

Politics is money

Monsieur Dan Clawson

Citer ce document / Cite this document :

Clawson Dan. *Politics is money*. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 138, juin 2001. L'exception américaine. pp. 34-46;

doi : <https://doi.org/10.3406/arss.2001.2758>

https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_2001_num_138_1_2758

Fichier pdf généré le 22/03/2019

Zusammenfassung

Politics is money.

Einer der Grundwidersprüche der kapitalistischen Demokratien beruht auf der Tatsache, die Einzelnen in politischer Hinsicht als genau gleich und an der Wahlurne mit jeweils nur einer Stimme versehen zu betrachten, während auf wirtschaftlichen Gebiet davon ausgegangen wird, daß diejenigen, die über das meiste Geld verfügen, auch den größten Einfluß ausüben. Es ist jedoch schwierig, zwischen dem politischen und dem ökonomischen Sektor immer in aller Schärfe zu trennen. Niemals war der Einfluß des Geldes in den Vereinigten Staaten größer als heute. Abgesehen von der nunmehr praktisch vollständig vollzogenen Unterwerfung der demokratischen Partei unter die Interessen der Wirtschaft, wird dieser Einfluß ganz allgemein in der den politischen Parteien offenstehenden Möglichkeit deutlich, sich in gunstigster Weise vorhandene Gesetze zur Sammlung von Spendengeldern zunutze zu machen und in verschiedenster Form wirkungsvolle Strategien politischer Einflufnahme zu entfalten. Diese Situation bringt es mit sich, daß systematisch immer nur die reichsten und am meisten den Werten der Geschäftswelt verschriebenen Kandidaten nach oben gelangen, und sich ein immer engeres Netz gegenseitiger Abhängigkeit und Verpflichtung zwischen Politikern und Geschäftsleuten knüpft.

Résumé

Politics is money.

Une des contradictions de base des démocraties capitalistes est que, dans la sphère politique, les individus sont supposés être égaux et disposer chacun d'une seule voix devant l'urne alors que dans le domaine du marché, ceux qui disposent des plus grandes richesses sont supposés avoir le plus d'influence. Or, il est impossible de maintenir une frontière étanche entre les sphères politiques et économiques. Aux États-Unis, le poids de l'argent dans la vie politique n'a jamais été aussi important qu'aujourd'hui. En dehors de la soumission désormais quasi totale du parti démocrate aux intérêts du monde des affaires, cette influence se traduit plus généralement par la capacité qu'ont les partis politiques à jouer avec la législation pour collecter des fonds et par le développement de stratégies d'influence diversifiées et efficaces. Ce phénomène a pour conséquence la promotion systématique des candidats les plus riches et les plus soumis aux valeurs du monde des affaires et la création d'un réseau serré d'obligations et de dépendances entre politiciens et hommes d'affaires.

Resumen

Politics is money.

Una de las contradicciones básicas de las democracias capitalistas es que, en la esfera política, se da por supuesto que los individuos son iguales y que cada uno de ellos dispone de un solo voto cuando se encuentra ante la urna ; en cambio, en el ámbito del mercado, se da por supuesto que quienes disponen de mayores riquezas tienen más influencia. Ahora bien, es imposible mantener una barrera impenetrable entre la esfera política y la esfera económica. En la vida política de los Estados Unidos, el dinero nunca ha tenido tanto peso como en la actualidad. Aparte de la sumisión casi total del Partido Demócrata a los intereses del mundo de los negocios, de un modo más general, esa influencia se traduce tanto en la capacidad de los partidos políticos para jugar con la legislación cuando se trata de recaudar fondos y como en el desarrollo de diversificadas y eficaces estrategias de influencia. Este fenómeno tiene como consecuencia la sistemática promoción de los candidatos más ricos y más sometidos a los valores del mundo de los negocios, así como la creación de una apretada trama de obligaciones y dependencias mutuas entre políticos y hombres de negocios.

Abstract

Politics is money.

One of the basic contradictions in capitalist democracies is that, in the political sphere, people are

supposed to be equal and to have one vote apiece, whereas in the market those with the most money are supposed to have the most influence. Yet it is impossible to draw a solid line between the political and economic spheres. In the US, money has never carried as much weight in political life as it does today. Aside from the almost total subservience of the Democratic party to business interests, this influence is more generally reflected in the capacity of political parties to play with funding legislation and by the development of diversified and effective strategies for exerting influence. One consequence of this is the systematic promotion of the richest candidates, those most subservient to the values of the business world, and the creation of a tight-knit network of obligations and dependency between politicians and businessmen.

Politics is money

Une des contradictions de base des démocraties capitalistes est que, dans la sphère politique, les individus sont supposés être égaux et disposer chacun d'une seule voix devant l'urne, alors que, dans le domaine du marché, ceux qui disposent des plus grandes richesses sont supposés avoir le plus d'influence. Or, il est difficile, voire impossible, de maintenir une frontière étanche entre les sphères politiques et économiques. En effet, dans une société qui compte d'énormes disparités de richesses et de revenus, les personnes et les organisations qui disposent des richesses les plus importantes auront, de fait, plus d'influence, à la fois sur les campagnes électorales et sur les formes que prendront les politiques publiques.

Si l'influence politique dépend de la richesse, alors, aujourd'hui, aux États-Unis, 10 % de la population appartenant à la classe sociale la plus aisée a plus de « voix » que l'ensemble des 90 % de la population restante, et Bill Gates, à lui seul, a davantage de voix que 100 millions des Américains les plus pauvres¹. Bien que, en pratique, toutes les démocraties capitalistes aient établi des règles visant à limiter l'influence politique de la richesse, les plus fortunés parviennent toujours à utiliser leur argent pour exercer une plus grande influence dans la sphère politique. Ces dernières années, les problèmes de financement des campagnes électorales ont suscité polémiques et attention du public, non seulement aux États-Unis, mais aussi en France, en Allemagne, au Japon, en Italie et dans de nombreux autres pays.

Les élections présidentielles 2000 ont été les plus serrées de l'histoire des États-Unis. L'attention des médias s'est essentiellement focalisée sur le caractère confus du vote, ainsi que sur le nombre limité de citoyens qui se sont trouvés privés de vote. Or, il s'agit là de dysfonctionnements bien insignifiants si on les compare au fait que la moitié des citoyens américains ne votent pas lors des élections nationales majeures (et une proportion bien plus élevée ne vote pas aux élections locales)². Au XIX^e siècle, la participation électorale aux États-Unis atteignait environ

80 % du corps électoral, or le résultat de l'élection de 1896 a entraîné un réaménagement politique et introduit une série de changements qui devaient aboutir à une réduction brutale du nombre de votants. Parmi ces changements figurait l'introduction de l'inscription des électeurs qui, désormais, devaient se rendre à l'hôtel de ville au moins trente jours avant l'élection pour pouvoir voter. L'enregistrement des électeurs n'a été initialement appliqué que dans les zones métropolitaines où les populations immigrées étaient concentrées. Les conséquences de ce système d'inscription obligatoire ont été immédiates et se sont révélées dramatiques : la participation des électeurs est tombée de 77,9 % en 1896 à 63,9 % en 1904, puis à 55,7 % en 1912³. La participation des électeurs a augmenté pendant les années 1930, mais elle n'a cessé de décliner au cours des quarante dernières années de sorte que, lors de chaque élection présidentielle depuis plus de vingt ans, seulement environ la moitié des électeurs américains ont participé au vote. La non-participation aux élections est fortement liée au niveau d'éducation et de revenus. Si la participation des électeurs républicains dépend de la classe sociale, ce n'est pas le cas pour les démocrates. Comme Walter Dean Burnham le fait valoir, « l'ensemble des données suggère que s'il y a une lutte de classes en politique américaine, elle est unilatérale ». Pour le dire autrement, « l'importance du parti des

1 – Voir N. Wolff, « How the pie is sliced : America's growing concentration of wealth », *American Prospect* 22, été 1995, p. 58-64 et son *Top Heavy : A Study of Increasing Inequality of Wealth in America and What Can Be Done About It*, New York, New Press, 1996. 10 % des Américains les plus riches contrôlent plus des deux tiers de la richesse nationale ; 1 % de la population contrôle 42 % des richesses.

2 – Frances Fox Piven et Richard A. Cloward, *Why Americans Don't Vote*, New York, Pantheon, 1988.

3 – Voir Walter D. Burnham, « The system of 1896 : An analysis », p. 147-202, Paul Klappner et al. (sous la dir. de), *The Evolution of American Electoral Systems*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1981, p. 193 pour des chiffres sur le déclin de la participation électorale. Voir également Walter D. Burnham, *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York, W. W. Norton & Company, 1970 ; Walter D. Burnham, « The changing shape of the American political universe », *American Political Science Review*, 1965, vol. 59, n° 1, p. 7-28.

non-votants est approximativement proportionnelle à la perte de cohérence du Parti démocrate et à son éloignement progressif par rapport à la gauche de notre spectre politique »⁴. Si le Parti démocrate présente des candidats et des propositions politiques semblables à ceux du Parti républicain, l'impact le plus significatif sur les élections est une augmentation du nombre de personnes qui choisissent de ne pas voter.

Pourquoi cette situation persiste-t-elle ? Pourquoi les démocrates n'axent-ils pas leur politique à gauche, mobilisant ainsi la frange importante de la population active qui a choisi de ne pas voter ? La raison est simple : dans le système américain, le succès électoral dépend largement du financement des campagnes. Les partis politiques américains sont faibles, ce qui veut dire que chaque candidat fait plus ou moins cavalier seul et que la plupart des campagnes électorales sont fortement influencées par les capacités individuelles des candidats à séduire. Très souvent, les partis politiques et les associations alternatives n'ont la capacité d'établir un contact direct qu'avec une petite fraction des électeurs. Cela signifie que les campagnes électorales dépendent largement des médias, cependant les candidats ne disposent d'aucun temps de parole à la radio ou à la télévision⁵. Lors des campagnes électorales pour le Congrès, par exemple, les candidats à la Chambre des représentants « qui sont entrés dans la dernière ligne droite des trois dernières semaines précédant l'élection, avec, à leur disposition, les sommes d'argent les plus importantes, et qui en ont dépensé le plus, ont gagné dans 93 % des cas »⁶. Les candidats (et avec eux le Parti démocrate) en ont conclu que leur première priorité devait être de se procurer les sommes d'argent les plus importantes possibles ; pour ce faire, ils adoptent des positions « modérées » qui n'offensent pas les gros donateurs. En conséquence, nombre d'électeurs en concluent que la différence entre les deux partis ne vaut pas la peine de se rendre au bureau de vote, que les deux partis donnent la priorité aux riches donateurs et ne se soucient guère des électeurs ordinaires. Les trois quarts (77 %) des Américains pensent que les membres du Congrès sont plus à l'écoute des gros donateurs issus d'un autre État que celui qu'ils représentent, qu'ils ne le sont des électeurs de leur propre État⁷. Les politiques considèrent que, vue de l'intérieur, « la vraie campagne » est la course à l'argent ; ainsi, même au plus fort de la campagne, les candidats passent « au moins une demi-journée, voire deux ou trois jours par semaine, au téléphone, pour demander de l'argent », en plus du temps qu'ils passent dans les réunions visant à la mobilisation des fonds⁸.

Dans le système américain actuel, la distinction la plus importante dans la mobilisation des fonds est la distinction faite entre « l'argent dur » et « l'argent souple ». En théorie, la législation fixe des limites strictes aux contributions financières des campagnes : seuls les individus, et non les organisations, peuvent donner de l'argent, et cette contribution ne peut être supérieure à 1 000 dollars par candidat à une élection. « L'argent dur » est l'expression utilisée pour qualifier les contributions qui restent dans le cadre de ces règles. Les politiques, comme les grands donateurs, veulent trouver des moyens de contourner la loi. En 1979, ils trouvèrent une échappatoire à la législation : les dons destinés « au renforcement du parti » ne sont pas concernés par la législation existante. Par conséquent, les donateurs (non seulement des individus, mais des personnes morales – sociétés, groupes, etc.) pouvaient verser des montants illimités pour ces activités. Ces dons, qui échappent aux règles fixées de limitation des montants, sont qualifiés d'« argent souple ».

TOTAL DES FONDS COLLECTÉS AUX ÉLECTIONS 2000
(EN MILLIONS DE DOLLARS AMÉRICAINS)

	Républicains	Démocrates
Présidentielles	191,6	132,6
Congrès	506,0	508,2
Sénat	202,3	228,9
Chambre des représentants	305,9	277,1
Partis politiques	691,8	513,1
Argent dur	447,4	269,9
Argent souple	244,4	243,1

Source : www.opensecrets.org (fondé sur les rapports de la Commission des élections fédérales).

Tableau 1

La priorité du Parti démocrate a été d'égaliser le Parti républicain dans la mobilisation de fonds, et les démocrates sont très près d'y arriver. Lors de l'élection 2000, par exemple, les dépenses pour le Congrès ont été presque équivalentes aux sommes totalisées par « l'argent souple ». Durant la campagne présidentielle, les républicains se sont distingués par une importante collecte d'« argent dur » (tableau 1). Les autres partis et candidats étaient loin derrière. Dans

4 – Walter D. Burnham, *The Current Crisis in American Politics*, New York, Oxford University Press, 1982, p. 188-189.

5 – Le débat télévisé des présidentielles est l'une des exceptions.

6 – *Boston Globe*, 8 novembre 1997, p. A26.

7 – Princeton Survey Research Associates, « Money and politics survey : summary and overview », 1997.

8 – *New York Times*, 1^{er} novembre 1996, p. A1.

la course à la présidentielle, Ralph Nader a réuni seulement 8,7 millions de dollars et Patrick Buchanan 42,7 millions de dollars.

La disparité financière cruciale résidait non entre les partis, mais plutôt entre les contributions provenant du milieu des affaires et celles provenant du milieu du travail. Bien que les données des années 1970 ne soient pas entièrement comparables à celles des récentes années, en 1974 le travail contribuait plus que les affaires (le rapport était de 0,76 à 1), alors qu'en 1980, la situation s'est inversée en faveur des affaires (le rapport était de 2,66 à 1)⁹. Au fil des années, la part des financements en provenance des affaires n'a cessé d'augmenter, pour atteindre aujourd'hui un rapport de 15 pour 1 en leur faveur (tableau 2). Les républicains n'obtiennent presque aucun soutien financier du monde du travail, mais aujourd'hui, même les démocrates reçoivent six fois plus de soutien financier du milieu des affaires que de celui du travail. Les collecteurs de fonds démocrates ne souhaitent pas perdre les 52 millions de dollars reçus du monde du travail, mais ils sont bien plus intéressés par le maintien des 340 millions de dollars qu'ils reçoivent du milieu des affaires, et cela rend le Parti démocrate extrêmement prudent sur toute prise de position réclamant des politiques économiques plus progressistes, *a fortiori* celles qui impliquent une redistribution de la richesse et des revenus. Comment en est-on arrivé à cette situation et quelles en sont les conséquences ?

TOTAUX PAR SOURCE DE FINANCEMENT. ÉLECTIONS 2000 (EN MILLIONS DE DOLLARS AMÉRICAINS)		
Sources de financement	Républicains	Démocrates
Affaires	496,0	340,3
Travail	3,8	52,4
Groupes idéologiques	16,4	17,5
Autres et sources inconnues	112,6	60,3

Sources : www.opensecrets.org.

Tableau 2

Les règles et l'histoire

La réforme des modes de financement des campagnes électorales a été décrétée en réponse aux scandales du Watergate, particulièrement après la découverte que la campagne de Nixon avait forcé plusieurs compagnies à contribuer secrètement à hauteur de 100 000 dollars chacune.

Le système adopté en 1974 a été établi autour des dispositions clés suivantes¹⁰ :

1) **Transparence** : toute contribution de 200 dollars ou plus doit être rendue publique.

2) **Limitation des dons** : aucun individu ne peut donner plus de 1 000 dollars par candidat et par élection, et ses dons ne peuvent aller au-delà de 25 000 dollars par an au total. Les individus peuvent également contribuer jusqu'à 5 000 dollars aux activités d'un comité d'action politique (*Political Action Committee* – PAC) et peuvent donner jusqu'à 5 000 dollars directement à un parti politique. Les PAC peuvent faire des dons à hauteur de 5 000 dollars par candidat et par élection, sans limite sur le total de leurs contributions à l'ensemble des candidats.

3) **Dons individuels et volontaires** : toutes les contributions politiques doivent être le fruit de la libre décision des individus. Les compagnies, les groupes d'intérêt ou autres associations peuvent former des PAC pour collecter les dons volontaires de leurs membres ou employés et peuvent payer tous les coûts de fonctionnement du PAC (loyer, téléphone, salaires du personnel), mais ils ne peuvent faire don de l'argent de l'organisation (bénéfices des sociétés, cotisations des membres pour les syndicats, etc.).

4) **Pas de limite pour les candidats** : les candidats en campagne peuvent dépenser leur propre argent de manière illimitée, ce qui encourage la désignation de candidats assez riches pour financer leur propre élection. Jon Corzine, de Goldman Sachs et New Jersey, a gagné son élection au Sénat en 2000 – en tant que démocrate – au prix de 61 millions de ses propres dollars.

Si elle a limité le montant des dons individuels, la loi des finances n'a pas mis de limite à la somme que chaque candidat peut collecter.

Aucun donateur ne peut donner à un candidat plus qu'une petite fraction du montant total requis pour financer une campagne. Le but et l'effet de ce système est que les candidats dépendent de la classe sociale la plus aisée dans son ensemble, mais pas d'une personne ou d'une société individuelle. En théorie, les contributions financières doivent être utilisées pour les campagnes politiques et les activités liées à la campagne, mais en pratique cette contrainte est interprétée de manière très souple : ainsi, un candidat s'est-il acheté une voiture de luxe et un autre a-t-il consacré 57 000 dollars de ses fonds de campagne à la location

9 – Gary C. Jacobson, « Money in the 1980 and 1982 congressional elections », p. 38-69, Michael J. Malbin (sous la dir. de), *Money and Politics in the United States*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, 1984.

10 – Pour la présentation et l'analyse des règles gérant les finances de la campagne, y compris des détails qui ne sont pas mentionnés ici, voir Frank J. Sorauf, *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*, New Haven, Yale University Press, 1992.

d'une partie de sa maison dont il a fait son quartier général¹¹. Au cours des deux dernières décennies le Congrès n'a pas du tout modifié la loi, mais, dans la pratique, celle-ci a énormément changé ; si l'« argent souple » est de loin le moyen le plus utilisé pour échapper aux contraintes fixées par le législateur, il n'est nullement le seul. L'« argent souple » permet de contourner les deux dispositions les plus importantes de la législation initiale (limitation des dons et contributions individuelles et volontaires). L'« argent souple » a d'abord concerné des sommes relativement peu importantes (on en estime à 19,1 millions de dollars le total en 1980 et à 21,6 millions en 1984), mais il s'est développé très rapidement (232 millions de dollars en 1996, 463 millions de dollars en 2000). L'élection de 1992 a régleménté le principe de l'« argent souple » en exigeant que l'identité du donateur soit révélée et en imposant des règles strictes quant à la manière dont cet argent pouvait être dépensé ; cette réglementation rend la distinction entre « argent dur » et « argent souple » problématique. L'argent ne peut, par exemple, être utilisé pour un message publicitaire invitant spécifiquement des personnes à voter pour un candidat particulier, mais peut l'être pour l'ensemble d'un spot publicitaire présentant les vues d'un candidat et/ou son attaque contre un adversaire, tant que le spot ne dit pas spécifiquement « votez pour ce candidat »... Ces dernières années, de nombreux moyens de contourner la législation ont été développés et perfectionnés, et leur importance est grandissante ; si l'« argent souple » venait à être interdit (comme l'a proposé la législation McCain-Feingold), ces nouvelles formes de contournement de la loi se développeraient fortement.

L'argent et ses effets

Aux élections du Congrès, le candidat qui a davantage d'argent est élu dans 90 % des cas. L'argent est surtout important pour les prétendants ; en effet, les politiques qui sont déjà en place peuvent presque toujours lever assez de fonds pour rester dans la course, mais c'est rarement le cas des challengers¹². Un challenger espérant gagner un siège à la Chambre des représentants a moins de 0,5 % de chance de l'emporter s'il ne parvient pas à collecter au moins un demi-million de dollars ; la course au Sénat est encore bien plus exigeante. Lors des campagnes pour le Congrès, quatre challengers sur cinq ne parviennent pas à collecter ne serait-ce que la moitié des sommes levées par le titulaire ; seuls 3 % de ces campagnes mettent les candidats dans une situation de concurrence (élus avec des taux de 45 % à 55 % ou plus ser-

rés). Dans un cas sur cinq seulement, le prétendant parvient à dépenser au moins l'équivalent de la moitié du budget de son concurrent, et, dans ce cas, 39 % des élections sont concurrentielles¹³.

Le système actuel exclut de manière efficace tout candidat qui ne parvient pas à collecter d'importantes sommes d'argent. Ces primaires de l'argent éliminent les candidats potentiels de manière aussi décisive que les primaires électorales. Du point de vue de la classe capitaliste, le système est extrêmement efficace : si un candidat ne peut obtenir une aide significative de la part de ceux qui ont de l'argent, il est exclu du débat public et n'a quasiment aucune chance d'être élu. Il est important de préciser que le système américain actuel, fondé sur l'argent, est une efficace technologie du pouvoir : les campagnes médiatiques, elles-mêmes fondées sur de grands sondages, dirigées par des consultants politiques grassement rémunérés, peuvent mettre à terre les candidats qui essaient de substituer la participation populaire au pouvoir de l'argent. Cet état de fait révèle, évidemment, aussi bien la faiblesse de la culture de l'opposition et de son organisation que la puissance du pouvoir de l'argent. De plus en plus de politiques titulaires utilisent l'argent pour remporter les élections avant même que les électeurs se soient exprimés. Si les candidats peuvent réunir assez d'argent suffisamment à l'avance, aucun prétendant ne pourra les mettre sérieusement en danger. Le sénateur Rudy Boschwitz a écrit une note confidentielle à l'issue des élections, dans laquelle il explique sa stratégie de campagne : « Personne en politique (sauf moi !) n'aime devoir collecter des fonds ; aussi, j'ai pensé que la meilleure façon de décourager les adversaires les plus durs était d'avoir quelques dollars dans ma chaussette. Je crois que cette stratégie a porté ses fruits... En mobilisant toutes les possibilités de trouver des fonds, j'ai pu collecter 6 millions de dollars et n'ai eu que trois ou quatre (au maximum cinq) petites histoires et caricatures qui m'ont contrarié. *A posteriori*, je suis heureux d'avoir obtenu l'argent »¹⁴.

11 – *New York Times*, 12 novembre 1990, p. A18.

12 – Gary C. Jacobson, *Money in Congressional Elections*, New Haven, Yale University Press, 1980. Voir également son article, « The effects of campaign spending in house elections: New evidence for old arguments », *American Journal of Political Science*, mai 1990, vol. 34, n° 2, p. 334-362.

13 – Dan Clawson, Alan Neustadl et Denise Scott, *Money Talks: Corporate PACs and Political Influence*, New York, Basic Books, 1992, p. 203, et Dan Clawson, Alan Neustadl et Mark Weller, *Dollars and Votes: How Business Campaign Contributions Subvert Democracy*, Philadelphie, Temple University Press, 1998, p. 1-4.

14 – Le sénateur Rudy Boschwitz, cité dans Brooks Jackson, *Honest Graft: Big Money and the American Political Process*, New York, Knopf, 1988, p. 251-252.

Il s'agit là d'une stratégie hautement efficace et de plus en plus banalisée¹⁵. En mars 1996, Bill Paxon, président du comité de campagne des républicains à l'Assemblée, a dit : « Nous nous sommes jetés sur les membres [du Congrès] pour réunir autant de fonds que possible avant la date limite ; s'ils répondent bien, nous devrions pouvoir décourager les opposants »¹⁶. En conséquence, plusieurs campagnes pour le Congrès sont menées sans qu'il y ait d'opposition du tout, ou alors purement symbolique. Bien entendu, cela ne marche pas toujours. Pour sa deuxième élection, Boschwitz a collecté tellement d'argent que tous les candidats « sérieux » ont refusé de le défier, et, *in fine*, bien que Boschwitz ait dépensé cinq fois plus que son adversaire, ce dernier (le non-conformiste Paul Wellstone) a gagné.

Même si les quantités d'argent paraissent énormes aux yeux des candidats, elles sont très faibles comparées aux gains des milieux d'affaires. Ces milieux pourraient facilement contribuer bien davantage. Le budget de la publicité des cinquante plus gros annonceurs publicitaires est supérieur à 25 milliards de dollars par an. Si ces cinquante sociétés transféraient 10 % de leurs budgets de publicité dans le financement des campagnes, dans un cycle d'élection de deux ans, elles fourniraient davantage d'argent que ce que coûteraient les deux candidats à « toutes » les élections au Congrès et à la présidence¹⁷. Ce ne sont pas les contraintes économiques qui les retiennent, mais plutôt la crainte que cette implication massive n'entraîne des questions sur la légalité de leurs actions et une réaction populaire.

Pourquoi les grands donateurs donnent-ils ? Certains le font parce qu'ils soutiennent les idées d'un candidat et espèrent que leurs dons augmenteront ses chances de l'emporter. La plupart des dons, néanmoins, visent à obtenir une « accessibilité » au pouvoir. Les critiques du système de financement des campagnes présentent ces dons comme dans un marché de transactions : les dons serviraient à acheter un vote. Tout comme c'est le cas dans le marché, ils ont l'air de croire que les échanges sont directs et équivalents, que la transaction est équilibrée, qu'une confiance mutuelle minimale est requise et qu'aucune obligation durable n'est créée. Au contraire, les donateurs, quant à eux, affirment ne faire de dons que dans le but de promouvoir de bons gouvernements et des décideurs politiques de qualité. La littérature sur le financement des campagnes, qu'elle soit populaire ou académique, est marquée par cette vision des choses, et les chercheurs testent ces théories¹⁸. Les donateurs affirment qu'ils n'achètent ni ne peuvent acheter le vote d'un membre du Congrès, au sens propre. Ainsi que me le disait le vice-président d'un

grand cabinet d'avocats : « Vous ne parviendrez jamais à acheter qui que ce soit avec 500, 1 000 ou même 10 000 dollars ; c'est une plaisanterie »¹⁹. Les politiques qui sollicitent des dons ont la même analyse : Tony Coelho, le plus grand collecteur de fonds démocrate, dans l'intervalle entre Lyndon Johnson et Bill Clinton, a lui-même averti ses bienfaiteurs : « N'essayez jamais de me donner le sentiment, ni même de dire – car si jamais vous le dites, tout est terminé – que votre argent a acheté un quelconque engagement de ma part, car cela n'est pas le cas »²⁰. Les chercheurs soutiennent cette thèse si l'on entend par dons des échanges directs ou équivalents : les études quantitatives qui ont essayé d'établir un lien entre les dons et le vote par les élus de lois de complaisance ont en fait trouvé très peu de corrélation entre ces deux données.

Les contributions financières aux campagnes électorales doivent être comprises comme des dons dont le but est de créer un sentiment général d'obligation²¹. Marcel Mauss a écrit : « En Scandinavie et dans beaucoup d'autres civilisations, les contrats et les échanges de biens sont faits sur la base de dons. » Ces dons, explique Marcel Mauss, sont soi-disant « volontaires, désintéressés et spontanés », mais en fait « ils sont obligés et intéressés ». Un don crée une relation durable, de celles qui durent au moins le temps du

15 – Voir David Epstein et Peter Zensky, « Money talks : deterring quality challengers in congressional elections », *American Political Science Review*, 89, p. 295-308, et Peverill Squire, « Preemptive fundraising and challenger profile in Senate elections », *Journal of Politics*, 1991, vol. 53, p. 1150-1164.

16 – Cité dans Elizabeth Drew, *Whatever it Takes : The Real Struggle for Political Power in America*, New York, Viking, 1997, p. 19-20.

17 – Voir D. Clawson, A. Neustadl et M. Weller, *Dollars and Votes...*, *op. cit.*, p. 124.

18 – Pour les exposés populaires, voir Philip M. Stern, *The Best Congress Money Can Buy*, New York, Pantheon, 1988, et Lars Eirik Nelson, *The Buying of the Congress* (1998). Pour une estimation académique, voir Janet M. Grenzke, « PACs and the congressional supermarket : The currency is complex », *American Journal of Political Science*, 1989, vol. 33, p. 1-24, et Thomas Romer et James M. Snyder Jr., « An empirical investigation of the dynamics of PAC contributions », *American Journal of Political Science*, 1994, vol. 38, p. 745-769. Pour une argumentation largement théorique, où l'on explique que les politiciens extorquent de l'argent à des entreprises innocentes, voir Fred S. McChesney, *Money for Nothing : Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1997.

19 – Cette citation et toutes celles de cadres de société sont extraites d'entretiens que j'ai menés avec de hauts responsables de grandes entreprises, en général des vice-présidents. La confidentialité les concernant eux et leur entreprise leur a été garantie, en échange de quoi ils m'ont permis d'enregistrer les entretiens. Pour plus d'informations sur les méthodes, voir D. Clawson, A. Neustadl et D. Scott, *Money Talks...*, *op. cit.*, et D. Clawson, A. Neustadl et M. Weller, *Dollars and Votes...*, *op. cit.*

20 – Cité dans B. Jackson, *Honest Graft...*, *op. cit.*, p. 105.

21 – Marcel Mauss, *The Gift : Forms and Functions of Exchange in Archaic Societies*, New York, W. W. Norton, 1925-1967, traduit par Ian Cunnison, p. XIV.

contre-don. Les entreprises préfèrent par conséquent faire leur don à l'avance, avant même d'avoir une quelconque faveur à demander, dans l'intention de créer un sentiment général d'obligation. De plus, comme l'explique Marcel Mauss, « faire un don revient à imposer son identité ». Étant donné les petits montants que constituent la plupart des dons (de 1 000 à 2 000 dollars par candidat au Congrès), les entreprises font aisément des dons à des candidats des années durant, en émettant simplement l'hypothèse qu'un jour, dans l'avenir, ils pourraient souhaiter une modification de la législation qui aille dans leur intérêt. Ainsi que l'a expliqué Mauss, « le rituel des dons, et ce dans n'importe quelle société, est une méthode pour établir d'importantes relations, mais qui restent incertaines, et les dons sont offerts à des personnes et à des groupes dont la bonne volonté, pour être requise, ne peut être considérée comme due ».

Si les financements des campagnes n'avaient pour but que d'influencer le résultat des élections, les donateurs n'auraient pas besoin d'être reconnus. Étant donné que les dons font en réalité partie d'un système complexe d'échanges qui crée un réseau d'obligations, les donateurs tiennent à aller faire leur don en personne. Ils agissent toujours de cette façon lors de la levée des fonds et ont ainsi l'occasion de devenir des familiers des politiciens et de leurs équipes. Comme me l'a expliqué le vice-président d'une importante société du Texas : « Faire un don à une personne qui ne le sait pas n'a aucun sens... Si l'on envoie juste de l'argent à quelqu'un qui n'en est même pas conscient, on n'en tire aucun profit. » En conséquence, les personnes chargées des relations publiques des grandes compagnies se rendent à des douzaines – dans certains cas à des centaines – de séances de collectes de fonds, lors de chaque cycle d'élections. La collecte de fonds permet en effet de parler aux candidats et à leur équipe des intérêts de l'entreprise, et, bien entendu, elle permet d'établir des liens avec d'autres corporations.

Même si les entreprises sont ennemies sur le marché, elles travaillent souvent ensemble en politique²². Ainsi, le cadre d'une corporation expliquait que sa société – dans l'industrie pharmaceutique – avait un rival particulièrement amer : « On ne peut pas être plus en concurrence que nous ne le sommes... Nous nous poursuivons en justice régulièrement... Nous nous haïssons, mais j'ai de très bonnes relations avec eux ici [à Washington, DC], et nous travaillons souvent ensemble pour certaines lois. » Les cadres des corporations travaillent souvent dans le comité qui trouve des fonds pour un candidat et, dans cette position, ils obtiennent que cinq, voire dix, autres corpo-

rations fassent également un don à ce candidat. L'entreprise sollicitée fait un don comme une faveur à celle qui la sollicite, et peut faire ce don même si elle n'aime pas le candidat. Ce processus permet à une entreprise de devenir responsable (et donc de gagner du crédit auprès du candidat) d'une collecte de fonds plus importante que ce que le PAC lui-même pourrait donner et de produire ainsi de « l'argent dur » qui peut être utilisé dans n'importe quel but (contrairement à « l'argent souple » dont l'utilisation est soumise à des conditions bien précises).

L'accessibilité

Le but des entreprises en faisant des dons, en assistant aux séances de collecte des fonds et en développant les réseaux que ces séances facilitent, est d'obtenir un moyen d'accéder au membre compétent du Congrès, en cas de nécessité. Parler d'accessibilité est un euphémisme pour ces procédés qui vont bien au-delà d'une simple opportunité pour les responsables des compagnies d'échanger leurs vues avec les membres du Congrès. Bien que les montants des dons permis par la loi soient trop modestes pour déterminer le vote d'un membre du Congrès sur une proposition de loi très visible, chaque entreprise utilise ses possibilités d'accès au candidat élu pour l'inciter à faire des modifications mineures dans le libellé d'un amendement obscur à une proposition de loi, modifications qui, *in fine*, lui permettront d'être efficacement exemptée de toute la force de la loi. Par exemple, la loi sur la réforme fiscale de 1986 contenait une disposition qui ne concernait qu'une seule société, identifiée comme suit : une « société créée le 13 juin 1917, dont le siège social est situé à Bartlesville, Oklahoma ». Comme c'est le cas pour cette disposition, le libellé de la loi n'identifie jamais une société par son nom (si bien que personne, en lisant le texte de loi, n'est habilité à dire qu'elle s'applique à Phillips Petroleum), ne fait jamais le lien avec un quelconque don, et il n'y a aucun moyen de connaître le nom du membre du Congrès qui a introduit telle ou telle disposition. Beaucoup des textes de lois américains sont longs de plusieurs pages, avec une grande partie du texte final composé de ces dispositions. Le résultat est que « la loi sur la réforme fiscale » ne réforme pas vraiment le système de taxations et que la « loi sur l'air pur » laisse la pollution de l'air se développer

22 – Voir Mark Mizruchi, *The Structure of Corporate Political Action: Interfirm Relations and Their Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1992, et Dan Clawson, Alan Neustadl et James Bearden, « The logic of business unity », *American Sociological Review* 1986, vol. 51, n° 6, p. 797-811.

LE LIBELLÉ TYPIQUE D'UNE LOI AMÉRICAINE

Une proposition de loi américaine typique est remplie de dispositions intitulées « intérêts spéciaux » dont les médias se font rarement l'écho. Ces dispositions sont secrètement ajoutées à la proposition de loi lors des séances de « questions au gouvernement ». En général, il est impossible de connaître le nom du membre de Congrès qui a demandé que la disposition soit introduite. La disposition est généralement rédigée par les responsables de l'entreprise concernée, de manière à ce qu'elle ne couvre qu'une et une seule société, laquelle est décrite de telle sorte que son identité reste secrète. Par exemple, une disposition sur la réforme des impôts exempte un « projet qui concerne un plan de modernisation d'un produit, qui a été initialement présenté au conseil d'administration des contribuables le 8 juillet 1983 »¹.

En théorie, le Congrès doit estimer le coût de ces dispositions et établir un budget qui leur est propre. Les estimations de coûts, toutefois, ne font pas vraiment sens. Ainsi, le Comité mixte sur les taxations a d'abord dit

que le coût des dispositions concernant la centrale nucléaire Shoreham était de 1 million de dollars, puis il a revu ce coût à la hausse en l'évaluant à 241 millions de dollars. L'estimation de son coût réel varie entre 3,5 et 4 milliards de dollars².

On peut, à titre d'exemple, considérer de plus près ce qui fut peut-être « la » victoire des travailleurs américains de cette dernière décennie : l'adoption en 1996 de la loi sur le salaire minimal, et ce en dépit d'un Congrès à majorité républicaine. En plus de la hausse du salaire minimal, la loi :

- « Précise que le revenu du commerce extérieur d'un FSC et le revenu des exportations d'un ETC ne constituent pas un revenu passif dans la définition d'un PFIC. » Bien que presque personne ne comprenne ce jargon, il a pour but d'économiser à la compagnie Hercule Inc. 22 millions de dollars par an d'impôts.

- Abroge une taxe sur les produits inhalateurs destinés aux asthmatiques, qui contiennent des chlorofluorocarbones (CFC). Cette disposition, obtenue par la filiale américaine de Rhône-Poulenc (dont les inhalateurs

contiennent des CFC) défavorise la compagnie Minnesota Mining et Manufacturing, qui avait développé un inhalateur sans CFC.

- Introduit un abattement fiscal pour les magasins qui ont des stations d'essence.

- Permet aux entreprises d'économiser 427 millions de dollars, en abrogeant un impôt destiné à freiner leurs velléités de délocalisation de la main-d'œuvre.

- Permet aux compagnies qui possèdent des journaux de classer leurs travailleurs dans la catégorie « indépendants », les exemptant ainsi de respecter plusieurs normes de travail et certaines contributions patronales. Les travailleurs se retrouvent sans allocation de retraite, sans couverture médicale ni assurance chômage, mais les profits de la société augmentent.

- La loi comprend des douzaines de dispositions complémentaires, dont la plupart sont beaucoup trop compliquées à expliquer.

1 - Code de lois américaines, *Statutes at Large*, vol. 100, 1986, Public Law 99-514, p. 2150, sec. 204.

2 - Donald L. Barlett et James R. Steele, « The great tax give-away », chapitre spécial dans le *Philadelphia Inquire*, comportant des articles initialement publiés les 10-16 avril et 25-26 septembre 1988.

allègrement. Le chef du département des relations publiques d'une importante et très polluante société chimique m'a dit : « J'ai passé sept ans de ma vie à essayer d'empêcher l'adoption de la loi sur l'air pur. » Néanmoins, il était parfaitement d'accord pour apporter sa contribution financière aux législateurs qui ont voté en faveur de la loi - comme la majorité d'entre eux - car « le fait qu'une personne vote le texte final d'une loi n'est souvent pas représentatif des efforts qui ont été déployés par cette personne ». Ainsi, quelques-uns des législateurs qui ont voté le texte de loi final ont, dans les faits, œuvré à minimiser son effet. « Pendant toute la procédure, certains d'entre eux étaient très favorablement disposés vis-à-vis de nos préoccupations », explique ce cadre.

Afin d'obtenir les dispositions qu'elles veulent, les entreprises peuvent devoir rendre visite à plusieurs membres du Congrès et peuvent également être ame-

nées à devoir retoucher leurs dispositions initiales. Le vice-président d'une aciérie explique ainsi la procédure. Les membres du Congrès disent : « Voici ce que je pense, voilà ce que vous pensez ; pouvez-vous retoucher votre proposition de disposition pour que je puisse vous donner une petite part du gâteau, sans toutefois rendre la situation intenable pour les 93 % restants de mon district qui ne veulent pas de cette disposition ? » Et nous répondons : « Oui, si vous pouvez juste faire ceci ; cela ne changera pas la loi, mais au moins cela nous permettra de faire cela... » C'est tout l'intérêt du jeu.

Le vice-président d'une des plus grandes compagnies financières du pays s'exprime à ce sujet de manière très directe : « Nous ne nous préoccupons pas de l'issue des votes... Parce que fréquemment le vote final sur une loi particulière n'est pas vraiment important... Ce qui est probablement plus important,

ce sont les dispositions de lois qui ont été abandonnées, en interne, au sein de comités importants du Congrès. Et la manière dont les votes se font à l'issue de ces arbitrages n'est pas très importante. »

Les cadres des compagnies disent que plus ou moins tous les membres du Congrès participent à ce processus; des ultra-conservateurs qui insistent sur « la non-interférence du gouvernement avec le marché » inséreront des dispositions, tout comme le feront des « libéraux », en dépit de leur réputation « d'anti-affairistes ».

Le cadre d'une société de conseils m'a dit : « Vous avez des types qui organiseront des rassemblements ici, juste à l'extérieur de ce bâtiment, qui donneront des conférences et écriront régulièrement, chaque année, pour attaquer la compagnie et sa politique. Mais une fois au Congrès, ces mêmes personnes coopéreront avec la société : je ne dis pas que ce sont les meilleurs amis que nous ayons au gouvernement, mais on peut leur parler. »

Les contributions individuelles et celles des PAC sont les moyens normaux pour obtenir un accès aux membres ordinaires du Congrès; « l'argent souple » est devenu, quant à lui, le moyen d'obtenir un accès aux représentants du parti au pouvoir et au président. Le président Clinton a défendu ainsi les séances café qu'il a tenues à la Maison-Blanche : « Je cherche des moyens d'avoir de véritables conversations avec les gens. J'apprends des choses lorsque j'écoute les gens »²³. Mais les personnes que le président Clinton écoutait n'étaient pas exactement représentatives de l'ensemble des couches de la population : le prix à payer pour être admis aux séances café de la Maison-Blanche était de 100 000 dollars. Selon les informations reçues, la plupart des discussions lors de ces séances café portaient sur la politique générale plutôt que sur l'insertion directe de dispositions qui serviraient d'échappatoires à la loi pour les grandes compagnies, et elles impliquaient des fonctionnaires de niveau CEO (par opposition aux vice-présidents et aux directeurs qui, eux, parlent en général aux membres du Congrès et à leurs équipes). Un participant à l'une de ces séances café a pris la défense de ces séances en arguant que « le président Clinton a vraiment donné le sentiment d'être intéressé par la manière dont les hommes d'affaires évaluaient ses actions dans le domaine de l'économie, des impôts, des systèmes de santé »²⁴.

Citations de cadres d'entreprise

Le cadre d'une compagnie de tabac explique : « Vous savez, les membres du Congrès ont, comme tout le monde, une énergie et un temps limité. Imaginez que le représentant d'une compagnie vienne voir l'un des membres du Congrès pour lui remettre 1 000 dollars et qu'un autre vienne juste pour dire bonjour. Si l'élu n'a le temps de voir qu'une seule personne, qui croyez-vous qu'il verra? Le but des PAC est d'attirer l'attention. »

Du vice-président et membre du conseil d'administration d'une société faisant partie des douze plus grands donateurs politiques : « Notre stratégie ne consiste pas uniquement à attirer l'attention des élus qui sont favorables à nos activités, mais aussi à obtenir le soutien des autres élus. Si vous ne tentez rien avec eux, ils sont condamnés à rester "de l'autre bord" et à ne pas soutenir vos idées. C'est pourquoi nous avons aidé certains élus qui, *a priori*, ne nous étaient pas favorables à comprendre nos activités. On ne parviendra peut-être pas à influencer leur vote, mais on peut au moins les neutraliser... »

Du vice-président d'une société chimique : « Ces types sont très difficiles à voir ; il est difficile d'obtenir un rendez-vous avec eux, ils sont si occupés. Mais pendant une séance de collecte de fonds, vous avez l'occasion de serrer une main, de parler à quelqu'un deux ou trois minutes. C'est important. »

Du vice-président d'un grand cabinet de conseils : « Au total, nous avons été impliqués l'année dernière dans cinq cent trente-deux campagnes électorales. Je ne peux pas faire tant de contributions personnelles que ça. Aussi, nous utilisons les réseaux que nous avons, nos lobbyistes et nos employés. Nous essayons de faire en sorte que les contributions soient aussi personnelles que possible. »

Du cadre d'une société pharmaceutique : « Je peux aller déjeuner avec des gens et prendre deux minutes de leur temps pour discuter de mon problème, puis passer le reste du temps à parler de tout et de rien. Certaines de ces personnes sont mes meilleurs amis ici. Je les vois dans un cadre privé et social, et elles sont toujours très disposées à m'aider. Je ne pense pas qu'il y ait un quelconque intérêt à prendre deux heures du temps d'une personne pour lui faire entrer dans la tête un problème; quelques minutes suffisent. »

23 – *New York Times*, 8 mars 1997, p. 9.

24 – *Boston Globe*, 25 janvier 1997, p. A6.

L'argent souple : les séances café des Clinton

Une participation de 100 000 dollars a permis à des donateurs de faire partie du petit groupe de personnes qui ont pris le café en compagnie du président Clinton et de plusieurs hauts fonctionnaires à la Maison-Blanche. Quelques gros donateurs sélectionnés ont également été invités à passer la nuit à la Maison-Blanche, certains d'entre eux ont dormi dans la chambre de Lincoln, et ont pris le petit déjeuner avec les Clinton.

L'exemple typique d'une séance café à la Maison-Blanche est celle qui s'est tenue le 13 mai 1996, en présence de Terry Murray, le président de la Fleet Bank, John McCoy, celui de la Bank One, Paul Hazen, le président de la Wells Fargo Bank, Thomas G. Labrecque, président de la Chase Manhattan Bank, et du secrétaire au Trésor, Robert E. Rubin, de Don Fowler, le président démocrate du Comité national démocrate, de Marvin S. Rosen, responsable des finances du Parti démocrate et, bien sûr, en présence du président Clinton. John P. Manning, le président de Boston Capital Partners, explique qu'aux séances café auxquelles il a assisté « la discussion à bâtons rompus a porté sur de nombreux domaines économiques et financiers »¹.

La séance café la plus inhabituelle est sans doute celle qui a réuni deux représentants de la tribu cheyenne-arapaho de l'Oklahoma. La tribu compte 11 000 membres, dont plus de 60 % sont sans emploi, et ceux qui travaillent ont un revenu annuel moyen de 6 074 dollars. Avec difficulté, les chefs de la tribu ont réussi à rassembler les 100 000 dollars nécessaires pour venir entretenir le président Clinton de leur problème : leur terre leur a été confisquée en 1883 sur ordre du président Chester A. Arthur; ordre qui spécifiait, néanmoins, que la terre devait être rendue à la tribu dès qu'elle ne serait plus utilisée à des fins militaires. Le fort a été fermé en 1948, mais la terre n'a jamais été rendue. « Sur la terre se trouvent des tombes, des zones réservées aux danses rituelles et des réserves de pétrole et de gaz estimées à 500 millions de dollars. » Les représentants de la tribu avaient d'abord essayé de voir le sénateur de leur État, mais le rendez-vous leur a été refusé.

Le président Clinton a écouté leurs préoccupations, les a regardés droit dans les yeux et a dit : « Nous verrons ce que nous pouvons faire pour vous aider. » En fait, il n'a rien fait du tout. Lorsqu'ils s'en sont plaint à la presse, l'argent leur a été renvoyé, mais le gouvernement a gardé leur terre².

1 - *Boston Globe*, 25 janvier 1997, p. A6.

2 - *New York Times*, 12 août 1997, p. A18.

L'idéologie

Les compagnies financent les campagnes également pour des raisons idéologiques. En adoptant une stratégie axée sur l'accessibilité, les entreprises contribuent au financement des candidats indépendamment du parti politique auquel ils appartiennent, et généralement sans prendre en compte l'idéologie professée par les candidats (puisque, dans la pratique, tous les législateurs participent à ce processus d'accessibilité). Les entreprises « idéologiques », quant à elles, veulent changer la face du Congrès et soutiennent donc les candidats qui favorisent les entreprises (dans la pratique, presque tous sont des républicains) et mènent une campagne serrée où les contributions financières peuvent influencer le résultat des élections. L'élection de 1980 s'est distinguée de toutes les autres : un nombre important de grandes sociétés y a

poursuivi une stratégie idéologique agressive. Si nous considérons les sociétés qui ont contribué à hauteur de 30 % ou plus de leur argent en faveur des candidats républicains, il y en a eu plus en 1980 que dans l'ensemble des élections de 1976 à 2000.

Le vice-président d'une société explique : « Un véritable mouvement, presque un phénomène de contre-attaque de la part du monde des affaires de ce pays s'est produit à l'occasion de cette élection. Il y avait une véritable ferveur. Les gens pensaient : "Allons au front et nous pourrons le faire, nous pourrons changer le système." »

Immédiatement après la victoire républicaine de 1980, les stratèges démocrates (conduits par Tony Coelho, qui sera plus tard le chef de campagne d'Al Gore) ont remodelé le parti de manière drastique et se sont tournés vers le monde des affaires pour collecter des fonds en faveur des démocrates. Coelho a rappelé aux

hommes d'affaires que les démocrates (c'était vrai à ce moment-là) contrôlaient toujours la Chambre des représentants. « Je ne pense pas, leur a-t-il dit, que ce soit dans l'intérêt de vos affaires d'essayer de nous détruire »²⁵. Il reconnaît : « [en 1980] nous avons pris une claque » et il est convaincu que si lui et d'autres n'étaient pas allés au-devant des hommes d'affaires, les républicains « auraient achevé le travail ».

En conséquence, la plupart des compagnies sont retournées aux stratégies axées sur l'accessibilité.

Les quelques compagnies qui donnent en fonction de leur idéologie ne tarissent pas de critiques à propos des adeptes de l'accessibilité. Un membre du conseil d'administration d'un important groupe industriel dit : « Je ne parviens pas à comprendre ce qui les motive. J'ai beau observer leur stratégie, je ne la comprends pas. » Ces sociétés, ajoute-t-il, arrosent de contributions financières des candidats « qui n'ont pas besoin de cet argent et qui ne perdraient pas les élections, même s'ils étaient cueillis en flagrant délit avec la femme du gouverneur sur la place publique de la capitale ». À son avis, « le comportement des comités d'action politique des corporations est parfaitement honteux, stupide et focalisé sur le court terme au-delà de toute mesure ».

La grande majorité des cadres des entreprises préfèrent, néanmoins, la situation actuelle, où les deux partis les plus importants sont très en faveur des entreprises et dépendent fortement d'elles pour le financement de leurs campagnes. Un ancien cadre de parti, à présent responsable des contributions politiques d'une compagnie pétrolière, m'a expliqué : « Je ne fais pas cela pour moi-même, je le fais pour ma société. Je n'ai pas le sentiment d'être d'un bord politique maintenant. Je pense qu'il est insensé pour n'importe qui dans le monde des affaires de professer une affiliation quelconque à un parti. Je ne pense pas que ce soit très sain. » En conséquence, les deux principaux partis américains dépendent principalement du monde des affaires pour le financement de leurs campagnes. Pour les donations d'« argent souple », par exemple, les démocrates reçoivent six fois plus de la part des sociétés que des syndicats.

Les républicains ont fait une remarquable avancée lors des élections de 1994 et ont pris le contrôle des deux Chambres du Congrès. L'explication simpliste serait de dire que cette victoire est due au fait que le milieu d'affaires a su se mobiliser massivement à nouveau, comme ce fut le cas en 1980, et des commentateurs de gauche ont fait cette analyse. Thomas Ferguson, par exemple, a écrit qu'« une mer d'argent qui avait arrosé de façon régulière les membres démocrates du Congrès et le parti qui contrôlait la Maison-Blanche a été déviée de sa trajectoire et s'est mise à

jaillir à flots sur les candidats républicains »²⁶. En réalité, pourtant, il n'y a rien de vrai dans cette affirmation : les contributions financières des compagnies étaient, en 1994, exactement les mêmes que pour chaque élection, depuis 1982. Le contraste avec 1980 est total. En 1980, les candidats républicains ont reçu 28,6 % de l'ensemble des contributions des compagnies ; en 1994, ils n'en ont reçu que 5,7 %²⁷. Les victoires républicaines de 1994 n'étaient pas dues à une mobilisation massive du milieu d'affaires, et les compagnies n'ont pas financé les candidats républicains aux élections de 1996 – ceci pourrait d'ailleurs expliquer la facile réélection du président Clinton en 1996 et le faible nombre d'élections remportées par les républicains depuis leurs victoires de 1994²⁸.

Possibilités de réforme

Le financement des campagnes n'est bien sûr que l'un des nombreux outils que le monde des affaires a à sa disposition pour maintenir son influence disproportionnée sur le débat politique. De nombreux autres moyens sont également utilisés : influence sur les couvertures médiatiques, contributions à des associations caritatives sélectionnées, publicité, groupes de réflexion et groupes politiques, mobilisation de directeurs et de cadres, et, par-dessus tout, des choix aux effets économiques directs, en particulier les décisions sur les investissements et les menaces de délocalisation. Mais le financement des campagnes électorales reste une cause déterminante de la domination politique continue par le milieu d'affaires.

Les cadres responsables des opérations politiques de leur société ne sont pas inquiétés par la perspective d'une réforme du financement des campagnes. Pour commencer, la plupart des « réformes » ne sont pas destinées à réduire l'influence de ceux qui ont de l'argent, mais sont plutôt le lieu de manœuvres partisans. Chaque parti qui propose de supprimer une quelconque pratique de financement des campagnes électorales renforce essentiellement le parti adverse. En second lieu, en public, les politiciens affirment

25 – Thomas Byrne Edsall, « Coelho mixes democratic fund-raising, political matchmaking », *Washington Post*, 1^{er} décembre 1985, p. A17-18. Voir également T. B. Edsall, « The Reagan legacy », *The Reagan Legacy*, Sidney Blumenthal et T. B. Edsall, p. 3-50, New York, Pantheon et B. Jackson, *Honest Graft...*, *op. cit.*

26 – Thomas Ferguson, « GOP money talked : Did voters listen ? », *The Nation*, 26 décembre 1994, p. 792.

27 – D. Clawson, A. Neustadl et M. Weller, *Dollars and Votes...*, *op. cit.*, p. 160.

28 – *Ibid.* En 1996 les milieux d'affaires ont augmenté leurs contributions aux élus républicains (devenus majoritaires au Congrès, ils contrôlaient désormais les comités clés), mais les contributions aux challengers, elles, n'ont pas augmenté.

presque tous soutenir l'idée d'une réforme des systèmes de financement des campagnes, or, en privé, beaucoup d'entre eux s'exercent à saboter toute tentative allant dans ce sens. La plupart des prises de position publiques en faveur d'une telle réforme ne doivent pas être prises au sérieux. En 1990, la Chambre des représentants et le Sénat ont pris tous deux des mesures visant à la réforme, mais la réunion du comité paritaire supposé résoudre les différends entre les deux propositions de loi n'a jamais eu lieu. En 1992, le Congrès a adopté une loi dans ce sens et l'a envoyée au président Bush, certain qu'il mettrait son veto (ce qu'il a fait). En 1993, le Congrès avait la possibilité de renvoyer le même texte de loi au nouveau président, Clinton – qui avait promis de le signer ; mais lorsqu'il s'est avéré que la mesure pourrait effectivement passer et la loi être adoptée, la mesure a été étouffée en comité et n'a jamais été votée.

Les cadres des compagnies essaieront d'arrêter toute velléité de réforme, néanmoins ils sont également certains qu'ils s'en sortiraient très bien si l'une ou l'autre mesure passait. Ainsi que le disait très bien « un bon vieux gars du Texas » : peu importe les restrictions qui sont adoptées car « il y a des moyens de les contourner ». En outre, le Congrès avance lentement alors que les hommes d'affaires, comme les hommes politiques, ne cessent de concevoir de nouveaux moyens d'échapper aux mesures restrictives. Ainsi, un vice-président m'a avoué : « Avant qu'ils [les membres du Congrès] changent quoi que ce soit, c'est déjà trop tard. » Bien qu'il soit concevable que certains fragments de réforme du financement des campagnes politiques soient adoptés, aucune des propositions de réforme qui ont été sérieusement examinées ne réduira de manière significative l'influence du milieu d'affaires et des riches donateurs sur la politique. La stratégie qui consiste à multiplier les restrictions (la tactique favorite de l'État libéral) est sûre d'échouer. Les espoirs actuels en matière de réforme sont centrés sur une proposition de loi de facture bipartite introduite au Sénat par John McCain (le challenger le plus important de George W. Bush aux primaires républicaines des élections 2000) et Russ Feingold (l'un des six démocrates ayant soutenu la nomination d'un homme d'extrême droite, John Ashcroft, comme garde des Sceaux du gouvernement Bush). À l'heure actuelle, 60 des 100 sénateurs américains ont déclaré leur soutien à la proposition de loi, ce qui constitue non seulement une majorité, mais également un nombre suffisant pour casser une éventuelle obstruction parlementaire. La Chambre des représentants a, à deux reprises, adopté une proposition de loi. Néanmoins, la loi est très peu sus-

ceptible de passer. Le président Bush a annoncé qu'il mettrait son veto à cette proposition de loi, à moins qu'elle ne contienne une disposition que les républicains appellent la « *paycheck protection* », qui relève de l'anathème pour les syndicats et les démocrates. Cette disposition exigerait, en effet, que des syndicats reçoivent des formulaires signés d'autorisation de chacun de leurs membres avant de dépenser une quelconque part de l'argent qui leur est dû à des fins politiques. Certaines versions de cette disposition exigent que les membres signent un formulaire d'autorisation chaque année, et d'autres versions sont si restrictives qu'elles ne permettraient plus à un syndicat d'informer ses membres sur les positions prises par les candidats sur ces questions. Aucune disposition équivalente n'a jamais été ne serait-ce que suggérée à l'endroit des entreprises : les sociétés n'ont jamais eu besoin de l'autorisation de leurs actionnaires pour dépenser de l'argent dans des buts politiques. L'insistance de Bush pour imposer cette disposition est destinée à enrayer la proposition de loi sur la réforme, tout en lui permettant de dire que ce sont les syndicats qui sont responsables de l'échec de cette réforme.

Si la loi McCain-Feingold passait, son effet principal serait la proscription de « l'argent souple » et la tentative (presque certainement infructueuse) de limiter quelques-unes des autres pratiques utilisées pour contourner les lois de financement des campagnes. Ce qui signifie que si cette législation devait être mise en œuvre avec succès, elle restaurerait aux États-Unis la situation qui a prévalu au milieu des années 1980 – mais, à ce moment-là, la plupart des gens pensaient que le système était chargé d'abus et nécessitait une révision complète.

La seule proposition de réforme qui concerne les milieux d'affaires et qui pourrait faire la différence est la réforme des finances publiques. Une telle prise de position n'a aucune chance de passer au Congrès américain, mais, ces dernières années, elle a été adoptée dans une poignée d'États par un référendum direct des électeurs. Une partie de la proposition de loi « argent propre » s'applique à tous les candidats : elle supprime « l'argent souple » et quelques autres échappatoires. Mais la partie la plus importante de cette législation ne s'applique qu'aux candidats qui choisissent d'entrer dans le système de « l'argent propre ». Ils sont interdits de toute collecte de fonds jusqu'à six mois avant l'élection et doivent accepter des limitations strictes des montants des dons privés. À partir de six mois avant l'élection, ils disposent d'une période de soixante jours pour postuler au financement public ; pour ce faire, ils doivent obtenir les signatures et de petites contributions (au

LES ÉLECTIONS SONT TERMINÉES, MAIS LA COURSE CONTINUE

Étant donné l'imprécision du résultat des votes de l'État de Floride, les deux candidats ont dû réunir des sommes importantes pour se préparer à la bataille juridique et médiatique. En quelques jours, tous deux sont parvenus à réunir des sommes énormes : un mois après l'élection, Bush avait réuni 7,4 millions de dollars, soit plus du double d'Al Gore qui, lui, en avait récolté 3,2 millions. Les républicains l'ont emporté grâce à leur large base de petits donateurs : Bush a gagné la campagne postélectorale de l'argent, bien qu'il ait limité le montant des dons à 5 000 dollars par contribution.

Gore dépendait principalement de quelques gros donateurs : parmi eux, Steven T. Kirsch, dont les entreprises sont spécialisées dans l'Internet et qui a donné 500 000 dollars ; l'actrice Jane Fonda, qui a fait don de 100 000 dollars ; le producteur Stephen Bing, 200 000 dollars ; le président des produits alimentaires Slimfast, S. Daniel Abraham, 100 000 dollars ; Jonathan Tisch, président des hôtels Loews, 50 000 dollars ; et Vance K. Opperman, un investisseur de Minneapolis, 100 000 dollars.

Bush et Gore ne furent pas les seuls candidats à réunir des fonds immédiatement après la tenue des élections. Un élu républicain de Floride, Ric Kelleher, qui avait obtenu 1,5 million de dollars pour sa campagne électo-

rale, a commencé à mobiliser des fonds pour sa prochaine campagne avant même d'être entré en fonction. « Il est important que les élus montrent aux futurs challengers qu'ils vont être de rudes adversaires, en ayant de grosses réserves d'argent en banque d'ici au 1^{er} juin », explique-t-il.

Pour le Super Bowl américain, soixante-cinq républicains ont donné 10 000 dollars chacun, en échange de quoi ils ont pu suivre le match avec le porte-parole de la Chambre des représentants et ont dormi à Disney World.

Au début du mois de février, la présidente du comité démocrate de la campagne pour le Congrès a passé le week-end dans la station de sports d'hiver de Telluride, Colorado, en compagnie de certains des plus gros donateurs.

Ainsi que l'explique le président du comité chargé de récolter des fonds pour les candidats républicains à la Chambre des représentants : « Avec l'épée de Damoclès d'une éventuelle réforme du système de financement des campagnes, je pense que les deux partis sont sous pression et font tout pour se procurer d'importantes sommes en des temps records. Nous n'avons aucune idée de ce que seront les nouvelles règles. En tout état de cause, il vaut mieux avoir d'importantes réserves à la banque. »

moins 5 dollars et pas plus de 100 dollars) d'un nombre précis d'électeurs dans leur district. Le financement public est non seulement ouvert aux démocrates et aux républicains, mais également à tout candidat tiers qui parvient à collecter les signatures et les dons requis. Ces candidats reçoivent alors assez d'argent pour financer une campagne électorale modeste, mais néanmoins viable. Si elles étaient mises en œuvre, de telles réformes permettraient à des personnes dont les réseaux et les positions politiques ne permettaient pas de grandes collectes d'argent d'être quand même candidates aux élections. Ainsi, pour la première fois depuis plusieurs années, les élections américaines pourraient s'ouvrir à des candidats qui demandent une redistribution des richesses et du revenu, ou qui pourraient évoquer d'autres sujets tabous. Dans la plupart des États où les initiatives « argent propre » ont été adoptées par les électeurs, leurs adversaires ont cependant trouvé des moyens pour empêcher leur mise en œuvre.

Les leçons

Les débats publics et les médias évoquent généralement le problème du financement des campagnes électorales américaines dans les termes suivants : les contributions financières aux campagnes électorales achètent-elles, oui ou non, le vote des politiciens ? Un tel questionnement révèle une incompréhension fondamentale de la manière dont le système fonctionne. Il y a peu de corrélation entre les contributions financières et le vote des lois qui ont un fort degré de visibilité. Même dans le cas du vote de lois concernant des domaines à faible visibilité et qui passent moyennant des changements « mineurs » via d'obscures dispositions, le processus est beaucoup plus lâche et beaucoup plus incertain qu'une transaction sur le marché. Le problème n'est pas la corruption absolue, mais plutôt la création d'un réseau d'obligations ; l'ajout d'un ou même de deux ou trois nouveaux règlements ne modifiera en rien ce processus.

Au moins dans le contexte américain, les révélations publiques de l'ensemble des contributions n'ont eu que peu d'effet sur la régulation des comportements. Les données reprenant les dons de campagnes sont disponibles au public sur le Web²⁹, mais cela n'a eu que peu de conséquences sur les comportements. Il est possible que la situation soit différente dans une société qui a davantage conscience des différences de classes, mais je ne connais aucune étude qui ait démontré la corrélation.

Une autre proposition connue de réforme, qui consiste à limiter les dons à des montants si modestes qu'il y a peu de chance qu'ils aient un quelconque effet sur le comportement du candidat, semble également peu susceptible d'être efficace. Il est vrai qu'aujourd'hui, et c'est particulièrement le cas pour « l'argent souple », presque tout l'argent vient de quelques grands donateurs. En 1996, parmi 27 596 donateurs d'« argent souple », 19 670 ont donné 1 000 dollars ou moins ; ils représentaient 71,3 % des donateurs, mais seulement 3,6 % du montant. D'autre part, les 487 personnes qui ont donné 100 000 dollars ou plus ne représentaient que 1,8 % des donateurs, mais ont apporté 49,9 % de l'argent³⁰. Néanmoins, les limitations de dons risquent fort d'entraîner une mobilisation des entreprises visant à augmenter le nombre de donateurs, exactement comme le font les corporations aujourd'hui, qui contribuent souvent parce qu'une autre le fait.

Dans la mesure où le milieu des affaires a largement plus de ressources que tout autre groupe, au fil du

temps, il est devenu de plus en plus dominant dans le financement des campagnes électorales. En 1974, le monde du travail a contribué plus que celui des affaires et s'est opposé au financement public des élections, pensant que la large base de ses donateurs lui donnerait la force politique nécessaire. L'avantage s'est, par la suite, régulièrement déplacé vers le milieu des affaires qui, à présent, dépense quinze fois plus que le monde du travail. Ce n'est que ces dernières années que le milieu du travail a accepté le fait qu'il ne pouvait concurrencer celui des affaires ; cette reconnaissance l'a conduit à changer sa stratégie et à soutenir le système de financement public des campagnes.

Les milieux d'affaires ne sont pas inquiétés par les stratégies qui tendent à imposer plus de contraintes. Les compagnies sont en effet persuadées qu'elles trouveront des moyens de contourner la loi avant que le Congrès impose de nouveaux règlements. La seule stratégie de réforme qui puisse toucher le milieu des affaires, ou qui ait démontré beaucoup de potentiel pour un changement radical du système, est le financement public complet et à un niveau suffisant pour avoir des campagnes viables. Les financements publics partiels ne feront que peu la différence : les élections présidentielles américaines actuelles reçoivent un financement public, mais les candidats sont autorisés à collecter des fonds supplémentaires, et c'est cet argent privé qui fournit la marge de la victoire.

Traduit de l'anglais par Fadila Boughanémi

29 – Sur le site Web de la Commission fédérale des élections, www.fec.gov, ainsi que sur celui du groupe des observateurs non partisans, the Center for Responsive Politics, www.crp.org.

30 – Voir D. Clawson, A. Neustadl et M. Weller, *Dollars and Votes...*, *op. cit.*, p. 114 ; fondé sur les données de la Commission fédérale des élections.