

---

## Argent et élections aux États-Unis La campagne de 2012

---



**Anne Deysine**

*Jun 2012*

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte  
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Le programme États-Unis de l'Ifri publie une collection de notes en ligne nommées « Potomac Papers ». Revues par des experts avant publication, ces notes présentent des analyses de la politique américaine dans tous les domaines, ainsi que des évolutions sociales et des grands débats en cours aux États-Unis. Ces policy papers sont publiés soit en français soit en anglais avec un résumé d'une page dans les deux langues. La collection est éditée par Laurence Nardon, responsable du Programme Etats-Unis de l'Ifri.

Le programme États-Unis reçoit le soutien de :



**BNP PARIBAS**

**VIEL & Cie**  GROUPE  
VIEL



**3M**

ISBN : 978-2-36567-039-5  
Photo © FreeDigitalPhotos.net  
© Ifri, 2012 – Tous droits réservés

Ifri  
27 rue de la Procession  
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE  
Tel : +33 (0)1 40 61 60 00  
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60  
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles  
Rue Marie-Thérèse, 21  
1000 – Bruxelles – BELGIQUE  
Tel : +32 (0)2 238 51 10  
Fax : +32 (0)2 238 51 15  
Email : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : [ifri.org](http://ifri.org)

# Executive Summary

---

Financed primarily by the private sector, American electoral campaigns are particularly expensive. This regularly leads to clientelism and corruption scandals, and causes citizens to become disillusioned with politics.

The FECA (1974) and McCain-Feingold (2002) laws, with the addition of Supreme Court rulings (especially Buckley, 1976 and McConnell, 2002), had put in place regulations for electoral finance and speech and imposed certain transparency rules.

This intricate system, already bypassed in many ways, was upset in 2010 (Citizens United, SpeechNow). In effect, the Supreme Court ruled that businesses and unions have the same right as individuals to contribute to political life. Through Super PACs, which must not coordinate with the candidate that they are supporting, they can now spend unlimited amounts during a campaign.

This change has caused an unprecedented influx of money and negative advertisements in the November 2012 election campaign. Many people, including some Republicans, claim that the present situation is a danger to democracy.

Yet neither Congress nor the Federal Election Commission seem ready to address the problem. The only solution would be a reversal of the Supreme Court ruling on that issue. Indeed, major reversals of Supreme Court rulings have occurred several times throughout history.

## Ce qu'il faut retenir

---

Financées principalement par le secteur privé, les campagnes électorales aux États-Unis sont particulièrement onéreuses. Cela entraîne régulièrement des scandales liés au clientélisme et à la corruption, et provoque une désaffection des citoyens pour la vie politique.

Les lois FECA (1974) et McCain Feingold (2002), précisées par la jurisprudence de la Cour suprême (notamment *Buckley* 1976 et *McConnell* 2002) avaient mis en place un système de contrôle des financements et de la communication électorale et imposé certaines règles de transparence.

Ce système complexe, déjà contourné de nombreuses manières, se trouve bouleversé depuis 2010 (*Citizen United*, *SpeechNow*). En effet, la Cour suprême a jugé que les entreprises et les syndicats avaient le droit de contribuer au même titre que les individus à la vie politique. Au travers de super PAC, non coordonnés avec le candidat qu'ils soutiennent, ils peuvent participer sans limite aux « dépenses indépendantes » d'une campagne.

Cette évolution se traduit par un afflux d'argent et de publicités négatives véritablement inédit dans la campagne pour les élections de novembre 2012. De nombreuses voix, même chez les républicains, s'élèvent devant le risque de dévoiement de la démocratie.

Pourtant, ni le législateur, ni la Federal Election Commission ne semblent prêts à s'attaquer au problème. La seule solution serait un revirement de la jurisprudence de la Cour suprême, ce qui s'est vu à plusieurs reprises dans l'histoire.

# Sommaire

---

<b>INTRODUCTION : L'INCONTOURNABLE ARGENT .....</b>	<b>4</b>
<b>UN EFFORT POUR ENCADRER LES DEPENSES ELECTORALES : LES LOIS FECA ET MCCAIN-FEINGOLD.....</b>	<b>5</b>
<b>La loi FECA et la décision Buckley .....</b>	<b>5</b>
<b>La loi de 2002 et le soft money .....</b>	<b>8</b>
<b>DECISION CITIZENS : LA TOUTE-UISSANCE DES FACTIONS .....</b>	<b>9</b>
<b>PAC et super PAC.....</b>	<b>12</b>
<b>Les chiffres des super PAC .....</b>	<b>13</b>
<b>Mythes et réalités des super PAC .....</b>	<b>14</b>
<i>Le mythe de la transparence .....</i>	<i>15</i>
<i>Le mythe de la non-coordination .....</i>	<i>16</i>
<b>DEBUT DE BILAN ET PERSPECTIVES .....</b>	<b>17</b>
<b>Une opinion publique désabusée.....</b>	<b>17</b>
<b>Les risques pour le système.....</b>	<b>18</b>
<b>Ébauches de solutions.....</b>	<b>19</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>22</b>
<b>ANNEXE : RECETTES DES SUPER PAC .....</b>	<b>23</b>
<b>ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>25</b>

# Introduction

## L'incontournable argent

---

Dès les années 1960, des voix se sont élevées aux États-Unis contre l'augmentation rapide et permanente des dépenses électorales, qui sont financées pour l'essentiel sur fonds privés. Depuis, les sommes ont atteint des chiffres astronomiques, si bien que les critiques parlent maintenant d'« élections aux enchères » et d'élus porteurs des logos de tel ou tel. Il est vrai que les dérives successives sont dangereuses à la fois pour les candidats, qui ne contrôlent plus les messages médiatiques, pour les partis politiques, qui ne peuvent plus rivaliser avec les groupes indépendants, pour le fonctionnement des institutions et *in fine* pour la démocratie. On sait par exemple que les élus au Congrès passent davantage de temps à collecter des fonds qu'à légiférer ou tenter de trouver des compromis dans la capitale fédérale.

Plusieurs facteurs expliquent l'importance des sommes dépensées et la part minime des financements publics. Tout d'abord, seules les élections à la présidence bénéficient, et ce depuis 1974, d'un financement public, facultatif. Jusqu'à 2010, seuls les individus et les Comités d'Action Politique (Political Action Committees, PAC) pouvaient contribuer, puisque entreprises (depuis 1907) et syndicats (depuis 1947) étaient soumis à une interdiction de verser directement de l'argent aux campagnes des candidats au Congrès des États-Unis et à la présidence. Des échappatoires très efficaces avaient cependant été trouvées au travers des PAC et avec le *bundling*. Puis sont apparus les groupes 527, les groupes 501(c) et, depuis 2010, les super PAC.

Par ailleurs, une campagne électorale est un marché des idées, hautement concurrentiel, au sein duquel les opinions doivent pouvoir s'exprimer et circuler. La tendance est donc à la surenchère entre candidats, partis et groupes divers. Les sommes sont d'autant plus élevées qu'il est très difficile de légiférer et réglementer. Il existe donc peu de réglementations, tant au niveau fédéral en ce qui concerne les élections présidentielles et au Congrès des États-Unis, qu'au niveau des États pour les élections au poste de gouverneur ou de membres de la législature de l'État.

---

Anne Deysine est professeur à l'université Paris Ouest Nanterre La Défense.

# Un effort pour encadrer les dépenses électorales : les lois FECA et McCain-Feingold

---

Les rares lois sur le financement de la vie politique ont été adoptées depuis le début du xx<sup>e</sup> siècle, soit à l'occasion d'une loi plus générale (ainsi la loi Pendleton de 1883, qui crée la fonction publique fédérale, prévoit également qu'il est contraire à la loi d'« acheter » un poste), soit en raison des pressions de l'opinion publique sur le Congrès à la suite de scandales. Ce fut le cas avec le blanchiment de fonds électoraux dans l'affaire du Watergate et plus tard lors des scandales qui ont émaillé la campagne de réélection du président Clinton en 1996 (ainsi la « mise aux enchères » de la chambre du président Lincoln à la Maison-Blanche). Dans les deux cas et après un temps plus ou moins long, le Congrès vota une loi qui fut immédiatement contestée pour atteinte à la Constitution. La première fut le *Federal Election Campaign Act* (FECA) dans sa version de 1974 et la seconde le *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA) de 2002, dite loi McCain-Feingold.

## La loi FECA et la décision Buckley

Avec la loi FECA votée en 1971 et amendée en 1974, le Congrès met en place des plafonds de dépenses, des limites aux contributions et une transparence accrue. S'y ajoute un mécanisme de financement public facultatif des élections présidentielles lors des trois étapes de la campagne : les primaires, la convention de désignation du candidat qui a généralement lieu durant l'été précédant les élections et enfin l'élection générale. Dans la culture du contentieux qui caractérise les États-Unis, les recours pour inconstitutionnalité furent immédiats. Les opposants à la loi considéraient que la limitation des dépenses et de contributions constituaient une violation à la liberté d'expression garantie par le Premier amendement de la Constitution de 1787. La Cour suprême accepta de se saisir de l'affaire.

Dans sa décision *Buckley v. Valeo* du 30 janvier 1976, la Cour suprême établit un *distinguo* entre les « contributions », qui peuvent être limitées, car de trop grosses contributions encouragent la corruption et l'apparence de corruption, et les « dépenses électorales », dont certaines ne peuvent être limitées sous peine de porter atteinte à la liberté d'expression. Elle déclara ainsi

inconstitutionnelle une grande partie de la loi FECA, à commencer par le mode de désignation des membres de la Federal Election Commission (FEC), l'agence fédérale créée par la loi<sup>1</sup>.

La décision Buckley invalide donc les plafonds de dépenses électorales, au motif que ceux-ci portent atteinte à la liberté d'expression. Cette attitude se résume dans la formule : « L'argent, c'est de l'expression. » Sans entrer dans la question pourtant fondamentale du rôle du juge et de la légitimité d'une telle décision qui revient à démanteler la loi FECA, le résultat est que les dépenses ont continué à augmenter et que l'inégalité entre les candidats s'est renforcée. Il est vrai que la Cour avait pris soin de préciser dans sa longue opinion que son rôle n'était pas d'égaliser le processus électoral. Adoptant une approche stricte, elle considéra que le financement des élections n'est pas assimilable à un « comportement<sup>2</sup> » (*conduct*) mais à de l'« expression » (*speech*). Parallèlement, la Cour refusa de considérer que le gouvernement avait un intérêt essentiel à égaliser le processus électoral, ce qui était pourtant l'un des objectifs affichés du Congrès.

Elle déclara donc inconstitutionnels les plafonds sur les dépenses électorales<sup>3</sup>, ouvrant la voie à ce qu'on appelle le *soft money*. À l'origine et tel que cela ressort d'un règlement de la FEC, cet argent non réglementé devait être utilisé uniquement pour sensibiliser les électeurs, les inciter à s'inscrire sur les listes électorales et à aller voter le jour de l'élection (pratique dite « *Get out the vote* », GOTV), et non pour influencer une élection fédérale. Peu à peu, ce *soft money* a été utilisé au niveau fédéral pour financer des messages recommandant expressément la victoire d'un candidat ou la défaite de son adversaire, puis des publicités négatives. Le *soft money* inclut aussi les dépenses faites par les candidats sur leur fortune personnelle, ainsi que les « dépenses indépendantes » (*independent expenditures*, voir *infra*), c'est-à-dire non coordonnées avec un candidat.

Il est vrai que la cour valida les mécanismes et modalités de financement public, les dispositions touchant à la divulgation des contributions et les plafonds de contributions. Mais le résultat est un mécanisme déséquilibré et loin de ce qu'avait voulu le Congrès. La

---

<sup>1</sup> Mais cette partie de la décision était attendue car la procédure choisie contrevenait avec celle que prévoit habituellement la Constitution : il était prévu que le président et les deux présidents de chambre désignent chacun deux membres, alors que la Constitution prévoit la désignation par le président et l'approbation par le Sénat.

<sup>2</sup> La jurisprudence est ici *United States v. O'Brien* de 1968. Dans cette affaire, la juridiction suprême avait déclaré constitutionnelle une loi qui interdisait de brûler les cartes de conscription à la guerre du Vietnam. Ceux qui contestaient la loi estimaient que brûler sa carte était une expression symbolique d'opposition qui donc devait bénéficier de la plus haute protection du Premier amendement. La Cour, pourtant progressiste à l'époque, avait considéré que c'était au contraire un « comportement », délictueux, qui entravait l'action du gouvernement.

<sup>3</sup> C'est uniquement lorsqu'un candidat accepte des fonds publics pour une campagne présidentielle qu'il est tenu de respecter les plafonds de dépenses. Cela explique que Bush y ait renoncé en 2000 et 2004, ainsi qu'Obama en 2008 et probablement les deux candidats en 2012.



lecture des comptes rendus d'audition dans les deux Chambres en 1974 fait apparaître les priorités de l'époque : il s'agissait de minimiser les possibilités de corruption et « apparence de corruption » – car même si la corruption n'est pas avérée, le soupçon nourrit la désaffection et le cynisme des électeurs. L'autre objectif était une transparence accrue via des obligations de divulgation auprès de la FEC. Mais si le siège de cette dernière est situé tout près de celui du FBI dans la capitale fédérale, ses pouvoirs sont loin d'être similaires. Surtout, la pratique a montré que les six membres de la FEC, trois républicains et trois démocrates, sont généralement prisonniers de votes partisans et condamnés au blocage.

Parce que ce débat domine depuis 1976 (décision *Buckley*), il est bon de réfléchir à la question **du Premier amendement et de la liberté d'expression**. Pour le grand théoricien de la justice John Rawls, la valeur des libertés politiques doit être approximativement la même pour tous les citoyens, quelle que soit leur position économique ou sociale. Chacun doit avoir de bonnes chances de se faire élire et/ou d'influencer le processus de prise de décision politique. C'est le principe de « juste valeur de la liberté politique ». L'application de ce principe va de soi pour le droit de vote, au moins depuis le mouvement des droits civiques.

En matière de financement des élections, le débat se joue non seulement entre liberté et égalité mais aussi au sein même du principe de liberté. Ainsi, réglementer les contributions électorales en les plafonnant de façon à égaliser le poids des donateurs risque de limiter la liberté (théorique) du candidat de mener la campagne qu'il souhaite (dans la réalité, il cherchera et trouvera ailleurs les fonds dont il a besoin dans un système essentiellement privé). Ceux qui s'opposent à toute réglementation invoquent les libertés individuelles mais ne prennent pas en compte les effets plus généraux d'une absence de règles. Par exemple, l'argent permet de faire dominer un message politique particulier. De même, s'il n'y a pas suffisamment de modalités de divulgation des donateurs (*disclosure*), l'électeur ne saura pas qui a donné à qui et pour qui. Dans un système non réglementé, les électeurs n'ont aucun moyen de savoir si leur élu les représente effectivement ou s'il représente ceux qui ont financé sa campagne.

Pourtant, pendant dix ans, la loi FECA a eu des effets bénéfiques et on a assisté à un certain assainissement de la vie politique américaine. Très vite, cependant, des effets pervers se sont fait sentir, tels la protection des élus en place, devenus indélogeables face à des adversaires dont le manque de notoriété devient difficile à rattraper lorsque les contributions qu'ils collectent sont limitées (1 000 dollars à l'époque). Puis sont venus la multiplication des Comités d'action politique (PAC), le *bundling* (regroupement de contributions individuelles en « paquets » susceptibles d'attirer

l'attention et la reconnaissance du candidat ; 35 % des contributions d'Obama à fin mai 2012) et l'apparition du *soft money*, avec pour résultat 4 milliards de dollars dépensés pour la campagne électorale 2000, toutes élections et dépenses confondues.

Un autre danger de la généralisation du recours au *soft money* tenait au fait qu'il était souvent extorqué aux entreprises ne voulant pas risquer de s'aliéner un candidat ou un parti.

## **La loi de 2002 et le soft money**

C'est pour mettre fin à un nouveau distinguo entre ce qu'on appelait à l'époque les *advocacy ads* (« voter pour X »), qui étaient réglementés, et les publicités politiques sur un sujet particulier (*issue advocacy*), financées par le *soft money* non réglementé, et devant le poids des scandales, que fut adoptée, après six années de résistance au Congrès, la loi BCRA de 2002, aussi appelée McCain-Feingold du nom de ses défenseurs. Elle vise essentiellement à proscrire le *soft money* et limiter les publicités à la télévision. Il s'agissait d'interdire aux syndicats, entreprises et groupes divers de financer juste avant les élections des publicités de type *issue advocacy*, qui dans les faits avaient un impact réel sur les chances d'un candidat.

C'est dans le texte de la loi McCain-Feingold qu'on trouve la définition de deux notions essentielles, les « dépenses indépendantes » (*independent expenditures*) et les « communications électorales » (*electioneering communications*). Les dépenses indépendantes font référence à l'achat de temps de parole dans les médias pour prôner spécifiquement la victoire ou la défaite d'un candidat, à condition qu'il n'y ait pas de coordination avec la campagne du candidat. À la suite de *Buckley*, les partis politiques, les PAC, les individus (et depuis 2010 les entreprises privées et les syndicats au travers des super PAC) sont autorisés à financer sans limite des dépenses indépendantes, qui ne sont pas considérées comme des contributions. Le terme *electioneering communication* renvoie aux spots télévisés qui font de l'*issue advocacy* et qui sont diffusés juste avant les élections. La loi McCain-Feingold les interdit dans les trente jours qui précèdent des élections primaires et dans les soixante jours qui précèdent des élections générales.

La loi McCain-Feingold fut aussitôt contestée mais la Cour suprême valida ses deux principales dispositions dans la décision *McConnell* de 2003 : l'interdiction du *soft money* et la réglementation des publicités télévisées avant les élections primaires et générales.

## Décision *Citizens* : la toute-puissance des factions

---

Après quelques années d'apparent *statu quo*, une décision de la Cour suprême de 2010, complétée par une décision de la Cour d'appel du District de Columbia, ont redonné la première place aux « factions », contre lesquelles Madison avait déjà mis en garde en 1788, et aux intérêts particuliers, qui incluent aussi bien la Chambre de commerce américaine (Amcham) que de riches propriétaires de casinos.

Les dispositions en vigueur n'avaient jamais été totalement efficaces car la créativité des candidats et des responsables de campagne est sans limite lorsqu'il s'agit de faire circuler des fonds. Les campagnes électorales emploient plusieurs centaines de personnes, de nombreux conseillers et d'onéreux spécialistes des médias et des relations publiques ; elles consomment des sondages et produisent des publicités télévisées. Le besoin d'argent est immense et à chaque fois, les modestes restrictions mises en place sont contournées.

Les limites apportées par la loi FECA furent notamment tournées par la pratique du *bundling*. Lorsque les sommes devinrent trop limitées au niveau fédéral, l'argent fut donné aux partis politiques au niveau local qui les ont utilisées à des opérations d'inscription sur les listes électorales ou d'incitation à aller voter le jour de l'élection, puis à des publicités négatives, activités non couvertes par la loi FECA. C'est le *soft money*, que la loi McCain-Feingold a cherché à encadrer.

Mais ce dispositif a des effets pervers au détriment des partis politiques, plus contraints et donc en situation de concurrence défavorable par rapport aux groupes indépendants. De même, la montée en puissance des dépenses indépendantes est un moyen de contourner la limitation sur les contributions. Au lieu de donner des sommes (limitées par la loi) à un candidat, on dépense cet argent de façon indépendante et donc illimitée.

En dernier lieu, les mesures de divulgation de la loi McCain-Feingold furent tournées par la création des groupes 527. Ces derniers doivent s'enregistrer auprès du service des impôts (Internal Revenue Services, IRS) en tant qu'organisation politique ayant l'intention d'influer sur des élections fédérales mais leur action se situe hors du champ d'application de la FEC. Ils n'ont à divulguer que

les contributions destinées à être utilisées à titre de dépense indépendante ou de communication électorale.

Avec la décision *Citizens United v. FEC* de janvier 2010, la Cour met à bas les interdictions qui empêchaient grandes entreprises et syndicats de contribuer directement aux campagnes électorales. En leur accordant la même protection qu'aux personnes physiques en matière de liberté d'expression, elle les autorise à dépenser sans limite. C'est un revirement par rapport à cent ans de jurisprudence traitant avec davantage de rigueur les financements émanant des sociétés et des syndicats que ceux des individus. *Citizens* est suivie d'une décision de la cour d'appel du district de Columbia (*SpeechNow.org v. FEC*) de mars 2010, qui poursuit le raisonnement et conclut que les contributions faites à des PAC qui n'ont pour seule activité que de faire des dépenses indépendantes et ne servent pas de canal à des contributions, ne peuvent être limitées, sauf à porter atteinte au premier amendement.

Ces deux décisions sont à l'origine de l'apparition des « super PAC », ce nouveau type d'organisation autorisé à accepter des contributions illimitées de sociétés, syndicats et riches individus, et de l'utilisation des groupes « 501(c) », du nom de la section du code des impôts qui leur accorde une exonération fiscale sans pour autant les soumettre aux obligations de divulgation. Le tandem super PAC/groupes 501(c) ouvre en grand les vannes de l'argent privé et diminue le niveau de transparence qui seul pouvait contrebalancer l'impact des sommes en jeu.

La décision *Citizens* détruit l'unique base juridique qui pouvait servir à justifier une réglementation, celle qui découle de *Buckley* : « lutter contre la corruption et l'apparence de corruption ». Elle a été largement condamnée, y compris par le président Obama lors du discours sur l'état de l'Union prononcé quelques jours après sa publication.

La question de droit soulevée par *Citizens* touche à la section 203 de la loi McCain-Feingold interdisant aux entreprises de financer sur fonds propres des publicités télévisées avant les élections. Cette interdiction s'applique clairement à la télévision, au câble et au satellite mais ne précise pas le cas de la vidéo à la demande (VOD). En l'espèce, la société *Citizens United* avait réalisé un film attaquant la candidate Hillary Clinton et destiné à être diffusé par VOD. Le premier juge fédéral saisi confirma l'interdiction contenue dans la loi, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour suprême, qui avait validé cette section de la loi pour tenir compte des attributs financiers et juridiques spécifiques des grandes entreprises. En effet, ces dernières sont considérées comme possédant des capacités

particulières pour amasser des fonds qui risquent de créer un « avantage injuste sur le marché politique<sup>4</sup> ».

En conséquence, la cour considéra qu'il y avait risque de distorsion représentant un danger de corruption réelle ou apparente, même lorsque les sommes étaient utilisées pour financer des dépenses indépendantes et non des contributions à destination des candidats. Elle valida les limites pesant sur les dépenses indépendantes faites par des sociétés en se fondant sur l'intérêt qu'a le gouvernement de limiter les distorsions dans le cadre de sa lutte contre la corruption. *Citizens United* saisit alors la Cour suprême – qui accepta le pourvoi – et formula son nouveau recours de façon plus spécifique.

Malgré ces précédents bien établis, la Cour suprême programma une deuxième série d'auditions et demanda aux parties de répondre à une question qui n'avait été soulevée par aucune d'entre elles dans le cas du premier contentieux : « La Cour suprême doit-elle revenir sur les jurisprudences *Austin* et *McConnell* traitant de la section 203 du BCRA ? » Les plaidoiries furent très suivies car c'était la première fois que la juge Sotomayor siégeait et le Conseil (*Solicitor General*) pour l'administration Obama était Elena Kagan, devenue depuis juge à la Cour suprême. La Cour suprême opéra un revirement à une petite voix de majorité, celle du juge Kennedy (par cinq voix contre quatre), rejetant la doctrine de distorsion et expliquant que le premier amendement interdit au gouvernement d'essayer d'égaliser l'arène politique et de rétablir une relative égalité entre individus et groupes susceptibles d'influencer le résultat des élections. Il n'est pas possible de limiter l'expression politique d'une personne, physique ou morale, simplement parce qu'elle est fortunée. Pour la majorité de la Cour, les interdictions étaient clairement inconstitutionnelles puisqu'elles opéraient une discrimination à l'encontre des grandes entreprises. Les opinions dissidentes, rédigées en particulier par le juge Stevens, montrent la virulence des débats internes à la Cour suprême.

**Le débat sur le premier amendement** repose sur deux lectures totalement opposées. Pour les tenants du premier amendement (opposés à toute réglementation du financement des élections), plutôt des républicains, la question est de savoir si le Congrès peut, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Constitution et lorsqu'il justifie d'un intérêt légitime, limiter la liberté d'expression des personnes physiques ou morales. La réponse est non car les Pères fondateurs n'ont, d'après eux, jamais eu l'intention de confier au Congrès le soin de réglementer les entreprises ou les lobbyistes.

---

<sup>4</sup> Voir la décision *Austin* de 1990 : les entreprises bénéficient de l'existence perpétuelle, de la responsabilité limitée et des conditions favorables de l'accumulation et la répartition d'actifs.

Pour les réformistes, qui sont plutôt des démocrates, la question est de savoir si les personnes morales peuvent jouir des mêmes droits et libertés que les individus et donc se voir reconnaître une liberté d'expression que le premier amendement interdit de limiter. Et la réponse est non.

## PAC et super PAC

Dès la publication de la décision *SpeechNow*, les premiers super PAC sont créés. Ils sont bien différents des PAC traditionnels, qui avaient pour but de servir d'intermédiaires aux entreprises et aux syndicats qui n'avaient pas le droit de verser directement des fonds à un candidat. Les super PAC, eux, ne sont pas autorisés à verser quoi que ce soit aux candidats ni à se coordonner avec eux, mais peuvent accepter des contributions illimitées et dépenser de façon illimitée.

Ancêtres des super PAC, les PAC classiques continuent de jouer un rôle important par leur nombre, le nombre de personnes employées et les fonds collectés. Parce que l'activité d'un PAC est surveillée par l'opinion publique (grâce à l'obligation de divulgation) et par les actionnaires dans le cas fréquent d'un PAC créé par une entreprise, les PAC ont généralement une politique prudente. Ainsi, ils se définissent le plus souvent comme bipartisans.

### Obligations des entités considérées comme « comités politiques » par la FEC

	Obligation de rapport à la FEC	Contributions aux candidats fédéraux	Limites sur les contributions aux candidats fédéraux	Limites sur les contributions au niveau fédéral
<b>Comité du parti</b>	Oui	Oui	5 000 \$ par candidat par élection	30 800 \$ par an pour les individus***
<b>Comité du candidat</b>	Oui	Oui	2 000 \$ par candidat par élection	2 500 \$ par candidat par élection***
<b>PAC traditionnel</b>	Oui	Oui	5 000 \$ par candidat par élection	5 000 \$ par an pour les individus***
<b>Groupe 527</b>	Non sauf IE* ou EC**	Non	NA	Non
<b>Super PAC</b>	Oui	Non	NA	non
<b>Groupe 501(c)</b>	Non sauf IE* ou EC**	Non	NA	Non

Source : Sam Garrett, *The State of Campaign Finance Policy*, CRS Report R41542, <http://www.fec.gov/info/contriblimits.pdf>

#### Légende :

\*IE : Dépenses indépendantes.

\*\*EC : Communications électorales.

\*\*\*La loi FECA prévoit également d'autres plafonds.

## Les chiffres des super PAC

La montée en puissance des super PAC s'est faite très rapidement dans les mois qui ont suivi la décision *SpeechNow* de mars 2010, puisque l'on en comptait 79 ayant dépensé plus de 80 millions de dollars en fin d'année. Notons que 2010 était une année sans élection présidentielle et que la totalité des sommes a été investie dans des campagnes au Sénat ou à la Chambre<sup>5</sup>.

Les super PAC qui ont soutenu un candidat dans l'élection présidentielle de 2012 ont souvent adopté un nom ronflant. C'est le cas de *Make Us Great Again* (Rick Perry), *Our Destiny* (Jon Huntsman), *Citizens for a Working America* (Ron Paul) et surtout *Restore Our Future* (Mitt Romney) et *Priorities USA Action* (Barack Obama). D'autres sont multicandidats, comme le groupe *American CrossRoads*, créé par Karl Rove, qui a collecté et dépensé 25,8 millions en 2010, soit 28,7 % des sommes totales dépensées par les super PAC cette année-là. Il y a aussi des super PAC au niveau du Congrès, ainsi le *Strong Utah PAC* ou les conservateurs *Freedom Works* ou *Concerned Taxpayers for America*.

Les chiffres de fin décembre 2011 communiqués à la FEC font apparaître que 150 super PAC ont collecté 160 millions de dollars. Sur cette somme, 85 % correspondent à des contributions supérieures à 100 000 dollars et 35 des donateurs, individus, entreprises ou syndicats ont versé une somme supérieure à un million de dollars.

En 2008, les deux grands partis avaient dépensé 1,5 milliards de dollars alors que les super PAC n'existaient pas. Il est prévu qu'ils injectent en 2012 la somme gigantesque de cinq à dix milliards dans les États pivots et surtout au niveau des campagnes pour le Congrès. En réalité, beaucoup dépend du moment et du lieu où l'argent est utilisé. Si un million de dollars ne pèse pas grand-chose dans la campagne présidentielle, la même somme peut faire basculer une élection à la Chambre des représentants.

La montée en puissance des super PAC explique l'explosion des dépenses indépendantes dès 2010 : plus 300 % par rapport aux élections législatives de mi-mandat de 2006. Pour tenter de comparer les forces en présence il faut dorénavant comptabiliser les fonds de campagne du candidat, ceux du parti et surtout ceux du super PAC et de ses organes associés. Ces derniers peuvent écraser l'adversaire sous un flot de publicités négatives. Le super PAC de Romney a utilisé ses millions de dollars pour marteler des publicités contre Santorum ou Gingrich lors des primaires, puis anti-Obama durant

---

<sup>5</sup> Les calculs effectués par le CRS à partir des chiffres de la FEC font apparaître que 60 % des sommes à la Chambre étaient en faveur de candidats démocrates et à peu près la même proportion en faveur de candidats républicains au Sénat. Mais comme les campagnes au Sénat coûtent toujours plus cher, en partie en raison de la taille de la circonscription électorale, les sommes dépensées par les républicains ont été supérieures.

l'élection générale, et cible tout particulièrement les États pivots. C'est l'une des raisons pour lesquelles le candidat Obama a décidé en janvier 2012, malgré les vives critiques des puristes, de faire de même. Lui aussi aidera indirectement son super PAC à collecter des fonds que celui-ci pourra ensuite dépenser à sa guise mais de façon « non coordonnée ».

## **Mythes et réalités des super PAC**

Les super PAC peuvent certes recevoir des sommes illimitées de la part des grandes sociétés et c'est cet aspect particulier qui a suscité le tollé. Mais cela se produit peu en réalité en raison des obligations de divulgation. Aucune entreprise visible comme IBM ou General Electric ne veut risquer de s'aliéner une partie de l'opinion publique. L'exemple de la société Target, chaîne de vêtements qui avait versé des fonds destinés à un candidat favorable aux entreprises mais également ouvertement hostile aux homosexuels, illustre ces dangers. La réaction des consommateurs et les menaces de boycott avaient été immédiates.

Les chiffres provenant des rapports soumis à la FEC et l'examen des versements par des sociétés figurant sur le classement Fortune 500 montrent que ce sont plutôt de petites entreprises non cotées en bourse et des millionnaires qui n'ont pas à se préoccuper de leur image qui versent aux super PAC – pour l'essentiel des montants compris entre 25 000 et 250 000 dollars. Seules deux entreprises connues ont versé des sommes importantes : 750 000 dollars pour Oxbow et 1 million de dollars pour Eli Publishing.

En revanche, on constate une augmentation sensible des sommes versées aux groupes 501(c). Ces groupes, qui n'ont pas à révéler leurs donateurs, ont financé 300 millions de dollars de dépenses indépendantes en 2010. Entreprises et syndicats préfèrent de loin verser à ces groupes, comme par exemple la Chambre de commerce américaine.

Pour la Cour suprême dans sa majorité actuelle, c'est pourtant la transparence seule qui doit réguler le financement des campagnes. Le juge Scalia, par exemple, ne mâche pas ses mots : la transparence est nécessaire car il faut exiger des citoyens qu'ils assument la responsabilité de leurs actes politiques ; c'est ce qui nourrit le courage civique et sans cela la démocratie est vouée à l'échec. C'est aussi le message des défenseurs du premier amendement qui insistent sur les obligations de divulgation et minimisent le rôle pernicieux des super PAC.



## Le mythe de la transparence

En matière d'obligation de rapport à la FEC, les super PAC sont soumis aux mêmes règles que les PAC non connectés, c'est-à-dire non affiliés à une société ou un syndicat<sup>6</sup>. Ils ont l'obligation de s'enregistrer auprès de la FEC, de divulguer le nom de leurs donateurs et les sommes versées<sup>7</sup>. Les informations sont disponibles sur le site de la FEC.

La loi prévoit que quiconque dépense plus de 10 000 dollars en publicité politique doit remplir un formulaire auprès de la FEC, mais celle-ci a interprété cette obligation comme ne s'appliquant que si le donateur a fléchi ses fonds pour une utilisation bien spécifique, ce qui est rarement le cas. En conséquence, l'identité des donateurs et le montant des dons restent à l'abri des regards. La composition de la FEC (trois démocrates et trois républicains) explique sans doute son manque de détermination pour faire respecter les obligations de divulgation, en particulier sur les groupes se livrant à la fois des activités de campagne et à des activités de sensibilisation plus générale qui ne sont pas couvertes par la loi.

Le résultat de l'inaction de la FEC est que seule la moitié des groupes ont respecté les obligations de divulgation. De surcroît, divulgation n'est pas transparence. Lorsqu'on voit que 1 million de dollars a été versé par une entité nommée W Spann LLC, on ne sait rien tant que l'on n'a pas mené un travail d'investigation et découvert qu'un ancien dirigeant de Bain Capital, le fonds d'investissement de Mitt Romney, a créé cette société écran afin de faire transiter les contributions. Ce qui a permis de remonter la piste de ce donateur négligent est qu'il avait domicilié cette société écran à la même adresse que Bain Capital. En dernier lieu, les groupes sont organisés comme des poupées russes, imbriqués de façon à dissimuler leurs activités en s'abritant derrière ceux des groupes qui ne sont pas soumis aux obligations de divulgation, les groupes 501(c).

De plus en plus souvent, un super PAC coordonne son activité avec un groupe 501(c). À eux deux, ils bénéficient à la fois de la non-exigence de divulgation et de la possibilité de dépenser sans limites. La « Coopérative pour les médecins américains », appellation derrière laquelle se cache un assureur en responsabilité

---

<sup>6</sup> La plupart des 4600 PAC sont rattachés (« *connected* ») à une entreprise (1600), un syndicat (272) ou un groupe professionnel (995). Les PAC non connectés sont soumis aux mêmes obligations et sont en expansion rapide.

<sup>7</sup> Les super PAC doivent communiquer le total de leurs recettes et de leurs dépenses, les coordonnées de ceux qui versent plus de 200 dollars en une ou plusieurs fois et les détails concernant les dépenses supérieures à 200 dollars ainsi que l'objet de la dépense en termes assez précis. Ainsi la mention « dépenses administratives » ne suffit pas mais un poste « salaire » est accepté. Des rapports périodiques ainsi que des rapports pré- et postélections et des rapports de fin d'année doivent être fournis avant le 31 janvier de l'année suivant une élection. Les super PAC doivent aussi détailler séparément leurs dépenses indépendantes et dans un délai de 48 heures si celles-ci sont supérieures à 10 000 dollars. Il faut préciser le nom du candidat qui a bénéficié des dépenses indépendantes et préciser si la dépense a été faite en faveur ou contre un candidat.

professionnelle, a par exemple versé 2,4 millions à son propre super PAC afin que celui-ci achète des publicités politiques. Résultat : le public n'a aucun moyen de savoir qui a financé ces publicités et qui se cache derrière cette entité.

*Idem* pour *CrossRoads GPS*, la petite sœur 501(c) du super PAC *American CrossRoads*. Elle a collecté 76,8 millions de dollars en 2011 (selon le *Center for Public Integrity*), contre 46,4 pour *American Crossroads*. Il y a également *Americans for Prosperity*, créée par les frères Koch, le syndicat *Teamsters* ou la Chambre de commerce américaine, qui dépensent sans limite en publicités à la télévision. Cette dernière affirme se livrer à des activités de « bien-être social », ce qui inclut des campagnes sur des questions de société comme l'avortement ou les hausses d'impôts. Le système est si parfait que certains ont pu parler de « légalisation du blanchiment d'argent ».

On peut donc se demander si les juges de la Cour suprême ont fait preuve de naïveté, huit sur les neuf ayant validé de telles dispositions et tous s'accordant à prôner la transparence comme « le meilleur des désinfectants ».

## Le mythe de la non-coordination

La Cour suprême a bien précisé dans la décision *Citizens* qu'elle n'avait l'autorité pour réglementer l'activité politique que si celle-ci était susceptible de corrompre. Or, selon elle, les super PAC ne peuvent avoir d'influence corruptrice puisqu'ils sont soumis à obligation de divulgation (voir *supra*) et non coordonnés avec les candidats. Or, la FEC ne fait rien pour faire respecter un minimum de non-coordination. Ainsi, si un candidat prononce son discours mais part immédiatement avant que la collecte de fonds ne commence, la FEC accorde sa bénédiction. De même, elle autorise les candidats et les super PAC à avoir recours aux mêmes cabinets d'avocats, de médias et de conseil. Il n'est pas rare que les dirigeants de ces super PAC voyagent avec les candidats alors qu'ils sont censés rester indépendants de leurs campagnes.

Les liens personnels entre candidats et dirigeants des super PAC sont également fréquents. Sheldon Adelson, qui a versé 16,5 millions de dollars au super PAC de Newt Gingrich, voyait régulièrement le candidat. Il en est de même pour le millionnaire Foster Friess, qui a financé l'autre conservateur des primaires républicaines de 2012, Rick Santorum. Et du côté démocrate, c'est la même chose : à la tête du super PAC qui soutient le président Obama, on trouve Bill Burton, qui travaillait auparavant à la Maison-Blanche.

## Début de bilan et perspectives

---

### *Une opinion publique désabusée*

Un sondage CNN/*Opinion Research Company* de 2011 fait apparaître que 86 % des Américains considèrent que les élus fédéraux sont essentiellement influencés par les pressions de leurs donateurs. Les deux tiers d'entre eux sont convaincus que les élections sont à vendre, le candidat le mieux nanti l'emportant sur le meilleur. Même si ce n'est pas vrai, les apparences sont dangereuses et la situation entraîne non seulement cynisme et désaffection de la part des électeurs mais renoncement à la vie politique de candidats talentueux et sérieux qui estiment que le prix à payer est trop élevé.

Les critiques ne proviennent pas uniquement du camp démocrate. Plusieurs républicains, dont le candidat à la présidence en 2008 John McCain, à l'origine de la loi de 2002, rappellent la nécessité des limitations et le risque réel de graves scandales<sup>8</sup>. Mais toute réforme semble vouée à l'échec. D'une part, la plus petite atteinte au premier amendement et à la liberté d'expression telle qu'interprétée par la Cour suprême actuelle sera immédiatement sanctionnée ; d'autre part, les législateurs qui bénéficient du système en amont n'ont aucun désir de le modifier.

Une autre étude, menée par le Centre Brennan pour la justice de l'université de New York fait aussi apparaître les dangers que la montée en puissance des supers PAC et des groupes non soumis à transparence font courir à la démocratie. Soixante-dix pour cent des sondés mentionnent les risques de corruption et 25 % les risques de baisse de la participation électorale, en particulier dans les catégories les plus modestes, les Africains-Américains et les Latinos. L'échantillon de 1 015 adultes interrogés inclut des démocrates et des républicains et les craintes sont exprimées à parts égales par les deux camps. Soixante-huit pour cent d'entre eux sont convaincus que l'élu favorisera la société donatrice plutôt que l'intérêt public. Plus globalement, les dépenses des super PAC affectent la confiance des électeurs et l'espoir qu'ils ont de pouvoir peser sur le résultat des élections et les politiques publiques à venir.

Cela ne peut qu'avoir un impact négatif sur le taux de participation aux élections, qui est un problème récurrent de la vie politique américaine.

---

<sup>8</sup> Propos cités sur [robert.reich.org](http://robert.reich.org).

## Les risques pour le système

La nouvelle donne fait donc courir de nombreux risques. Le premier est celui du clientélisme. Bien sûr, il est plus grand dans le cas des contributions mais il existe aussi pour les dépenses indépendantes faites par des groupes extérieurs : le candidat se sentira redevable de la même façon, même si c'est indirectement et de façon plus subtile. Mais la Cour a refusé de voir ce danger<sup>9</sup>.

La domination des groupes indépendants et de leurs dépenses indépendantes constitue un autre problème. Dans la mesure où ces dernières sont concentrées sur quelques campagnes électorales (en 2010, ce fut en particulier le cas d'un siège de sénateur du Colorado), elles risquent de submerger les dépenses du candidat et celles des comités du parti. Or, ces groupes indépendants sont irresponsables aux sens juridique et politique ; ils ont qui plus est une durée de vie réduite et peuvent changer de nom à volonté. Les abus ne sont donc jamais sanctionnés ni par la loi ni par une atteinte à l'image. Rappelons l'impunité de la campagne de diffamation menée par le groupe *Swift Boat Veterans for Truth* contre le candidat démocrate John Kerry en 2004.

Les candidats semblent être devenus les otages de ces groupes, qui peuvent à leur gré maintenir une candidature en survie artificielle – ainsi celle des conservateurs Rick Santorum et Newt Gingrich, tous deux candidats à l'investiture républicaine pour l'élection présidentielle de 2012. Les super PAC peuvent aussi tenter de torpiller une candidature qui fait ombrage à leur poulain. Nous avons pu observer la débauche de spots négatifs anti-Santorum financés par le super PAC de Gingrich avant certaines primaires clés en 2012 et celui de Romney bombardant de publicités négatives l'*ex-speaker* de la Chambre des représentants. Le poids des super PAC est encore plus important dans les élections au Congrès.

Les publicités négatives sont devenues un vrai fléau, qui tire vers le bas le niveau du débat politique. Les chiffres font apparaître que 72 % des spots télévisés financés par les super PAC critiquent les adversaires du candidat soutenu. Au printemps 2012, les chiffres de la campagne Romney et ceux de son super PAC montrent que la quasi-totalité des spots télévisés produits ont été négatifs.

Comme on l'a vu, les entreprises préfèrent faire transiter les fonds par des groupes 501(c), dont le statut ne requiert pas la divulgation. Il y a donc un autre risque pour le système, celui d'une expression anonyme financée par des donateurs anonymes.

Un dernier risque mis en lumière par les enquêtes d'opinion est que tous ces éléments cumulés aboutissent à décourager la

---

<sup>9</sup> Dans l'affaire *Caperton v. AT Massey Coal*, de 2009, touchant l'élection d'un juge de la cour suprême de l'État de Virginie de l'Ouest, la Cour avait condamné l'attitude du juge mais en précisant que ce type d'influence est peu probable dans la plupart des cas de dépenses indépendantes.

participation financière des citoyens. Le candidat Obama était parvenu en 2008 à mobiliser un grand nombre de petites contributions : 6 millions en sommes inférieures à 100 dollars et une contribution moyenne de 80 dollars (sur un total de 300 millions)<sup>10</sup>. Il n'est pas certain que cela se reproduise en 2012. La science politique a en effet mis en lumière que la participation des électeurs de base dépend très largement de la capacité des élites à les mobiliser. Or, les politiques sont confrontés à la concurrence des groupes extérieurs, concurrence qu'on peut qualifier de déloyale dans la mesure où les super PAC sont libres alors que candidats et partis doivent collecter des contributions limitées par la loi. De surcroît, en raison de la loi McCain-Feingold, ils ne peuvent plus faire appel au *soft money* pour financer les opérations d'inscription sur les listes électorales et d'incitation à voter. Le risque est grand qu'une priorité absolue soit donnée à des stratégies de collecte de fonds concentrées sur de petits groupes de donateurs ultra-riches, au détriment des électeurs de base.

## **Ébauches de solutions**

L'adoption d'un nouvel amendement à la Constitution restreignant la protection absolue de la liberté d'expression aux seules personnes physiques serait une solution intéressante mais n'a aucune chance de se concrétiser. Plusieurs éléments sont responsables de la situation actuelle. Le premier est l'inaction du Congrès qui a toujours refusé d'agir sauf à être soumis à une intense pression des électeurs. Le second est l'immobilisme de la FEC (qui n'a fait qu'adopter des opinions consultatives) et le dernier est la jurisprudence de la Cour suprême.

Certains s'efforcent de limiter les abus par voie législative (tant au niveau local que fédéral), en faisant adopter des textes requérant davantage de transparence et de non-coordination. Il faudrait élargir les règles de divulgation afin que les échappatoires soient moins nombreuses. C'est l'objet de la proposition de loi *Disclose 2012*. Les commissions compétentes dans les deux chambres se sont bien gardées d'examiner le texte. À leur décharge, le lobbying des groupes concernés s'est chiffré en millions de dollars, (100,2 millions de dollars en 2010 pour la seule Chambre de commerce). La proposition prévoit d'élargir les critères de transparence mais aussi de resserrer le calendrier afin que les groupes soumis à divulgation effectuent les démarches en temps voulu et de façon à ce que les électeurs aient accès à cette information avant le vote proprement dit.

Renforcer les règles touchant à la non-coordination entre super PAC et candidats, en élargissant la définition du terme et en

---

<sup>10</sup> En fait, il faut relativiser cela, car une même personne peut verser plusieurs fois une somme modeste et bien différencier don et donateur.

faisant en sorte que certaines activités aujourd'hui autorisées (voyages en commun, recours aux mêmes cabinets de conseil) soient désormais clairement interdites serait une deuxième voie. Ainsi, si un super PAC fonde sa stratégie de communication sur des informations qui ne sont pas publiques, il faut pouvoir en déduire que son action est coordonnée avec la campagne du candidat et que les règles en matière de divulgation et de plafonds doivent s'appliquer. Un modèle possible serait les règles appliquées par la Securities and Exchange Commission<sup>11</sup> (SEC) pour réglementer les délits d'initiés.

Étendre le champ du financement public, chantier entamé pour les élections présidentielles par la loi de 1974, est une autre solution, préconisée par de nombreux groupes d'intérêt public. L'État fédéral propose une aide en trois temps. Lors des primaires, il verse au candidat une somme équivalente aux contributions privées qu'il a collectées (système de *matching funds*). Des fonds sont ensuite versés au Parti pour l'organisation de la convention de désignation du candidat. Enfin, pour la campagne nationale, une somme est mise à la disposition du candidat à condition que celui-ci ne dépasse pas les plafonds de dépenses fixés par la loi. C'est cette exigence d'une limitation des dépenses qui a sonné le glas de ces dispositions. Pourtant, de tels systèmes existent pour les élections au niveau de certains États et sont à l'étude pour l'État de New York.

Il faut garder à l'esprit que les Américains ne sont pas favorables au financement public. Alors que les sommes servant au financement public sont prises sur le budget fédéral et n'entraînent aucun coût supplémentaire pour les contribuables – qui doivent simplement cocher une case dans leurs déclarations d'impôts indiquant leur souhait qu'une partie de leurs impôts serve à financer les élections –, peu d'entre eux l'ont fait. Si peu en réalité qu'il avait fallu faire passer la somme affectée d'un dollar à trois dollars par électeur. Une grande partie de l'opinion publique et des politiques eux-mêmes, surtout chez les républicains, voient dans le financement public des campagnes électorales un système qui ferait des politiciens des « assistés sociaux ».

La deuxième voie est contentieuse. Il s'agit de faire pression sur la Cour suprême en intentant de nombreux recours devant les juridictions, tant étatiques que fédérales. Ces recours pourraient remonter jusqu'à la juridiction suprême en espérant que celle-ci entende la voix de l'opinion publique et choisisse enfin de privilégier un électorat informé et participatif. Mais, de même que la Cour suprême a estimé que son rôle n'était pas d'égaliser le processus électoral, elle n'a pas fait jusqu'ici cette lecture du premier amendement. Au contraire, sa lecture inverse depuis la décision *Buckley* aboutit à empêcher toute réglementation des dépenses en matière de communication politique au nom de la liberté d'expression, et à conférer aux personnes morales les mêmes droits

---

<sup>11</sup> SEC : équivalent de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en France.

et libertés qu'aux personnes physiques. À court terme, il y a très peu de chances qu'on assiste à un revirement de jurisprudence.

Mais l'histoire nous a montré que la Cour suprême finit toujours par se rallier à l'opinion dominante. C'est le revirement de la Cour dans une décision de 1937 qui met fin à son opposition systématique aux mesures du *New Deal* et modifie sa philosophie en matière d'intervention de l'État et de législation sociale. C'est la décision *Brown* de 1954 qui met fin à la ségrégation en abrogeant la doctrine « séparés mais égaux ». Si les citoyens continuent à se mobiliser, la jurisprudence *Citizens* pourrait tomber en désuétude ; la Cour pourrait être conduite à réduire par touches successives le champ d'application du premier amendement.

## Conclusion

---

Le rôle de l'argent est réel et pernicieux, en particulier parce qu'il alimente le cynisme et la désaffection des électeurs. Parmi ces derniers et selon un sondage récent, seuls 10 % approuvent encore l'action du Congrès. Cette perte de confiance dans les mérites de la démocratie représentative entraîne une désaffection pour la vie politique en général et pour la participation électorale en particulier. D'autres éléments du système visent à saper cette confiance. Le découpage électoral partisan, par exemple, revient à attribuer les circonscriptions à des partis en amont des élections. C'est donc au niveau des primaires que se joue l'élection, ce qui incite les candidats à durcir leurs positions, à droite chez les républicains et à gauche chez les démocrates. C'est l'une des causes de la polarisation à laquelle on assiste actuellement et qui provoque de nombreux blocages au Congrès.

Quand le politique ne peut plus apporter de réponse aux problèmes économiques et sociaux, il importe à la société civile de se mobiliser. Il faut rendre du pouvoir aux citoyens et tenter d'apporter des solutions aux vrais problèmes tant politiques qu'économiques auxquels sont confrontées nos anciennes démocraties. C'est ce que les citoyens, les nombreuses associations et groupes d'intérêt public de tendance progressiste, comme Common Cause ou le Center for Responsive Politics, ont commencé à faire. N'oublions pas que les États-Unis sont un État extrêmement décentralisé et que les initiatives peuvent démarrer de la base, au niveau d'une ville ou d'un État, pour ensuite rayonner et prendre de l'ampleur. Mais cette montée en puissance risque de prendre du temps.



## Annexe : recettes des super PAC

---

### Contributions déclarées à la FEC par les principaux super PAC au 31 avril 2012

	<b>Contributions reçues</b>
<b>Total pour les principaux PAC</b>	\$192,161,834
<b>Restore Our Future</b> (Mitt Romney)	\$56,512,700
<b>American Crossroads</b>	\$29,757,700
<b>Winning Our Future</b> (Newt Gingrich)	\$23,908,000
<b>Red White and Blue Fund</b> (Rick Santorum)	\$15,916,100
<b>Priorities USA Action</b> (Barack Obama)	\$10,313,100
<b>Club for Growth Action</b>	\$6,609,670
<b>Tea Party Express Presidential Campaign</b>	\$6,537,410
<b>Make Us Great Again</b> (Rick Perry)	\$5,585,940
<b>American Bridge 21st Century PAC</b>	\$5,360,110
<b>Congressional Leadership Fund</b>	\$5,223,750
<b>House Majority PAC</b>	\$4,538,540
<b>FreedomWorks for America PAC</b>	\$4,146,590
<b>Majority PAC</b>	\$4,131,250
<b>Endorse Liberty</b> (supports Ron Paul)	\$3,695,380
<b>Our Destiny PAC</b> (supports Jon Huntsman)	\$3,166,240
<b>Americans For a Better Tomorrow, Tomorrow</b> (supports Stephen Colbert)	\$1,203,960
<b>Revolution PAC</b> (supports Ron Paul)	\$1,198,500
<b>Women Vote!</b> (supports Pro-Choice Democrat women)	\$1,068,170
<b>Rethink PAC</b> (supports Anti-Scott Brown in Massachusetts)	\$695,411
<b>9-9-9 Fund</b> (supports Herman Cain)	\$617,670
<b>DGA Action</b>	\$604,537
<b>Restoring Prosperity Fund</b>	\$433,256
<b>Santa Rita super PAC</b> (supports Ron Paul)	\$429,336
<b>Strong America Now</b> (supports Newt Gingrich)	\$249,435

<b>Leaders for Families super PAC</b> (supports Rick Santorum)	\$165,050
<b>1911 United</b> (supports Barack Obama)	\$62,108
<b>Patriot Majority PAC</b>	\$15,947
<b>Partnership for America's Future</b>	\$9,097
<b>Citizens United super PAC</b>	\$6,877

Source : Propublica.org, page consultée le 18 juin 2012

## Éléments de bibliographie

---

### Ouvrages

Corrado, Anthony et Sorauf, Frank (eds), *Campaign Finance Reform: A Source Book*, The Brookings Institution, 1997.

Deysine, Anne, *Les Institutions politiques aux États-Unis*, Document d'études, La Documentation française, 2<sup>e</sup> édition, 2010.

*Les États-Unis aujourd'hui : une nouvelle donne*, La Documentation française, 2010 ; ed.

Domhoff, G. William, *Who Rules America?* Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, 1967 ; *The Powers that be: Processes of Ruling Class Domination in America*, Random, New York, 1978.

Mills, C. Wright, *The Power Elite*, Oxford University Press, New York, 1956, 2000 ; Trad fr. *L'Élite du pouvoir*, Maspéro.

*Money, Politics, and the Constitution: Beyond Citizens United*, The Brennan Center for Justice and The Century Foundation, 2011.

*The Supreme Court and Election Law: Judging Equality from Baker v. Carr to Bush v. Gore* (NYU Press 2003).

### Sources primaires

FECA of 1974 (Public Law 93-443) & Hearings

1976 amendments to FECA of 1971 (Public Law 92-283) & Hearings

1979 amendments to FECA of 1971 (Public Law 96-187) & Hearings

BCRA of 2002 & hearings

FEC Annual Reports

## **Références des décisions citées (sur le site de la Cour ou celui de l'université de Cornell)**

Austin v. Michigan Chamber of Commerce, 494, .S. 652 (1990)  
Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976)  
McConnell v. FEC (124 S. Ct 619,657 (2003)  
Citizens United v. FEC, 130 S. Ct. 876, 915 (2010).

## **Périodiques**

The State of Campaign Finance Policy: Recent Developments, CRS Report, 18 juillet 2011.

Blumenthal, Paul, "Super PAC'\$500,000-Plus Donors Account for Majority of Money", *The Huffington Post*, March 14, 2012.

"12 Months After: the Effects of Citizens United on Elections and the Integrity of the Legislative Process", *Public Citizen*, 9, 2011.

Interview by Terry Gross with Trevor Potter, attorney to comedian Stephen Colbert, Fresh Air, *National Public Radio*, Feb. 23, 2012.

Barnes, Robert, "Supreme Court Faces Pressure to Reconsider Citizens United Ruling", *Washington Post*, May 20, 2012.

Johnson, Charles S., "Schweitzer Signs Initiative Opposing Corporate Donations", *Billings Gazette*, May 3, 2012.

Deysine, Anne, « L'arrêt Mc Connell v. FEC », *Revue Tocqueville*, mai 2004.

Deysine, Anne, « Les sursauts de la démocratie américaine », *Revue des Deux Mondes*, décembre 2004.

## **Sites Internet**

Center for Responsive Politics : [OpenSecret.org](http://OpenSecret.org)

Common Cause : <http://www.commoncause.org/>

Federal Election Commission : <http://fec.gov/fec.gov>

Project Vote Smart : [votesmart.org](http://votesmart.org)

Brennan Center for Justice at NYU School of Law,  
[brennancenter@nyu.edu](mailto:brennancenter@nyu.edu)

Le blog de Rick Hasen : [electionlawblog.org](http://electionlawblog.org)

## ***Chiffres des super PAC***

<http://projects.propublica.org/pactrack/#committee=all>

<http://www.propublica.org/blog/item/super-PAC-propublicas-guide-to-the-new-world-of-campaign-finance>

[http://www.huffingtonpost.com/2011/09/26/super-pacs-secret-money-campaign-finance\\_n\\_977699.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/09/26/super-pacs-secret-money-campaign-finance_n_977699.html)

## La collection des Potomac Papers

Nicol C. Rae, « The Democratic Party under Obama and Beyond », n° 12, mars 2012.

Gilbert N. Kahn, « Jewish Activism in the United States : Is J Street a Passing Phenomenon ? », n° 11, février 2012.

Laurence Nardon, « Le conservatisme texan », n° 10, janvier 2012.

Navtej S. Dhaliwal, « U.S. Demographics : the Hispanic Boom », n° 9, septembre 2011.

Yves-Marie Péréon, « L'anti-environnementalisme, nouveau thème des conservateurs américains », n° 8, septembre 2011.

Gabrielle Durana, « La Californie en 2011, entre dynamisme et entraves », n° 7, juin 2011.

Larry J. Sabato, « Where Now for Obama ? », n° 6, janvier 2011.

Sylvie Laurent, « Où va l'école américaine ? », n° 5, octobre 2010.

Page Somerville Robinson, « I'm not a Feminist, but... : a Comparative Analysis of the Women's Movement in the US and France », n° 4, septembre 2010.

François Vergniolle de Chantal, « Internet et Politique », n° 3, juin 2010.

Anne-Lorraine Bujon, « Au cœur de l'Amérique, le mouvement des Tea Parties », n° 2, février 2010.

Yves-Marie Péréon, « A la veille de Copenhague, Obama et l'environnement », n° 1, novembre 2009.

Vous pouvez accéder à toutes ces notes  
en les téléchargeant sur le site de l'Ifri.