AMÉRIQUES

La politique et l'argent : l'exemple des États-Unis

I. — Des chiffres fascinants mais publics

par MICHEL AURILLAC

M. Michel Aurillac, député de l'Indre, R.P.R., qui a présidé une mission d'information envoyée aux États-Unis par la commission des lois de l'Assemblée nationale, a étudié la manière dont sont réglementés, dans ce pays, les rapports entre la politique et l'argent. Alors qu'un débat est ouvert, en France, sur le financement des partis et des campagnes électorales, il tire les leçons de l'exemple américain dans ce domaine.

L'argent et la politique, telle est l'interrogation que ne cesse de se faire à elle-même la grande démocratie américaine, depuis 1925, où le Congrès vota une loi prohibant l'argent des affaires dans le monde de la politique, loi restée lettre morte ; mais surtout depuis 1974, où le scandale du Watergate soulève à travers tout le pays une lame de fond, moralisatrice, qui a atteint les élections fédérales mais aussi la vie politique de trente-deux États sur cinquante.

La lumière très crue que les Américains projettent désormais sur l'aspect financier de leur vie politique est quelque peu déconcertante pour un Français, quelle que soit son appartenance politique. Il est courant qu'un membre du Congrès, représentant ou sénateur, un membre d'une législature locale, donne, au dollar près, le coût de sa dernière campagne ou le niveau de sa collecte de fonds pour la prochaine. Les chiffres sont fascinants : ils vont de 50 000 dollars pour une circonscription sans histoire où le sortant n'est pas menacé, à 1 million de dollars pour la conquête d'un siège de sénateur fédéral. Une campagne présidentielle pourra coûter de l'ordre de 45 millions de dollars.

Avant de juger, il faut rétablir l'échelle : d'abord celle de l'immensité des États-Unis, seize fois la superficie de la France, quatre fois sa population, puis celle des circonscriptions. Il y a deux sénateurs par État, représentant en moyenne 2,5 millions d'habitants ; les membres de la Chambre des représentants ont des circonscriptions d'une moyenne de cinq cent mille habitants, près de six fois la moyenne française. Un député a

l'Assemblée de l'État de Californie représente plus de quatre cent mille habitants.

Cette différence d'échelle, s'ajoutant au fait que l'accès aux médias, radio, télévision, presse locale est normalement payant, explique le coût croissant avec les progrès des moyens de diffusion, notamment le développement de la radio et de la télévision locales, sensiblement plus élevé qu'en France et en Europe, des campagnes électorales. Encore cette appréciation est-elle imparfaite, car si on sait aujourd'hui à peu près tout du coût des campagnes américaines, on ne saurait en dire autant des pays européens, et de la France en particulier.

En simplifiant et en faisant la synthèse de la législation fédérale et de celle des États, la législation américaine en vigueur depuis 1974 peut être rassemblée sous trois grands thèmes : la divulgation et le plafonnement des dépenses électorales, l'introduction limitée de certains financements publics.

La divulgation des dépenses

La divulgation (*disclosure*) est probablement ce que la législation américaine a de plus novateur et de plus radical. Toutes les sommes versées à un candidat à une élection fédérale (présidentielle ou législative) doivent être déclarées par celui qui les verse comme par celui qui les reçoit. Il en est de même pour les élections au sein de trente-deux États dont la législation l'a prévu. Les dons anonymes ne sont autorisés que jusqu'à 100 dollars ; au-dessus, les paiements doivent être faits par chèque ou par virement, le nom, l'adresse et la profession du donateur devant être déclarés à l'appui du versement.

Toutes les dépenses du candidat doivent être déclarées quel qu'en soit le montant. Les menues dépenses d'un montant inférieur à 50 dollars peuvent, cependant, être regroupées par tranche de 50 dollars.

Les déclarations sont vérifiées et recoupées avec des méthodes d'expertise comptable faisant

appel à des spécialistes, à des juristes qualifiés, disposant d'ordinateurs, et pour le compte de commissions quasi juridictionnelles pouvant disposer du pouvoir de condamner à des amendes civiles lourdes (le Federal Election Commission, à Washington, la Fair Political Practices Commission, en Californie, le Board of Political Elections, en Illinois), sans préjudice des poursuites pénales qu'elles peuvent déclencher en saisissant l'attorney général fédéral ou de l'État.

Ces commissions sont composées sur une base bipartite comme il est courant aux États-Unis, mais leur délibéré est le plus souvent public, et leurs décisions sont rendues en faisant état de l'opinion de la minorité et sous le contrôle de la Cour suprême.

Les dossiers des candidats dûment contrôlés par la commission dont ils relèvent sont intégralement accessibles au public, qui peut en prendre copie pour un prix modique (dix cents la feuille à Washington et à Sacramento, vingt cents à Chicago). N'importe qui peut en prendre connaissance sans avoir à justifier d'un intérêt particulier, ni même de son identité. La publication dans la presse est libre. Toutefois dans certains États, dont l'Illinois, la personne qui veut obtenir copie d'un dossier doit remplir une demande qu'elle signe, dont le double est adressé au candidat. Sous cette réserve locale d'une portée assez limitée, la liberté d'accès à l'information sur le financement de la vie politique est la plus complète qui soit.

De fait, il est des plus facile de consulter le dossier d'un certain Jimmy Carter ou celui de Ronald Reagan. Il est facile de voir qui a donné, quoi et quand, ce qui a été dépensé pour la télévision, pour les transports, pour l'organisation matérielle de la campagne. En particulier, la commission fédérale veille à ce que le candidat sortant n'utilise aucun des moyens que sa fonction présidentielle, sénatoriale ou législative met à sa disposition pour l'exercice de son mandat.

C'est parfois un exercice périlleux mais il est accompli, face au public.

L'obligation de divulgation a été poussée en Californie à un point inimaginable. Dans cet État où la Constitution prévoit l'initiative populaire et le référendum de type suisse, c'est une initiative populaire qui, en 1974, a imposé contre le vœu des assemblées législatives et du gouvernement californiens l'obligation de publicité. Le référendum fut triomphal (70 % pour). Allant plus loin que la loi fédérale, la loi californienne oblige tous les groupes de pression (lobbies) à se faire enregistrer, à déclarer les personnes autorisées à parler en leur nom et les sommes qu'ils dépensent pour promouvoir leurs idées : syndicats ouvriers, organisations patronales, organisations féminines, ligues pour ou contre le tabac, pour ou contre l'avortement sont assujettis à cette obligation. La commission pour les pratiques politiques loyales publie chaque année un annuaire des groupes de pression.

Le plafonnement

Le plafonnement est la seconde caractéristique de la législation américaine, encore que limité pour le moment à la législation fédérale.

Les versements directs au comité de soutien d'un candidat ou à un comité politique d'un parti ou à un parti politique ne peuvent être effectués que par des personnes physiques. Les versements sont plafonnés à 1 000 dollars par candidat et par an lorsqu'ils sont destinés à financer une élection, 20 000 dollars lorsqu'il s'agit d'une organisation politique nationale ou 5 000 dollars pour une organisation politique locale mais sans que cet argent puisse être utilisé à des fins électorales.

Aucune personne physique ne peut dans l'année dépenser cumulativement plus de 25 000 dollars pour des financements politiques.

Les personnes morales, syndicats, entreprises, associations, ne peuvent verser d'argent directe-

ment pour une élection ou un parti politique. Par contre, elles peuvent, en le déclarant et en se soumettant à l'obligation de publicité, constituer des comités d'action politique (PAC), destinés à collecter l'argent de leurs adhérents (syndicats et associations) actionnaires ou de leur personnel (sociétés) sans pouvoir les solliciter plus de deux fois par an. Le montant de la collecte d'un PAC ne peut excéder 5 000 dollars par an.

Le complément de cette réglementation devrait être logiquement le plafonnement des dépenses électorales. Le Sénat et la Chambre des représentants s'y sont jusqu'ici refusés en ce qui concerne l'élection de leurs membres. Ils n'ont légiféré que pour l'élection présidentielle.

Depuis 1976, un candidat à la présidence ne peut dépenser plus de 10 millions de dollars pour les primaires et 20 millions de dollars pour l'élection proprement dite, ces sommes sont indexées sur le coût de la vie et s'élèvent aujourd'hui respectivement à près de 15 et près de 30 millions de dollars. Toutefois, la Cour suprême a estimé qu'un candidat qui ne ferait pas appel au financement public ne pourrait pas se voir opposer de limitation aux dépenses faites sur sa fortune personnelle. Cet hommage à la propriété privée et à la fortune acquise ne semble pas avoir de conséquence pratique sur l'actuelle campagne, aucun candidat sérieux n'ayant la fortune nécessaire pour user de cette ruineuse liberté.

La non-limitation du financement des campagnes autres que les campagnes présidentielles répond manifestement au souci des hommes politiques, déjà soumis aux lourdes contraintes de la divulgation, de ne pas se trouver limités au milieu de leur campagne, car ils estiment que la régulation de leurs dépenses sur une très longue période allant des primaires aux élections générales serait une obligation désagréable. Mais elle aboutit à des conséquences fâcheuses. Ainsi, en Californie, les manufactures de tabac ont, en 1978, dépensé 6 400 000 dollars pour combattre

avec succès une initiative visant à limiter la consommation de tabac, notamment dans les lieux publics !

Cet exemple passablement choquant est à l'origine d'un courant d'opinion qui voudrait réglementer l'apport de l'argent privé au niveau de l'État et même le prohiber. Il n'est pas exclu qu'un référendum puisse être provoqué à ce sujet en Californie dans les deux années qui viennent.

Prochain article :

**FINANCER
LES CAMPAGNES
ÉLECTORALES
PLUTOT QUE LES PARTIS**

Centre **ISTH** Centre

AUTEUIL - TOLBIAC

Institut privé des Sciences et
Techniques humaines

**EXPÉRIENCE PÉDAGOGIQUE
CONFIRMÉE DEPUIS 1953**

préparation au diplôme
d'état de

**L'EXPERTISE
COMPTABLE**

- Examen **PROBATOIRE**
(Octobre à Avril)
- **DECS** : trois certificats
(Novembre à Juin)

AUTEUIL 6, Av. Leon-Heuzey
75016 Paris Tel. 224.10.72

TOLBIAC 83, Av. d'Italie
75013 Paris - Tel. 585.59.35

**DROIT
Sciences Eco.**

Documentation sur demande

**Octobre à Juin
• Soutien annuel**

IPEC Enseignement supérieur privé
46, bd Saint-Michel, Paris 6^e
Téléphone : 633.81.23/329.03.71/354.45.87