

DENIS LACORNE

*Point de liberté de parole
sans liberté de dépenser :
le financement
des élections fédérales américaines
et le déclin des partis*

« Pour des raisons compréhensibles, le financement des partis est le chapitre le moins transparent de (leur) histoire et pourtant c'est un des plus importants... »

Max Weber (1).

« The three most important things in politics are money, money and money. »

Feu le sénateur Everett Dirksen (2).

« Cher ami,

« La lecture de cette lettre ne vous prendra pas plus de temps qu'il n'en faudrait au monde pour disparaître dans un holocauste nucléaire...

« Bien à vous, avec mes sentiments pacifiques.

Alan Cranston. »

Ainsi commence et se termine la lettre de l'un des candidats démocrates à la présidence. Le procédé est simple : un texte-choc qui joue sur les émotions pour solliciter l'appui financier de certaines catégories d'électeurs potentiels — dans le cas présent, des femmes inquiétées par la rhétorique (et les actes) guerriers du président sortant, des juifs naturellement sensibles aux thèmes de l'holocauste, des pacifistes, des écologistes et (pourquoi pas ?) des propriétaires de voitures étrangères réputés pour leurs idées progressistes.

(1) M. Weber, *Economie et société*, Plon, 1971, p. 295.

(2) Cité dans L. Sabato, *The Rise of Political Consultants*, Basic Books, 1981, p. 274.

Envoyée à 2,2 millions de familles au courant de l'été et de l'automne 83, la lettre rapportait 800 000 \$ à son signataire au début du mois de novembre, soit quatre mois avant la saison des primaires. Excellent résultat pour un simple exercice de style... Et pourtant cette somme appréciable ne couvrirait pas tout à fait les frais d'envoi estimés à 900 000 \$ par le *Wall Street Journal* (3). Ces frais considérables, typiques d'une campagne « à l'américaine » sont justifiés par les services d'une équipe de consultants, d'experts en sondage et de spécialistes du démarchage publicitaire postal (*direct mail soliciting*). Ces derniers, en effet, devaient produire, dans un premier temps, des listes nationales d'électeurs « aux idées avancées » pour ensuite tester, grâce à des envois pilotes, la réceptivité des familles ou des individus les plus susceptibles d'apporter leur soutien financier à la cause du candidat. Une fois l'échantillon idéal déterminé, les opérateurs de machines de traitement de texte prenaient le relais pour personnaliser la lettre du candidat et pour en modifier le contenu en fonction du revenu, de la catégorie sociale et de l'appartenance ethnique des lecteurs présélectionnés.

Fort d'une liste de « généreux donateurs » qu'il sollicitera à nouveau une dizaine de fois, et d'un échantillon éprouvé de supporters potentiels, Cranston pourra espérer disposer d'un apport net de 500 000 \$ à la veille des premières élections test : le caucus de l'Iowa et les primaires du New Hampshire (février 1984) (4). Qu'il y ait des pertes importe peu puisque le candidat a droit à une subvention fédérale équivalente, *grosso modo*, à l'ensemble des fonds recueillis par sa « machine » électorale. Le principe appliqué par la loi électorale de 1971, telle qu'elle fut révisée en 1974, puis amendée en 1976 et en 1979, est simple : toute contribution privée a sa contrepartie publique qui double la mise du « généreux donateur ».

Le financement public des élections présidentielles

Pour bénéficier de la manne fédérale, « le candidat à la candidature » doit, lors des élections primaires, satisfaire un triple test de notoriété géographique, financier et politique. Il lui faut d'abord recueillir des fonds privés en provenance d'au moins 20 Etats distincts. Ces donations, versées par un minimum de 20 donateurs,

(3) J. Fialka, Nuclear Holocaust Letter Was a Hit..., *The Wall Street Journal*, 15 décembre 1983.

(4) *Wall Street Journal*, *ibid.* et plus généralement, L. Sabato, Direct mail, the poison pen of politics, in Sabato, *The Rise of Political Consultants*, Basics Books, 1981, p. 220-260.

à raison d'un montant individuel maximum de 250 \$, doivent atteindre un total de 5 000 \$ par Etat. En outre, le candidat doit obtenir au moins 10 % des suffrages exprimés dans deux primaires consécutives, faute desquels il ne pourra prétendre au concours du Trésor américain.

Ces préalables remplis, le Gouvernement fédéral intervient pour doubler la mise du généreux donateur. Toute aide égale ou inférieure à 250 \$ appelle automatiquement une subvention publique équivalente au dollar près (*Federal matching funds*). A noter qu'une contribution de 1 000 \$, le maximum toléré par la loi, ne produira que 250 \$ d'aide fédérale, soit autant qu'une « petite » contribution de 250 \$.

Quant au « généreux donateur », son comportement est, lui aussi, strictement réglementé. Il lui est interdit, par exemple, de verser plus de 100 \$ en liquide. S'il désire donner une plus grosse somme, il devra signer un chèque (c'est-à-dire laisser une trace). Il sera tenu en outre de préciser son adresse et sa profession. Par ailleurs, il lui est interdit de verser plus de 1 000 \$ par élection et par candidat.

Mais revenons au candidat et admettons qu'il ait obtenu l'investiture de son parti. Il n'est plus question, à ce stade du cycle électoral, de *federal matching funds* et de petites contributions. S'il appartient à un « grand parti » (25 % des voix au moins lors des précédentes présidentielles), le candidat dispose de l'alternative suivante : ou bien financer sa « campagne présidentielle générale » à ses frais et sans plafond légal de dépense, ou bien bénéficier du financement public intégral de ses frais de campagne (jusqu'à un plafond approximatif de 30 millions de dollars). S'il choisit cette dernière option, comme Ford et Carter en 1976 et Carter et Reagan en 1980, il lui est interdit de solliciter ou de recevoir des fonds privés. Ainsi, en 1980, les deux principaux candidats à la présidence bénéficiaient chacun d'une aide publique estimée à 29,4 millions de dollars.

S'il appartient à un « petit » parti, le candidat a moins de chance. Il lui faudra atteindre, lors des élections présidentielles, le seuil fatidique de 5 % des voix, sans lequel il ne pourra prétendre à l'aide fédérale. John Anderson, grâce à son score (7 % des voix en 1980), avait droit à une allocation fédérale rétroactive de 4 millions de dollars (5).

(5) J. Q. Wilson, *American Government*, Heath, 1983, 2^e éd., p. 195-198 ; R. Wolfinger, M. Shapiro, F. Greenstein, *Dynamics of American Politics*, Prentice Hall, 1980, 2^e éd., p. 203-217. Voir aussi, E. Drew, *Politics and Money : The New Road to Corruption*, Macmillan, 1983, et H. Alexander, *Financing the 1980 Election*, Lexington, 1983.

L'intention du réformateur

La réforme électorale de 1974 ne prend tout son sens que si elle est replacée dans son contexte historique : la crise du Watergate et la volonté affichée par le législateur de moraliser le déroulement et le financement des campagnes électorales. Les conspirateurs du Watergate, ne l'oublions pas, étaient des employés de la machine électorale de Richard Nixon qui cherchaient à pénétrer par effraction dans les locaux de l'état-major fédéral du Parti démocrate. Leurs salaires, comme devait le révéler l'enquête, étaient directement prélevés sur les fonds électoraux du Parti républicain, ainsi que les sommes versées aux avocats chargés de les défendre (ou d'acheter leur silence).

On comprend pourquoi le législateur, en réponse à la pression populaire, cherche d'abord et avant tout à éliminer la fraude en assurant la transparence des procédés de financement électoraux. La loi prévoit ainsi la divulgation obligatoire de l'origine et du montant des donations reçues par les candidats, la vérification de leurs dépenses selon une procédure comptable rigoureuse et l'intervention ultime d'un organisme juridictionnel bi-partisan, doté de pouvoirs de sanctions, la « Federal Election Commission ».

Mais la réforme de 1974 ne constitue pas seulement une riposte morale aux événements du Watergate. Elle correspond à une tentative globale d'assainissement et de démocratisation de la vie politique. A ce titre deux objectifs prioritaires sont recherchés : 1) l'élimination du mécénat privé et des risques de corruption qu'il entraîne ; 2) la garantie d'une véritable égalité des chances entre candidats.

Le législateur veut d'abord casser le pouvoir de l'argent. Il veut éviter que le succès d'un candidat dépende exclusivement du soutien financier de quelques grands mécènes. En 1972, par exemple, la campagne présidentielle de Nixon était essentiellement financée par 153 familles dont les contributions dépassaient, en moyenne, 50 000 \$. Parmi celles-ci, 20 grands mécènes versaient chacun plus de 200 000 \$ et l'un d'eux, Clement Stone, donnait plus de 2 millions de dollars. McGovern, par comparaison, ne bénéficiait que de 27 donations supérieures ou égales à 50 000 \$ (dont 5 seulement dépassaient la somme de 200 000 \$) (6).

En mettant fin au mécénat privé, le législateur souhaite abolir les excès les plus évidents du *spoils system*, à savoir la corruption (l'achat d'un vote par exemple) et la pratique qui consiste à remercier le généreux donateur en lui offrant une charge administrative ou un

(6) L. Sabato, *op. cit.*, p. 275.

poste d'ambassadeur (parmi les 13 ambassadeurs nommés par Nixon en 1972, et qui n'étaient pas des fonctionnaires de carrière, 8 avaient versé 50 000 \$ et plus au comité de réélection du président) (7).

C'est pour ces raisons que la réforme électorale de 1974 instituait : 1) un plafonnement des donations directes (1 000 \$ par contributeur et par candidat) ; 2) un plafonnement des donations indirectes, dites « indépendantes » et effectuées au nom d'un candidat et à son insu ; 3) l'obligation de divulguer la source et le montant des donations ; 4) une réglementation stricte des donations collectives distribuées par des groupes d'intérêt privés (syndicats, entreprises, associations de commerce, clubs religieux et politiques). Cette dernière mesure prévoit entre autres la création d'un intermédiaire obligatoire, le « PAC » (« Political Action Committee »), chargé de redistribuer les fonds du secteur privé en fonction de critères comptables précis. Ainsi le fonds électoral d'un PAC dûment enregistré doit être constitué par l'apport initial de 50 individus qui ne peuvent verser chacun qu'un maximum de 5 000 \$ au comité de leur choix. Les contributions versées par un PAC pour le compte d'un candidat sont, elles-mêmes, limitées à un plafond de 5 000 \$ par élection et par candidat (8).

Dans le cas des primaires présidentielles, comme nous l'avons vu, la loi permet la démocratisation du mécénat privé, puisque seuls les versements égaux ou inférieurs à 250 \$ donnent droit à un concours du Trésor public. La poignée de grands mécènes des années 60 est désormais remplacée par la multitude des petits contributeurs, incessamment sollicités par les agents électoraux des candidats.

La réforme de 1974 n'est pas seulement destinée à moraliser les mœurs de la vie politique. Elle est aussi résolument égalitaire. Elle cherche à éliminer la ploutocratie en créant les conditions liminaires d'une véritable égalité financière entre candidats. Ces conditions encore imparfaites sont réalisées au niveau présidentiel par un système de financement public (*supra*). Elles le sont aussi au niveau législatif grâce à deux types de mesures : 1) le plafonnement des donations privées, qu'elles proviennent d'un individu ou d'un groupe (soit respectivement 1 000 et 5 000 \$) ; 2) le plafonnement des fonds personnels ou familiaux engagés par un candidat pour sa propre élection (35 000 \$ pour une élection sénatoriale, 25 000 pour une élection à la Chambre des représentants). On notera que la loi ne prévoit pas le financement public des élections législatives.

(7) J. Q. Wilson, *op. cit.*, p. 196.

(8) Pour plus de détails, cf. Fraser Associates, *PAC Handbook*, Fraser Ass., Washington DC, 1981.

Les conséquences de la réforme électorale de 1974

La réforme électorale de l'après-Watergate, comme toute réforme sociale d'envergure, est à la source de pratiques involontaires, de conséquences inattendues et d'effets pervers qui dénaturent l'intention première du législateur. Les contradictions de sa mise en œuvre rappellent cette vérité sociologique élémentaire : on ne moralise pas la vie politique d'une nation par décret.

Première réaction imprévue, celle de la Cour Suprême dans l'arrêt « Buckley v. Valeo » (1976). Insensibles à l'argument égalitaire des auteurs de la loi, les juges invalident les articles destinés à mettre fin aux candidatures ploutocratiques. Ils justifient leur décision en fonction d'un principe supérieur : le droit à la liberté de parole tel qu'il est défini par le 1^{er} Amendement de la Constitution des Etats-Unis.

Le plafonnement des dépenses personnelles ou familiales d'un candidat porte-t-il atteinte à la liberté d'expression ? Oui proclament les juges qui affirment que, « dans une société de masse, pratiquement tous les moyens destinés à exprimer une idée nécessitent une dépense d'argent » (9). En d'autres termes, la liberté de parole est d'abord et avant tout liberté de dépenser. Mais que se passe-t-il si le candidat A n'est pas aussi fortuné que le candidat B ? A est-il moins libre de s'exprimer que B ? Prudemment les juges ignorent cette question.

Pour les mêmes raisons, la Cour invalide le principe du plafonnement des « donations indépendantes » effectuées au nom d'un candidat, mais indépendamment de sa volonté ou à son insu. Cependant les juges admettent la possibilité de restreindre le droit à la libre parole, ou plutôt son support financier, dans un cas précis : lorsque le mécène, individuel ou collectif, finance, non pas l'expression politique de *son propre* point de vue, comme dans le cas d'une dépense « indépendante », mais celui d'une *tierce personne* — le candidat qui est l'objet de sa générosité et l'ultime émetteur du message politique.

L'invalidation par la Cour Suprême du plafonnement des dépenses dites « indépendantes » ainsi que des dépenses électorales engagées sur la fortune personnelle ou familiale des candidats avait deux effets directs : le retour au mécénat individuel et collectif (par le biais des PAC) ; la prolifération des candidatures ploutocratiques.

Loin d'être effectuées à l'insu du candidat et de son organisation électorale selon l'intention de la loi, les « donations indépendantes »,

9. Buckley v. Valeo, 424 us 1 (1976).

de l'aveu même de l'un des conseillers électoraux du Président Reagan, Lyn Nofziger, faisaient partie intégrante de la campagne qu'elles étaient supposées soutenir « de l'extérieur ». Elles étaient en fait équivalentes à des « donations directes » et traitées comme telles (10).

En 1980, les républicains ont été les grands bénéficiaires des donations indépendantes, grâce à leur avance en matière de techniques modernes de communication et de démarchage politique. Ainsi près des quatre cinquièmes des 16 millions de dollars dépensés « en toute indépendance » par 33 mécènes et 105 PAC lors des présidentielles de 1980 étaient affectés à la propagande du Parti républicain et de son héraut : le candidat Reagan (11). L'ultra-conservateur « National Conservative Political Action Committee » (NCPAC) investissait plus de 7 millions de dollars dans une campagne publicitaire destinée à dénigrer la campagne électorale de 5 sénateurs démocrates sortants, jugés dangereusement « progressistes ». Seul parmi les 5, Alan Cranston, le sénateur de Californie, réussissait à sauver son siège (12).

Quant à la grande fortune personnelle, elle ne garantit pas un siège, mais elle facilite bien les choses comme l'ont constaté H. John Heinz, l'héritier de la fortune *catsup* du même nom, qui dépensait 2,6 millions de dollars pour se faire élire au Sénat en 1976 et H. Metzenbaum qui consacrait 3 millions de dollars à sa réélection en 1982... Futur candidat au poste de Gouverneur de l'Etat de New York, Lew Lerhman, le propriétaire d'une chaîne de pharmacies, n'avait aucune peine, face à un rival peu fortuné, à emporter les primaires du Parti républicain. Il y consacrait 5,7 millions de sa fortune personnelle, dont 3,8 millions de dollars pour les seuls frais d'achat de spots publicitaires à la radio et à la télévision. Il était néanmoins battu par un démocrate (Mario Cuomo) lors des élections générales, après avoir engouffré, au total, plus de 10 millions de dollars. La ténacité aidant, nul ne doute que Lehrman n'arrive un jour à ses fins et soit élu au Congrès des Etats-Unis, à défaut d'être gouverneur... (13).

(10) R. Samuelson, The Campaign Reform Failure, *The New Republic*, 5 septembre 1983, p. 31.

(11) *Ibid.*

(12) Wilson, *op. cit.*, p. 180.

(13) F. Lynn, Money isn't everything in a primary but it helps, *New York Times*, 5 septembre 1982 ; M. Lerner, A Billion Dollar Election, *Newsweek*, 8 novembre 1982.

La « machine médiatique » du « self-made candidate »

La raison d'être des partis américains a toujours été la sélection des candidats aux élections présidentielles et législatives. Le pouvoir, traditionnellement, appartenait aux leaders locaux et régionaux, aux *city bosses*, aux groupes d'intérêt proches du parti et à quelques mécènes moins bien connus.

Il est communément admis chez les politistes américains que la prolifération du système des primaires, les nouvelles règles de sélection des délégués aux conventions étatiques et fédérales, la quasi-disparition des machines urbaines conduisaient inéluctablement au « déclin des partis » (14). Cette évolution déjà repérable au moment de la réforme électorale de 1974 n'a cessé depuis de s'accélérer. Le militantisme de la base a cédé la place au « militantisme symbolique » de la masse des petits contributeurs mobilisés par le courrier électoral des candidats ou les spots publicitaires. Le vieux dispositif partisan des villes et des Etats ne fait plus le poids face à la « machine médiatique » des candidats, qui n'a d'autre objet que d'imposer leur nom et leur image.

Le pouvoir, désormais, appartient aux conseillers du candidat qui, coupés de la base militante et de ses chefs traditionnels, sans responsabilité aucune vis-à-vis des membres du parti, n'ont de compte à rendre qu'à un seul et unique individu : le *self-made candidate*. Cette nouvelle *technocratie politique* est composée de devins modernes (les spécialistes de sondages préélectoraux), de professionnels du message politique (producteurs de « TV spots », spécialistes du traitement de texte, collecteurs de noms et d'adresses d'hypothétiques donateurs, experts en démarchage postal...), de financiers (collecteurs de fonds, courtiers en sondage, acheteurs de spots publicitaires) et d'auditeurs (avocats et experts-comptables) qui ont pour tâche d'assurer la conformité des activités du candidat aux règlements de la « Federal Election Commission ».

Le déclin des partis signifie-t-il leur mort prochaine ? On l'a écrit et pourtant on constate une renaissance des échelons nationaux des vieux partis. Ces derniers, privés de leurs mécènes et de leurs tout-puissants *bosses* se sont modernisés en reprenant à leur compte les techniques développées par la « machine médiatique » des candidats.

Les Républicains donnaient l'exemple en adoptant dès les

(14) N. Polsby, *Consequences of Party Reform*, Oxford, Univ. Press, 1983, p. 72-82.

années 70 les méthodes modernes de démarchage publicitaire postal (*direct mail soliciting*). Ainsi, lors de la dernière campagne législative de 1982, le « National Republican Congressional Committee » se constituait un trésor de guerre de 50 millions de dollars recueillis pour l'essentiel auprès de petits contributeurs qui versaient chacun en moyenne 45 \$. Ces fonds étaient ensuite utilisés pour vendre l'image de marque du « Grand Old Party » auprès des médias et pour aider directement les candidatures les plus prometteuses (15).

Quant aux Démocrates, ils découvraient sur le tard les vertus du *direct mail*, lorsque Tony Coelho reprit en main le « Democratic Congressional Campaign Committee » pour y créer un « Centre d'Etude des Techniques de Communication », des banques de noms et un dispositif moderne de collecte de fonds privés. En l'espace de deux ans, Coelho réussissait à recueillir 6 millions de dollars. Il espère bientôt dépasser le seuil des 10 millions de dollars, à la veille des primaires de 1984 (16).

On n'achète plus les votes mais quand même...

Le système politique de l'après-Watergate est-il moins corrompu que son prédécesseur ? La corruption — c'est l'avantage de la réforme du financement des partis — est désormais repérable puisque la loi rend obligatoire la publicité des dépenses et des ressources. Et parce qu'elle est repérable, elle est effectivement sanctionnée par la « Federal Election Commission ».

Paradoxalement, la stricte réglementation du mécénat collectif des milieux d'affaires permettait de tourner la loi et de trahir les intentions du législateur. Les *business PAC* certes ne peuvent verser plus de 5 000 \$ par candidat et par élection, mais rien n'empêche les milieux d'affaires de multiplier les PAC et de coordonner informellement leur action en prenant pour cible *certain*s membres du Congrès : les plus influents et les plus à même de modifier la législation. Ce n'est évidemment pas un hasard si les membres du « Comité de l'Agriculture » de la Chambre des Représentants bénéficiaient de la générosité des PAC de l'industrie laitière peu de temps avant le passage d'un texte réglementant le prix du lait, ou si les membres du « Comité de la Marine marchande » recevaient inopinément des fonds des PAC maritimes, quelques mois avant le renouvellement d'une loi sur les transports maritimes. Ce n'est pas un hasard non

(15) Sabato, *op. cit.*, p. 274-301.

(16) *Congressional Quarterly*, 2 juillet 1983, p. 1345-1348.

plus si la plupart des représentants qui votaient pour la réduction de l'impôt sur les profits des compagnies pétrolières avaient reçu des fonds des PAC pétroliers. Simple trafic d'influence dira-t-on, comme il y en a toujours eu ? Certes, mais ne faut-il pas s'inquiéter de la prolifération rapide des PAC qui passaient de 608 en 1974 à 3 400 en 1982 (dont 1 415 PAC représentant des groupes patronaux, 613 des associations de commerce et des coopératives agricoles, 350 des syndicats de salariés). En 1981-1982, les contributions des PAC dépassaient 80 millions de dollars, soit le quart de l'ensemble des dépenses électorales de l'année (17).

Il peut paraître étrange que les PAC préfèrent les Démocrates aux Républicains, puisqu'ils versaient, en 1980, 43 millions de dollars aux premiers contre 36 millions aux seconds. Le paradoxe cependant n'est qu'apparent : d'une part parce que les PAC émanant des syndicats ouvriers financent presque exclusivement les candidats démocrates, dans une proportion de 18 à 1, d'autre part parce que les PAC issus des milieux d'affaires (en majorité républicains) préfèrent obtenir l'appui des candidats les plus sûrs : les sortants qui seront réélus dans 9 cas sur 10 à la Chambre des Représentants et dans 7 cas sur 10 au Sénat. Or, comme il y a plus de Démocrates sortants que de Républicains, on comprend pourquoi les premiers restent les grands bénéficiaires de la générosité des *lobbies*... (18).

Pas de liberté de parole sans liberté de dépenser

En fin de compte, n'est-il pas parfaitement normal, en démocratie, de dépenser de l'argent pour défendre son propre point de vue ? La liberté de parole n'est-elle pas, d'abord, liberté de dépenser ? Plafonner les dépenses des candidats, tout en garantissant le droit à la liberté d'expression, selon l'argument de la Cour Suprême, est tout aussi injuste qu'interdire à un automobiliste la possibilité de faire plus d'un plein d'essence tout en lui offrant la liberté de se déplacer aussi loin et aussi longtemps qu'il le désire (19). L'analogie des juges est séduisante, mais elle omet un point d'importance : où puis-je aller si je n'ai pas les moyens d'acheter une voiture ? Et si je dispose de ces moyens, ne faut-il pas mieux se déplacer en Cadillac qu'en 2 cv quand il s'agit de faire la course ? Tel est le

(17) R. Cohen, *Business, Conservative PACs - Bigger yet*, *National Journal*, 8 juillet 1982 ; K. Noble, *PACs Change the Focus of Gifts to House Members*, *International Herald Tribune*, 21 septembre 1983.

(18) Samuelson, *op. cit.*, p. 34 ; Wolfinger *et al.*, *op. cit.*, p. 209.

(19) *Buckley v. Valeo*, 424 us 1 (1976).

dilemme de la démocratie américaine. Chaque candidat dispose théoriquement du droit de solliciter des milliers de petites contributions. Mais il faut des moyens pour faire du *direct mail* et le *direct mail* ne réussit que si l'on a déjà une image de marque popularisée par les médias — ce qui requiert à son tour des ressources. Quant aux donations des PAC, il est préférable d'être déjà un élu...

Il ne reste plus que le génie ou le hasard — un voyage en Syrie par exemple comme celui du candidat Jackson — pour se créer *ex nihilo* un capital de popularité et des ressources financières.

Denis LACORNE. — **The financing of american national elections and the decline of the party system.**

Public and private financing of the candidates running for Presidency is not guaranteed and is granted if certain conditions of popularity has been filled. In 1974, Congress tried with dubious success to improve « procedural clarity ».

RÉSUMÉ. — *Le financement public et privé de la campagne des candidats à la présidence n'est pas automatique et suppose remplir un certain nombre de conditions de notoriété. Le Congrès en 1974 a cherché à améliorer la « transparence des procédures », avec un succès contestable.*