

JOURNAL

Le voting record aux Etats-Unis

ALAIN BROUILLET

Le *voting record* désigne la pratique qui consiste dans la publication des votes émis par les membres du Congrès des Etats-Unis. Mais les organisations qui procèdent à l'inventaire des votes de tous les sénateurs et représentants ne limitent pas leur tâche à cette seule opération : elles portent un jugement qualitatif sur les votes qui interviennent et classent les parlementaires à partir de leur bilan législatif ; elles invitent ensuite leurs adhérents à se prononcer, le moment venu, en faveur des élus qui ont pris parti dans un sens jugé conforme aux valeurs qu'elles défendent. Le *voting record* conduit par extension ses promoteurs à descendre dans l'arène politique et à faire campagne à propos de votes qui n'ont pas encore eu lieu. Réalité composite, le *voting record* recouvre donc l'inventaire des votes, la notation et le classement de tous les *Congressmen*, les campagnes de presse et d'opinion qui précèdent ou suivent les décisions prises par la Chambre des Représentants et le Sénat des Etats-Unis.

Trois catégories d'organisations publient, à l'heure actuelle, les *voting records* des membres du Congrès. Les groupes de pression pointent, tout d'abord, les votes des représentants et des sénateurs. Les élus dont les votes sont jugés conformes à l'intérêt protégé reçoivent le soutien financier du *lobby* et méritent la gratitude électorale de ses membres. Des associations proches du Parti démocrate ou du Parti républicain répertorient en second lieu les votes du Congrès. Enfin, pratiquent le *voting record* des mouvements qui militent en faveur de causes où des considérations d'ordre politique, philosophique ou moral se mêlent à la défense d'intérêts diversifiés, tels que la protection des consommateurs, la défense de l'environnement,

le droit à l'information, les libertés civiques, etc. Au total le *Congressional Research Service* a recensé près de 60 organisations qui ont recours au *voting record*. Quelles sont ces organisations ?

Les syndicats qui assurent la défense d'intérêts de caractère individuel ou collectif publient le *voting record* des membres du Congrès, mais ne prennent en considération que les votes qui les concernent directement. Ces organisations sont les plus nombreuses. Elles agissent à visage découvert, sont enregistrées en tant que *lobbies* auprès du Congrès, interviennent auprès de ses membres, perçoivent des cotisations, éditent des journaux et publient à intervalles réguliers, une fois par an en général, le *voting record* de tous les représentants et sénateurs. On relève parmi elles des organismes tels que : *American Rifle Association*, *American Federation of Teachers*, *National Tax Payers Union*, *United Auto Workers*, *American Farm Bureau Federation*, etc. Pour le compte de l'AFL-CIO, le *Committee on Political Action* (COPE), dans le cadre des deux périodiques qu'il publie : *Federationist* et *AFL-CIO News*, dresse l'inventaire des *voting records* des membres du Congrès.

Deux organisations : *The American Conservative Union*, et *Americans for Democratic Action* utilisent le *voting record* pour appeler — ou rappeler — à la discipline les élus qui se réclament des principes qu'elles défendent, comme pour dénoncer les votes de leurs adversaires.

Organisation proche du parti démocrate, *Americans for Democratic Action*, largement connue par ses initiales ADA, a été créée en 1947. Elle est présidée par le sénateur McGovern, candidat démocrate en 1972 à l'élection présidentielle. Elle regroupe, aujourd'hui, moins de 100 000 adhérents. Ses thèmes de bataille ont été, pendant longtemps, le plein emploi, la réforme fiscale, les droits civiques, l'intervention de l'Etat fédéral en faveur des plus déshérités, causes qui se trouvent contrebattues, à l'heure actuelle, par l'ensemble des mouvements néo-conservateurs. ADA connaît de ce fait un certain déclin de son pouvoir mobilisateur.

A l'inverse, l'*American Conservative Union* ou ACU est une organisation en pleine ascension. Elle se compose de 80 000 membres qui se reconnaissent la qualité de *political conservatives*. Elle est présidée par Philip Crane, représentant républicain de l'Illinois et candidat à la candidature pour l'élection présidentielle de 1980. ACU déploie son activité au sein du Congrès pour limiter les dépenses fédérales, réduire les pouvoirs des syndicats en les soumettant à la législation *antitrust*, et met l'accent en politique étrangère sur les dangers de la détente avec l'URSS. En 1978, ACU a engagé une vigoureuse campagne

contre l'approbation par le Sénat des traités restituant à Panama la souveraineté sur le canal à partir de l'an 2000 (1).

Pratiquent également le *voting record* des mouvements, sans attaches partisans, qui s'adressent directement aux citoyens. On trouve dans cette catégorie des organisations telles que *Common Cause*, *Public Citizens* ou *New Directions*, qui toutes nourrissent en commun l'ambition d'accroître la participation des citoyens dans le circuit des décisions politiques, et cherchent, pour ce faire, à renforcer l'information du public.

Common Cause, organisation fondée en 1970 par John Gardner, ancien ministre républicain de la Santé, de l'Education et du Bien-Etre du Président Johnson, se définit comme un *citizen lobby*. Son objectif de départ était de mettre en lumière (*disclose*) les liens qui existent entre l'argent et la politique, dans le but d'éliminer l'influence du « grand capital » (*big money*) dans la conduite des affaires publiques. Dans cette perspective, *Common Cause* a livré bataille au sein du Congrès pour obliger les groupes de pression à révéler l'origine de toutes leurs ressources, ainsi que leur affectation. Plus largement, aujourd'hui, le thème de la démocratie à ciel ouvert (*open government* ou *government in the sunshine*), qui est devenu le leitmotiv de la philosophie politique du Président Carter, inspire l'ensemble des activités de *Common Cause*. L'organisation revendique 270 000 adhérents qui acquittent une cotisation de 15 \$, chacun. Elle ne dispose pas d'autres ressources. Près de 350 personnes travaillent en se relayant pour *Common Cause*. Une centaine seulement se trouve rétribuée par l'organisation, le reste se composant de volontaires.

Public Citizens, et sa filiale *Congress watch*, ont été créés par Ralph Nader en 1971 dans le but de suivre l'action des élus à l'égard de la protection des consommateurs. Plus ambitieux, le projet actuel de Nader (*Congress project : citizens look at Congress*) vise à développer l'information des citoyens sur l'ensemble des activités des membres du Congrès. *Public Citizens* se montre particulièrement attentif à certains domaines, tels que la sécurité des installations nucléaires, les dépenses inconsidérées des autorités fédérales, la protection de l'environnement, la sécurité des conditions de travail,

(1) Deux organisations, qui se veulent proches du parti républicain, publient les *voting records* des membres du Congrès, mais n'ont pas l'audience de ACU. *Americans for Constitutional Action* ou ACA est un organisme qui lutte pour « renverser le courant qui pousse les Etats-Unis vers le socialisme ». A l'inverse la *Ripon Society*, créée en 1962, souscrit à un certain « progressisme » : elle milite pour la cause des droits de l'homme tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des Etats-Unis et reconnaît à la femme le droit à l'avortement.

la salubrité de l'habitat. L'objectif est d'établir des passerelles entre élus et électeurs, de telle sorte que le Congrès reflète en permanence les préoccupations fondamentales de la masse des citoyens (*grassroot Congress*). *Public Citizens* se réclame de plus de 200 000 adhérents, dont près de la moitié sont des étudiants qui n'acquittent qu'une cotisation de 1 \$, les autres payant 15 \$.

New Directions, créée en 1976, poursuit des objectifs similaires dans le seul domaine de la politique étrangère. L'organisation a été placée sous la présidence de Margaret Mead, jusqu'à sa mort. Elle est dirigée, à l'heure actuelle, par Russell Peterson, ancien gouverneur du Delaware. *New Directions* porte ses interventions surtout sur les problèmes du désarmement, de l'aide aux pays en voie de développement, de l'approvisionnement des Etats-Unis en ressources énergétiques. En 1978, *New Directions* a engagé une vigoureuse campagne en faveur de la ratification des accords sur le canal de Panama. Les initiatives de *New Directions* se situent dans une note mondialiste et s'adressent par priorité aux milieux universitaires et à l'*intelligentsia* de gauche.

Il convient d'ajouter le *Congressional Quarterly* à la liste des organismes qui publient les *voting records* des membres du Congrès. Organisme indépendant, né en 1945, le *Congressional Quarterly* fournit aux journaux et à l'ensemble des media des éléments d'information sur tout ce qui se passe à l'intérieur du Capitole. Groupe de presse (6 périodiques) et maison d'édition (plus de 200 titres déjà publiés), le *Congressional Quarterly* édite, chaque année, au mois de février, un *Annuaire* qui récapitule pour l'année écoulée l'ensemble des initiatives et des votes de tous les sénateurs et représentants (2).

Sous quelle forme se présentent les *voting records* aux Etats-Unis ? Le *voting record* est un système qui se compose de trois éléments : il nécessite, tout d'abord, la détermination d'une série de votes sur lesquels va être testée l'action des élus. Les votes retenus sont les votes clés (*Key votes*) ; ensuite, à propos de chaque vote clé, une appréciation positive ou négative est portée sur les votes de tous les représentants et sénateurs ; enfin, une note globale sur une échelle de 0 à 100 est attribuée à chaque parlementaire à partir de son score législatif. La note permet le classement des élus, les uns par rapport aux autres.

(2) Le *New York Times* publie parfois dans son édition dominicale les *voting records* des élus de l'Etat de New York, du New Jersey et du Connecticut, à propos des scrutins importants qui sont intervenus dans la semaine écoulée. Cf. *New York Times*, 3 juin 1979.

Les votes clés se trouvent définis, année après année, par les organisations qui procèdent au *voting record*, et varient d'ailleurs d'une organisation à l'autre, à raison de la spécificité de chacune. Mais, en règle générale, un vote clé est un vote qui répond à l'un des trois critères suivants : il s'agit d'un vote qui a provoqué des controverses, à propos duquel l'opinion publique s'est divisée ; ou bien, un vote clé est un vote qui a mis à l'épreuve le pouvoir politique ou l'autorité du Président (*a test of political or presidential power*) ; enfin, un vote clé peut être un vote qui a un impact important sur la vie de la nation américaine ou les conditions d'existence de ses ressortissants. Quand, sur l'un de ces divers sujets, plusieurs scrutins ont eu lieu, n'est pris en considération, en tant que vote clef, que le vote déterminant pour le règlement de la question envisagée.

Les votes clés de chaque représentant ou sénateur reçoivent une appréciation de la part des organisations qui pratiquent le *voting record* : un « plus » (P) est accordé au vote qui va dans le sens souhaité par l'organisation ; un « moins » (M) est attribué au vote émis en sens contraire. Les abstentions, comme les absences lors des scrutins, sont considérées, le plus souvent, comme des votes négatifs qui appellent un « moins ».

Si un élu ne peut participer à un scrutin, il aura recours à la technique du *pair vote*, c'est-à-dire que pratiquement il demandera à l'un de ses collègues, qui se serait prononcé en sens opposé, de s'abstenir de voter. Dans ce cas un « p », avec une minuscule, est inscrit dans la case du vote correspondant de l'élu et indique qu'il s'agit d'un *pair vote*. Le « p » est lui aussi accompagné d'un « plus » ou d'un « moins », suivant que l'abstention a favorisé un camp ou un autre.

Le score législatif de tous les représentants et sénateurs se calcule, de façon simple, au terme de chaque année, en divisant le nombre de votes positifs par le nombre de votes clés, et en reportant le résultat obtenu sur une échelle qui va de 0 à 100. Un élu qui n'a que des votes positifs se trouve crédité de la note 100.

Seul le *Congressional Quarterly* publie un *voting record* où ne figurent pas de jugements de valeur sur l'orientation des votes considérés. Les tableaux du *Congressional Quarterly* se bornent à indiquer le sens du vote : « Yes » (Y) ou « No » (N), ou absent (A).

Quelle est l'utilité du *voting record* dans le système politique américain ? Le *voting record* remplit plusieurs fonctions.

Le *voting record* permet, tout d'abord, aux citoyens de suivre l'action de leurs élus et de vérifier s'ils honorent les engagements de

leurs promesses électorales. Ce facteur est important, à une époque où les membres du Congrès respectent moins que par le passé les consignes de vote et les règles de la discipline partisane. Le *voting record* donne également aux électeurs américains l'occasion de savoir si leurs représentants participent de façon assidue aux scrutins du Congrès. Et cette considération joue un rôle capital dans un régime qui applique de façon rigoureuse l'incompatibilité entre les fonctions fédérales et les mandats locaux ; un élu qui a un mauvais *voting record* à raison de son absentéisme acquiert la réputation de *do nothing Congressman* et risque de ne pas être réinvesti lors des « primaires » de son propre parti.

Mais l'analyse des votes contribue surtout à étendre l'information des citoyens sur les grands débats qui divisent l'opinion américaine. Les organisations qui classent les parlementaires publient à l'intention de leurs adhérents des dossiers qui expliquent les enjeux des votes et des décisions qui interviennent au Congrès.

Le *voting record* remplit donc, en premier lieu, une *fonction d'information et de communication* à l'intérieur du système américain. Mais le *voting record* sert également la cause de la *participation* politique. Les organisations qui pratiquent le *voting record* jouent un rôle d'intermédiaire (*go-between*) entre les élus et les électeurs. Elles convoyent les demandes des citoyens vers les membres du Congrès, qui sont ensuite appelés à assurer leur conversion sous forme de propositions de loi ou de questions parlementaires. Quand un vote important doit intervenir à la Chambre des Représentants ou au Sénat les organisations qui procèdent au *voting record* mobilisent leurs adhérents et les invitent à faire pression sur les élus qui les représentent, soit en leur adressant des lettres, soit en leur téléphonant, soit en se rendant à leurs permanences. Le *voting record* lie dans ces conditions l'information des citoyens et leur insertion dans le processus des décisions politiques. Il permet d'introduire dans le fonctionnement du régime présidentiel une dose non négligeable de démocratie directe.

Le *voting record* permet enfin à ses promoteurs d'engager des campagnes de réformes législatives qui aboutissent souvent au vote de lois importantes. Ainsi, en 1976, *Common Cause* réussit à faire prendre en considération par le Congrès sa proposition de loi *Government in the sunshine*, qui oblige toutes les autorités fédérales à accepter la présence du public dans les instances où elles délibèrent, sauf quand des considérations de défense nationale ou de politique étrangère sont en jeu. Cette loi oblige l'administration à publier le calendrier de ses réunions, et à mettre à la disposition de tous le compte rendu de ces séances.

D'autre part, des organisations comme *Common Cause* ou *Public Citizens* examinent les comptes financiers des membres du Congrès après chaque campagne électorale. Elles publient la liste des représentants et des sénateurs qui ont reçu les contributions les plus importantes de la part de *lobbies* ou d'électeurs particulièrement généreux.

Enfin, les organisations, qui ont recours au *voting record*, suivent en permanence l'action du Congrès et ne manquent pas de dénoncer, le cas échéant, les blocages qui interviennent dans la machine législative (3). Aussi l'opinion publique observe avec sympathie les efforts et les entreprises des organisations qui pointent les votes des représentants et des sénateurs et considère qu'une telle pratique se situe dans le droit fil de la démocratie américaine.

(3) Le vice-président de *Common Cause*, Fred Wertheimer, joue de façon particulièrement habile et efficace ce rôle de *watchdog*.