



LOBBIES ET GROUPES DE PRESSSION, LA DEMOCRATIE AMERICAINE EN QUESTION

Mémoire de géopolitique

Du Capitaine de Frégate Anne CULLERRE

Dans le cadre de l'étude dirigée « la politique étrangère américaine »

Directeur : Madame Denise Artaud

Avril 2001

1. Titre : lobbies et groupes de pression, la démocratie américaine en question
2. Capitaine de Frégate Anne Cullerre, Marine Nationale
3. 13 mars 2001
4. Division D
5. Nature du travail : Mémoire de géopolitique
6. Synthèse du document : grâce à la liberté d'expression inscrite dans le premier amendement de leur Constitution, les Américains sont aujourd'hui confrontés à une quasi-paralysie du fonctionnement de leurs institutions. Cette situation paradoxale provient de la multiplication de groupes de pression de tous ordres et de la puissance de l'argent qui limitent désormais la marge de décision des représentants, des sénateurs et bien sûr, du Président.
7. Mots clés : lobbies, groupes de pression, États-Unis, Elites, syndicats, constitution, institutions américaines, transnationales

SOMMAIRE

PARTIE I

L'Amérique terre de prédilection des groupes d'intérêt

La démocratie et la liberté d'expression

L'économie libérale et le protestantisme

L'Amérique Melting Pot ou terre d'accueil

Le processus décisionnel américain

Le vide politique

PARTIE II

L'évolution de la typologie et de l'influence des lobbies selon les grandes périodes du développement américain

Une caractéristique commune, la prolifération

Une influence variable selon les époques

La puissance de l'argent

TABLE DES MATIERES

1.) L'AMERIQUE, TERRE DE PREDILECTION DES GROUPES D'INTERET	2
1.1.) Les valeurs démocratiques et la liberté d'expression : le pluralisme	2
1.2.) Les valeurs économiques et religieuses	5
1.3.) L 'Amérique Melting pot ou terre d'accueil ?	6
1.4.) Le processus décisionnel américain	7
1.4.1.) La séparation des pouvoirs et le fédéralisme	7
1.4.2.) Le Président et l'exécutif	8
1.4.3.) Le Congrès	10
1.4.4.) Le pouvoir judiciaire et administratif	12
1.5.) Le vide politique	14
2.) L'EVOLUTION DES LOBBIES SELON LES GRANDES PERIODES DU DEVELOPPEMENT AMERICAIN	17
2.1.) Une caractéristique commune : la prolifération	17
2.2.) Une influence variable selon les époques	19
2.2.1.) Les confrontations entre industriels et des syndicats	19
2.2.2.) Apogée et déclin des Elites	23
2.2.3.) Ralph Nader, l'environnement, les consommateurs et les droits civiques	30
2.3.) Argent et campagnes électorales	31
3.) CONCLUSION : démocratie ou lobbycratie ?	35

INTRODUCTION

Lobbies, groupes d'intérêts, groupes de pression, sous ce vocable se trouvent réunis aujourd'hui aux Etats unis, l'un des plus puissants leviers d'influence voire de décision de la politique américaine contemporaine. Plus de 30000¹ lobbyistes travaillent aujourd'hui à plein temps à Washington. Complexe Militaro-Industriel, AFL-CIO², Business Roundtable, Heritage Foundation, AIPAC³... Représentants d'intérêts commerciaux, ethniques, politiques ou autres, ces noms sont connus aux Etats Unis comme étant des acteurs incontournables de la vie politique.

Le terme de « lobbying » est apparu dès 1808 aux Etats Unis. Il était d'usage courant au Capitole dès 1832. Devenu très rapidement une forme d'exercice de la démocratie par le jeu permanent de pouvoirs entre intérêts publics et intérêts privés au sein de l'Etat lui-même, le lobbying est aujourd'hui au centre d'un débat qui agite les institutions américaines : le processus démocratique est-il perverti par l'action des groupes d'intérêts, ou au contraire, le lobbying augmente-t-il le pluralisme en donnant plus de transparence à la prise de décision ?

Comment le lobbying a-t-il pu acquérir cette puissance au point de remettre en cause les fondements même de la démocratie américaine ?

Les groupes d'intérêts, nés du terreau de la liberté d'expression, nourris des principes et des lacunes du capitalisme, agissent auprès des trois pouvoirs (législatif, exécutif et judiciaire), au niveau de l'Etat fédéral comme des Etats fédérés, et dans le cadre de la liberté d'expression garantie par la Constitution. Car c'est l'essence même de la démocratie américaine et les valeurs fondamentales qui s'y rattachent qui sont à la base même de l'expansion des lobbies. Certains facteurs, notamment le vide politique et les valeurs protestantes liées à l'enrichissement, en sont également des moteurs puissants. Aujourd'hui, la démocratie américaine est menacée par ce qu'elle a engendré bien malgré elle.

.

¹ VAISSE Justin, Qui gouverne à Washington, in Revue de la Défense Nationale

² AFL-CIO : American Federation of Labor and Congress of Industrialized Organizations, le plus important groupes de syndicats aux Etats Unis

Afin de montrer la nature des liens qui lient les lobbies à la démocratie américaine cette étude développera les deux points suivants :

- le cadre d'action des groupes d'intérêts à travers une étude du socle historique de valeurs sur lequel il s'assoit et des règles qui l'encadrent.
- L'évolution de la typologie et de l'influence des groupes d'intérêts selon les grandes périodes du développement américain.

1.) L'AMERIQUE, TERRE DE PREDILECTION DES GROUPES D'INTERET

1.1.) Les valeurs démocratiques et la liberté d'expression : le pluralisme

« Congress shall make no law ...abridging the freedom of speech of the press or the right of the people peacefully to assemble and to petition the government for redress of grievances. »

Ce premier amendement à la Constitution des Etats Unis d'Amérique publié en 1791 est la base essentielle de la liberté d'expression du peuple américain. Mais cet Amendement, bien que parfaitement explicite dans ses termes, a été très rapidement l'objet d'un paradoxe. En effet, le dilemme perçu par les pères fondateurs de la Constitution était celui de la liberté face au pouvoir de la majorité (« la tyrannie de la majorité »). Les groupes d'intérêts se sont multipliés très tôt. Mais si le gouvernement avait eu le pouvoir de réglementer ces groupes, il aurait eu aussi le pouvoir de supprimer la liberté d'expression.

Le paradoxe de la démocratie est que l'unité se trouve en respectant, voire en renforçant les différences sociales⁴. Deux droits fondamentaux se trouvent ainsi en confrontation permanente dans la démocratie contemporaine américaine : celui des minorités ou des particuliers, et celui de la communauté au sens large. Très tôt dans la vie politique américaine s'est donc posé le problème de la définition de l'intérêt national. Englobant les notions de bien « commun », « collectif », « général » ou

³ AIPAC : American Israel Public Affairs Committee, le plus important lobby juif

⁴ VAISSE Justin, Le modèle américain, Paris, Armand Colin, 1998

« public », l'intérêt national n'apparaît pas cependant pas comme une évidence aux yeux de tous les Américains au même moment : il a par exemple trouvé son expression à certaines périodes de la vie politique américaine (1890, 1929, années 60) à travers l'existence des « Elites », associations de personnalités influentes défendant l'intérêt national plutôt que les intérêts privés de leurs membres.

La théorie du pluralisme défendue par James Madison est donc venue fort à propos apporter une réponse à ce paradoxe. Selon celui-ci, une bonne Constitution encourage une multitude d'intérêts de façon à ce qu'aucun intérêt particulier ne puisse tyranniser les autres : « ...prenez un grand nombre de partis et d'intérêts et vous rendez improbable qu'une majorité de ceux-ci aient un motif commun pour empiéter sur les droits des autres citoyens. »⁵

De cette façon, il suffit de mettre en concurrence les factions et les groupes d'intérêt pour qu'ils se neutralisent. Ce réalisme politique a été admis par les pères fondateurs avec philosophie puisque, sans résoudre les problèmes inhérents aux groupes d'intérêts, il apportait une réponse justifiant que l'on ne puisse légiférer à ce sujet sans toucher aux droits fondamentaux énoncés dans la Constitution.

Alexis de Tocqueville dans son ouvrage « De la démocratie en Amérique », souligne également le dilemme dans lequel est enfermée la démocratie : favorisant l'égalité de tous plutôt que la liberté de chacun, celle-ci est toujours fragile, à moins que l'action des corps intermédiaires et la qualité du débat public n'évite la fragmentation du corps social, qui laisserait le citoyen seul face au pouvoir.

Les trois thèses sur la démocratie (électorale, pluraliste et marxiste) débattues aux Etats Unis après la seconde Guerre Mondiale n'écartent d'ailleurs pas la réalité des groupes d'intérêts ; bien au contraire, ceux-ci jouent un rôle prépondérant dans le processus de Démocratie.

Pour les tenants de la thèse « électorale », issue de la plus ancienne école de pensée, le gouvernement est directement déterminé par les candidats qui ont été élus et par les partis dominants à Washington. Les syndicats, groupes industriels, ou toutes les autres organisations ont de l'influence sur le processus politique mais sont obligés de passer par les électeurs et les partis politiques. Ces mêmes partis et hommes

⁵ cit. James Madison

politiques peuvent aller à l'encontre des vœux des électeurs, mais ceux-ci pourront à terme les « remercier » grâce à leurs votes⁶.

L'école pluraliste, née au XX^e siècle, reprenant la thèse pluraliste de James Madison, reflète les énormes changements survenus dans l'économie et la politique américaine et affirme que les groupes jouent un rôle plus important que les électeurs et les partis. Comme le dit Arthur Bentley en 1908, « l'équilibre entre les pressions des groupes est fondamentalement l'état existant de la société »⁷. Les pluralistes croyaient que la société idéale était une démocratie pluraliste où tous les groupes principaux seraient représentés.⁸

La troisième thèse, celle du marxisme, défend le façonnage des décisions par un petit groupe soudé d'industriels, de militaires et de décideurs politiques. C'est « l'Establishment » ou ce que les Américains appelleront l'Elite.

Ces trois thèses sur la démocratie peuvent parfaitement illustrer la façon dont s'est façonnée la politique américaine du XX^e : une pincée de thèse électoraliste au milieu du XIX^e, un zeste de pluralisme à la fin du XIX^e, et un nuage de groupes d'Elites au début du XX^e. Plus concrètement, les groupes d'intérêt ont joué un rôle important dans les années 20 puis 80 alors que pendant ces périodes, les Elites n'ont eu que peu d'influence ; les Elites ont joué un rôle significatif pendant la période « progressiste »⁹ et pendant les années 60 ; les électeurs furent passifs dans les années 20 mais très actifs pendant le New Deal¹⁰.

Aux Etats Unis, les intérêts particuliers ont donc une place à part entière. Ils ne sont pas considérés comme inférieurs au bien public, mais contribuent à forger celui-ci. C'est le jeu équilibré des groupes de pression, des électeurs et des Elites qui contribue finalement au bon fonctionnement de la Démocratie. Mais ce « triptyque ne peut à lui seul expliquer le rôle grandissant joué par les groupes de pression.

⁶ JUDIS John B. , *The paradox of American Democracy*, Pantheon, 2000 , p 3

⁷ BENTLEY James, in *The progress of Government*, 1908.

⁸ JUDIS, op. cit , p 4

⁹ Progressive Era : période de 1890 à 1920 durant laquelle s'est effectuée une prise de conscience sociale à travers des programmes gouvernementaux de grande ampleur sous la présidence de Theodore Roosevelt

¹⁰ New Deal : nom collectif donné aux programmes politiques, sociaux et économiques lancés par Franklin D. Roosevelt à partir de 1933 pour faire face à la crise économique de 1929 (la Grande Dépression)

1.2.) Les valeurs économiques et religieuses

Le modèle américain est imprégné d'un attachement à la réussite matérielle et à l'argent. Le mythe du « self made man » associé à la course vers la « Frontier » a fait de l'entrepreneur américain un héros.

Certes les distinctions sociales existaient en Amérique dès le début de son histoire, mais la classe aristocratique privilégiée, c'est à dire disposant de droits de naissance issus de la féodalité, était inconnue. La distinction sociale s'est donc attachée rapidement à la notion de richesse plus qu'à la naissance. Dans l'expérience de la Frontier se forge le mythe de l'explorateur courageux, du défricheur de terrains, du cultivateur innovant et individualiste. Vers la fin du XIX^{ème} siècle, la Frontier est atteinte et l'Amérique se transforme en puissante nation industrielle. Des empires financiers voient le jour. Les riches industriels, bientôt traités de « barons voleurs » accumulent des fortunes en truquant les règles de la concurrence. C'est le règne des Rockefeller dans le pétrole, Carnegie dans la sidérurgie, Pullman dans les chemins de fer... Afin de légitimer leurs empires, ces puissants hommes d'affaires reprennent à leur compte en le modifiant le mythe de l'entrepreneur : c'est en fait la vertu protestante¹¹ du travail, l'individualisme, l'audace et la persévérance qui leur a permis de réussir.

Associée à la théorie Darwinienne de la survie des plus forts, la fracture qui se développe entre riches et pauvres est ainsi « expliquée » et la richesse justifiée. De fait, les anciennes valeurs protestantes de quête éthique du salut seront progressivement remplacées par la vertu à travers la recherche de la réussite et du bonheur sur terre. Ce qui donnera également au consommateur américain la bénédiction d'acheter plus afin de faire son propre bonheur.

Comme le résume John D. Rockefeller, « La croissance d'une grande industrie est simplement signe de la survie du plus fort, l'aboutissement d'une loi de la nature et d'une loi de Dieu. »

Dans le domaine de la technologie, la figure de l'entrepreneur est celui qui met à profit ses connaissances techniques pour lancer un produit nouveau et en tirer

¹¹ Dans l'une de ses œuvres majeures, l'Éthique protestante et l'Esprit du capitalisme, 1904-1905, Max Weber cherche à mettre en relation l'influence du calvinisme sur la diffusion de l'esprit du capitalisme : selon Weber, les deux théories ont en commun de privilégier un comportement ascétique, qui satisfait aussi bien au salut de l'âme puritaine qu'à la dynamique de l'accumulation. Il conclut à l'existence d'affinités entre ces deux théories.

bénéfice. L'exemple de Thomas Edison est dans ce sens tout à fait édifiant : il est crédité de près de 2000 brevets dont celui du phonographe et du micro. Au même moment en France, Charles Cros dépose un brevet de « paléophone » (un phonographe) auprès de l'académie des sciences, mais il ne peut le développer faute de moyens financiers. L'histoire retiendra donc que Thomas Edison est le père du phonographe (Bill Gates peut sans doute être aujourd'hui comparé à ce type d'entrepreneur).

A la fin du XIXe, les groupes de pression des grandes industries américaines ne sont que l'expression de cet appétit de richesses. Justifié par une adaptation de l'éthique protestante, il ne reste plus qu'à transformer celui-ci en intérêt national. Et c'est ainsi qu'apparaîtront les Elites, sorte d'Establishment à l'américaine mêlant hommes politiques et patrons d'industries : la plupart des groupes de réflexion (councils, policy groups, institutes) apparus aux Etats Unis dès 1900 et regroupés sous le vocable général d'ELITES, seront fondés par ces puissants industriels. Ces groupes prônent des actions économiques ou politiques au nom de l'intérêt supérieur national américain qu'ils envisagent, non pas à court terme (on pourrait alors les soupçonner à juste titre de défendre leurs intérêts particuliers), mais à long terme.

C'est également au nom de l'intérêt de la nation que les industriels américains, non contents d'amasser des fortunes issues du fruit de leur travail, ont rapidement essayé de contenir les forces de travail (le « labor ») qui s'organisaient en syndicats afin de défendre les droits des travailleurs. La loi Taft-Hartley de 1947 initiée par les groupes de pression des industries auprès du Congrès limitera les pouvoirs des « unions¹² » de façon radicale.

1.3.) L 'Amérique Melting pot ou terre d'accueil ?

Bien que ce mémoire n'aborde pas l'étude spécifique des lobbies ethniques, ceux-ci font néanmoins partie de la grande masse des groupes de pression et sont liés à l'une des grandes caractéristiques des Etats Unis.

L'Amérique est un pays d'immigrants. Pays de souche avant tout européenne, l'Amérique d'aujourd'hui ne peut guère se mesurer à l'aune du « melting pot »¹³,

¹² Unions : syndicats en anglais

¹³ Melting pot : creuset. Terme utilisé principalement de 1900 à 1985. Basé sur une théorie sociale qui voulait que les différents peuples aux Etats Unis (nouveaux immigrants, les noirs et les Indiens

même si le « WASP »¹⁴ est encore aujourd'hui le point de référence auquel tout Américain potentiel s'identifie ou s'oppose. Depuis les années 80, c'est le concept de pluralisme culturel qui prévaut. L'Amérique serait en fait une gigantesque mosaïque ethnique (« salad Bowl ») au sein de laquelle toutes les cultures présentes devraient être mises sur un même pied d'égalité et reconnues au même titre que la culture d'origine européenne.

Les implications de ce concept sont importantes, surtout dans le domaine de l'éducation où le rejet de la culture européenne, qualifiée d'impérialiste fait de nombreux adeptes parmi les populations noires et hispaniques.

Les groupes d'intérêts ethniques se sont multipliés aux Etats Unis au gré des vagues d'immigration et des bouleversements politiques et économiques mondiaux (guerres mondiales, holocauste, concurrence économique européenne et japonaise, guerre froide, effondrement du bloc de l'Est).

1.4.) Le processus décisionnel américain

Le processus décisionnel américain est à la fois facteur et otage du développement des lobbies. Afin de comprendre l'implication de ceux-ci dans la vie politique américaine, il convient de rappeler quel est son mode de fonctionnement.

La Constitution Américaine est basée sur sur trois grands principes :

- la séparation entre les trois pouvoirs, exécutif, judiciaire et législatif,
- l'équilibre entre le droit des états et le pouvoir fédéral,
- le respect des droits et libertés individuels garantis par les dix premiers amendements.¹⁵

1.4.1.) La séparation des pouvoirs et le fédéralisme

Le système constitutionnel tente de ne privilégier aucun pouvoir par rapport à un autre. Aucun des trois pouvoirs (présidentiel, le Congrès, la Cour Suprême) n'est soumis à un autre. Le Président n'est pas responsable devant le Congrès, mais il ne

d'Amérique) oublient leur langue d'origine, leurs coutumes et cultures pour adopter celles de la société américaine en place, c'est-à-dire celle des anglo-saxons blancs et protestants.

¹⁴ WASP : White Anglosaxon Protestant

¹⁵ Voir § 1.2

peut le dissoudre. Les juges de la Cour Suprême, une fois nommés sont irrévocables. Les pouvoirs s'opposent et s'équilibrent selon le mode de « checks and balances »¹⁶. Les Etats Unis forment une fédération de cinquante Etats. Ceux-ci fonctionnent à l'image du gouvernement fédéral, avec une constitution et trois branches distinctes de gouvernement. Le principe des « checks and balances » y est également appliqué. Chaque Etat édicte ses propres lois, sauf celles qui ont valeur fédérale, il prélève ses propres impôts et a sa propre capitale. Selon le 10^{ème} amendement à la Constitution, tous les pouvoirs qui ne sont pas délégués par la Constitution à l'Etat fédéral sont conservés par les Etats. Les multiples interprétations possibles de cet amendement ont souvent créé des conflits entre pouvoir fédéral et Etats fédérés. Là encore les groupes d'intérêts trouvent un terrain d'action de tout premier choix. Si la plupart des lobbyistes sont implantés à Washington afin d'être au plus près du Congrès, il convient de ne pas oublier les Etats qui ont vu des groupes d'intérêts se multiplier dans les années cinquante en réaction à l'expansion spectaculaire du gouvernement fédéral et aux multiples réglementations mises en place dès le New Deal.

1.4.2.) Le Président et l'exécutif

L'élection confère au Président américain une légitimité nationale. Il cumule les fonctions de chef de l'Etat et de chef de gouvernement. C'est lui seul qui représente la nation, lui donne sa direction politique, dirige sa diplomatie et ses armées. Pour remplir ses fonctions, le Président dispose de trois cercles de collaborateurs :

- ses conseillers personnels qui travaillent à proximité du bureau ovale de la Maison Blanche,
- son administration propre, décrite parfois comme une quatrième branche du pouvoir (environ 5000 personnes), dont le National Security Council qui s'efforce de lisser les différences entre les acteurs officiels clés et de synthétiser leur position pour confirmer ou renforcer une décision que le Président veut prendre,
- les secrétaires, la Central Intelligence Agency.

Quelques rares lobbies peuvent agir directement auprès du Président, le plus souvent grâce à l'importance ou la notoriété de leurs dirigeants. Mais dans tous les cas, leur influence est loin d'être négligeable compte tenu du poids électoral que certains lobbies représentent et de leur puissance financière. Jimmy Carter a été élu en 1976

¹⁶ Checks and balances : système de poids et contrepoids

grâce à 68% des voix juives¹⁷, Bill Clinton le fut en 1992 grâce aux votes des communautés noires et hispaniques mobilisées par les groupes de pression correspondants. A l'inverse, Ronald Reagan en 1980 n'a pas bénéficié des voix juives mais de l'association des conservateurs Républicains et des puissants lobbies industriels¹⁸ opposés aux réglementations mises en place par les gouvernements précédents.

Compte tenu de la brièveté du mandat présidentiel et de la complexité du système électoral américain, les quatre années de présidence se passent sous le signe des campagnes ou pré-campagnes électorales. Il est donc clair que l'influence des lobbies sur l'issue des campagnes peut être telle que le Président ne peut les ignorer au cours de son mandat. Elu avec 68% de voix juives en 1976, Jimmy Carter n'a obtenu que 45% de ces voix lors de sa deuxième campagne présidentielle : il avait proposé peu de temps après son élection la création d'un foyer Palestinien en Israël ce qui lui valu des milliers de lettres dénonçant la politique pro-arabe des Etats Unis ; mais surtout, les lobbies juifs ne lui ont pas pardonné la vente de F15 à l'Arabie Saoudite en 1978 (promis par Kissinger en 1975)¹⁹.

La présidence Reagan présente quant à elle la particularité d'avoir recouru directement aux services de certains « think tanks »²⁰ : 33 membres du Committee on Present Danger²¹ furent nommés dans la première administration Reagan, dont plus de 20 à des postes ayant trait à la sécurité nationale²².

Particularité du régime présidentiel américain, une fois en place, le Président ne peut compter sur son propre parti compte tenu de l'absence totale de discipline de parti. Cette situation a, pour le président, des inconvénients, mais aussi des avantages. L'inconvénient est que, bien que chef de son parti, il ne peut compter sur des votes massifs en faveur de ses projets de la part de ceux qui, pourtant, devraient être ses soutiens naturels ; il lui faudra user à leur égard de persuasion, de pressions et savoir consentir des compromis. En revanche, il peut recevoir l'appui des membres de l'autre parti. Bien plus, le fait d'avoir en face de lui dans l'une ou l'autre Chambre

¹⁷ LEVY Claude, le lobby juif américain in Revue française d'études américaines

¹⁸ JUDIS B. John, The paradox of American Democracy, Pantheon, 2000

¹⁹ op.cit n°10

²⁰ Think Tank : groupes de réflexion à vocation politique ou économique ne représentant en principe aucun intérêt particulier.

²¹ Committee on Present Danger : groupe fondé en 1950 pour alerter l'opinion sur les dangers de l'URSS

une majorité appartenant au parti adverse ne l'empêche pas de gouverner puisqu'il n'y a pas d'identification entre l'action présidentielle et le parti du président en tant que tel. Mais cette particularité explique aussi l'extrême vulnérabilité des projets présidentiels face à des lobbies déterminés et sachant exercer leur influence sur les membres du Congrès : l'échec cuisant du Président Clinton en 1992 avec sa tentative de réforme du système de santé, en est un exemple.

1.4.3.) Le Congrès

Le Représentant ou le Sénateur ne représente pas un quelconque intérêt national, il représente avant tout ses électeurs. Ce simple postulat permet de comprendre dans un premier temps comment ceux-ci sont tributaires de leurs électeurs et des groupes de pression.

Financièrement et électoralement parlant, les élus ne sont pas indépendants.

- Financièrement : 3 milliards de dollars ont été dépensés pour le financement des campagnes en 2000. En ce qui concerne les sénateurs, 85% de ceux qui ont le plus dépensé, et à fortiori le plus reçu, ont été élus. Ce chiffre atteint 94 % pour les représentants !²³

- Electoralement : le mandat des Représentants est de deux ans seulement. Toute vision à long terme est quasiment exclue puisque l'objectif majeur est avant tout de rester populaire dans l'Etat d'origine pour se faire réélire. D'autre part, l'élu qui d'une façon ou d'une autre ne « renvoie pas l'ascenseur » risque de ne pas être réélu. Or 95% des Américains ne font aucune donation financière aux candidats !²⁴ Les donateurs sont de riches philanthropes, mais essentiellement les lobbies des grosses entreprises américaines (Pétrole, construction automobile, ordinateurs, firmes de loi...).

Mais on peut également mettre en évidence deux autres raisons majeures : l'une a trait aux commissions du Congrès et l'autre au financement des campagnes.

Le Congrès élabore et vote les lois. En temps normal, le Sénat est présidé par le vice-président des États-Unis, lequel ne prend pas part aux votes de cette assemblée, sauf en cas de ballottage. Chaque parti est dirigé par un « leader » (majority leader, minority leader).

²² in Groupwatch , Interhemispheric Resource Center, <http://www.irc-online.org/>

²³ Center for Responsive Politics, 2 janvier 2001, www.crp.org

²⁴ Public Campaign, www.publiccampaign.org

Le mode d'établissement des projets ou propositions de loi permet aux groupes de pression de jouer un rôle particulièrement important. Tout projet ou proposition de loi (« bill »), qu'il provienne de l'initiative d'un membre du Congrès, du Président ou de toute autre source, comme un groupe de pression, doit tout d'abord obtenir l'approbation d'une commission avant d'être officiellement déposé à la chambre des Représentants et au Sénat.²⁵ Le même processus (commissions, discussions, vote) se répète au Sénat.

Ces commissions (« committees ») qui n'existaient pas à l'époque de la Constitution sont aujourd'hui au nombre d'une quarantaine. Elles peuvent être permanentes (« standing ») ou provisoires, propres à l'une des deux chambres ou aux deux (« joint »). Il faut y rajouter également 230 sous commissions.

Elles sont spécialisées dans des domaines particuliers de la vie politique (défense, affaires étrangères...). Trois à quatre cent projets de loi sont discutés chaque année au Congrès mais seuls quelques uns aboutissent. Ce sont les commissions sénatoriales qui remplissent les fonctions essentielles : la plus prestigieuse est celle des Affaires étrangères ; mais il y en a quinze autres (Allocations de crédits, Forces armées, Affaires bancaires, Commerce entre les États et avec l'étranger, etc.). Les membres des commissions sénatoriales sont nommés par les chefs de leur parti, d'où l'importance de ceux-ci. Dans les limites de leurs attributions, les commissions examinent et mettent au point les textes des projets de loi, et exercent une surveillance générale sur les agences gouvernementales ainsi que sur les ministères. Une fois rapporté par la commission compétente, un projet est soumis à la discussion ; quelquefois, il se heurte à une opposition farouche, qui prend au Sénat la forme d'un « filibuster » : un ou plusieurs sénateurs parlent aussi longtemps qu'ils le peuvent, sur ce qu'ils veulent, pour faire traîner le plus possible les débats ; seule une motion de clôture peut les arrêter. Les commissions du Congrès peuvent donc entendre directement les lobbies lors des « hearings »²⁶. Après avoir franchi la barrière des séances de « hearing », le projet est soumis au vote de la Chambre des Représentants où une majorité simple est requise

Les élus peuvent également être directement contactés par les lobbies qui leur fournissent alors l'information nécessaire à l'élaboration des projets de loi. En ce

²⁵ PAUWELS Marie Christine, *Civilisation Américaine, Les fondamentaux*, Hachette Livre Paris 1994-1997, p 15

²⁶ Hearing : séance durant laquelle les membres d'une commission entendent le témoignage ou la présentation d'une personne ou d'un lobby avant de prendre une décision.

sens, les lobbies sont devenus les fournisseurs appréciés et incontournables d'information et rendent des services inestimables aux représentants de la nation. Ils procurent en effet aux élus des informations variées, de toutes tendances et des expertises techniques dont ceux-ci ne peuvent se passer.

Comme nous le verrons ultérieurement, si le Congrès est bien toujours le lieu où s'élaborent les lois, il est aujourd'hui le lieu de toutes les luttes d'influence entre groupes de pression qui ont remplacé des partis politiques inexistantes. Comme l'affirme G. Calvin Mackenzie, « ... le Congrès est devenu un lieu plus propice pour faire une carrière de législateur, mais de moins en moins adapté pour élaborer une législation saine. »²⁷

1.4.4.) Le pouvoir judiciaire et administratif

Plus haute instance judiciaire des Etats Unis, la Cour Suprême est composée de 9 juges nommés à vie par le Président , avec le consentement du Sénat.

Caractéristique de la Démocratie Américaine, la Cour Suprême joue un rôle politique très important. On parle d'ailleurs de « gouvernement des juges ». Par l'arrêt *Margery vs. Madison*, elle a acquis en 1803 le pouvoir de décider de la conformité d'une loi à la Constitution. Elle peut donc ainsi invalider à posteriori, les décisions du Congrès et du Président au nom de la Constitution. Elle peut se prononcer sur tout problème de société posé par un individu ou un groupe. La Cour Suprême dispose donc d'un véritable pouvoir politique et non seulement judiciaire, alors qu'elle n'a pas été élue par le peuple²⁸.

De 1933 à 1936, une Cour suprême conservatrice avait cherché, au nom de la Constitution, à faire obstacle aux réformes du New Deal. Transformée par le départ ou le décès de certains juges plutôt que vaincue par F. D. Roosevelt, elle avait ensuite, jusqu'en 1953, manifesté une assez grande réserve, et dans l'ensemble adopté une attitude conforme aux vues du Congrès et du président. Une nouvelle phase «activiste» s'est ouverte en 1953, lorsque le président Eisenhower a nommé Earl Warren à la tête de la Cour. Cette phase a duré jusqu'au départ de celui-ci, en 1969. Les juges fédéraux ont, pendant toute la durée de la Cour présidée par Earl Warren, utilisé leur faculté d'interpréter la Constitution. Et la Cour suprême, qui

²⁷ MACKENZIE G. Calvin, La révolution dont personne ne voulait, Le Débat, N° 113, Gallimard, janvier-février 2001, p 28

détient ce pouvoir souverainement, a modifié sa jurisprudence dans des domaines clés de la société américaine et de l'équilibre institutionnel. Le droit dit par les juges a ainsi évolué dans le sens de l'égalité et du respect des droits des minorités et des individus.

En ce qui concerne les groupes de pression, la Cour Suprême a joué un rôle déterminant en permettant, au nom de la Constitution, un financement quasi-illimité des campagnes électorales.

En effet, l'une des lois les plus importantes sur le financement des campagnes, adoptée en 1974 sous la présidence Carter, le Federal Election Campaign Act et ayant pour but de limiter les dépenses des campagnes électorales, s'est vu amputé d'une grande partie de sa substance par un arrêt de la Cour Suprême en 1976, car contraire au premier amendement de la Constitution.

Mais c'est sans conteste depuis la deuxième Guerre Mondiale que la Cour Suprême et les Cours fédérales sont devenues un terrain d'action favori des lobbies en étendant leur spectre de juridiction à de nombreux domaines (avortement, droit de vote, ségrégation, obscénité, harcèlement sexuel...) et en élargissant le droit de porter plainte à quasiment tout le monde (individus ou groupes). Des millions de cas sont dorénavant traités par les Cours chaque année. Les lobbies utilisent dorénavant le levier de la justice pour faire aboutir leurs demandes.

En ce qui concerne les agences de réglementation, les lobbyistes se sont donnés un moyen très simple pour remettre en cause chaque nouvelle réglementation. Il s'agit de l'Administrative Procedure Act, poussé par l'Association du Barreau Américain et les lobbies des industries et qui est passé quasiment inaperçu lors de sa promulgation en 1946. Cette loi force les législateurs à organiser des « hearings » avant toute nouvelle réglementation et à les soumettre aux cours fédérales compétentes (« judicial review ») afin de déterminer si elle est « raisonnable ». Cette loi qui a été une véritable aubaine pour les lobbies, a contribué dans le même temps à diminuer le pouvoir du gouvernement. De même, le nombre de juristes et d'avocats a augmenté dans d'énormes proportions et le nombre d'affaires de la compétence des cours fédérales est passé de 68000 en 1940 à 300 000 dans les années 80.²⁹ On peut avancer que beaucoup de problèmes politiques se traitent aujourd'hui dans les cours fédérales.

.

²⁸ VAISSE Justin, op. cit, p 66

²⁹ MACKENZIE G. Calvin, op.cit. p 28

1.5.) *Le vide politique*

L'existence de deux grands partis est –elle pour autant la preuve de l'existence d'une activité politique marquée ? L'histoire des Etats Unis montre que l'importance des partis s'est peu à peu érodée. Les partis sont devenus aujourd'hui une « machine » servant à désigner les candidats aux élections présidentielles. L'attention du peuple américain est plus tournée vers la multitude de groupes d'intérêts pouvant les représenter que vers les partis Démocrate et Républicain.

La Constitution ne dit rien sur les partis et les Pères Fondateurs les considéraient avec méfiance car ils auraient pu mettre en cause l'équilibre démocratique.

Jusqu'en 1820, la politique américaine est marquée par les Fédéralistes du Nord et les grandes dynasties terriennes implantées en Virginie : le droit de vote est alors réservé aux hommes et lié à la propriété foncière. C'est avec la fin de l'obligation de propriété foncière dans les décennies suivantes que les partis prennent leur essor.

Jusqu'à la fin du XIXe, les partis sont les seules institutions politiques importantes. Pour se faire entendre, il faut appartenir à un parti ou en créer un : un nombre important de partis de troisième ordre voient alors le jour, dont le parti Républicain qui remplacera en 1856 le parti Whig comme concurrent du parti Démocrate. La fin de la Guerre Civile annonce l'avènement des gros industriels, des banquiers et des marchands influents. La corruption est alors à son comble, et comme le dit avec humour et amertume Simon Cameron, secrétaire d'Etat à la guerre lors de la présidence Lincoln, « un homme politique honnête est celui qui une fois acheté reste acheté »³⁰.

Les Partis politiques commencent à perdre de leur importance à la fin du XIXe, au moment même où leur contrôle sur la presse diminue.

Depuis la deuxième Guerre Mondiale, les partis ont connu une dégradation rapide. La télévision change la nature des campagnes électorales en renforçant le rôle des « sondeurs d'opinion ». Ceux-ci entrent d'ailleurs à la Maison Blanche en tant que conseillers officiels sous la présidence Carter³¹. Mais le coup de grâce est donné par la fin tacite du système d'ancienneté (« seniority rule ») selon laquelle les chefs de partis et les présidents de commissions ont un pouvoir incontesté sur le parti. Désormais les nouveaux élus peuvent avoir autant d'influence que les anciens ; même si la seniority rule existe encore aujourd'hui pour nommer les présidents des

³⁰ JUDIS John B. , op. cit, p 6

³¹ JUDIS John B. , op. cit, p 7

commissions parmi les élus ayant siégé le plus longtemps, elle est tournée en dérision³² et son application subit de larges entorses. Les commissions du Congrès ont connu une augmentation exponentielle à la suite des réformes politiques des années 70. Après 1974, la règle du seniority rule étant abrogée en ce qui concernait l'élection des présidents de commissions, ceux-ci devaient être élus par le parti politique dominant. La loyauté des membres plus jeunes n'était donc pas acquise automatiquement. Même si les « chefs » du Sénat et de la Chambre avaient toujours un contrôle sur la désignation dans les commissions, les sous-commissions commencèrent à se multiplier. De fait, les lobbyistes ne pouvaient plus se contenter d'une simple relation avec le chef de la majorité ou le porte-parole de la Chambre. Il fallait établir des liens avec des centaines d'élus ! En 1945, il y avait 135 commissions au Congrès, en 1974 il y en avait 313.

Le système des partis n'a pas disparu, mais il ne joue plus un rôle central dans le processus électoral. Ronald Reagan en 1980, mais également Theodore Roosevelt dès 1936 n'ont pas fait campagne en tant que leader de parti.

Dans les années 90, les partis reviennent sur le devant de la scène grâce aux financements de campagnes autorisés par les lacunes de la réglementation. Ces « trous » permettent aux partis de dépenser de l'argent pour les campagnes sans avoir à s'en tenir aux limitations fixées par cette réglementation pour les candidats eux-mêmes. Les candidats quant à eux, agissent la plupart du temps en dehors du contrôle des partis.

Les consultants politiques des partis, les sondages d'opinion et les groupes d'intérêt occupent aujourd'hui le devant de la scène politique.

Les élections législatives de 1996 sont à ce titre édifiantes. Tout d'abord, le fonctionnement même des élections, en raison de leur coût, est devenu doublement vicieux. Les États-Unis permettent en effet l'achat pour publicité politique de minutes - ou d'heures - à la télévision et à la radio, à un prix prohibitif. Ce procédé donne une influence déterminante à la fois aux lobbies qui financent, aux dépens du simple électeur, et aux sondeurs, consultants médias et autres conseillers en publicité, aux dépens du simple militant. Mais, surtout, les responsables politiques, obnubilés par leur réélection et par le pouvoir (car l'opposition, qui peut pourtant être fructueuse

³² La seniority rule est aussi appelée couramment senility rule

lorsqu'elle est authentique, n'est pas digne de leur talent), pensent qu'il faut ne mécontenter personne, que l'on ne peut donc légiférer et gouverner qu'à coup de sondages. Elizabeth Drew décrit dans son livre³³ un Bill Clinton ainsi obsédé par les sondages au point que son secrétaire d'État, Warren Christopher, croit ne pouvoir obtenir son accord qu'en réussissant à convaincre... son sondeur privé. L'anecdote est terrible, d'autant que l'opinion ne peut ni, d'ailleurs, ne souhaite élaborer un programme ou des politiques: elle ne peut que réagir. Et elle ne peut réagir que si les choix sont clairs.

Les Américains n'aiment pas voter. En 1996, 49% des électeurs sont allés voter pour les présidentielles. En 1994, seulement 39% ont voté lors des élections au Congrès. Deux explications peuvent être avancées.

L'une, d'ordre technique, tient à l'extrême complexité des bulletins de vote et la fréquence à laquelle les électeurs sont sollicités.

La deuxième relève de la culture politique. A l'intérieur de chaque parti, on découvre une aile droite, une aile gauche et un centre. Les deux partis sont attachés également au système américain, à la démocratie et aux droits individuels³⁴. Les hommes politiques passent facilement d'un parti à un autre. Les Américains sont républicains ou démocrates par tradition familiale plus que par conviction politique³⁵.

Les partis politiques sont moribonds et la vie politique est dominée par les sommes colossales investis par des intérêts particuliers.³⁶

Aussi peut-on affirmer comme André Kaspi³⁷ que « Les lobbies répondent au vide idéologique des formations politiques. Face à des machines électorales sans idées et sans programmes, ils apportent un supplément d'âme. » Les débats et confrontations d'idées se font désormais à travers ces innombrables associations regroupées sous le terme de lobbies.

³³ DREW Elizabeth, *On the edge : the Clinton Presidency*, 1994

³⁴ PAUWELS Marie-Christine, *op.cit* p 27

³⁵ KASPI André, *Les États Unis d'aujourd'hui*, Plon, 1999, p 127

³⁶ MACKENZIE G. Calvin, *op. cit.*, p 32

³⁷ KASPI André, *op. cit.*, p 129

2.) L'EVOLUTION DES LOBBIES SELON LES GRANDES PERIODES DU DEVELOPPEMENT AMERICAIN

2.1.) Une caractéristique commune : la prolifération

Nés principalement de la confrontation des grands industriels et du gouvernement américain, les plus gros lobbies sont apparus à la fin du XIXe au moment où l'industrie américaine commençait à conquérir le marché national et où le gouvernement a cherché à maîtriser un capitalisme débridé. A partir de 1865 et jusqu'à nos jours, toutes les périodes empreintes d'interventionnisme étatique seront suivies systématiquement d'une prolifération de groupes de pression.

Dans la période 1865-1929, apparaissent les « groupes d'intérêt national » existant encore aujourd'hui : l' American Bankers Association est fondée en 1877, la puissante National Association of Manufacturers voit le jour en 1894, la Chamber of Commerce en 1912 et l' American Farm Bureau en 1920. Dans le même temps apparaissent les syndicats qui tentent de s'organiser sur le modèle européen en fédérations nationales. Le gouvernement pour sa part cherche à lutter contre les excès du capitalisme par les lois Sherman et Clayton contre les trusts et crée la première d'une longue liste d'agences de régulation, l' Interstate Commerce Commission qui sera chargée de veiller à une concurrence et des tarifs raisonnables dans les chemins de fer. La fameuse Food and Drug Administration naît en 1906. Les groupes de pression, qu'ils soient industriels ou à vocation syndicale, n'ont dès lors qu'un objectif, celui de lutter contre les multiples réglementations mises en place par le gouvernement.

Ils seront même encouragés pendant la première Guerre Mondiale lorsque le gouvernement autorisera les industries privées à former des associations commerciales pour négocier avec le gouvernement. En 1929, plus d'une centaine

d'associations étaient installées à Washington et au moins 500 y avait un représentant³⁸.

A l'issue de la crise de 1929 qui plongera les Etats Unis dans la « Grande Dépression », le New Deal de Franklin Roosevelt donnera à l'Etat de nouvelles prérogatives. Ces mesures de soutien contribueront à renforcer le pouvoir réglementaire de l'Etat fédéral. En réponse, et de façon quasi automatique, les groupes se multiplient de façon exponentielle. Le département du commerce estimera ainsi en 1949 que 4000 associations agissaient au niveau fédéral. Ces associations incluaient elles-mêmes « 16000 organisations industrielles au niveau local, 70 000 syndicats, 100 000 organisations féminines et 15000 groupes à vocation civique et professionnelle. »³⁹

La troisième grande marée se situera dans les années 60 et 70 avec l'essor de « l'Etat-providence ». Signe d'une prise de conscience sociale au niveau du pays tout entier, les gouvernements Kennedy et Johnson entreprennent une nouvelle vague de réglementation. Lyndon Johnson⁴⁰ fait intervenir massivement l'Etat fédéral dans le cadre de son projet de « Grande Société ». Il s'agit en réalité de renouveler les mesures du New Deal afin de faire en sorte que tous les Américains puissent profiter de la prospérité de l'après guerre. Le Civil Rights Act et le Voting Rights Act prennent acte du refus de la discrimination raciale, les systèmes Medicare⁴¹ et Medicaid⁴² sont mis en place ainsi que les premières lois de protection de la nature. Pendant cette période, le nombre d'industries ayant des bureaux à Washington est multiplié par 10 ! La « K Street », du nom du boulevard à Washington sur lequel sont implantés les bureaux de ces groupes devient le nom auquel se réfèrent les Américains quand ils parlent de lobbying.

La présidence Carter verra s'affronter une dernière fois les syndicats et les patrons à travers une AFL-CIO aux abois d'un côté, et de l'autre côté, l'énorme réseau de groupes de pression de toutes sortes mis en place par les industries.

³⁸ JUDIS John B., op. cit. p 10

³⁹ JUDIS John B. , op. cit. p 10

⁴⁰ Président des Etats Unis de 1963 à 1968

⁴¹ Programme fédéral d'assurance pour les personnes âgées de plus de 65 ans

Il faut donc se souvenir que la prolifération des lobbies a suivi la plupart du temps l'augmentation de la réglementation et bien sûr du nombre d'agences ou commissions de réglementation.

Enfin, en 1974, en réponse au scandale du Watergate, le Congrès vote la réforme du financement des campagnes. Celle-ci limitait le volume d'argent qu'un candidat pouvait recevoir de contributeurs individuels tout en autorisant les industries et les syndicats à former des Political Action Committees pour financer les campagnes des candidats. En 1976, la Cour Suprême juge contraire à la Constitution les plafonds fixés pour des contributions dites « indépendantes », c'est à dire de l'argent donné au titre d'une campagne, mais pas de façon nominative. Le financement des campagnes ne connaît donc plus de limites et l'opinion publique sera inondée d'encarts publicitaires radiotélévisés.

En 1971, 175 entreprises avaient des lobbies déclarés à Washington. En 1982 ils étaient 2445 ! En 1978, 1800 associations commerciales étaient basées à Washington et employaient 40000 personnes ; 8 ans plus tard, ces deux chiffres ont doublé.⁴³

Désormais, la prolifération se nourrira essentiellement de la possibilité donnée aux lobbies par le système législatif de financement des campagnes électorales : en 1997, 11500 lobbyistes ont dépensé 1,26 milliards de dollars pour le lobbying du Congrès.

2.2.) Une influence variable selon les époques

2.2.1.) Les confrontations entre industriels et des syndicats

En dehors de l'augmentation spectaculaire du nombre de groupes d'intérêts, il convient de noter que l'équilibre entre les intérêts des industriels d'un côté, et ceux des employés et des consommateurs de l'autre n'a pas toujours été respecté et qu'il a au contraire évolué selon les périodes politiques.

Le premier syndicat national américain voit le jour en 1866. Créé à partir de syndicats locaux, le National Labor Union, fort de 60000 membres se donne pour mission d'organiser le monde du travail. Mais de leur côté, les industriels s'organisent en puissantes corporations et trusts. L'American Federation of Labor

⁴² Programme fédéral d'aide financière prenant en charge les dépenses de santé des personnes de moins de 65 ans aux revenus faibles et n'ayant pas d'assurance à titre privé.

⁴³ JUDIS John B. , op. cit. p130

apparaît en 1886. Ce nouveau syndicat, qui se veut apolitique, deviendra en 1956 après sa fusion avec le Congress of Industrial Organisations, le plus puissant syndicat américain.

Mais pour l'instant, avant la première Guerre Mondiale, l'industrie fait la loi. Les industriels cherchent surtout à acquérir du pouvoir politique pour contraindre les syndicats, mais tout cela se passe encore au niveau local ou régional. Ils sont ne pas encore unis contre le syndicalisme. La National Association of Manufacturers implantée à New York, ne travaille pas encore main dans la main avec la Chamber of Commerce basée à Washington⁴⁴. Les « think tanks », les « policy groups » ou les « Political Action Committees »⁴⁵ ne sont pas encore à l'ordre du jour.

A l'issue de la première Guerre Mondiale les syndicats s'organisent et finissent par dominer jusqu'en 1946. Les industriels peinent à s'organiser, sauf durant une brève période de 1920 à 29 où ils seront tout-puissants..

Pendant le New Deal, le gouvernement devient, à travers la Loi Wagner, le témoin privilégié des relations entre industriels et syndicalistes. Cette loi reconnaît aux travailleurs un pouvoir d'expression qui doit être au moins aussi important que celui des industriels.

Après la deuxième Guerre Mondiale, les industries américaines sont plus puissantes que jamais. La National Association of Manufacturers et la Chambre de Commerce luttent ensemble contre les employés et cherchent à diminuer le pouvoir que les syndicats avaient acquis avec la Loi Wagner.

La loi Taft- Hartly de 1947, soutenue par les lobbies industriels, parviendra à contenir pour les décennies suivantes la puissance des syndicats en limitant le droit de grève. Dans les années 50, les syndicats sont encore puissants, mais sentant le danger, s'organisent en confédérations transversales : c'est ainsi que l'AFL –CIO voit le jour en 1956.

Dans les années 60 à 70 les syndicats font alliance avec les nouvelles organisations de défense des droits civiques dont le héraut est Ralph Nader. C'est l'influence combinée de ces deux types de groupes qui sera décisive dans l'aboutissement des réformes de la « Grande Société » de Lyndon Johnson.

A la fin des années 70, en réaction aux contraintes posées par les nouvelles règles sur l'environnement et sur les droits du consommateur, les industries se réveillent.

⁴⁴ JUDIS John B. op. cit., p119

⁴⁵ Voir Annexe 2

Les Blancs réagissent également aux lois mises en place pour favoriser l'intégration des noirs, et la classe moyenne récuse la nouvelle liberté sexuelle. Tout est en place pour l'avènement de K street !

Le patronat inquiet de la nouvelle concurrence mondiale, des coûts salariaux prohibitifs aux portes des Etats Unis (Mexique), et d'une réglementation contraignante, s'organise face à des syndicats qui peinent à prendre le tournant de la restructuration de l'emploi due à la désindustrialisation. Un réseau puissant d'organisations nationales, de think tanks, d'associations commerciales, de policy groups et de lobbies, financés par les patrons des grandes banques et industries s'installe à Washington. Les industries commencent à financer les campagnes électorales des conservateurs Républicains. La NAM⁴⁶ forme un Comité d'Action Politique⁴⁷ avec la Chambre de Commerce. Le nombre de membres de ces deux groupes augmentent de plus de 30% par an. Les plus grands patrons de l'industrie de l'acier et de la construction se réunissent en 1973 au sein de la « Table Ronde du Commerce »⁴⁸ afin de faire du lobbying auprès du Congrès mais aussi directement auprès de la Maison Blanche. « Ensemble, les membres de la Table Ronde formaient près de la moitié du Produit National Brut du pays »⁴⁹. A la différence de la NAM et de l'AEI, la Table Ronde est exclusivement réservée aux plus grandes entreprises et à leurs patrons. A la différence du Committee on Economic Development (CED) créé dans les années 60, qui était dans les faits un think tank, bien que réunissant également les 500 industriels les plus riches des Etats Unis, la Table Ronde est sans aucun doute un lobby qui s'affiche sans complexe comme tel et qui agit au profit des intérêts de ses membres. Mais convaincre les membres de Congrès ne suffit pas, et c'est associés aux deux nouveaux principaux think tanks que sont l' American Enterprise Institute et la très conservatrice Heritage Foundation⁵⁰, que les industriels finissent par remporter la bataille de l'opinion.

La scène politique des années 70 voit s'affronter, d'un côté l'AFL-CIO , l'ancien mouvement libéral et la plupart des groupes de défense de l'environnement, de défense des consommateurs et des droits civiques, et de l'autre, les lobbies, think

⁴⁶ National Association of Manufacturers

⁴⁷ Comité d'Action Politique (PAC en anglais) : comité créé par une grande entreprise permettant le versement de sommes d'argent au profit de candidats lors des campagnes électorales.

⁴⁸ Business Round Table créée en 73 à partir d'une organisation fondée en 69 par Roger Blough, patron de US STEEL, et à laquelle se sont ralliés la plupart des chefs des plus grandes entreprises.

⁴⁹ JUDIS John B., op. cit. p121

⁵⁰ Voir chapitre suivant sur les Elites

tanks, policy groups créés par les entreprises et leurs alliés conservateurs. Le Congrès est le champ de bataille. Les tentatives de réforme de la présidence Carter sont réduites à néant.

De nouvelles organisations à tendance conservatrice et religieuse voient le jour : Moral Majority, Christian Voice, Religious Roundtable, National Christian Action Coalition.

C'est grâce aux industriels et à l' Heritage Foundation que Ronald Reagan est porté au pouvoir en 1980 pour entamer une révolution conservatrice d'envergure : la déréglementation est à l'ordre du jour, les grévistes des transports aériens sont licenciés sans ménagements, les programmes sociaux sont amputés et transférés à la compétence des Etats fédérés. Les syndicats sont définitivement muselés.

La nouvelle idéologie transmise par les entreprises à travers les multiples nouveaux lobbies est très simple : c'est le gouvernement qui est responsable de l'inflation, des prix du pétrole qui s'envolent et de l'augmentation du chômage. Cette défiance envers le gouvernement est rapidement admise par l'opinion publique et dure encore de nos jours.

Le complexe militaro-industriel⁵¹ s'exprime quant à lui à travers le programme de l'Initiative de Défense Stratégique. Apparu à l'issue de la première Guerre Mondiale, le Complexe est une alliance, plus ou moins tacite, dont l'activité évolue selon les périodes politiques et surtout les réductions de budget programmées, entre militaires, industriels de l'armement et certains hommes politiques (membres du Congrès, membres du Département de la Défense, conseillers du Président...). Le terme est apparu pour la première fois, de façon officielle, le 29 janvier 1961, lors du discours d'un militaire, le général Dwight Eisenhower. En tant que président des États-Unis, s'adressant à la nation américaine, il met en garde contre l'«influence abusive de ce complexe militaro-industriel [pouvant] mettre en danger les libertés et les méthodes démocratiques».

De 1978 à 1986, la scène politique américaine est dominée par les Républicains et leurs alliés industriels : les entreprises présentent pendant cette période un front particulièrement uni contre les syndicats et tous les mouvements initiés par Ralph Nader.

Mais les difficultés économiques persistantes et le problème latent de la couverture maladie finissent par lézarder ce front et les industriels commencent dès 1986

(pendant le deuxième mandat du Président Reagan) à remettre en cause la façon dont le gouvernement aborde ces difficultés. Les groupes industriels prennent leurs distances des conservateurs. La plupart des organisations conservatrices avaient soutenu le Président Reagan dans sa lutte contre le communisme. Beaucoup disparaîtront avec le mur de Berlin au moment où naissent des groupes opposés au commerce libéral, notamment le US Business and Industrial Council dirigé par Pat Buchanan.

À la fin du deuxième mandat de Ronald Reagan, le lobbying au Congrès est plus puissant que jamais : alors que Toshiba vend de la technologie sous-marine à l'Union Soviétique en 1985, les lobbyistes réussissent à empêcher les sanctions. L'opinion publique est maintenant convaincue que ce sont les lobbies qui gouvernent et que les intérêts privés ont largement pris le dessus.

2.2.2.) Apogée et déclin des Elites

Une étude sur les lobbies ne peut occulter le rôle joué par les Elites. L'influence modératrice de ces personnalités et groupes sur la politique et l'élaboration de la législation jusqu'aux années 70 est indéniable. On ne peut donc à proprement parler de lobbying, mais une étude de leur évolution contemporaine montrera que les intérêts privés ont bien souvent fini par prendre la place de l'intérêt commun. À l'exception des grandes fondations, les mêmes think tanks et policy groups sont depuis le dernier quart du XXe siècle financés pour la plupart par les industries ou des organisations aux intérêts nettement plus privés que nationaux et ne peuvent être distingués clairement des lobbies. Ainsi, le rôle modérateur et essentiellement social des Elites dans la vie politique américaine s'est-il considérablement amoindri et ne peut aujourd'hui prétendre faire contrepoids aux lobbies. Autrefois facteurs d'équilibre dans la lutte entre les industries et les syndicats, ils sont aujourd'hui absents de la scène politique. Les grandes fondations américaines, Carnegie ou Rockefeller, les think tanks les plus renommés comme la Rand Corporation ou la Brookings Institution, les policy groups comme le Council on Foreign Relations, mais aussi la Heritage Foundation, font partie de ce que nous appellerons les Elites.

⁵¹ Complexe militaro-industriel : voir Annexe 2

Les Elites joueront un rôle primordial dans le développement des réformes démocratiques de la période « Progressiste »⁵², le New Deal et les années 60. « En cherchant à réconcilier le capitalisme avec le travail, les riches avec les pauvres, les Elites furent conduites inévitablement vers une tentative de réconciliation de la démocratie populaire avec l'inégalité économique créée par les nouvelles entreprises. »⁵³

1880- 1970

Au XIXe siècle, les « Elites » américaines présentent la particularité de ne pas appartenir à l'aristocratie de naissance telle qu'elle était connue en Europe. Fortune et propriété, puis appartenance aux plus hautes échelles du savoir ouvrent les portes du cercle des Elites. Ces groupes sont principalement dirigés par des personnalités issues des plus hauts rangs de la finance, de l'industrie, de la faculté et des syndicats⁵⁴. Défendre les intérêts de leurs membres n'est pas leur objectif. Ils prônent au contraire, la défense des intérêts nationaux. Dédiés au service public, leur action est basée sur le souci de se placer au-dessus des partis, des classes sociales (et même ultérieurement, des races). Ils puisent leur croyance dans les sciences sociales et adhèrent credo social du protestantisme.

Les premières organisations élitistes apparaissent au moment où les lobbies industriels s'organisent pour lutter contre la puissance des syndicats. Cette période couvre les années 1890 à 1920 et correspond à ce que les historiens appellent la période Progressiste. Le Progressisme est issu des dépressions des années 1890 et du mouvement politique qui s'en est suivi pour les contrer. Au dessus des luttes que se livrent les lobbies industriels et les syndicats, les Elites cherchent à trouver une solution aux mouvements sociaux et apportent leur soutien au mouvement Progressiste que les gouvernements de Woodrow Wilson puis Theodore Roosevelt essayent de mettre en pratique.

La National Civic Federation naît en 1900. Elle est l'organisation la plus importante de la période de l'avant-guerre : son activité montre sans équivoque qu'elle n'est pas un groupe de pression et qu'elle se veut au contraire un lieu de rencontre, d'étude et

⁵² Période Progressiste : 1901 à 1918

⁵³ JUDIS John B., op. cit. p 18

de résolution de problèmes entre l'industrie et les syndicats. Ses membres comprennent des leaders de l'industrie (US Steel par exemple), des banquiers, mais aussi des politiciens, des universitaires, des hommes de loi, des chefs de syndicats, des philanthropes et des mécènes. Ces groupes seront rejoints par des journaux dont les éditeurs adoptent la défense de l'intérêt national plutôt que celle des partis politiques. Le New York Times, le New Republic et le Washington Post feront ainsi partie de l'élite médiatique.

La plupart des groupes élitistes créés entre 1900 et 1930 adopteront ce modèle : Ford Foundation, Committee for Economic Development (CED), Russel Sage Foundation, Rockefeller Institution, National Bureau of Economic Research (NBER), Brookings Foundation, Council on Foreign Relations...

Le rôle joué par le Council on Foreign Relations mérite cependant que l'on s'y attarde. Face au lent déclin de la Grande Bretagne, quelques économistes anglais fondent en 1909 la Round Table dont les membres sont recrutés en Grande Bretagne mais aussi dans les communautés anglo-saxonnes des Etats Unis et d'Afrique du Sud. A l'issue du Traité de Versailles que le Sénat américain refuse de ratifier, la Round Table se scinde en deux branches : le Royal Institute of Royal Affairs pour la Grande Bretagne et le Council on Foreign Relations pour les Etats Unis⁵⁵. Ce dernier deviendra indépendant en 1921. Les deux partis sont représentés au sein du CFR et, grâce aux dons des Rockefeller, une revue trimestrielle Foreign Affairs est publiée dans laquelle apparaissent des articles parfois contradictoires, mais qui sont la preuve du pluralisme de l'organisation. Jusqu'à la deuxième Guerre Mondiale, l'influence du CFR est limitée. En 1939, les dirigeants du CFR entrent en contact avec le Département d'Etat pour proposer d'effectuer une étude secrète de suivi de situation et de ce qui pourrait préserver les intérêts américains. Avec l'accord de Franklin Roosevelt, le CFR élaborera des dossiers dont sortiront les accords de Bretton Woods (FMI) , les accords de Dumbarton Oaks (ONU) et le Plan Marshall. Le CFR continuera à jouer un rôle important jusque dans les années 50. mais deviendra paralysé par des dissensions internes sur le sujet de la guerre du Vietnam ce qui ne lui permettra pas ultérieurement de contrer l'hostilité du gouvernement Républicain⁵⁶.

⁵⁴ JUDIS John B., op. cit. p 14

⁵⁵ LESPINASSE Pierre, Vers une intelligence économique transnationale ?, Revue Française d'Etudes Américaines, n° 63, Février 95

⁵⁶ JUDIS John B., op. cit. p 25

Dans les années 20 à 29, les Elites s'effacent devant l'influence grandissante de l'industrie qui s'est remarquablement mobilisée face à la vague de grèves de 1919 et la crainte d'une future lutte des classes inspirée de la révolution Bolchévique et qui emploie désormais avec succès les services d'entreprises de relations publiques.

Le crash de 1929 détruit cependant en quelques jours le bel édifice construit par les lobbies de l'industrie en une dizaine d'années. Le New Deal ressuscite les réseaux et organisations d'Elites qui étaient apparues avant 1920. Une part importante des lois votées pendant le premier mandat de Theodore Roosevelt (National Recovery Act, Social Security Act, notamment) sont directement inspirées des travaux de ces organisations.

Après la deuxième Guerre Mondiale, l'industrie est redevenue plus puissante que jamais. Mais c'est surtout la lutte contre le communisme qui va mobiliser les Elites. Le Council on Foreign Relations recrute des leaders syndicalistes et des représentants des mouvements libéraux. Les Elites défendent le développement économique américain comme un moyen de lutter efficacement contre le communisme.

Le Committee on Economic Development (CED) créé en 1942 dans l'esprit de la National Civic Federation cherche à fédérer les intérêts de l'industrie et de l'emploi. A ce titre, il s'opposera à la NAM qui cherche à affaiblir la puissance des syndicats en faisant voter une loi contraire à la Loi Wagner en 1946, et réussira à enlever à la Loi Taft Hartley, qui sera votée en 1947, une bonne partie de ses dispositions anti-syndicalistes⁵⁷.

Finalement, dans les années 50, la plupart des tenants du pluralisme admettent que la démocratie fonctionne avec des groupes de pression mais aussi avec les Elites qui jouent le rôle de contrepoids. Les Américains eux-mêmes se satisfont de cette situation dans laquelle ils ne voient que les effets bénéfiques comparés à l'Union Soviétique et surtout les difficiles années 30. Le « think tank » devient l'extension concrète par excellence des Elites. La Rand Corporation née en 1948 à partir d'une institution de l'Armée de l'Air, en est le prototype. Des membres de la Rand Corporation s'emploieront à réorganiser le Pentagone sous la présidence de John Kennedy. L'équipe prenante de Kennedy travaillera à la Brookings Institution...

Les Elites accompagneront les mouvements anti-guerre et anti-racistes des années 60 en essayant de les modérer. La Ford Foundation, la plus riche de toutes (3, 7 milliards

⁵⁷ JUDIS John B., op. cit. p 70

de \$ en 1968⁵⁸), soutient ouvertement le droit des noirs et des minorités ainsi que la défense des droits civiques. Les autres grandes fondations lui emboîteront le pas. Entre 1968 et 1972 l'alliance des Elites et de la nouvelle gauche sera particulièrement efficace. Sans le soutien financier des fondations Ford, Carnegie, Rockefeller, Stern et Field, il est fort probable que l'action des mouvements lancés par Ralph Nader aient été moins marquée. Mais pendant cette période il faut également noter l'extrême méfiance des étudiants envers certains think tanks issus du monde de la Défense, dont la Rand Corporation⁵⁹.

1970-1992

Les années 70 marquent le début du déclin des Elites dans la vie politique américaine. A partir des années 70, les industriels qui avaient fait partie des plus grandes institutions ou think-tanks abandonnent leur comportement désintéressé pour lutter activement contre les syndicats et les multiples réglementations mises en place à la fin des années 60. Inquiets de la concurrence étrangère et de la nouvelle dépression économique, ils investissent dans des groupes de lobbying, et dans de nouveaux think tanks. L' American Enterprise Institute créée en 1943 et ressuscitée financièrement pour l'occasion, ainsi que la Heritage Foundation née en 1973, n'ont que peu de ressemblance avec la Brookings Institution. Elles sont l'expression d'intérêts économiques et politiques. L'AEI soutiendra les entreprises contre Ralph Nader et l'AFL-CIO. Le think tank American Council for Capital Formation créé en 1975 pratique le trafic d'influence auprès des membres du Congrès (le président du Council compte parmi ses amis le président de la Commission des Finances du Sénat), et n'hésite pas à utiliser le terme de « council » pour faire apparaître ses objectifs désintéressés.

En 1981, plus de 600 entreprises soutiendront l'action de l'AEI⁶⁰ et plus de 30 membres de l'AEI feront partie du gouvernement Reagan. La Heritage Foundation qui se présente également comme un think tank, cherche à influencer sur le Congrès et la Maison Blanche. Elle présente ses activités comme un contrepoids à celles de la Brookings mais ne cache pas sa couleur très conservatrice. A l'inverse de celle-ci dont les analyses sont très poussées, la Heritage Foundation emploie de jeunes

⁵⁸ JUDIS John B., op. cit. p 96

⁵⁹ JUDIS John B., op. cit., p 106

⁶⁰ JUDIS John B., op. cit., p 124

journalistes et des étudiants pour préparer à l'intention de la presse, des hommes publics ou des politiciens des présentations succinctes sur les problèmes débattus (politique étrangère ou batailles législatives).

La Heritage jouera un rôle secondaire pendant la présidence Carter alors que le Committee on Present Danger tiendra la vedette en attaquant sa politique à l'égard de l'Union Soviétique. Mais quand les Républicains prennent le pouvoir en 1980, elle sera la mieux positionnée de tous les nouveaux think tanks.

Le triomphe des conservateurs et des lobbies industriels lors des élections de 1980 peut être imputé au rôle joué par les Elites : loin de rester dans leur rôle traditionnel de contrepoids modérateur en contrant les attaques contre le pluralisme et l'Etat, elles ont au contraire pris fait et cause pour le »Business «.

On assiste alors à partir des années 80 à un changement considérable parmi les Elites.

Tout d'abord, les éléments les plus anciens finissent par se faire intimider par la puissance des industriels et les attaques des conservateurs : le CED, la Brookings Institution, la Ford Foundation, le New York Times et le Washington Post se font accuser de connivence avec la gauche libérale et les démocrates ; leur impartialité est mise en cause. La Ford Foundation qui soutient les groupes de protection de l'environnement s'attire les foudres des industriels et finit même par modifier les conclusions de ses rapports. La nomination de Franklin Thomas à la tête de la Fondation en 1978, premier noir à diriger une institution importante, calmera les susceptibilités des industriels puisque la Fondation se consacrera dorénavant à la lutte contre la pauvreté et le racisme en comblant financièrement la défaillance de l'Etat tout en abandonnant complètement son soutien aux mouvements de consommateurs ou de défense de l'environnement.

Ces institutions qui avaient joué un rôle de médiateur durant les crises passées se sont retrouvées à lutter contre des critiques émanant essentiellement de la droite conservatrice et ont du adopter par nécessité des positions « de gauche ».

De plus, les fondements idéologiques des nouvelles Elites diffèrent radicalement des anciennes qui étaient basées sur la tradition de l'intérêt national à long terme et l'éthique sociale protestante. Les chefs d'entreprise et banquiers qui financent les nouveaux groupes sont plus intéressés par les profits de leur compagnie que par le bien de l'Amérique. Les nouvelles Elites ne cherchent pas à être au-dessus des partis, elles sont ouvertement pro-capitalistes et conservatrices. Elles finissent néanmoins

par jeter de l'ombre sur leurs plus anciennes consœurs d'autant que la presse sur la défensive finit par traiter les productions de Heritage, AEI et American Center avec le même respect que celles de la Brookings.

Certains personnages officiels des années 70-80 qui avaient normalement leur place dans les rangs des Elites ont contribué à les discréditer aux yeux de l'opinion publique en se servant de leur position et de leur réputation de désintéressement pour effectuer du lobbying ! Le système du « tourniquet » (revolving door) qui consiste à employer en tant que lobbyiste un ancien membre du Congrès n'a en effet jamais été autant utilisé qu'à cette période. Cette méthode déjà pratiquée a été largement pervertie lorsque ces lobbyistes agissaient en nom et place de l'Elite à laquelle ils prétendaient appartenir. Le lobby japonais a ainsi recruté d'anciens ministres au commerce (US Trade Representative) William Eberle et Robert Strauss⁶¹. L'ancien Secrétaire d'Etat Henry Kissinger crée sa propre entreprise de conseil « Kissinger Associates » en 1982 et effectue un lobbying actif en faveur des entreprises chinoises qui comptent parmi ses clients. Il continuera cependant à s'exprimer en tant qu'ancien Secrétaire d'Etat sans faire part de ses liens particuliers avec la Chine. Durant la décennie suivante, beaucoup d'autres éminentes personnalités politiques telles Alexander Haig, fonderont également des entreprises ou groupes de conseil et pratiqueront avec la même désinvolture ce double langage.

On peut noter également pendant cette période l'apparition de groupes de pression extrêmement conservateurs telles la Christian Coalition qui lutteront contre l'avortement et l'homosexualité et prendront une grande part dans la vie politique.

A ses débuts en tant que Président en 1992, Bill Clinton s'entoure de deux groupes d'Elites qui l'aideront à forger son programme politique nettement inspiré de la période progressiste des années 1920 : le Democratic Leadership Council, et un réseau d'intellectuels (Robert Reich, Derek Shearer ...), d'hommes de loi (Susan Thomases, Harold Ickes...), de conseillers industriels (Eli Segal...) et de journalistes (Strobe Talbott, Sidney Blumenthal....).

⁶¹ JUDIS John B. , op. cit p 175

2.2.3.) Ralph Nader, l'environnement, les consommateurs et les droits civiques

Jusqu'aux années 50, la politique intérieure américaine était focalisée sur les conflits entre les grosses et les petites entreprises mais également entre les entreprises et les employés. Les années 60 voient l'émergence de nouveaux concepts qui provoqueront l'apparition d'une nouvelle vague de groupes d'intérêts. En effet, une nouvelle culture américaine basée sur les loisirs et la consommation est en train de balayer définitivement les difficultés antérieures et l'ancienne éthique protestante du travail. Parallèlement une « contre-culture » va également se mettre en place : les jeunes n'ayant pas connu les vicissitudes de leurs parents, mieux éduqués, travaillant de plus en plus dans des entreprises de services s'élèvent contre les excès du consumérisme, les atteintes à l'environnement et l'inégalité des sexes. Ils sont « menés » par Ralph Nader. Diplômé de Harvard et de Princeton, Nader se veut au-dessus des factions et cherche à défendre ceux qui ne sont pas représentés ou plus exactement les droits du consommateur face aux grandes entreprises. Soutenu par les dons des grandes fondations dont la Ford Foundation, de nombreux groupes de défense de l'environnement et des consommateurs voient le jour. Certaines lois restrictives telle le Clean Air Act, sont votées, et de nouvelles agences de réglementation sont créées au niveau exécutif : entre 1964 et 1973, 11 agences sont créées, dont l'Agence de Protection de l'Environnement, la « Consumer Product Safety Commission », et la fameuse « Drug Enforcement Administration ».

Dans la première moitié des années 60, les mouvements pour l'environnement et les droits des consommateurs obtiennent un énorme soutien populaire. Les entreprises y sont au début plutôt favorables avant de réaliser que leur soutien peut jouer en leur défaveur : c'est pour lutter contre les « excès » de réglementation mis en place dans les années 60 que les entreprises s'organiseront de nouveau en groupes de pression dans la décennie 70-80 et porteront au pouvoir les conservateurs républicains.

Ces mouvements, associés à partir du milieu des années 60 au développement de la « contre-culture », aux grandes luttes anti-racistes et enfin aux protestations contre la guerre du Viet-Nam changeront considérablement la nature de la politique américaine en étendant des principes démocratiques à des domaines qui étaient considérés jusque-là comme étant en dehors de la sphère gouvernementale. A partir de cette période, tout domaine de la vie publique peut faire l'objet de luttes, de pressions, de réglementations...

Pour contrer les mouvements environnementaux et de défense du consommateur, et en réaction aux nouvelles réglementations mises en place par le gouvernement, les dirigeants d'entreprises doivent donc employer les services de milliers d'avocats et de spécialistes en relations publiques qui font du lobbying à leur profit auprès du Congrès.

Mais au début des années 1990, en réaction aux tentatives du gouvernement Reagan de s'attaquer aux acquis des années 70, les anciens mouvements inspirés par Ralph Nader retrouvent leur vitalité. Greenpeace passe de 140 000 membres en 1980 à 1,5 millions en 1990⁶².

2.3.) Argent et campagnes électorales

L'argent est la caractéristique majeure de l'activité des lobbies dans les années 90.

En matière de lobbying l'argent est le plus souvent (mais pas exclusivement) la clé de l'influence. Mais la corruption n'étant pas loin, les législateurs ont essayé de limiter ce pouvoir. Les lobbies agissent donc dans un cadre légiféré qui paradoxalement permet les pires abus en matière de financement des campagnes électorales.

Dès 1870 le lobbying est reconnu comme une activité légale. Dès 1907, la Loi Tillman interdit aux entreprises et aux banques les donations aux candidats à une investiture fédérale. Dans les années 20, apparaissent, en même temps que des lois sur la corruption, les premières lois imposant aux lobbies l'enregistrement officiel. En 1946 le Federal Registration of Lobbying Act impose la déclaration des lobbyistes à plein temps, c'est à dire ceux qui en font leur métier, et la communication des sommes reçues et dépensées.

En 1971 le Federal Election Campaign Act (amendé en 1974) oblige la publication régulière des contributions données et reçues en matière d'élection fédérale. Elle impose des plafonds à ces contributions et exige que candidat ou comité de campagne donne le nom, l'adresse et le métier de chaque personne qui donne plus de 100\$. Elle instaure un système de financement public sur volontariat (très peu de candidats y ont eu recours !) pour les élections présidentielles. Après le scandale du Watergate qui révélera, en plus de l'entrée illégale de travailleurs Républicains dans le bureau du Parti Démocrate, de nombreuses violations de cette loi⁶³, elle sera

⁶² JUDIS John B., op. cit. p 200

⁶³ Découverte de millions de dollars non enregistrés donnés par les grands groupes industriels au comité de réélection de Richard Nixon

renforcée en 1974 et 1976. Ces lois ont autorisé les entreprises, les syndicats et autres groupes d'intérêt à créer des comités d'action politique (PAC) qui peuvent donner 5000\$ par candidat sous réserve de donner à 5 candidats par an. Une personne ne peut verser plus de 1000\$ à un candidat. . Entre 1974 et 1995, le nombre de PACS est passé de 608 à 3982 et les dépenses des PACS ont évolué de 77 millions \$ en 78 à 387 millions \$ en 94⁶⁴. Toutes les tentatives ultérieures pour limiter leur nombre ou légiférer sur d'éventuels plafonds se révéleront infructueuses. De plus, la Cour Suprême interviendra en 1976 et déclarera la fixation de certains plafonds comme étant contraires au 1^{er} Amendement de la Constitution⁶⁵. C'est ainsi que les plafonds des contributions indépendantes, c'est-à-dire attribuées non nominativement à un candidat ou à son comité de soutien ne sont pas limités. Il n'y a donc aucune restriction sur ce que des personnes ou des groupes peuvent donner aux partis dans la mesure où ces dons ne sont pas explicitement liés à la campagne d'un candidat particulier. Ces contributions, appelées « soft money » permettent aux personnes et aux groupes de contourner la Federal Election Campaign Act. La soft money ne commencera à inonder les couloirs du Congrès qu'à partir de 1988 pour la campagne de Dukakis puis de George Bush. Bill Clinton utilisera la « soft money » pour financer des campagnes de publicité soutenant indirectement sa candidature.

Ainsi, en 1996, les syndicats s'organisèrent pour faire élire des candidats pro-syndicats et dépensèrent 35 millions \$. Les grandes entreprises réunies dans une alliance informelle appelée la « coalition » déboursèrent des dizaines de millions de dollars en campagnes radiotélévisées pour soutenir les candidats conservateurs au Congrès.

L'importance de l'argent dans le financement des campagnes législatives n'est plus à démontrer : 3 milliards de dollars ont été dépensés pour les dernières élections de 2000. C'est la campagne la plus chère depuis 1996. Le financement de cette campagne révèle également que le flux de « soft money » devient supérieur à l'argent des PACS. Les fonds levés par les partis en soft money s'élèvent à 255 millions \$, soit 40% du total qu'ils ont reçu. En 1992, la proportion s'élevait à 18%.⁶⁶

Parmi les 10 premiers donateurs figurent les firmes de loi, les groupes de retraités, l'immobilier, les assurances, les professionnels de la santé, l'industrie du spectacle,

⁶⁴ LOWI J. Theodore, American government, WW Norton and Company, New York, p 326

⁶⁵ Toute personne a le droit de s'exprimer librement et d'être éligible ; si l'on pose des limites, même financières dans une campagne, on empiète sur les droits constitutionnels.

⁶⁶ The Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org, 2000

l'industrie de l'informatique et les industries du pétrole⁶⁷. Dans ce hit parade financier, il faut noter le bond de l'industrie informatique de la 55^{ème} place en 1990 à la 8^{ème} place en 2000. Mais cette place a une histoire !

La défaite de Microsoft face à la justice montre en effet combien le manque de compréhension du système de lobbying et le désintérêt, voire le mépris affiché par Bill Gates vis à vis de Washington a pu se retourner contre son entreprise ; il ne fait en effet aucun doute selon les experts, que si Microsoft avait su jouer le jeu de l'argent (« big money »), l'entreprise aurait pu s'en tirer à moindre frais. Les visites tardives au futur Président Bush, les contributions passant de 120 000\$ en 1998 à 2,3 millions en 2000 n'ont pas suffi.

En dehors de son seul volume, choquant si on compare avec le PNB de certains pays pauvres, la somme dépensée pour le financement des campagnes présente des dangers certains pour la démocratie.

Tout d'abord, elle procure un énorme avantage aux candidats qui se présentent pour un second ou troisième mandat au détriment des nouveaux candidats. 98% des candidats qui se représentaient à la Chambre ont été réélus et ce chiffre est de 82% pour le Sénat⁶⁸ ! Les campagnes deviennent donc moins compétitives.

Ensuite, il est évident que l'argent fait la différence dans le processus législatif dans le sens où il donne aux donateurs l'accès aux leviers de décision.

Autre remarque, l'argent n'a pas d'odeur mais il semble bien avoir une couleur ! Dans la plupart des 50 Etats, la majorité des contributions provient de régions qui sont essentiellement blanches et riches. Une analyse plus locale des élections de 1996 montre qu'un seul « arrondissement » (« zip code ») à New York a donné 9.3 millions de dollars. Cette zone de Manhattan concerne 107000 personnes, blanches à 90%. D'un autre côté, 9,5 millions de résidents, noirs à 90% ont donné seulement 5,5 millions de dollars⁶⁹. Cette situation ne permet pas aux minorités de soutenir leurs candidats et les élus auraient tendance à ne pas s'intéresser à leur sort.

L'examen de l'élection de George W. Bush menée par l'organisation Public Campaign est à ce titre édifiant :

⁶⁷ The Center for Responsive Politics, www.opensecrets.org, 2000

⁶⁸ Commoncause.org/publications/nov00

⁶⁹ www.publiccampaign.org, janvier 2000

- nombre de donateurs qui ont donné un total de 100 000\$ ou plus aux partis et aux candidats et qui se sont vu attribuer des poste dans l'équipe de conseil et de transition de George W. Bush : 14
- Somme reçue par le prétendant au poste de Ministre de l'Energie de la part des lobbies de l'industrie du pétrole lors de sa campagne de sénateur en 2000 : 366,298\$. Il a d'ailleurs été le premier bénéficiaire des dons des industries de l'énergie parmi tous les autres candidats.
- Le postulant au poste de ministre de la santé a reçu quant à lui plus de fonds de la part des professionnels de la santé que des autres donateurs.
- Même chose en ce qui concerne le ministre des transports postulant : ce sont les industries de transport qui ont versé les plus grosses sommes.
- La séance présidentielle inaugurale est, elle aussi, censée rapporter de l'argent : 25000\$ pour une place à table, et le coût total est estimé à 30 millions de dollars de fonds exclusivement privés.

Ces pratiques ne sont bien sûr pas propres à l'administration Bush, puisque Bill Clinton a monnayé également sa présence lors de dîners mondains ou la location de la chambre Abraham Lincoln de la Maison Blanche afin d'augmenter ses fonds de campagne!

Les candidats à l'élection présidentielle 2000, Al Gore et Ralph Nader ont tous les deux inclus dans leurs programmes des propositions de réforme du financement des campagnes. Ralph Nader introduit le concept de la Clean Money Campaign (campagne pour l'argent propre) qui sera mis en pratique avec succès par quelques Etats (Maine, Arizona, Vermont).

Des groupes d'intérêt public sont apparus dans les années 90 afin d'alerter le citoyen et de lutter contre ces excès : Common Cause, Center for Responsive Politics, Public Campaign... Ces groupes publient régulièrement les fonds reçus et dépensés.

Lutter contre le phénomène n'est pas simple, essentiellement parce que les partisans des financements privés des campagnes se retranchent derrière le premier amendement : la liberté d'expression. Selon Thomas E. Mann, expert en financement politique à la Brookings Institution, les américains « n'y voient qu'un enjeu parmi tant d'autres : l'argent peut influencer sur des décisions politiques, mais il en faudrait

beaucoup plus pour détruire le processus politique légitime. »⁷⁰ Les Américains semblent plutôt lier ce problème à une autre cause, celle de la moralisation de la vie politique après les années Clinton.

3.) CONCLUSION : démocratie ou lobbycratie ?

Le premier mandat du Président Bill Clinton a été marqué par deux échecs notables en matière de politique intérieure et étrangère : la ratification par le Congrès du North American Free Trade Agreement et la réforme du système de santé. Dans les deux cas l'association des lobbyistes et des conservateurs réussit à faire échouer les projets.

Le NAFTA a bien été ratifié par le Congrès, mais amputé des nouvelles conditions que Bill Clinton voulait voir appliquées, de façon à obliger le Mexique à se conformer progressivement aux lois plus strictes sur le travail en vigueur aux États Unis. Mais devant les commissions du Congrès, le projet se heurtera à la coalition de plus de 2000 entreprises réunies dans un groupe de lobbying, USA NAFTA. Ces mêmes entreprises appartenaient à des groupes tels que la NAM ou la Business Round Table et étaient soutenues par des think tanks comme l'AEI.

Le projet de réforme du système de santé préparé et présenté par Hillary Clinton avait tout pour plaire et était soutenu par la majorité des think tanks, la NAM, l'AFL CIO, la Business Round table, la Chamber of Commerce et d'autres. Mais c'était sans compter avec les industries de la santé et surtout la volonté politique de certains conservateurs qui craignaient un succès démocrate. L'artisan de la défaite, le conservateur Grover Norquist réussira à rallier à sa cause la droite modérée, tous les lobbies des entreprises médico-industrielles et des compagnies d'assurances, puis par des campagnes d'information, les lobbies des consommateurs, les lobbies du tabac... Les soutiens des premiers mois finiront par se débander et la réforme ne passera pas le cap des commissions !

Après la victoire des Républicains au Congrès en 1994, le nouveau « speaker » de la Chambre des Représentants Newt Gingrich, mettra en place une stratégie d'alliance avec les groupes de pression des industries afin d'éliminer les réglementations gênantes. Dans les six premiers mois de 1995, les PACS des lobbies industriels

⁷⁰ www.fsa.ulaval.ca, février 2000

donneront 5,36 millions de dollars aux Républicains⁷¹. Des coalitions diverses se monteront pour lutter dans les différents domaines de la vie politique contre la réglementation. Les Républicains tenteront même d'imposer un moratoire, conçu par certains lobbies, sur les futures réglementations.

Les lois sanctions des années 95-96 sont également un bon exemple de l'action des lobbies : les lois Helms-Burton contre Cuba et d'Amato contre le Liban et la Syrie émanent du congrès et ont une portée extraterritoriale. La loi Helms-Burton a été encouragé par le lobby cubain et La loi d'Amato présente la particularité d'avoir été très fortement inspirée par le puissant lobby juif AIPAC et les lobbies des compagnies pétrolières.

Encore plus récemment, le refus du Président George W. Bush (décision déjà pratiquement prise par l'administration Clinton sous la pression des lobbies) de ratifier le protocole de Kyoto sur la limitation des gaz à effet de serre montre sans ambiguïté de quelle façon les intérêts des puissantes industries américaines sont devenus les intérêts de la nation américaine.

Ces exemples concrets de la vie politique américaine montrent l'impuissance du gouvernement à engager des réformes alors que paradoxalement, la puissance américaine est à son zénith.

La question qui se pose aujourd'hui est de savoir si le gouvernement peut effectivement gouverner. Depuis une trentaine d'années, les lobbies ont bénéficié d'un tel libéralisme à leur égard que leurs demandes sont devenues des droits.

Des réformes seront sans doute nécessaires. Un financement public des campagnes législatives à l'instar des campagnes présidentielles (mais il faudra convaincre le contribuable !), la fin du système du tourniquet, des lois plus favorables à l'expression des syndicats, la transparence dans les activités et les dons...

Cependant, si la part des groupes de pression dans l'apparent processus de paralysie gouvernementale est importante, elle n'est pas seule en cause. Des trente années couvrant la période allant de 1968 à 1998, 24 furent des années de gouvernement « divisé »⁷². L'animosité viscérale de principe des républicains au gouvernement et à

⁷¹ JUDIS John B. op. cit., p 221

⁷² Gouvernement divisé : chaque branche (législative ou exécutive) est dominée par un parti différent.

la chose politique en général n'a pas empêché ce type de gouvernement de fonctionner correctement dans un mode bipolaire. Pourra-t-il continuer à en être de même dans le contexte géostratégique mondial contemporain alors que le géant américain nous montre de plus en plus souvent qu'il exerce sa politique par des moyens autres que les voies démocratiques normales : révélations, enquêtes et poursuites judiciaires, ces armes forgées lors du scandale du Watergate sont aujourd'hui d'un emploi systématique.

Syndicats affaiblis, Elites ayant abdicé, partis transparents, lobbies tout-puissants, mais aussi désintérêt du citoyen pour une politique qu'il ne peut plus reconnaître, au bilan, ce ne serait donc pas d'un excès, mais d'un manque de gouvernement dont souffrent les États-Unis, contrairement à ce qu'affirment aujourd'hui les républicains les plus conservateurs (ou Ronald Reagan en son temps !).

Comme le dit John B. Judis : « ...alors que l'économie fait un bond en avant, l'Amérique [] entre en somnambule dans le siècle prochain ».

ANNEXE 1

LE COMPLEXE MILITARO-INDUSTRIEL

Le complexe militaro-industriel américain peut être décomposé, pour la compréhension, en un complexe scientifique et un complexe industriel⁷³.

- Le complexe scientifique : les États-Unis détiennent le premier rang dans le monde pour la recherche-développement militaire. Celle-ci occupe une multitude d'organismes : universités, laboratoires, instituts, sociétés, etc., qui nourrissent de leur matière grise les activités de défense du pays. Deux États jouent un rôle important dans ce complexe scientifique : le Massachusetts, autour du pôle de Boston ; la Californie, avec Los Angeles et la fameuse Silicon Valley, berceau de l'informatique américaine. Pour leurs besoins intenses, les différentes armées (Army, U.S. Air Force, Navy) disposent de leurs propres laboratoires. Les études et les travaux sont dirigés et financés par les systèmes de contrats de recherche du Pentagone, qui sont conclus avec des chercheurs (individualisme américain) plus qu'avec les laboratoires.

-Le complexe industriel proprement dit rassemble tous les contractants de la Défense. Les énormes restructurations entreprises par l'industrie de la Défense dans les années 90 ont permis à celles-ci de survivre à la crise. En effet, le nouveau poids financier de ces entreprises, leur faible nombre (6) leur a donné un levier de pouvoir accru auprès du Congrès.

À la veille de la guerre du Golfe, l'industrie américaine d'armement employait environ 2,5 millions de salariés (90 000 emplois chez General Dynamics, 116 000 chez McDonnell Douglas, etc.) La distribution géographique de ces emplois industriels fait apparaître une «sur représentation» des Sunshine States : Californie, Texas, Floride.

Pendant les années Reagan, et avec les membres du Committee on Present Danger⁷⁴, le « Complexe » soutiendra avec enthousiasme la réforme des armées entreprise par Reagan. Ce phénomène, qui aboutira à la militarisation de l'économie américaine, atteindra alors son apogée sous l'ère Reagan, au cours de laquelle 6,5 p. 100 du P.N.B. sont consacrés à la défense. Après les troubles politiques consécutifs à la guerre du Vietnam et la mise en évidence des énormes gaspillages et dépassements

⁷³ BARRAULT Frédéric, étude in Encyclopaedia Universalis, chapitre Economie de la Défense

⁷⁴ *ibid.*, p 20

des coûts prévisionnels (programmes aéronautiques F-111 et Galaxy), avec la tendance à faire de la stratégie opérationnelle à partir de programmations et simulations informatiques fortement éloignées du réel, le Pentagone, l'une des « pointes » du triangle de fer subit progressivement une perte d'influence.

Avec la fin de la guerre froide, la définition des nouvelles missions, le déficit de la balance des paiements, l'énorme dette fédérale et la priorité désormais accordée aux problèmes domestiques, les États-Unis furent dans l'obligation de réduire, à partir de 1986, le budget du département de la Défense, ce qui entraîna la fermeture de dizaines d'installations militaires dans le pays et outre-mer, la réduction des effectifs et des équipements militaires et la perte estimée de 2 millions d'emplois dans l'industrie de défense entre 1987 et 1996.

Aujourd'hui, la National Missile Defense, au cœur de la politique du gouvernement de George W. Bush pose de nouveau la question du rôle du complexe militaro industriel.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

GENERAL

- BANCROFT F., History of the United States of America, 6 vol., 1883-1885 ; réimpr. , Reprint. Serv. Corp., 1991
- BEARD C. A. & M. R., The Rise of American Civilization, 4 vol. , New York, 1927-1942
- BLUM J., The National Experience: a History of the United States, Harcourt Brace, Fort Worth, Texas, 8^e éd., 1993
- BROWN B., L'État et la politique aux États-Unis, P.U.F., Paris, 1994
- COMMAGER H. S. & MORRIS R. B., dir. , The New American Nation Series, New York
- DEBOUZY M., Le Capitalisme «sauvage» aux États-Unis : 1860-1900, Seuil, Paris, nouv. éd. 1991
- GARRATY J. A., The American Nation, Longman, New York, 9^e éd., 1998
- GRANJON M. C., L'Amérique de la contestation : les années 60 aux États-Unis, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1985
- HOLBORN Fredrick, LUGAR Richard, HAMILTON Lee, GRIFFIN Patrick, Les objectifs de la politique étrangère des Etats Unis, Périodique, 1996
- JACQUIN Philippe, ROYOT Daniel, WHITFIELD Stephen, Le peuple américain, Seuil, oct. 2000
- KASPI André, Les Etats Unis d'aujourd'hui, Plon, 1999
- KASPI A., Les Américains, Seuil, Paris, 1992
- LACORNE D., La Crise de l'identité américaine : du melting-pot au multiculturalisme, Fayard, Paris, 1997
- LACROIX J.-M., Histoire des États-Unis, P.U.F., Paris, 1996
- LOWI Theodore. and GINSBERG Benjamin, American Government : freedom and power, W.W Norton and Company, New York 1998
- MARIENSTRAS E., Les Mythes fondateurs de la nation américaine, Complexe, Paris, nouv. éd. 1991
- MÉLANDRI P. & PORTES J., Histoire intérieure des États-Unis au XX^e siècle, Masson, Paris, 1991

Biblio - 2

- MORISON S. E. , The Oxford History of the American People, Meridan, New York, 1994
- NOUAILHAT Y.-H., Les États-Unis et le monde au XX^e siècle, Colin, Paris, 1997
- PAUWELS Marie Christine, Civilisation américaine, Hachette, Les Fondamentaux, Paris 1994 – 1997
- SOPPELSA Jacques, 10 mythes pour l'Amérique, Ellipses 1997
- TOINET M.-F., Le Système politique des États-Unis, P.U.F., 2^e éd. 1990
- TUNC A. & S., Le système constitutionnel des États-Unis, P.U.F., Paris, 1954
- VALLADAO A., Le XXI^e siècle sera américain, La Découverte, Paris, 1993
- VINCENT B., dir. , Histoire des États-Unis, Flammarion, Paris, 1997.
- VAISSE Justin : le modèle américain, Armand Colin, 1998

LOBBIES

- BIRSACK Robert : After the revolution, Pacs, lobbies and the republican Congress 8° 218 718
- HERTZKE Allen : representing God in Washington, the role of religious lobbies in the american policy
- HUGHES William : creating a new Ireland : a tribute to the Irish Lobby (march 1995)
- JACOBS David C.D : Business lobbies and the power structure in America ; evidence and arguments 1999
- JUDIS John B. : the paradox of american democracy (Pantheon books, 2000)
- MARCEAU J, A Family Business ? The Making of an International Business Elite, Maison des sciences de l'homme, Paris, 1989
- MILLS C. W, L'Élite du pouvoir, trad. franç. , Paris, 1969
- ROSENTHAL Alan : the third house, lobbyists and lobbying in the States. Cq Press, Wash DC, 1993
- SMITH Tony ; Foreign attachments, the power of ethnic groups in the making of american foreign policy (Harvard University press 2000)

PERIODIQUES

Revue française d'études américaines, n° 63, février 1995

- Anne Deysine : Facettes du lobbying, l'Amérique est-elle à vendre ? 1995
- J-P Lassale : les lobbies aux Etats Unis, privatisation ou démocratisation du pouvoir ?
- Pierre Lespinasse : vers une intelligence économique transnationale ?
- Claude Levy : Le lobby juif américain
- Bernard Boene : Qu'est-il advenu du complexe militaro industriel ?
- Pierre Lagayette : lethal lobby, the National Rifle Association
- Evelyne Thévenard : La réforme du système de santé aux USA, lobbies contre lobbies.
- Herbert E. Alexander : Financing and lobbying, the role of PACs in the 1992 election
- Catherine Teule Martin : le lobbying européen encore loin du système américain

Revue de la Défense nationale

- Justin Vaïsse : Qui gouverne à Washington ?

L'Expansion du 25 01 92 :
le lobby de la Palestine

Fortune, December 7 1997
The influence merchants by Jeffrey H Birnbaum

Foreign Affairs 1997 -09/10, vol 76 n° 5, p28- 49
HUNTINGTON Samuel P., The erosion of American national interests

3. RECHERCHES INTERNET

- FONCTIONNEMENT DES LOBBIES
- Britannica.com : role of interest groups in various political systems
- Publiccampaign.org : articles sur le financement des campagnes
- Opensecrets.org : chiffres et analyses sur le financement des campagnes
- www.pir.org: analyse de l'action et du rôle du Committee on the present danger
- www.4rie.com : analyse des organisations Bilderbergs, Council on foreign Relations et Trilateral Commission

- INTEREST GROUPS

- Black America's Political Action Committee
- Black Caucus
- USA Engage
- AFL CIO
- PinPoint Communications' Grassroots Lobbying
- Irish Groups of Interest
- Irish National Caucus
- Les irlandais-américains sur Internet : Denis Dumortier
- The Irish American Unity Conference
- Irish Lobby
- Irish Peace. com
- Indian groups of interest
- Indian Caucus sur le site Indiatogether.org
- Lobby for India sur le site Indiatogether.org

- THINK TANKS

- Coalition for American Leadership Abroad (COLEAD)
- Harrop Infrastructure of Diplomacy
- Cato Institute
- Brookings Institute
- Heritage Foundation
- Rand
- Trilateral Commission
- COLEAD : Coalition for American Leadership abroad

- POLITIQUE ETRANGERE

- [Foreign policy in focus.com](http://Foreignpolicyinfocus.com)
- A world awash in weaponry by Tamar Gabelnick and Anna Rich
- Military Industrial Complex revisited by William D Hartung (World Policy Institute) 6 99
- Sudan : Recasting US policy by Dan Connell (nov 2000)
- Reassessing Tibet Policy by A. Tom Grunfeld (april 2000)
- US Africa economic initiatives by Douglas Tilton (may 1998)

Biblio - 5

- Yugoslavia by John Feffer (nov 1996)
- US/Greece/Turkey by Stephen Zunes (nov 1999)
- US policy toward Jerusalem : Clinton's shift to the right by Stephen Zunes
- Bush trade policy : the Nafta express by Karen Hansen-Kuhn