par influence directe, la Commission Fédérale des Elections³³ se refaire au fait que l'argent dur peut être utilisé pour se prononcer de façon explicite en faveur -ou non- d'un candidat, à l'aide d'expressions comme « vote for the president », « reelect your congressman »³⁴.

La FECA encadre donc l'utilisation de l'argent dans les campagnes électorales fédérales par plusieurs méthodes. Tout d'abord, elle interdit toutes contributions ou dépenses provenant de syndicats, d'entreprises ou de riches donateurs. Ensuite, les contributions aux candidats, aux partis et aux groupes de soutien officiels des candidats : Political Action Committee (PAC) sont limitées. Enfin, la FECA contraint ces mêmes agents à déclarer auprès de la FEC l'ensemble des montants reçus et dépensés à des fins électorales³⁵.

Par ailleurs, l'argent dur peut être utilisé dans le cadre de dépenses indépendantes. Elles reposent sur le fait que la loi fédérale accorde un statut particulier aux dépenses électorales des individus ou groupes d'individus indépendants³⁶, c'est à dire, sans affiliation partisane. C'est la décision de la Court Suprême dans le cas Buckley vs Valéo, de 1976, qui fonde la légitimité de telles dépenses, comme nous l'avons déjà souligné. La décision rendue, en vertu du premier amendement de la Constitution, relatif à la liberté d'expression, reconnaît le droit aux individus de communiquer un message politique aux électeurs.

2.2.2. *L'argent flou (Soft Money)*

L'argent flou désigne l'ensemble de l'argent collecté et dépensé en dehors des limites et des interdictions de la loi fédérale. C'est pourquoi, il doit impérativement être utilisé pour supporter le parti, et non pas, pour financer les campagnes électorales des candidats. Or, l'ambiguïté actuelle relève du fait que l'argent flou est employé pour « propulser » les campagnes électorales fédérales des candidats³⁷. La distinction entre « hard money » et « soft money » n'a pas été créée par le Congrès mais par la FEC, en 1978, sous l'impulsion de l'État du Kansas. Ce dernier réclamait la permission de verser l'argent collecté non seulement pour promouvoir un candidat mais également à d'autres fins connexes comme inciter les citoyens au vote. Ce qui a ouvert la voie à un détournement de l'utilisation de l'argent flou.

D'abord, qu'entend-t-on par « Party soft money » (l'argent flou utilisé par les partis)³⁸ ? Bien qu'au niveau fédéral les contributions provenant de syndicats, d'entreprises ou de riches mécènes sont interdites, il n'en est pas de même au niveau des états. Un transfert des fonds s'opère donc entre les sommes récoltées à des fins électorales, par les partis et les PACs au niveau national, vers le niveau fédéral, où ces contributions sont interdites. Cette différence de législation entre les deux paliers de gouvernement représente une autre des brèches de la FECA qui a favorisé la croissance exceptionnelle de l'argent flou.

Ensuite, qu'entend-t-on par « issue advocacy » ? Il s'agit de messages publicitaires sans références explicites au candidat en course, principalement financés par des groupes d'intérêts. C'est en cela qu'elles diffèrent des dépenses faites à titre indépendant, et sont difficilement réglementées puisque, en théorie, l'argent dépensé pour ce type de publicité ne sert pas à des fins électorales³⁹. Or, les « issues advocacy » constituent très certainement la faille technique la plus importante de la réglementation FECA, bien que la réforme McCain-Feingold interdise ces publicités dans les 60 jours qui précèdent l'élection générale et dans les 30 jours qui précèdent les primaires, comme nous le verrons par la suite. Ainsi, les montants d'argent flou engagés, pour financer le coût de ces publicités, font l'objet d'une surenchère constante.

2.2.3. L'évolution des contributions.

Bien que depuis la fin des années 1980 on assiste à l'explosion de l'utilisation de l'argent flou pour le financement des campagnes électorales fédérales, il faut relativiser ce phénomène : l'argent dur reste quand même la principale source de financement. Il est vrai que pour chaque dollar américain d'argent flou dépensé, deux dollars d'argent dur sont investis. Ceci est valable pour les élections au Congrès et à la Présidence. Cependant, l'augmentation fulgurante des dépenses en soft money ne peut pas être ignorée. Aux élections présidentielles de 1992, les dépenses en argent flou étaient de 86 millions de dollars, en 2000, elles ont atteint 750 millions de dollars, soit une augmentation de plus de 66%⁴⁰, comme l'illustre l'annexe 4.

La loi fédérale américaine sur le financement des campagnes électorales qui établit la différence entre argent dur et argent flou n'est pas sans défaut ni carence, comme nous venons de le démontrer. Or, ces lacunes ne vont pas sans leur cortège de conséquences néfastes sur l'ensemble du système politique américain.

2.3. Les propositions de réformes

L'importance grandissante des sommes engagées dans les campagnes électorales et les conséquences néfastes de celles-ci, spécifiquement de l'argent flou, sont indéniables. Les problèmes engendrés par les dépenses non encadrées par la loi fédérale, font largement consensus parmi les spécialistes qui ont adopté la position suivante : « until you solve soft money problem, nothing else is going to work »⁴¹.

2.3.1. Les principales conséquences et perspectives du financement des campagnes électorales

2.3.1.1. Au niveau des élections à la présidence⁴² et au Congrès

Les conséquences majeures de l'application de la FECA convergent vers l'absence de compétitivité réelle pour la course à l'investiture et pour les postes au Congrès. La FECA a pour but d'établir des règles justes qui favorisent la compétition. Cependant, l'amendement de 1979, en encourageant involontairement le financement des campagnes à partir d'argent flou, a favorisé la réduction de la compétition. Par ailleurs, le seuil des 5% des votes que doit atteindre le candidat pour pouvoir bénéficier des fonds publics ne favorise pas la participation des tiers partis. Ainsi, la course à la présidence se joue effectivement entre Républicains et Démocrates. En outre, les contributions de riches donateurs tendent également à favoriser les candidats de ces deux partis. En effectuant des dons, les mécènes contribuent à maintenir une impression de corruption des candidats. Ils distribuent de l'argent en espérant en retirer des avantages substantiels. Si de tels avantages ont effectivement cours, ils ne sont accordés que dans le cas où le candidat est élu. Ainsi, ils contribuent presque exclusivement aux caisses des partis Démocrate et Républicain, et marginalisent un peu plus les candidats de tiers partis...

Le financement des campagnes électorales au Congrès est tout aussi problématique que celui pour la présidence. Les méthodes de financement identiques convergent également vers l'absence de compétitivité réelle et de tiers parti viable. Le phénomène du « triangle de fer » entre les congressmen, les groupes de pression et les agences participe du manque de compétition politique et peut donc jouer contre le pluralisme. En effet, le système des comités, en vigueur au Sénat et à la Chambre des Représentants, fait en sorte que les élus ayant le plus d'ancienneté sont les plus susceptibles d'obtenir les postes recherchés au sein des comités (Président de commission). Or, les élus bénéficiant d'une importante ancienneté, sont ceux issus des deux partis majeurs. Non seulement, les chances de réélection vont croissant avec l'ancienneté⁴³, mais aussi l'obtention de fonds privés par de riches bienfaiteurs. Cette pratique donne l'impression que le Congrès est sujet à la corruption de ses élus et que la compétition entre eux est réduite.

2.3.1.2. Au niveau de la perception des citoyens

L'infiltration de l'argent dans le système politique américain a des répercussions négatives graves sur le comportement et la perception des électeurs. L'impression des électeurs de ne pas être véritablement représentés par leurs élus a pour effet, de contribuer à leur désintérêt politique. Ces derniers ne se déplacent plus pour voter. Les sujets discutés par les gouvernants ne correspondent pas

aux problèmes auxquels ils font face. Ils ne se reconnaissent pas dans leurs représentants. L'apparence de corruption qui règne autour du financement des campagnes électorales leur laisse penser que les candidats à la présidence, comme les candidats au Congrès, sont d'avantage préoccupés par les intérêts particuliers des riches donateurs et des puissantes entreprises, que par l'intérêt général du peuple américain.

2.3.2. La réforme McCain-Feingold du 27 mars 2002

Le Sénateur Républicain McCain de l'Arizona, ancien candidat à l'investiture républicaine contre G.W.Bush aux dernières élections présidentielles et le Sénateur Démocrate Feingold du Wisconsin ont soumis dès le début de la nouvelle législature en janvier 2000, une proposition de loi visant à contrôler les utilisations frauduleuses de soft money. Cette loi répond selon leurs auteurs à deux préoccupations majeures. D'une part, trop d'argent s'infiltrerait dans les affaires publiques aux États-Unis et surtout dans le cadre du financement des campagnes électorales. D'autre part, les titulaires d'un poste c'est-à-dire les candidats sortants disposeraient de chances disproportionnées de gagner les élections étant donné leurs facilités pour obtenir des fonds. (Cf. le triangle de fer au Congrès). Ainsi, les Sénateurs McCain et Feingold soutiennent cette réforme de la loi électorale américaine qui à leur avis permet aux intérêts particuliers de détourner l'intérêt général du peuple américain : « Ridding politics of large unregulated contributions that give special interest a seat at the table while average American are stuck in the back of the room ».⁴⁴ Le texte de loi a d'abord été voté au Sénat où il a obtenu une majorité des voix (60/40), le 21 avril 2002. L'actualité politique américaine a quelque peu retardé l'adoption du texte de loi à la chambre des représentants. Avec l'affaire Enron, on a découvert que le groupe pétrolier avait largement contribué à l'ascension de la famille Bush et de façon générale pouvait être considéré comme un pourvoyeur de fond de la vie politique américaine. Une fois l'affaire révélée, il a été plus facile de faire voter la loi par la Chambre des représentants, le 14 février 2002, à 240 voix contre 189. Finalement, le texte a formellement été adopté le 27 mars 2002 et il est entré en vigueur depuis les élections de novembre 2002.

Comme on peut le voir dans l'annexe 5, la réforme permet l'interdiction de versement de soft money par les entreprises et les syndicats aux partis politiques et comités électoraux. Parallèlement pour compenser, elle augmente les montants des contributions de hard money et interdit toutes les publicités qui relèvent des « issues advocacy » dans un délai de 60 jours avant les élections générales et 30 jours avant les primaires. Cependant, le texte de loi adopté n'est pas exempt de toutes critiques. Il semblerait même qu'il soit fortement contesté.

D'abord, les groupes d'intérêts de citoyens comme Citizen 21 ou Common Cause reprochent à la loi de ne pas être allée assez loin. Il est vrai que cette dernière ne met pas un terme final à l'influence exercée par l'argent dans les campagnes électorales américaines. Pis encore, la nouvelle loi



pourrait permettre aux PAC's de regagner en vitalité et en influence malgré leur récente perte de vitesse face aux grassroots. Bien que les fonds collectés et dépensés par les PAC's tombent sous le coup de la nouvelle loi, ils sont toujours autorisés à effectuer des dépenses de hard money pour un montant deux fois plus important qu'auparavant. Ils disposent également d'un nouveau moyen infailible pour contourner la loi : cette dernière ne limite pas le nombre de PAC's. Dès lors, il s'agit de créer à loisir de nouveaux comités qui peuvent effectuer en toute impunité de nouvelles dépenses.

Ensuite, d'après les éditoriaux des journaux américains⁴⁵, une autre critique aux répercussions très dangereuses sur le système politique américain du bipartisme, occupe les esprits. Il semblerait que les démocrates, très largement dépendants des généreux contributeurs et donc du soft money, se trouveraient dans une posture très affaiblie par rapport à leur opposant républicains. Or, ceci revient à affirmer que le système bipartisan qui prévaut aux Etats-Unis serait déstabilisé, laissant un des partis moins bien pourvu que son adversaire. La bataille semblerait truquée au profit des Républicains qui disposeraient de fonds mobilisables bien supérieurs à ceux des Démocrates. Cette critique revient à dire que la nouvelle réforme mettrait encore un peu plus en péril la compétition politique perçue comme garantie de l'idéal démocratique.

Enfin, à l'image des éditoriaux les plus récents⁴⁶, il apparaît que l'application effective de la réforme va dépendre de l'interprétation, stricte ou large, qu'en fera la FEC. La loi originale est, en effet, rédigée dans des termes très imprécis qui laissent une large marge de manœuvre à son interprétation. Même si rien n'est encore certain étant donné le peu de recul dont nous disposons, il semble que la FEC est d'ores et déjà orientée en faveur d'une interprétation assez permissive du texte de loi. Ce qui à l'avenir risque de s'avérer comme vidant la loi de son contenu originel et ainsi de permettre une nouvelle fois aux intérêts particuliers voulant s'exercer d'utiliser les lacunes juridiques pour contourner le problème. On ne peut toutefois, émettre aucun avis avec certitude car pour l'heure aucun précédent c'est-à-dire aucune décision officielle de la FEC ne permet de le faire⁴⁷. Bien que les regards soient tournés vers elle, il n'en reste pas moins vrai que le dernier mot reviendra à la Cour Suprême américaine qui devrait sans nul doute se prononcer sur la question étant donné sa résonance avec l'Affaire Buckley déjà évoquée. La réforme risque donc de se heurter frontalement avec l'amendement premier de la Constitution sur la liberté d'expression, « free speech ».

En résumé, même si la réforme McCain –Feingold a bien été formellement adoptée, il demeure des incertitudes très fortes quant à sa mise en œuvre effective dans les mois à venir. Pourtant la loi reste une preuve de la vitalité de la société américaine qui est fidèle aux idéaux de ses Pères, en ne voulant pas réprimer la liberté mais la rendre compatible avec celle de tous.

Conclusion :

Entre mythe et réalité, la patrie du lobbying subit depuis deux siècles une mutation permanente de sa nature politique (immigration, développement industriel, avancées culturelles) qui s'incarne dans une présence forte de particularités et d'intérêts individuels ou de groupe. La forme extrêmement spontanée et massive qui caractérise actuellement les groupes d'intérêts outre atlantique ne doit cependant pas laisser oublier la technicisation et la professionnalisation forte qui font la puissance du modèle.

Les Etats-Unis ont été le terrain d'expérience du lobbying qui, s'il y est définitivement perçu comme une activité économique et sociale comme les autres, atteint à des enjeux politiques où il trouve ses limites. « le modèle des Etats Unis est à la croisée du credo constitutionnel en la liberté de pétition et de l'expérience sans cesse renouvelée de la corruption politique » affirment ainsi Yves Mény et Yves Surel. La situation est donc globalement équilibrée grâce à la pléthore de groupes actifs qui se contre-balancent les uns les autres, sauf dans le domaine crucial des relations directes avec la sphère décisionnelle où toutes les suspicions restent permises. En effet l'encadrement absolu des lobbies, qui en ferait un nouvel outil au service d'une démocratie représentative toujours plus efficace, serait en contradiction profonde avec l'esprit profondément libéral des Etats-Unis.

Aurore André, Aude Rousselot
Analystes politiques pour Euro-Power

BIBLIOGRAPHIE :

Monographies :

- AINSWORTH Scott *Analyzing Interest Groups*, éd. Norton 2002 (théorie des lobbies aux Etats-Unis)
- FARNEL Frank *Le lobbying – stratégies et techniques d'intervention*, Les Editions d'organisation, 1994 (historique et législation)
- GARRIGUES Jean (sous la dir.) *Les groupes de pression dans la vie politique contemporaine en France et aux Etats-Unis de 1820 à nos jours*, Presses Universitaires de Rennes, 2002 (
- GIERZYNSKI Anthony *Money Rules : financing elections in America*, Westview Press, 2000
- LE PICARD Olivier, ADLER Jean-Christophe, BOUVIER Nicolas *Lobbying – Les règles du jeu*, Les Editions d'Organisation, 2000 (un « modèle américain »)
- LEVINE Bertram J. *Crime, Law and Social Change* (présentation générale de la nouvelle réforme)
- MENY Yves et SUREL Yves, *Politique comparée : les démocraties*, 2001 (théorie générale et historique)
- OFFERLE Michel *Sociologie des groupes d'intérêt*, Montchrestien, 1994 (théorie générale, la notion d' « entrepreneur de société »)
- WAYNE Stephen *The road to the White House*, ed. Boston Press, 2001 (analyse des liens entre les contributions et les congressmen)
- WITTENBERG Ernest and Elisabeth *How to win in Washington, very practical advice about lobbying, the grassroots and the media*, éd. Blackwell 1990 (guide pratique dans l'univers des lobbies à Washington)

Périodiques :

- * “The dog that never barks” in *The Washington Post*, 26 novembre 2002 (interprétation par la FEC de la nouvelle réforme)
- * “Trends in grassroots lobbying : Consultant Questions and Answers” in *Campaigns and Elections Magazine*, Février 1999 (considérations sur les méthodes et les attitudes en vogue dans les cabinets)
- * « Reform loophole » in *The Washington post*, 2 décembre 2002 (les carences juridiques de la nouvelle réforme)
- * « Cleaning up American politics, US campaign finance » in *The Economist*, 3 avril 2001 (résumé de la réforme McCain-Feingold)
- BAUMGARTNER Frank *Basic Interests*, 1998 (panorama sur les lobbies et le pluralisme aux Etats-Unis)
- CHAMPOUX-LESAGE Pauline “Une pratique indissociable de la démocratie » in *La Presse* (Québec), 30 mai 2002 (la réforme au Québec sur le modèle américain)
- COOPER Michael “Report Ties Donations” in *The New York Times*, 13 mars 2003 (récents développements sur le financement des campagnes électorales)
- DEBOSE Brian « Campaign contributions for personal use – council members’ finances reviewed » in *The Washington Times*, 13 mars 2003
- FAUCHEUX Ron, « The grassroots explosion », in *Campaigns and Elections*, 16-1, December January 1995, pp. 20-67 (la forme la plus récente de mutation des lobbies américains)
- FORTIN Jean-François « Les groupes d'intérêt et la formulation de la politique commerciale des Etats-Unis pendant la période de préparation du cycle d'Uruguay » in *Etudes Internationales* (Québec), 2001-09, vol. 32 n°2, p. 545-572 (étude de cas)
- HAMM Keith, WEBER Andrew, ANDERSON Bruce “The impact of lobbying laws and their enforcement : a contrasting view” in *Social Science Quarterly*, juin 1994, vol. 75, n°2, p. 378-381 (problématique juridique)
- LEVINE Bertram, “Campaign finance reform legislation in the United States Congress: a critic” in *Crime, Law and Social Change*, janvier 1997, vol. 28, n°1, p. 1-25 (La réforme du financement des campagnes électorales)



LOWERY David, GRAY Virginia “Do lobbying Regulations influence Lobbying Registrations ?” in *Social Science Quarterly*, juin 1994, vol. 75, n°2, p. 382-384 (problématique juridique)

LOWERY David, GRAY Virginia « How some rules just don't matter : the regulation of lobbyists » in *Public Choice* n°91, 1997, pp. 139-147 (problématique juridique)

OPHEIM Cynthia « Explaining the differences in state lobby regulation » in *The Western Political Quarterly*, juin 1991, 44-2, p. 405-421 (problématique juridique)

SAMPLES John « Making the world safer for Incumbents : the consequences of McCain-Feingold-Cochran » in *Policy Analysis* n°393, march 14th, 2001 (critiques de la nouvelle loi sur la réforme du financement des campagnes électorales)

VAISSE Justin, « Qui Gouverne à Washington ? » in *Politique Internationale*, Hiver 1999-2000, p. 307-327 (la part d'influence des groupes dans la détermination de la politique publique américaine)

VIRIOT-DURANDAL Jean-Philippe, “Le lobby gris aux Etats-Unis” in *Futuribles*, 2003-02, n°283, p. 5-25 sur l'American Association of Retired Persons (étude de cas)

WAWRO Gregory “A panel probit analysis of campaign contributions and roll-call-votes” in *American Journal of Political Science*, vol. 45, 3, juillet 2001, pp. 563-579 (l'influence des contributions électorales sur le vote des élus)

Quelques sites exemplaires de grassroots :

www.cnje.org

www.commoncause.org

www.erp.org

www.fairvote.org

www.geocoties.org

www.ips_dc.org

www.opensecret.org

www.propect.org

www.publiccampaign.org

www.transparency.org

Site gouvernemental détaillant le cadre législatif du financement des campagnes électorales :

www.fec.com

ANNEXES

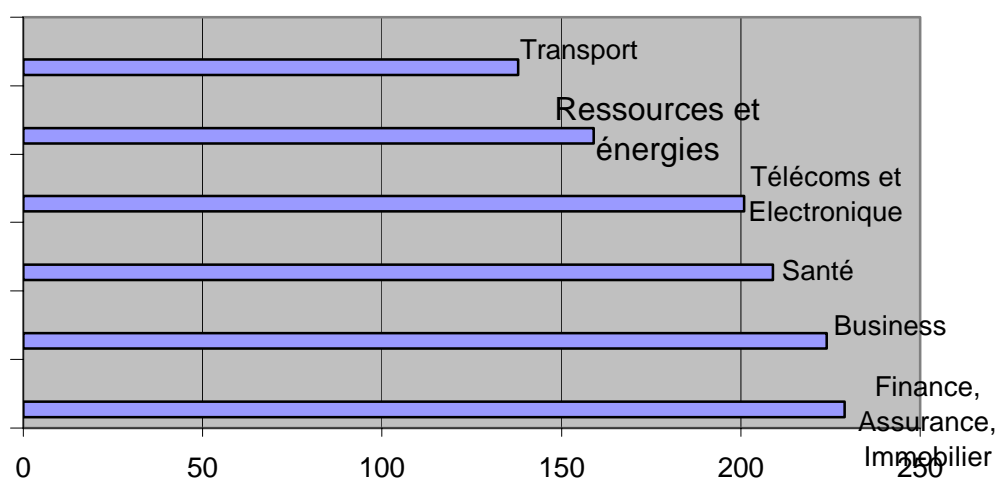
Annexe 1 : Indice de Perception de la Corruption dans le monde, 2001

Source : transparencyinternational.org

De 9,9 à 9 sur 10	Finlande, Danemark, Nouvelle-Zélande, Islande, Singapour, Suède
De 8,9 à 8 sur 10	Canada, Pays-Bas, Luxembourg, Norvège, Australie, Suisse, Royaume-Uni
De 7,9 à 7 sur 10	Hongkong, Autriche, Israël, Etats-Unis (16^{ème}) , Chili, Irlande, Allemagne, Japon, Espagne

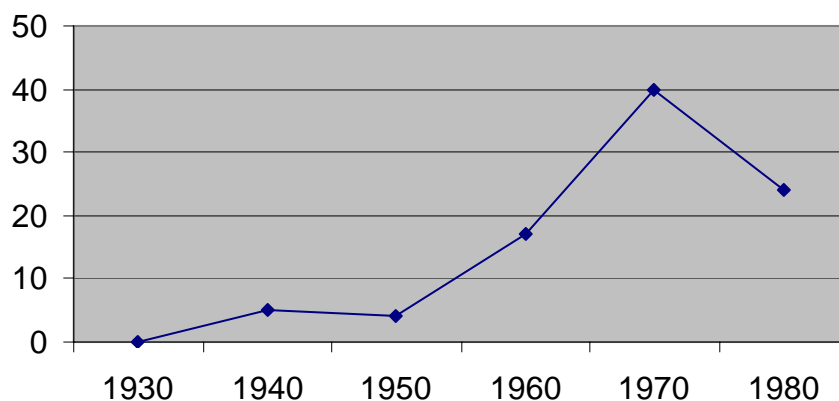
Annexe 2 : Dépenses globales de lobbying pour 1999 : 1,45 milliards de dollars

Dépenses en millions de dollars des six premiers secteurs pour 2000 :



Annexe 3 : Créations de groupes de pression de retraités aux Etats Unis depuis 1930

Source : VIRIOT-DURANDAL Jean-Philippe, «Le lobby gris aux Etats Unis »



Annexe 4 : Evolution et structure des fonds collectés pour les campagnes 1992-2000

Source: Federal Election Commission.

CAMPAIGN FUND-RAISING, 1992-2000*			
	2000	1996	1992
Democrats			
Hard Money**	\$275.2	\$210.0	\$155.5
Soft Money	\$245.2	\$122.3	\$36.3
Republicans			
Hard Money	\$465.8	\$407.5	\$266.3
Soft Money	\$249.9	\$141.2	\$49.8
Grand Total	\$1236.1	\$881.0	\$507.9

Totals are in millions.

The parties use hard money for direct contributions to candidates and other activities that advocate the election or defeat of a candidate ; soft money for "issue ads" and other supposed "party building" activities.

Annexe 5 : La réforme McCain-Feingold : les nouvelles limites des contributions électorales.

Source : Opensecrets, <http://www.opensecrets.org/basics/law/index.asp>



	To any candidate or candidate committee (per election*)	To any national party committee (per year)	To any PAC, state/local party, or other political committee (per year)	Aggregate total
Individual can give**:	<u>Old law:</u> \$1,000	\$20,000	\$5,000	\$25,000 per year
	<u>New law:</u> \$2,000, subject to the aggregate limit***	\$25,000 per party committee, subject to the aggregate limit	°\$10,000 to each state or local party committee °\$5,000 to each PAC or other political committee, subject to the aggregate limit	\$95,000 per two-year election cycle as follows: °\$37,500 per cycle to candidates; and °\$57,500 per cycle to all national party committees and PACs (\$20,000 to \$57,500 per cycle to all national party committees, and a maximum \$37,500 per cycle to PACs)
Multicandidate committee can give****:	<u>Old law:</u> \$5,000	\$15,000	\$5,000	No limit
	<u>New law:</u> Same	Same	Same	Same
Other political committee can give:	<u>Old law:</u> \$1,000	\$20,000	\$5,000	No limit
	<u>New law:</u> Same	Same	Same	Same

Primary and general elections count as separate elections.

** Individual contribution limits under the new law will be indexed for inflation.

*** Individual contribution limits under the new law are higher to candidates facing wealthy opponents financing their own election.

**** Multicandidate committees are those with more than 50 contributors, that have been registered for at least six months, and (with the exception of state party committees) have made contributions to five or more federal candidates.

Annexe 6 : les Montants des dépenses des Sénateurs et des Députés en 2000.

Source: Opensecrets <http://www.opensecrets.org/overview/index.asp>

SENATE

Average Winner Spent	\$7,266,576
Average Loser Spent	\$3,864,638
Most Expensive Campaign	\$63,209,506



Least Expensive Winning Campaign	\$630,965
Number of Incumbents Seeking Reelection	29
Number of Incumbents Reelected	23
Incumbents Reelection Rate	79%
Number of Close Races (winning margin less than 10%)	10
Average Winner's Vote Percentage	60%
Average Winner's Receipts from PACs	\$1,086,982
Most Receipts from PACs	\$2,978,161
Average Winner's End-of-year Campaign Balance	\$642,801
Biggest End-of-year Campaign Balance	\$4,622,229

HOUSE OF REPRESENTATIVES

Average Winner Spent	\$840,300
Average Loser Spent	\$307,121
Most Expensive Campaign	\$6,964,933
Least Expensive Winning Campaign	\$56,828
Number of Incumbents Seeking Reelection	403
Number of Incumbents Reelected	394
Incumbents Reelection Rate	98%
Number of Close Races (winning margin less than 10%)	42
Average Winner's Vote Percentage	69%
Average Winner's Receipts from PACs	\$381,891
Most Receipts from PACs	\$1,316,733
Average Winner's End-of-year Campaign Balance	\$272,817
Biggest End-of-year Campaign Balance	\$2,360,082

Figures cover full six-year cycle for Senate incumbents. ** Averages include all incumbent politicians and major party challengers in the **general election**. Third-party challengers are not included, as their number and relative lack of funds tend to artificially lower the averages. *** Loser averages are based on the money raised and spent by the candidate who came in second on Election Day. Where candidates ran unopposed, losers' spending and fundraising are counted as \$0.

Annexe 7 : un encart publicitaire typique

pour The Clinton Group, cabinet de lobbying sis à Washington D.C.
paru dans *Campaigns and Elections* de décembre/janvier 1995

Annexe 8 : un extrait d'annuaire typologique

« Buyer's Guide » des lobbies par services fournis à Washington D.C.
paru dans *Campaigns and Elections* de décembre/janvier 1995







Annexe 9 : Index des lobbies actifs cités

AARP (American Association of Retired Persons) p. 15-17
AIPAC (American Israel Public Affairs Committee) p. 9
American Chamber of Commerce p. 11
American Society of Association Executives p. 18
AMA (American Medical Association) p. 11
ANA (American Nursing Association) p. 16
Anti-Lobbying Movement p. 4
Arménie p. 9
Boeing p. 10
Business Roundtable p. 11
Cassidy and Associates p. 15
Center for Strategic and International Studies p. 14
CIO-PAC p. 20
Citizen 21 p. 35
Common Cause p. 13-26
Enron p. 25
George Washington University's Graduate School of Political Management p. 18
HIIA (Health Insurance Industry of America) p. 16
IBM p. 10
IIAA (Independent Insurance Agents of America) p. 16
Jacques Chirac p. 8
Lobbies agricoles p. 9-11
NALU (National Association of Life Underwriters) p. 17
National Association of Home Builders p. 11
National Association of Manufacturers p. 4-10-11
NFIB (National federation of Independent Business) p. 11-16
NRA (National Restaurant Association) p. 16
Pentagone p. 10
Public Affair Council p. 17
Public Citizen p. 13
« pro-life » et « pro-choice associations » p. 14
Realtors Association p. 11
Texaco p. 9
The Heritage Foundation p. 14
Three I's : Israel, Ireland, Italy p. 9
Winer Wagner and Associates p. 15
YMCA (Young Men's Christian Association) p. 10



<i>Introduction.</i>	<i>1</i>
1. « Battle for the Hill » : le lobbying aux Etats Unis	3
1.1. Historique de l'activité	3
1.1.1. Apparition	3
1.1.2 Régulation – Législation	4
1.2. Les relations entre Institutions et Groupes d'intérêts	7
1.2.1. Les opportunités du schéma institutionnel	7
1.2.2. Approcher les sphères décisionnelles	8
1.2.3. La défense de tous les intérêts	10
1.3. Pratiques et tendances	12
1.3.1. Le phénomène Grassroots	12
1.3.2. Professionnalisation et technicisation face aux enjeux	14
2. Le financement des campagnes électorales, symptomatique des excès de l'activité de lobbying	19
2.1. Les grandes tendances du financement des campagnes électorales.	19
2.1.1 L'encadrement légal	19
2.1.2. L'explosion des coûts de campagne	21
2.2. Les sources de financement	21
2.2.1. L'argent dur (Hard Money)	21
2.2.2. L'argent flou (Soft Money)	22
2.3. Les propositions de réformes	23
2.3.1. Les principales conséquences et perspectives du financement des campagnes électorales	24
2.3.2. La réforme McCain-Feingold du 27 mars 2002	25
Conclusion	27
BIBLIOGRAPHIE	28
ANNEXES	30
Annexe 1 : Indice de Perception de la Corruption dans le monde, 2001	30
Annexe 2 : Dépenses globales de lobbying pour 1999 : 1,45 milliards de dollars	30
Annexe 3 : Créations de groupes de pression de retraités aux Etats Unis depuis 1930	30
Annexe 4 : Evolution et structure des fonds collectés pour les campagnes 1992-2000	31
Annexe 5 : La réforme McCain-Feingold : les nouvelles limites des contributions électorales.	31
Annexe 6 : les Montants des dépenses des Sénateurs et des Députés en 2000.	32
Annexe 7 : un encart publicitaire typique	33
Annexe 8 : un extrait d'annuaire typologique	33
Annexe 9 : Index des lobbies actifs cités	36

¹ Traduction de l'expression « influence peddlers » Garrigues Jean, « Les groupes de pression », p.235.

² Référence au « Federalist Paper » numéro 10 de James Madison.

³ Ibid.

⁴ Voir en annexe l'indice des Perceptions de la Corruption 2001 par Transparency International : 16^e rang mondial avec une note de 7,6 sur 10.

⁵ OPHEIM "Explaining the differences in State Lobby Regulation" p. 405

⁶ HAMM WEBER et ANDERSON "The impact of lobbying laws..." p. 380

⁷ LOWERY et GRAY "Do lobbying regulations..." p. 382

⁸ Sondage Gallup en 1992 : 70% des 150 membres du Congrès interrogés reconnaissent porter plus d'attention à une lettre écrite personnellement par un électeur, une rencontre avec des groupes, etc.

⁹ FORTIN, Les Groupes d'Intérêt et la formation de la politique commerciale...

¹⁰ la National Grange au Nord Ouest et Nord Est, la National Farmers' Union pour le middle-west céréalier, la National Farmers' Organisation est la plus traditionaliste et la plus contestataire. La American Farm Bureau Federation compte 1 800 000 membres et un système d'assurance mutuelle ; elle représente des groupes plus petits et plus localisés.

¹¹ VAISSE « Qui Gouverne... » p. 317

¹² voir annexe 1 « dépenses globales du lobbying »

¹³ *Le lobbying, stratégie et techniques d'intervention* p. 73

¹⁴ VAISSE « Qui gouverne... » p. 307

¹⁵ OFFERLE p. 144

¹⁶ voir bibliographie

¹⁷ *Campaigns and Elections*, février 1999

¹⁸ voir en annexe 7, un encart pour The Clinton Group

¹⁹ voir en annexe 8, un extrait du Buyers Guide

²⁰ <http://www.cassidyandassociates.com/contactinformation/>

²¹ FAUCHEUX « The grassroots explosion » p. 24

²² les courriers demandant de l'argent génèrent environ 3% de retours positifs, ce qui suffit largement à financer la campagne de courrier suivante. C'est Common Cause qui était à la recherche de la bonne stratégie de recrutement et mobilisation, et a pratiqué le mass direct mailing en 1970.

²³ Cibler la communication est crucial : coût et crédibilité, ce qui leur permet un taux de réponse de 66% en moyenne.

²⁴ Voir annexe 3 sur les créations de groupes de pression des retraités aux États-Unis depuis 1930

²⁵ qui est décennale depuis sa fondation par Eisenhower en 1961

²⁶ *Campaigns and Elections Magazine*, Février 1999

²⁷ CHAMPOUX-LESAGE « Une pratique indissociable de la démocratie » p. 1

²⁸ Pour une analyse empirique de la question se référer à l'étude de Wawro Gregory, « A panel probit of campaign contributions and roll-call votes », *American Journal of Political Science*, Vol.45, N°3, juillet 2001.

²⁹ Ainsworth Scott, « Analysing Interest groups ».

³⁰ Pour une analyse plus détaillée de la législation américaine en matière de contribution électorales se rapporter au site de la FEC et à l'analyse de Ainsworth Scott, « Analysing interest groups », p.186-188.

³¹ Dans le texte de loi il faut comprendre que l'expression « separate segregated fund » correspond aux PACs.

³² Les chiffres présentés dans cette section sont disponibles sur l'internet à l'adresse suivante :

www.opensecrets.org

³³ Cette expression désigne la Federal Election Commission (FEC)

³⁴ www.cnle.org/nle/gov-35.html

³⁵ Seuls les montants au-dessus de \$200 doivent être déclarés.

www.erp.org/parties/s97.html

³⁶ www.cnle.org/nle/gov-35.html

³⁷ Harvard Law Review p.1326

³⁸ Ibid.

³⁹ Garrigues Jean, « Les groupes de pression », p.246.

⁴⁰ Les chiffres de cette section sont tirés de www.publiccampaign.org/hardmoney.html

⁴¹ www.prospect.org/dreyfuss-r.html

⁴² Cette section est basée sur une analyse faite par Wayne, Stephen J., *The Road to the White House*, p.52-4

⁴³ voir annexe 6

⁴⁴ Citation du Sénateur McCain, "Cleaning up American Politics, US campaign finance" *The Economist*. April 3, 2001.



⁴⁵“Loophole hunt begins as political” The New York Times, March 30 2001; “Reform loophole” The Washington Time, March 27 2001.

⁴⁶“Campaign Contributions For Personal Use” The Washington Times, March 13, 2003. “Report Ties Donations” The New York Times, March 13, 2003.

⁴⁷“The dog that never barks” in *The Washington Post*, 26 novembre 2002