

**La Judaïté aux Etats-Unis et
Politique Etrangère Américaine :
Les Lobbies Pro-Israël et le Processus Législatif**

Mémoire de géopolitique

Du Lieutenant Colonel Christopher HAAVE

Dans le cadre de l'étude dirigée « Géopolitique et Religion »

Directeur : M. Aymeric CHAUPRADE

Chercheur en sciences politiques, Université Paris V

Avril 2001

La Judaïté aux Etats-Unis et Politique Etrangère Américaine : Les Lobbies Pro-Israël et le Processus Législatif

Sommaire

Partie I :

Définitions de base : les juifs, le processus législatif et les lobbies

La judaïté aux Etats-Unis

Le processus législatif américain

Qu'est-ce qu'un « lobby », et quelle est sa raison d'être ?

Partie II :

L'action des lobbies pro-Israël dans le processus législatif

Le développement des groupes d'intérêt juifs

Les lobbies juifs majeurs aujourd'hui

Pourquoi les succès des lobbies pro-Israël ?

Partie III :

Les lobbies pro-Israël et l'aide économique et militaire

Histoire de l'aide à Israël

Cas concret : le passage de l'Amendement « Wye River »

La Judaïté aux Etats-Unis et Politique Etrangère Américaine : Les Lobbies Pro-Israël et le Processus Législatif

Table des Matières

	Page
Introduction	1
Partie I : Définitions de base : les juifs, le processus législatif et les lobbies	2
1.1. La judaïté aux Etats-Unis	2
1.1.1 Les juifs en tant que communauté confessionnelle	2
1.1.2. Immigration juive aux Etats-Unis	3
1.1.3. Les juifs dans le gouvernement américain	4
1.1.4. La judaïté à la recherche d'un outil politique	5
1.2. Le processus législatif américain	5
1.2.1. Les rôles respectifs de l'exécutif et du législatif	5
1.2.2. Le parcours du projet de loi	6
1.3. Qu'est-ce qu'un « lobby », et quelle est sa raison d'être ?	7
1.3.1. La définition de « lobby »	7
1.3.2. Le développement et statut juridique des lobbies	9
1.3.3. Les outils d'influence des lobbies	10
1.3.3.1 Les PAC et les contributions aux campagnes électorales	10
1.3.3.2. L'outil de l'information fournie aux législateurs	12
1.3.3.3. Qu'est-ce qui influence plus : contributions ou informations ?	13
Partie II : L'action des lobbies pro-Israël dans le processus législatif	14
2.1. Le développement des groupes d'intérêt juifs	14
2.1.1 Les débuts d'action collective juive	15
2.1.2. Le premier lobby juif permanent, l'AJC	16
2.2. Les lobbies juifs majeurs aujourd'hui	17
2.2.1. L'AIPAC	17
2.2.2. Les lobbies « juifs » et des lobbies « pro-Israël »	18
2.3. Pourquoi les succès des lobbies pro-Israël ?	19
2.3.1. Le « vote juif »	20
2.3.2. Les PAC Juifs	20
2.3.3. Les rapports privilégié avec le Congrès	21
Partie III : Les lobbies pro-Israël et l'aide économique et militaire	22
3.1. Histoire de l'aide à Israël	22
3.1.1. La montée des dons économiques et militaires	23
3.1.2. L'aménagement en cours de l'aide américaine	24
3.1.3. Le rapport entre l'aide économique et militaire et transferts d'armements	25
3.2. Cas concret : le passage de l'Amendement « Wye River »	25
3.2.1. Une première tentative : H.R. 2606	26
3.2.2. L'effort ultime en 1999 : l'Amendement Young	27
3.2.3. Les enjeux politiques : passage de la H .R. 3196	29
3.2.4. Provisions de politique étrangère de la HR 3196	30
Conclusion	31

Références Bibliographiques

Documents Primaires :

AMERICAN JEWISH COMMITTEE. Mission Statement. www.ajc.org , 2000.

CONGRESSIONAL RECORD (EN LIGNE). «Committee on Rules : Summary of the Amendement to be Made in Order by the Resolution », 4 novembre 1999.

_____. « HR 3196, Foreign Operations Appropriations Bill – Hon. Mike McIntyre », 8 novembre 1999.

FEDERAL ELECTION COMMISSION. « Congressional Spending Tops 683 Million Dollars ». Washington : 2 november, 2000.

_____. « Campaign Election Guide for Non-Connected Committees » Washington : Government Printing Office, novembre 1996.

LIBRARY OF CONGRESS (EN LIGNE). HR 3196, 106th Congress. Washington : Government Printing Office, 1999.

_____. S 2522, 106th Congress. Washington : Government Printing Office, 1999.

Ouvrages :

BARD, Mitchell G. The Complete Idiot's Guide to Middle East Conflicts. New York : MacMillan, 1999.

_____. The Water's Edge and Beyond. New Jersey : Transaction Publishers, 1991.

CHAUPRADE, Aymeric. Introduction à l'analyse géopolitique. Paris : Ellipses, 1999.

HOWE, Irving. Le Monde de nos pères. Paris : Michalon, 1997.

JOHNSON, Charles. How Ours Laws Are Made. Washington : Library of Congress, 2000.

OUZAN, Françoise. Ces Juifs dont l'Amérique ne voulait pas. Bruxelles : Complexe, 1995.

ROSENBERG, Roy. Everything You Need to Know About America's Jews and Their History. New York : Plume, 1997.

WRIGHT, John R. Interest Groups and Congress : Lobbying, Contributions, and Influence. Boston : Allyn and Bacon, 1996.

Articles :

LEVIN, Yuval. Monograph, « American Aid to the Middle East : A Tragedy of Good Intentions ». Jerusalem : The Institute of Advanced Strategic and Political Studies, février 2001.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. « De Madrid à Wye Plantation ». Avril 1999, p. 12.

NEAR EAST REVIEW. « Senate Majority Leader Lott Commits to Funding Wye », AIPAC, 1^{er} novembre 1999.

_____. « The Freshmen File In », 12 décembre 2000.

_____. « Up and Down », 5 février 2001.

_____. « Powell, Sharon Speak to AIPAC Policy Conference », 21 mars 2001.

Autres :

CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS. Influence, Inc. Washington : 1998.

CHAUPRADE, Aymeric. Conférence au Collège Interarmées de Défense, 5 mars 2001.

FONDATION PAYSAGE DE JERUSALEM, « Les Réformes », www.paysagedejerusalem.com.

GURALINK, David Ed. Webster's New World Dictionary of the American Language. William Collins, 1978.

Introduction

Dans les médias mondiaux, on lit et entend souvent que certains pensent que « les juifs » ou « le lobby juif » est tout-puissant. Aux Etats-Unis, ces juifs ont été soupçonnés de téléguidage des éléments du gouvernement et de la société civile américaine. Ces soupçons sont aussi répandus dans le monde. Dans un livre récent de Georges-Marc Benamou, ancien conseiller du Président français François Mitterrand, l'auteur décrit comment l'ancien Président de la République croyait que « l'influence puissante et nocive du lobby juif en France » cherchait à déstabiliser son régime.¹ Mais les juifs aux Etats-Unis, avec 2,2 pour cent de la population américaine en 1999 et victime traditionnelle des pogroms et persécutions, constituent-ils une « communauté » capable de peser plus fort que leur nombre dans la politique américaine ? Surtout, est-ce que le judaïsme américain en tant de confession influence de façon significative la politique étrangère du pays le plus puissant du monde ?

Il va falloir constater si les Juifs américains sont un acteur géopolitique. Autrement dit, le judaïsme est certainement une religion, mais la judaïté est-elle en ensemble confessionnel cohérent d'action géopolitique ? Pour qu'on puisse dire qu'une religion a des ambitions géopolitiques, il faut montrer que la religion déploie ses ambitions de manière autonome des Etats, ou bien que la religion ait une politique géographique.² Pour déployer les ambitions, il faut que la religion soit instrumentalisée pour des raisons de politique interne ou pour les objectifs de politique étrangère.³

Cette étude examinera les liens entre des Juifs américains et la politique étrangère des Etats-Unis envers Israël, ce qui constitue le volet géographique des ambitions politiques juives. Comment les Juifs américains instrumentalisent-ils leur religion pour influencer les décisions d'un gouvernement fédéral aussi complexe que celui des Etats-Unis ? Pour répondre à cette question, il va falloir comprendre qui sont les Juifs aux Etats-Unis et comment ils s'organisent. Il va falloir comprendre aussi le système gouvernemental américain, et les points d'appui pour des groupes d'intérêt commun tels que les Juifs. Dans cette optique, le processus législatif et les lobbys américains sont d'un intérêt tout à fait intéressant. Enfin, un cas concret nous aidera à saisir les particularités de l'action confessionnelle dans un cadre de politique étrangère gouvernementale laïque.

¹ Georges-Marc Benamou, « 'Lobby Juif' : La confession de Mitterrand », Le Point no. 1489, 30 mars 2001, p. 46.

² Chauprade, Aymeric, Introduction à l'analyse géopolitique, Paris : Ellipses, 1999, p. 136.

³ Chauprade, Aymeric, Conférence au Collège Interarmées de Défense, 5 mars 2001.

Introduction

Dans les médias mondiaux, on lit et entend souvent que certains pensent que « les juifs » ou « le lobby juif » est tout-puissant. Aux Etats-Unis, ces juifs ont été soupçonnés de téléguidage des éléments du gouvernement et de la société civile américaine. Ces soupçons sont aussi répandus dans le monde. Dans un livre récent de Georges-Marc Benamou, ancien conseiller du Président français François Mitterrand, l'auteur décrit comment l'ancien Président de la République croyait que « l'influence puissante et nocive du lobby juif en France » cherchait à déstabiliser son régime.¹ Mais les juifs aux Etats-Unis, avec 2,2 pour cent de la population américaine en 1999 et victime traditionnelle des pogroms et persécutions, constituent-ils une « communauté » capable de peser plus fort que leur nombre dans la politique américaine ? Surtout, est-ce que le judaïsme américain en tant de confession influence de façon significative la politique étrangère du pays le plus puissant du monde ?

Il va falloir constater si les Juifs américains sont un acteur géopolitique. Autrement dit, le judaïsme est certainement une religion, mais la judaïté est-elle en ensemble confessionnel cohérent d'action géopolitique ? Pour qu'on puisse dire qu'une religion a des ambitions géopolitiques, il faut montrer que la religion déploie ses ambitions de manière autonome des Etats, ou bien que la religion ait une politique géographique.² Pour déployer les ambitions, il faut que la religion soit instrumentalisée pour des raisons de politique interne ou pour les objectifs de politique étrangère.³

Cette étude examinera les liens entre des Juifs américains et la politique étrangère des Etats-Unis envers Israël, ce qui constitue le volet géographique des ambitions politiques juives. Comment les Juifs américains instrumentalisent-ils leur religion pour influencer les décisions d'un gouvernement fédéral aussi complexe que celui des Etats-Unis ? Pour répondre à cette question, il va falloir comprendre qui sont les Juifs aux Etats-Unis et comment ils s'organisent. Il va falloir comprendre aussi le système gouvernemental américain, et les points d'appui pour des groupes d'intérêt commun tels que les Juifs. Dans cette optique, le processus législatif et les lobbys américains sont d'un intérêt tout à fait intéressant. Enfin, un cas concret nous aidera à saisir les particularités de l'action confessionnelle dans un cadre de politique étrangère gouvernementale laïque.

¹ Georges-Marc Benamou, « 'Lobby Juif' : La confession de Mitterrand », Le Point no. 1489, 30 mars 2001, p. 46.

² Chauprade, Aymeric, Introduction à l'analyse géopolitique, Paris : Ellipses, 1999, p. 136.

Nous ferons ainsi cette étude en trois parties. D'abord, nous constaterons les données de base – les réalités du judaïsme américain, l'organisation du processus législatif au Congrès, et la définition et le travail des lobbies. Après, nous décrirons les lobbies juifs, et leurs modes d'action auprès des législateurs fédéraux au profit d'une politique étrangère favorable à Israël. Finalement, nous étudierons le cas concret du parcours législatif de l'aide économique et militaire américaine à Israël, avec une loupe sur le projet de loi sur le financement des Accords de Wye River en 1999.

La judaïté aux Etats-Unis fait partie intégrale du tissu social américain. Nous verrons si cette judaïté fait aussi partie intégrale de la géopolitique américaine.

1. Définitions de base : les juifs, le processus législatif et les lobbies

1.1. La judaïté aux Etats-Unis

1.1.1 Les juifs en tant que communauté confessionnelle

Qu'est-ce que la judaïté ? Est-ce une race ou une religion ? Ou bien, les juifs, sont-ils une nationalité ou une religion ? Selon une analyse anthropologique, les juifs ne seraient pas une « race. » Ils ne sont non plus une nationalité, car il n'existe pas une appartenance de tous les juifs à un état nation. Donc, une question plus intéressante serait, les juifs sont-ils une communauté ethnique ou une religion ? Comme comparaison, on pourrait se poser la même question au sujet des Sikhs en Inde et au Pakistan. Au Levant antique, cette question ne se posait pas, car chaque ethnie adorait son propre dieu et donc formait une religion particulière.

Les juifs qui s'installèrent partout dans le monde se distinguaient aux autres habitants de chaque région par leur ethnie, religion et langue. En Espagne, Allemagne, et pays arabes, ils ont parlé la langue dominante mais l'ont écrit avec des caractères hébreux. Jusqu'il y a deux cents ans, il n'existait qu'une forme de religion juive, l'orthodoxie, même s'il y avait deux grandes tendances culturelles, les Sépharades (implantés dans les pays musulmans, Espagne et Portugal) et les Ashkénazes (implantés dans les pays germanophones- et slavophones). Les tendances réformistes, qui ont donné naissance aux mouvements actuels de temples réformistes et conservateurs, ont pris forme en Allemagne vers le début du 19^e siècle. Parmi toutes les tribus et ethnies du Levant antique, les juifs sont les seuls qui ont gardé l'unicité d'ethnie et religion.⁴

³ Chauprade, Aymeric, Conférence au Collège Interarmées de Défense, 5 mars 2001.

⁴ Rosenberg, Roy, Everything You Need to Know About America's Jews and Their History, New York : Plume, 1997, p. 2.

1.1.2. Immigration juive aux Etats-Unis

Comment les premiers juifs sont-ils arrivés aux Etats-Unis ? Pendant l'Inquisition espagnole, beaucoup de juifs se sont réfugiés au Pays-Bas. Lorsque l'Inquisition est arrivée au Pays-Bas, alors sous domination espagnole, certains juifs étaient partis pour l'Angleterre et ses colonies américaines. Les tout premiers juifs en Amérique du Nord, 23 en nombre, sont en fait arrivés à Nieuw Amsterdam (le futur New York) en 1654, via la ville de Recife au Brésil. Les premiers juifs réformistes ont établi leur première synagogue aux Etats-Unis indépendants en 1842.

Entre les années 1880 et 1924, un antisémitisme apparaît de façon plus marquée aux Etats-Unis. Cette période a vu l'arrivée de quelques trois millions d'immigrés juifs fuyant l'oppression en Russie et l'Europe centrale.⁵ Se concentrant dans les grandes villes et surtout les quartiers pauvres de New York, ils parlent une langue étrange, le yiddish (une fusion de l'allemand et l'hébreu), ont un mode de vie très différent, et sont considérés comme des étrangers malvenus, comme la marée d'Irlandais venus pendant les années 1840. Ces nouveaux juifs sont exclus des hôtels, des écoles, et des sociétés et clubs réservés aux Anglo-saxons blancs et protestants, même si certains juifs Sépharades y sont tolérés.

En 1924, un Congrès très conservateur et nationaliste, craignant des flux d'immigrés d'Europe orientale et méridionale après les problèmes socio-économiques en Europe, vote une loi qui limite l'immigration, notamment slave et juive. Elle stipule la préférence pour la « race nordique » sur les « races slaves et sémites ». Elle ne sera pas assouplie après la prise du pouvoir par les nazis en Allemagne, et les quotas empêchent des dizaines de milliers de Juifs européens de trouver refuge aux Etats-Unis. En 1945, le Congrès rechigne à laisser entrer les « personnes déplacées » juives par crainte d'une infiltration communiste. La situation s'est améliorée après la guerre : les quotas tombent, les lois sont amendées, et les discriminations abolies.⁶

En 1993, la population juive mondiale était estimée à 18 millions de personnes, dont environ 6,2 millions aux Etats-Unis, 4,3 millions en Israël, et près de 2 millions sur le territoire de l'ex-URSS. Environ 1,5 million de juifs vivaient dans le reste de l'Europe, dont 700.000 en France.⁷ Ainsi, près de 60 pour cent des juifs dans le monde vivent actuellement aux Etats-Unis ou en Israël, ce qui privilégie les liens entre les communautés juives des deux pays. Aux Etats-Unis (estimations 1999), la population juive compose 2,2 pour cent de la

⁵ Howe, Irving, *Le Monde de nos pères*, Paris : Michalon, 1997, p. 23.

⁶ Ouzan, Françoise, *Ces Juifs dont l'Amérique ne voulait pas*, Bruxelles :

population américaine. L'état avec la plus grande population juive est New York, avec 1.651.000 juifs, voire 9,1 pour cent de la population. Ensuite il y a la Californie, avec 967.000 juifs, 2,9 pour cent de la population globale. Il y a sept états en tout qui ont plus de trois pour cent de population juive : New York, New Jersey (5,7 %), Massachusetts (4,4 %), Floride (4,2 %), Maryland (4,1 %), Nevada (3,2 %), Connecticut (3,2 %), et le District de Colombie avec 4,9 pour cent.⁸

1.1.3. Les juifs dans le gouvernement américain

Les juifs ont participé à la gouvernance des Etats-Unis et à la construction de sa société civile de façon extrêmement hétérogène. Dans la prochaine section, on verra comment les juifs ont eu un rôle déterminant dans le mouvement ouvrier américain. Dans le(s) gouvernement(s) des Etats-Unis, les juifs ont participé à tous les niveaux en appartenant à tous les courants politiques. Avant la Guerre de Sécession, il y avait plusieurs députés et sénateurs juifs originaires des états du Sud comme du Nord. Avec peu d'exceptions, ils ont suivi la tendance unioniste ou sécessionniste de l'état qu'ils représentaient au Congrès. Coté sud, le juif Judah P. Benjamin servait le gouvernement de Jefferson Davis comme Ministre de la Guerre et des Affaires Etrangères. Au début du 20^e siècle, le premier Socialiste américain élu député au Congrès était un immigré juif de l'Autriche, Victor Berger. Elu en 1910 de Milwaukee, Wisconsin, il a perdu sa réélection en 1912 et a été ensuite condamné en 1918 pour 20 ans de prison pour son opposition (sédition) à l'entrée des Etats-Unis aux côtés des alliés dans la Première Guerre Mondiale. La Cour Suprême a cassé le verdict en 1921, et il a été réélu au Congrès en 1922. Un autre socialiste, Meyer London, immigrant de la Pologne russe, a été élu au Congrès en 1916 mais ne s'est pas opposé à la participation américaine de la guerre de 1914-1918.⁹

La présence des élus juifs est devenue une banalité de nos jours. Actuellement, il y a 10 sénateurs juifs sur 100, et 27 députés juifs sur 435 à la Chambre. Bill Clinton a nommé deux juges à la Cour Suprême, tous les deux Juifs. Dans la campagne présidentielle de l'année 2000, le candidat perdant pour la vice-présidence du parti démocrate, le sénateur juif Joe Lieberman de l'état de Connecticut, n'a pas suscité de débats significatifs au sein de l'électorat américain. En fait, sa pratique régulière de la foi juive a été publicisée par sa campagne et assez bien reçue par une société américaine majoritairement pratiquante.

⁷ Fondation « Rocher du Salut », Judaïsme, p. 1.

⁸ U.S. Bureau of the Census, in Singer, David, Ed. American Jewish Yearbook 2000, NY : American Jewish Committee, 2000.

1.1.4. La judaïté à la recherche d'un outil politique

Nous avons vu que la judaïté américaine est une communauté confessionnelle qui a gardé une forte identité et cohésion malgré une diaspora mondiale et un rassemblement migratoire aux Etats-Unis étalé sur 200 ans. Pendant les 350 ans de présence juive aux Etats-Unis, les juifs ont pu participer aux plus hauts niveaux du système politique américain. Aujourd'hui, après les chocs et génocides du 20^e siècle, les juifs se trouvent avec une forte concentration de sa population aux Etats-Unis, mais ceci ne représente qu'une quarantième de la population globale américaine. Pour peser plus fort que leur population seule permettrait dans un environnement parfois hostile, les juifs ont du s'organiser. Dans le système de gouvernance américain, l'organisme de prédilection pour agir comme un levier socio-politique est le lobby. Avant de regarder comment les juifs se sont organisés en lobbies, nous allons étudier comment fonctionne le processus législatif dans la politique étrangère américaine et comment les lobbies sont organisés.

1.2 Le processus législatif américain

1.2.1. Les rôles respectifs de l'exécutif et du législatif

Dans les processus de politique étrangère des Etats-Unis, le gouvernement et le Congrès ont des rôles spécifiques et importants à jouer. On peut considérer que le Président, le Secrétaire d'Etat et le Secrétaire de Défense donnent des grandes lignes et conduisent la politique étrangère. Le Congrès, avec les lois promulguées, donne des limites dans lesquelles l'exécutif peut agir. Le Congrès aussi fournit les moyens en crédits pour financer une politique.

Traditionnellement, le Congrès ne s'interfère pas à la conduite courante de la politique étrangère assurée par la Maison Blanche et le Département d'Etat. Pourtant, dans la formulation des lois qui affectent les crédits aux différents programmes de politique étrangère, le Congrès peut facilement imposer à l'exécutif une politique interministérielle. En 1975, en période de cohabitation entre un exécutif républicain (Président Ford) et un Congrès démocrate, le Congrès a passé l'amendement Jackson-Vanik, qui a imposé à l'Union Soviétique une politique favorable en ce qui concerne l'émigration juive pour obtenir des Etats-Unis des privilèges commerciaux.¹⁰ Ainsi, le Département d'Etat était obligé de rendre compte au Congrès et au ministère du commerce sur le comportement du gouvernement

⁹ Rosenberg, pp. 88-90.

¹⁰ Rosenberg, p. 154.

soviétique en ce qui concernait les entraves à l'émigration juive. Le ministère du commerce, à son tour, exécutait une politique plus ou moins dure sur les échanges commerciaux avec les soviets. En conséquence, de très nombreux juifs ont immigré en Israël et aux Etats-Unis.

1.2.2. Le parcours du projet de loi

Une particularité du processus législatif américain, c'est que le président et son gouvernement ne peuvent pas introduire des projets de loi au sein du Sénat ou la Chambre. Le ministère concerné doit trouver des « sponsors » dans les deux pour présenter un projet de loi. Souvent, le ministère et le staff du législateur coopèrent à la rédaction du projet. Une fois introduit, le projet est affecté à une commission parlementaire dans le Sénat et la Chambre. Le président de la commission, toujours du parti majoritaire de la chambre en question, réaffecte le projet à une sous-commission.¹¹ La sous-commission a un staff d'experts nommé par chaque parti qui étudie le projet et répond aux demandes des membres de la sous-commission. C'est dans la sous-commission où la plus grande partie de la rédaction est faite, sous l'influence ou non des lobbies qui cherchent à améliorer, renforcer, amender ou supprimer des alinéas dans le projet. Souvent, le président d'une commission peut arrêter le parcours d'un projet en refusant de placer le projet sur l'ordre du jour ou de l'affecter à une sous-commission.

Si le projet, parfois changé, est approuvé par la sous-commission, il est ensuite considéré par la commission en session plénière. Dans les séances des commissions ou sous-commissions, les législateurs peuvent appeler des experts, citoyens ou fonctionnaires à se faire entendre. Pour les membres de l'exécutif, cet ordre de comparaître est obligatoire. Les lobbies font un effort extraordinaire pour plaider devant les commissions, et normalement toutes les tendances sont entendues car tout législateur peut demander des témoins. Les commissions correspondantes dans le Sénat et la Chambre comparent l'évolution des textes et le calendrier du planning législatif, pour que les projets sortent de commission dans chaque chambre avec à peu près les mêmes mots à peu près en même temps. Si les projets sont identiques (qui peut être le cas si les sponsors initiaux respectifs ont bien coordonné depuis le début), le projet sera passé à la Maison Blanche pour signature une fois le Sénat et la Chambre ont voté sur les textes. S'il n'y a pas exactitude dans les textes votés par le Sénat et la Chambre, les commissions respectives se réunissent en session jointe pour négocier un

¹¹ Johnson, Charles, « How Our Laws are Made », Washington : Library of Congress, 2000, p. 9.

compromis. Une fois ce compromis est revoté dans chaque chambre, le projet passe au Président.¹²

Les lois qui affectent des crédits à l'exécutif pour financer une politique sont rédigées et décidées en deux temps. Dans un premier temps, la commission experte propose un projet qui autorise un engagement financier du gouvernement américain. Dans un second temps, la commission spécialisée à trouver les équilibres dans le budget (Appropriations Committee) de chaque chambre propose un projet qui approprie les fonds. Le montant des crédits autorisés et appropriés peut changer dans les négociations entre législateurs, entre commissions, entre les chambres, et entre le Congrès et la Maison Blanche.

1.3. Qu'est-ce qu'un « lobby » et quelle est sa raison d'être ?

Des sondages en 1988 ont montré que 92 pour cent des Américains et 90 pour cent des propriétaires d'armes à feu favorisaient une période d'attente de 7 jours pour enquêter sur l'identité d'un acheteur potentiel d'une arme. Pourtant, le Congrès n'a pas été impressionné par cette vague d'opinion publique, car il a fallu cinq années consécutives d'échec avant de pouvoir passer une loi fédérale (le célèbre Brady Bill) exigeant cette période d'attente.¹³

Le lobby qui a mené la campagne contre le Brady Bill était la National Rifle Association (NRA), fondée en 1871, une organisation avec un budget annuel de presque 100 millions de dollars. La NRA est l'exemple type d'un groupe d'intérêt commun (dans ce cas, les porteurs d'armes et l'industrie des armes à feu) qui, malgré une opinion publique opposée, arrive à influencer régulièrement la législation du Congrès américain dans le sens qu'elle souhaite. Comment font-ils les groupes d'intérêt pour avoir tant de succès, et quelles sont les particularités du système de gouvernement américain qui privilégie l'action des groupes d'intérêt ?

1.3.1. La définition de « lobby »

Dans le dictionnaire Webster's de la langue américaine, un « lobby » est défini comme « un groupe de 'lobbyistes' représentant le même intérêt spécial, e. g. le lobby de pétrole. » Le 'lobbyiste' est défini comme « une personne, agissant pour un groupe d'intérêt spécial, qui essaye d'influencer l'introduction de ou le vote sur la législation ou sur les décisions des

¹² Johnson, pp. 16-19.

¹³ Wright, John R., Interest Groups and Congress : Lobbying, Contributions, and Influence, Boston : Allyn and Bacon, 1996, p. 1.

administrateurs gouvernementaux. »¹⁴ Ce sens du mot « lobby » dans les langues anglaise et américaines vient de la salle d'attente des salons parlementaires, ou « lobby ». Les « lobbyistes » y attendaient leurs proies législateurs qui arrivaient ou partaient.

Le « lobby » peut être vu comme l'ensemble des groupes d'intérêt ou des individus qui cherchent à influencer la politique au profit d'un groupe ou industrie (e. g., le lobby féministe, le lobby anti-avortement). Certains experts distinguent le lobby « formel », qui réunit tous les organismes structurés, du lobby « informel », qui englobe l'opinion publique et les comportements de vote et de mobilisation d'un ensemble d'individus qui sont favorables à la politique recherché par le lobby formel. On peut aussi utiliser le mot « lobby » pour désigner chaque organisation individuelle qui cherche à influencer une politique. Nous utiliserons ce sens du mot « lobby » dans le reste de notre étude.

Il y a trois écoles d'analyse des groupes d'intérêt. Dans les années 1950 a été développé l'école des « groupes de pression », où les lobbies ont été considérés comme très puissants. Cette puissance relèverait du rôle clé d'arbitrage tenu par les lobbies dans les luttes internes acharnées au sein du Congrès. Une deuxième école, élaborée dans les années 1960, est celle du « bureau de service », où les lobbies, en raison de leurs ressources limitées, ne seraient capables que de garder une influence sur les députés qui sont déjà favorables à leurs positions. Une troisième école, apparue dans les années 1980, est celle de l'école des lobbies « experts ». Dans cette dernière école, les lobbies sont des groupes d'intérêt commun qui cherche à influencer les décisions des hommes politiques (qui, à leur tour, cherchent à être réélu) au travers de l'acquisition et la transmission d'information.¹⁵ Un groupe d'intérêt politique est défini comme « une collection d'individus ou groupe relié par des intérêts politiques, économiques ou sociaux communs, avec ces caractéristiques suivantes : 1) son nom n'apparaît pas sur un bulletin de vote ; 2) il se sert d'une partie de ses ressources pour essayer d'influencer les décisions des branches législatives, exécutives et judiciaires des gouvernements nationaux, étatiques et locaux ; 3) son organisation est externe à l'organisation gouvernementale qu'il essaye d'influencer.¹⁶ Les activités des groupes d'intérêt comprennent : l'emploi des « experts » politiques, économiques et législatifs ; la conduite des études indépendantes ; le témoignage devant les commissions du Congrès ; l'embauche des cabinets d'avocats réputés pour les représenter devant les tribunaux ; le paiement des

¹⁴ Guralink, David Ed. Webster's New World Dictionary of the American Language, William Collins, 1978, p. 829.

¹⁵ Wright, p. 2.

contributions aux campagnes électorales ; les rencontres individuelles avec les législateurs et leurs cabinets ; et des campagnes de publicité aux niveaux local et national pour montrer aux élus que les lobbies jouissent d'une forte mobilisation populaire.

Les lobbies sont nombreux et extrêmement diversifiés. On estime actuellement qu'il existe plus de 1600 groupes, entreprises, et firmes de droit et de relations publiques implantées autour de Washington. On recense aussi presque 80.000 personnes engagées dans le travail d'influence des politiques gouvernementales. Une autre mesure indirecte du lobbying dans la capitale américaine serait le nombre d'avocats enregistrés pour exercer dans le District de Columbia qui sont au-dessus du ratio normal de la société américaine globale. Il y aurait donc 58.000 avocats « de trop » à Washington, vraisemblablement pour influencer la forme et la substance des politiques fédérales.¹⁷

1.3.2 Le développement et statut juridique des lobbies

Afin de comprendre comment le système de gouvernance favorise l'apparition et le développement des lobbies, il convient de remonter aux discussions de ratification de la Constitution dans les années 1780. James Madison, un grand champion du fédéralisme et futur président, a fortement argumenté pour une nette séparation des pouvoirs législatifs et exécutifs dans ses « Federalist Papers ». Dans son Fédéraliste No. 10, il a insisté que les « factions » (partis politiques) majoritaires trop puissantes pourraient être dangereuses pour la démocratie naissante.¹⁸ Le système de contre-pouvoirs élaboré dans la Constitution (où Madison a gagné sur la majorité des points de contention) ainsi que la loyauté des membres du Congrès au électeurs locaux, plus forte que leur loyauté aux partis politiques nationaux auxquels ils appartiennent, donnent aux groupes d'intérêt commun ont de nombreuses opportunités pour influencer les décisions gouvernementales.

La plupart des grands organismes d'influence politique ont été formés dans les périodes turbulentes pour la société américaine. En plus, la période de transformation de la société américaine après la Guerre de Sécession (1870-1910) a vu l'émergence des grands lobbies toujours influents aujourd'hui. La naissance de presque tous les groupes, tel que la formation de l'Association Nationale des Facteurs en 1889, se voit dans une lutte pour protéger ou assurer des droits, droits souvent atteints ou ignorés par les lois passées par le Congrès à Washington.

¹⁶ Wright, pp. 22-23.

¹⁷ Wright, pp. 9-10.

¹⁸ Wright, p. 13.

Parmi les catégories larges de groupes d'intérêt dans le système américain sont les associations professionnelles, les entreprises, les syndicats de travail, les entreprises, les groupes de citoyens, les organisations des gouvernements étatiques et locaux et les groupes communautaires, charitables ou religieux. La loi (Titre III de la loi de 1946 sur « La Réorganisation Législative » exige que tout individu ou groupe (lobby, PAC, et autre) qui collecte des fonds avec l'objectif principal d'influencer le Congrès doit s'inscrire auprès des secrétaires de la Chambre et du Sénat (cf. U.S. Code Titre 2 en Annexe 1). Pourtant, depuis les années 1950 il y a eu plusieurs contestations sur en quoi consiste un « objectif principal » d'influence. Afin de mieux protéger les droits du premier amendement à la Constitution garantissant la liberté de parole, la Cour Suprême a jugé que seulement les groupes qui ont comme activité principale le lobbying sont obligés de s'inscrire auprès du Congrès et détailler leurs dépenses pour les activités de lobbying.¹⁹

Les lobbies peuvent avoir plusieurs organismes subsidiaires qui ont chacun des objectifs d'influence différents. Ces subsidiaires se distinguent par leur statut fiscal fédéral. Par exemple, une catégorie très connue est le PAC (Political Action Committee). De la même manière, les lobbies peuvent avoir d'autres subsidiaires à statut fiscal particulier, à savoir des fondations de défense légale et d'œuvres éducatives.

1.3.3. Les outils d'influence des lobbies

Les deux sources d'influence les plus connues et étudiées des lobbies sont les contributions aux campagnes électorales et le lobbying classique auprès des législateurs et de l'opinion publique.

1.3.3.1 Les PAC et les contributions aux campagnes électorales

Les PAC sont des organismes statutaires pour contribuer des fonds aux campagnes électorales et doit ainsi déclarer au fisc les fonds collectés (et leur provenance) et versés (et leur destinataire). Un lobby est donc obligé d'établir un PAC pour contribuer à une campagne électorale. Un PAC peut exister sans lobby « mère », mais 90 pour cent des contributions des PAC proviennent des PAC reliés à un organisme supérieur.²⁰ La Commission Fédérale Electorale diffuse des directives très explicites sur les groupes (« committees » en anglais dans les directives) qui peuvent contribuer aux campagnes électorales et les montants et procédures qu'ils sont obligés de respecter. En 2000, la Commission Fédérale Electorale

¹⁹ Wright, pp. 34-35.

²⁰ Wright, p. 32.

compte 4.393 PAC inscrits (voir la graphique en Annexe 2).²¹ Les PAC juifs sont considérés comme des PAC « non-connectés » car seuls les PAC liés aux entreprises, des syndicats et associations professionnelles sont définis comme « connectés ».

En conformité avec la loi sur les Campagnes Electorales Fédérales ("Federal Election Campaign Act") les PAC non-connectés peuvent affecter leurs recettes au profit des candidats de deux façons (Les chapitres 5 et 6 du « Guide de Campagne Electorale pour Comités Non-Connectés sont en Annexe 3). La première, et la plus directe, est les « contributions aux candidats » où les PAC contribuent directement au candidat individuel ou aux partis locaux ou nationaux. En général, chaque contribution est limitée à 5.000 dollars. On notera par ailleurs que la contribution directe au candidat est limitée par élection, donc renouvelable pour les élections primaires, les conventions nominatives et les élections générales.²² La deuxième manière où les PAC peuvent aider un candidat financièrement est par « dépenses indépendantes », où le PAC finance une communication ou publicité (par la poste, dans un journal ou à la télévision par exemple) qui soutien ou oppose explicitement l'élection d'un candidat, sans coordination avec la campagne du candidat. Les dépenses indépendantes n'ont pas de limites statutaires.²³ Pourtant, cela ne veut pas dire pour autant que les lobbies trouvent cette catégorie particulièrement utile pour dépenser plus. Dans la période du 1^{er} janvier 1999 au 30 juin 2000, les PAC n'ont dépensé que 1,9 millions de dollars pour les dépenses indépendantes contre 133,4 millions en contributions directes.²⁴

Il faut noter que les contributions réglementées (« hard dollar ») par le Federal Campaign Election Act ne représentent que 50 pour cent des recettes et dépenses des partis politiques nationaux pour les campagnes. Les fonds récoltés (toujours légalement) par les partis qui échappent aux catégories de contributions définies dans la loi (« soft money ») sont ceux qui sont transférés aux comités étatiques des partis. Or, comme cet argent ne doit pas être compté contre les limites permises pour un candidat en particulier, un parti national peut affecter des sommes très importantes, cherchées dans des états lointains, pour essayer de gagner une conteste serrée. Entre le 1^{er} janvier 1999 et le 18 octobre 2000, le comité national républicain a reçu 295 millions de dollars en « hard dollars » et 221 millions en « soft money », tandis que son homologue démocrate a récolté 172 millions en « hard dollars » et 199 millions en « soft money ».²⁵ La réforme du financement des campagnes électorales

²¹ Federal Election Commission (FEC) en ligne, « PAC Count », 2000.

²² FEC, « Campaign Election Guide for Non-Connected Committees » nov. 1996.

²³ FEC, « Campaign Election Guide for Non-Connected Committees »

²⁴ Federal Election Commission, « Congressional Spending Tops 683 Million », Press Release 2 novembre 2000.

²⁵ FEC, « Party Fundraising Escalates », Press Release, 3 novembre 2000.

fédérales proposée par les sénateurs McCain (républicain) et Feingold (démocrate et juif) vise justement l'abolition des fonds « soft money ».

La part des fonds contribués par les PAC dans les dépenses des candidats est importante mais pas majoritaire. Dans la période du 1^{er} janvier 1999 au 30 juin 2000, les PAC ont distribué 133,4 millions de dollars aux candidats sortants (79,9%), 14,3 millions aux challengers (8,6%) et 19,3 millions (11,5%) aux candidats aux sièges vacants (qui sont peu nombreux).²⁶ Entre le 1^{er} janvier 1999 et le 18 octobre 2000, les 108 candidats aux 34 sièges du sénat ont reçu 57 pour cent des fonds des individus, 14 pour cent des PAC, et 29 pour cent des fonds propres ou des prêts. Pour les 435 sièges à la Chambre, les candidats ont reçu 54 pour cent des individus, 35 pour cent des PAC et 9 pour cent des fonds propres ou prêts (le montant élevé des fonds propres pour les candidats sénateurs est du au fait que plusieurs candidats avaient des fortunes personnelles à contribuer).²⁷

Globalement, sur les 6 campagnes fédérales entre 1990 et 2000, les pourcentages ont évolué autour des chiffres ci-dessus (voir le tableau en Annexe 4). On note, pourtant, que la part des ressources financière des candidats contribué par les PAC est 20 pour cent supérieure pour les candidats sortants que pour les challengers.

1.3.3.2. L'outil de l'information fournie aux législateurs

Tout lobbying commence avec l'accès au législateur : l'influence par l'échange d'informations privilégiées est impossible sans accès d'une façon ou une autre. Le concept d'accès est néanmoins ambiguë. Selon les études indépendantes américaines sur les rapports entre « accès » et « influence », on constate qu'il n'y a pas de séparation nette entre les deux. Ce rapport peut être représenté graphiquement comme un continuum, avec l'accès d'un côté et l'influence de l'autre :



Dans les interactions entre lobby et député, une convergence de sentiment ou une acceptation d'accès mènera à l'échange d'information recherché par le lobby.²⁸ Avec ses

²⁶ FEC, « 18-Month Summary on Political Action Committees », Press Release 27 septembre 2000.

²⁷ Federal Election Commission, « Congressional Spending Tops 683 Million », Press Release 2 novembre 2000.

²⁸ Wright pp. 76-78.

informations, les législateurs vont ensuite prendre plus souvent des décisions favorables aux lobbies.

Les groupes d'intérêt se spécialisent en trois types d'information en général.²⁹ Ils collectent, développent et diffusent de l'information sur l'état actuel et les perspectives des projets de loi en cours. Ils fournissent de l'information sur l'effet potentiel électoral du soutien ou opposition par un législateur d'un projet de loi en particulier, qui pourrait aider ce dernier à se rendre compte des retombées possibles d'un mauvais choix. Aussi analysent-ils les conséquences économiques, politiques, environnementales, etc. d'une politique proposée. Les députés eux-mêmes reconnaissent qu'un lobby spécialisé peut souvent détenir des meilleures informations que les chercheurs des commissions du Congrès ou les cabinets particuliers des députés. Dans les bureaux du Congrès, les experts des lobbies sont parfois invités à participer à la rédaction des projets de loi qui seront par la suite introduits par le représentant ou sénateur concerné.

Il est évident qu'il y a maintes opportunités pour les lobbies d'agir auprès des législateurs pendant le parcours sinueux d'un projet complexe. Ci-dessus, on a présupposé qu'en matière des affaires étrangères, l'exécutif développe et conduit, et le législatif encadre et subventionne. Néanmoins, le projet de loi peut donner des directives à l'exécutif qui sont obligatoires dans la formulation et conduite de la politique étrangère. Par exemple, le célèbre rapport annuel du Département d'Etat sur les pays qui ne respectent pas les droits de l'homme n'était pas une idée du ministère. C'est une obligation mandatée par le Congrès pour certifier les pays qui sont en mesure ou pas de recevoir de l'aide financière ou un soutien dans les instances multinationales.

Les transferts d'armements sont un autre exemple. Si le Congrès vote des crédits pour une aide économique pour qu'un pays achète des armements américains, l'exécutif ne peut faire barrage que par le veto du président. On voit donc, que le pouvoir financier peut entraîner un pouvoir politique en affaires étrangères. On verra dans la dernière section comment le Congrès, avec la mobilisation des lobbies pro-Israël, a formulé une politique d'aide économique et transferts d'armements malgré une opposition sporadique du gouvernement.

1.3.3.3. Qu'est-ce qui influence plus : contributions ou informations ?

²⁹ Wright, pp. 88.

La plupart des études montrent que les contributions en elles-mêmes ne correspondent pas directement en votes favorables au lobby dans le Congrès. Néanmoins, les contributions et autre soutien pendant les campagnes électorales peuvent-ils souder les relations entre lobby et élu pour donner l'accès nécessaire au lobby pour pouvoir passer les informations ?

En fait, les études empiriques indiquent que l'action des PAC renforcent les liens et affinités législatives au lieu d'en créer. Les PAC tendent à contribuer plus d'argent aux candidats dans les circonscriptions locales où ils sont déjà forts : ils mettent la priorité sur la sauvegarde d'un accès acquis. En plus, le rapport entre PAC et législateur est bi-directionnel. Autrement dit, ce n'est pas seulement les PAC qui cherchent à influencer un candidat avec une contribution, mais aussi les candidats qui cherchent agressivement des contributions des lobbies qui soutiennent des politiques auxquelles les candidats sont déjà favorables.³⁰

On verra maintenant le développement des lobbies « juifs » et « pro-Israël », et comment ces lobbies agissent pour avoir un accès et une influence sur la politique étrangère américaine. On verra surtout que les lobbies juifs, relativement pauvres en contributions aux campagnes mais fortement mobilisés auprès des législateurs, arrivent à avoir une influence très supérieure à leur nombres.

2. L'action des lobbies pro-Israël dans le processus législatif

La judaïté américaine exploite l'environnement socio-politique des Etats-Unis, comme beaucoup d'autres groupes d'intérêt commun, en formant des lobbies et en créant l'accès nécessaire aux législateurs pour influencer la politique étrangère américaine. Dans cette section, nous examinerons le développement des lobbies juifs et leurs moyens d'influence. En particulier, nous étudierons le rapport entre l'effet des contributions aux campagnes électorales des PAC juifs et les liens des lobbies « experts » avec les sénateurs et représentants.

2.1 Le développement des groupes d'intérêt juifs

La classe dirigeante américaine gardait un accueil souvent chaleureux pour les revendications des représentants juifs, surtout en ce qui concernait les droits individuels et collectifs. Une grande partie de ces dirigeants appartenait à des cultes protestants ou catholiques qui, comme la religion juive, avaient connu la persécution en Europe ou en

³⁰ Wright, pp. 159-161.

Amérique. Malgré une forte discrimination répandue dans la société américaine, les hommes politiques étaient toujours obligés de se plier devant la clarté de la Constitution sur les droits de l'homme.

2.1.1 Les débuts d'action collective juive

Les juifs, souvent subissant une discrimination localisée ou généralisée, ont réagi comme beaucoup de groupes connaissant la discrimination aux Etats-Unis dans le 19^e siècle : ils ont créé des associations pour défendre leurs droits garantis par la Constitution. Les Noirs (National Alliance for the Advancement of Colored People), ouvriers (American Federation of Labor) et américains autochtones (American Indian Movement), sont d'autres exemples notables. Les associations juives, comme les autres, ont agi là où ils pourraient avoir une plus grande influence dans l'immédiat : le Congrès et la Maison Blanche. Ainsi étaient nés les « lobbies d'intérêt spécial » tant connus aux Etats-Unis.

Le premier groupe d'intérêt constitué aux Etats-Unis pour défendre les droits du peuple juif a été formé en réalité dû à une question de politique étrangère. En 1858, à Bologne en Italie, une femme de ménage italienne a secrètement baptisé un enfant juif. Selon les autorités catholiques italiennes, avec l'appui du Pape Pie IX, l'enfant n'aurait pas dû être baptisé contre son gré, mais devait rester catholique, avec une éducation catholique. Ce fait divers a provoqué le rassemblement du Conseil de Délégués Israélites Américains (Board of Delegates of American Israelites) en 1859. Ce conseil a demandé aux autorités américaines de faire pression au Saint-Siège pour que ce dernier reconnaisse le droit de liberté de culte de l'enfant.

Ce conseil a été également l'organisation juive majeure pendant la Guerre de Sécession de 1861-1865. A l'époque, les unités d'armée éalisaient leurs aumôniers. Une unité de cavalerie nordiste, les « Cameron's Dragoons » de Pennsylvanie, a élu un aumônier juif. Pourtant, une loi en vigueur stipulait que les aumôniers devaient venir « d'une dénomination chrétienne ». Après l'abrogation de l'élection de l'aumônier par le Ministre de la Guerre, le Conseil de Délégués des Israélites Américains s'est protestés auprès du Congrès. En 1862, ce dernier a amendé la loi pour stipuler que l'aumônier élu proviendra « d'une dénomination religieuse. »

Au cours de la campagne du Mississippi pendant la Guerre de Sécession en décembre 1862, un marché noir s'est développé entre les producteurs de coton du sud et les fabricants de tissu du Nord. Avec l'établissement d'un gouvernement sous le général Grant dans le secteur, les concurrents des marchands juifs ont demandé à son état-major, et ont eu, un ordre

d'expulsion les juifs du territoire occupé. Selon les historiens juifs, cet ordre représente la plus sérieuse menace sur les droits des juifs dans l'histoire des Etats-Unis.³¹ C'était la première fois que le gouvernement a exigé l'expulsion d'un groupe de citoyens américains quelconque d'un territoire (la seule autre fois étant l'expulsion de gens d'origine japonaise de la côte ouest pendant la Seconde Guerre Mondiale).

Après la publication de l'ordre, un marchand juif de Paducah dans le Kentucky (donc, du Sud !) a écrit au Président Lincoln, qui l'a reçu le 3 janvier 1863. Le Président Lincoln a immédiatement commandé le général Grant de révoquer l'ordre. Par la suite, les historiens juifs ont constaté que le général Grant n'a pas été au courant de l'ordre qui a été disséminé sous sa signature.³²

2.1.2. Le premier lobby juif permanent, l'AJC

Un des lobbies juifs le plus actif et connu jusqu'à nos jours est le Comité des Juifs Américains (AJC). Son développement a aussi été le résultat d'une question des droits de l'homme pour les juifs à l'étranger, où le lobby juif a cherché à influencer la politique étrangère des Etats-Unis. Au début des années 1900, des pogroms anti-juifs sanglants ont suscité de la part des leaders de la communauté juive américaine de demander à la Maison Blanche une intervention auprès du gouvernement russe. Ceci a été fait, mais le régime tsariste n'a pas bougé. En 1905, un groupe de juifs influents de New York a donc décidé qu'un « Comité Juif » permanent serait nécessaire pour répondre à de telles situations. L'objectif du comité nouveau serait « d'empêcher le non-respect des droits civiques et religieux des juifs, et pour mitiger les conséquences de la persécution. »³³ Le travail prioritaire du AJC était d'essayer de changer une provision d'un traité de libre circulation russo-américain signé en 1832. Ils voulaient que le traité assure que tout juif américain pourra circuler sur le sol russe comme citoyen américain à part entière, et pas comme un juif russe, qui ne pouvait pas circuler librement sur le territoire de l'empire russe. Côté américain, cet effort a porté son fruit, et les démocrates comme les républicains ont soutenu un amendement au traité. Lorsque les Russes n'ont pas encore réagi, le Congrès a voté l'abrogation du traité en 1912, interdisant donc la libre circulation des russes sur le territoire américain.

³¹ Rosenberg, p. 55-56.

³² Rosenberg, p. 56.

³³ Rosenberg, pp. 116.

2.2. Les lobbies juifs majeurs aujourd'hui

L'AJC se définit aujourd'hui comme « l'agence pionnière des relations humaines aux Etats-Unis. Il protège les droits et libertés des Juifs du monde entier ; combat la bigoterie, antisémitisme et promeut des droits de l'homme pour tous ; travail pour la sécurité d'Israël et pour une meilleure entente entre Américains et Israéliens ; prône pour des politiques publiques fondées dans les valeurs démocratiques américaines et le cadre de l'héritage Juif ; améliore la vitalité créative du peuple Juif ; et cherche à renforcer les liens entre la judaïté américaine et Israël. »³⁴ L'intervention active avec l'Etat d'Israël de l'AJC a commencé en 1950, lorsque le président de l'AJC, Jacob Blaustein, a eu des discussions avec le Premier ministre israélien, David Ben-Gurion, qui ont établi les paramètres du rapport futur entre l'Etat d'Israël et les Juifs de la Diaspora.

2.2.1. L'AIPAC

L'American-Israel Public Affairs Committee (AIPAC) est le lobby pro-Israël des relations stratégiques israélo-américaines par excellence. Ce lobby mène l'action d'influence auprès du Congrès pour l'ensemble des organisations juives. L'AIPAC a été fondé en 1951 (son nom à l'origine était « the American Zionist Committee) pour plaider directement auprès des législateurs afin de contourner un Département d'Etat hostile au projet sioniste. Une petite organisation jusqu'au années 1970, l'AIPAC compte aujourd'hui plus de 100 employés permanents, 13 bureaux régionaux et un budget opérationnel de 13 millions de dollars. A cause de son abréviation, on peut penser que l'AIPAC est un PAC, mais il ne soutient aucun candidat particulier ni contribue aux campagnes électorales. A Washington, l'AIPAC est considéré comme le lobby le plus puissant en affaires étrangères. La revue Fortune en 1998 et 1999 a nommé l'AIPAC le deuxième lobby le plus puissant après l'Association des Personnes Retraitées (AARP).³⁵

Un autre organisme qui coordonne les actions des groupes d'intérêt juifs est la Conférence des Présidents des Organisations Juives Majeurs (Conference of Major Jewish Organizations »). Il se compose des leaders de 55 organisations et formule et diffuse une « position juive » sur toutes les questions de politique internationale importantes. En général, la Conférence et l'organisme qui garde un contact proche avec la branche exécutive du gouvernement, tandis que l'AIPAC tend à être l'interlocuteur privilégié avec le Congrès.³⁶

³⁴ American Jewish Committee, www.ajc.org, New York : AJC, Main Page.

³⁵ Bard, *The Complete Idiot's Guide to Middle East Conflicts*, New York : MacMillan 1999, p. 10.

³⁶ Bard, *The Complete Idiot's Guide to Middle East Conflicts*, p. 11.

Chaque année, l'AIPAC organise une conférence politique au mois de mars. Cette conférence réunit non seulement des chercheurs et politologues, mais les grands dirigeants des gouvernements américain et israélien. Pendant la campagne présidentielle américaine en 2000, les deux candidats principaux, le gouverneur Bush et le vice-président Gore, se sont rendus à Washington pour adresser la conférence, confirmant leur soutien en Israël et le processus de paix. Le Premier ministre Ehud Barak était également au rendez-vous. Egalement, le 20 mars 2001, le nouveau Premier ministre Ariel Sharon est venu à Washington pour sa première visite officielle. La veille de sa rencontre le Président Bush, il a adressé la conférence de l'AIPAC, en présence du Secrétaire d'Etat Colin Powell, et de 43 sénateurs et 103 représentants.³⁷

L'AIPAC entretient des liens et dialogues avec chacun des 535 sénateurs et représentants fédéraux. En plus, l'AIPAC recense et publie les positions des législateurs sur les grandes questions entre les Etats-Unis et Israël. Dans son journal *Near East Review*, du 5 décembre 2000, à peine quatre semaines après l'élection générale, l'AIPAC a présenté un court bilan de chacun des 41 nouveaux députés. Presque tous avaient déjà rencontré le personnel de l'AIPAC et avaient diffusé des prises de positions favorables au soutien d'Israël.³⁸ Bien entendu, l'AIPAC n'est pas le seul lobby qui se fait la peine de connaître et diffuser les positions de chaque législateur sur les questions qui l'intéresse. Tous les lobbies importants dans tous les domaines politiques font de même.

2.2.2. Les lobbies « juifs » et des lobbies « pro-Israël »

Dans le texte des missions du AJC, on observe que celles-ci ne concernent pas uniquement Israël, mais aussi le sort des Juifs dans d'autres pays et les politiques publiques internes des Etats-Unis. Il faut donc faire des distinctions entre les objectifs « juifs » et les objectifs « pro-Israël » des lobbies juifs américains. Par exemple, des lobbies dont les membres et salariés sont presque exclusivement juifs luttent régulièrement pour les politiques publiques internes des Etats-Unis telles que le remboursement des dépenses médicales des familles (plutôt favorable, pour la défense des démunis) et financement indirect des écoles privées par des bons distribués aux familles (plutôt défavorable, pour la défense de l'école publique et laïque). Aussi, les lobbies « pro-Israël » peuvent accueillir ceux qui s'intéressent à et soutiennent une politique pro-israélien, sans être juif pour autant. Une définition

³⁷ *Near East Review*, « Powell, Sharon Address AIPAC Policy Conference », 19 mars 2001.

³⁸ *Near East Review*, « The Freshmen File In », 12 déc 2000.

opérationnelle globale des lobbies pro-Israël pourrait être les acteurs formels et informels qui influencent directement et indirectement la politique américaine de soutien d'Israël.³⁹

On peut également identifier des groupes d'intérêt de confession juive qui ne travaillent pas pour influencer la politique étrangère américaine par rapport à Israël. Les mouvements Conservateur et Réforme sont présents dans le judaïsme américain et israélien, étant donné que les Etats-Unis et Israël ont reçu de nombreux immigrants juifs des lieux d'origine et de développement de ces mouvements. Ces mouvements, comme on a vu ci-dessus, se sont différenciés de l'Orthodoxie juive quasi unifiée par des changements de pratique religieuse, surtout dans le judaïsme allemand du début de 19^e siècle. Pourtant, la formation des partis politiques religieux de tendance orthodoxe en Israël et les associations orthodoxes, conservatrices et réformes aux Etats-Unis, les différences de mouvement religieux ont pris un volet politique – en Israël comme aux Etats-Unis. En général, les conservateurs et réformes américains, souvent avec des moyens financiers conséquents, appuient leurs confrères en Israël. Néanmoins, ces associations ont plus comme objectif d'influencer la politique interne d'Israël et les rapports de forces au Knesset et dans la société civile israélienne que la politique étrangère des Etats-Unis. De toute façon leur influence sur les positions prises par les députés et sénateurs américains serait très difficile à mesurer. Ces groupes d'intérêt sont tous « pro-Israël », mais ne visent pas forcément d'influencer le Congrès.

Néanmoins, les lobbies « pro-Israël », à la différence des lobbies « juifs » n'oublient pas pour autant l'importance du fondement confessionnel de leur œuvre, et n'hésitent pas de souligner la judaïté de leurs organisations. Par exemple, lors de son discours à la conférence politique annuelle de l'AIPAC en mars 2001 en présence de plus de cent ministres et législateurs non-juifs, le Premier ministre Ariel Sharon a déclaré « aujourd'hui devant vous, je suis avant tout un Juif. Je suis un Juif. Pour moi, d'être Juif est la chose la plus importante. » Il a également rappelé les auditeurs juifs américains qu'ils avaient toujours l'obligation de « faire aliya », c'est à dire émigrer en Israël !⁴⁰ Cet affichage de la religion pour un objectif politique est encore un signe de la mobilisation du sacré au dans le travail des lobbies pro-Israël.

2.3. Pourquoi les succès des lobbies pro-Israël ?

³⁹ Bard, Mitchell, *The Water's Edge and Beyond*, New Jersey : Transaction Publishers, 1991.

⁴⁰ Sharon, Ariel, in « Prime Minister Ariel Sharon Delivers Remarks at the AIPAC Policy Conference », Near East Report, 21 mars 2001.

Si les lobbies pro-Israël sont supposés d'avoir eu du succès, par quelle sources tirent-ils leur puissance ? Nous allons regarder trois possibilités : le vote juif, les contributions électorales des PAC juifs, et le travail d'information des lobbies.

2.3.1. Le « vote juif »

Les Juifs ont la meilleure participation aux élections que n'importe quel autre groupe ou ensemble ethnique dans l'électorat américain. Bien que la population juive compte à peu près 2,2% de la population américaine, 89 pour cent sont résidents de douze états clés au collège électoral, avec suffisamment de votes électoraux pour élire le président.⁴¹ Pourtant, un grand bémol : comme nous avons vu dans la section 1.1.2, dans tous ces états la population juive évolue entre 2% et 9%. Même avec une meilleure participation électorale, la population juive ne dépasse pas la masse électorale d'autres groupes ethniques tels que les Noirs, Hispaniques et Asiatiques. Gagner le vote juif seul n'a jamais gagné une élection majeur.

2.3.2. Les PAC Juifs

Le premier PAC pro-Israël a été formé en 1978, mais il y a eu peu d'activité avant les campagnes fédérales de 1982, lorsque les 33 PAC pro-Israël ont contribué 1,87 million aux candidats au Congrès. Comme pour les autres PAC, la plupart de cet argent est arrivé entre les mains des candidats sortants. Deux ans après en 1984, le nombre de PAC pro-Israël a doublé, ainsi que le montant des contributions. En 1988, presque 80 PAC pro-Israël ont contribué plus de 5 millions de dollars aux candidats fédéraux.⁴² Les contributions de l'ensemble des PAC juifs et pro-Israël, néanmoins, sont très largement dépassées par les contributions des entreprises, syndicats, médecins, et avocats.

La Commission Fédérale Electorale diffuse la liste des PAC « Top 50 », ceux qui distribuent le plus de fonds pour les campagnes électorales. Pour la période 01/01/1999 au 10/10/2000, cette liste se trouve en Annexe 5. On y observe presque exclusivement des PAC « connectés » aux entreprises, syndicats et associations professionnelles. Le premier sur les deux listes est « Emily's List », un lobby non-connecté qui soutien des candidats féminins. On voit des PAC non-connectés contre l'avortement (Elect Life, American Right to Life), mais qui ne sont pas strictement liés à une confession religieuse. Les PAC juifs ou pro-Israël ne s'y trouvent pas du tout. Si on prenait l'ensemble de toutes les contributions de tous les PAC pro-Israël (cf. Annexe 6), voire un peu moins de 2 millions de dollars, cet ensemble se

⁴¹ Bard, *The Complete Idiot's Guide to Middle East Conflicts*,.

⁴² Bard, *The Water's Edge and Beyond*, p. 14.

trouverait vers le 20^e rang.⁴³ Or, même une telle comparaison est logiquement dangereuse. Pour avoir une comparaison juste par rapport aux autres secteurs de l'environnement politique américain, il faudrait retrouver tous les lobbies (parmi les 4.400) qui soutiennent une ou plusieurs causes communes et essayer de les regrouper. De plus, les contributions des PAC juifs se trouvent loin derrière de celles des PAC que l'on pourrait croire pro-Arabe, c'est à dire les PAC des entreprises pétrolières.

La plupart des articles sur l'influence des groupes d'intérêt ciblés sur le Moyen-Orient basent leurs conclusions sur des anecdotes, études de cas ou l'observation. Selon une étude rigoureuse de 782 décisions de politiques américano-israélienne prises entre 1945 et 1984, les lobbies pro-Israël a atteint son objectif 60 pour cent du temps. Un résultat surprenant était que le cycle électoral n'a pas eu d'influence sur la position du président ou le succès ou échec du projet pro-Israélien.⁴⁴ Comme nous avons vu en général dans la section 1.3.3.3, les contributions des PAC n'expliquent pas le succès d'un lobby.

2.3.3. Les rapports privilégié avec le Congrès

Le succès des lobbies juifs a varié selon les questions de soutien économique et de soutien politique ou stratégique. Les lobbies ont eu beaucoup de succès pour surmonter une opposition présidentielle sur les questions économiques, celles où le Congrès (là où les lobbies sont forts) devait voter des crédits d'aide économique ou militaire au profit d'Israël. Par contre, les lobbies ont échoué plus souvent sur les questions de sécurité et de diplomatie, où l'exécutif (là où les lobbies sont moins forts) agissait sans trop d'ingérence de la part du Congrès.

Ces lobbies font un travail de véritable ferveur religieuse. L'ensemble des Juifs, et surtout les lobbies, se sont convaincus de l'importance du soutien d'Israël : les conséquences possibles si le soutien n'existait pas sont catastrophiques pour les Juifs et le sionisme, l'annihilation de l'état d'Israël. Puisque le Congrès n'approuve des crédits que lorsque les sénateurs et représentants croient que les dépenses sont dans l'intérêt national des Etats-Unis, le soutien d'Israël doit devenir un intérêt vital américain reconnu par le Congrès. La mission des lobbies pro-Israël serait donc de convaincre les législateurs américains, avec l'accès qu'ils ont gagné et les informations qu'ils ont passé, que cette perspective presque apocalyptique est à éviter à tout prix.

⁴³ The Center for Responsive Politics, Influence.Inc, « Top pro-Israel PACs », 2000.

⁴⁴ Bard, *The Water's Edge and Beyond*, p. 15.

C'est en fait cette dernière explication que nous approfondirons. Comme nous avons vu dans les sections 1.3.2. et 2.1, le climat socio-politique des Etats-Unis favorise l'action des lobbies juifs. D'abord, les normes de droit civique de la jeune nation américaine, malgré les discriminations, ont relativement bien répondu aux revendications de la judaïté grandissantes aux Etats-Unis. Surtout, le système de gouvernement américain a donné de nombreux points d'appui pour les lobbies. La judaïté américaine a donc trouvé l'outil parfait pour agir au profit de ses objectifs géopolitiques.

3. Les lobbies pro-Israël et l'aide économique et militaire

Notre étude se concentrera sur l'action des groupes d'intérêt organisés américains dont les membres, dirigeants et salariés sont de confession juive qui cherchent tout particulièrement à influencer le développement de la politique des Etats-Unis en ce qui concerne le soutien de l'Etat d'Israël. On comprend tout de même que l'action informelle souvent alimente, anime et renforce l'action formelle. C'est en fait l'étroite connexion entre communauté de confession juive, fortement mobilisée, et les lobbies pro-Israël qui démontre que la confession juive a un objectif géopolitique.

Cet objectif est très concentré et très large à la fois. Très concentré, car même si les lobbies juifs s'intéressent à de nombreuses politiques internes des Etats-Unis, leur objectif en ce qui concerne la politique étrangère et quasi unique : la survie et la sécurité de l'Etat d'Israël. Très large aussi, puisque les questions qui pèsent sur la sécurité d'Israël se trouvent dans les domaines diplomatique, militaire, économique, commerciale, et d'immigration. Pour mieux cibler notre étude sur l'influence des lobbies juifs sur la politique étrangère des Etats-Unis, nous prendrons comme cas concret l'action législative qui détermine le volume de l'aide économique et militaire, et en conséquence des transferts d'armements entre les Etats-Unis et Israël.

3.1. Histoire de l'aide à Israël

Chaque année, le Congrès doit voter des lois de dépenses fédérales en ce qui concerne l'aide à l'étranger, et en particulier la loi sur l'aide au profit de la sécurité, dite « Security Assistance Act », qui fait partie de la loi sur l'aide à l'étranger, dite « Foreign Assistance Act ». Pour ce qui est ventes ou transfert d'armement, on emploiera le terme « transfert », qui englobe ventes et dons économiques qui résultent en achats d'armements.

3.1.1. La montée des dons économiques et militaires

Jusqu'aux années 1970, les pays du Moyen Orient recevaient de l'aide américaine dans le cadre de la lutte contre la pauvreté de l'ordre des dizaines de millions de dollars par an. Pour les armements, les Etats-Unis maintiennent un embargo sur les ventes d'armements en Israël jusqu'à 1962 (il n'en était pas encore question de don), malgré des efforts continus d'un groupe de législateurs à partir de 1955. En 1968, le Congrès vote une résolution pour préserver un « avantage qualitatif » des équipements militaires Israéliens, et vend des chasseurs F-4 à Israël. En 1973, pendant la guerre de Yom Kippur, le Congrès vote avec une majorité de 70 pour cent une aide d'urgence de 7,2 millions de dollars. Ceci était le premier don à fin militaire des Etats-Unis à l'état Juif.

A la suite des accords de Camp David, le Congrès vote des mesures de dons et de prêts à la hauteur de 4,9 milliards. A partir de 1985, les Etats-Unis fournissent 3,0 milliards uniquement en dons annuels, dont 1,8 milliard en aide militaire. Parallèlement, l'Egypte reçoit des Etats-Unis 2,6 milliards en dons chaque année, dont 1,2 milliard en aide militaire. Depuis les années 1970, les Etats-Unis ont suivi une politique de l'aide militaire « reliée » entre Israël et l'Egypte : le montant reçu par l'Egypte est en principe les deux tiers du montant reçu par Israël.

Pendant la guerre du Golfe, le Congrès a voté une enveloppe d'aide d'urgence à Israël de 650 millions de dollars, en partie en remerciement pour la patience israélienne de ne pas riposter au cours de 39 attaques de missiles Scud irakiens.

Les Etats-Unis n'ont pas toujours agi dans le sens voulu par les lobbies pro-Israël. Par exemple, en 1981 les Etats-Unis ont vendu des avions de surveillance aérienne AWACS aux Saoudiens. En 1982, à la suite de l'offensive israélienne au Liban, le gouvernement américain a suspendu temporairement la vente des chasseurs F-16. Dans ces deux cas, l'initiative contre les souhaits d'Israël a été prise par l'exécutif.

Pour résumer, la région du Moyen-Orient, et surtout Israël et l'Egypte, reçoit, et de loin, la plus grosse partie du budget d'aide en matière de la sécurité. En fait, l'Egypte et Israël seuls reçoivent les deux tiers des fonds de soutien économique chaque année. Depuis 1948, Israël a reçu au moins 90 milliards de dollars en aide directe, ce qui est deux fois plus que toute l'aide reçue par tous les pays d'Amérique latine dans la même période.⁴⁵ Depuis 1985, l'aide économique américaine se lève à 1,2 milliard de dollars par an et l'aide militaire 1,8 milliard. Dans ce 1,8 milliard d'aide militaire, Israël doit dépenser 73,7 pour cent dans l'achat

⁴⁵ Levin, Y., Monograph, « American Aid to the Middle East : A Tragedy of Good Intentions », Jerusalem : The Institute for Advanced Strategic and Political Studies, pp. 4-11.

des équipements américains. Il est donc évident que les lobbies juifs (et les lobbies arabes) s'intéressent tout particulièrement au passage de cette loi annuel.

3.1.2. L'aménagement en cours de l'aide américaine

Pas tous les Israéliens et lobbies juifs sont favorables à ces flots annuels de « free money ». Le « Institute for Advanced Strategic and Political Studies » basé à Jérusalem et à Washington, déduit que cette aide économique importante affaiblit l'état juif en permettant le gouvernement de garder une économie dirigiste dominée par le gouvernement qui est inefficace et malade. L'économie israélienne n'est pas donc autonome, dépendante sur la largesse américaine qui visent justement un clientélisme de la part d'Israël.⁴⁶

Face à de telles critiques internes et le début d'une fatigue du Congrès américain de voter des dons sans fin, le Premier ministre Benyamin Netanyahu a proposé en juillet 1996 une diminution progressive de l'aide économique – devant une session jointe du Congrès. Il avait déclaré que « Israël ne peut pas rendre un plus grand hommage à l'aide économique américaine au profit d'Israël que pour nous de pouvoir dire que nous allons atteindre une indépendance économique. »

Les modalités du changement de l'aide économique étaient toujours à préciser. Depuis 1985, l'aide économique américaine était 1,2 milliard de dollars par an et l'aide militaire 1,8 milliard. Dans ce 1,8 milliard d'aide militaire, Israël doit dépenser 73,7 pour cent dans l'achat des équipements américains. Les experts israéliens ont travaillé étroitement avec le Congrès et la Maison Blanche pour trouver une formule convenable en 1998. Dans un programme sur 10 ans commençant en 1999, l'aide économique baisserait de 120 millions par an pour disparaître complètement en 2008. En même temps, l'aide militaire augmenterait par la moitié, à voir 60 millions par an. L'aide globale annuelle diminuerait donc de 3,0 milliards à 2,4 milliards par an en 2008.⁴⁷ Par en 2000, l'aide militaire au profit d'Israël est de 1,98 milliard, et l'aide militaire à l'Egypte se lève à 1,3 milliards, conformément au principe des montants d'aide militaire « reliée » entre les deux pays.

Il fallait attendre janvier 2001 pour arriver à la signature d'un « Memorandum of Understanding » (MOU) entre l'ambassadeur d'Israël auprès des Etats-Unis et le Département d'Etat américain pour la mise en œuvre de la formule. Pourtant, le Congrès n'a pas attendu : il avait appliqué les diminutions d'aide depuis 1999 !⁴⁸

⁴⁶ Levin, pp. 13-15.

⁴⁷ « Up and Down », Near East Report, 5 février 2001.

⁴⁸ Library of Congress, 106th Congress, HR 3196.

3.1.3. Le rapport entre l'aide économique et militaire et transferts d'armements

L'aide militaire ne se transforme pas immédiatement en mise en service des équipements militaires neufs. Dans les lois de Congrès, l'aide économique doit être affectée directement à des projets économiques et non militaires. Les stipulations sur comment l'aide peut être dépensée par le pays qui reçoit peuvent être plus ou moins restrictives, souvent selon le pays. Par exemple, les projets qui recevront l'aide économique des Etats-Unis en Egypte doivent être plus précisément définis que les projets en Israël.⁴⁹ Aussi, l'Egypte doit normalement dépenser la totalité de son aide militaire en équipements américains. La souplesse dont les Israéliens dispose dans la disposition de l'aide américaine est un signe de la supériorité d'influence des lobbies juifs sur les lobbies arabes dans la rédaction des projets de loi.

Nous avons vu que l'aide militaire pour Israël s'est stabilisé à 1,8 milliard en 1985 jusqu'à 1999. Pourtant, les Israéliens (et les Egyptiens) sont libres de commander et prendre livraison des équipements selon des contrats négociés avec les services militaires et constructeurs américains. Aussi, Israël et Egypte peuvent-ils toujours acheter des équipements américains de la même manière avec leurs fonds propres. C'est pour cela que les transferts d'armements entre les Etats-Unis et l'Egypte sont nettement supérieurs à ceux entre les Etats-Unis et Israël. Pour mesurer l'influence des lobbies sur la politique étrangère américaine, il est donc plus intéressant d'étudier les votes d'aide directe.

3.2. Cas concret : le passage de l'Amendement « Wye River »

Entre le 15 et 23 octobre 1998, le Président Clinton a organisé un sommet israélo-palestinien à Wye Plantation dans le Maryland. Ces discussions étaient la continuation des négociations dans le cadre des accords dits d'Oslo II sur le transfert de souveraineté et d'autonomie en Cisjordanie.⁵⁰ L'accord signé dit « Wye River Memorandum » par l'autorité palestinienne et Israël (le texte se trouve en l'Annexe 7) a précisé que les parties feraient des demandes auprès des donateurs internationaux pour financer la mise en œuvre des accords (voir le texte Titre 3 alinéa 7). Ce financement serait nécessaire pour les mesures de sécurité et d'accompagnement économique à prendre sur le terrain pendant et après le redéploiement des forces de sécurité israélienne et palestinienne.

⁴⁹ Levin, p. 16.

⁵⁰ « De Madrid à Wye Plantation », Le Monde Diplomatique, avril 1999, p. 12.

3.2.1. Une première tentative : H.R. 2606

Une telle aide économique provenant des Etats-Unis doit être explicitement approuvée par le Congrès dans le cadre de la loi annuelle sur l'aide en matière de sécurité. La législation pour autoriser la dépense de crédits pour l'aide à Israël et Egypte chaque année se trouve dans la « Security Assistance Act », et la législation pour approprier les fonds se trouve dans la loi annuelle sur les opérations étrangères (« Foreign Operations Appropriations Act »). La prochaine opportunité pour le Congrès d'accorder une aide spécifique pour les Accords Wye serait les lois respectives de 1999. Le projet de loi négocié à et sorti de l'Appropriations Committee, a pris la référence législative la House Resolution (HR) 2606. Notre analyse des accords de Wye River ne considérera pas leur succès ou échec dans la suite des relations israélo-palestiniennes. Ce qui nous intéresse est le processus législatif américain et le rôle des lobbies confessionnels pro-Israël a pu jouer dans la législation de la mise en œuvre des accords.

Malgré les efforts acharnés des lobbies pro-Israël, l'aide supplémentaire pour les Accords Wye ne figure pas dans la HR 2606. L'opposition du conservatisme fiscal des députés et sénateurs républicains à des dons de 1,825 milliard de dollars en plus a gagné sur la menace de veto du Président Clinton, qui avait encadré les négociations et avait un intérêt tout particulier à voir les Accords de Wye mis en œuvre. Curieusement, le vote le 3 août 1999 à la Chambre n'a pas indiqué une forte résistance des députés démocrates probablement parce qu'ils savaient que le Président allait y mettre son veto :

Résultat Final du Vote Individuel 362

Passage de la HR 2606, le 3 août 1999

	OUI	NON	PAS DE VOTE
REPUBLICAIN	190	24	8
DEMOCRATE	194	11	6
INDEPENDANT	1		
TOTAUX	385	35	14

Source : Library of Congress

Passé aussi par le Sénat, le projet HR 2606 a été envoyé au Président Clinton pour signature, qui a mis son veto comme prévu le 18 octobre 1999. Avec l'approche de la fin du calendrier législatif (et le fait que l'année fiscale 2000 ait déjà débuté le 1 octobre 1999), les Républicains savaient qu'ils n'auraient pas les deux tiers des votes nécessaires dans les deux

chambres pour contourner le veto présidentiel. Il fallait donc trouver un compromis pour financer les Accords Wye.

3.2.2. L'effort ultime en 1999 : l'Amendement Young

Avec l'échec du projet HR 2606, le nouveau projet de loi pour les approprier des fonds pour les opérations étrangères a pris la référence législative de HR 3196. La proposition de compromis d'aide économique et militaire non-programmé pour les Accords Wye a été avancée comme amendement à la HR 3196. Cet amendement a été sponsorisé par le Représentant Young, républicain de l'état de la Floride, et président de la puissante commission des appropriations. L'acheminement accéléré décidé par les deux chambres était d'abord le passage dans la Chambre et ensuite dans le Sénat, puisque la plus forte opposition à l'amendement se trouvait chez le leadership républicain à la Chambre. Leur opposition ne concernait toujours pas à priori l'aide à l'état juif, mais la lutte budgétaire avec la Maison Blanche qui cherchait des crédits de dons supplémentaires d'urgence pour l'aide à l'étranger.

L'amendement Young affectait un total de 1,825 milliard de dollars, soit : 1,2 milliard en aide militaire à Israël ; 400 millions en aide économique aux palestiniens ; 200 millions pour la Jordanie ; et 25 millions pour l'Egypte. Il y avait aussi des enveloppes supplémentaires d'aide aux pays d'Afrique et d'Amérique latine. Pour l'Israël en particulier, le 1,2 milliard étaient bien sûr en sus de l'aide annuelle de 2,98 milliards.

La campagne des lobbies pro-Israël dans les couloirs du Congrès et de la Maison Blanche pour faire passer l'amendement était intensive. L'AIPAC, en marge de sa réunion sommet annuelle en 1999, a envoyé presque 200 militants provenant de presque tous les états pour encourager le passage de l'amendement Wye.⁵¹ Pour mieux convaincre les législateurs que ce financement d'urgence s'inscrivait dans une logique d'intérêt vital pour les Etats-Unis, les lobbies ont joué plus sur l'importance du processus de paix, dans lequel le prestige international des Etats-Unis était engagé, et moins sur la sécurité de l'Etat Juif. Dans une lettre adressée au Congrès et au Président, 50 membres de la Conférence des Présidents des Organisations Juive Majeures ont écrit que l'approbation des crédits était urgente pour « permettre le processus de paix d'avancer. »⁵²

Le compromis trouvé, étonnamment, a nécessité une coordination avec l'état d'Israël. Normalement, Israël reçoit annuellement son aide militaire (1,92 milliard) en une fois au début de l'année fiscale, au lieu d'être échelonnée sur douze mois, ce qui est plus coûteux

⁵¹ « Senate Majority Leader Lott Commits to Funding Wye », Near East Report, 1^{er} novembre 1999.

⁵² Near East Report, 1^{er} novembre 1999.

pour le contribuable américain. Pour financer en partie le 1,825 milliard dans l'Amendement Young, Israël a été d'accord pour ne pas recevoir tout son aide militaire en début d'année, ce qui a dégagé une économie de 407 millions de dollars. Il y avait d'autres mesures fiscales prises pour que la HR 3196 ne coûte pas plus chère au budget que le HR 2606.⁵³

Toute cette activité s'est produite dans la période entre le veto du Président Clinton, le 18 octobre 1999, et les votes le 5 novembre 1999 sur l'amendement à la HR 3196 et ensuite sur l'ensemble du texte de la HR 3196. Le résultat du vote à la Chambre des Députés du House Resolution (H.R.) 3169, « Security Assistance Act of 1999 », est très instructif sur les dynamiques d'appartenance aux partis politiques et l'influence possible des lobbies. Le résultat se trouve au tableau ci-dessous.

Résultat Final du Vote Individuel 571

Amendement Young à la HR 3196, 5 novembre 1999

	OUI	NON	PAS DE VOTE
REPUBLICAIN	153	56	12
DEMOCRATE	197	2	12
INDEPENDANT	1		
TOTAUX	351	58	24

Source : Library of Congress

Il y a plusieurs points intéressants soulevés par ce tableau. D'abord, la très grande majorité des votes « Non » vient des Républicains, alors que le « sponsor » de l'amendement est lui-même Républicain (Représentant Young de la Floride), et président d'une commission clé de la Chambre. Aussi, cette Chambre du 106^e Congrès et majoritairement républicaine, en cohabitation avec le gouvernement démocrate du Président Clinton. Cet amendement a été fortement appuyé par le gouvernement et les lobbies juifs – mais c'est un Républicain conservateur qui mène le combat au Congrès ! Dans les 56 « Non » républicains, on retrouve beaucoup de députés très conservateurs sur les questions budgétaires. Dans l'ensemble, ils sont souvent farouchement opposés aux dépenses d'aide à l'étranger considérées trop coûteuse par l'électorat local de ces députés des circonscriptions rurales. Ce vote montre, d'une part, un exemple des votes souvent hétérogènes au sein du Congrès, et donc la faiblesse du contrôle des partis politiques nationaux. D'autre part, on voit que les lobbies (dans ce cas,

⁵³ Congressional Record, Committee on Rules, « Summary of the Amendment to be Made in Order by the

les lobbies juifs) peuvent influencer l'engagement des milliards de dollars pour la politique étrangère des Etats-Unis ; on voit aussi que, pour au moins les 58 « Non » (et peut-être les 24 absents), il y a des limites à l'influence des lobbies, même ceux comme les lobbies pro-Israël qui sont très bien accueillis par la classe politique américaine.

3.2.3. Les enjeux politiques : passage de la H.R. 3196

Or, le vote à la Chambre sur l'ensemble du texte de HR 3196 montre la puissance des lobbies juifs, même chez les législateurs pour qui la rigueur budgétaire et l'opposition aux projets du Président Clinton sont des objectifs de premier ordre :

Résultat Final du Vote Individuel 572

Passage du HR 3196, 5 novembre 1999

	OUI	NON	PAS DE VOTE
REPUBLICAIN	118	98	12
DEMOCRATE	197	2	12
INDEPENDANT	1		
TOTAUX	316	100	24

Source : Library of Congress

Beaucoup plus de conservateurs républicains ont pu voter tranquillement contre le texte global de HR 3196, sachant que le projet allait passer, et ayant déjà voté pour l'Amendement Wye. Ainsi, ils seraient en mesure de réclamer un soutien d'Israël et une rigueur fiscale à la fois. Plusieurs représentants républicains se sont tenus à déclarer devant la Chambre entière qu'ils ont bien soutenu l'Amendement Wye malgré un vote « non » sur l'ensemble de la HR 3196. La déclaration du député McIntyre de la Caroline du Nord le 8 novembre 1999 est particulièrement instructive :

« Monsieur le président, je veux déclarer officiellement que mon vote « non » le 5 novembre 1999 contre le projet de loi du Financement des Opérations Etrangères ne veut pas dire que je m'oppose à l'aide étrangère au profit d'Israël, l'Inde, la Grèce ou la Chypre. Certes, mes votes passés en ce qui concerne l'aide pour ces pays indiquent clairement mon soutien fort. Notre pays doit apprécier nos rapports avec elles, et avec d'autres pays qui sont des alliés et des partenaires pour la paix. En fait,

j'ai voté pour l'Amendement Young au projet sur les Opérations Etrangères parce que notre aide pour mettre en œuvre les Accords Wye River entre l'Israël, l'Autorité palestinienne, et la Jordanie est critique pour nos intérêts de sécurité nationale. La raison pour laquelle j'ai voté contre le projet de loi des Opérations Etrangères est parce que nous, comme Nation, avons une obligation de nous occuper de nos familles en priorité et de leur fournir l'aide dont ils ont besoin surtout pendant les pires des crises. Les citoyens de la Caroline du Nord ont une perspective de crise imminente dans la foulée de trois ouragans majeurs auquel le Congrès doit faire face immédiatement avec le passage d'un projet de loi pour une aide d'urgence. Jusqu'à ce que ça se passe, il n'est pas approprié pour nous de mettre les besoins des autres pays avant les besoins de nos contribuables. »⁵⁴

Dans un petit speech de sept phrases, le Représentant McIntyre a montré tous les enjeux dans les relations législateur – lobby – politique étrangère et intérieur aux Etats-Unis. D'abord, il a tiré son chapeau aux lobbies pro-Israël avec son soutien de l'Amendement Wye, mais tout en habillant son soutien dans les impératifs des intérêts vitaux américains. Ensuite, il invoque les besoins des contribuables de son propre état, la Caroline du Nord, et que son premier devoir, en tant que député nord-carolinien, est de s'occuper de leur sort. Enfin, il fait référence à la lutte budgétaire entre le Congrès et la Maison Blanche, où le Congrès doit avoir une plus haute responsabilité de rigueur budgétaire pour financer les besoins internes en priorité. De cette manière, il peut se distancer des lobbies pro-Israéliens si nécessaire, en faveur du conservatisme. A la fois, il soutient Israël et déclare son indépendance des lobbies.

3.2.4. Provisions de politique étrangère de la HR 3196

Une loi de « Foreign Operations Appropriations » comprend en générale une cinquantaine de pages et couvre presque tous les pays du monde, soit avec des crédits d'aide affectés, soit avec des interdictions d'aide obligatoire. Comme on a vu dans la section _____, le Congrès peut donner des directives au gouvernement dans tous les domaines de la conduite de la politique étrangère. Le plus souvent, le Congrès donne la prérogative au Président dans les affectations particulières d'aide militaire parmi un groupe ou une classe de pays.⁵⁵ Dans les spéciaux avec des enjeux géopolitiques importantes comme l'Israël, l'Egypte, les pays dans le Partenariat pour la paix, le Congrès spécifie des enveloppes particulières à affecter à

⁵⁴ Congressional Record, « HR 3196, Foreign Operations Appropriations Bill – Hon. Mike McIntyre », 8 novembre 1999.

⁵⁵ Library of Congress, texte de HR 3196, Title II, Military Assistance ».

un pays ou un programme. A la lecture de HR 3196, on trouve de nombreuses affectations de sommes de moins d'un million de dollars jusqu'à deux milliards. Chacune de ces affectations est le résultat de la volonté d'un ou plusieurs législateurs sponsors qui, en faisant du troc avec leurs collègues, font insérer des sommes pour leurs projets préférés. Dans presque tous les cas, il existe un lobby qui milite pour ces sommes affectées chaque année.

Ces provisions particulières peuvent aussi bien être des restrictions. Dans les extraits de la HR 3196 en Annexe 8, on voit plusieurs restrictions sur comment les fonds consacrés à l'Autorité palestinienne peuvent être utilisés. D'abord, les crédits accordés pour l'aide en Cisjordanie et le Gaza dans le paragraphe « Other Bilateral Economic Assistance Economic Support Fund » ne doivent pas, conformément au paragraphe « Limitation on Assistance to the Palestinian Authority », aboutir entre les mains de l'Autorité palestinienne, sauf dérogation certifiée par le Président stipulant que cette aide serait dans les intérêts de sécurité nationale des Etats-Unis. Après, on voit dans le paragraphe « Restrictions Concerning the Palestinian Authority » une interdiction pour le gouvernement américain : cette loi ne peut pas financer un bureau américain à Jérusalem qui aurait comme but de discuter avec l'Autorité palestinienne. Ces deux mesures constituent des garde-fous contre des politiques en faveur de l'Autorité palestinienne, violemment opposées par Israël. Elles sont des exemples clairs de comment le Congrès, dans une loi de financement des opérations étrangères, peuvent dicter à l'exécutif la ligne de politique étrangère des Etats-Unis.

Dans le projet de loi de l'année fiscale 2001 sur les Opérations Etrangères voté en août 2000, on trouve toutes les affectations de crédits et les restrictions de la loi de 2000, à part l'aide supplémentaire de Wye River. Puisque la loi de 2000 stipule que l'aide pour la mise en œuvre des Accords Wye River sera disponible jusqu'à la fin de l'année fiscale 2002, la loi de 2001 exige simplement que le Président certifie au Congrès la nécessité de transférer les fonds à l'Autorité palestinienne.⁵⁶

Conclusion

Dans l'histoire de la judaïté mondiale, les Juifs ont été souvent obligés de se replier sur eux-mêmes pour résister à des mouvements d'hostilité populaires ou étatiques. Aux Etats-Unis, les Juifs ont commencé à s'organiser en associations confessionnelles et ensuite en conseils et conférences de défense des droits civiques américaines. De plus en plus, ces

⁵⁶ Library of Congress, texte de S 2522, Title II, Military Assistance ».

organismes juifs se sont impliqués dans les affaires externes des Etats-Unis, surtout dans la défense des droits de l'homme des juifs à l'étranger.

La judaïté américaine, faible en effectifs et dispersée dans toutes les couches de la société américaine, n'est pas donc puissante en tant que rassemblement confessionnel ou comme classe politique, économique ou industrielle à part. L'influence que la judaïté américaine peut porter sur la politique étrangère américaine trouve sa source dans une cohésion et consensus remarquables sur l'objectif à atteindre (la survie d'Israël) et dans la mobilisation des moyens organisationnels et d'informations. Les moyens, dans la forme de lobbies relativement pauvre en contributions électorales mais forts en mobilisation, sont déployés très efficacement auprès des acteurs sur lesquels ils auront les plus d'effet politique : les législateurs au Congrès qui votent les crédits pour financer l'aide économique et militaire à Israël.

L'influence des lobbies est fondée sur l'échange d'informations que sur les contribution aux campagnes électorales, sans pour autant nier la régularité d'accès que les contributions aident à assurer. On note néanmoins que les montants contribués par les PAC pro-Israël sont largement inférieure à ceux des syndicats et entreprises, notamment de l'industrie pétrolière.

La mobilisation des lobbies pro-Israël et l'importance de l'information sont clairement illustrées dans l'histoire des politiques de plus en plus favorables et les sommes importantes d'aide militaire votées par le Congrès. En particulier, le parcours du financement des Accords de Wye River en 1999 montre l'impact de l'action des lobbies. Le Président Clinton a mis son veto le 18 octobre 1999 sur le projet de loi sur les opérations étrangères puisque le projet ne stipulait pas de crédits pour les Accords Wye. Le 5 novembre, le Congrès, à majorité républicaine, a voté 70 pour cent en faveur de cette aide supplémentaire.

Enfin, l'influence des lobbies est à la fois vaste et très limitée. Vaste, puisque les lobbies pro-Israël ont un accès incomparable aux sénateurs et représentants. Avec le pouvoir de la bourse, les législateurs américains peuvent imposer une politique étrangère au Président des Etats-Unis. Très limitée, car ces lobbies ont un champ d'action extrêmement réduit : ils ne peuvent influencer les politiques liées à la sécurité d'Israël, et celles que les législateurs américains considèrent dans l'intérêt national des Etats-Unis. Heureusement pour la judaïté américaine, ses objectifs géopolitiques correspondent bien avec les affinités et objectifs des législateurs américains, principalement grâce au travail informationnel des lobbies très bien adaptés au système gouvernemental américain. L'histoire de l'aide militaire à Israël a donc beaucoup évolué en faveur d'une ambition géopolitique confessionnelle. L'évolution future

de la donne géopolitique, et donc des informations échangés dans les couloirs du Capitole américain, pourrait aussi bien changer l'action du Congrès dans l'avenir. On est sûr que l'AIPAC sera présent dans le lobby.

ANNEXE 1

U.S. CODE TITLE 2

US Code as of: 01/05/99

CHAPTER 26 - DISCLOSURE OF LOBBYING ACTIVITIES

- [§ 1601](#). Findings.
- [§ 1602](#). Definitions.
- [§ 1603](#). Registration of lobbyists.
 - (a) Registration.
 - (b) Contents of registration.
 - (c) Guidelines for registration.
 - (d) Termination of registration.
- [§ 1604](#). Reports by registered lobbyists.
 - (a) Semiannual report.
 - (b) Contents of report.
 - (c) Estimates of income or expenses.
- [§ 1605](#). Disclosure and enforcement.
- [§ 1606](#). Penalties.
- [§ 1607](#). Rules of construction.
 - (a) Constitutional rights.
 - (b) Prohibition of activities.
 - (c) Audit and investigations.
- [§ 1608](#). Severability.
- [§ 1609](#). Identification of clients and covered officials.
 - (a) Oral lobbying contacts.
 - (b) Written lobbying contacts.
 - (c) Identification as covered official.
- [§ 1610](#). Estimates based on tax reporting system.
 - (a) Entities covered by section 6033(b) of title 26.
 - (b) Entities covered by section 162(e) of title 26.

- (c) Disclosure of estimate.
 - (d) Study.
- [§ 1611](#). Exempt organizations.
- [§ 1612](#). Sense of Senate that lobbying expenses should remain nondeductible.
 - (a) Findings.
 - (b) Sense of Senate.

Sec. 1601. Findings

The Congress finds that -

- (1) responsible representative Government requires public awareness of the efforts of paid lobbyists to influence the public decisionmaking process in both the legislative and executive branches of the Federal Government;
- (2) existing lobbying disclosure statutes have been ineffective because of unclear statutory language, weak administrative and enforcement provisions, and an absence of clear guidance as to who is required to register and what they are required to disclose; and
- (3) the effective public disclosure of the identity and extent of the efforts of paid lobbyists to influence Federal officials in the conduct of Government actions will increase public confidence in the integrity of Government.

Sec. 1602. Definitions

As used in this chapter:

- (1) Agency
The term "agency" has the meaning given that term in section 551(1) of title 5.
- (2) Client
The term "client" means any person or entity that employs or retains another person for financial or other compensation to conduct lobbying activities on behalf of that person or entity. A person or entity whose employees act as lobbyists on its own behalf is both a client and an employer of such employees. In the case of a coalition or association that employs or retains other persons to conduct lobbying activities, the client is the coalition or association and not its individual members.
- (3) Covered executive branch official
The term "covered executive branch official" means -

- (A) the President;
 - (B) the Vice President;
 - (C) any officer or employee, or any other individual functioning in the capacity of such an officer or employee, in the Executive Office of the President;
 - (D) any officer or employee serving in a position in level I, II, III, IV, or V of the Executive Schedule, as designated by statute or Executive order;
 - (E) any member of the uniformed services whose pay grade is at or above O-7 under section [201](#) of title 37; and
 - (F) any officer or employee serving in a position of a confidential, policy-determining, policy-making, or policy-advocating character described in section [7511](#)(b)(2)(B) of title 5.
- (4) Covered legislative branch official
The term "covered legislative branch official" means -
 - (A) a Member of Congress;
 - (B) an elected officer of either House of Congress;
 - (C) any employee of, or any other individual functioning in the capacity of an employee of -
 - (i) a Member of Congress;
 - (ii) a committee of either House of Congress;
 - (iii) the leadership staff of the House of Representatives or the leadership staff of the Senate;
 - (iv) a joint committee of Congress; and
 - (v) a working group or caucus organized to provide legislative services or other assistance to Members of Congress; and
 - (D) any other legislative branch employee serving in a position described under section 109(13) of the Ethics in Government Act of 1978 (5 U.S.C. App.).
- (5) Employee
The term "employee" means any individual who is an officer, employee, partner, director, or proprietor of a person or entity, but does not include -
 - (A) independent contractors; or
 - (B) volunteers who receive no financial or other compensation from the person or entity for their services.

- (6) Foreign entity
The term "foreign entity" means a foreign principal (as defined in section 1(b) of the Foreign Agents Registration Act of 1938 (22 U.S.C. 611(b)).
- (7) Lobbying activities
The term "lobbying activities" means lobbying contacts and efforts in support of such contacts, including preparation and planning activities, research and other background work that is intended, at the time it is performed, for use in contacts, and coordination with the lobbying activities of others.
- (8) Lobbying contact
 - (A) Definition
The term "lobbying contact" means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to -
 - (i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals);
 - (ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government;
 - (iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or
 - (iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate.
 - (B) Exceptions
The term "lobbying contact" does not include a communication that is -
 - (i) made by a public official acting in the public official's official capacity;
 - (ii) made by a representative of a media organization if the purpose of the communication is gathering and disseminating news and information to the public;
 - (iii) made in a speech, article, publication or other material that is distributed and made available to the public, or through radio, television, cable television, or other medium of mass communication;

- (iv) made on behalf of a government of a foreign country or a foreign political party and disclosed under the Foreign Agents Registration Act of 1938 (22 U.S.C. 611 et seq.);
- (v) a request for a meeting, a request for the status of an action, or any other similar administrative request, if the request does not include an attempt to influence a covered executive branch official or a covered legislative branch official;
- (vi) made in the course of participation in an advisory committee subject to the Federal Advisory Committee Act;
- (vii) testimony given before a committee, subcommittee, or task force of the Congress, or submitted for inclusion in the public record of a hearing conducted by such committee, subcommittee, or task force;
- (viii) information provided in writing in response to an oral or written request by a covered executive branch official or a covered legislative branch official for specific information;
- (ix) required by subpoena, civil investigative demand, or otherwise compelled by statute, regulation, or other action of the Congress or an agency, including any communication compelled by a Federal contract, grant, loan, permit, or license;
- (x) made in response to a notice in the Federal Register, Commerce Business Daily, or other similar publication soliciting communications from the public and directed to the agency official specifically designated in the notice to receive such communications;
- (xi) not possible to report without disclosing information, the unauthorized disclosure of which is prohibited by law;
- (xii) made to an official in an agency with regard to -
 - (I) a judicial proceeding or a criminal or civil law enforcement inquiry, investigation, or proceeding; or
 - (II) a filing or proceeding that the Government is specifically required by statute or regulation to maintain or conduct on a confidential basis, if that agency is charged with responsibility for such proceeding, inquiry, investigation, or filing;
 - (xiii) made in compliance with written agency procedures regarding an adjudication conducted by the agency under section [554](#) of title 5 or substantially similar provisions;

- (xiv) a written comment filed in the course of a public proceeding or any other communication that is made on the record in a public proceeding;
 - (xv) a petition for agency action made in writing and required to be a matter of public record pursuant to established agency procedures;
 - (xvi) made on behalf of an individual with regard to that individual's benefits, employment, or other personal matters involving only that individual, except that this clause does not apply to any communication with -
 - (I) a covered executive branch official, or
 - (II) a covered legislative branch official (other than the individual's elected Members of Congress or employees who work under such Members' direct supervision), with respect to the formulation, modification, or adoption of private legislation for the relief of that individual;
 - (xvii) a disclosure by an individual that is protected under the amendments made by the Whistleblower Protection Act of 1989, under the Inspector General Act of 1978, or under another provision of law;
 - (xviii) made by -
 - (I) a church, its integrated auxiliary, or a convention or association of churches that is exempt from filing a Federal income tax return under paragraph 2(A)(i) of section [6033](#)(a) of title 26, or
 - (II) a religious order that is exempt from filing a Federal income tax return under paragraph (2)(A)(iii) of such section [6033](#)(a); and
 - (xix) between -
 - (I) officials of a self-regulatory organization (as defined in section 3(a)(26) of the Securities Exchange Act (15 U.S.C. 78c(a)(26))) that is registered with or established by the Securities and Exchange Commission as required by that Act (15 U.S.C. 78a et seq.) or a similar organization that is designated by or registered with the Commodities Future Trading Commission as provided under the Commodity Exchange Act (7 U.S.C. 1 et seq.); and
 - (II) the Securities and Exchange Commission or the Commodities Future Trading Commission, respectively; relating to the regulatory responsibilities of such organization under that Act.
- (9) Lobbying firm
The term "lobbying firm" means a person or entity that has 1 or more employees who are lobbyists on behalf of a client other

than that person or entity. The term also includes a self-employed individual who is a lobbyist.

- (10) Lobbyist
The term "lobbyist" means any individual who is employed or retained by a client for financial or other compensation for services that include more than one lobbying contact, other than an individual whose lobbying activities constitute less than 20 percent of the time engaged in the services provided by such individual to that client over a six month period.
- (11) Media organization
The term "media organization" means a person or entity engaged in disseminating information to the general public through a newspaper, magazine, other publication, radio, television, cable television, or other medium of mass communication.
- (12) Member of Congress
The term "Member of Congress" means a Senator or a Representative in, or Delegate or Resident Commissioner to, the Congress.
- (13) Organization
The term "organization" means a person or entity other than an individual.
- (14) Person or entity
The term "person or entity" means any individual, corporation, company, foundation, association, labor organization, firm, partnership, society, joint stock company, group of organizations, or State or local government.
- (15) Public official
The term "public official" means any elected official, appointed official, or employee of -
 - (A) a Federal, State, or local unit of government in the United States other than -
 - (i) a college or university;
 - (ii) a government-sponsored enterprise (as defined in section [622\(8\)](#) of this title);
 - (iii) a public utility that provides gas, electricity, water, or communications;
 - (iv) a guaranty agency (as defined in section 1085(j) of title 20), including any affiliate of such an agency; or
 - (v) an agency of any State functioning as a student loan secondary market pursuant to section [1085\(d\)\(1\)\(F\)](#) of title 20;

- (B) a Government corporation (as defined in section 9101 of title 31);
 - (C) an organization of State or local elected or appointed officials other than officials of an entity described in clause
 - (D) an Indian tribe (as defined in section [450b](#)(e) of title 25; [\[1\]](#))
 - (E) a national or State political party or any organizational unit thereof; or
 - (F) a national, regional, or local unit of any foreign government, or a group of governments acting together as an international organization.
- (16) State
The term "State" means each of the several States, the District of Columbia, and any commonwealth, territory, or possession of the United States.

Footnotes

[\[1\]](#) So in original. A closing parenthesis probably should precede the semicolon.

US Code as of: 01/05/99

Sec. 1603. Registration of lobbyists

- (a) Registration
 - (1) General rule
No later than 45 days after a lobbyist first makes a lobbying contact or is employed or retained to make a lobbying contact, whichever is earlier, such lobbyist (or, as provided under paragraph (2), the organization employing such lobbyist), shall register with the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives.
 - (2) Employer filing
Any organization that has 1 or more employees who are lobbyists shall file a single registration under this section on behalf of such employees for each client on whose behalf the employees act as lobbyists.
 - (3) Exemption
 - (A) General rule
Notwithstanding paragraphs (1) and (2), a person or entity whose -
 - (i) total income for matters related to lobbying activities on behalf of a particular client (in the case of a lobbying

firm) does not exceed and is not expected to exceed \$5,000;
or

- (ii) total expenses in connection with lobbying activities (in the case of an organization whose employees engage in lobbying activities on its own behalf) do not exceed or are not expected to exceed \$20,000, (as estimated under section [1604](#) of this title) in the semiannual period described in section [1604](#)(a) of this title during which the registration would be made is not required to register under this subsection with respect to such client.

- (B) Adjustment

The dollar amounts in subparagraph (A) shall be adjusted -

- (i) on January 1, 1997, to reflect changes in the Consumer Price Index (as determined by the Secretary of Labor) since December 19, 1995; and
- (ii) on January 1 of each fourth year occurring after January 1, 1997, to reflect changes in the Consumer Price Index (as determined by the Secretary of Labor) during the preceding 4-year period, rounded to the nearest \$500.

- (b) Contents of registration

Each registration under this section shall contain -

- (1) the name, address, business telephone number, and principal place of business of the registrant, and a general description of its business or activities;
- (2) the name, address, and principal place of business of the registrant's client, and a general description of its business or activities (if different from paragraph (1));
- (3) the name, address, and principal place of business of any organization, other than the client, that -
 - (A) contributes more than \$10,000 toward the lobbying activities of the registrant in a semiannual period described in section [1604](#)(a) of this title; and
 - (B) in whole or in major part plans, supervises, or controls such lobbying activities.
- (4) the name, address, principal place of business, amount of any contribution of more than \$10,000 to the lobbying activities of the registrant, and approximate percentage of equitable ownership in the client (if any) of any foreign entity that -
 - (A) holds at least 20 percent equitable ownership in the client or any organization identified under paragraph (3);

- (B) directly or indirectly, in whole or in major part, plans, supervises, controls, directs, finances, or subsidizes the activities of the client or any organization identified under paragraph (3); or
 - (C) is an affiliate of the client or any organization identified under paragraph (3) and has a direct interest in the outcome of the lobbying activity;
 - (5) a statement of -
 - (A) the general issue areas in which the registrant expects to engage in lobbying activities on behalf of the client; and
 - (B) to the extent practicable, specific issues that have (as of the date of the registration) already been addressed or are likely to be addressed in lobbying activities; and
 - (6) the name of each employee of the registrant who has acted or whom the registrant expects to act as a lobbyist on behalf of the client and, if any such employee has served as a covered executive branch official or a covered legislative branch official in the 2 years before the date on which such employee first acted (after December 19, 1995) as a lobbyist on behalf of the client, the position in which such employee served.
- (c) Guidelines for registration
 - (1) Multiple clients

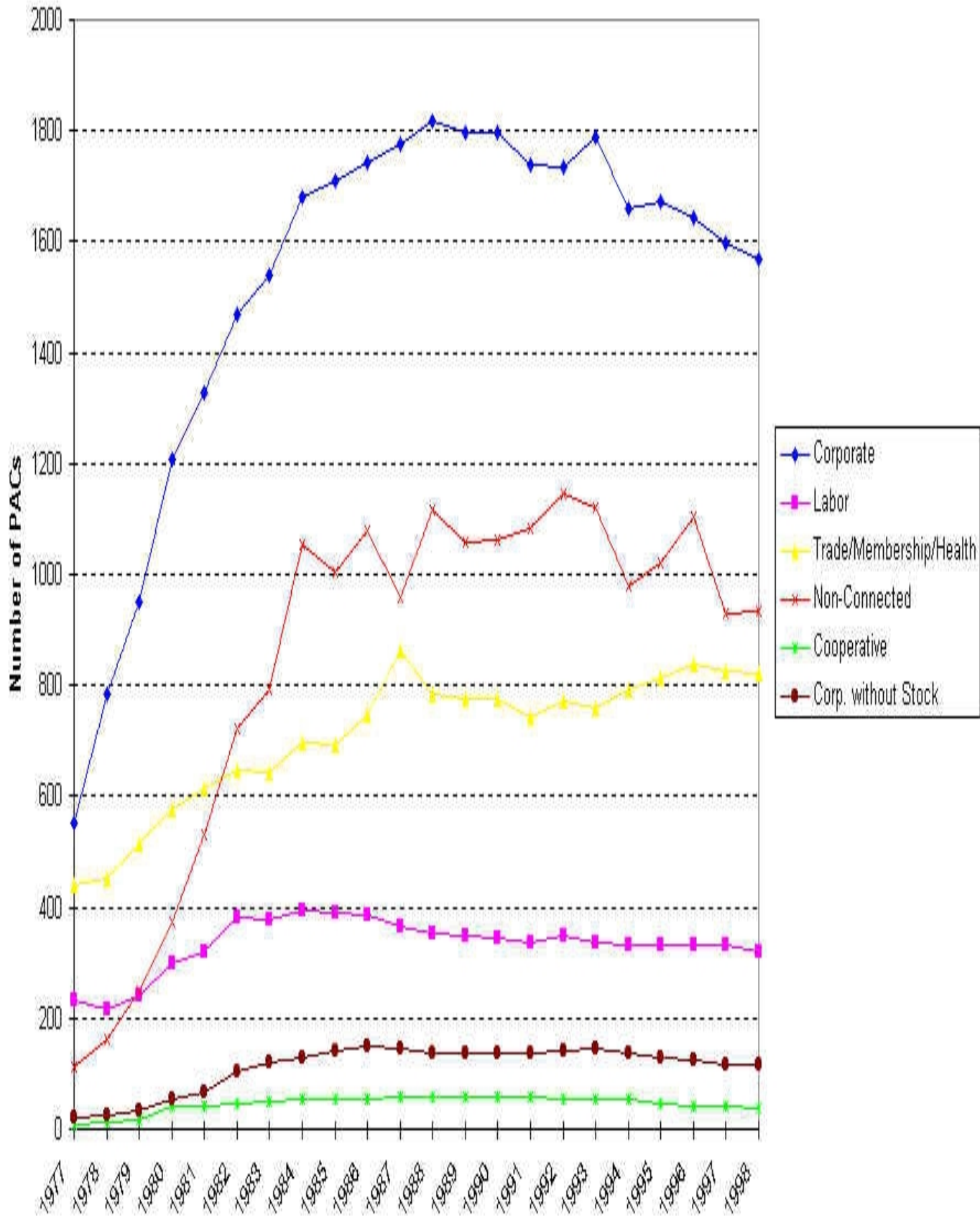
In the case of a registrant making lobbying contacts on behalf of more than 1 client, a separate registration under this section shall be filed for each such client.
 - (2) Multiple contacts

A registrant who makes more than 1 lobbying contact for the same client shall file a single registration covering all such lobbying contacts.
- (d) Termination of registration

A registrant who after registration -

 - (1) is no longer employed or retained by a client to conduct lobbying activities, and
 - (2) does not anticipate any additional lobbying activities for such client, may so notify the Secretary of the Senate and the Clerk of the House of Representatives and terminate its registration.

PAC Count - 1977 to Present





Ann4 Judaïté et politique étrangère Etats-Unis.htm

TOP 50 PAC'S - DISBURSEMENTS

JANUARY 1, 1999 THROUGH JUNE 30, 2000

RANK	NAME	DISBURSEMENTS
1	EMILY'S LIST	\$7,945,797
2	DEMOCRAT REPUBLICAN INDEPENDENT VOTER EDUCATION	\$5,699,684
3	NRA POLITICAL VICTORY FUND	\$5,178,401
4	INTERNATIONAL BROTHERHOOD OF ELECTRICAL WORKERS COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION	\$4,169,317
5	NEW REPUBLICAN MAJORITY FUND	\$3,715,012
6	ELECT LIFE	\$3,370,576
7	ASSOCIATION OF TRIAL LAWYERS OF AMERICA POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$3,307,769
8	MACHINISTS NON-PARTISAN POLITICAL LEAGUE	\$2,852,147
9	VOICE OF TEACHERS FOR EDUC/CMTE ON POL EDUC OF NY STATE UNTD TEACHERS (VOTE/COPE) OF NYSUT	\$2,750,790
10	DEALERS ELECTION ACTION COMMITTEE OF THE NATIONAL AUTOMOBILE DEALERS ASSOCIATION (NADA)	\$2,480,749
11	AMERICAN FEDERATION OF STATE COUNTY & MUNICIPAL EMPLOYEES	\$2,473,874
12	BLACK AMERICA'S POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$2,386,956
13	CAMPAIGN FOR WORKING FAMILIES	\$2,359,041
14	UNITED PARCEL SERVICE INC POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$2,327,953
15	UNITED TRANSPORTATION UNION (UTU) TRANSPORTATION POLITICAL EDUCATION LEAGUE	\$2,171,227
16	REALTORS POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$2,168,588
17	AMERICAN FEDERATION OF TEACHERS COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION	\$2,157,646
18	NATIONAL EDUCATION ASSOCIATION POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$2,043,361

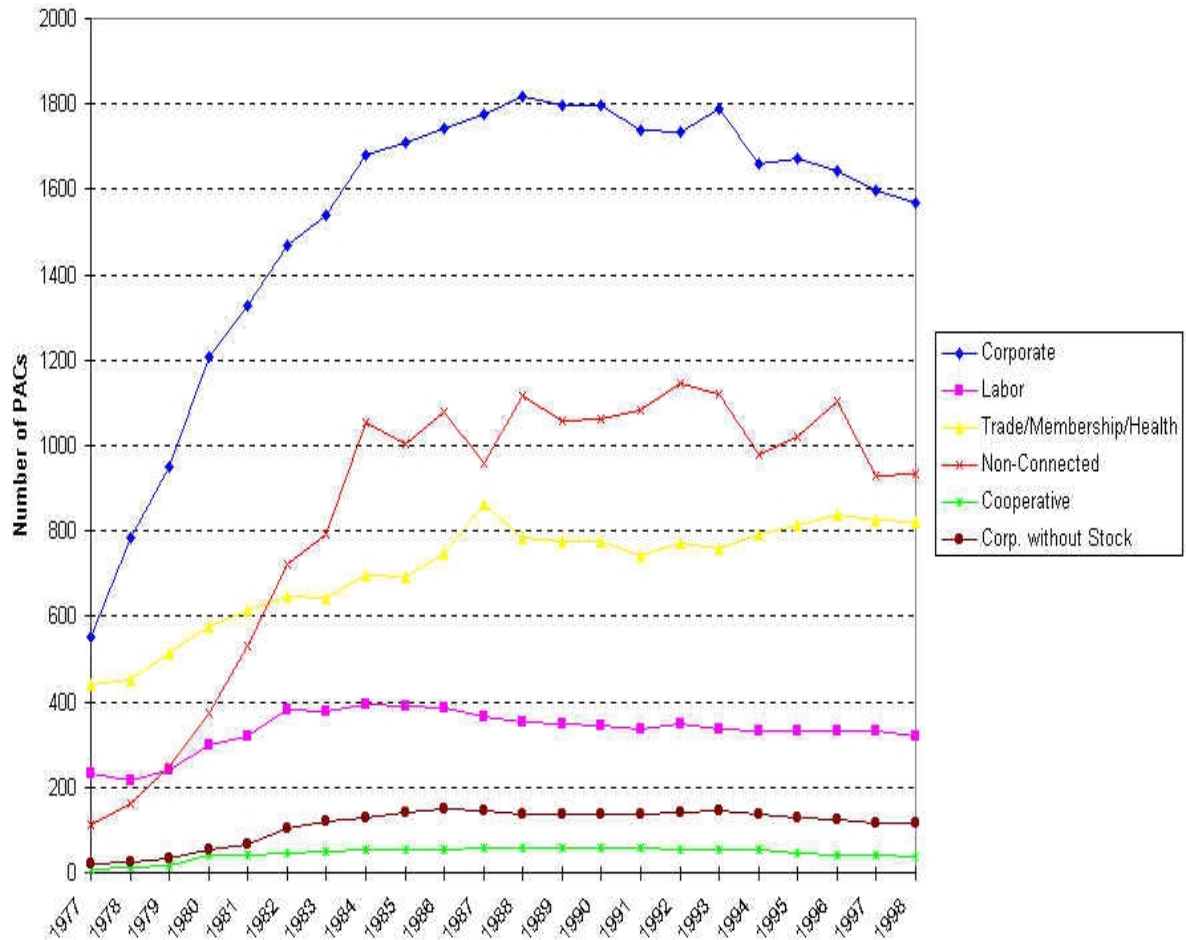
TOP 50 PAC'S - DISBURSEMENTS

JANUARY 1, 1999 THROUGH JUNE 30, 2000

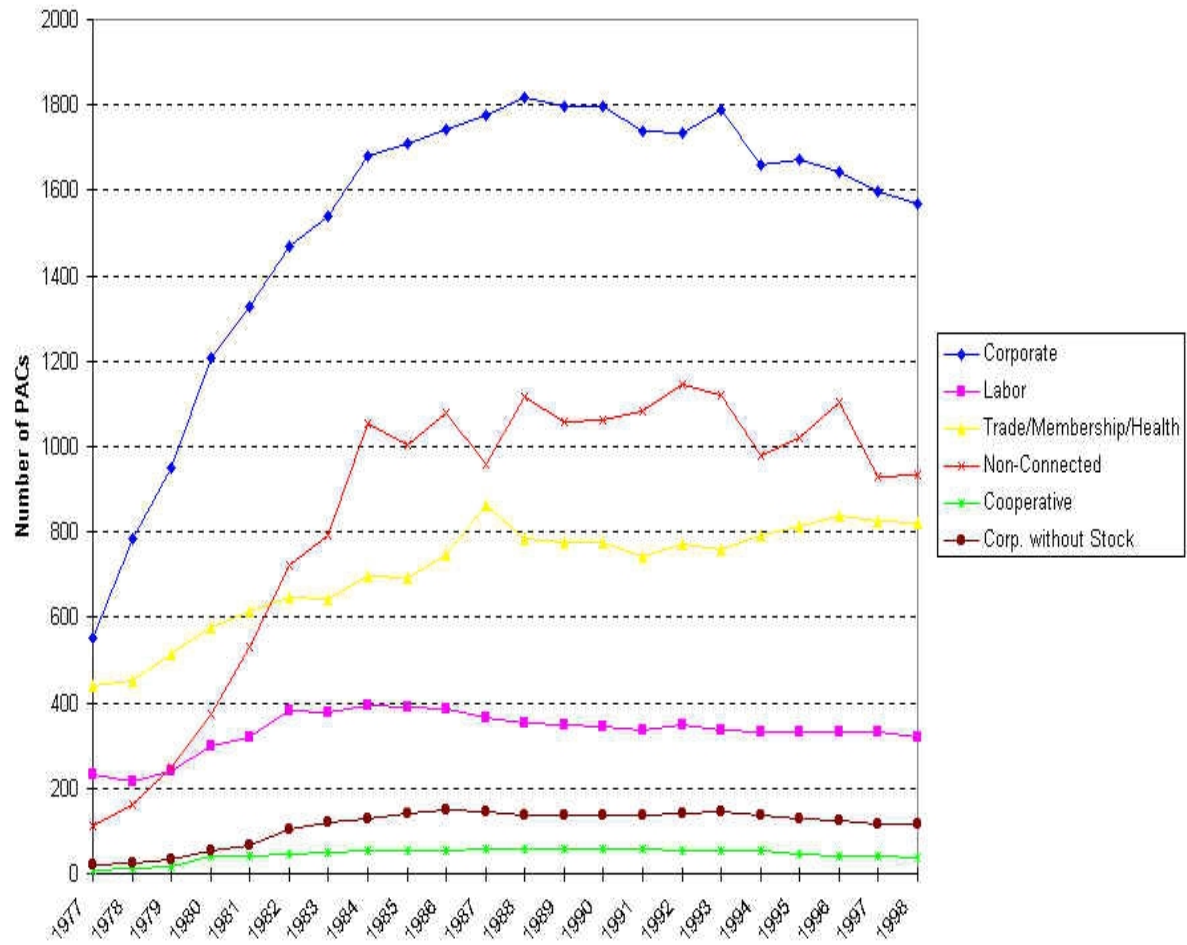
RANK	NAME	DISBURSEMENTS
1	EMILY'S LIST	\$7,945,797
2	DEMOCRAT REPUBLICAN INDEPENDENT VOTER EDUCATION	\$5,699,684
3	NRA POLITICAL VICTORY FUND	\$5,178,401
4	INTERNATIONAL BROTHERHOOD OF ELECTRICAL WORKERS COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION	\$4,169,317
5	NEW REPUBLICAN MAJORITY FUND	\$3,715,012
6	ELECT LIFE	\$3,370,576
7	ASSOCIATION OF TRIAL LAWYERS OF AMERICA POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$3,307,769
8	MACHINISTS NON-PARTISAN POLITICAL LEAGUE	\$2,852,147
9	VOICE OF TEACHERS FOR EDUC/CMTE ON POL EDUC OF NY STATE UNTD TEACHERS (VOTE/COPE) OF NYSUT	\$2,750,790
10	DEALERS ELECTION ACTION COMMITTEE OF THE NATIONAL AUTOMOBILE DEALERS ASSOCIATION (NADA)	\$2,480,749
11	AMERICAN FEDERATION OF STATE COUNTY & MUNICIPAL EMPLOYEES	\$2,473,874
12	BLACK AMERICA'S POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$2,386,956
13	CAMPAIGN FOR WORKING FAMILIES	\$2,359,041
14	UNITED PARCEL SERVICE INC POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$2,327,953
15	UNITED TRANSPORTATION UNION (UTU) TRANSPORTATION POLITICAL EDUCATION LEAGUE	\$2,171,227
16	REALTORS POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$2,168,588
17	AMERICAN FEDERATION OF TEACHERS COMMITTEE ON POLITICAL EDUCATION	\$2,157,646
18	NATIONAL EDUCATION ASSOCIATION POLITICAL ACTION COMMITTEE	\$2,043,361



PAC Count - 1977 to Present



PAC Count - 1977 to Present



Pro-Israel PAC Contributions to Federal Candidates, 1999-2000

Total Amount: \$1,909,404
 Total to Democrats: \$1,128,215 (59%)
 Total to Republicans: \$780,189 (41%)
 Number of PACs Making Contributions: 35

PAC Name	Affiliate	Total	Dems	Repubs
Americans for Good Government		\$85,100	\$26,600	\$58,500
BAYPAC		\$18,460	\$700	\$17,760
Bi-County PAC		\$31,000	\$22,000	\$9,000
California PAC		\$17,000	\$14,500	\$2,500
Chai PAC		\$672	\$672	\$0
Citizens Concerned for the Natl Interest		\$53,500	\$18,500	\$35,000
Citizens Organized PAC		\$85,000	\$62,000	\$23,000
City PAC		\$53,000	\$24,500	\$28,500
Delaware Valley PAC		\$10,500	\$8,250	\$2,250
Desert Caucus		\$146,500	\$73,000	\$73,500
East Midwood PAC		\$1,000	\$0	\$1,000
Florida Congressional Cmte		\$78,750	\$27,750	\$51,000
Georgia Peach		\$14,500	\$8,000	\$6,500
Grand Canyon Caucus		\$9,500	\$6,500	\$3,000
Heartland PAC		\$55,500	\$32,000	\$23,500
Joint Action Cmte for Political Affairs		\$173,004	\$166,004	\$7,000
Louisiana for American Security		\$25,750	\$6,000	\$19,750
Maryland Assn for Concerned Citizens		\$8,000	\$7,000	\$1,000
Mid Manhattan PAC		\$16,500	\$13,500	\$2,000
MOPAC		\$98,550	\$97,550	\$1,000
National Action Cmte		\$120,750	\$65,750	\$55,000

Text of the Wye River Memorandum October 23, 1998

On October 23, 1998, The Wye River Memorandum was signed in Washington D.C., between Israel and the PLO, following a nine-day summit hosted by U.S. President Mr. Bill Clinton in Wye Plantation, Maryland.

Below is the complete text of the Wye River Memorandum.

The following are steps to facilitate implementation of the Interim Agreement on the West Bank and Gaza Strip of September 28, 1995 (the "Interim Agreement") and other related agreements including the Note for the Record of January 17, 1997 (hereinafter referred to as "the prior agreements") so that the Israeli and Palestinian sides can more effectively carry out their reciprocal responsibilities, including those relating to further redeployments and security respectively. These steps are to be carried out in a parallel phased approach in accordance with this Memorandum and the attached time line. They are subject to the relevant terms and conditions of the prior agreements and do not supersede their other agreements.

I. FURTHER REDEPLOYMENTS

A. Phase One and Two Further Redeployments

1. Pursuant to the Interim Agreement and subsequent agreements, the Israeli side's implementation of the first and second F.R.D. will consist of the transfer to the Palestinian side of 13% from Area C as follows:

1% to Area (A)

12% to Area (B)

The Palestinian side has informed that it will allocate an area/areas amounting to 3% from the above Area (B) to be designated as Green Areas and/or Nature Reserves. The Palestinian side has further informed that they will act according to the established scientific standards, and that therefore there will be no changes in the status of these areas, without prejudice to the rights of the existing inhabitants in these areas including Bedouins; while these standards do not allow new construction in these areas, existing roads and buildings may be maintained.

The Israeli side will retain in these Green Areas/Nature Reserves the overriding security responsibility for the purpose of protecting Israelis and confronting the threat of terrorism. Activities and movements of the Palestinian Police forces may be carried out after coordination and confirmation; the Israeli side will respond to such requests expeditiously.

2. As part of the foregoing implementation of the first and second F.R.D., 14.2% from Area (B) will

106th CONGRESS
1st Session
H. R. 3196
IN THE SENATE OF THE UNITED STATES
November 5, 1999

Received; read twice and placed on the calendar

AN ACT

Making appropriations for foreign operations, export financing, and related programs for the fiscal year ending September 30, 2000, and for other purposes.

Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled,

That the following sums are appropriated, out of any money in the Treasury not otherwise appropriated, for the fiscal year ending September 30, 2000, and for other purposes, namely:

ECONOMIC SUPPORT FUND

For necessary expenses to carry out the provisions of chapter 4 of part II, \$2,177,000,000, to remain available until September 30, 2001: Provided, That of the funds appropriated under this heading, not less than \$960,000,000 shall be available only for Israel, which sum shall be available on a grant basis as a cash transfer and shall be disbursed within 30 days of the enactment of this Act or by October 31, 1999, whichever is later: Provided further, That not less than \$735,000,000 shall be available only for Egypt, which sum shall be provided on a grant basis, and of which sum cash transfer assistance shall be provided with the understanding that Egypt will undertake significant economic reforms which are additional to those which were undertaken in previous fiscal years, and of which not less than \$200,000,000 shall be provided as Commodity Import Program assistance: Provided further, That in exercising the authority to provide cash transfer assistance for Israel, the President shall ensure that the level of such assistance does not cause an adverse impact on the total level of nonmilitary exports from the United States to such country: Provided further, That of the

