

Le financement des campagnes électorales aux USA

Par Sébastien Carrière (1998)

Le financement des campagnes électorales aux États-Unis d'Amérique est un enjeu qui revient régulièrement au centre de l'actualité politique du pays. Particulièrement en année électorale, mais également et surtout après des élections, comme ce fut la cas pour la campagne présidentielle de 1996 (cette dernière ce situe en effet au centre du débat, même si les campagnes pour un siège à la Chambre des Représentants ou au Sénat sont également touchées par la controverse).

Dans les mois qui suivirent la dernière campagne fédérale (1996), plusieurs voix s'élevèrent aux États-Unis d'Amérique pour dénoncer ce que plusieurs jugeait être des abus du système électoral américain, en matière des financement des différentes campagnes fédérales (Présidence, Chambre des Représentants et Sénat). Nous tenterons aujourd'hui d'éclaircir ce débat, de bien en situer les acteurs, les nombreux enjeux et d'expliquer l'état actuel des lois américaines régissant les dépenses électorales.

Pour ce faire, nous débuterons en discutant de l'histoire du financement électoral aux États-Unis d'Amérique, particulièrement depuis les trente dernières années. Ensuite, nous décrirons brièvement les « abus de 1996 ». Par la suite, nous verrons quelles suggestions furent avancées pour améliorer les lois et règlements en matière de financement électoral suite à cette campagne et nous discuterons des résultats de ces différents tentatives de réforme.

Le financement des campagnes électorales, de George Washington à Bill Clinton

Dès les premiers jours de la démocratie américaine, l'argent commença à jouer un rôle dans le processus électif. Pour se faire élire, il fallait être connu, et pour se faire connaître, il fallait se déplacer et aller rencontrer des gens, ce qui implique de facto des dépenses. La démocratie implique des dépenses d'argent, et l'argent aide grandement les candidats. Même George Washington, le héros américain par excellence, se servait de l'argent pour encourager des électeurs à le soutenir, tel que le rapporte le Herbert Alexander (University of Southern California) : « when he was running for the House of Burgesses in Virginia, (...) spending money on rum and beer and ale and other niceties for those voters who were gathered in that pub »¹.

Donc, le « spoil system », c'est-à-dire le fait de récompenser ceux qui vous ont aidé à être élu (par des nominations à des postes importants ou autrement) et vos amis, a toujours existé. Et le financement des campagnes électorales a donc toujours suscité la controverse, comme le confirme Anthony Corrado (Colby College) : « Especially since the Civil War, you

¹ MORTON, Bruce, " Money in politics through the years ", CNN Interactive, <http://allpolitics.com/1997/gen/ressources/moneytrail/chronology>

can't find a presidential race where questions about money and politics and the role of the wealthy in our politics hasn't been an issue »².

Une précision s'impose : Si des gens trouvent un intérêt à donner des sommes souvent importantes à des candidats, quel est le produit que vend ce candidat ? Si l'on se fie à ce qu'on peut lire régulièrement dans les grands journaux américains³, contribuer fortement à une campagne électorale vous donne de l'accès, vous donne l'oreille d'un représentant, d'un sénateur ou du président (si votre candidat est élu, bien sûr). Le produit des politiciens américains serait donc l'accès aux décisions publiques, la capacité pour le donateur d'influencer le pouvoir politique.

Ceci dit, Theodore Roosevelt fut l'un des premiers politiciens américains à en appeler à une législation sévère du financement des campagnes électorales. La campagne à la présidence de 1904 (qu'il emporta) fut tellement entachée par le financement corporatiste qu'il suggéra même que les campagnes soient dorénavant financées entièrement par l'État.

Dans la foulée de Roosevelt, le Congrès adopta une loi interdisant les contributions de corporations (les contributions de syndicats furent interdites dans les années 1930). Les individus pouvaient toutefois continuer à donner sans limites.

Malgré ces efforts, les montants investis dans les campagnes continuaient d'augmenter et il fallut attendre l'administration Nixon pour un retour en force des réformes du financement. Une première série de réformes fut adoptée début 1972. Par la suite, le comité de réélection de Nixon (qui avait lui-même suggéré les réformes...) s'engagea dans une multitude de pratiques électorales douteuses (trafic d'influence, financement d'acte illégaux, etc...). Après le « Watergate », les lois régissant le financement électoral furent encore une fois révisées.

Les amendements de 1974 au « Federal Election Campaign Act » furent très significatifs : Le dévoilement des donateurs devenait maintenant obligatoire (pour tout don de plus de 200\$ par année), des plafonds étaient établis pour ces contributions, le financement public des campagnes à la présidence fut institué⁴ et la « Federal Election Commission » (FEC - Commission Électorale Fédérale) était née.

De plus, les amendements de 1974 prévoyaient de limiter les dépenses pour toutes les courses électorales fédérales, de limiter les dépenses indépendantes⁵ et de limiter la somme d'argent qu'un candidat peut contribuer à sa propre campagne. Ces clauses furent abolies par

² MORTON, Bruce, Op Cit..

³ On fait ici référence surtout aux pages éditoriales du New York Times et du Washington Post. A savoir si ces derniers sont représentatifs de l'opinion publique américaine, le débat est ouvert. Mais il demeure néanmoins que ces journaux peuvent au moins nous donner une bonne idée de ce que pense l'élite politique et économique du pays, et par ricochet la " middle America ".

⁴ Contribution volontaire à même le rapport d'impôts, maintenant de trois dollars. Le gouvernement fédéral s'engage à égaliser toute contribution à une campagne d'un candidat à la présidence, jusqu'à concurrence de 250\$ par contribution. Ceci s'applique à tous les aspirants à la nomination d'un parti et aux indépendants.

⁵ Les dépenses indépendantes sont des sommes engagées par des individus ou des groupes (exemple : AFL-CIO) pour de la publicité en faveur d'un candidat ou de son programme.

la Cour Suprême des États-Unis d'Amérique, à l'occasion du jugement dans l'affaire Buckley V. Valeo, en 1976. La cour établit que ces clauses violaient le Premier Amendement :

« A restriction on the amount of money a person or group can spend on political communication during a campaign necessarily reduces the quantity of expression by restricting the number of issues discussed, the depth of their exploration, and the size of the audience reached. This is because virtually every means of communicating ideas in today's mass society requires the expenditure of money »⁶.

Donc, les lois ne peuvent être trop restrictives et sévères, car cela brimerait la liberté d'expression. Ce jugement est fondamental, puisqu'il servira de référence pour toutes les tentatives de réformes à venir et qu'il établit un cadre de référence juridique pour toutes les propositions qui pourraient être formulées (« it's the law of the land... »).

D'autres amendements furent adoptés au fil des ans. Un amendement de 1979 autorise les partis à dépenser autant qu'ils le désirent, à condition que les fonds servent à des activités de mobilisation de l'électorat (comme les campagnes qui visent à encourager les citoyens à s'enregistrer sur les listes électorales, mais qui servent souvent aussi à « vendre » plus ou moins subtilement le parti et ses candidats...). Voilà une des nombreuses façons de contourner la loi. Mais la plus utilisée de ses méthodes est le recours au « soft money »⁷. Ce type de dépense est permis par le jugement Buckley V. Valeo. Ce type de dépense est également autorisé par une autre décision de la cour en juin 1996 : Les partis peuvent dépenser tant qu'ils veulent, tant qu'ils agissent « indépendamment » des candidats.

Le « soft money » est donc de l'argent dépensé par des partis, des individus ou des groupes pour faire la promotion d'idées, et non directement de candidats. Il va sans dire que le « soft money » sert grandement aux candidats. Par exemple, si le lobby anti-armes veut encourager Bill Clinton, il lui suffit de faire, à grands frais, une campagne publicitaire nationale télévisée sur ce sujet, que les électeurs identifient à Clinton. Les partis utilisèrent le « soft money » avec modération pendant les années 1980. Mais les campagnes de Bob Dole et Bill Clinton en 1996 devaient voir plus de 262 millions de dollars de dépenses de ce type, trois fois plus qu'en 1992. Et ce n'est là que la pointe de l'iceberg d'abus commis en 1996.

Les abus de 1996

Le rapport de la FEC⁸ au sujet de la campagne électorale fédérale de 1996 est révélateur au sujet de l'ampleur du rôle de l'argent dans la politique. Le coût moyen d'une campagne victorieuse en au Sénat en 1996 fut de 3 765 000 dollars, et de 675 000 dollars à la Chambre des Représentants. Pour obtenir un deuxième mandat, la campagne Clinton/Gore dépensa, de octobre 1995 à novembre 1996, plus de 340 millions de dollars. Au total, 2,7 milliards de dollars furent engloutis en dépenses électorales dans tout le pays en 1996. Cette

⁶ Extrait du texte complet de la décision de la Cour Suprême dans l'affaire Buckley V. Valeo. Source : <http://www.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=424&invol=1>

⁷ Par opposition au " hard money ", qui est réglementé par la FEC.

⁸ On peut consulter le rapport de la FEC au <http://www.fec.gov/>

campagne électorale prouve que les limites de contribution et de dépenses sont donc totalement impuissantes.

Mais il n'y a pas seulement que les sommes investies qui sont matière à controverse. Il s'agit surtout de comment ces sommes furent amassés par certains candidats (particulièrement Bill Clinton et Al Gore, qui lui s'est vu attribué le surnom de « Solicitor-in-Chief » par les médias) et de où provenaient ces contributions. Le Parti Démocrate a reconnu avoir accepté du financement d'individus et d'entreprises étrangères, en plus des donateurs qui dépassaient les limites de la FEC en détournant leurs contributions à travers d'autres personnes.

Au centre de la controverse sur les donateurs étrangers se trouve John Huang, agent de financement du Parti Démocrate, qui fut celui qui amassa des sommes importantes auprès d'un conglomérat indonésien (Lippo Group) ayant des liens avec la Chine, laquelle aurait, selon le FBI, débloqué un budget de 2 000 000 de dollars en 1995, visant à acheter des politiciens américains. Même le Conseil de Sécurité National (NSC) s'est inquiété de la « connexion chinoise », sans trop de conséquences cependant.

Bill Clinton se trouve également au banc des accusés, pour avoir personnellement sanctionné des séjours de donateurs démocrates à la Maison Blanche (ceux-ci passaient la nuit dans la célèbre « Lincoln Bedroom ») et pour avoir, en toute connaissance de cause, participé à des « cafés » à la Maison Blanche avec d'autres bailleurs de fond de sa campagne. Le problème, c'est qu'il se sert de la Maison Blanche et de son statut pour amasser des fonds. Al Gore est également accusé, entre autres, de s'être servi des téléphones de la Maison Blanche pour solliciter des donateurs, ce qui est interdit par la loi fédérale, pour tous les employés du gouvernement. Le Parti Républicain (GOP) a connu lui aussi sa part d'irrégularité, en particulier au chapitre des contributions étrangères. Les deux partis ont d'ailleurs remboursé plusieurs contributions jugées douteuses.

De son côté, la FEC, étant grandement limitée par les lois du Congrès et la Cour Suprême, demeure impuissante devant ces abus. Il en revient donc aux acteurs eux-mêmes de tenter d'améliorer le système. A l'occasion des débats présidentiels de 1996, les deux candidats s'étaient engagés à réformer le système. De manière bi-partisane, en collaboration. C'est dans les mois suivant l'élection que s'engagea le grand mouvement de réforme.

Vie et mort des réformes

Plusieurs tentatives de réformes furent mises en branle dans les premiers mois de 1997 et par la suite. La plus importante est la proposition McCain-Feingold⁹. On propose premièrement de faire en sorte que le « soft money » soit aboli et que les limites au « hard money » soient observées pour toutes les contributions (avec une exception pour les partis au niveau des États, qui ne pourraient cependant dépenser leur argent pour des campagnes fédérales). Deuxièmement, on voudrait établir plus clairement la distinction entre les campagnes publicitaires soutenant des idées et des candidats (interdire l'utilisation des noms de candidats dans les « issue ads »). Troisièmement, on propose que les pénalités pour

⁹ La proposition est nommée ainsi puisqu'elle est parrainée par les sénateurs Russel D. Feingold (D-Wisc.) et John McCain (R-Ariz.).

violation de la loi électorale soient plus sévères et que le dévoilement des sources de financement s'effectue plus rapidement. Quatrièmement, on suggère que les syndiqués puissent réclamer de leurs centrales un remboursement de leurs cotisations qui servent à des fins politiques (plus de 30% des membres de l'AFL-CIO sont également membres du GOP et leurs cotisations syndicales ont servi à la campagne de Clinton...). Finalement, on propose de rendre plus difficile les contributions de plus de 50 000 dollars de candidats à leur propre campagne (Steve Forbes a, par exemple, dépensé plus de 15 millions de dollars de sa fortune personnelle pour sa campagne à l'investiture du GOP en 1996).

La proposition McCain-Feingold est morte au feuilleton le 26 février dernier, ses chances d'adoption réduites à néant par un « filibuster » du GOP. Les leaders de ce parti, le sénateur Lott (R-Miss.) en tête, affirment que toute proposition en ce sens limiterait la liberté d'expression et serait donc contraire à la Constitution. La proposition jouissait pourtant du soutien du Président Clinton, qui avait, à l'occasion du discours sur l'état de l'union de janvier dernier, établi clairement qu'il encourageait le Sénat à adopter cette proposition.

Tous les sénateurs démocrates étaient en faveur de McCain-Feingold, mais le GOP détient la majorité et la plupart des sénateurs de ce parti étaient contre. Probablement parce que c'est le GOP qui profite le plus du « soft money », le Parti Démocrate attirant plus de financement populaire que ces derniers. Une législation similaire à la Chambre des Représentants (Shay-Meehan) fut également battue.

Une autre proposition est venue d'un groupe de « freshmen » (représentants qui en sont à leur premier mandat) des deux partis à la Chambre des Représentants. On suggérait d'abolir complètement le « soft money », tout en augmentant graduellement les limites de contributions « hard money ». La proposition ne s'est jamais même rendue au feuilleton de la chambre.

Également, un amendement constitutionnel fut proposé par les sénateurs Ernest F. Hollings (D-S.C.) et Arlen Specter (R-Pa.). Ces derniers, conscients que toute tentative de réforme ne survivrait pas à la Cour Suprême (*Buckley V. Valeo*), proposaient un amendement à la Constitution qui autoriserait le Congrès à légiférer librement dans le domaine du financement électorale. La proposition fut battue massivement au Sénat en mars 1997.

Parallèlement à ces efforts législatifs, des mandats furent octroyés pour faire enquête sur les abus de 1996. Le plus important fut celui du comité dirigé par le sénateur Thompson (R-Tenn.). Le sous-comité du Sénat sur les affaires gouvernementales était en effet chargé de faire la lumière sur plusieurs pratiques douteuses qui furent employées en 1996. Le comité ne put cependant pas établir de manière claire que le gouvernement chinois était en effet responsable et lié à certaines contributions illégales à la campagne de Bill Clinton. Le comité ne parvint même pas à adopter un rapport à l'unanimité, les démocrates adoptant leur propre rapport minoritaire. Les deux rapports dénoncent des illégalités, mais, sans consensus, impossible de transformer ses recommandations en lois. Après plusieurs mois et 3,5 millions de dollars dépensés, les résultats des travaux du comité Thompson se retrouveront, comme tous les projets de réforme, au panier.

Conclusion

Si Bob Dole avait suggérer, en 1996 de « sortir cet enjeu de la politique », c'est exactement le contraire qui c'est produit. Toutes les tentatives de réforme ont échouées lamentablement. Avec l'année électorale qui débute pour le Congrès, il devient maintenant illusoire de penser que des changements pourraient survenir dans un avenir rapproché. Les abus de 1996 vont probablement être reproduits cette année, si ce n'est que les partis et candidats seront plus prudent dans le respect des lois, particulièrement au niveau des contributions étrangères.

Pendant ce temps, les partis continuent d'accumuler des sommes vertigineuses en « soft money ». En effet, les deux comités nationaux ont amassés plus de 34 millions de dollars de ce type de contribution dans les six premiers mois de 1994 seulement, soit le double du montant recueilli à la même période quatre ans plus tôt¹⁰.

Cet enjeu du financement électoral aux États-Unis d'Amérique est donc confronté à un paradoxe insurmontable : Il faudrait que des gens qui survivent grâce aux contributions financières imposent des limites à ces dernières. Peut-être possible au Québec, mais au pays d'Oncle Sam...

Bibliographie

Articles sur le site CNN Interactive :

- <http://allpolitics.com/1997/gen/resources/gavel/background/>
- <http://allpolitics.com/1998/03/05/campaign.finance/>
- <http://allpolitics.com/1997/gen/resources/moneytrail/crowley.senate/>
- <http://allpolitics.com/1997/gen/resources/moneytrail/chronology/>
- <http://allpolitics.com/1997/gen/resources/gavel/faq/>
- <http://allpolitics.com/1997/02/25/clinton.money/>
- <http://allpolitics.com/1997/02/14/campaign.money/>
- <http://allpolitics.com/1997/04/25/china.us/>
- <http://allpolitics.com/1998/03/03/thompson.report/>

Articles sur le site du Washington Post :

- <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/campfin/campfin.htm>
- <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/campfin/intro.htm>
- <http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/special/campfin/background.htm>

¹⁰ Source : FEC au <http://www.fec.gov/>

Autres sites web:

- Federal Election Commission (<http://www.fec.gov>)
- Congressional Quarterly (<http://www.cq.com/>)
- Christian Science Monitor (<http://www.csmonitor.com/>)