

Sous la direction de ÉLISABETH VALLET

LA PRÉSIDENCE DES ÉTATS-UNIS





LA PRÉSIDENCE DES ÉTATS-UNIS



Dans la même collection

Les constitutions arabes et l'Islam

Les enjeux du pluralisme juridique *Sabine Lavorel* 2005, ISBN 2-7605-1333-5, 220 pages

L'empire blessé

Washington à l'épreuve de l'asymétrie *Barthélémy Courmont* 2005, ISBN 2-7605-1332-7, 286 pages

Les élections présidentielles américaines

Sous la direction de Élisabeth Vallet et David Grondin 2004, ISBN 2-7605-1286-X, 302 pages

PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450

Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone: (418) 657-4399 • Télécopieur: (418) 657-2096

Courriel: puq@puq.ca • Internet: www.puq.ca

Diffusion/Distribution:

CANADA et autres pays

Prologue inc.

1650, boulevard Lionel-Bertrand Boisbriand (Québec) J7H 1N7

Téléphone: (450) 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE

AFPU-DIFFUSION SODIS

BELGIQUE

PATRIMOINE SPRL 168, rue du Noyer 1030 Bruxelles Belgique

SUISSE

SERVIDIS SA 5, rue des Chaudronniers CH-1211 Genève 3

Suisse

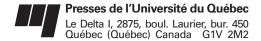


La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

LA PRÉSIDENCE DES ÉTATS-UNIS

Sous la direction de ÉLISABETH VALLET

2008



Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Vedette principale au titre:

La présidence des États-Unis

(Enjeux contemporains; 4) Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 2-7605-1364-5

1. Présidents – États-Unis. 2. Pouvoir exécutif – États-Unis. 3. États-Unis. Constitution. 4. États-Unis – Administration. 5. Communication dans l'administration publique – États-Unis. I. Vallet, Élisabeth. II. Collection: Enjeux contemporains (Presses de l'Université du Québec); 4.

JK516.P73 2005

352.23'0973

C2005-941775-7

Nous reconnaissons l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition (PADIE) pour nos activités d'édition.

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce à l'aide financière de la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC).

Mise en pages: Infoscan Collette Québec

Converture: RICHARD HODGSON

123456789 PUQ 2008 9876543**2**1

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés © 2005 Presses de l'Université du Ouébec

Dépôt légal – $4^{\rm e}$ trimestre 2005 Bibliothèque nationale du Québec / Bibliothèque nationale du Canada Imprimé au Canada

Table des matières

Avant-proposÉlisabeth Vallet	XV
PROLOGUE Aux origines de l'institution présidentielle américaine	1
PARTIE 1 Le président et la Constitution	
CHAPITRE 1 La désignation et le mandat du président Élisabeth Vallet	31
La désignation du président	33
La désignation des candidats à la présidence	33
Un processus interne aux partis	34 36
la convention nationale	39
Des conventions-spectacles	39
L'élection du président	41
L'élection des grands électeurs	42
La campagne électorale	42
Le vote populaire	43
Le peuple aux urnes	45 46
Le mode de scrutin	48
Le collège électoral	50
La désignation effective du président	50

La transition	51
La cérémonie de passation des pouvoirs	52
La nature du mandat du président	53
La durée du mandat	53
La continuité de la fonction présidentielle	53
En cas d'empêchement définitif du président En cas d'empêchement temporaire du président	55 55
L'immunité présidentielle	56
L'immunité exécutive	56
Le privilège de l'Exécutif	57
Bibliographie sélective	59
CHAPITRE 2	
Les pouvoirs du président	61
Élisabeth Vallet	
La nature des pouvoirs du président	62
Le président, chef d'État	63
Le président, à la tête de la diplomatie américaine	64
Le président, commandant en chef des forces armées .	67
Le droit de grâce du président	70
Le président, chef de gouvernement	71
Le président, à la tête de l'administration	71 73
	76
La mise en œuvre des pouvoirs du président Les pouvoirs spéciaux du président	76
La dérive impériale de la présidence?	78
Les cycles constitutionnels	78
La politique étrangère et la présidence moderne	80
La mutation du régime	81
La révolution dans les affaires militaires	
et la présidence post-moderne	83
Bibliographie sélective	85
CHAPITRE 3	
	87
Le président et le Congrès	0/
La Constitution américaine et les relations	0.0
entre le président et le congrès	86
Les contrepoids du Congrès au pouvoir exécutif de la présidence	90
Les contrepoids du président	90
au pouvoir législatif du Congrès	95
Le veto présidentiel	95
Le pouvoir de recommander des mesures	
et de s'adresser au Congrès	90

Les outils et les techniques du président	
pour influencer les travaux au Congrès	99
Le bureau des Affaires législatives à la Maison-Blanche	100
Les campagnes du président pour obtenir l'appui	
de la population	101
Les demandes personnelles du président	
aux membres du Congrès	102
Le marchandage et les faveurs présidentielles	
aux législateurs	102
Les pressions du président sur les membres du Congrès	103
La consultation des législateurs par le président	103
Les sources de conflits entre le président et le Congrès	104
Des électorats différents	105
Des carrières différentes	105
Les structures internes de la Maison-Blanche	100
et du Congrès	106
La cohabitation	108
L'absence de guerre ou de crise internationale	111
	113
L'impopularité du président	
Bibliographie sélective	115
CHAPITRE 4	
	117
	11/
Élisabeth Vallet	
L'influence du président sur la Cour suprême	120
L'autorité de la chose jugée	120
La prudence du juge et les questions politiques	121
Le pouvoir de nomination du président	123
La nomination, acte politique	123
La politisation accrue du processus	
de confirmation	125
Le pouvoir de façonner la politique	127
La définition du pouvoir présidentiel par la Cour suprême	129
Une jurisprudence généralement favorable	
au président des États-Unis	129
La compréhension extensive de l'exécution des lois	
et la notion de pouvoirs implicites	130
La primauté de l'Exécutif	131
Une jurisprudence favorable en matière	101
de crise nationale et d'affaires étrangères	132
Le contrepoids de la Cour suprême	134
L'épopée du New Deal	134
Les limites des pouvoirs présidentiels	136
La crise du <i>Watergate</i>	136
La délimitation contemporaine du pouvoir exécutif .	138
	141
DIDDIOPLADILLE SELECTIVE	141

PARTIE 2

Le président et son administration

CHAPITRE 5	
Le président, chef de gouvernement	147
Élisabeth Vallet et Joël Plouffe	
Le président, incarnation unique	
du gouvernement	148
Le pouvoir normatif du président	150
Les directives présidentielles	151
L'exemple des directives de sécurité nationale	153
La structure pyramidale de la branche exécutive	155
Le Cabinet, structure coutumière autour du président	157
La consécration du «Cabinet-directoire»	157
Le déclin du « gouvernement de Cabinet »	158
managériale	159
De la centralisation du pouvoir au Cabinet	
post-moderne	160
Ni collégial, ni solidaire	162
Le président, arbitre des rivalités bureaucratiques	163
Le rôle croissant du vice-président	
aux côtés du président	165
La précarité politique de la vice-présidence	165
Une institution secondaire	166
Le crépuscule de la vice-présidence	168
La désignation du vice-président	169
Le coéquipier de la Maison-Blanche	170
Le garant de la continuité politique de l'État	171
Le vice-président, second timonier	171
La vice-présidence au cœur de la branche exécutive	172
Le vice-président, hybride constitutionnel	174
Bibliographie sélective	176
CHAPITRE 6	
Les conseillers du président	177
Barthélémy Courmont et Catherine Croisier	1,,
Le pouvoir exécutif vs le pouvoir présidentiel	179
La croissance du pouvoir exécutif	179
La réorganisation progressive de l'Exécutif	181
Le poids croissant du gouvernement fédéral	181
La recherche d'une efficacité accrue	187
Les services du président: un pouvoir dans l'Exécutif	189
Les principaux services du président	190
Le White House Office	190

L'Office of Management and Budget	193
Les conseils à vocation économique	193
Les conseils à vocation sociétale	193
L'Office of Faith-Based and Community Initiatives	194
Le rôle central du National Security Council	195
1947 : la création du NSC	195
Le renforcement du NSC	197
Le mandat élargi du NSC	198
Du Homeland Security Council au Department	
of Homeland Security	199
Une réponse aux attentats du 11 septembre	199
Une réorganisation administrative conséquente	201
Pouvoirs du président ou pouvoir présidentiel?	202
La centralisation du pouvoir à la Maison-Blanche	202
La croissance de l'Exécutif	204
Bibliographie sélective	205
CHAPITRE 7	
	005
La prise de décision à la Maison-Blanche	207
Jean-Frédéric Légaré-Tremblay	
Le style présidentiel	208
La personnalité présidentielle	210
Le poids des expériences personnelles	210
Les quatre types de personnalité	211
La « différence » présidentielle	214
Les talents de communicateur	214
Les talents de communicateur	214
Les capacités organisationnelles	
Les habiletés politiques	215
L'esprit visionnaire	215
Le style cognitif	216
L'intelligence émotionnelle	216
Les caractéristiques fondamentales de la grandeur	
présidentielle	216
L'esprit visionnaire	217
Le pragmatisme	217
L'approbation populaire	217
Le charisme	218
La crédibilité	218
Les modes de gestion	
Les écueils propres au système décisionnel	219
L'approche bureaucratique et la balkanisation	
de l'administration	220
L'approche cognitive et la pensée groupale	220
La plaidoirie multiple comme mécanisme de gestion	221
Les avocats	222
L'arbitre	222
Le magistrat	222

	223
Le modèle hiérarchique	223
Le modèle compétitif	225
Le modèle collégial	226 227
~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~ ~	221
La nécessaire adéquation entre le style de leadership	220
et le mode de gestion	229 230
Le directeur	230
L'administrateur	231
Le magistrat	231
Le délégant	231
La sensibilité au contexte	232
Le navigateur	232
La sentinelle	232
L'observateur	233
L'indépendant	233
Bibliographie sélective	234
Le président et la nation américaine Chapitre 8	
Le président et l'opinion publique Frédérick Gagnon et Karine Prémont	239
La vision des Américains de la présidence	241
La vision des Américains de la présidence	
Les attentes du public envers le président	242
Les attentes du public envers le président	242
Les attentes du public envers le président	242
Les attentes du public envers le président	242246251
Les attentes du public envers le président	242246251252
Les attentes du public envers le président	242246251252252
Les attentes du public envers le président Comment les Américains évaluent la performance du président Le leadership du président sur l'opinion publique La campagne électorale permanente L'exercice du leadership présidentiel Les obstacles au leadership du président	242246251252252256
Les attentes du public envers le président	242246251252252
Les attentes du public envers le président Comment les Américains évaluent la performance du président Le leadership du président sur l'opinion publique La campagne électorale permanente L'exercice du leadership présidentiel Les obstacles au leadership du président	242246251252252256
Les attentes du public envers le président Comment les Américains évaluent la performance du président Le leadership du président sur l'opinion publique La campagne électorale permanente L'exercice du leadership présidentiel Les obstacles au leadership du président Bibliographie sélective CHAPITRE 9	242 246 251 252 252 256 260
Les attentes du public envers le président Comment les Américains évaluent la performance du président Le leadership du président sur l'opinion publique La campagne électorale permanente L'exercice du leadership présidentiel Les obstacles au leadership du président Bibliographie sélective	242 246 251 252 252 256 260
Les attentes du public envers le président Comment les Américains évaluent la performance du président Le leadership du président sur l'opinion publique La campagne électorale permanente L'exercice du leadership présidentiel Les obstacles au leadership du président Bibliographie sélective CHAPITRE 9	242 246 251 252 252 256 260
Les attentes du public envers le président Comment les Américains évaluent la performance du président Le leadership du président sur l'opinion publique La campagne électorale permanente L'exercice du leadership présidentiel Les obstacles au leadership du président Bibliographie sélective CHAPITRE 9 Les médias et la présidence américaine	242 246 251 252 252 256 260
Les attentes du public envers le président Comment les Américains évaluent la performance du président Le leadership du président sur l'opinion publique La campagne électorale permanente L'exercice du leadership présidentiel Les obstacles au leadership du président Bibliographie sélective CHAPITRE 9 Les médias et la présidence américaine Karine Prémont Des relations difficiles mais nécessaires	242 246 251 252 252 256 260 263
Les attentes du public envers le président Comment les Américains évaluent la performance du président Le leadership du président sur l'opinion publique La campagne électorale permanente L'exercice du leadership présidentiel Les obstacles au leadership du président Bibliographie sélective CHAPITRE 9 Les médias et la présidence américaine Karine Prémont	2422 2466 2511 2522 2526 2600 2633 2657

Le Service de presse de la Maison-Blanche	
(The White House Press Office)	269
Le Service de presse	269
Le secrétaire de presse	269
Le Bureau des communications	
(White House Office of Communications)	271
La couverture médiatique de la présidence	272
L'image perçue par les médias	272
Le comportement du président face aux médias	275
Le contrôle de l'information	275
Le style du président	276
Les nouvelles contrôlées	277
Les nouvelles surveillées	280
Les nouvelles incontrôlables	283
Bibliographie sélective	287
0 1	
CHAPITRE 10	
	000
Le président, chef politique	289
Sébastien Barthe	
Le président et l'organisation nationale de son parti	291
La servitude des présidents face aux partis	
jusqu'au milieu du XX ^e siècle	292
Les moyens de l'émancipation des présidents modernes	
face aux partis	293
Le président et son parti en période électorale	295
Les « basques » du président	295
Les limites des capacités partisanes présidentielles	
en période électorale	296
Un exécutif au-dessus des partis	298
Franklin Delano Roosevelt, le New Deal,	
et le Parti démocrate	298
L'expérience de Roosevelt face au Parti démocrate	299
Reconsidérer la relation entre la présidence	
et les partis	300
Les efforts de restructuration de la branche	
exécutive	301
L'héritage des réformes de Roosevelt	303
Lyndon B. Johnson mis en échec par son parti	303
L'isolement de la présidence et la résurgence	
du parti républicain	304
Reagan et la « résurrection » du parti républicain	306
Bill Clinton, George W. Bush et les nouveaux partis	
démocrates et républicains	307
George W. Bush et le triomphe des conservateurs	308
Rihliographie sélective	310

CHAPITRE 11 Les symboles de la présidence Julien Tourreille	311
Les symboles, ressources au service du renforcement	
d'une institution faible	
au symbole du pouvoir	314 314
premiers présidents dans l'évolution de la fonction Le président leader politique : le tournant	316
de la présidence moderne Les origines de la présidence moderne Le président moteur du jeu politique,	318 319
caractéristique majeure de la présidence moderne Crises et effet de ralliement:	320
l'apogée de la symbolique présidentielle Les symboles, outils au service de la promotion	322
des politiques présidentielles Les outils symboliques privilégiés par les présidents La Maison-Blanche:	324 324
une résidence devenue cœur du pouvoir Les instruments du capital politique:	325
discours, voyages et mémoire présidentielle Limites et périls de l'usage des symboles	329
de la présidence	334
un capital hautement volatil Proximité et posture présidentielle,	334
un équilibre délicat	336 340
ÉPILOGUE Les instruments de recherche sur la présidence	341
À propos des auteurs	353
Index	357

Avant-propos

Parce que, dans les gouvernements absolus le Souverain est la loi, dans les pays libres, la loi doit être souveraine [...] Et pour qu'il n'y ait jamais de dérives, démolissons la couronne pour la disperser parmi le peuple auquel elle revient.

Thomas Paine, Common Sense, 1776

Ce que je sais, c'est que les lois et les institutions doivent avancer avec l'esprit humain. Elles doivent progresser tandis que les circonstances le font avancer, que de nouvelles découvertes sont faites, que les manières et les opinions évoluent au même rythme.

Thomas Jefferson, Lettre à Samuel Kercheval, 12 juillet 1816

Gouverner c'est faire croire, disait Machiavel. Lorsque Richard Neustadt parle du pouvoir présidentiel, c'est pour évoquer le « pouvoir de persuasion » du président. La personnalité du président, sa capacité de charmer et de convaincre représentent les clés de sa réussite. C'est sur cette base qu'il sera élu, sur ce fondement qu'il sera jugé. En ce sens, George Washington, premier président des États-Unis, reste le symbole incontournable de cette nouvelle nation unie derrière un référent charismatique. Et dans ses traces, les présidences modernes posent leurs pas, en tentant à leur tour d'incarner la stabilité politique et l'unité nationale. Aussi chaque crise nationale aux États-Unis révèle-t-elle le rôle, le poids et la dimension mythique du président

américain. Lui seul, drapé dans «sa splendide solitude¹» semble pouvoir incarner l'unité des États-Unis en danger car l'union sacrée autour du président est un réflexe que porte en elle la nation américaine. L'imaginaire américain est parsemé de ces icônes présidentielles et d'instants, gravés dans les mémoires, au cours desquels le président a changé le sens de l'histoire. Ainsi, en juin 1863, tandis que 45 000 cadavres jonchent le champ de bataille de Gettysburg, en Pennsylvanie, le général confédéré Robert E. Lee bat en retraite : l'issue de la guerre civile vient de se jouer. Dans ce champ de ruines, Abraham Lincoln va prononcer un très bref discours qui marquera l'histoire du pays tout entier et son idéal démocratique, «afin que cette nation, devant Dieu, renaisse à la liberté – et afin que le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple, ne soit pas effacé de cette terre² ». Ce discours de Gettysburg, que tous les écoliers américains apprennent par cœur, appartient à cette histoire complexe. Il est aujourd'hui gravé à l'intérieur du Monument national de Lincoln à Washington sous une fresque de Jules Guérin, montrant l'Ange de vérité libérant un esclave. Lincoln est désormais la figure de la réconciliation nationale, ce symbole qui permet, 140 ans plus tard, de condamner Edgar Ray Killen, ancien membre du Ku Klux Klan, pour le meurtre de trois militants des droits civiques en 1964 à Philadelphia au Mississippi³. Ainsi, le président peut être cette figure qui représente, à travers la nation, un idéal politique et démocratique. Lorsque John F. Kennedy scandait aux Américains « ne demandez pas ce que le pays peut faire pour vous mais demandez-vous ce que vous pouvez faire pour votre pays », les États-Unis retrouvaient cet élan patriotique, la grandeur d'âme des Pères fondateurs, les idéaux des origines.

Pour autant, le président peut aussi être le cliché négatif de ce symbole. C'est ainsi que Richard Nixon, prenant de vagues allures de despote paranoïaque, a sombré avec le scandale du Watergate, entraînant le pays dans une crise sans précédent. De même, George W. Bush est, à lui seul, devenu l'emblème d'une politique impériale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays, conduisant l'antiaméricanisme à des sommets inégalés depuis la présidence de Ronald Reagan⁴. Sorte

^{1.} Il fait face à un Congrès «divisé, turbulent, bagarreur, assiégé par les groupes d'intérêt et les lobbies ». Claude Corbo (2004). Les États-Unis d'Amérique – Les institutions politiques, Tome 2, Montréal, Septentrion, p. 217.

^{2.} Abraham Lincoln, Gettysburg Address, 19 novembre 1863; Roy P. Basler (dir.) (1953). The Collected Works of Abraham Lincoln, New Brunswick, Rutgers University Press, vol. 7, p. 22, adaptation en français par l'écrivain et académicien André Maurois, en ligne: http://www.herodote.net/histoire04140.htm (page consultée le 15 juin 2005).

^{3.} Ce drame a été porté à l'écran en 1988, et consacré dans la mémoire collective, par Alan Parker avec le film Mississippi Burning.

^{4.} Voir Denis Lacorne, Jacques Rupnik et Marie-France Toinet (1986). L'Amérique dans les têtes – Un siècle de fascinations et d'aversions, Paris, Hachette et Charles-Philippe David (dir.) (2003). « Nous antiaméricains? Les États-Unis et le monde », Les Cahiers Raoul-Dandurand, nº 7, mars.

de « monarque républicain⁵ », le président des États-Unis est désormais l'emblème de l'hyperpuissance⁶ qui oppresse, opprime et bafoue les droits de la personne. Du scandale d'Abou Ghraib à la dénonciation de l'existence du centre de détention de Guantanamo par un ancien président devenu prix Nobel de la paix, Jimmy Carter, la présidence de George W. Bush porte un modèle que le monde ne comprend plus. De l'icône au leader démoniaque, il n'y aurait bien souvent qu'un pas, aisément franchi.

La présidence et son titulaire appartiennent cependant à un ensemble complexe qu'il convient d'expliquer. Il y a, derrière le président, tout un appareil décisionnel, un ensemble de contraintes – les checks and balances –, des personnalités, des pressions politiques ou médiatiques, autant d'éléments qui définissent la présidence américaine. Si la présidence est indéniablement « la scène vitale de l'activité du système⁷», il ne faut pas surestimer la rationalité des décisions et des décideurs⁸. C'est cette part d'irrationalité, assortie de ses éléments constants, des facteurs déterminants que nous avons voulu rassembler ici pour apporter au lecteur les données nécessaires pour comprendre la présidence américaine, pour décrypter les décisions présidentielles et appréhender l'étendue du pouvoir d'un seul homme. Présidence impériale ou présidence en péril, selon son détenteur, il faut la connaître pour l'appréhender avec rigueur. C'est sans doute Truman qui a su le mieux dépeindre l'institution, lui qui a dû décider de l'emploi du feu nucléaire sur le Japon. Lui qui, lorsqu'il parvint au pouvoir, n'était vice-président que depuis quelques semaines: être président, disait-il, « revient à chevaucher un tigre : soit on se tient en selle, soit on se fait avaler».

Les jeunes chercheurs de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques à l'Université du Québec à Montréal ont donc entrepris cette chevauchée au long de cet ouvrage. Il est vrai néanmoins que c'est, comme le disait Raoul Girardet, dans les sentiers battus qu'il y a le plus d'ornières⁹. Dès lors, sans complaisance et avec rigueur, les auteurs ont voulu ici permettre une plus grande compréhension de ce qu'est la présidence américaine. Il s'agissait de

^{5.} Voir Arthur M. Schlesinger Jr. (1986). « La présidence impériale : vingt ans après », dans Marie-France Toinet. Et la Constitution créa l'Amérique, Nancy, Presses universitaires de Nancy, p. 162.

^{6.} Voir Michel Wieviorka (dir.) (2004). *L'empire américain*, Paris, Balland, p. 19-22.

^{7.} Woodrow Wilson (1885). Congressional Government, New York, Houghton Mifflin, p. 18.

 $Nota\ Bene$: à moins d'une mention contraire, toutes les citations présentées dans cet ouvrage sont traduites par les auteurs.

^{8.} Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 29-30.

^{9.} Raoul Girardet (1986). Mythes et mythologies politiques, Paris, Seuil, p. 139.

dépasser les idées reçues pour montrer la complexité du gouvernement américain, l'incidence de la psychologie des présidents, l'importance des poids et contrepoids et le rôle déterminant de la société civile. Pour aller au-delà des théories du complot, par essence réductrices et incomplètes, cet ouvrage permet de prendre la mesure de la diversité des acteurs qui influencent, soutiennent, altèrent, obèrent la présidence et la performance du président. Cette réalisation est avant tout le fruit du travail collectif d'une belle équipe de recherche, soutenue par la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. En effet, créé il y a plus de trois ans, l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand réunit, sous la présidence du professeur Louis Balthazar, les spécialistes des questions américaines dans le monde francophone. Pôle innovateur en études américaines, il dispose aujourd'hui d'une capacité d'expertise reconnue et produit une série de publications, en français et en anglais, ainsi que des analyses en ligne¹⁰. Ce long travail a également bénéficié du soutien de deux piliers de la recherche québécoise en science politique sur les États-Unis. Les professeurs Claude Corbo et Charles-Philippe David ont accepté de consacrer beaucoup de temps à ce projet, en se pliant notamment au fastidieux exercice de relecture et en participant à la réflexion d'ensemble. Nous souhaiterions les remercier ici, tout en soulignant que nous sommes pleinement responsables des maladresses et omissions que pourrait comporter ce livre. Je voudrais également saluer personnellement les personnes qui, en coulisses, ont contribué à l'aboutissement de ce projet: le personnel de la Chaire Raoul-Dandurand, Jacqueline et Jean-Claude Vallet pour leurs patientes et longues relectures, et l'équipe des PUQ pour son appui constant. Je souhaite enfin remercier tout particulièrement les auteurs de ce livre qui ont accepté, malgré leurs nombreux engagements, de se lancer dans l'aventure. Peut-être serons-nous parvenus, tous ensemble, à comprendre le tigre, à défaut de le dompter.

> Élisabeth Vallet Montréal, le 1^{er} juillet 2005

^{10.} Sur le site: <www.dandurand.uqam.ca>.

Les présidents des États-Unis

Nº	Nom	Mandats	Parti	Vice Président(s)
1	George Washington	1789-1797	Aucun	John Adams
2	John Adams	1797-1801	Fédéraliste	Thomas Jefferson
3	Thomas Jefferson	1801-1809	Démocrate-républicain	Aaron Burr puis George Clinton
4	James Madison	1809-1817	Démocrate-républicain	Elbridge Gerry
5	James Monroe	1817-1825	Démocrate-républicain	Daniel D. Tompkins
6	John Quincy Adams	1825-1829	Démocrate-républicain	John C. Calhoun
7	Andrew Jackson	1829-1837	Démocrate	John C. Calhoun puis Martin Van Buren
8	Martin Van Buren	1837-1841	Démocrate	Richard Mentor Johnson
9	William Henry Harrison	1841-1841	Whig	John Tyler
10	John Tyler	1841-1845	Whig	Aucun
11	James Knox Polk	1845-1849	Démocrate	George M. Dallas
12	Zachary Taylor	1849-1850	Whig	Millard Fillmore
13	Millard Fillmore	1850-1853	Whig	Aucun
14	Franklin Pierce	1853-1857	Démocrate	William R. King
15	James Buchanan	1857-1861	Démocrate	John C. Breckinridge
16	Abraham Lincoln	1861-1865	Républicain	Hannibal Hamlin puis Andrew Johnson
17	Andrew Johnson	1865-1869	Démocrate	Aucun
18	Ulysses Simpson Grant	1869-1877	Républicain	Schuyler Colfax puis Henry Wilson
19	Rutherford Birchard Hayes	1877-1881	Républicain	William A. Wheeler
20	James Abram Garfield	1881-1881	Républicain	Chester A. Arthur
21	Chester Alan Arthur	1881-1885	Républicain	Aucun
22	Stephen Grover Cleveland	1885-1889	Démocrate	Thomas A. Hendricks
23	Benjamin Harrison	1889-1893	Républicain	Levi P. Morton
24	Stephen Grover Cleveland	1893-1897	Démocrate	Adlai E. Stevenson
25	William McKinley	1897-1901	Républicain	Garret A. Hobart puis Theodore Roosevelt
26	Theodore Roosevelt, Jr.	1901-1909	Républicain	Aucun puis Charles W. Fairbanks
27	William Howard Taft	1909-1913	Républicain	James S. Sherman
	Thomas Woodrow Wilson	1913-1921	Démocrate	Thomas R. Marshall
29	Warren Gamaliel Harding	1921-1923	Républicain	Calvin Coolidge
30	John Calvin Coolidge, Jr.	1923-1929	Républicain	Aucun puis Charles G. Dawes
31	Herbert Clark Hoover	1929-1933	Républicain	Charles Curtis
32	Franklin D. Roosevelt	1933-1945	Démocrate	John Nance Garner puis Henry A. Wallace puis Harry S. Truman
33	Harry S. Truman	1945-1953	Démocrate	Aucun puis Alben W. Barkley
34	Dwight David Eisenhower	1953-1961	Républicain	Richard M. Nixon
35	John Fitzgerald Kennedy	1961-1963	Démocrate	Lyndon B. Johnson
36	Lyndon Baines Johnson	1963-1969	Démocrate	Aucun puis Hubert H. Humphrey
37	Richard Milhous Nixon	1969-1974	Républicain	Spiro Agnew puis aucun puis Gerald Ford
38	Gerald Rudolph Ford, Jr.	1974-1977	Républicain	Aucun puis Nelson Rockefeller
39	James Earl "Jimmy" Carter, Jr.	1977-1981	Démocrate	Walter F. Mondale
40	Ronald Wilson Reagan	1981-1989	Républicain	George H. W. Bush
41	George Herbert Walker Bush	1989-1993	Républicain	James Danforth Quayle III
42	William Jefferson Clinton	1993-2001	Démocrate	Albert A. Gore, Jr.
43	George Walker Bush	2001-2008	Républicain	Richard B. Cheney

Note au lecteur Vous trouverez une bibliographie exhaustive sur le sujet ainsi qu'un glossaire en recherchant le titre de ce livre à l'adresse suivante : www.puq.ca. Vous pouvez également atteindre directement la page de cet ouvrage en tapant l'adresse suivante: www.puq.ca/fr/repertoire_fiche.asp?titre= titres&noProduit=D1364



PROLOGUE

Aux origines de l'institution présidentielle américaine

Claude Corbo

La présidence américaine existe de façon ininterrompue depuis l'assermentation à New York de son premier titulaire, George Washington, le 30 avril 1789. À ce jour, 42 individus¹ – tous des hommes blancs – l'ont exercée pendant des périodes variables. La plus brève présidence a duré à peine un mois (William Henry Harrisson, en 1841), la plus longue douze ans (Franklin Delano Roosevelt, du 4 mars 1933 au 12 avril 1945), la durée moyenne étant de cinq ans². Depuis le 22e amendement de 1951, nulle personne ne peut être élue plus de deux fois à la présidence³. Pour le peuple américain, l'institution présidentielle est un acquis, une donnée, une réalité incontournable que personne ne remet sérieusement en question et qui semble indissociablement et pour toujours liée à l'existence même de la nation.

Pourtant, la présidence est une création humaine, comme les autres institutions politiques, et il a bien fallu l'inventer un jour, même si cette présidence a évolué dans le temps et a été en partie façonnée par certains de ses titulaires, plus énergiques, plus imaginatifs que la moyenne d'entre eux ou forcés par les circonstances à déployer des initiatives ou des actions accroissant les pouvoirs et la portée de l'institution consentis par la Constitution du pays. C'est lors de la convention constitutionnelle, tenue à Philadelphie entre le 25 mai et le 17 septembre 1787, qu'une quarantaine de délégués des ex-colonies britanniques, ayant proclamé unilatéralement leur indépendance en 1776 et l'ayant ensuite imposée par la force des armes, ont fini par mettre au monde la présidence américaine.

Mais, d'où est venue cette idée de présidence? L'expérience politique des colonies au cours des XVIII^e et XVIII^e siècles compte pour beaucoup. Cette expérience comporte deux dimensions. D'une part, les colonies participent à l'histoire et à l'évolution du régime et de la culture politiques britanniques. D'autre part, les conditions faites aux colonies en terre américaine influencent les institutions que la mèrepatrie leur a données.

Grover C. Cleveland, président ayant servi deux mandats non consécutifs (1885-1889 et 1893-1897) est identifié comme 22° et 24° président.

^{2.} Présidences de moins de 4 ans: 10; de 4 ans: 12; de plus de 4 ans mais moins de 8 ans: 8; de 8 ans: 11; de plus de 8 ans: 1.

^{3.} Un vice-président accédant à la présidence par suite du décès, de la démission, de la destitution du titulaire peut obtenir lui-même deux mandats de plein droit pour autant qu'il n'ait pas complété plus de deux ans du mandat du président auquel il succède.

A TOILE DE FOND: L'ÉVOLUTION CONSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE DE LA GRANDE-BRETAGNE

Alors que la Nouvelle-France et les colonies de l'Espagne et du Portugal en Amérique du Sud relèvent de monarchies absolues de droit divin dominées par le catholicisme, les colonies anglaises sont marquées par les transformations profondes qu'amène l'évolution constitutionnelle, politique et religieuse de la mère-patrie.

Ainsi, le XVII^e siècle britannique est le théâtre d'une longue lutte entre une monarchie à prétentions absolutistes et les tenants du parlementarisme. Le roi Charles Ier, au pouvoir de 1625 à 1649, cherche à imposer son pouvoir sans limites contre les propriétaires ruraux et la bourgeoisie urbaine qui cherchent sans cesse à imposer les droits de l'institution parlementaire (No taxation without representation) et les libertés individuelles (l'habeas corpus contre les arrestations arbitraires), sur fond de conflits religieux (Église anglicane, dissidents protestants). L'affrontement politique tourne à la guerre civile entre forces royalistes et parlementaires. Le roi est battu, mis en accusation et finalement exécuté (1649). Après une décennie républicaine sous Cromwell, les Stuart reviennent au pouvoir en 1660. Charles II cherche à son tour à réaffirmer une autorité royale absolue, comme son successeur Jacques II. En 1688, les partis parlementaires font appel à Guillaume d'Orange pour assurer la protection du protestantisme et garantir un Parlement libre. Cette révolution se solde par le Bill of Rights de 1689 qui consacre à la fois les droits et libertés individuels des sujets de la Couronne britannique et les privilèges du Parlement. Les colonies américaines comprennent et assimilent une leçon politique capitale. Il faut se méfier du pouvoir exécutif et le bien encadrer ; pour ce faire, il faut consolider l'institution parlementaire aussi gardienne des droits et libertés individuels.

Le XVIII^e siècle confirme la puissance du Parlement britannique. Il en va de même dans les colonies britanniques. Il n'est donc pas étonnant que la culture politique des futurs États-Unis attache tant d'importance à l'institution législative et que l'institution exécutive vienne en deuxième lieu dans la Constitution de 1787.

Gouverneurs et législatures dans les colonies

Au fur et à mesure de leur établissement, depuis 1607, les colonies sont dotées d'institutions gouvernementales qui ressemblent de très près à celles de la métropole: des assemblées législatives élues (bien que par un électorat très restreint) qui détiennent le pouvoir de faire des lois pour la régie interne des colonies et celui de lever et d'affecter à leur administration des taxes et des impôts. Et un gouverneur qui exerce le pouvoir exécutif. Ainsi, quand la Convention constitutionnelle s'assemble à Philadephie le 25 mai 1787, les délégués des colonies sont familiers avec ce modèle de pouvoir exécutif.

Dans les colonies, le gouverneur, de façon générale, est nommé, soit par la Couronne britannique, soit par le propriétaire de la colonie⁴. Dans deux colonies, le Connecticut et le Rhode Island, il est élu par la législature. Ainsi, le gouverneur est un représentant et un fondé de pouvoir de la métropole britannique; il reçoit des instructions (« commission ») du monarque ou du propriétaire; il demeure en fonction au bon plaisir du roi. Le gouverneur n'est pas une institution représentative et démocratique.

Ses pouvoirs ressemblent à ceux du monarque britannique: convocation et ajournement des sessions de la législature, droit de veto sur les projets de loi, administration de la colonie et application des lois, britanniques comme coloniales, dépense des fonds votés par la législature, nomination des juges, des fonctionnaires, des officiers de la milice et commandement des forces armées. Les gouverneurs doivent appliquer les politiques et les directives décrétées par l'autorité métropolitaine. Tout au long du XVIIIe siècle, le poids et le pouvoir politiques des législateurs vont en croissant À la veille de la Déclaration d'indépendance de 1776, les législatures exercent un contrôle à peu près complet sur les affaires internes des colonies, d'autant plus qu'elles sont maîtresses des finances publiques. Les colonies développent une solide méfiance envers l'organe exécutif. Quand, à la Convention constitutionnelle de Philadephie, les délégués discutent de l'organisation du pouvoir exécutif, ils ont pour références le modèle d'exécutif individuel comme le furent les gouverneurs de colonies depuis 1607, la conviction que l'organe le plus important, le plus représentatif et le plus démocratique du gouvernement est la législature et, aussi, l'exemple d'un pouvoir exécutif abusif comme Georges III (et aussi les exemples peu édifiants du comportement de divers gouverneurs coloniaux). Ainsi, l'institution présidentielle sera conçue en bonne partie à la lumière de l'expérience politique vécue par les colonies elles-mêmes.

Cela est d'autant plus vrai que le monde est alors très largement dominé par la monarchie: constitutionnelle et limitée en Grande-Bretagne, absolue et de droit divin en France, en Espagne, en Autriche, en Russie. Le modèle républicain est un souvenir de l'Antiquité et de la Renaissance en Italie.

^{4.} Pour faciliter le processus d'établissement des colonies au XVII^e siècle, le gouvernement britannique donne à des individus ou à des sociétés le droit et le pouvoir d'établir et de développer une colonie sur un territoire délimité. C'est pourquoi on parle de la « colonie de propriétaire ». Progressivement, plusieurs d'entre elles sont reprises par l'autorité gouvernementale elle-même. Aux débuts de la Nouvelle-France, la colonisation sera aussi confiée à des sociétés jusqu'à ce que Louis XIV reprenne la direction de la colonie en 1663.

Dans le sillage de leur accession à l'indépendance, les ex-colonies se dotent les unes après les autres de nouvelles Constitutions ou modifient celles qui existent. La fonction de gouverneur se trouve le plus souvent amoindrie. Ainsi, la majorité des États font élire le gouverneur pour un an par la législature, réduisent la possibilité de réélection, privent le gouverneur de son veto sur les lois financières, circonscrivent ou éliminent le pouvoir de nomination.

Des visions politiques contrastées

Le conflit croissant entre la Grande-Bretagne et ses colonies américaines après 1760 fournit le cadre de débats d'idées sur la chose politique. Aussi la conception de l'institution présidentielle en 1787 sera-t-elle influencée non seulement par l'expérience coloniale de la fonction de gouverneur, mais aussi par des conflits d'idées sur la forme et les fonctions des institutions politiques. Pour les mettre en lumière, deux penseurs et acteurs politiques particulièrement influents peuvent être utilement évoqués, Thomas Jefferson (1743-1826) et Alexander Hamilton (1757-1804).

Principal rédacteur de la Déclaration d'indépendance, Jefferson s'emploie, quelques semaines plus tôt, à rédiger un projet de Constitution pour son État natal, la Virginie. Ce document, qui n'a pas été adopté, propose la réforme du gouvernement de la Virginie sur la base du consentement du peuple et selon le principe de la séparation des pouvoirs. Jefferson définit comme suit le pouvoir exécutif:

Une personne appelée l'Administrateur sera nommée chaque année par la Chambre des représentants, le deuxième jour de sa première session; après avoir rempli ses fonctions pendant un an, elle ne pourra être à nouveau nommée à cette charge qu'après un délai de trois ans⁵.

Jefferson définit ainsi les pouvoirs de l'Administrateur: il aura « les pouvoirs antérieurement détenus par le Roi » 6, en substance, les pouvoirs du gouverneur colonial. Cependant, Jefferson formule explicitement un ensemble de pouvoirs interdits à l'Administrateur: pas de droit de véto sur les projets de loi, pas de pouvoir de « dissoudre, proroger ou ajourner l'une ou l'autre des chambres », pas de pouvoir de guerre ou de paix, pas de pouvoirs militaires, pas de pouvoir de battre et réglementer la monnaie, pas de pouvoir en matière de commerce, etc. Pour plus de précision, Jefferson avance qu'il s'agit de

Thomas Jefferson (1970). «Projet de Constitution pour la Virginie (juin 1776)», dans La liberté et l'État, Paris, P. Seghers, coll. «Vent d'ouest», p. 48. Pour l'intégrale de ce texte, voir Thomas Jefferson (1984). Writings, New York, The Library of America, 1984, p. 336-345.

^{6.} Ibid.

« prérogatives qui seront exercées par le seul corps législatif⁷ ». Jefferson prescrit en outre que la nomination des principaux fonctionnaires de l'État – trésorier, procureur général – incombera aux représentants élus.

Ainsi, pour cet important courant de pensée que représente Thomas Jefferson, le centre de gravité du pouvoir politique doit être logé dans l'institution législative. Le pouvoir exécutif se trouve étroitement circonscrit. Jefferson ne sera pas personnellement présent à la Convention en 1787. Mais ses idées le seront.

Alexander Hamilton exprime une vision fort différente du pouvoir politique. Dès le début des années 1780, il formule et diffuse un ensemble de conceptions politiques qui influencent de façon importante les débats de 1787. Une fois rédigé le projet de Constitution, Hamilton contribue, avec Jay et Madison, à la rédaction de textes à la défense du projet, qui seront assemblés sous le titre *The Federalist*. Il écrit lui-même, entre autres, les articles 67 à 77 sur la présidence.

Appartenant à l'état-major de George Washington, Hamilton est bien placé pour constater l'inefficacité du Congrès continental, créé en 1774 et reconduit par les articles de Confédération. Les difficultés militaires des Américains résultent du manque d'autorité du Congrès continental sur les ex-colonies. Au début de septembre 1780, à la demande de James Duane, délégué de New York au Congrès continental, Hamilton analyse la situation politique et le Congrès lui-même. Trois idées ressortent. En premier lieu, il est essentiel de renforcer l'autorité du Congrès et l'union politique des anciennes colonies. L'avenir des États-Unis sera compromis « si nous ne mettons pas en place à temps une confédération capable de trancher les différends et d'imposer l'obéissance aux membres respectifs ». En deuxième lieu, il faut que le Congrès se donne un minimum d'organes exécutifs, car « un autre défaut de notre système est le manque de méthode et d'énergie de l'administration »8. Il est vrai, reconnaît Hamilton, que le Congrès vient de se doter de commissions. Mais «il serait de loin préférable de nommer un seul homme responsable dans chaque département ministériel [...] l'activité, les responsabilités et, bien entendu, le zèle et l'attention serait accru d'autant». Quelques pages plus loin, il conclut: il faut donc « faire désigner, immédiatement, par le Congrès les hauts fonctionnaires de l'État », c'est-à-dire des responsables individuels de la guerre, des affaires étrangères, des finances, etc., qu'il désigne comme des Great Officers of State⁹. Ainsi, dès 1780, Hamilton met de l'avant la nécessité d'un exécutif énergique, fort, aux responsabilités bien

^{7.} Ibid., p. 48-49.

^{8.} Alexander Hamilton (1970). *Réflexions sur la République*, Paris, P. Seghers, coll. « Vent d'ouest », p. 98 et p. 99 (nous soulignons). Pour les écrits d'Hamilton, on peut aussi consulter *Selected Writings and Speeches of Alexander Hamilton*, édition de M.J. Firsch (1985), Washington, American Enterprise Institute.

^{9.} Hamilton, op. cit., et p. 106.

identifiées, individuel plutôt que collectif. La troisième idée du document de 1780 finira aussi par porter ses fruits: convoquer une convention des États pour réviser et renforcer l'union et les institutions politiques communes.

En 1781, Hamilton publie une série de six textes (*The Continentalist Papers*). Les thèmes développés en 1780 y sont repris et amplifiés. Dans le cas du pouvoir exécutif, Hamilton affermit sa pensée et se démarque clairement de la méfiance jeffersonnienne envers le pouvoir:

L'histoire regorge d'exemples de luttes pour la liberté où la jalousie du pouvoir a fait avorter toutes les tentatives pour recouvrer ou préserver cette liberté ou l'a détruite, par la suite, en entourant le gouvernement de trop de précautions pour sa tranquillité [...] Quand un gouvernement est conçu en vue d'une liberté durable, il est tout aussi important de conférer au chef de l'État une autorité suffisante pour qu'il puisse élaborer les lois et les faire exécuter, que de se prémunir contre toute usurpation des droits de la collectivité. De même, qu'une autorité excessive conduit au despotisme, un pouvoir insuffisant mène à l'anarchie et, l'un comme l'autre, entraînent finalement la ruine du pays¹⁰.

Hamilton se fera aussi, avec d'autres, le promoteur de la tenue d'une convention pour réviser et améliorer les articles de Confédération. La participation personnelle de Hamilton au Congrès confédéral en 1782 le conforte dans ses conceptions tout comme les turbulences politiques des États-Unis à l'époque. En 1786, il assiste à une réunion de délégués de plusieurs États convoquée à Annapolis à l'initiative de l'État de Virginie et reçoit le mandat de rédiger un rapport que les délégués présents endossent. Ce rapport réitère la nécessité d'une convention pour « rendre la Constitution du gouvernement fédéral adéquate aux exigences de l'Union¹¹». En janvier 1787, à l'occasion d'un débat à la législature de l'État de New York, au sujet de l'octroi au Congrès continental d'un pouvoir accru de taxation, Hamilton répète l'un des thèmes de base de sa philosophie politique: « trop peu de pouvoir est aussi dangereux que trop de pouvoir, cela conduit à l'anarchie et de l'anarchie au despotisme¹²».

Dans les mois suivant la rencontre d'Annapolis en septembre 1786, plusieurs hommes politiques envisagent aussi la nécessité de renforcer l'union confédérale, de mettre en place un exécutif distinct du Congrès continental, y incluant la possibilité de lui donner un veto sur les lois du Congrès. Mais il y a aussi, dans le sillage de Thomas

^{10.} Ibid., p. 133-134.

^{11.} *Ibid.*, p. 154.

^{12.} Alexander Hamilton, Selected Writings and Speeches of Alexander Hamilton, p. 90. Notre traduction.

Jefferson, des défenseurs des droits des États qui veulent préserver le cadre confédéral et se méfient d'un nouveau gouvernement central (qui comprendrait un exécutif) très fort.

A CONVENTION DE PHILADELPHIE: DE L'IDÉE À L'INSTITUTION¹³

Le 25 mai 1787 s'ouvre donc à Philadelphie une convention constitutionnelle faisant suite à une résolution du Congrès continental en date du 21 février 1787 qui identifie comme suit le mandat imparti : « for the sole and express purpose of revising the Articles of Confederation and reporting to Congress and the several legislatures such alterations and provisions therein as shall [...] render the federal constitution adequate to the exigencies of Government and the preservation of the $Union^{14}$ ». Ainsi, la convention est appelée à « réviser » les articles de la Confédération plutôt qu'à imaginer une nouvelle Constitution.

L'interprétation du mandat amènera les délégués à se partager en deux clans, ceux qui veulent s'en tenir à un travail minimal d'ajustement du cadre confédéral et ceux qui, à l'instar de Hamilton, poussent dans la voie de la construction d'un nouveau cadre politique avec un gouvernement central fort. Hormis le Rhode Island, les États envoient 55 délégués, dont 39 signent le document final. Une douzaine de délégués sont particulièrement actifs. L'imposante figure de George Washington préside la convention, à la suite d'un vote unanime; il intervient très peu mais sa seule présence confère à l'assemblée une grande légitimité. Son appui au document final facilitera sa ratification.

Lors de sa première réunion, la Convention crée un comité pour établir des règles de procédure. Ainsi, chaque État a un vote, déterminé par la majorité de ses délégués. Par ailleurs, la Convention siège à huis clos et garde le silence sur ses travaux. La procédure veut que les votes pris en cours de discussion puissent ultérieurement être reconsidérés à la demande de certains délégués. Les délégués, on s'en souvient, représentent des États qui sont et se veulent souverains; aussi, un vote majoritaire ne lie véritablement que ceux qui constituent

^{13.} Sur le déroulement de la Convention de 1787, on pourra lire l'excellent ouvrage de Catherine Drinker Bowen (1966). Miracle at Philadelphia. The Story of the Constitutional Convention. May to September 1787, Boston, Little Brown & Co., (traduction française: Le rendez-vous de Philadelphie, Paris, Éd. Seghers, coll. « Vent d'Ouest », 1970). Par ailleurs, il n'existe pas de compte rendu officiel des délibérations de la convention, hormis un Journal qui note les activités au jour le jour, dont les votes. Cependant, en compilant et en conjuguant plusieurs sources, dont les notes de plusieurs délégués, on a préparé un équivalent d'un tel compte rendu: Max Farrand (1937). The Records of the Federal Convention of 1787, 4 volumes, New Haven et Londres, Yale University Press, édition révisée.

^{14.} Farrand, op. cit., III, p. 14.

cette majorité. Cela explique que la convention reconsidérera souvent plusieurs enjeux et le consensus final sur un projet de convention ne sera obtenu qu'à la mi-septembre 1787. En outre, le « consensus final » n'est pas total: seuls 39 délégués signent le projet de Constitution transmis au Congrès.

Par ailleurs, la Convention recourt à la technique des « comités », comme cela est pratiqué au Parlement britannique et dans les législatures des États: par exemple, le « comité plénier » (Committee of the Whole) pouvant discuter informellement des divers enjeux.

La question d'un pouvoir exécutif n'est que l'un des nombreux enjeux dont débat, à de multiples reprises, la Convention, parmi d'autres problèmes. La reconstitution détaillée des multiples étapes, des méandres conceptuels par lesquels la Convention doit passer avant d'aboutir au libellé de l'article qui définit la présidence, dépasserait largement le cadre du présent chapitre. Cependant, la genèse de l'institution présidentielle, dans le cadre de la convention de Philadelphie, est ponctuée par une série de moments décisifs qui permettent de comprendre la nature établie pour cette fonction dans l'économie générale du document constitutionnel: d'une part, des projets constitutionnels d'ensemble qui orientent ses délibérations et d'autre part, les rapports présentés par les comités successivement établis par la Convention.

Trois projets constitutionnels

« Résolutions de la Virginie »

Dès le 29 mai 1787, le gouverneur Edmund Randolph de la Virginie intervient et présente quinze « résolutions » au nom de la délégation virginienne. Ces résolutions esquissent les lignes maîtresses d'un nouvel arrangement constitutionnel. Ainsi, il est nécessaire d'instituer un gouvernement « national » seul capable d'assurer aux treize États la « défense commune, la sécurité de la liberté et le bien-être général ». Ce gouvernement doit se composer d'une législature « nationale » bicamérale dotée de tous les pouvoirs de l'actuel Congrès continental et de pouvoirs supplémentaires dont celui d'invalider les lois incompatibles des États membres et celui de légiférer dans « tous les cas où les États sont incompétents ». Il faut aussi créer un pouvoir judiciaire « national » composé d'un tribunal suprême et de tribunaux inférieurs, dont les membres seraient nommés par la législature.

Le gouverneur Randolph propose aussi la création d'un « exécutif national » (dont la résolution ne précise pas s'il doit être individuel ou collectif), élu par la législature pour un mandat fixe et non-renouvelable. Cet exécutif aurait l'« autorité générale d'exécuter les lois nationales » et tous les pouvoirs exécutifs déjà attribués au Congrès confédéral. De plus, cet exécutif, avec un nombre « approprié » de

membres du tribunal national, aurait aussi un droit de veto sur les lois nationales (sous réserve de la possibilité pour la législature de le renverser par une proportion à déterminer), ainsi que sur toutes les lois des États.

En utilisant le terme « national » pour décrire le nouveau gouvernement et ses composantes, Edmund Randolph sait de quoi il parle. Il faut, résolument, sortir du cadre établi par les articles de la Confédération, où chacun des États conserve sa pleine souveraineté et superposer un pouvoir central doté de pouvoirs législatifs autonomes et dont l'une des deux chambres serait directement élue par la population. Certains délégués à la Convention expriment des réserves quant à la possibilité et à la légitimité d'emprunter un tel chemin. Les Virginiens acceptent de mettre de côté le terme « national »¹⁵. Le même jour, le délégué Charles Pinckney, de la Caroline du Sud, dépose un projet apparenté aux résolutions de la Virginie où il est aussi question d'un « président » des États-Unis; mais ce projet ne sera pas discuté¹⁶.

La Convention, dès le 30 mai 1787, décide de s'instituer en comité plénier. Les débats traitent des diverses résolutions, incluant celles concernant le pouvoir exécutif et, dans ce dernier cas, à compter du 10 juin 1787. En date du 13 juin 1787, la Convention a pu faire le tour des résolutions de la Virginie et peut être saisie d'une première synthèse de ses travaux qui se formule cette fois en 19 résolutions¹⁷. Mais, la Convention est bien loin d'avoir terminé ses travaux.

«Plan du New Jersey»

Le lendemain du dépôt de cette première synthèse, un délégué du New Jersey, William Patterson, informe la Convention que son État et d'autres délégations veulent présenter une autre proposition. Cela ne doit pas étonner. Il y a, à la Convention, deux groupes d'États: des États fort populeux, dont la Virginie, la Pennsylvanie, les Carolines, etc., et de petits États (New Jersey, Delaware, Géorgie, etc.)¹⁸. Les intérêts des deux groupes d'États ne sont pas en tous points identiques et les « petits » ne veulent pas être écrasés dans une union politique plus serrée des treize anciennes colonies.

Pour se démarquer clairement, le plan du New Jersey fait référence à un projet « fédéral ». Le Congrès obtiendrait certains pouvoirs de taxation directe, notamment sur les importations, et des pouvoirs

^{15.} Pour les résolutions de Virginie, voir Farrand, op. cit., I et III, p. 18-28.

^{16.} Farrand, III, op. cit., p. 595-609.

^{17.} Farrand, I, op. cit., p. 223-239.

^{18.} Autour de 1780, la Virginie compte plus de 500 000 habitants, la Pennsylvanie 270 000, les Carolines 250 000 (nord) et 170 000 (sud), le New Jersey 125 000, le Delaware 38 000, la Georgie 33 000. Les États moins populeux se méfient donc des « grands » États.

sur le commerce avec les pays étrangers et entre les États. En ce qui concerne le pouvoir exécutif, le plan opte pour un exécutif collégial élu par le Congrès (et pouvant être destitué par ce dernier) pour un mandat non renouvelable. Cet exécutif aurait le pouvoir général d'exécuter les lois adoptées par la législature fédérale, un pouvoir de nomination, notamment des juges fédéraux, la direction générale des forces armées et la capacité de mobiliser les forces armées des États. Mais, entre les résolutions de la Virginie et le plan du New Jersey, la grande différence réside dans la conception même de l'union entre les États. Les Virginiens proposent, sous le vocable « national », un régime proprement fédéral au sens actuel du terme; Patterson et ses partisans, un régime confédéral, sous le vocable « fédéral », où les États conservent l'essentiel de leur souveraineté. Cela ressort des conceptions du Congrès. Les résolutions de la Virginie proposent que l'une des deux chambres soit élue directement par la population et que les deux chambres ensemble aient un pouvoir législatif large. Le plan du New Jersey propose une législature unicamérale avec un vote par État, composée de personnes désignées par les législatures des États et avec un pouvoir très limité¹⁹. Dès le 19 juin 1787, la Convention écarte pour de bon le plan du New Jersey²⁰. Les inquiétudes et les réticences des petits États demeurent, bien que le «grand compromis» du 16 juillet 1787 (représentation proportionnelle des États chez les représentants et égale au Sénat) aide à les atténuer.

«Le plan de Hamilton»

La veille du rejet du plan du New Jersey, Alexander Hamilton (jusqu'alors silencieux, observe dans ses notes James Madison) prend la parole devant la Convention et prononce un discours-fleuve qui occupe l'essentiel de la journée²¹. Fidèle aux idées qu'il promeut depuis quelques années, Hamilton se déclare insatisfait tant des résolutions de la Virginie que du plan du New Jersey. Il plaide la nécessité de former un nouveau cadre constitutionnel et politique véritablement fédéral. Il souligne les vertus du modèle britannique de gouvernement. Pour assurer l'avenir, la prospérité et la liberté des États-Unis, il se fait le promoteur d'un gouvernement « général » (central) qui doit avoir « non seulement une âme forte, mais des organes forts par lesquels puisse opérer cette âme forte ».

Sur ces bases, Hamilton esquisse sa vision. Il faut d'abord créer une législature bicamérale : l'assemblée élue par le peuple pour un mandat de trois ans, ainsi qu'un Sénat dont les membres seraient élus

^{19.} Pour le Plan du New Jersey, voir Farrand, op. cit., I, p. 241-247 et III, p. 611-616.

^{20.} Farrand, op. cit., I, p. 313.

^{21. «}Le lundi matin, onze États étaient représentés à l'Assemblée et Hamilton prit le premier la parole. Il allait parler pendant près de six heures – en fait, toute la journée », Catherine Drinker Bowen, *op. cit.*, p. 169.

à vie par des électeurs eux-mêmes désignés par le peuple. Cette législature aurait une compétence législative élargie (toute loi nécessaire au bien-être général), sujette à un veto de l'Exécutif. Ce pouvoir exécutif, selon Hamilton, doit être confié à un «gouverneur» élu par un collège électoral dont les membres pourront être choisis par les législatures des États ou le peuple. Ce mandat du gouverneur est à vie et « aussi longtemps qu'il en sera digne » (donc il y a possibilité de destitution). Ses pouvoirs se définissent comme suit:

Le gouverneur aura droit de veto pour toutes les lois devant être votées; il sera responsable de l'exécution de toutes les lois votées; il sera commandant en chef des forces de terre et de mer et de la milice des États-Unis; il dirigera les opérations militaires dès lors qu'une guerre aura été autorisée ou déclenchée; il aura pouvoir de conclure tous traités après avis et approbation du Sénat; il sera [seul] responsable de la nomination des ministères et des hauts fonctionnaires des ministères et la guerre, des finances et des affaires étrangères; il nommera tous les autres hauts fonctionnaires (y compris les ambassadeurs auprès des puissances étrangères), sous réserve de l'approbation ou du rejet du Sénat ; il aura le droit de grâce pour les délits autres que celui de trahison, pour lequel la grâce ne sera accordée qu'avec l'approbation du Sénat²².

Cette conception du pouvoir exécutif octroyé à vie vaut à Hamilton l'accusation de vouloir instaurer une monarchie. Les membres de la Convention l'écoutent attentivement, mais ne donnent aucune suite immédiate à ses propositions. Comme le dit un délégué du Connecticut, William Samuel Johnson, «tous les membres de l'Assemblée complimentèrent l'orateur, mais personne ne le soutient²³ ». Les positions de Hamilton continueront pourtant à circuler, de façon souterraine en quelque sorte, dans les débats de la Convention.

Ainsi, dans les trois premières semaines de ses travaux, la Convention est saisie de multiples conceptions du futur ordre constitutionnel et politique nécessaire au bien-être des États (voir la synthèse du tableau 1).

La construction de la présidence

La construction de la présidence s'avère un processus prolongé tout au long de la Convention, à un rythme et selon une intensité variables. Les débats sont ardus, souvent sinueux, ponctués de fréquents retours aux mêmes questions.

Ainsi, comme le rappelle Catherine Drinker Bowen, « le choix du mode d'élection du président n'exigea pas moins de soixante votes; régulièrement, les délégués butaient sur ce problème, comme s'il

^{22.} Hamilton, op. cit., p. 155-156. Voir aussi Farrand, op. cit., I, p. 282-311 et III, p. 617-630.

^{23.} Bowen, op. cit., p. 178.

Origines de l'institution présidentielle américaine (1) Projets présentés à la Convention constitutionnelle de Philadelphie (1787)

Caractéristiques de l'Exécutif	Résolutions de la Virginie 29 mai 1787	Plan du New Jersey 15 juin 1787	Plan de Alexander Hamilton 16 juin 1787
Composition	Exécutif (collégial) national	Exécutif (collégial) fédéral	Gouverneur (1 personne)
Désignation	Élection par la Législature nationale	 Élection par le Congrès Destitution par le Congrès sur demande de la majorité des États 	 Élu par des électeurs élus par les citoyens Destitution possible
Mandat	 Durée non précisée Non renouvenable Salaire fixe pour la durée du mandat 	 Durée non précisée Non renouvelable Salaire fixe pour la durée du mandat Aucun autre mandat concurrent 	Mandat à vie pendant bonne conduite
Pouvoirs	 Autorité générale pour exécuter les lois nationales Pouvoirs exécutifs déjà confiés au Congrès par les articles de Confédération Avec un nombre convenable de membres du Judiciaire national, pouvoir de révision avec veto possible sur: lois nationales (pouvant être renversé par le Congrès) lois des États 	Autorité générale pour exécuter les lois fédérales Nomination de fonctionnaires Direction des opérations militaires (mais non-direction des troupes sur le terrain) Nomination des juges fédéraux Pouvoir de mobiliser les forces militaires des États	Droit de veto sur toutes les lois Autorité générale pour exécuter les lois Commandant en chef des forces armées et direction de la guerre (déclarée par le Congrès) Conclusion de traités avec l'accord du Sénat Nomination (seul) des ministres de la guerre, des finances, des affaires étrangères Nomination avec accord du Sénat: - chefs de départements - autres fonctionnaires, ambassadeurs Pardon: - tous crimes et délits - (avec accord du Sénat) trahison

n'avait jamais été débattu auparavant »²⁴. D'autres caractéristiques de l'institution – la destitution du titulaire, la durée du mandat, la rééligibilité, etc. – donnent lieu à des débats répétés. Une rumeur laisse même entendre que l'on pourrait instituer une monarchie, ce qui soulève des réactions d'aversion épidermiques et furibondes!

Il faut, pour comprendre le laborieux processus, garder à l'esprit que, sous la surface des débats successifs, s'affrontent des courants de pensée antagonistes qui divisent les délégués. Une partie d'entre eux, dans le sillage des résolutions de la Virginie et des conceptions de Hamilton, veulent résolument un cadre fédéral, au sens actuel du terme, doté d'un gouvernement central fort, c'est-à-dire un Congrès nanti d'une gamme étendue de compétences et un exécutif capable d'agir. Une autre partie, comme les délégués du New Jersey, veulent se tenir le plus près possible des articles de Confédération, pour éviter aux petits États de se trouver dominés et écrasés par les grands. De plus, ces deux courants de pensée se préoccupant de la question centrale de la nature de l'union à établir entre les treize États indépendants sont eux-mêmes influencés par les attitudes politiques profondes des délégués qui ne sont pas nécessairement des démocrates fervents. La Convention compte de grands absents tels Thomas Paine et, surtout, Thomas Jefferson qui sont beaucoup moins conservateurs que la moyenne des délégués. Ces courants de pensée et ces attitudes politiques façonnent les débats.

Sur cette toile de fond, on peut, en regard de l'institution de la présidence, découper le cheminement de la Convention en quatre étapes (voir la chronologie des principaux votes de la Convention concernant la présidence).

Autour des résolutions de la Virginie (29 mai – 26 juillet 1787)

La Convention travaille d'abord à partir des résolutions de la Virginie. Dès le 4 juin, une majorité s'affirme en faveur d'un exécutif d'une seule personne; ce choix sera confirmé à plusieurs reprises. En revanche, la durée du mandat, d'abord fixée à 7 ans, par un vote serré le 1er juin, la rééligibilité (exclue le 2 juin) et, surtout, le mode de désignation de l'Exécutif seront débattus à de nombreuses reprises, tout comme les pouvoirs présidentiels, dont le veto.

Un premier moment clé survient le 13 juin. Ce jour-là, un représentant du Massachusetts, Nathaniel Gorham, qui préside le comité plénier de la Convention, présente une synthèse des délibérations et des conclusions relatives aux résolutions de la Virginie; cette synthèse prend la forme de 19 résolutions rassemblées sous le titre: «État

^{24.} Ibid., p. 275.

Chronologie des votes importants de la Convention de Philadelphie sur la présidence $(1787)^*$

Dates	Objet du vote	Résultats (pour, contre, abstention)
1 ^{er} juin	Mandat de 7 ans pour l'Exécutif	5 - 4 - 1
2 juin	Élection de l'Exécutif par des électeurs choisis par le peuple	2 - 7 - 1
2 juin	Élection de l'Exécutif par la législature pour 7 ans	8 - 2
2 juin	Non rééligibilité de l'Exécutif	7 - 2 - 1
4 juin	Exécutif d'une seule personne	7 – 3
4 juin	Pouvoir de veto de l'Exécutif pouvant être renversé par la législature aux deux tiers	8 – 2
6 juin	Veto conjoint exécutif-judiciaire	3 – 8
9 juin	Élection de l'Exécutif par les exécutifs des États	0 - 10 - 1
19 juin	Rejet du Plan du New Jersey	7 - 3 - 1
29 juin	Inéligibilité de l'Exécutif pour un renouvellement de mandat	6 – 4 – 1
17 juillet	Exécutif national d'une personne	10 – 0
17 juillet	Élection de l'Exécutif par les citoyens	1 – 9
17 juillet	Élection de l'Exécutif par des électeurs nommés par les législatures des États	2 – 8
17 juillet	Élection de l'Exécutif par la législature nationale	10 - 0
17 juillet	Pouvoir d'exécuter les lois et de nomination	10 - 0
17 juillet	Rééligibilité de l'Exécutif	6 – 4
17 juillet	Mandat pendant bonne conduite	4 – 6
17 juillet	Abroger les termes « sept ans » pour le mandat	4 – 6
18 juillet	Reprendre le lendemain la question de la durée du mandat de l'Exécutif	8
18 juillet	Nomination des juges par l'Exécutif	2 – 6
19 juillet	Élection de l'Exécutif par des électeurs nommés par les législatures des États	6 – 3 – 1
19 juillet	Non-rééligibilité de l'Exécutif	1 – 8
19 juillet	Mandat de sept ans	3 - 5 - 2
19 juillet	Mandat de six ans	9 – 1
20 juillet	Possibilité de destituer l'Exécutif	8 - 2
20 juillet	Rémunération fixe de l'Exécutif	10 - 0
21 juillet	Veto de l'Exécutif pouvant être renversé aux deux tiers des deux chambres	9 – 0
21 juillet	Nomination des juges par l'Exécutif à moins du rejet par le Sénat	3 – 6
24 juillet	Élection de l'Exécutif par la législature nationale	7 - 4
26 juillet	Mandat de sept ans non renouvelable	7 – 3
26 juillet	Résolution consolidée sur l'Exécutif: • exécutif d'une personne	6 – 3 – 1
	choisi par la législature nationale	
	 pour un mandat de sept ans non rééligible pour un second mandat 	
	• pouvoir d'exécuter les lois nationales	
	• pouvoir de nomination lorsque les lois ne le précisent pas	
	• pouvant être destitué	
	• rémunération fixe pour la durée du mandat	
15 août	Confier le veto conjointement au président et à la Cour suprême	3 – 8

Chronologie des votes importants de la Convention de Philadelphie sur la présidence (1787)* (suite)

Dates	Objet du vote	Résultats (pour, contre, abstention)
15 août	Permettre le renversement du veto par un vote des trois quarts des deux chambres	6 – 4 – 1
15 août	Délai de 10 jours accordé au président pour signifier un veto	9 - 2
16 août	Applicabilité du veto aux résolutions conjointes des deux chambres	9 – 1 – 1
24 août	Élection du président par le peuple	2 - 9
24 août	Élection du président par un vote conjoint des deux chambres	7 – 4
24 août	Donner à chaque État un vote pour l'élection du président	5 – 6
24 août	Faire élire le président par des électeurs élus par le peuple	5 – 6
24 août	Deuxième vote sur cette proposition (amendée)	4 - 4 - 2
24 août	Pouvoir de nomination du président	6 – 4
27 août	Commandement de la milice des États (appelée au service des États-Unis) par le président	6 – 2
27 août	Serment d'office	7 – 1
6 septembre	Mandat de sept ans pour le président	3 – 8
6 septembre	Mandat de six ans pour le président	2 - 9
6 septembre	Mandat de 4 ans pour le président	10 - 1
6 septembre	Création des postes de président et de vice-président	10 - 1
6 septembre	Nomination des électeurs présidentiels par les législatures des États	9 – 2
6 septembre	Présidence à la personne ayant le plus de votes des électeurs présidentiels	10 – 1
6 septembre	À défaut de majorité chez les électeurs présidentiels, le président est élu par la Chambre des représentants (un vote par État)	10 – 1
7 septembre	Le Congrès pourvoit par la succession en cas de vacance simultanée de la présidence et de la vice-présidence	6 – 4 – 1
7 septembre	Le vice-président préside le Sénat	8 - 2
7 septembre	Pouvoir de nomination par le président avec l'accord du Sénat	9 – 2
7 septembre	Considérer en comité des onze la création d'un Conseil exécutif ou Conseil d'État auprès du président (avec nomination par le Congrès)	3 – 8
7 septembre	Pouvoir du président de faire des traités (sauf traités de paix)	8 - 3
8 septembre	Éliminer la référence aux traités de paix	8 - 3
8 septembre	Accord de deux tiers de tous les sénateurs pour un traité	3 – 8
8 septembre	ou d'un majorité de tous les sénateurs	5 – 6
8 septembre	Élargissement des motifs de destitution	7 - 4
8 septembre	Destitution par les deux tiers des sénateurs présents	9 - 2
8 septembre	Pouvoir du président de convoquer le Congrès (ou une Chambre) en session extraordinaire	7 – 4
12 septembre	Vote des deux tiers des deux Chambres pour renverser le veto du président contre un projet de loi	6 – 4 – 1

^{*} Le Journal de la Convention (résumé des travaux et des décisions) a enregistré, quoique avec des imprécisions ici et là, les votes successifs, tant de procédure que de substance. Les pages du Journal, dont proviennent les informations constituant cette chronologie sont reproduites dans FARRAND (passim.)

présent des résolutions soumises à l'examen de l'Assemblée, par l'honorable M. Randolph, telles qu'elles ont été modifiées, amendées et votées en commission générale [comité plénier]²⁵ ». Les 9^e et 10^e résolutions présentées par Gorham traitent de l'Exécutif:

- exécutif d'une personne élue;
- par la législature pour un mandat non-renouvelable de sept ans et pouvant être destituée par la législature;
- pouvoirs d'exécution des lois, de nomination et de veto (pouvant être renversé par les deux tiers des deux chambres).

Mais, hormis le caractère individuel de l'Exécutif et le principe d'un veto des lois, rien n'est fixé définitivement. En effet, le 14 juin, lorsque s'assemble la Convention, William Patterson intervient et propose que l'étude de ce nouveau train de résolutions soit différée. Le 15 juin, Patterson présente cette contre-proposition annoncée. La journée du 19 juin est marquée par une attaque vigoureuse de James Madison contre le Plan du New Jersey qui conduit à son rejet par la Convention par un vote de 7 à 3. C'est un point tournant de la démarche d'ensemble de la Convention :

Le projet du New Jersey était à jamais rejeté. Madison lui avait porté le coup final. Présenté plus tôt à l'Assemblée, le projet du New Jersey aurait peut-être triomphé... qui sait? Mais les délégués avaient eu trois semaines pour méditer les projets de la Virginie, pour en parler, pour en discuter, s'habituer à ce qui, de prime abord, paraissait choquant, voire impossible. Désormais, l'Assemblée allait poursuivre ses travaux sur la base des dix-neuf résolutions [du 13 juin]; mais, jusqu'au 17 septembre, celles-ci devraient subir de multiples modifications²⁶.

À compter du rejet du Plan du New Jersey, la Convention se replonge dans de durs débats, notamment sur l'enjeu central de l'organisation de la législature et de la représentations des États dans ses deux chambres, ce qui ne se règlera qu'avec le compromis du 16 juillet 1787. Ce compromis tranche un nœud gordien, décrispe les petits États et permet à la Convention de traiter d'autres enjeux, dont la présidence²⁷.

Une nouvelle ronde de discussions sur la présidence occupe la Convention pendant la deuxième quinzaine de juillet. La Convention bute à répétition sur la question de la désignation. Elle oscille entre l'élection par la législature nationale ou par des « électeurs » choisis

^{25.} Ibid., p. 161. Voir aussi Farrand, op. cit., I, p. 224-239.

^{26.} Bowen, op. cit., p. 182-183.

^{27. «} Désormais, les choses progresseraient plus facilement. Les petits États étaient mieux disposés ; ils témoignaient moins de répugnance à se rapprocher des grands États et se montraient prêts à céder sur de nombreux points. Ils se sentaient hors de danger. [...] Les délégués écrivaient à leurs amis des lettres pleines de confiance », ibid., p. 270.

par les législatures des États (idées déjà formulées au début de juin). La durée du mandat et la réélection sont aussi source de désaccords, d'avancées et de retours en arrière.

La Convention dure depuis près de deux mois. L'été, à Philadelphie, pèse de sa torride et humide chaleur sur les délégués. Plusieurs ont dû partir au fil des semaines pour des raisons de famille ou d'affaires. Il y a danger d'enlisement. Malgré tout, le 26 juillet, la Convention adopte une résolution consolidée au sujet de l'Exécutif qui privilégie un exécutif individuel choisi par la législature nationale pour un mandat non renouvelable de sept ans, avec possibilité de destitution. Mais, ces accords sont fragiles et il faut aussi essayer de rassembler tous les morceaux d'un projet constitutionnel discuté souvent en pièces détachées.

Pour se tirer d'affaire et pour donner aux délégués un salutaire repos, la Convention décide à l'unanimité, le 23 juillet, de créer un comité de travail pour mettre en forme tous les développements survenus depuis la mi-juin. Le 24 juillet, les membres sont élus. Finalement, le 26 juillet, la Convention ajourne ses travaux au 6 août en donnant instruction au *Committee of Detail* de présenter de façon ordonnée l'ensemble des éléments d'une future Constitution qui ont fait l'objet de votes favorables²⁸.

Le rapport du Committee of Detail et les discussions du mois d'août (6-27 août 1787)

À la reprise des travaux de la Convention, le *Committee of Detail* dépose son rapport, qui réussit à tirer des discussions et résolutions éparpillées de la Convention un document qui revêt la forme d'un projet complet de Constitution²⁹. En ce qui concerne le pouvoir exécutif, le rapport du *Committee of Detail* marque des pas très importants:

- le pouvoir exécutif est confié à « Son Excellence le président des États-Unis d'Amérique » qui serait élu par la législature (le « Congrès » bicaméral) pour un mandat non renouvelable de sept ans, sujet à destitution au besoin;
- le président est doté de pouvoirs législatifs clairs: informer le Congrès et lui soumettre des recommandations, le convoquer en séance extraordinaire, l'ajourner si les deux chambres ne s'entendant pas sur la date, opposer son veto aux lois;
- le président exécute les lois, procède aux nominations de fonctionnaires, commande les forces armées, reçoit les ambassadeurs, dispose du droit de grâce et de pardon.

^{28.} Pour le Committee of Detail, voir Bowen, op. cit., p. 279 et Farrand, op. cit., II, p. 84-175.

^{29.} Farrand, op. cit., II, p. 177-189.

Cela fera évoluer la dynamique de la Convention. Mais « en retrouvant tout cela si nettement exposé, par articles et par sections, les délégués se sentaient soudain pris d'inquiétude et plus prudents³⁰ ».

À compter du 7 août et jusqu'à la fin du mois, la Convention s'attelle littéralement à l'étude du document proposé par le *Committee of Detail*, dont l'article X est consacré à la présidence. Le 15 août, une première discussion s'engage sur le veto présidentiel. Une proposition de Madison de confier le veto des lois conjointement au président et aux juges de la Cour suprême est rejetée. Gouverneur Morris, de la Pennsylvanie, propose un veto « absolu » pour l'Exécutif; à tout le moins, il plaide pour rendre très difficile le renversement du veto. Finalement, la convention réitère que le veto doit appartenir au seul président, mais que les deux chambres du Congrès pourront le rejeter par des votes des trois quarts de leurs membres.

À compter du 23 août, la Convention examine l'article du document consacré à la présidence. Daniel Carroll du Maryland propose, sans succès, une élection directe par le peuple. La majorité des délégués demeure attachés à l'idée d'une élection par le Congrès et une claire majorité impose même l'idée d'un vote conjoint des deux chambres, ce qui accroît le poids politique des États populeux et inquiète les petits États. Les partisans d'un exécutif fort n'aiment pas l'idée d'en confier l'élection au Congrès mais n'acceptent pas davantage l'élection directe. Gouverneur Morris revient avec l'idée de confier l'élection à des électeurs choisis à cette fin, possiblement par les législatures des États. Par deux fois, la Convention rejette cette idée. Le pouvoir de nomination du président est reconfirmé le 27 août.

Mais plusieurs questions n'ayant pas été tranchées, la Convention, le 31 août 1787, mandate un comité, composé d'un membre par État, de revoir l'ensemble des affaires en suspens et de lui faire des propositions³¹. Le Comité des onze commence à déposer des rapports partiels dès le 1^{er} septembre.

Le rapport du Comité des onze et les débats décisifs de septembre (4-8 septembre 1787)

La présidence revient à l'ordre du jour de la Convention dès le 4 septembre. Du 4 au 8 septembre, se tiennent des débats décisifs.

Les propositions communiquées à la Convention par le Comité des onze renouvellent toute la problématique :

le mandat du président est de quatre ans, pouvant être renouvelé;

^{30.} Bowen, op. cit., p. 289.

^{31.} Farrand, op. cit., II, p. 473.

- le président est en fonction « avec le vice-président choisi pour un mandat de même durée », ce qui constitue une nouveauté;
- le président doit être élu par des électeurs désignés selon le mode qu'établira la législature de chaque État, en nombre égal à celui des sénateurs et représentants de chaque État au Congrès; la proposition précise aussi les procédures de ce vote;
- sera président le candidat ayant le plus de vote de ces électeurs et vice-président, celui arrivant deuxième; faute d'une majorité, le Sénat décide;
- il y a obligation d'être citoyen né aux États-Unis et être âgé de plus de 35 ans pour être élu à la présidence;
- le président a le pouvoir de conclure des traités avec l'accord des deux tiers des Sénateurs présents lors du vote;
- le président dispose d'un pouvoir étendu de nomination, avec l'accord du Sénat à la majorité simple;
- le président peut être destitué sur accusation de la Chambre des représentants et sur décision du Sénat;
- le vice-président préside le Sénat et il succède au président en cas de vacance définitive à la présidence, entre autres par suite de destitution du président³².

Ainsi, brusquement, le Comité des onze propose à la Convention une avancée importante vers ce que sera finalement la présidence.

Ces propositions provoquent une vive et vigoureuse discussion. Les consensus ne viennent pas facilement. Un délégué du Maryland, James McHenry, consigne une laconique observation dans son journal du 5 septembre: « La majeure partie de la journée se passe en conversations décousues sur la partie du rapport concernant le mode de choisir le président — ajournement sans parvenir à une conclusion³³ ». Plusieurs délégués multiplient les objections aux propositions nouvelles concernant la présidence. Mais Gouverneur Morris plaide fortement en faveur de l'élection par un collège électoral, ce qui évite la cabale et les intrigues au sein du Congrès et aussi les dangers d'une élection directe par le peuple. D'autres s'objectent à ce que le Sénat puisse décider si aucune majorité ne se dégage au collège électoral. Si, pendant la journée du 5 septembre, la Convention résout des questions en suspens sur les pouvoirs du Congrès, une demi-douzaine de propositions sur l'élection du président échouent à rallier une majorité.

^{32.} Farrand, op. cit., II, p. 493-495.

^{33. «}The greatest part of the day spent in desultory conversation on that part of the report respecting the mode of chusing the President – adjourned without coming to a conclusion», Farrand, op. cit., II, p. 516.

La nuit ayant peut-être porté conseil, la Convention progresse davantage à compter du 6 septembre. La durée du mandat est finalement établie à quatre ans, après rejet successif des mandats de 7, puis 6 ans. Par des majorités claires, la Convention dispose aussi du mécanisme d'élection: collège électoral (avec recours à la Chambre des représentants où chaque État dispose d'un vote, en cas de défaut de majorité).

Le 7 septembre, les pouvoirs de nomination du président, avec l'accord du Sénat, sont définis largement. Une suggestion de flanquer le président d'un « Conseil exécutif » ou « Conseil d'État » de six membres à raison de deux pour chaque grande région du pays (Est, Centre, Sud) et nommés par le Congrès (ou le Sénat), n'a pas de suite. Le pouvoir du président de faire des traités (sauf des traités de paix) est aussi approuvé, mais on y reviendra le lendemain. Le 8 septembre, la Convention ne parvient pas à statuer sur le pouvoir du président en matière de traités; dans le texte résumant ses délibérations, qu'elle transmet au *Committee of Style* la Convention ne spécifie pas la proportion des sénateurs requise pour l'adoption d'un traité négocié par le président³⁴. Elle progresse davantage quant aux modalités de destitution (motifs, majorité des deux tiers des sénateurs présents). Elle confère au président le pouvoir de convoquer le Congrès ou l'une de ses chambres en session extraordinaire.

Ainsi, au 8 septembre, la grande majorité des éléments caractérisant l'institution de la présidence a fait l'objet de décisions de la Convention.

Des travaux du Committee of Style à la signature du projet final (8-17 septembre)

À la fin de la séance du 8 septembre, la Convention prend la décision de désigner un nouveau comité avec mandat de « réviser le style et ordonner les articles » qu'elle a acceptés pour une nouvelle Constitution. La création de ce comité ne doit pas surprendre. D'une part, un nombre croissant de délégués sont pressés d'en finir, avant que les consensus si laborieusement construits sur un grand nombre de questions ne soient exposés au risque de se défaire et aussi parce qu'ils servent bénévolement et ont hâte de retourner à leurs familles et à leurs affaires personnelles. En plus, la Convention a fait le tour de très nombreuses questions et des séances encore multipliées en comité plénier ne feraient probablement pas beaucoup avancer les choses.

Le *Committee of Style* compte cinq membres désignés par la Convention : « Tous les cinq, ces hommes étaient partisans d'un gouvernement fort ; aucun défenseur de la souveraineté des États ne siégait

^{34.} Farrand, op. cit., II, p. 574.

à la commission »35. Trois des membres sont, depuis les débuts, partisans d'un gouvernement central et d'un exécutif fort: Gouverneur Morris, James Madison et Alexander Hamilton³⁶. Un tel comité n'affaiblira certainement pas la présidence. Le Committee of Style remet son rapport le 12 septembre. Il s'agit d'un projet complet de Constitution, un texte de sept articles. L'article III est consacré à la présidence. Le comité de rédaction revient sur la question du veto présidentiel et ramène aux deux tiers la majorité nécessaire dans chacune des deux Chambres du Congrès pour renverser un veto. Cela est accepté le 12 septembre par une mince majorité de la Convention. Par ailleurs, le Committee of Style propose que les traités négociés par le président n'entrent en vigueur qu'avec l'assentiment des deux tiers des sénateurs présents lors de leur étude. En ce qui concerne la présidence, les jeux sont faits.

Le 15 septembre 1787, la Convention approuve le projet de Constitution à l'unanimité, malgré des discussions de dernière minute de certains membres.

Le lundi 17 septembre 1787, 39 des délégués apposent leur signature, après celle de George Washington, au bas des sept articles du document qu'ils ont si laborieusement mis au point au cours des quatre mois précédents. La présidence a trouvé, sur papier, sa forme définitive. Désormais, c'est l'histoire et les titulaires de la fonction qui la feront évoluer.

Il est intéressant de prendre note des réactions de ce personnage considérable qu'est Thomas Jefferson. De Paris, où il représente les États-Unis, il suit les débats constitutionnels. Sitôt en possession du texte paraphé le 17 septembre, il réagit. Dans une lettre du 20 décembre 1787 à James Madison, qui suit des lettres plus réservées à d'autres correspondants, Jefferson achève de se réconcilier avec le projet. Mais, deux éléments le troublent. D'une part, il manque au projet une déclaration des droits et libertés; mais, ce problème trouvera solution par l'adoption en 1791 des dix premiers amendements. D'autre part, il s'inquiète de la rééligibilité indéfinie des élus, particulièrement du président: «L'expérience et la raison conduisent à conclure que le premier magistrat sera toujours réélu si la Constitution le permet. Il est en fonction à vie ». Déjà, le 13 novembre, il avait écrit à John Adams: « Le président semble être une mauvaise copie d'un roi polonais. Il peut être réélu de quatre ans en quatre ans pour la vie³⁷ ». Mais,

^{35.} Bowen, op. cit., p. 338.

^{36.} Le 6 septembre, Hamilton se prononce fermement en faveur des propositions nouvelles du Comité des onze sur la présidence ; voir Hamilton, Selected Writings and Speeches, op. cit., p. 123-124.

^{37.} Jefferson, Thomas, Writings, op. cit., p. 916: «Experience concurs with reason in including that the first magistrate will always he re-elected if the Constitution permits it. He is then an officer for life » et p. 913: « Their President seems a bad edition of a Polish King. He may be re-elected from 4 years to 4 years for life ».

Tableau 2

Origines de l'institution présidentielle américaine (2) Évolution des idées sur la présidence à la Convention constitutionnelle de Philadelphie (1787)

Aspects de l'Exécutif	Committee of the Whole 13 juin 1787	Committee of Detail 6 août 1787	Comité des onze 4 septembre 1787	Committee of Style 12 septembre 1787
Composition	Composition Exécutif d'une personne	Exécutif d'une personne	Président (avec vice- président)	Président (avec vice-président)
Désignation	Élection par la Législature	Élection par la législature	Élection par des électeurs désignés selon la procédure établie par la législature de chaque État (au nombre des membres au Congrès pour chaque État)	Élection par des électeurs désignés selon la procédure établie par la législature de chaque État (au nombre des membres au Congrès pour chaque État). Seules sont éligibles à la présidence des personnes d'au moins 35 ans et nées aux États-Unis.
Mandat	• Sept ans non renouvelable • Possibilité de destitution • Rémunération fixe pendant le mandat	• Sept ans non renouvelable • Possibilité de destitution • Rémunération fixe pendant le mandat	• Quatre ans renouvelable • Possibilité de destitution • Rémunération fixe pendant le mandat	• Quatre ans renouvelable • Possibilité de destitution • Rémunération fixe pendant le mandat

Tableau 2 (suite)

Aspects	Committee of Aspects the Whole de l'Exécutif 13 juin 1787	Committee of Detail	Comité des onze	Committee of Style
de l'Exécutif		6 août 1787	4 septembre 1787	12 septembre 1787
Pouvoirs	Exécution des lois nationales Nomination de dirigeants et fonctionnaires Veto de toutes lois, pouvant être renversé par un vote aux deux tiers des deux chambres	 Information de la législature sur l'état de l'Union Recommandations à la législature Convocation de la législature en séance extraordinaire Ajournement de la législature en cas de désaccord entre les Chambres à ce sujet Veto de toutes lois, pouvant être renversé par un vote aux deux tiers des deux chambres Exécution des lois nationales Nomination de dirigeants et fonctionnaires Accueil des ambassadeurs Commandement en chef des forces armées Grâce et pardon 	Mêmes pouvoirs que selon le Committee of Detail, plus: Conclusion de traités avec l'accord du Sénat aux deux tiers Nomination avec l'accord du Sénat (ambassadeurs, fonctionnaires, juges) Vice-président: préside le Sénat et succède au président en cas de vacance définitive du poste	Mêmes pouvoirs que selon le Committee of Detail et le Comité des onze, plus: • Requérir l'avis écrit des chefs de département • Traités avec l'accord des deux tiers des sénateurs présents

George Washington choisira de partir après deux mandats, établissant ainsi un précédent que seul Franklin Delano Roosevelt enfreindra, mais auquel le 22e amendement, en 1951, donnera pleine force constitutionnelle. Accédant lui-même à la présidence, en 1801, Jefferson remplira la fonction avec énergie et imagination, il se laissera élire pour un deuxième mandat qui, selon l'exemple donné par Washington, sera son dernier.



Le président et la Constitution

«L'Union est une réunion d'États1», une communion de cinquante États qui, ensemble, ont choisi de former une «république une et indivisible² ». La construction des États-Unis d'Amérique s'est réalisée autour d'un idéal confédéral dans un premier temps, puis d'un schéma fédéral dans un second temps³. Cette progression, que l'on pourrait considérer comme la matrice de la construction européenne⁴, a façonné le visage du droit constitutionnel américain contemporain. Elle a défini le sens et les termes de la fonction et de la place du président dans la Constitution⁵. Formellement, la Constitution américaine est pratiquement demeurée inchangée depuis les origines. Toutefois, elle s'est enrichie d'usages et de coutumes constitutionnelles qui font aujourd'hui son extraordinaire plasticité, gage, sans doute, de sa pérennité. Souvent qualifié de régime de séparation stricte des pouvoirs, et par voie de conséquence de régime présidentiel, le système politique américain n'a pas toujours les traits qu'on lui prête⁶. Sans doute la qualification de régime « congressionnel-présidentiel⁷ » se rapproche-t-elle de la réalité, encore faudrait-il qu'elle inclue également l'extraordinaire maillage de poids et de contrepoids qui en font un système beaucoup plus proche de la vision de Montesquieu (selon laquelle « le pouvoir arrête le pouvoir ») que de celle que l'on a prêtée aux Pères fondateurs (séparation rigide des pouvoirs). Au prix d'une exégèse approfondie des travaux de Montesquieu⁸, l'équilibre des pouvoirs est en fait devenu le maître mot de la philosophie des

^{1.} Madison, le 19 juin 1787, «The Debates in the Federal Convention of 1787 reported by James Madison», *The Avalon Project at Yale Law School*, en ligne: http://www.yale.edu/lawweb/avalon/debates/619.htm (21 avril 2005).

^{2.} Voir Thierry Chopin (2002). La République « une et indivisible » – Les fondements de la Fédération américaine, Paris, Plon.

^{3.} La fédération est un État au sens juridique du terme formé d'un ensemble d'entités fédérées, doté d'une Constitution, d'une souveraineté propre tandis qu'une confédération n'est jamais qu'une association d'États, fondée sur un traité international organisant la mise en commun de compétences données (comme bien souvent la défense et les relations internationales) où les décisions sont prises à l'unanimité.

^{4.} Thierry Chopin (2002). «L'héritage du fédéralisme? États-Unis/Europe», Notes de la fondation Robert Schuman, mars.

^{5.} Sur ce point Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse (2003). La politique étrangère des États-Unis, Paris, Presses de Science Po, p. 15-23 et Claude Corbo (2004). Les États-Unis d'Amérique – Les institutions politiques, Tome 2, Montréal, Septentrion, p. 35-38.

^{6.} La formulation est même « malheureuse », comme l'explique Michael Comiskey (2004) dans Seeking Justices – The Judging of Supreme Court Nominees, Lawrence, University Press of Kansas. Dans la même optique, voir Jean Gicquel (2002), Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 18º édition, p. 241 et Elisabeth Zoller (1998). Droit constitutionnel, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental », nº 162.

^{7.} Philippe Lauvaux (2004). Les grandes démocraties contemporaines, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental », p. 291.

^{8.} James Madison (1788). «Federalist paper nº 47», 30 janvier, dans Garry Wills (1982), The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, New York, Bantam, p. 243.

constituants. Certes « l'un des grands avantages de la séparation des pouvoirs [...] est qu'il est difficile de corrompre les trois branches en même temps⁹ ». Mais, ainsi que le rappelle la Cour suprême dans sa décision du 24 juillet 1974, *U.S. c. Richard Nixon*, ces trois pouvoirs ne sont pas hermétiquement distincts: leurs fonctions sont telles qu'ils interagissent sans cesse. Et de fait, la confrontation a permis d'enrayer les tentations d'arbitraire. En ce sens, en effet, le système américain est bien ce « miracle » qu'évoque le professeur Gicquel, résultant « de la combinaison du fédéralisme, de l'indiscipline artisane et de l'attachement civique » ¹⁰.

Le miracle tient également à la pérennité de ce système et à sa très grande plasticité. Néanmoins, son étude a évolué au fil du temps. Ainsi, en 1960, Richard Neustdadt révolutionne l'analyse de la présidence en publiant *Presidential Power*¹¹. En effet, tandis que l'on se cantonnait jusque-là à étudier la présidence à travers les dispositions constitutionnelles qui s'y rapportent, R. Neustadt explique que malgré son statut, le président ne pourra agir que s'il peut persuader¹². L'essor de l'Etat providence, la mondialisation, la démocratisation de la fonction présidentielle et le développement des moyens de communication ont accru la personnalisation de la fonction présidentielle¹³. Cette lecture novatrice, plus sensible aux réalités politiques, a eu le mérite de réintégrer dans l'analyse la pratique constitutionnelle. Elle ne permet toutefois pas d'éluder les caractéristiques fondamentales de la présidence, que l'on doit lire à travers le prisme de la Charte fondamentale et des mécanismes de checks and balances. C'est dans cette optique que l'on envisagera l'élection, le mandat et les pouvoirs du président, puis ses relations avec le Congrès et la Cour suprême.

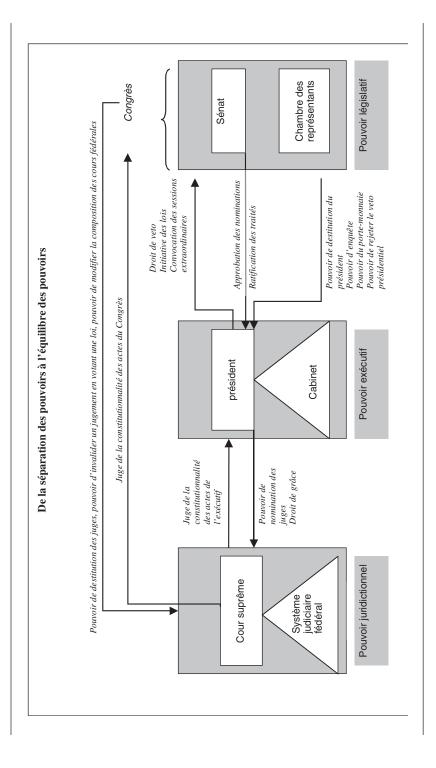
^{9.} Selon le Sénateur Ervin, cité dans John Blum *et al.*, *The National Experience*, San Diego, Harcourt Brace Jovanovich, 1985, p. 862.

Jean Gicquel (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 18e édition, p. 273.

^{11.} Richard Neustadt (1960). Presidential Power, New York, Wiley.

^{12.} Richard Neustadt (1990). Presidential Power and the Modern Presidents, New York, Free Press, p. 10-11.

^{13.} Voir Stéphane Rials (1984). «Régime congressionnel ou régime présidentiel? Les leçons de l'histoire américaine», *Pouvoirs*, n° 29, p. 46. Dans le même esprit: Claude Corbo (2004). *Les États-Unis d'Amérique – Les institutions politiques*, *Tome 2*, Montréal, Septentrion, p. 233.





La désignation et le mandat du président

Élisabeth Vallet

La saga judiciaire autour de l'élection présidentielle de 2000¹ et les errements qui ont entouré le processus de votation en 2004 ont laissé un goût doux-amer aux électeurs américains. Les conditions de la réélection de George W. Bush en 2004 auraient presque donné le sentiment que l'imbroglio politico-judiciaire de 2000 était désormais bien loin². Pourtant les mises en garde abondent: si une solution n'est pas trouvée aux problèmes soulevés lors des dernières élections présidentielles, les prochaines pourraient fort bien être le théâtre d'une nouvelle guerre de tranchées juridique³. En témoignent les recours autour des bulletins provisoires (provisional ballots) qui, s'ils avaient été plus nombreux en Ohio en 2004, auraient été l'objet de véritables guérillas judiciaires car ils auraient été susceptibles de changer l'issue des élections. Cependant, le résultat des élections présidentielles de 2004 est moins ambigu qu'il ne l'avait été en 2000 puisque le président Bush dispose non seulement de la majorité des grands électeurs⁴ mais également de celle des suffrages populaires⁵. Il est peu vraisemblable en

^{1.} Voir sur ce point, l'encadré de Pierre-Louis Malfatto. «Bush v. Gore, une saga judiciaire», dans Élisabeth Vallet et David Grondin (2004), Les élections présidentielles américaines, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 54. Pour mémoire, la Cour suprême fédérale avait, (décision Bush v. Gore, 531 U.S. 98 – 2000) à la suite d'un imbroglio juridictionnel particulièrement long, invalidé, à 5 voix contre 4, une décision antérieure de la Cour suprême de Floride, mettant ainsi fin au recomptage manuel des bulletins, scellant la victoire de Georges W. Bush dans l'État de Floride et, par conséquent, à l'élection présidentielle américaine de 2000.

^{2.} À l'inverse de la doctrine qui demeure particulièrement prolixe sur le sujet: voir par exemple, Cass R. Sunstein et Richard A. Epstein (2001). The Vote: Bush, Gore, and the Supreme Court, Chicago, University of Chicago Press, 266 p.; Richard A. Posner (2001). Breaking the Deadlock: The 2000 Election, the Constitution and the Courts, Princeton, Princeton University Press, 276 p.; Howard Gillman (2001). The Votes that Counted: How the Court Decided the 2000 Presidential Election, Chicago, University of Chicago Press, 315 p.; Samuel Issacharoff, Pamela Karlen et Richard H. Pildes (2001). When Elections Go Bad. The Law of Democracy and the Presidential Election of 2000, Foundation Press, University Casebook Series, 209 p.

^{3.} Eliza Newlin Carney (2004). «Election Day Not Disaster, But Problems Remain», 29 novembre et Dan Tokaji (2004). «The 2008 Election: Could It Be a Repeat of 2000?», Find Law – Legal Commentary, Ohio State University Law School, 2 décembre. Voir Alexandre Keyssar (2005). «The Electoral College Flunks», The New York Review of Books, 24 mars, p. 16. Également, Élisabeth Vallet (2005). «L'heure du jugement: les élections présidentielles dans leur droit», Revue du droit public, et (2005). «L'heure du bilan: le système électoral en question», Politique américaine, été.

Voir Élisabeth Vallet (2004). « Décryptage : le système électoral américain », Diplomatie Magazine, novembre.

^{5.} Le Congrès a d'ailleurs avalisé l'élection malgré un recours formé par un représentant qui a eu pour effet de mettre un terme à la session conjointe et d'obliger, pour la première fois depuis 1877, les assemblées à se réunir séparément pour statuer sur la validité de l'élection — ce qu'elles ont fait à la majorité des voix. Malgré cette onction du Congrès, il reste que les multiples recours juridictionnels ont laissé des zones grises autour de plusieurs points du processus électoral, justifiant les audits encore menés par le Government Accountability Office (GAO), l'Election Assistance Commission et l'une des commissions permanentes (House Administration Committee) de la Chambre des représentants.

effet que le droit électoral américain subisse un autre *lifting* d'ici les prochaines élections présidentielles. Pourtant, les normes électorales sont, pour la plupart, non pas nationales mais locales et, de ce fait, d'une très grande variété et donc d'une grande complexité. C'est pour cela que se multiplient les appels à la réforme du système de désignation du président. Car les contentieux juridictionnels qui semblent devoir émailler désormais les élections relancent la polémique sur la pertinence d'un système électoral suranné.

A DÉSIGNATION DU PRÉSIDENT

Le texte constitutionnel définit les conditions d'éligibilité à la présidence des États-Unis: il faut être citoyen américain de naissance⁶, être âgé de 35 ans au moins et avoir demeuré au moins 14 ans aux États-Unis⁷. Au-delà de ces conditions, l'élection du président des États-Unis est aujourd'hui un processus complexe, controversé et onéreux qui dépasse largement le cadre de l'élection générale qui se déroule chaque année bissextile, en novembre. Dans un premier temps, chacun des deux grands partis, républicain et démocrate, désigne en son sein le candidat à la présidence et son colistier; dans un second temps, la véritable campagne électorale s'achève par l'élection du président des États-Unis et du vice-président. L'année électorale est ainsi scindée en deux, avec d'une part la désignation des candidats à la présidence et d'autre part l'élection du président.

La désignation des candidats à la présidence

Chaque parti va chercher à rassembler ses partisans autour d'une personne, incarnant un programme commun. Il faut comprendre à ce stade que le Parti républicain et le Parti démocrate ne se distinguent

^{6.} À juste titre, Marie-France Toinet explique que cela écarte de jure l'hypothétique candidature d'Henry Kissinger (1991). La présidence américaine, Paris, Montchrestien, coll. «Clefs», p. 13. Pensant sans doute à l'éventuelle candidature d'Arnold Schwarzenegger, le sénateur Orrin G. Hatch de l'Utah a d'ailleurs déposé un amendement destiné à permettre à une personne naturalisée d'être éligible. Voir Kirk Semple (2004). «Schwarzenegger Backs Amending Presidential Rule», The New York Times, 22 février.

^{7.} Aux termes de la Constitution, il semblerait que la condition de résidence n'impose pas qu'il s'agisse de 14 années consécutives et précédant le mandat. Pour preuve, Hoover, qui avait mené une longue carrière d'ingénieur à l'étranger, n'était de retour aux États-Unis que depuis 11 ans, lorsqu'il fut élu en 1928. Sur la situation particulière des citoyens de Guam, Porto Rico et des îles Vierges: Andorra Bruno et Garrine P. Laney (1996). U.S. Insular Areas and Their Political Development, Washington, U.S. Library of Congress, Congressional Research Service, CRS Rapport 96-578GOV, p. 9, 21 et 33.

pas nécessairement selon une dichotomie droite-gauche à l'européenne. Les bases partisanes sont en effet le reflet de la diversité culturelle, sociale, économique et politique des États-Unis⁸. C'est la raison pour laquelle il est devenu nécessaire de procéder à une présélection du candidat à la présidence afin de fédérer l'ensemble des grandes tendances au sein de chaque parti. Pour autant, le mode de désignation des candidats n'est pas inscrit dans la Constitution; en réalité les Pères fondateurs n'avaient pas imaginé que les factions en lice à la fin du XVIII^e siècle évolueraient vers des structures partisanes institutionnalisées. Définie progressivement par la pratique, cette présélection s'opère en deux temps: au niveau local, les partis choisissent des délégués puis, au niveau national, l'assemblée de ces délégués désigne le candidat à la présidence.

Un processus interne aux partis

La sélection des candidats à la présidence est en principe un processus interne à chaque parti, dont la réglementation est extrêmement fragmentée⁹: les deux partis nationaux, les partis d'État, le gouvernement fédéral, les gouvernements d'État et le cas échéant, les tribunaux peuvent être amenés à encadrer le processus. C'est ce qui explique les différences dans les primaires d'un État à l'autre. Cette sélection, qui représente un « baromètre et un filtre¹⁰ », s'opère de deux manières. L'une traditionnelle, plus ancienne, les caucus, et l'autre, qui se veut plus moderne et démocratique, les primaires.

^{8.} La vie politique américaine repose sur deux éléments clés. D'un côté, la notion de parti doit être comprise comme un système de poupées russes où une structure partisane chapeaute – de manière très souple – des partis d'État qui rassemblent des partis locaux. De l'autre côté, en raison de l'extrême décentralisation de la vie partisane, il y a, au sein de chaque parti, pratiquement autant de tendances qu'il y a d'États. C'est pour cela que tant le parti démocrate que le parti républicain comptent dans leur rang des libéraux, des centristes, des conservateurs, et surtout une aile d'extrême droite. Il faut se souvenir que l'une des bases électorales des démocrates a longtemps été le Sud ségrégationniste alors qu'aujourd'hui les républicains ont investi le Sud et s'appuient sur les fondamentalistes religieux. Voir sur ce point, Sébastien Barthe. « L'influence des partis politiques dans une ère post-partisane conservatrice », dans Élisabeth Vallet et David Grondin (2004), op. cit., p. 111-114. Le professeur Corbo souligne toutefois la force centripète du développement des moyens de communication et le renforcement de l'appareil central des deux grands partis, dans Les États-Unis d'Amérique, op. cit., p. 126.

^{9.} William G. Mayer et Andrew E. Busch (2004). *The Front-loading Problem in Presidential Elections*, Washington, Brookings Institution Press, p. 125-126.

Dominique Turpin (1999). Droit constitutionnel, Paris, Presses universitaires de France, p. 639.

Les caucus

Le caucus a longtemps constitué la première étape du processus de désignation d'un candidat présidentiel; il implique les militants du parti. En raison du poids démesuré qu'il donne aux «barons» des partis, le procédé est aujourd'hui moins employé même si, en 2004, quatorze États ont organisé des caucus. Réunis dans une école, un hôtel de ville, une salle des fêtes ou une salle communautaire, les militants (Party followers) vont discuter avec les candidats à la délégation et se prononcer par vote à main levée. Ces assemblées expriment leur préférence dans le cadre des bureaux de vote (les precincts) et élisent des délégués aux conventions de county. Les conventions de county centralisent ces choix et élisent des délégués aux conventions de districts. Les districts désignent leurs représentants à la convention nationale tandis que la convention d'État sélectionne un nombre de délégués dits at-large, représentant l'ensemble de l'État. En année électorale, le premier État à désigner par caucus ses délégués à la convention nationale est l'Iowa. Processus parfois qualifié d'oligarchique en raison du poids des dirigeants des partis, il est progressivement délaissé au profit des primaires. Mais son coût peu élevé pour l'État chargé d'organiser la désignation des délégués explique en partie sa pérennité.

Les primaires

Les primaires constituent une réponse démocratique au procédé oligarchique du caucus¹¹. Néanmoins, parce que l'organisation des primaires (et notamment leur financement) relève des États tandis que les caucus sont mis en place par les partis, les coupes budgétaires dans certains États touchent directement la mise en place des primaires : c'est pour ces raisons que le Kansas, le Dakota du Nord et le Colorado ont, en 2004, renoncé à en organiser¹². Toutefois, trente-six États ont eu recours à des primaires en 2004. Dans ce cadre, à l'intérieur de chaque parti, les délégués sont élus sur la base de leur allégeance à tel ou tel candidat. Les primaires constituent le préalable d'une élection: c'est une série d'élections, à l'intérieur d'un parti¹³. Un des arguments en leur faveur repose sur le fait que la base électorale des primaires est plus proche de celle de l'élection générale que ne l'est celle des caucus: ainsi, le candidat issu des primaires serait investi

^{11.} Michael Chaney (2003). «First Stop: The New Hampshire Primary», Historical New Hamsphire, vol. 58, nºs 1 et 2, printemps-été, p. 3. Dans le même sens, voir M.J.C. Vile (1972). Le régime des États-Unis, Paris, Seuil, coll. «Esprit», p. 85.

^{12.} John Gizzi (2003). « Anti-Primary Movement Gains in Colorado », $Human\ Events$, vol. 59, nº 4, p. 14.

^{13.} Parce qu'elles appartiennent au processus électoral, la Cour suprême a estimé que, bien qu'il s'agisse d'opérations internes aux partis, les primaires pouvaient faire l'objet d'une réglementation fédérale adoptée par le Congrès. *United States* v. *Classic*, 313 US 299 (1941).

d'une plus grande légitimité et, ce faisant, serait plus rassembleur que celui qui tiendrait son investiture des caucus¹⁴. Le cycle de primaires a donc pour but avoué de favoriser l'émergence rapide d'un candidat crédible et présidentiable: il s'agit de concentrer les efforts non pas sur des luttes intestines mais bien sur la lutte contre le candidat de l'autre parti. Il existe deux types¹⁵ de primaires qui peuvent connaître des variantes.

- Au cours des primaires ouvertes, l'ensemble des électeurs inscrits peuvent se prononcer, indépendamment de leur affiliation, soit pour le Parti démocrate, soit pour le Parti républicain. Ce procédé se décline en deux versions. Dans un premier cas, l'électeur déclare publiquement son choix au bureau de vote, le jour de l'élection, et se voit remettre le bulletin correspondant au parti qu'il a choisi. Dans un second cas, l'électeur reçoit, chez lui, deux bulletins, l'un démocrate et l'autre républicain, et il choisira dans le secret de l'isoloir le parti pour lequel il se prononcera.
- Dans le cadre des primaires fermées, seuls les électeurs ayant préalablement déclaré leur affiliation au parti concerné pourront se prononcer. C'est ainsi qu'au cours d'une primaire démocrate fermée, seuls les électeurs inscrits et enregistrés comme démocrates (notamment lors de leur inscription sur la liste électorale) pourront voter. Il existe également des variantes. Par exemple, dans certains cas, la primaire sera ouverte aux électeurs indépendants¹⁶ mais fermée aux affiliés à un autre parti.

La difficile campagne des primaires

Pour les aspirants à la présidence, la campagne des primaires est longue et parfois difficile. Elle est pourtant déterminante car très vite, les candidats doivent pouvoir asseoir leur crédibilité et leurs aptitudes à être « présidentiable ». Le premier écueil tient à la difficulté de s'inscrire comme candidat car les conditions imposées par les États sont drastiques : le dépôt de cautions et de pétitions est nécessaire pour pouvoir figurer sur le bulletin de vote. L'autre difficulté tient à

^{14.} John Gizzi (2003). « Anti-Primary Movement Gains in Colorado », $Human\ Events$, vol. 59, nº 4, p. 14.

^{15.} Pour mémoire, il existait un système dit de primaires non partisanes (Blanket primaries). Dans ce cadre, l'ensemble des électeurs inscrits pouvaient se prononcer sur le même bulletin de vote, autant pour le parti démocrate que pour le parti républicain, sans prise en compte de l'affiliation partisane. Cette pratique a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême, tandis que le dernier État à mettre en œuvre ce procédé s'est vu refuser un recours en appel en février 2004: les primaires non partisanes sont donc définitivement proscrites. Voir California Democratic Party v. Jones, 530 US 567 (2000).

^{16.} Les électeurs peuvent en effet déclarer leur affiliation politique lorsqu'ils s'inscrivent sur les listes électorales. S'ils ne déclarent aucune affiliation, ils sont considérés « indépendants ».

l'établissement par le candidat de sa liste de délégués. Si certains États permettent que les noms des délégués soient donnés ultérieurement, d'autres imposent que chaque candidat présente une liste complète de délégués avant même l'organisation de la primaire. L'écueil est de taille: cela suppose en effet de pouvoir rapidement identifier et désigner une liste de personnes respectant les conditions – implicites – de représentativité (minorités ethniques, religieuses, représentation des femmes et des homosexuels), d'intégrité et de probité. Le calendrier joue en effet un rôle déterminant dans le déroulement et l'issue des primaires. En effet, gagner les premières primaires permet de bénéficier d'une couverture médiatique accrue et, ce faisant, d'un avantage déterminant dans la levée de fonds¹⁷.

La compression du calendrier électoral (front-loading)

La primaire du New Hampshire, « First in Nation Primary », est légalement la première de l'année électorale. Pour ce faire, l'État du New Hampshire – avec celui de l'Iowa qui organise le premier caucus – va bénéficier de dérogations¹ pour demeurer en tête du calendrier électoral¹ Première primaire de l'année électorale² , le New Hampshire est un tremplin ou au contraire un handicap²¹. C'est une étape importante, mais non décisive, car il s'agit d'un État conservateur, peu représentatif de l'opinion publique américaine. Mais il est certain qu'il y a un effet accélérateur des premiers caucus et primaires²². Toutefois, le poids disproportionné du New Hampshire dans le processus de sélection

^{17.} C'est ainsi que le chef de campagne du candidat John Kerry en 2004 explique que les bailleurs de fonds qu'il ne parvenait pas à joindre avant janvier 2004, se sont soudain manifestés pour financer la campagne du démocrate, au lendemain de sa victoire à la primaire du New Hampshire.

^{18.} Voir par exemple, Parti démocrate (2002). Selection Rules for the 2004 Democratic National Convention, janvier, règle 10(a), p. 10.

^{19.} Le fait d'organiser la première primaire permet à l'État du New Hampshire de bénéficier largement de dépenses électoralistes (*Pork Barrel Spending*) puisqu'il arrive au 8° rang des bénéficiaires de ce type de dépenses tandis que les retombées économiques directes et indirectes sont substantielles. Voir Ross Gittell *et al.* (2001). First in Nation, The New Hampshire Primary: What it Means to the State and the Nation, Library and Archives of New Hampshire's Political Tradition, p. 4.

^{20.} Voir Charles Brereton (1987). First in the Nation: New Hampshire and the Premier Presidential Primary, Portsmouth, Peter Randhall, 200 p.

^{21.} William G. Mayer (2000). The Presidential Nomination Process Reconsidered: The End of Momentum?, Northeastern University-Annual President's Day Address http://www.casdn.neu.edu/~polisci/resources/deptspeeches/Mayer1.htm (mai 2004).

^{22.} Voir Wayne P. Steger, Andrew Dowdle et Randall E. Adkins (2003). The New Hampshire Effect: What Function Does the Bellwether Primary Really Perform in the Outcome of Presidential Nominations?, Midwest Political Science Association, Chicago, 3-6 avril, 28 p., http://mpsa.indiana.edu/conf2003papers/1032032427.pdf (mai 2004).

des délégués est fréquemment critiqué²³. D'ailleurs, pour contrer cet effet et l'influence du Nord, un certain nombre d'États du Sud choisissent, en 1988, d'organiser simultanément leurs primaires²⁴. Ce premier Super Tuesday²⁵ n'atteint toutefois pas son objectif: les candidats ne passent pas plus de temps dans le Sud, qui n'attire pas les médias. Aujourd'hui, l'organisation de Super Tuesdays a une toute autre fonction: celle d'identifier rapidement des candidats dotés d'une véritable envergure nationale. Le procédé du Super Tuesday a donc progressivement pris de l'importance car ces blocs de primaires ont une résonance pour la suite de la campagne, tant sur la collecte de fonds qu'en termes de mobilisation politique. Il reste que l'ensemble des décisions particulières des États (qui, en organisant leur primaire de plus en plus tôt, cherchent à jouer un rôle plus important dans la désignation du candidat) a donné lieu à un phénomène collectif, contribuant au frontloading, c'est-à-dire à la compression du calendrier électoral²⁶. L'avantage tient à ce que, compte tenu du caractère onéreux des campagnes électorales, le cycle de primaires permet de dégager assez rapidement un candidat présidentiable.

La primaire invisible

Il y a un lien étroit entre le phénomène de compression du calendrier électoral et le financement des campagnes car il faut être particulièrement bien organisé pour mener des campagnes simultanées et efficaces dans plusieurs États. C'est pour cela que les candidats amorcent leur campagne électorale de plus en plus tôt, afin de s'assurer les fonds nécessaires. On parle d'ailleurs de primaire invisible (invisible primary). Ainsi, dès janvier 2005, les spéculations vont bon train quant aux candidats éventuels aux présidentielles de... 2008. Cela n'a rien de surprenant puisque, pour l'élection de 2000, Al Gore a commencé sa campagne dès son élection comme vice-président de Bill Clinton,

^{23.} Voir William G. Mayer, Andrew E. Busch (2004). *The Front-loading Problem in Presidential Elections*, Washington, Brookings Institution Press, p. 10.

^{24.} Lonna Rae Atkeson et Cherie D. Maestas (2003). Racing to the Front: The Effect of Frontloading on Presidential Primary Turnout, American Political Science Association's Annual Meeting in Philadelphia, Pennsylvania, 27-30 août, p. 7. http://archive.allacademic.com/publication/getfile.php?file=docs/apsa_proceeding/2003-08-21/110/apsa_proceeding_110.pdf&PHPSESSID=64e3ef60c26282359f489836b6887e03 (avril 2004).

^{25.} La notion de Super Tuesday était auparavant appliquée au dernier groupe de primaires de la saison, avant la convention nationale. En 1984, on applique pour la première fois cette terminologie au groupe de primaires organisé au tout début de la saison électorale, mais le phénomène prend vraiment tout son essor en 1988.

^{26.} Ce terme est pour la première fois appliqué au phénomène des primaires dans Rhodes Cook (1981). « New Democratic Rules Panel : A Careful Approach to Change », Congressional Quarterly Weekly Report, 26 décembre, p. 2563-2567. Voir les précisions de William G. Mayer et Andrew E. Busch (2004). The Frontloading Problem in Presidential Elections, Washington, Brookings Institution Press, p. 182.

en 1996. Désormais, en raison du coût accru des campagnes, c'est pratiquement une règle que de consacrer deux années à la campagne électorale, y compris pour le président en exercice²⁷, « candidat permanent ²⁸ », « absorbé par [...] sa réélection²⁹ ».

Le moment clé pour les candidats : la convention nationale

Désignés lors des primaires, les délégués se réunissent dans le cadre du congrès du parti, la « convention nationale » pour nommer les candidats à la présidence et à la vice-présidence. C'est dans les années 1830 qu'apparaissent les premières conventions nationales. Dans une petite salle enfumée (conformément à l'image d'Épinal des conventions de l'époque), les hiérarques du parti choisissaient un candidat au terme de multiples tractations, au gré des alliances, et surtout à l'abri des regards. Aujourd'hui, les conventions nationales sont « l'occasion de démonstrations emphatiques et tapageuses, ponctuées de fanfares tonitruantes, de processions de supporters agitant des drapeaux, bien organisés [...] Les orateurs [font] vaguement appel à l'unité du parti, préférant jouer sur la fibre sentimentale ou historique plutôt que de définir une politique pour l'avenir³0 ».

Des conventions-spectacles

La convention nationale est un moment clé de l'élection présidentielle d'autant que si elle est bien orchestrée, elle donne lieu, en principe, à un rebond (bounce) dans les sondages³¹: en raison de la grande médiatisation de ces événements, on entre déjà dans la logique de la campagne électorale générale. Ce sont des grand-messes de quatre jours, organisées par les partis, durant l'été précédant l'élection générale³².

^{27.} Cependant, à de rares exceptions près, la phase des primaires est souvent épargnée au président sortant, à moins, par exemple, qu'il n'ait obtenu ce poste qu'en remplacement du président défaillant, conformément à l'ordre de succession établi par la Constitution, comme cela a été le cas pour Ford en 1976.

^{28.} Marie-France Toinet (1991). *La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », p. 15.

^{29.} Alexis de Tocqueville (1981). De la démocratie en Amérique – 1835, Tome 1, Flammarion, p. 209.

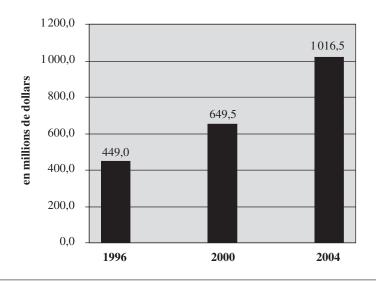
^{30.} M.J.C. Vile (1972). Op. cit., p. 90.

^{31.} Le gouverneur de l'Arkansas, Bill Clinton, a ainsi bénéficié d'un des plus forts rebonds de toute l'histoire des sondages à la suite d'une convention nationale.

^{32.} Et selon un rite établi depuis le début des années 1930, la première convention à se dérouler est celle du parti qui n'est pas à la présidence. Depuis 1952, toutes se sont déroulées durant l'été.

Figure 1.1

Le rôle central de l'argent dans les élections présidentielles américaines: les dépenses électorales des primaires à l'élection générale



En principe, la convention nationale commence par adopter la plate-forme électorale puis redéfinit éventuellement le règlement intérieur du parti. Le troisième jour, lorsque les discours des candidats et de leurs alliés s'achèvent, la désignation du candidat à la présidence a lieu: le secrétaire de la convention appelle les délégations des États une par une et par ordre alphabétique en commençant par l'Alabama. Au fur et à mesure que les délégations se prononcent, le décompte des voix est réalisé. À l'issue du scrutin le président de séance présente une motion annonçant la nomination du candidat, motion que l'ensemble des délégués acclament publiquement, symbole de l'unité du parti. Le dernier jour, on désigne le vice-président. Il n'y a pas de primaires pour la vice-présidence car au final un seul vote compte: celui du nominé à la candidature à la présidence³³. On a souvent parlé de l'intérêt d'un balancing ticket, c'est-à-dire un vice-président qui représente le « cliché négatif³⁴ » du candidat à la présidence pour ratisser plus large sur la base électorale, mais les deux derniers cycles d'élections présidentielles ont infirmé ce principe: Al Gore comme

^{33.} Stephen J. Wayne (2000). The Road to The White House 2000 – The Politics of Presidential Elections, Boston, Bedford/St Martin's, p. 160.

^{34.} Jean Gicquel (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, p. 262.

Dick Cheney étaient davantage proches de leur colistier. Jusqu'en 1932, les candidats ne se rendaient pas à la convention nationale des délégations spécialement désignées à cet effet allaient porter la bonne nouvelle aux candidats – mais Franklin D. Roosevelt a rompu avec cette tradition en se rendant à Chicago pour y accepter l'investiture du Parti démocrate³⁵. Enfin, l'électorat des primaires est plus socialisé politiquement que le reste de l'opinion publique, ce qui soustend que ces électeurs sont plus libéraux chez les démocrates et plus conservateurs chez les républicains que l'électorat moyen. Du coup, l'entrée en campagne électorale générale est marquée par un recentrage³⁶ des discours politiques³⁷.

ÉLECTION DU PRÉSIDENT

Les Pères fondateurs craignaient la versatilité et l'irrationalité des masses populaires. C'est la raison pour laquelle ils ont opté pour la désignation du président au suffrage universel indirect³⁸. Ils appréhendaient cependant les « cabales, intrigues ou corruptions³⁹ ». Du coup, ils ont également écarté l'élection du président par un corps d'électeurs préexistant. Dès lors, « le problème à résoudre était de trouver le mode d'élection qui, tout en exprimant les volontés réelles du peuple, excitât peu ses passions et le tint le moins possible en suspens⁴⁰ ». Les constituants ont donc imaginé de former lors de chaque élection, un corps de grands électeurs spécifiquement désigné pour élire le président des États-Unis⁴¹.

^{35.} League of Women Voters, Choosing the President 2004, Guilford, The Lyons Press, 2003, p. 134.

^{36.} Ce recentrage demeure toutefois relatif puisque le «centre» américain est, par définition, à la droite du «centre» que l'on observerait sur l'échiquier politique européen.

^{37.} Voir League of Women Voters, Choosing the President 2004, Guilford, The Lyons Press, 2003, p. 116.

^{38.} Pour une critique de ce système, voir Ronald Dworkin (2001). « A Badly Flawed Election », The New York Review of Books, vol. XLVIII, 11 janvier, p. 53-55.

^{39.} Hamilton (1788). «The Federalist No. 68», dans Garry Wills (1982), The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, New York, Bantam Books, p. 345.

^{40.} Alexis de Tocqueville (1981). Op. cit., p. 205.

^{41.} C'est une véritable innovation constitutionnelle qui n'est empruntée à aucune autre expérience. Stephen J. Wayne (2000). The Road to The White House 2000 - The Politics of Presidential Elections, Boston, Bedford/St Martin's, p. 13. Il aura tout de même fallu 60 tours de scrutin pour que la convention constituante trouve un accord sur le procédé de désignation du président. Shlomo Slonim (1986). « The Electoral College at Philadelphia: The Evolution of an Ad Hoc Congress for the Selection of a President », Journal of American History, no 73, juin, p. 35-58.

L'élection des grands électeurs

Les grands électeurs sont aujourd'hui élus au suffrage universel direct. Le scrutin, qui a lieu en novembre, est précédé d'une période de campagne électorale définie par la loi fédérale.

La campagne électorale

La campagne électorale s'ouvre officiellement le jour de la fête du Travail (Labor Day) qui est le premier lundi de septembre, et s'achève le jour de l'élection générale (Election day), qui est, depuis 1845, début novembre⁴². Durant cette période, les candidats vont tenter de se positionner face à leurs adversaires, tandis que les partis déposent leurs listes de candidats aux fonctions de grands électeurs. La campagne repose sur des équipes partisanes considérables comprenant des salariés et de véritables armées de volontaires. La campagne électorale est surtout affaire de médias, de positionnement⁴³, et les débats télévisés y jouent un rôle déterminant⁴⁴. Les débats entre Abraham Lincoln et Stephen Douglas en 1858 et la première joute télédiffusée de 1956 entre Adlai Stevenson et Estes Kefauver sont inscrits dans l'histoire des élections présidentielles⁴⁵. Pourtant c'est le face-à-face entre Kennedy et Nixon en 1960 qui a véritablement marqué de manière irréversible la réalité des campagnes électorales, parce qu'il a inauguré les débats télévisés nationaux, mais aussi et surtout parce qu'il a souligné les contrastes, qui ont influencé l'issue de la campagne, entre les deux hommes (Kennedy, jeune et télégénique, contre Nixon, transpirant et mal rasé⁴⁶). Depuis 1987, ces débats sont encadrés et organisés par la Commission des débats présidentiels, dans le respect des règles établies par la Federal Election Commission⁴⁷.

^{42.} Dans un grand pays agricole comme les États-Unis, le choix du début novembre correspondait à l'intersaison, après les dernières récoltes et avant les rigueurs de l'hiver (notamment au nord du pays): les électeurs étaient donc en mesure de se déplacer pour aller voter.

^{43.} Voir Karine Prémont et Benoît Gagnon, «Le rôle des médias et de l'opinion publique », dans Élisabeth Vallet et David Grondin, op. cit., p. 120-135.

^{44.} Denise Artaud et André Kaspi (1969). Histoire des États-Unis, Paris, Armand Colin, coll. «U», p. 316.

^{45.} Selon Kevin J. Coleman, Joseph E. Cantor et Thomas H. Neale. Presidential Elections in the United States: A Primer. Congressional Research Service, Library of Congress, 2000, p. 39 http://fpc.state.gov/documents/organization/22616.pdf>

^{46.} Tom Wicker (1991). One of Us - Richard Nixon and the American Dream, New York, Random House, p. 228-230. Il en est même pour parler du «tournant» de 1960, voir Daniel Royot, Susan Ruel et al. (1997). Les médias et l'information aux États-Unis de 1945 à aujourd'hui – Presse, radio, télévision et multimédia, Paris, Didier Érudition – CNED, p. 135-138.

^{47.} Stephen J. Wayne (2000). The Road to The White House 2000 - The Politics of Presidential Elections, Boston, Bedford/St Martin's, p. 234.

QUI SONT LES « GRANDS ÉLECTEURS »?

Le processus de désignation des candidats aux fonctions de grands électeurs varie d'un État à l'autre. Le plus souvent, les grands électeurs potentiels sont identifiés par leur parti, en général en récompense de bons et loyaux services. Ils sont ensuite officiellement choisis, le plus souvent par la convention du parti de l'État. Dans dix États toutefois, ainsi que dans le District de Columbia, cette sélection est effectuée par les dirigeants du parti de l'État. Dans six autres États, c'est le gouverneur, le candidat aux présidentielles lui-même ou encore un cycle de primaires qui vont permettre de désigner les grands électeurs⁴⁸. Les grands électeurs peuvent être des élus, des cadres du parti, ou des personnes proches des candidats à la présidence. La seule restriction est imposée par l'article II de la Constitution, qui consacre l'inéligibilité des sénateurs, représentants et employés du gouvernement fédéral⁴⁹ aux fonctions de grands électeurs. Ce sont bien souvent d'illustres inconnus et c'est ce qui explique que leur nom ne figure pas toujours sur les bulletins de vote : on y trouvera – ce qui est trompeur - le nom des candidats à la présidence et à la vice-présidence et non la liste des grands électeurs qui se sont commis pour eux. Toutefois, dans certains États tel n'est pas le cas: seules les listes de grands électeurs figurent sur le bulletin de vote et c'est à l'électeur de s'y retrouver, le jour du «vote populaire».

Il y aura, au final, 538 grands électeurs, répartis entre les États au prorata de leur poids démographique: chaque État a un nombre de grands électeurs correspondant à son nombre de sénateurs (toujours deux) et à son nombre de représentants (dont la répartition varie en fonction de la population et évolue au rythme des recensements décennaux)⁵⁰.

Le vote populaire51

Les six premiers présidents américains ont été élus par des caucus congressionnels⁵². Toutefois, sous la pression des structures partisanes

^{48.} Thomas H. Neale (1999). The Electoral College: How it Works in Contemporary Presidential Elections, Congressional Research Service, Library of Congress, p. 2

^{49.} Comme cela aura été le cas pour ce postier, élu grand électeur de l'État d'Oregon, dont l'éligibilité avait été contestée pendant l'affaire Hayes-Tilden.

^{50.} En plus des 535 voix attribuées aux États, le District de Columbia s'est vu attribuer, par le 23° amendement, 3 voix, ce qui porte le nombre de grands électeurs à 538. Alors que le nombre de représentants est inchangé depuis 1941, la population américaine a, quant à elle, crû de manière importante: un membre de la chambre qui représentait 300 100 personnes en 1940 en représente, à la suite du dernier recensement en 2000, 647 000. Si l'on voulait maintenir la même base représentative qu'en 1941, la chambre devrait aujourd'hui comporter 940 membres. Michael G. Neubauer (2003). «Apportionment and the 2000 Election », The College Mathematics Journal, vol. 34, nº 1, janvier, p. 2.

^{51.} Nous empruntons cette traduction littérale à Dominique Turpin (1999). *Droit constitutionnel*, Paris, Presses universitaires de France, p. 639.

^{52.} L'expression peut être trouvée dans Frederic A. Ogg et P. Orman Ray (1958). *Le gouver-nement des États-Unis d'Amérique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 170.

La carte électorale des États-Unis en 2004

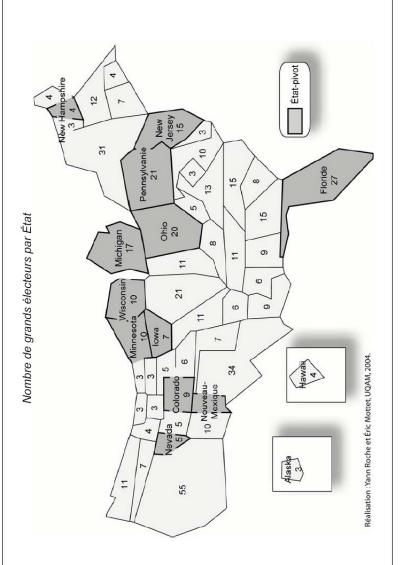


Figure 1.2

et à la suite de l'élection controversée de 1800, les assemblées des États fédérés se sont vu progressivement confier le rôle d'élire des grands électeurs qui, à leur tour, désignaient le président⁵³. Mais à compter de 1864, tous les grands électeurs sont élus au suffrage universel direct et c'est ce que désigne l'expression « popular vote ».

Le peuple aux urnes

En raison du fort taux d'abstention aux élections, le National Voter Registration Act de 1993 a été adopté afin de faciliter l'inscription sur les listes électorales. Également connue sous le nom de Motor Voter Bill, cette loi permet aux personnes qui sollicitent un permis de conduire, ou encore une aide sociale, de s'inscrire sur les listes électorales en même temps. Parce que le taux d'abstention est calculé par rapport à la population en âge de voter, on entend fréquemment les commentateurs souligner le caractère alarmiste du taux d'abstention aux États-Unis. Ces commentaires ne résistent pourtant pas à l'analyse car la plupart des pays qui pourraient servir de comparaison ne mesurent pas le taux d'abstention de cette manière (mais en pourcentage des inscrits) et parce que la notion de « population en âge de voter » inclut des personnes qui ne le peuvent pas (non-citoyens, voire clandestins, et personnes déchues de leurs droits civiques par exemple). En pourcentage des inscrits, le taux de participation est sinon supérieur, tout au moins comparable à celui que l'on rencontrera au Canada ou en France⁵⁴. Par contre, on soulignera le poids désormais considérable des swing voters, ces indécis qui n'ont pas d'affiliation particulière, qui montent peu de constance d'une élection à l'autre, et qui jouent un rôle considérable dans les élections présidentielles contemporaines. Particulièrement sensibles aux facteurs exogènes, les swing voters sont au cœur de cette marge d'erreur qu'évoquent les sondeurs et représentent en movenne 10% de la population⁵⁵. À ce titre, l'élection de Ronald Reagan a été l'occasion de montrer cet effet de balancier au sein de

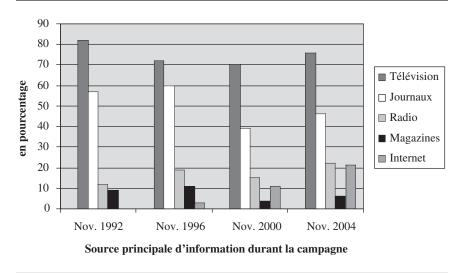
^{53.} D'ailleurs, dans une décision du 17 octobre 1892, la Cour suprême énonce, pardelà le seul cas du Michigan qui lui est soumis, toutes les options de désignation des grands électeurs: par le Parlement fédéré réuni en une seule assemblée, concurremment par les deux assemblées de l'État fédéré, par les électeurs dans une circonscription unique, par les électeurs et par circonscription de districts, simultanément par les électeurs et par l'assemblée de l'État etc. Voir McPherson v. Blacker 146 U.S. 1 (1892).

^{54.} Voir Élisabeth Vallet (2004). « Un réel déficit démocratique », Le Figaro, 18 octobre.

^{55.} Leur poids croissant conduit même la doctrine à pousser pour une redéfinition des outils et des modèles de sondages et d'analyses des sondages. Voir National Research Commission on Elections and Voting, Interim Report on Alleged Irregularities in the United States Presidential Elections of 2 November 2004, New York, Social Science Research Council, 22 décembre 2004, et plus récemment le dossier que consacre à ce sujet la revue PS: Political Science and Politics, vol. XXXVIII, n° 1, janvier 2005, p. 23-32.

Figure 1.3

Le rôle central de la télévision durant la campagne présidentielle



D'après les données du Pew Research Center for the People and the Press.

l'électorat: une grand part de son succès en 1980 a été attribué aux $Reagan\ Democrats$, ces électeurs démocrates qui ont massivement basculé du côté républicain.

L'organisation du scrutin

Depuis 1960, dans tous les États, le vote populaire a lieu le mardi suivant le premier lundi de novembre⁵⁶. Le jour de l'élection, il y a 51 scrutins: un par État et un dans le District de Columbia, dont l'organisation incombe aux États fédérés. Les partis politiques sont très décentralisés, à tel point que l'on a pu parler de « *fifty american party system*⁵⁷ ». Et au sein de chaque État, le principe de décentralisation

^{56.} Il fallait que le scrutin se déroule un jour de semaine, le dimanche étant férié. Il fallait également laisser un jour ouvrable entier pour se rendre au bureau de vote puisque, bien souvent en effet, le seul bureau de vote était au siège du comté, d'où le choix du mardi. Et en empêchant que le scrutin se déroule le premier jour du mois, on évitait du même coup les conflits de calendrier avec par exemple les séances des tribunaux de commerce. Voir Kevin J. Coleman, Joseph E. Cantor et Thomas H. Neale (2000). Presidential Elections in the United States: A Primer. Congressional Research Service, Library of Congress, 53 p., http://fpc.state.gov/documents/organization/22616.pdf> (mai 2004).

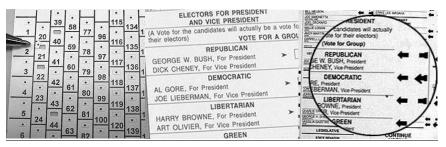
^{57.} Franck J. Sorauf (1976). Party politics in America, Little Brown and Company, p. 32.

s'applique aux comtés qui bénéficient d'une réelle autonomie organisationnelle. Dès lors, le droit constitutionnel américain impose aux États d'organiser l'élection des grands électeurs mais leur laisse le soin de déterminer les modalités de l'élection. C'est là où le bât blesse car la conjugaison de la décentralisation fonctionnelle et de l'autonomie fiscale conduit à de grandes disparités entre comtés dans la logistique même du scrutin⁵⁸. Il faut ajouter à cela la grande complexité du processus de votation: en effet, compte tenu du coût d'organisation des élections, du fort taux d'abstention et du grand nombre de fonctions électives, les États tendent à concentrer de multiples scrutins ce premier mardi de novembre. C'est ainsi que l'on désigne ce même jour, en plus des grands électeurs, des fonctionnaires, des shérifs, des percepteurs, des gouverneurs, des représentants, des sénateurs, tout en répondant à des référendums...

Figure 1.4

Les bulletins de Floride source de l'imbroglio de 2000*

Percer, marquer un bulletin ou compléter des flèches, les manières de formuler un vote varie d'un État à l'autre. C'est l'origine principale de l'imbroglio judiciaire de 2000, et l'une des causes principales des recours interjetés en 2004.



^{*} Source et autorisation de reproduction: NORC, Florida Ballots Project. http://www.norc.uchicago.edu/fl (mai 2004).

Les bulletins – qui ne sont pas harmonisés au niveau national, ni même, souvent, au niveau des États – sont parfois fort complexes. Et c'est là l'origine de l'imbroglio de l'élection présidentielle de 2000. C'est pour cette raison que, depuis, le Congrès a cherché à améliorer l'état des choses en votant le *Help America Vote Act* (HAVA)⁵⁹ en 2002. Cette loi impose aux États d'établir des listes électorales centralisées;

^{58.} Arnaldo Testi (2001). «The Tribulations of an Old Democracy», The Journal of American History, vol. 88, n° 2, p. 417.

^{59.} $Public\ Law\ 107-252$, 107th Congress. Voir également Leonard M. Shambon (2004). «Implementing the Help America Vote Act», $Election\ Law\ Journal$, vol. 3, nº 3, juillet, p. 424-443.

elle prévoit la mise en place d'un bulletin de vote «temporaire» (le désormais fameux *Provisional Ballot*); elle instaure progressivement la mise en place d'une procédure d'identification des électeurs et elle prévoit l'allocation de fonds pour aider au remplacement des vieilles machines de vote et à la formation des scrutateurs. Les élections de mi-mandat en 2002 en ont toutefois montré les limites. Prenant acte des besoins accrus, le Congrès a substantiellement augmenté, avec la loi de finances pour 2004, le budget de l'Electoral Assistance Commission (de 1,2 millions à 14). Malgré cela, le constat, à l'issue des élections du 2 novembre 2004, demeure plutôt sombre: le financement demeure insuffisant⁶⁰, les États eux-mêmes ont fait preuve de peu de diligence⁶¹ tandis que les manœuvres dilatoires, le climat électoral délétère et le manque de moyens ont formé un cocktail qui est venu alimenter la controverse et les présomptions de fraudes à grande échelle⁶². Les observateurs de l'OSCE concluent que, bien que les élections se soient déroulées « dans l'ordre et le calme »63, des « questions demeurent »64. Il est temps, selon nombre d'universitaires, de faire subir une cure de jouvence au système électoral⁶⁵. Les critiques portent d'ailleurs autant sur l'extrême fragmentation du système électoral, que sur l'archaïsme du mode de scrutin.

Le mode de scrutin

Le jour du scrutin (le premier mardi suivant le premier lundi de novembre), les électeurs ont en main un bulletin à poinçonner, marquer ou trouer qui aligne les choix possibles par *ticket* (président et vice-président).

Eliza Newlin Carney (2004). « Election Day Not Disaster, But Problems Remain »,
 29 novembre.

^{61.} Certains ont même usé de manœuvres dilatoires qui pourraient obérer les élections de mi-mandat de 2006. Voir par exemple, «New York's Electoral Mess», New York Times, 8 décembre 2004. Certains États, comme la Floride, ont déployé des efforts considérables pour améliorer les procédures de votation tandis que d'autres, comme par exemple le Massachusetts ou encore l'État de New York, n'ont rien fait. Voir sur ce point, Charles Stewart (2005). «Residual Vote in the 2004 Election», Caltech/MIT Voting Technology Project, VTP Working Paper, février.

^{62.} James K. Galbraith (2004). «Democracy Inaction», Salon.com, 30 novembre, disponible en ligne http://www.salon.com/opinion/feature/2004/11/30/ukraine_election/index_np.html (10 janvier 2005): l'auteur compare l'Ukraine et l'Ohio, affirmant que l'élection a été « volée ».

^{63.} Un tout dernier rapport offre toutefois une lecture plus positive, notamment en ce qui concerne les bulletins invalidés. Voir Charles Stewart (2005). Residual Vote in the 2004 Election, Caltech/MIT Voting Technology Project, VTP Working Paper, février.

^{64.} OSCE (2004). Organization for Security and Co-operation in Europe Election Observation Mission, 4 novembre.

^{65.} Richard L. Hasen (2004). «Time to Fix Election System», The Recorder, 4 novembre.

La constitution laisse à chaque législature fédérée le soin de déterminer comment sont attribuées les voix. Ainsi, 48 États et le District de Columbia ont opté pour un scrutin de liste majoritaire à un tour, le Winner take all (le gagnant emporte tout): la liste qui obtient la majorité des voix (même de très peu), se voit attribuer la totalité des sièges des grands électeurs. En d'autres termes, le candidat aux élections présidentielles dont la liste obtient la majorité « empoche » l'ensemble des voix des grands électeurs: « il suffirait donc à un candidat d'obtenir dans tous les États 51 % des «voix populaires» pour bénéficier de 100 % des « voix électorales » 66. Les États du Maine et du Nebraska opèrent différemment: ces deux États octroient deux électeurs sur la base du résultat dans la circonscription de l'État et divisent les votes restants en districts où ils attribuent les grands électeurs un par un. Néanmoins, la prédominance du scrutin majoritaire a un effet de distorsion considérable car elle renforce le poids de certains États dans l'élection⁶⁷, mais aussi parce qu'elle conduit à l'éviction des petits partis et qu'elle mène parfois à une déconnexion entre le vote populaire et l'issue finale du scrutin.

LE PHÉNOMÈNE DE RÉFRACTION DU SCRUTIN MAJORITAIRE⁶⁸

À travers l'histoire: 15 présidents ont été élus avec moins de $50\,\%$ du vote populaire

Trois présidents ont été élus en recevant moins de voix que leur opposant:

- en 1876, Rutherford Hayes (48,4%) gagne contre Samuel Tilden (51,6%)
- en 1888, Grover Cleveland (47,8%) l'emporte sur Benjamin Harrison (48%)
- en 2000, George W. Bush est élu par une majorité de grands électeurs (271 contre 267) tandis que son concurrent, Al Gore, obtient environ 500 000 suffrages populaires de plus (47,87% contre 48,38%).

L'exclusion des candidats indépendants ou des tiers partis : en 1992, le candidat indépendant Ross Perot obtient 19,7 millions de voix (soit 18,9% des suffrages exprimés) mais il n'obtient *aucun* grand électeur.

^{66.} André Tunc (1965). Les États-Unis, Paris, LGDJ, p. 207.

^{67.} Les *Swings States* ont souvent un poids démesuré dans la campagne, aux dépens des petits États et des États non compétitifs. Voir George C. Edwards III (2006). *Readings in Presidential Politics*, Belmont, Thomson Wadsworth, p. 36 et suiv.

^{68.} Jean Gicquel (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, p. 263.

Le collège électoral

Il n'y a juridiquement pas de « collège électoral », mais seulement des « grands électeurs ». L'usage de cette notion de collège électoral est une facilité intellectuelle qui conduit à une confusion sémantique et pourrait laisser penser que ce procédé fédéral est en réalité national. C'est pourtant bien dans une logique fédérale que s'inscrit l'élection du président: la Constitution stipule que « les électeurs se réuniront dans leurs États respectifs et choisiront en votant le président et le vice-président ». Depuis 1845 d'ailleurs, les grands électeurs se prononcent simultanément, le premier lundi suivant le deuxième mercredi de décembre après l'élection.

LES GRANDS ÉLECTEURS SONT-ILS OBLIGÉS DE VOTER CONFORMÉMENT À L'ENGAGEMENT QU'ILS ONT AFFICHÉ LORSQU'ILS ONT ÉTÉ ÉLUS?

Tous les grands électeurs n'ont pas, comme le veut la légende, un mandat impératif. Lorsqu'en 1952, la Cour suprême a, dans sa décision *Ray* v. *Blair*, avalisé l'existence du caractère impératif de leur mandat, elle n'a pas exclu l'hypothèse inverse (absence de mandat impératif, comme cela est le cas dans 24 États⁷⁰). La nature du mandat des grands électeurs est déterminée au niveau des États fédérés, soit par la loi de l'État, soit par prestation de serment auprès de l'État ou du parti. Malgré cela, il arrive qu'un grand électeur se ravise, le *« faithless elector »*. Or le Congrès, juge du contentieux électoral, a avalisé ce vote et, ce faisant, a pérennisé cette coutume d'autant que la Cour suprême ne s'est jamais prononcée sur la question de la prestation de serment et des sanctions et qu'aucun grand électeur n'a jamais été poursuivi pour s'être « déjugé »⁷¹.

La désignation effective du président

Le premier lundi suivant le deuxième mercredi de décembre, ainsi que le prévoit la loi fédérale, les grands électeurs se réunissent dans leurs États respectifs – et non dans un lieu unique, notamment pour éviter les tractations de « conclave »⁷¹. En application du 12^e amendement de 1804, les grands électeurs se prononcent au moyen de deux bulletins séparés, l'un pour le président, et l'autre pour le

^{69.} Demeurant en cela fidèle aux intentions des Pères fondateurs, voir Thomas H. Neale (1999). The Electoral College: How it Works in Contemporary Presidential Elections, Congressional Research Service, Library of Congress, p. 3.

^{70.} Au demeurant, sur plus de 17 000 votes à travers l'histoire, 8 électeurs seulement se sont déjugés, et aucun n'a changé le cours des choses. Voir Jérôme Agel et Mort Gerberg (1987). The U.S. constitution for Everyone, New York, Perigee, p. 25.

^{71.} Thomas H. Neale (1999). Op. cit., p. 2.

vice-président⁷². La majorité absolue (la moitié des voix plus une, soit 270) est requise tant pour être élu président que vice-président⁷³. À l'issue de ce vote, le «collège» cesse d'exister. Les bulletins sont placés sous scellés et transmis par chaque État au président du Sénat le 3 janvier au plus tard. Le 6 janvier, à 13 heures, le Sénat et la Chambre des représentants - d'ailleurs nouvellement élus puisque les élections législatives fédérales ont lieu en même temps que celles des grands électeurs – assemblés en congrès effectuent le décompte des votes et valident les résultats. Selon un rituel remontant aux premières heures de la nation américaine, quatre huissiers du Congrès (pages) entrent dans l'hémicycle avec le vice-président (qui est également le président en titre du Sénat) avec les deux boîtes en bois contenant les enveloppes scellées. Le président du Sénat fait alors lecture des résultats, État par État, dans l'ordre alphabétique. C'est le dernier moment où une contestation pourra être formulée⁷⁴. Sinon, l'élection du président et celle du vice-président des États-Unis sont avalisées.

La transition

Entre sa désignation par les grands électeurs et son entrée en fonction, le futur président a 73 jours pour installer une structure, des administrateurs civils, pour préparer le projet de budget qui sera soumis au Congrès et définir les priorités. Pendant ce temps, le président en exercice (s'il diffère du président nouvellement élu que l'on appelle alors le *Lame Duck* – canard boiteux) reste en fonction. Le Congrès a adopté,

^{72.} Si aujourd'hui les grands électeurs élisent séparément le président et le vice-président, cela n'a pas toujours été le cas. Initialement, le *ticket* gagnant était désigné par un seul vote: celui qui obtenait le plus de voix était alors élu président et le second en lice obtenait le poste de vice-président. Ce système a donné lieu à des imbroglios cauchemardesques, comme en 1796, lorsque les grands électeurs élisent un *ticket* de « cohabitation », avec un président fédéraliste (John Adams) et un vice-président anti-fédéraliste.

^{73.} Dans l'hypothèse où aucun des candidats à la présidence n'obtiendrait la majorité absolue des votes, la Chambre des représentants (parce qu'elle représente la volonté nationale), à raison d'un vote par État et d'un quorum de représentants des deux tiers des États, désigne le président à la majorité simple parmi les trois candidats arrivés en tête du vote du collège électoral. De la même façon, si aucun candidat à la vice-présidence n'obtient la majorité absolue des voix, le Sénat désigne, à raison d'un vote par sénateur, un vice-président parmi les deux candidats arrivés en tête.

^{74.} Lorsque l'État litigieux est mentionné, le représentant se lève pour formuler son objection. Il doit toutefois être secondé par un sénateur pour que les chambres aient à statuer; elles le font alors séparément, et ont pour ce faire deux heures. En 2000, des représentants membres du caucus africain-américain s'étaient levés lors du prononcé des résultats de la Floride. À l'époque, aucun sénateur n'avait soutenu leur objection. À l'inverse, la motion soulevée en 2004 a été appuyée par un sénateur. Voir É. Vallet (2005). «L'heure du jugement: les élections présidentielles américaines dans leur droit », Revue du droit public.

en 1963, la Loi sur la transition présidentielle, permettant au vainqueur des élections de disposer des moyens matériels pour planifier son entrée en fonction. Ces « ressources de transition », administrées par une agence, la GSA (General Services Administration), comprennent des locaux meublés au centre de Washington (8 300 m² sur G Street), des ordinateurs, des moyens de télécommunications, les salaires des employés, les affranchissements postaux, pour un montant alloué par le Congrès de 5,27 millions de dollars en 2004⁷⁵.

La cérémonie de passation des pouvoirs

En application du 20e amendement de 1933, le président est officiellement investi dans ses fonctions le 20 janvier⁷⁶ à la suite de la cérémonie de «l'inauguration», au cours de laquelle il prête serment devant le président de la Cour suprême. La tradition, instituée par George Washington, veut que le président prête serment sur la Bible. À la suite de quoi, le président prononce un discours (inaugural address). Depuis l'entrée à la Maison-Blanche d'Andrew Jackson en 1829, les cérémonies se déroulaient à l'extérieur du Capitole sur le perron faisant face à la Cour suprême. Depuis 1981, les cérémonies ont plus généralement lieu de l'autre côté, face à l'ouest, au Mall et au monument de Washington⁷⁷.

LA RÉMUNÉRATION DU PRÉSIDENT

Une fois en fonction, le président perçoit 400 000 dollars par année et dispose d'un compte annuel de dépenses de 50 000 dollars non imposables. Cette compensation exclusive ne peut être, en application de la Constitution, ni accrue ni diminuée au cours de son mandat. Dans le même temps, le viceprésident touche une indemnité annuelle de 181 400 dollars.

^{75.} Voir sur la transition présidentielle et les problèmes que cela soulève, Todd J. Zywicki (2001). «The Law of Presidential Transitions and the 2000 Election», Brigham Young University Law Review, nº 4, p. 1573-1640.

^{76.} La date antérieure de l'intronisation, le 4 mars, a perdu de son sens lorsque les communications et les transports sont devenus plus aisés. En outre, le fait de ramener cette date de mars à janvier et simultanément de faire commencer la législature non plus le 4 mars mais le 3 janvier, permettait ainsi de raccourcir la durée entre l'élection et la passation des pouvoirs, mais aussi le temps durant lequel des membres du Congrès, bien que défaits, devaient encore siéger.

^{77.} Voir sur ce point, Kevin J. Coleman, Joseph E. Cantor et Thomas H. Neale (2000). Presidential Elections in the United States: A Primer. Congressional Research Service, Library of Congress, 53 p., http://fpc.state.gov/documents/organization/ 22616.pdf> (mai 2004).

A NATURE DU MANDAT DU PRÉSIDENT

Le président des États-Unis, élu pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois, cesse d'être en exercice au terme de son mandat. Toutefois, la cessation des fonctions présidentielles peut intervenir plus tôt: par décès, empêchement définitif, démission ou destitution.

La durée du mandat

À l'origine, le président était rééligible indéfiniment. En refusant de se représenter, le premier président, George Washington avait toutefois établi un précédent dont la portée morale était telle que tous s'étaient plus ou moins astreints à l'appliquer. Franklin Delano Roosevelt mit un terme à ce qui était devenu une tradition en se faisant réélire quatre fois. Sans doute parce que la maladie de Roosevelt avait affaibli l'institution présidentielle, et pour éviter de réitérer une telle monopolisation du pouvoir, le 22^e amendement à la Constitution est adopté en 1951 ; il limite le nombre de mandats à deux. Désormais, « nul ne sera élu plus de deux fois aux fonctions de président et nul, s'il a occupé ou exercé les fonctions de président pendant plus de deux années durant la période de mandat de son prédécesseur ne sera élu aux fonctions de président plus d'une fois ». L'amendement constitutionnel prévoit également la situation particulière d'un vice-président qui succéderait à un président en cours de mandat. Auguel cas, s'il n'a pas occupé la fonction présidentielle pendant plus de deux ans, le vice-président aura la possibilité de solliciter successivement deux mandats.

La continuité de la fonction présidentielle

En dehors du cas spécifique de vacance du pouvoir durant la période de transition⁷⁸, la continuité de la fonction présidentielle est définie par la Constitution: c'est en principe au vice-président que revient la charge présidentielle en cas d'empêchement définitif ou momentané du président.

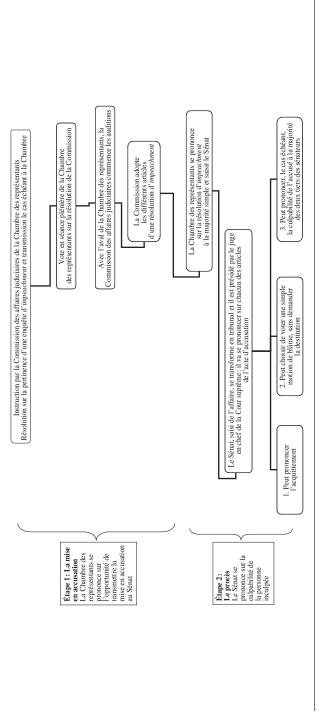
^{78.} Voir Élisabeth Vallet (2004). «L'élection du président », dans Élisabeth Vallet et David Grondin (dir.), Les élections présidentielles américaines, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, coll. «Enjeux contemporains », p. 66-67.

Figure 1.5

La procédure de destitution du président

initiées. Le Sénat quant à lui n'a voté la culpabilité que sept fois, et exclusivement pour des juges fédéraux. Par deux fois, des présidents ont été mis en accusation par la Chambre des Article II, section 4, de la Constitution: « Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation, L'impeachment est une procédure exceptionnelle. Dans son histoire, la Chambre des représentants a voté la mise en accusation de 17 fonctionnaires fédéraux parmi plus de 60 procédures vour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeur ».

représentants (Andrew Johnson en 1868 et Bill Clinton en 1998) mais les deux ont été acquittés par le Sénat. La procédure amorcée contre le président Richard Nixon s'est achevée avant la transmission de la résolution au Sénat avec sa démission.



En cas d'empêchement définitif du président

Le vice-président succède au président « en cas de destitution, de mort, ou de démission du président⁷⁹ ». Si, d'aventure, la vice-présidence était vacante⁸⁰, la succession serait organisée comme suit : le président pro tempore du Sénat assumerait les fonctions présidentielles. Lui succéderait, le cas échéant, le speaker de la Chambre des représentants puis les « ministres » dans un ordre correspondant à celui de la création de leurs départements (le secrétaire d'État serait donc le premier dans l'ordre de succession). C'est la raison pour laquelle, lorsque le président prononce en début d'année le discours sur l'état de l'Union, en présence du vice-président, du président du Sénat, du président de la Chambre des représentants, des membres du Cabinet et du Congrès, un membre du Cabinet demeure absent pour que, dans l'éventualité d'une tragédie⁸¹, une personne au moins soit en mesure d'assumer la magistrature suprême. La première hypothèse – la destitution – n'étant jamais survenue, en dehors du cas de la démission de Nixon, la passation de pouvoir au vice-président a toujours été la conséquence du décès du président (8 fois dont 4 à la suite d'attentats).

En cas d'empêchement temporaire du président

Jusqu'en 1967, la Constitution ignorait l'incapacité du président. Et de fait, Garfield, à la suite d'un attentat en juillet 1881, s'avéra incapable, jusqu'à sa mort en septembre, d'assumer le pouvoir: pendant deux mois, celui-ci est demeuré vacant. C'est ainsi que la femme du président Wilson, durant la maladie de ce dernier, géra les affaires présidentielles à sa place. Elle a même, selon les termes du professeur Gicquel, assuré la «régence entre 1920 et 1921⁸²». De la même manière, à la suite de l'accident cardio-vasculaire d'Eisenhower en 1955, aucune disposition ne permit de transmettre le pouvoir au vice-président, laissant, de facto, un pouvoir vacant qui, en réalité, était

^{79.} Article II, section 1, de la Constitution.

^{80.} S'agissant du vice-président, l'hypothèse de sa vacance est désormais prise en compte. Il incombe au président de désigner un nouveau vice-président, dont la nomination devra être approuvée par les deux chambres à la majorité simple. Le professeur Lauvaux évoque d'ailleurs à ce titre, le contexte particulier du Watergate: le vice-président Agnew avait démissionné en 1973 et le président Nixon avait – conformément à l'amendement précité – nommé Gerald Ford à sa place. Lorsque Nixon démissionne, à la suite du scandale du Watergate, le 9 août 1974, Ford le remplace et nomme à la vice-présidence, Nelson Rockefeller. La continuité de l'État était donc assurée mais il faut tout de même relever le paradoxe qu'il y avait à voir à la tête des États-Unis un président et un vice-président nommés et non élus.

^{81.} Tragédie au demeurant imaginée par le romancier Tom Clancy dans un roman devenu plus célèbre encore en raison de son acuité. (1999), *Sur ordre*, LGF, coll. «LDP Thriller», 2 tomes.

^{82.} Jean Gicquel, op. cit., p. 267. Italiques dans le texte.

assumé par le secrétaire personnel du président. Il en a été de même pour la vice-présidence qui, par 18 fois, a été vacante. Il aura fallu attendre l'assassinat de Kennedy pour que soit adopté le 25e amendement de 1967, palliant la vacance du pouvoir⁸³.

- Lorsque le président admet son incapacité à assumer le pouvoir, il peut désigner le vice-président comme acting president par une déclaration écrite adressée au président pro tempore du Sénat et au *speaker* de la Chambre. C'est par une nouvelle déclaration écrite et dans les mêmes formes, qu'il reprendra ses fonctions.
- Lorsque le président est inapte à constater son incapacité à assumer le pouvoir, le vice-président, la majorité des secrétaires membres du Cabinet, ou encore la majorité des membres du Congrès adressent au président *pro tempore* du Sénat et au *speaker* une déclaration constatant l'empêchement du président. Le viceprésident assumera alors la charge présidentielle. À défaut, il peut également s'agir de tout autre « corps que le Congrès pourra désigner ». En cas de contestation, c'est au Congrès, statuant dans chaque chambre à la majorité des deux tiers, qu'il appartiendra d'affirmer ou d'infirmer l'incapacité du président.

L'immunité présidentielle

L'immunité, en régime démocratique, est un moyen de protéger une fonction de l'avidité et de l'indignité des hommes⁸⁴. Deux types d'immunités se sont donc progressivement développées et affinées: l'immunité exécutive (executive immunity) et le privilège de l'Exécutif (executive privilege).

L'immunité exécutive

Durant la période suivant la guerre civile, tandis que le président Andrew Johnson assure l'exécution de lois adoptées par le Congrès et dont il devine l'inconstitutionnalité, les Etats sudistes portent la question devant les cours, en demandant au juge de trancher sur la légalité des actes présidentiels. Dans une décision Mississippi v. Johnson, en 1867, la Cour rejette cette possibilité et consacre donc l'immunité du président pour ses actes « accomplis dans l'arène politique »85. Elle

^{83.} Marie-Pol Baudoin (1967). «Le 25e amendement à la Constitution des États-Unis d'Amérique », Revue internationale de droit comparé, p. 459 et suiv.

^{84.} Dans ce sens, le juge Powell exprime fort bien le poids de la tradition constitutionnelle dans la décision Nixon v. Fitzgerald 457 U.S. 731 (1982), attendus 751-753.

^{85.} Gregg Ivers (2001). American Constitutional Law - Power and Politics, Boston, Houghton Mifflin, p. 276.

confirme en cela les termes de la célèbre décision *Marbury* v. *Madison* de 1803, par laquelle elle affirmait que si les Cours fédérales « pouvaient ordonner au président de se conformer au droit, elles ne pouvaient toutefois intervenir dans l'accomplissement par le président de ses devoirs ». Cette immunité est élargie en 1982 lorsque la Cour suprême se prononce sur la responsabilité civile du président : relativement aux actes commis dans l'exercice de ses fonctions, le président bénéficie d'une pleine immunité⁸⁶. Par contre, en 1997, dans une décision *Clinton* v. *Jones* (concernant la fameuse « affaire » Paula Jones, où des accusations de harcèlement sexuel avaient été déposées contre le président Clinton), la Cour suprême affirme que s'agissant des actes commis à titre privé, le président ne bénéficie pas d'une immunité et doit répondre de ses actes devant le juge⁸⁷.

Le privilège de l'Exécutif

Le terme a été consacré par le juge Stanley Reed, décrivant, en 1958, le droit que s'était arrogé l'administration fédérale de refuser de communiquer certains documents⁸⁸. Son usage pour autant est probablement aussi ancien que la République américaine puisque George Washington avait refusé de communiquer au Congrès les données entourant les négociations du Traité de Jay en 1796. Pratiquement tous les présidents ont, à un moment ou un autre, invoqué le droit de ne pas communiquer une information pourtant requise par le Congrès ou les Cours. Ce qui n'était toutefois qu'une abstraction constitutionnelle⁸⁹ parce que ce privilège n'est pas garanti par la Constitution, a reçu une consécration juridictionnelle avec la décision *United States* v. *Nixon* en 1974⁹⁰. La Cour a cependant précisé ultérieurement que ce privilège n'était pas absolu et que le droit (des citoyens) à l'information prévalait, restreignant en fait l'invocation du privilège de l'Exécutif à la protection de la sécurité nationale⁹¹.



^{86.} Dans une décision Nixon v. Fitzgerald 475 U.S. 731 (1982).

^{87.} Clinton v. Jones 520 U.S. 681 (1997).

^{88.} Gregg Ivers, op. cit., p. 285.

^{89.} Voir Raoul Berger (1974). Executive Privilege: A Constitutional Myth, Cambridge, Harvard University Press, p. 306.

^{90. 418} U.S. 683 (1974).

^{91.} Nixon v. Administrator of General Services. Cette nuance était déjà implicite dans la décision Marbury v. Madison (1803). Voir Mark J. Rozell (2000). «Executive Privilege: From Washington to Clinton», dans Philip G. Henderson (dir.), The Presidency: Then and Now, Lanham. Rowman & Littlefield, p. 31-45.

LES SCANDALES PRÉSIDENTIELSJulie Médam

De l'affaire du Whiskey Ring (une gigantesque opération d'évasion fiscale organisée avec l'appui de hauts politiciens, dont le secrétaire particulier du président Grant) à celle du Crédit Mobilier en 1864 (surfacturation des coûts de construction de la voie ferroviaire Union Pacific Railroad, en passant par l'affaire du Teapot Dome (du nom d'une entreprise publique pétrolière associée à une affaire de pots-de-vin impliquant en 1924 notamment le ministre de l'Intérieur), aux étranges imbrications entre le scandale Paula Jones et l'affaire Whitewater sous Clinton, les scandales ont émaillé l'histoire de la vie politique américaine et des présidences. Dans l'histoire contemporaine, plusieurs d'entre eux ont marqué l'électorat américain et affecté la présidence. Tout d'abord, l'affaire du Watergate – en référence à l'hôtel du même nom, situé à Washington et siège célèbre du Parti démocrate – a déclenché une crise politique profonde qui a mené à la démission du président Richard Nixon, en 1974, en raison de son implication dans la pose de micros d'écoute visant à obtenir des informations au sein du parti politique rival. Ce n'est qu'en 2005, soit 32 ans après le scandale, qu'on a connu l'identité du délateur qui avait alerté les journalistes du Washington Post. Ensuite, l'affaire Iran-Contra a été bien plus rapidement résolue, en partie parce qu'elle n'a pas - directement - impliqué le président de l'époque, Ronald Reagan. En effet, en novembre 1986, le magasine libanais Ash-Shiraa révélait l'implication de l'administration américaine dans la vente d'armes à l'Iran, alors engagé dans un conflit avec son voisin irakien. Cette fraude devait servir à inciter les milices sympathisantes avec l'Iran et installées au Liban à relâcher leurs otages américains. Par ailleurs, les bénéfices de cette vente illégale d'armes devaient aller aux rebelles Contra, principaux opposants au régime procommuniste des Sandinistes au Nicaragua. Enfin, dans un tout autre registre, l'affaire Monica Lewinsky a placé le président Bill Clinton dans l'embarras, lorsque ses dénégations (« I did not have sex with that woman ») se sont vues infirmées en public. Si le premier de ces scandales (Watergate) a conduit à la création, en 1978, d'un poste de procureur indépendant, la charge du procureur Kenneth Starr contre le président Clinton a altéré la crédibilité de cette fonction.

« Comment démocratiser la démocratie américaine », demandait Arthur Schlesinger⁹² à la suite de l'élection générale du 2 novembre 2004. Faut-il imaginer que cette « démocratie hybride »⁹³, c'est-à-dire ce mélange de démocratie directe et représentative, faite de la conjugaison complexe de plusieurs niveaux et paliers de gouvernement⁹⁴,

^{92.} Arthur Schlesinger Jr., *How to democratize American Democracy*, Third World Traveler, en ligne: http://www.thirdworldtraveler.com/Political_Reform/Democratize AmerDemo.html (20 décembre 2005).

^{93.} Elizabeth Garrett (2005). «California's Hybrid Democracy», USC Public Policy Research Paper 5-1.

^{94.} Voir Peter Schrag (2005). «Hybrid Democracy, cruise control and Caesarism », The Sacramento Bee, 19 janvier.

ait atteint ses limites? En l'état actuel des choses, le système électoral américain opère la synthèse entre deux logiques: l'une démocratique et l'autre fédérale. Il correspond aux principes du fédéralisme américain fondé sur la volonté de réaliser une « union plus parfaite » entre les 13 États fondateurs souverains. Pour autant, il ne reflète pas avec justesse l'état de l'opinion et c'est la raison pour laquelle la suppression du suffrage universel indirect est régulièrement suggérée⁹⁵. Ce n'est pas un débat récent⁹⁶ mais bien une controverse récurrente⁹⁷. Il en est pour voir le collège électoral comme le « paradigme de la démocratie américaine », fondé sur un suffrage universel agrégé État par État⁹⁸; inversement, d'autres y voient un système suranné⁹⁹ « mena[çant] pour la République¹⁰⁰ ». Aujourd'hui encore, l'élection du président demeure, pour reprendre les termes de Tocqueville, un moment de crise nationale¹⁰¹.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- GICQUEL, J. (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public.
- LEAGUE OF WOMEN VOTERS (2003). Choosing the President 2004, Guilford, The Lyons Press.
- LAUVAUX, P. (2004). Les grandes démocraties contemporaines, Paris, Presse universitaires de France, coll. « Droit fondamental ».
- POLSBY, N.W. et A. WILDAVSKY (2000). Presidential Elections: Strategies and Structures of American Politics, 10° éd., New York et Londres, Chatham House Publishers.

^{95.} League of Women Voters (2003). *Choosing the President 2004*, Guilford, The Lyons Press, p. 160.

^{96.} Marie-France Toinet explique d'ailleurs l'intensité du débat autour du système électoral américain dans les années 1980. *Ibid.*, p. 12.

^{97.} Voir par exemple, Alexander Keyssar (2003). «Shoring Up the Right to Vote for President», *Political Science Quarterly*, vol. 118, n° 2, 23 p.; George C. Edwards III (2004). Why the Electoral College is Bad for America, Yale University Press, 198 p.

^{98.} Randall E. Adkins, Kent A. Kirwan. «What Role does the "Federalism Bonus" Play in Presidential Selection?», *Publius*, vol. 32, n° 4, p. 71-90. Arthur Schlesinger Jr (2000). «Fixing the Electoral College», *Washington Post*, 19 décembre, p. A39.

^{99.} Michael Lind (1995). The Next American Nation: The New Nationalism and the Fourth American Revolution, New York, p. 314-316.

^{100.} Theodore J. Lowi (2000). «Deregulate the Duopoly», Nation, 4 décembre. Voir également George Edwards III (2005). «The Flawed Foundations on the Electoral College», dans George Edwards III (dir.), Readings in Presidential Politics, Belmont, Thomson-Wadsworth, p. 31-65.

^{101.} Tocqueville, op. cit., p. 208-209.

TOINET, M.-F. (1991). La présidence américaine, Paris, Montchrestien, coll.

Toinet, M.-F. (1987). Le système politique des États-Unis, Paris, Presses universitaires de France.

Tunc, A. (1965). Les États-Unis, Paris, LGDJ.



CHAPITRE :

Les pouvoirs du président

Élisabeth Vallet

À chacun sa constitution, comme à chacun sa vérité¹

^{1.} Marcel Prélot (1964) dans Edgar Faure et Louis Trotabas, $L\acute{E}tat$, Paris, Encyclopédie française, tome X, 1964, p. 207.

L'institution présidentielle devait-elle avoir, dans l'esprit des Pères fondateurs, le destin que l'histoire lui a réservé? Le fait que le Congrès fasse l'objet du premier article de la Constitution, que ce premier article soit particulièrement détaillé, et la concision de l'article II consacré au président sont autant d'éléments qui définissent le contraste entre le texte originel et la pratique politique contemporaine. Le constitutionnaliste Edward Corwin abonde dans ce sens en expliquant que l'article II est le plus lapidaire de la Constitution: cette disposition constitue, selon lui, le cauchemar des exégèses de la Charte fondamentale² (partisans de la doctrine des intentions premières), mais fait le bonheur de ceux qui croient au rôle central de la pratique constitutionnelle³. Toujours est-il que la Constitution énumère brièvement les pouvoirs du président et ce faisant, qualifie – restrictivement – la forme du pouvoir exécutif. Le modèle présidentiel américain prévoit un exécutif moniste, c'est-à-dire monocéphale. En disposant que le pouvoir exécutif – fédéral – revient au président des États-Unis, la Constitution américaine a, de façon originale, confondu les fonctions de chef d'État et de chef du gouvernement en une seule et même personne. C'est « le trait le plus marquant du système politique, celui qui l'oppose à toutes les démocraties occidentales⁴ », et un élément central de l'évolution du pouvoir exécutif américain. Alors qu'il était peut-être destiné à jouer éternellement les seconds rôles, le président a bénéficié du laconisme de la Constitution pour mettre en œuvre ses pouvoirs de telle manière qu'il est devenu « la seule expression nationale » du pouvoir tandis que simultanément la présidence est désormais « la scène vitale de l'activité du système6 ».

A NATURE DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT

Les pouvoirs du président ne se limitent pas aux pouvoirs énumérés par la Constitution. Il faut dire que le flou de l'article II, section 1, de la Constitution, disposant que « le pouvoir exécutif sera conféré à un président des États-Unis d'Amérique » sans jamais en définir la teneur,

^{2.} Sur ce point: Timothy Boylan (2001). «The Law: Constitutional Understanding of the War Power », Presidential Studies Quarterly, septembre, p. 514-528.

^{3.} Edward S. Corwin (1957). The President: Office and Powers, New York, New York University Press, p. 3.

^{4.} André Tunc (1965). Les États-Unis, Paris, LGDJ, p. 217. Voir également David F. Prindle (1991). « Head of State and Head of Government in Comparative Perspectives», Presidential Studies Quarterly, nº 21, hiver, p. 57.

^{5.} Voir Stéphane Rials (1984). « Régime congressionnel ou régime présidentiel ? Les leçons de l'histoire américaine », Pouvoirs, nº 29.

^{6.} Woodrow Wilson (1908). Constitutional Government in the United States, New York, p. 68-73.

y est pour beaucoup⁷. Dès lors, on comprend le poids de l'interprétation et de la pratique, qui « constituent le droit, même lorsqu'elles ne sont pas inscrites dans les textes⁸ », d'autant que la Constitution « s'abreuve à plusieurs sources intellectuelles⁹ ». Sur la base de ses pouvoirs énumérés, le président accomplit donc deux fonctions essentielles: il est chef d'État et chef de gouvernement¹⁰.

Le président, chef d'État

Le président, chef d'État, est le symbole de l'unité de la nation¹¹. Il assure la continuité et la permanence de l'État. La pratique du Lame Duck (le président sortant reste en fonctions tandis que le président nouvellement élu organise son arrivée au pouvoir) va dans ce sens. C'est d'ailleurs un élément clé de l'organisation du pouvoir, car « la chaîne ininterrompue de présidents a permis de survivre aux assassinats, à la guerre civile, aux procédures de destitution, à la fraude électorale et à une démission¹² ». C'est ce qui faisait dire à Martin Van Buren, qu'à l'image du système monarchique, « le président ne meurt jamais¹³ ». Il y a, pour certains, dans la force symbolique de l'assermentation, une sorte de sacre, de couronnement¹⁴. D'ailleurs le constitutionnaliste Esmein voyait dans le président américain « une réplique du roi d'Angleterre¹⁵ ».

^{7.} John Hart (2003). «The Presidency» dans Robert Singh (dir.), Governing America - The Politics of a Divided Democracy, Oxford, Oxford University Press, p. 173-

^{8.} Henri Lévy-Bruhl (1955). Aspects sociologiques du droit, Paris, p. 8.

^{9.} Marcel Prélot, op. cit., p. 207.

^{10.} Il est également chef partisan. Sur ce point voir infra, le chapitre sur «Le président, chef politique ».

^{11.} C'était la conviction de George Washington qui a œuvré dans ce sens et a sans doute déterminé l'assise contemporaine du président des États-Unis. Voir Glenn Phelps (1987). «George Washington and the Founding of the Presidency», Presidential Studies Quarterly, no 17, printemps, p. 351-352.

^{12.} Daniel C. Diller (1997). «Chief of State», dans Powers of the Presidency, Washington, Congressional Quarterly, 2e édition, p. 221.

^{13.} Ibid.

^{14.} Daniel C. Diller (1997). «Chief of State», op. cit., p. 209. Carter, par exemple, a amorcé un processus de « décrispation » présidentielle, en tentant de désacraliser la présidence et de lui donner un visage plus proche des réalités. Voir Jimmy Carter (1982). Keeping Faith, New York, Bantam Books, p. 17-18.

^{15.} Cité par Jean Gicquel (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 18e édition, p. 241.

Le président, à la tête de la diplomatie américaine

En tant que chef d'État, le président est à la tête de la diplomatie américaine. Sans doute Truman allait-il trop loin lorsqu'il avait affirmé « qu'il faisait la politique étrangère 16 », mais il est vrai que la Constitution attribue un certain nombre de pouvoirs au président, lui conférant le rôle de « diplomate suprême » (*Chief Diplomat*). Il est, en d'autres termes, le représentant de la nation à l'étranger. Il incarne les décisions de politique étrangère et permet à la nation américaine de parler d'une voix unique. Il faut voir dans cet esprit, le souhait des fondateurs de remédier au cahot engendré par l'absence de pouvoir exécutif 17.

Le symbole de l'unité nationale

Le président est le symbole de l'unité du pays, et ce à double titre: tant vers l'intérieur (et le rôle du président lors des grandes tragédies nationales est déterminant¹⁸) que vers l'extérieur. C'est pour cela que les présidents américains ont, de toutes les institutions américaines, le plus marqué l'histoire du système international, que l'on parle de la tournée de « quête pour la paix » du président Eisenhower en 1959, de la visite de Nixon en Chine en 1972, du «Ich bin ein Berliner» de Kennedy en 1963, des rencontres de Reagan et Gorbatchev, ou des doctrines présidentielles, comme en témoigne au demeurant l'attention que suscite toute tournée internationale du président. On notera ainsi que les dernières visites du président George W. Bush en Europe ont, chaque fois, suscité moult spéculations autour de l'état des relations transatlantiques. D'ailleurs, pour contourner le contrôle du Sénat et l'inertie administrative, les présidents ont souvent nommé des « envoyés spéciaux » pour les représenter, et le cas échéant, promouvoir la politique étrangère américaine à l'étranger. Non soumis à confirmation sénatoriale, ces agents ont la confiance du président et la latitude nécessaire pour négocier. Par exemple, Harry Hopkins avait été dépêché par Franklin D. Roosevelt auprès de Churchill; de même, Dennis Ross, envoyé spécial de Bush père puis de Clinton, a joué un rôle déterminant dans le rapprochement – presque abouti – des parties du conflit israélo-arabe.

Cité dans Clinton Rossiter (1960). The American Presidency, New York, Harcourt Brace and World, p. 15.

^{17.} Voir Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse (2003). *La politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, p. 18-19.

^{18.} Qu'il s'agisse de Franklin Delano Roosevelt durant la Grande dépression, de JFK ou de Lyndon Johnson dans la gestion des droits civiques, de Reagan lors de l'explosion de la navette Challenger ou encore de George W. Bush à la suite du 11 septembre, on comprend le symbole essentiel que représente le président.

Le symbole qui s'attache à la figure présidentielle est particulièrement fort; il suffit pour cela de voir le poids des anciens présidents dans la diplomatie américaine, comme en attestent les multiples fonctions occupées par le président Carter (à l'externe – d'où son prix Nobel – comme à l'interne, lorsqu'il préside une commission sur les élections présidentielles en 2004-2005), ou encore le tandem Bush père / Clinton constitué à la suite du tsunami de décembre 2004 en Asie du Sud-Est.

La reconnaissance des États

Le président nomme les ambassadeurs et autres représentants de l'État, et il reçoit les diplomates qui sont accrédités auprès de lui. Les présidents ont considéré que cette dernière disposition leur conférait le pouvoir de reconnaître – ou non – les États étrangers¹⁹. Ce qui ne semblait pas s'imposer de soi-même pour les Pères fondateurs est devenue une réalité à compter du moment où, en 1793, le président Washington a reçu l'Ambassadeur Genêt de la première République française, reconnaissant de ce fait le régime révolutionnaire, créant ainsi un précédent²⁰. Ses successeurs lui ont emboîté le pas, prenant, on s'en doute, des décisions qui ont changé le cours de l'histoire, comme par exemple Truman, reconnaissant en mai 1948 - et contre l'avis de sa propre administration – l'existence de l'État d'Israël ou encore Clinton puis G.W. Bush annonçant leur volonté de reconnaître l'existence légale de l'OLP puis d'un État palestinien²¹. Dans le respect du parallélisme des formes, le président a donc logiquement le pouvoir de mettre un terme aux relations diplomatiques avec un Etat, comme cela a été le cas avec Cuba ou l'Iran. Il peut également se limiter à rappeler un ambassadeur, pour marquer un désaccord. La symbolique d'un tel geste est forte, et pourtant, dans ce domaine, le Sénat n'a aucun autre pouvoir que celui d'avaliser le choix de l'ambassadeur.

Le pouvoir de négocier les traités

Le président a le pouvoir de négocier et de conclure – sous réserve de ratification par les sénateurs – des traités²². John Jay avait d'ailleurs souligné l'intérêt d'un « négociateur unique²³ », capable de garantir les

^{19.} Voir David Gray Adler (1995). «The President's Recognition Power: Ministerial or Discretionary», Presidential Studies Quarterly, nº 25, printemps, p. 267-286.

^{20.} Stephen H. Wirls et Daniel C. Diller (1997). «Chief Diplomat», dans Powers of the Presidency, Washington, Congressional Quarterly, 2e édition, p. 143.

^{21.} Voir George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003). Presidential Leadership, Belmont, Thomson-Wadsworth, 6e édition, p. 483.

^{22.} Ainsi que le confirme la décision Missouri v. Holland de 1920, 252 U.S. 416 (1920).

^{23.} La première explication approfondie de cette théorie de « l'organe unique » apparaît dans les attendus de la décision United States v. Curtiss-Wright de la Cour suprême, 299 U.S. 304 (1936).

conditions de secret, d'efficacité de gestion de relations délicates, tout en étant à même d'exprimer une politique cohérente²⁴. Le pouvoir de signer les traités internationaux est lié, selon Hamilton²⁵, au pouvoir d'exécuter les lois. En effet, puisque les traités et conventions internationales appartiennent – lorsqu'ils sont ratifiés – au droit national, celui qui met en œuvre les lois du pays est le premier à pouvoir juger de la pertinence et du sens des pactes internationaux. Ce pouvoir est toutefois subordonné à l'approbation des deux tiers du sénat. Cette contrainte revêt une importance telle que les présidents qui n'ont pas pris le soin de «cajoler» le Sénat ou de l'associer aux négociations ont connu de cuisants échecs, comme en attestent le rejet par cette instance du traité de Versailles, présenté par Wilson, au début du siècle, ou celui du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT) en octobre 1999, sous Clinton. En raison de cette contrainte sénatoriale, les présidents ont pris l'habitude de conclure des « accords en forme simplifiée » (executive agreements) qui ont valeur de traité international en droit interne américain sans en avoir la forme²⁶. Sous couvert de flexibilité et d'efficacité, cette pratique a en effet pour objectif délibéré de contourner un Sénat défavorable²⁷ (par exemple lors de l'annexion du Texas par le président Tyler en 1845²⁸) et, du coup, les critiques sont parfois virulentes. C'est pour cela qu'une proposition d'amendement constitutionnel a été vainement soutenue par le sénateur Bricker, en 1955, aux fins d'interdire l'usage de ces accords en forme simplifiée²⁹. Dans le même ordre d'idées, le Case Act a été adopté en 1972³⁰ pour imposer au président de transmettre tout nouvel accord au Congrès dans les 60 jours suivant sa conclusion. Toutefois, à l'instar d'autres dispositions adoptées durant cette période faste d'activisme parlementaire, ce texte, faute d'être appliqué rigoureusement, n'a guère influé sur cet usage. Plus encore, le pouvoir de conclure des traités s'est assorti, dans la pratique, du pouvoir présidentiel de dénoncer unilatéralement un traité³¹. Même si

^{24.} John Jay (1788). «Federalist paper n° 64», 5 mars, dans Garry Wills (1982), *The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay*, New York, Bantam, p. 325.

^{25.} Alexander Hamilton (1783). «Pacificus nº 1 », 29 juin, Papers, 15, p. 33-43.

Ainsi que l'a confirmé la Cour suprême dans States v. Belmont 301 US 324 (1937), puis United States v. Pink 315 US 203 (1942).

^{27.} Voir Stephen H. Wirls et Daniel C. Diller (1997). «Chief Diplomat», dans *Powers of the Presidency*, Washington, Congressional Quarterly, 2e édition, p. 141.

^{28.} Voir Lawrence Margolis (1986). Executive Agreements and Presidential Power in Foreign Policy, New York, Praeger, p. 7-9.

Voir à cette fin: James W. Davis (1995). The American Presidency, Westport, Praeger, p. 251.

^{30.} Case-Zablocki Act du 22 août 1972 - 1 USC 112b.

^{31.} Comme en 2002, lorsque George W. Bush choisit de dénoncer le Traité de 1972 sur les défenses anti-missiles.

cette liberté qu'a prise le président a été abondamment discutée, il reste qu'il en fait régulièrement usage, et ce sans même que le Sénat ne soit associé à la décision³².

Le président, commandant en chef des forces armées

En application de l'article II, section 2, de la Constitution, le président est commandant en chef des armées³³ et de la garde nationale lorsqu'elle est au service des États-Unis. Il est donc à la tête de l'armée et « possède à ce titre l'initiative et la conduite des opérations militaires³⁴ ». C'est une disposition essentielle de la démocratie, consacrant la soumission du militaire au politique. On en comprend d'ailleurs la portée lorsqu'on évoque le rappel de Corée, pour insubordination, du général Douglas MacArthur le 11 avril 1951³⁵, ou les décisions musclées prises à l'égard des milices des États du Sud, à la fin des années 1950. Les Pères fondateurs voulaient, par cette consécration constitutionnelle du président-commandant en chef, s'assurer de la subordination du pouvoir militaire au pouvoir politique. Cette clause ne signifie pas nécessairement que le président assume directement le commandement effectif des forces armées, même si certains ont parfois pris des décisions opérationnelles. Par contre, cela sous-tend le fait qu'il nomme – pour un mandat de quatre ans non renouvelable – les membres du Comité des chefs d'État-major (Joint Chiefs of Staff) qui le conseillent en matière militaire et arrêtent une stratégie militaire unifiée, interarmes. C'est également en qualité de commandant en chef qu'il a « le pouvoir d'édicter les règles pour les forces navales et de l'armée de terre »; c'est sur cette base que le président Clinton a d'ailleurs déclenché un cataclysme politique en imposant une politique de «tolérance» (don't ask, don't tell) à l'égard des homosexuels dans l'armée.

^{32.} D'autant que la Cour suprême a refusé de trancher le conflit évident qui apparaît alors entre les compétences présidentielles et sénatoriales. Voir Loch J. Johnson (1984). The Making of International Agreements: Congress confronts the Executive, New York, New York University Press, notamment p. 12 s'agissant de la dénonciation par Carter du traité avec la Chine, contestée devant les juges par un groupe de sénateurs.

^{33.} Pour être exact, la Constitution ne mentionne que l'armée - de terre - et la Marine... car l'armée de l'Air et les *Marines* seront créés plus d'un siècle plus tard.

^{34.} Jean Gicquel, op. cit., p. 270.

^{35.} Le général avait cherché à s'émanciper de la tutelle du politique durant la guerre de Corée en s'opposant aux ordres présidentiels. Voir David M. McCullough (1992). Truman, New York, Simon and Schuster, p. 834-854. Dans cet esprit, voir également: Louis Fisher (1999-2000), « Unchecked Presidential Wars », University of Pennsylvania Law Review, 148, p. 1651.

La défense du territoire

En temps de paix, le président, commandant en chef des forces armées, peut user de son pouvoir pour maintenir l'ordre, voire le rétablir, à la demande d'un État fédéré³⁶. Dès lors, le président a pu lorsque nécessaire – car en principe elle dépend du gouverneur de l'État – réquisitionner la Garde nationale (comme l'ont fait Eisenhower en Arkansas en 1957 pour contrer la ségrégation scolaire à Little Rock, ou encore George W. Bush dans la lutte contre le terrorisme), entendue de manière extensive, puisque des forces de la Garde nationale sont actuellement en opération au Moyen-Orient et dans les Balkans. Par exception au Posse Comitatus Act (titre 18 du US Code, section 1385) qui interdit depuis 1878 le recours aux forces armées pour maintenir l'ordre sur le territoire national, dans des cas spécifiques le Congrès a permis, dans le cadre de la création du Northern Command en 2002, que l'armée puisse désormais intervenir en sol américain. On comprendra donc que par définition, le président, commandant en chef des forces armées, voit son autorité croître d'autant. En cas d'urgence et de légitime défense, le président peut avoir recours à la force. C'est à ce titre que le président Bush a poursuivi la lutte contre le terrorisme sur le sol américain en étant à l'origine du USA Patriot Act. C'est également sur cette base qu'il a, par «ordre militaire» du 13 novembre 2001, défini les conditions de détention des individus, non-citoyens américains, suspectés de terrorisme ainsi que les modalités de désignation d'un avocat commis d'office pour les défendre³⁷ et des « combattants ennemis » 38.

L'engagement des troupes

Malgré l'existence d'une disposition constitutionnelle énonçant que c'est au Congrès que revient la charge de déclarer la guerre (article 1, section 8), et malgré l'adoption en 1973 de la loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Act*)³⁹, le pouvoir d'envoyer les troupes au combat revient *de facto* au président⁴⁰. Bien que cette pratique présidentielle

^{36.} En cas de violence intérieure, comme le précise l'article IV, section 4, de la Constitution. Sur ce point, voir André Tunc (1965). *Op. cit.*, p. 234.

^{37.} Voir sur ce point, Nancy Kassop (2003). «The War Power and Its Limites», Presidential Studies Quarterly, 33, n° 3, septembre, p. 514-520.

^{38.} Jennifer K. Elsea (2003). «Presidential Authority to Detain "Enemy Combatants" », Presidential Studies Quarterly, 33, n° 3, septembre, p. 589-599.

^{39.} Sur la faible intensité normative de la loi sur les pouvoirs de guerre, voir Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse (2003). La politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation, Paris, Presses de Science Po, p. 153-155. Voir infra, le chapitre sur «Le président et le Congrès ».

^{40.} Il faut toutefois signaler la limitation de cet exercice par trois contraintes: le *War Powers Act*, le contrôle des finances par le Congrès et la tolérance de l'opinion publique.

L'ÉTAT D'URGENCE

Lorsque les circonstances l'imposent, le président peut déclarer l'état d'urgence. Une loi de 1976, le National Emergencies Act, a mis un terme aux états d'urgence qui étaient encore en vigueur et a encadré la notion en définissant comment étaient déclarés et quand devaient s'achever ces « circonstances exceptionnelles ». Ainsi, le président, dans sa déclaration d'état d'urgence, doit se référer explicitement aux textes constitutionnels ou légaux qui fondent sa déclaration. Il doit la transmettre immédiatement au Congrès et elle doit être publiée dans le Federal Register. Tous les actes pris par le pouvoir exécutif et l'administration pendant cette période doivent être transmis au Congrès ou, lorsque la sécurité nationale l'impose, aux parlementaires dotés d'une cote de sécurité adéquate (par exemple les membres de la Commission sur le Renseignement de chaque assemblée). Tous les six mois, le président doit transmettre au Congrès un état financier lié aux décisions prises pour faire face à ces circonstances exceptionnelles. Enfin, au plus tard si mois après la déclaration d'état d'urgence, les deux chambres se réunissent pour discuter de la pertinence de son maintien. Le Congrès peut ainsi mettre un terme à l'état d'urgence en adoptant une résolution concurrente. Le président peut également le faire unilatéralement. Et à moins qu'il informe préalablement le Congrès du maintien de l'état d'urgence, ce dernier s'achèvera un an jour pour jour après qu'il ait été déclaré.

D'Après W. Craig Bledose, Christopher J. Bosso et Mark J. Rozell, «Chief executive Powers of the Presidency, Washington, *Congressional Quarterly*, 2e édition, p. 51.

soit vivement contestée⁴¹, il demeure qu'une distinction a été établie entre le pouvoir de faire la guerre et celui de la déclarer⁴². Ainsi les opérations de maintien de la paix relèvent de la seule compétence du président⁴³. Ce qui, en d'autres termes, signifie que le président peut engager les forces armées dans des situations de conflit, sans pour autant devoir solliciter l'approbation du Congrès⁴⁴, voire selon

^{41.} Voir par exemple, Michael J. Glennon (2003). «Presidential Power to Wage War Against Iraq», The Green Bag, hiver, p. 186 et du même auteur, «The War Powers Resolution Ten Years Later: More Politics than Law», American Journal of International Law, vol. 78, 1984, p. 571-581.

^{42.} Voir sur ce point, Robert F. Turner (2002). «The War on Terrorism and the Modern Relevance of the Congressional Power to "Declare War" », *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 25, printemps, p. 519. Ainsi que l'explique le professeur Fisher, même en incluant les multiples déclarations des deux guerres mondiales, il n'y a eu, dans l'histoire américaine, que 11 déclarations de guerre. (1999-2000), «Unchecked Presidential Wars », *University of Pennsylvania Law Review*, 148, p. 1663.

^{43.} Pour une discussion autour de cette idée: John C. Yoo (2000). « UN Wars, US War Powers », *Chicago Journal of International Law*, vol. 1, n° 2, p. 355-373.

^{44.} Voir sur ce point l'avis rendu unanimement par la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants sur le *U.N. Participation Act*, H.R. Rep. nº 79-1383, attendus 7-8 (1945).

certains, en le défiant⁴⁵. À l'inverse, le président a donc le pouvoir de mettre un terme à la guerre, de signer un traité de paix (même si en principe, c'est au Sénat qu'il revient de le ratifier). En outre, ce pouvoir de recourir à la force en cas d'urgence et de légitime défense semble bien autoriser le président à mettre sur pied des opérations militaires d'envergure, au-delà du territoire national et contre des nations dites ennemies. C'est sur cette base que l'Office of Legal Counsel du département de la Justice a justifié les interventions en Afghanistan à la suite du 11 septembre⁴⁶. De surcroît, la faible ampleur des opérations en cause a parfois fondé les pouvoirs de guerre du président⁴⁷. Au demeurant, les partisans d'une lecture exégétique de la Constitution renvoient bien souvent aux travaux de l'assemblée constituante qui a choisi de substituer au pouvoir congressionnel de «faire» la guerre, le simple pouvoir de la « déclarer ». Ce qui légitimerait les initiatives présidentielles⁴⁸.

Le droit de grâce du président

Le président, à l'instar de la plupart des chefs d'État, a le droit de grâce pour les crimes fédéraux, hors du cas d'impeachment. Ainsi, le président peut gracier, commuer des sentences - avec ou sans condition – ou proclamer une amnistie. Ce droit classique est parfois indispensable à la restauration de l'union nationale, comme dans le cas de l'amnistie générale proclamée par Washington pour tous les participants à la Whisky Rebellion, ou encore celle prononcée par le président Andrew Johnson à la suite de la guerre civile, en 1868, pour tous ceux qui avaient participé à «l'insurrection» sudiste. Il arrive toutefois que l'usage de ce pouvoir déclenche de vives polémiques, comme l'amnistie générale de Carter pour des objecteurs de conscience durant la guerre du Vietnam. Les grâces individuelles ont parfois soulevé des controverses. Ainsi en est-il de la décision de Gerald Ford de gracier inconditionnellement le président Nixon en 1974, puisqu'elle a mis un terme aux procédures juridictionnelles engagées à l'encontre de ce dernier à la suite de l'affaire du Watergate. La grâce prononcée en 1992 par George H. Bush, et dont a bénéficié Caspar Weinberger (ainsi que d'autres protagonistes importants du scandale Iran-Contra⁴⁹,

^{45.} David Gray Adler (2000). «The Law: The Clinton Theory of the War Power», Presidential Studies Quarterly, 30, mars, p. 163-164.

^{46.} Voir Robert J. Delahunty et John C. Yoo (2002). «The President's Constitutional Authority to Conduct Military Operations Against Terrorist Organizations and the Nations that Harbor or Support Them », Harvard Journal of Law & Public Policy, 25, printemps, p. 487.

^{47.} Voir Edward Corwin, à propos des interventions menées par Theodore Roosevelt en République Dominicaine, par Howard Taft au Nicaragua, au Honduras et à Cuba, par Woodrow Wilson au Mexique et à nouveau en République Dominicaine etc., «The President's Power», New Republic, 29 Janvier, 1951, p. 16.

^{48.} Louis Fisher, Presidential War Power, Lawrence, Kansas University Press, 1995, p. 182.

comme Elliott Abrams ou Robert McFarlane) une dizaine de jours avant que ne débute son procès pour parjure, se situe dans le même ordre d'idées. Les critiques étaient multiples : le scandale Iran-Contra avait défié la séparation des pouvoirs, le Congrès et l'opinion publique, alors que George H. Bush aurait pu, à titre de vice-président de l'époque, être appelé à témoigner dans ce procès. Dans le même esprit, le fait que Bill Clinton ait, le dernier jour de son mandat en 2001, gracié un grand nombre de condamnés, a été grandement critiqué, tant en raison de la nature des délits ou crimes en cause, qu'en raison du fait qu'il avait contourné le processus habituel d'évaluation des grâces par le ministère de la Justice.

Le président, chef de gouvernement

L'essor de l'État providence⁵⁰, et avec lui la multiplication des départements, des ministères et des administrations, a accru d'autant le pouvoir du président, appelé à diriger un nombre toujours plus vaste de domaines et de personnes. De ce fait, le président jouit d'un vaste pouvoir réglementaire autonome. Et en ce sens, la Cour suprême a joué un rôle déterminant: elle a en effet élaboré une interprétation large des attributions du président en affirmant que le pouvoir d'exécuter les lois n'était rien si le président n'était pas doté des moyens nécessaires pour le faire.

Le président, à la tête de l'administration

Le président dirige l'administration et pour ce faire, il dispose d'un large pouvoir de nomination que la pratique assortit d'un pouvoir de révocation.

Le pouvoir de nomination du président

Le président nomme les ambassadeurs, les ministres publics, les consuls, les juges à la Cour suprême⁵¹, et tous les autres fonctionnaires des États-Unis dont la nomination n'est pas prévue par la présente Constitution, dont les postes seront créés par la loi. Il lui faudra alors obtenir la confirmation du Sénat. «Les dépouilles appartiennent au vainqueur» (To the victor go the spoils) dit-on pour expliquer cette

^{49.} Voir Charles-Philippe David et al., Foreign Policy Failure in the White House: Reappraising the Fall of the Shah and the Iran – Contra Affair, Lanham, University Press of America, 191 p.

^{50.} Qui vient ajouter à la croissance administrative liée aux réformes nées de la Grande dépression des années 1930, des deux guerres mondiales, de la Guerre froide et des suites du 11 septembre.

^{51.} Voir Michael Comiskey (2004). Seeking Justices - The Judging of Supreme Court Nominees, Lawrence, University of Kansas Press.

pratique du Spoils System en vertu de laquelle tout nouveau président a la possibilité de nommer les administrateurs civils de son choix. Pour autant, et même si effectivement au niveau local une grande partie des administrations change au gré des élections, le président a une marge de manœuvre beaucoup plus limitée. À la fin du XIXº siècle, aux fins de mettre un terme à la corruption, le Congrès a voté le Civil Service Act, de 1883, restreignant le pouvoir discrétionnaire (sans sanction sénatoriale) de nomination du président aux plus hauts postes de l'administration, ce qui représente aujourd'hui environ 10 % des postes de l'administration fédérale⁵². Le reste des nominations se fait sous réserve de confirmation par le Sénat. Si la Cour suprême a, dans sa décision Marbury c. Madison en 1803, réaffirmé le pouvoir de nomination du président, qui « réside seulement entre ses mains⁵³ », ce dernier a évolué avec la pratique et sous les pressions du Congrès. Désormais, son exercice est subordonné à une série de palabres préalables avec les sénateurs, ces derniers ayant un droit de regard sur les candidats dans leur État. Cette pratique, que l'on dénomme senatorial courtesy⁵⁴, permet de pourvoir plus rapidement les postes et surtout d'éviter des déconfitures politiques coûteuses au président. Cela n'empêche pas, toutefois, de longues et difficiles épreuves pour les candidats à la nomination, qui passent leur grand oral devant des sénateurs souvent désireux de marquer des points. Il arrive également que le président fasse une concession à l'opposition et nomme à un poste important une personne du parti adverse : Kennedy avait nommé Douglas Dillon au Trésor, Clinton avait choisi William Cohen, pourtant républicain, à la Défense et George W. Bush avait nommé Norman Mineta aux Transports.

Le pouvoir de révocation du président

S'appuyant de nouveau sur le principe du parallélisme des procédures, Washington a assorti – tout comme l'ont fait à l'occasion d'autres chefs de l'Exécutif, dans d'autres pays – le pouvoir de nomination d'un pouvoir de révocation⁵⁵. Le président se dotait ainsi du pouvoir de renvoyer librement ses administrateurs et le principe est demeuré incontesté jusqu'au milieu du XIXº siècle. Toutefois, parce que le Congrès craignait le conservatisme du président Andrew Jackson, il a voté en 1867, le *Tenure in Office Act* subordonnant le pouvoir de révocation à l'approbation du Sénat (texte qu'il a d'ailleurs amendé après que

^{52.} Sur ce point, voir Francis E. Rourke (1988). Bureaucracy, Politics and Public Policy, Boston, Little Brown.

^{53.} Gregg Ivers (2001). American Constitutional Law – Power and Politics, Boston, Houghton Mifflin, p. 217.

^{54. «} qui impose au président de consulter les sénateurs de l'État dans lequel il va nommer tel ou tel officier ». Howard L. Horwitz (1974). *An Encylopedic Dictionary* of American History, New York, Washington Square Press, p. 676.

^{55.} André Tunc (1965). Op. cit., p. 240

Jackson ait quitté le pouvoir)⁵⁶. La Cour suprême s'est prononcée pour la première fois en 1926 sur la question du pouvoir de révocation. Dans Myers v. United States, la Cour suprême a invalidé la loi subordonnant le pouvoir de révocation du président à l'accord du Sénat⁵⁷: il s'agit donc d'un pouvoir discrétionnaire. Elle a toutefois plus tard spécifié que certains postes, de nature « quasi-législative » ou « quasijudiciaire » devaient être soumis à l'accord sénatorial⁵⁸.

Le président, « législateur »

En application de la séparation des pouvoirs, le pouvoir de légiférer est logiquement exercé par le pouvoir législatif. Toutefois, selon une pratique que l'on observe dans nombre de démocraties contemporaines, c'est bien souvent au pouvoir exécutif que revient l'essentiel de l'initiative des lois. C'est donc le cas aux États-Unis où le président est, de facto, à l'origine de la majorité des projets de lois qu'examine le Congrès (Voir le chapitre sur le Congrès).

L'initiative des lois

Parce qu'il dispose des ressources et de l'expertise nécessaires, il a également un pouvoir considérable en ce qui concerne l'élaboration du budget fédéral. En effet pendant l'année précédant celle au cours de laquelle le Congrès va examiner le projet de budget, l'ensemble de l'administration est mobilisée autour de la construction de prévisions budgétaires, d'analyses économiques rétrospectives et prospectives. Une fois encore, l'atout du président est de présenter un « leadership cohérent et continu, face à un Congrès fragmenté⁵⁹ ».

En outre, le président a le droit de message : selon la Constitution, «le président informera le Congrès, de temps à autre, de l'état de l'Union, et recommandera à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes ». Ni la fréquence, ni le nombre, ni la forme des messages ne sont précisés. Toutefois, le discours sur l'état de l'Union est vite devenu un rendez-vous annuel important de la vie politique américaine. C'est également pour le président le moment de donner une impulsion à son programme politique et d'inviter le Congrès à mettre en œuvre ce programme. Ce droit de message s'est mué en « un véritable pouvoir d'initiative législative et de direction politique qui

^{56.} On notera au demeurant que l'un des chefs d'inculpation de la procédure d'impeachment de Jackson a été ses manœuvres pour contrevenir à cette loi. Voir Gregg Ivers (2001). Op. cit., p. 220.

^{57.} Myers c. United States, 272 U.S. 52 (1926).

^{58.} Humprhey's Executor v. United States, 295 U.S., 602 (1935) et Wiener v. United States, 357 US 349 (1958).

^{59.} Claude Corbo (2004). Les États-Unis d'Amérique, Les institutions politiques, tome 2, Montréal, Septentrion, p. 237.

justifie le titre donné au président [...] de "législateur en chef" (chief legislator)⁶⁰ ». Tandis que le président ne peut, en France, se rendre dans l'hémicycle pour s'adresser aux parlementaires, on sait qu'à l'inverse, au Canada, le chef de gouvernement s'adresse directement aux parlementaires dans l'enceinte de la Chambre des communes. Le système américain a donc opté - de façon coutumière - pour un compromis: il arrive, qu'en temps de guerre, le président aille présenter sa politique devant les parlementaires. Par contre, à de rares exceptions près, il s'est vu refuser ce droit en temps de paix⁶¹. En outre, il a le pouvoir de convoguer les chambres, seules ou ensemble en session extraordinaire et de les ajourner⁶². Cette disposition a toutefois perdu de sa portée dans la mesure où le Congrès siège pratiquement durant toute l'année.

Le droit de veto

Le président a également la faculté d'empêcher puisqu'il peut, en application de l'article I, section 7, de la Constitution, renvoyer un texte de loi soumis à sa signature. La Constitution prévoit que, si le président n'appose pas son veto à un projet de loi dans les dix jours ouvrés – suivant sa transmission, ce projet devient loi. Par contre, il peut renvoyer le texte aux chambres en demandant une nouvelle lecture. Ce veto peut être renversé par une majorité des deux tiers dans chacune des chambres⁶³. Tandis que nombre de gouverneurs disposent de la faculté d'apposer un veto à certains articles d'une loi, le veto présidentiel doit porter sur l'intégralité de la loi : il n'est pas divisible. En effet, dans une décision du 25 juin 1998, Clinton v. New York, la Cour suprême a invalidé la loi du 9 avril 1996 (Line Item Veto Act) qui permettait l'usage du veto sélectif (line item veto) en matière budgétaire. La pratique a également conduit à l'institutionnalisation du Pocket Veto. Ainsi, le projet n'acquiert pas force de loi si « le Congrès par son ajournement, en empêche le renvoi ». C'est de cette disposition que découle ce veto implicite de fin de session: le président ne promulgue pas la loi alors que s'achève la session parlementaire, ce qui signifie en d'autres termes que la prochaine législature devra reprendre l'ensemble du processus législatif du départ. Ces projets sont donc «anéantis par le seul effet de la caducité législative⁶⁴ ». Si la Cour

^{60.} Philippe Lauvaux (2004). Les grandes démocraties contemporaines, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental », 3e édition, p. 329.

^{61.} Ibid., p. 330.

^{62.} Il peut ajourner les Chambres lorsque celles-ci ne se mettent pas d'accord à ce sujet.

^{63.} La Cour suprême a d'ailleurs précisé qu'il s'agit de la majorité des deux tiers des législateurs présents durant cette deuxième délibération. Missouri Pacific Railway Compagny v. Kansas 216 US 262 (1919).

^{64.} Philippe Lauvaux (2004). Op. cit., p. 332.

suprême a validé l'exercice annuel du *Pocket veto* en fin de session parlementaire⁶⁵, le président ne peut pas y recourir lors de la suspension des travaux parlementaires. Initialement conçu comme un pouvoir d'empêcher, le veto est toutefois progressivement devenu une arme politique dont la fréquence n'a cessé de s'accroître⁶⁶.

Le pouvoir d'exécution des lois

Le président exécute les lois. Pour ce faire, il dispose donc d'un pouvoir réglementaire d'application. On considère toutefois que ce pouvoir d'exécution des lois sous-tend également un pouvoir implicite, réglementaire autonome, inhérent à son devoir de « s'assurer que les lois seront fidèlement exécutées ». Il dispose ainsi d'une faculté d'interprétation des lois qu'il met en œuvre. Il incarne à lui seul les politiques du gouvernement et c'est lui qui devra rendre compte, devant l'opinion publique, des décisions prises par son administration. Car il n'y a pas, comme dans le régime de séparation souple des pouvoirs, un premier ministre, fusible politique, susceptible de « sauter » lorsque le parlement – incarnation de la souveraineté nationale – le désayouera. La fréquence des élections, et ce faisant la brièveté du mandat présidentiel, abonde dans le sens de cette responsabilité politique du président devant son peuple⁶⁷. De fait, le président « est le seul organe permanent de la nation donc le seul qui soit d'une manière constante responsable de son destin⁶⁸ ». Parce qu'il est de sa responsabilité de protéger la Constitution et, avec elle, la forme républicaine de gouvernement, conformément à l'esprit du texte, le président peut aller au-delà de la lettre de la Charte fondamentale⁶⁹: c'est là un pouvoir implicite, inhérent à la fonction de «chef de l'Exécutif⁷⁰ » dont on trouve les fondements dans le serment que prononce le président lors de son entrée en fonction. En effet, il a pour devoir de « sauvegarder, protéger et défendre la Constitution ». Dès lors, « des présidents énergiques et imaginatifs ont pu se draper dans leur serment d'office pour consolider les pouvoirs de la présidence et en tester les limites⁷¹ », qu'ils opèrent en tant que chef d'État ou de gouvernement.

Okanagan Indians v. United States 279 U. S. 655 (1929), Burke v. Barnes 479 US 361 (1987).

^{66.} Voir le chapitre sur « le président et le Congrès ».

^{67.} La responsabilité du président (du vice-président et des fonctionnaires civils des États-Unis) se limite à une responsabilité en cas de trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs, selon une procédure de destitution précise et longue... qui n'a d'ailleurs jamais abouti à la condamnation d'un président.

^{68.} André Tunc (1965). Op. cit., p. 219.

^{69.} Re Neagle, 135 U.S. 1 (1890).

^{70.} Voir Gregg Ivers (2001). Op. cit., p. 216-217.

^{71.} Claude Corbo (2004). Op. cit., p. 226.

A MISE EN ŒUVRE DES POUVOIRS DU PRÉSIDENT

Deux lectures se sont longtemps opposées sur la présidence. Le président Taft défendait en 1916 la théorie «traditionnelle⁷² » d'un président dont le pouvoir et la légitimité sont moindres que ceux du Congrès, affirmant qu'en dehors du cadre défini par la Constitution, le président ne peut disposer « d'aucun pouvoir résiduel » qui lui permettrait d'agir, même dans l'intérêt général⁷³. Cette lecture a désormais peu d'échos auprès des constitutionnalistes qui privilégient la théorie du *Stewardship*, développée par Theodore Roosevelt⁷⁴: il est logique, puisque le Congrès dispose de pouvoirs inhérents et implicites, que le président en ait aussi, et il est salutaire que le pouvoir exécutif dispose des moyens d'agir dans un cadre prédéfini par la Constitution. Ainsi, « le président s'approprie les silences de la Constitution⁷⁵ ». Et cela va dans le sens de la vision lockéenne de la Charte fondamentale, selon laquelle l'Exécutif peut agir au-delà des pouvoirs énumérés par la Constitution: «lorsque l'intérêt général est en jeu, l'Exécutif doit avoir le pouvoir d'agir sans que la loi ne lui prescrive et parfois même contre elle⁷⁶ ». C'est ainsi que la Cour suprême a admis, dans des décisions comme Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer⁷⁷, l'existence des pouvoirs implicites durant les moments de crise nationale (tout en reconnaissant au Congrès l'autorité législative ultime).

Les pouvoirs spéciaux du président

En dehors des pouvoirs constitutionnels, le président dispose, en vertu de la coutume constitutionnelle et sans qu'elle n'ait jamais été enchâssée dans le texte fondamental, de ce qu'on appellerait des « pouvoirs spéciaux », des pouvoirs de crise (emergency powers) qui l'autorisent à prendre des mesures qui relèvent normalement du domaine de la

^{72.} Ainsi que l'a dénommée Richard Rose, dans (1988), The Postmodern President, Chatham, Chatham House, p. 20.

^{73.} À noter que Taft a occupé les fonctions de président (1909-1913) et celles de juge en chef de la Cour suprême (1921-1930). William H. Taft (1916). Our Chief Magistrate and His Powers, New York, Columbia University Press, p. 139-140.

^{74.} Voir Theodore Roosevelt (1920). An Autobiography, New York, Macmillan, p. 406.

^{75.} Richard M. Pious (1979). The American Presidency, New York, Basic Books,

^{76.} J.W. Gough (dir.) (1966). John Locke - The Second Treatise of Government, Oxford, Blackwell, Chapitre 14, section 160, également en ligne sur de nombreux sites, comme celui de l'American University: http://www.american.edu/dgolash/ locke-treatise.htm> (22 avril 2005).

^{77.} Youngstown Co. v. Sawyer, 343 US 579 (1952), 343 US 579.

loi⁷⁸. Ces pouvoirs spéciaux, qui permettent jusqu'à la suspension de l'habeas corpus, la mobilisation générale via la conscription, l'instauration de la loi martiale, l'encadrement (et la restriction) de la liberté de la presse, relèvent de la compétence du président lorsque l'intérêt national est en danger. Ce sont ces pouvoirs que Lincoln a mis en application durant la guerre civile et, se prononçant sur ses agissements, la Cour suprême a ainsi pu affirmer que les mesures prises par le président étaient en conformité avec son devoir, en tant que commandant en chef, de mettre fin à une insurrection. La mise en œuvre de ces pouvoirs exorbitants, qui lui ont valu d'être traité de dictateur⁷⁹, sont subordonnés à l'existence d'une crise « actuelle et réelle » et ne peuvent être utilisés au-delà: la Cour précise même que la loi martiale ne peut être décrétée sur la base d'une hypothétique invasion⁸⁰. C'est sur cette base que Roosevelt a orchestré, par un décret de février 1942, l'évacuation de Japonais-américains (112 000 descendants de Japonais dont 70 000 étaient citoyens américains) de la côte Ouest et leur détention arbitraire dans des camps d'internement après l'attaque de Pearl Harbor en 1941. Cette atteinte aux droits fondamentaux a été validée par la Cour suprême à plusieurs reprises. Le président a le pouvoir, lorsque l'intérêt national et l'urgence le commandent, de limiter les droits des personnes privées. En se fondant sur un faisceau de preuves éminemment discutables⁸¹, la Cour a donc considéré que l'imposition d'un couvre-feu pour les personnes d'origine japonaises⁸², puis leur déportation et leur internement correspondaient à l'exercice de « pouvoirs de guerre⁸³ ». « Un certain nombre de ces pouvoirs de crise qui étaient par nature temporaires sont demeurés acquis au chef de l'Exécutif⁸⁴». Aussi « spéciaux » que puissent être ces pouvoirs – dont

^{78.} Ainsi que Lincoln le justifie le 4 juillet 1861 devant le Congrès... Mais Jefferson l'avait précédé en soulignant l'impérieuse nécessité de sauver la patrie en danger, nécessité qui prévaut sur les autres. Cité dans Christopher H. Pyle et Richard M. Pious (1984). *The President, Congress and the Constitution*, New York, Free Press, p. 62.

Par le sénateur Mayard, cité par David Herbert Donald (1995). Lincoln, New York, Simon and Schuster, p. 380.

^{80.} Ex Parte Milligan, 4 Wall 2 (1866).

^{81.} Le juge en chef de la Cour suprême, Harlan Fiske Stone, auteur du jugement, construit son argumentaire sur l'absence de discrimination raciale (!), en soulignant le fait que la population d'origine japonaise n'avait pas souhaité s'assimiler comme en témoignait son attachement « au Japon et à ses institutions » et au fait que les enfants étaient « envoyés dans des écoles de langue japonaise qui contribuaient à maintenir le lien à leur culture ».

^{82.} Hiribayashi v. United States, 320 U.S. 81 (1943).

^{83.} Korematsu v. United States, 323 U.S. 214 (1944).

^{84.} Jean Gicquel (2002). *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 18^e édition, p. 270.

on a récemment vu l'application avec la mise en œuvre des mesures antiterroristes à la suite des attentats du 11 septembre⁸⁵ – le rôle des poids et contrepoids a posé des limites à leur extension⁸⁶.

La dérive impériale de la présidence?

Il arrive parfois que l'équilibre des pouvoirs soit rompu et que la balance penche vers le Congrès (régime congressionnel défini par Woodrow Wilson⁸⁷) ou vers le président (présidence impériale dénoncée par Arthur Schlesinger⁸⁸). Rien n'est toutefois définitif et le régime évolue par «cycles pendulaires⁸⁹» car au fond, le système politique américain veut moins « promouvoir l'efficacité [qu'] empêcher l'exercice arbitraire du pouvoir⁹⁰ ».

Les cycles constitutionnels

L'histoire de ce « déséquilibre chronique et permanent⁹¹ » est parfois pensée en termes de « régimes constitutionnels⁹² », tant les interprétations cycliques de la Constitution conduisent à de véritables changements de régime. Il faut toutefois noter que, depuis Franklin D.

^{85.} Louis Fisher (2003). «Military Tribunals: A Sorry Story», Presidential Studies Quarterly, 33, no 3, septembre, p. 484-507.

^{86.} Voir sur ce point, Daniel C. Diller et Stephen H. Wirls (1997). «Commander in Chief», dans Powers of the Presidency, Washington, Congressional Quarterly, 2e édition, p. 201.

^{87.} Woodrow Wilson (1885). Congressional Government: A Study in American Politics, Boston, Houghton, Mifflin.

^{88.} Arthur Schlesinger (1973). The Imperial Presidency, Boston, Houghton Mifflin.

^{89.} Selon l'analyse de Dominique Rousseau (1987). « Les relations président-Congrès : une concurrence continue », dans Marie-France Toinet (1988) (dir.). Et la Constitution créa l'Amérique, Nancy, Presses universitaires de Nancy, p. 171 et 173. Dans ce sens, David Houghton (2002). «Containing Presidential Power», dans David McKay, David Houghton, Andrew Wroe, Controversies in American Politics and Society, Oxford, Blackwell, p. 65.

^{90.} Selon les termes du Juge Brandeis dans Myers c. United States, 272 US 52, 293 (1926).

^{91.} Louis Fisher (1985). Constitutional Conflicts between Congress and the President, Princeton, Princeton University Press, p. 18.

^{92.} Cornell Clayton (2005). « The Bush Presidency and the New Right Constitutional Regime », Symposium - The Bush Presidency, the Supreme Court and the Constitution, Thomas S. Foley Institute for Public Policy and Public Service, Washington State University, Law and Courts, hiver, p. 6. Pour une analyse quantitative: Sorina O. Vlaicu (2003). Contentious Balance: A Punctuated Equilibrium Model of Presidency-Congress Power Fluctuations, APSA Proceedings, août.

Roosevelt, « les États-Unis ont connu un long cycle de prédominance présidentielle, qui s'est prolongé durant la Guerre froide⁹³ ». On aurait pu penser que la Guerre froide avait définitivement établi un cadre rigide pour la pratique constitutionnelle. Pour autant les affaires (*Watergate, Irangate, Monicagate*) ont conduit à un retour de balancier et à l'avènement d'un pouvoir législatif ressuscité⁹⁴. L'après-guerre froide a marqué une véritable évolution de l'équilibre des pouvoirs, une redéfinition de l'autorité constitutionnelle⁹⁵ et la résurgence du Congrès et de sa relation conflictuelle avec l'Exécutif⁹⁶. De toute évidence, les relations entre le Congrès et le président constituent le point focal du régime et son élément dynamique, d'autant que cette dimension revêt une acuité particulière à la lumière des derniers évènements qui ont marqué les États-Unis. De fait, depuis le 11 septembre, on assiste à une véritable mobilisation du droit et à une réelle re-centralisation des pouvoirs par l'Exécutif⁹⁷. Les réformes institutionnelles, mises en œuvre depuis, sont venues renforcer directement l'administration présidentielle⁹⁸. Si cette recentralisation du pouvoir a été particulièrement critiquée, il reste qu'elle pourrait venir confirmer le principe selon lequel une crise conduit bien souvent à une hégémonie de facto d'une branche du gouvernement sur une autre. L'équilibre des pouvoirs a été érigé en dogme par les Pères fondateurs99. Toutefois, la quête de cet équilibre, «garantie de liberté», prend la forme d'un « conflit institutionnalisé 100 », voire d'une confrontation comme en a témoigné la crise budgétaire de 1995-1996. Mais, ainsi que l'expliquait le président Ford dans une conférence sur la Loi sur les pouvoirs de Guerre à l'Université du Kentucky en avril 1977, «le jeu constitutionnel ne peut pas reposer sur une confrontation permanente».

^{93.} David Calleo (2001). *Rethinking Europe's Future*, Princeton, Princeton University Press, p. 328.

^{94.} Gordon S. Jones et John A. Marini (1988). *The Imperial Congress: Crisis in the Separation of Power*, New York, Pharos Press.

^{95.} Robert Zoellick (1999-2000). «Congress and the Making of US Foreign Policy», Survival, hiver.

^{96.} Charles-Philippe David *et al.* (2003). *La politique étrangère des États-Unis*, Paris, Presses de Science Po.

^{97. «}The Imperial Presidency», The Economist, novembre 2001, p. 39.

^{98.} Voir Sabine Lavorel (2003). *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris, L'Harmattan, coll. «Raoul-Dandurand».

^{99.} Elliot L. Richardson (1989). «Checks and Balances in Foreign Relations», *The American Journal of International Law*, 83, p. 736-753.

^{100.} Timothy S. Boylan (1999). «War Powers, Constitutional Balance and the Imperial Presidency Idea at Century's End », Presidential Studies Quarterly, 29, juin, p. 232 et suiv. La formule d'Edward Corwin (invitation à la lutte) abonde dans ce sens. Edward S. Corwin (1957). The President: Office and Powers, New York, New York University Press, p. 201.

La politique étrangère et la présidence moderne

C'est dans le domaine de la politique étrangère que le président a progressivement accru sa marge de manœuvre, aux dépens du texte constitutionnel¹⁰¹. Ainsi que l'expliquait le Sénateur Ervin, alors à la tête de la sous-commission chargée d'examiner la séparation des pouvoirs en 1967: «l'accès des États-Unis au premier plan de la Realpolitik d'équilibre des pouvoirs dans le domaine international s'est effectué aux dépens de l'équilibre des pouvoirs intérieurs, laborieusement établi par la Constitution 102 ». À la répartition « naturelle » des pouvoirs¹⁰³ instituée dans le cadre des affaires fédérales nationales, la Constitution a substitué une organisation plus complexe s'agissant des affaires étrangères. L'idée de séparation des pouvoirs et des fonctions est assez bien traduite dans le domaine des affaires nationales¹⁰⁴. Toutefois, le principe est beaucoup plus abscons lorsque l'on observe le domaine des affaires étrangères¹⁰⁵. En effet, à cet égard, la Constitution demeure « allusive, ambiguë et incomplète¹⁰⁶ », instituant des «institutions séparées qui se partagent de mêmes pouvoirs107». L'essentiel du problème repose sur « la zone grise » (zone of twilight) où président et Congrès se retrouvent dans un espace de pouvoirs concurrents sinon communs. Ce sont, selon le juge Jackson, dans le cas Steel Seizure en 1952¹⁰⁸, des pouvoirs séquencés¹⁰⁹. Mais les choses n'ont jamais fonctionné ainsi. L'exégèse des dispositions constitutionnelles ne suffit pas pour rendre compte du maillage étroit de pratiques, usages et coutumes qui font partie intégrante du droit constitutionnel et définissent la nature des pouvoirs du président aujourd'hui. Les constituants ont simplement choisi « de diviser le pouvoir afin justement

^{101.} C'est ce que Lincoln appelait lui-même «franchir la ligne», car ajoutait-il «le président est seul juge de l'existence d'une nécessité impérieuse» d'agir lorsque l'intérêt national est en jeu, et sans que cela « ne viole la Constitution». Roy P. Basler (1953). The Collected Works of Abraham Lincoln, New Brunswick NJ, Rutgers University Press, p. 452. Voir également Harold Koh (1988). «Why the President (Almost) Always Wins in Foreign Affairs: Lessons of the Iran-Contra Affair», Yale Law Journal, 97, p. 1255.

^{102.} Separation of Powers Subcommittee, Congressional Oversight of Executive Agreements, 93 Cong. 1 Sess. (1973).

Selon les mots de Louis Henkin (1996). Foreign Affairs and the Constitution, Oxford, Clarendon Press, p. 26.

Selon le Juge Sutherland, dans United States v. Curtiss-Wright Export Corp., 299
 US 304 (1936).

Louis Fisher (1998). The Politics of Shared Power – Congress and the Executive, College Station, Texas A&M University Press, p. 200-217.

^{106.} Arthur Schlesinger Jr. (1973). Op. cit., p. 2.

^{107.} Richard Neustadt (1990). Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, New York, Free Press, p. 29.

^{108.} Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 US 579 (1952). André Tunc (1952). « Les pouvoirs du président des États-Unis et l'arrêt de la Cour suprême relatif à la saisie des aciéries », Revue internationale de droit comparé, p. 735 et suiv.

^{109.} Timothy Boylan (1999). Op. cit.

que le pouvoir ne soit jamais concentré en un lieu sous la pression d'une crise¹¹⁰ ». Sur la base de cette distinction, Aaron Wildavsky a développé la thèse des deux présidences: l'une pour les affaires étrangères, l'autre pour les affaires internes¹¹¹.

La mutation du régime

Initialement congressionnel, le régime politique américain s'est progressivement mué en un régime plus présidentialiste, sous l'impulsion délibérée de certains présidents. Très tôt, lors de l'achat de la Louisiane en 1803 ou au cours de la guerre civile, les présidents ont exercé des pouvoirs accrus, lorsque l'intérêt national était en jeu. Jefferson se justifie d'ailleurs en disant qu'il avait agi rapidement pour éviter de « regretter des opportunités qui auraient été perdues autrement » car il aurait été absurde de subordonner les fins (l'acquisition de la Louisiane, en l'occurrence) aux moyens (le strict respect des dispositions légales)¹¹². Le président Polk s'est inscrit dans cette logique lorsqu'il a déployé, de son propre chef et sans approbation congressionnelle, les troupes américaines au Texas, pour mater une rébellion indépendantiste en 1846 à Fort Alamo¹¹³. Depuis le début du XX^e siècle, c'est donc dans le domaine des affaires étrangères que le président gagne en importance et en pouvoirs, conséquence logique de la guerre¹¹⁴ et de la complexité du système international¹¹⁵, lorsque la question de la légitimité (fondée sur le réflexe du ralliement autour du drapeau) supplante celle de la légalité¹¹⁶. En effet, « mener un pays dans la guerre est l'ultime test du leadership présidentiel¹¹⁷ ». Toutefois, les choses ont véritablement changé avec Roosevelt et Wilson qui ont été les premiers à chercher à accroître délibérément leur marge de manœuvre.

^{110.} Selon le juge O'Connor, se prononçant pour la Cour, dans: New York v. United States, 505 US 144 (1992).

^{111.} Aaron Wildavsky (1991). «The Two Presidencies», dans Steven A. Shull (dir.), The Two Presidencies: A Quarter-Century Assessement, Chicago, Nelson-Hall, p. 11-25.

^{112.} Gregg Ivers (2001). Op. cit., p. 236.

^{113.} L'un de ses plus virulents détracteurs à l'époque, niant le pouvoir d'un seul homme à conduire la nation vers la guerre, est le représentant de l'Illinois... qui fera lui-même ample usage du précédent de Polk, puisqu'il s'agit d'Abraham Lincoln. Voir Donald L.Robinson (1996). « Presidential Prerogative and the Sprit of American Constitutionnalism», dans David Gray Adler et Larry N. Geroge (dir.), The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy, Lawrence, University Press of Kansas, p. 117-118.

^{114. «}The Imperial Presidency», The Economist, novembre 2001.

^{115.} Voir Howard Wiarda (1990). Foreign Policy Without Illusion, Glenview, Scott Little and Brown, p. 286-308.

^{116.} Lyndon B. Jonhson (1971). The Vantage Point: Perspectives of the Presidency, 1963-1969, NY, Holt, Rinehart and Winston, Préface.

^{117.} Gary R. Hess (2001). Presidential Decisions for War. Korea, Vietnam and the Persian Gulf, Baltimore, John Hopkins University Press, p. 229.

Même s'il s'agissait moins d'accroître leurs pouvoirs constitutionnels que de gagner en leadership, ils ont ouvert la porte à une nouvelle perception du président. Franklin Delano Roosevelt a défini le cadre du « président moderne¹¹⁸ » : « Aucun président avant lui [...] n'avait éprouvé [et repoussé] les limites du pouvoir exécutif tant dans les affaires intérieures qu'étrangères, avec autant de succès 119 ». La Deuxième Guerre mondiale est indéniablement le point tournant s'agissant de l'interprétation de la clause du commandant en chef. C'est sur la base de cette disposition que les présidents ont cherché à accroître leur pouvoir, notamment en clamant le droit d'engager les troupes à l'étranger sans l'approbation du Congrès. Et de fait, malgré l'activisme congressionnel¹²⁰, il s'est avéré illusoire de vouloir brider le pouvoir exécutif¹²¹. C'est ce que l'on retrouve à la suite des événements du 11 septembre¹²². Est-ce vraiment en contradiction avec les intentions des Pères fondateurs? Rien n'est moins sûr, car l'inspiration lockéenne irait dans ce sens, de même que l'interprétation d'Hamilton qui disait que « un exécutif énergique est la clé d'un bon gouvernement, essentiel à la protection de la communauté contre les attaques venues de l'extérieur¹²³ ». C'est d'ailleurs le choix que Lincoln avoue avoir fait en s'interrogeant: « était-il possible de perdre la nation pour préserver la Constitution ?124 ». Symbole de l'unité nationale, le président est «un»: et en ce sens il est logique que «la décision, le secret, la délégation émane d'un seul homme, plutôt que d'un grand nombre car ces qualités décroissent avec le nombre¹²⁵ ». Selon le juge Sutherland dans l'affaire Curtiss-Wright, le président « a seul le pouvoir de représenter la nation 126 ». Et tandis que le Congrès détient en principe seul le pouvoir de déclarer la guerre, la Cour suprême a reconnu que l'appui du Congrès à une « guerre présidentielle » pouvait se manifester par d'autres biais qu'une formelle déclaration de guerre¹²⁷. À ce stade, il faut toutefois

^{118.} Fred I. Greenstein (2000). The Presidential Difference – Leadership Style Form FDR to Clinton, Princeton, Princeton University Press, p. 19 et Lou Canon (1991). Reagan, The Role of a Lifetime, New York, Simon and Schuster, p. 184.

^{119.} Gregg Ivers (2001). Op. cit., p. 214.

^{120.} Eugene Rostow (1989). «President, Premier Minister or Constitutional Monarch?», The American Journal of International Law, 83, 741.

^{121.} Philipp R. Trimble (1989). «The President's Foreign Affairs Power», *The American Journal of International Law*, 83, p. 750.

^{122.} Akhil Reed Amar (2001). « War Powers: Is Bush making History », *Time*, 3 décembre, p. 62.

^{123.} Hamilton, «The Federalist: 70», *The Federalist Papers*, New York, Bantam Books, 1982, p. 355.

Cité dans Daniel C. Diller et Stephen H. Wirls (1997). «Commander in Chief», op. cit., p. 169.

^{125.} Alexander Hamilton. «The Federalist: 70 », op. cit., p. 356.

^{126.} United States v. Curtiss-Wright, décision précitée.

^{127.} Bas v. Tingy 4 Dall. 36 (1800) et Talbot v. Seeman 1 Cranch 1 (1801).

insister sur le fait que les enjeux de politique intérieure ont également favorisé l'expansion de la présidence, sous Woodrow Wilson, Franklin Delano Roosevelt et Lyndon B. Johnson pour ne citer qu'eux.

La révolution dans les affaires militaires et la présidence post-moderne

La dernière révolution dans les affaires militaires¹²⁸ a plus encore renforcé les pouvoirs du président¹²⁹ et l'ère nucléaire a véritablement bouleversé le paysage constitutionnel¹³⁰: en effet, « l'atome est une nouvelle source de droit constitutionnel¹³¹, à l'origine d'une véritable érosion constitutionnelle au profit du président et de la Constitution, selon une expression empruntée à Samy Cohen, d'une « monarchie nucléaire¹³² ». Ainsi, le pouvoir nucléaire a « institué une démocratie charismatique sans précédent¹³³ ». Si le président détient l'autorité ultime, il reste toutefois qu'un certain nombre de garde-fous ont été mis en place contre des décisions pressées, irréfléchies¹³⁴.

En éclipsant le Congrès, pour des raisons de temps et de confidentialité¹³⁵, la nouvelle nature de la guerre, l'info-guerre, affecte l'équilibre des pouvoirs¹³⁶ car les actes de guerre peuvent être définis comme des mesures préventives (preemptive or pre-hostile). De fait, cela sous-tend une réinterprétation de la Constitution et, ce faisant, de l'autorité du président qui pourrait désormais «lancer une attaque préventive unilatérale (unilateral pre-emptive attack) contre un État souverain « perçu » comme une menace pour les États-Unis¹³⁷ ». Une

^{128.} Voir Charles-Philippe David et la Chaire Raoul-Dandurand (2002). Repenser la sécurité - nouvelles menaces, nouvelles politiques, Montréal, Fides.

^{129.} Kenneth B. Moss (2002). «Information Warfare and War Powers: Keeping the Constitutional Balance», The Fletcher Forum of World Affairs, 26, été-automne,

^{130.} Voir dans ce sens, Sabine Lavorel (2003). Op. cit., p. 69.

^{131.} Jacques Robert (1977). «Libertés publiques et défense», Revue du droit public, septembre-octobre, p. 941.

^{132.} Samy Cohen (1986). La monarchie nucléaire, Paris, Hachette.

^{133.} Sabine Lavorel (2003). La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush, Paris, L'Harmattan, coll. «Raoul-Dandurand», p. 69.

^{134.} Ainsi que l'explique Dwight Eisenhower (1963) dans Public Papers of the Presidents of the United States, Dwight Eisenhower 1960-1961, Washington, Government Printing Office, p. 851. Voir également Daniel Ford (1985). The Button: The Pentagon's Strategic Command and Control System, New York, Simon & Schuster; Barthélémy Courmont (2005). Hiroshima – la prise de décision, Paris, L'Harmattan, coll. « Raoul-Dandurand ».

^{135.} Peter Raven-Hansen (1989). «Nuclear War Powers», The American Journal of International Law, 183, p. 794.

^{136.} Kenneth B. Moss, op. cit., p. 239.

^{137.} Senator R. Byrd (2002). Rush to War Ignores US Constitution, Senate Opened Debate on Senate Joint Resolution 46, 3 octobre.

telle reconnaissance, si elle prenait une dimension coutumière constituerait une évolution sans précédent du pouvoir présidentiel. Tocqueville l'avait vu très tôt: «Si la vie de l'Union était sans cesse menacée [...] on verrait le pouvoir exécutif grandir dans l'opinion, par ce qu'on attendrait de lui et par ce qu'il exécuterait 138 ».

* **

Deux écoles de pensée fédèrent l'ensemble des études sur les pouvoirs du président. L'une dénonce les risques de l'omnipotence présidentielle, affirmant que «les premiers présidents ont en fait usurpé le pouvoir et, ce faisant, n'ont pas créé de précédents constitutionnels¹³⁹ ». L'autre explique que « le risque d'abus congressionnel est considérable beaucoup plus que celui que pourrait commettre le président ou les cours¹⁴⁰»; ces auteurs ajoutent d'ailleurs que «l'examen de la Constitution, la lettre comme l'esprit de cette charte, l'intention des constituants, tout révèle le dessein d'un exécutif fort et vigoureux¹⁴¹ ». Dès lors, est-ce que le 11 septembre a représenté un tournant significatif dans l'interprétation des pouvoirs du président? Doit-on y voir le « retour de la présidence impériale¹⁴² »? Dans un sens, la réponse est affirmative sous l'effet convergent du consensus bipartisan qui a suivi la crise et du programme du président Bush. Il faut toutefois en relativiser la portée et ce à double titre. D'une part, la Constitution n'a pas évolué de manière substantielle, le président a centralisé le pouvoir « qu'il pouvait » politiquement et constitutionnellement centraliser car « la présidentialisation du régime politique n'est pas un phénomène nouveau¹⁴³ » mais un processus constant, récurrent depuis deux siècles. Au pire, la disproportion enregistrée juste après le 11 septembre ne serait qu'une « anomalie historique » ponctuelle¹⁴⁴. Tout réside essentiellement dans son pouvoir de négociation¹⁴⁵ et son pouvoir de

^{138.} Alexis de Tocqueville (1986). *De la démocratie en Amérique*, tome I, Paris, Gallimard, coll. «Folio/histoire», p. 200.

^{139.} Eugene Rostow, « President, Premier Minister or Constitutional Monarch? », *The American Journal of International Law*, 83, 1989, 744. Dans le même sens, James Sundquist parle de « coups d'État constitutionnels », dans *Decline and Resurgence of Congress*, Washington, Brookings Institution Press, 1982, p. 155.

^{140.} Ibid.

^{141.} Timothy S. Boylan (2001). Op. cit.

^{142.} Nancy Kassop (2005). «The Bush White House: Governing without Congress or the Courts», Symposium – The Bush Presidency, the Supreme Court and the Constitution, Thomas S. Foley Institute for Public Policy and Public Service, Washington State University, Law and Courts, hiver, p. 22.

^{143.} Sabine Lavorel (2003). Op. cit., p. 72.

^{144.} James Lindsay (1995). « La diplomatie américaine, le président et le Congrès : qui décide », *Le Trimestre du Monde*, 2° trimestre, p. 37.

^{145.} Philipp. R. Trimble, op. cit., p. 755.

persuasion¹⁴⁶: le président ne prendra que la place que lui laisseront les autres institutions. D'autre part, les contraintes, les poids et contrepoids demeurent¹⁴⁷. S'il est vrai que, sans direction le pouvoir s'émiette¹⁴⁸, et que « la présidence est ce que le président entend en faire¹⁴⁹ », elle est le fruit de la personnalité présidentielle et de la conjoncture. Ainsi, ce déséquilibre n'a rien d'absolu ou de définitif, car la place du Congrès demeure déterminante¹⁵⁰.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- DAHL, R. (1990). « Myth of the Presidential Mandate », Political Science Quarterly, vol. 105, no 3, p. 355-72.
- DAVID, C.-P. (2004). Au sein de la Maison-Blanche, Québec, Presses de l'Université Laval, réédition.
- EDWARDS III, G.C. (2003). On Deaf Ears: The Limits of the Bully Pulpit, New Haven et Londres, Yale University Press.
- FISHER, L. (1998). The Politics of Shared Power Congress and the Executive, College Station, Texas A&M University Press, 309 p.
- LAVOREL, S. (2003). La politique de sécurité nationale des États-Unis sous la présidence de George W. Bush, Paris, L'Harmattan, coll. « Raoul Dandurand ».
- LINDSAY, J.M. (2003). «Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », Presidential Studies Quarterly, vol. 33, 3, septembre.
- ROSTOW, E. (1989). «Premier Minister or Constitutional Monarch?», The American Journal of International Law, vol. 83.
- SCHLESINGER, A. (1989). «The Legislative-Executive Balance in International Affairs: The Intentions of the Framers, The Washington Quarterly, hiver, p. 99-107.

^{146.} C'est le «pouvoir de persuader», développé par Richard E. Neustadt (1960). Presidential Power - The Politics of Leadership, New York, John Wiley, p. 33-57.

^{147.} Philipp. R. Trimble, op. cit., p. 754.

^{148.} André Tunc. (1965). Op. cit., p. 258.

^{149.} Jean Gicquel (2002). Op. cit., p. 273.

^{150.} Voir Jennifer K. Elsea (2003). «Presidential Authority to Detain "Enemy Combatants" », Presidential Studies Quarterly, vol. 3, nº 3, septembre, p. 599. James M. Lindsay (2003). «Deference and Defiance: The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », Presidential Studies Quarterly, vol. 33, nº 3, septembre, p. 543-544.



CHAPITRE

Le président et le Congrès

Frédérick Gagnon

Avec Franklin D. Roosevelt et son New Deal, Lyndon B. Johnson et le projet de la Great Society ou encore George W. Bush et son plan de réforme des régimes de retraite, on a pu constater que l'une des principales préoccupations du président américain est que le Congrès adopte un programme législatif ambitieux¹. Considérant les importants pouvoirs législatifs, fiscaux, budgétaires et de nomination conférés par la Constitution à la Chambre des représentants et au Sénat, il s'avère effectivement difficile pour le président d'atteindre ses objectifs s'il fait abstraction de l'avis, des intérêts et des prérogatives des 435 représentants et des 100 sénateurs. Woodrow Wilson l'a appris à ses dépens, en novembre 1919, quand le Sénat a refusé de ratifier le Traité de Versailles. À l'époque, un puissant groupe de sénateurs isolationnistes, formé notamment de Robert M. La Follette (Wisconsin) et de William E. Borah (Idaho), accusait le président d'avoir exclu les membres du Congrès des négociations pour créer la Société des Nations².

Pour certains, il est «à peine exagéré d'affirmer que celui qui connaît très bien le Congrès en sait plus sur la politique américaine que celui qui connaît pratiquement tout sur la politique américaine et très peu à propos du Congrès³». Cela explique sans doute pourquoi le président s'informe quotidiennement des activités législatives à la Chambre et au Sénat. Comme l'affirmait Johnson, pour gagner auprès des législateurs et maintenir de bonnes relations avec eux, le président n'a pas le choix: il doit « faire affaire avec ces derniers de manière incessante⁴». John F. Kennedy en était conscient, ce pourquoi il invitait quasiment à chaque soir des membres du Congrès autour d'un verre pour converser avec lui⁵! En plus de ces démarches personnelles, le président contemporain peut compter sur les médias ou encore sur ses conseillers du bureau des Affaires législatives de la Maison-Blanche (Office of Legislative Affairs ou BAL) pour connaître

^{1.} Jeffrey E. Cohen et David Nice (2003). «The President and Congress», dans *The Presidency*, New York, McGraw-Hill, p. 270.

Steven W. Hook (2005). U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power, Washington, CQ Press, p. 32-33.

^{3.} James Q. Wilson et John J. Dilulio Jr. (2004). *American Government: Institutions and Policies*, 9° édition, Boston, Houghton Mifflin Company, p. 282.

Cité dans James W. Davis (1995). «The President and Congress», dans The American Presidency, 2e édition, Westport, Praeger, p. 313.

^{5.} Ibid. Le lecteur notera toutefois que certains présidents, comme Jimmy Carter, semblaient incapables d'entretenir de bonnes relations avec le Congrès. Comme l'expliquent Jeffrey Cohen et David Nice: «tôt durant sa présidence, Carter s'est mis le leadership du parti démocrate à dos en s'opposant à des projets de construction de systèmes d'aqueducs [...] Par la suite, il n'a jamais été capable de tirer profit des majorités de son parti au Congrès ». Voir Jeffrey E. Cohen et David Nice, op. cit., p. 99.

les positions des représentants et des sénateurs sur des enjeux aussi complexes que la recherche sur les cellules souches, l'augmentation des dépenses militaires et la protection de l'environnement⁶.

Sur quelles bases s'orchestrent les relations entre le président et le Congrès pour gouverner les États-Unis? Quel est le rôle « législatif » du président? Pour prendre la mesure de cette dynamique, il faudra tout d'abord se pencher sur les dispositions de la Constitution américaine et la séparation des pouvoirs entre la présidence et le Congrès, pour ensuite examiner les outils et les techniques dont dispose le président pour influencer les travaux législatifs au Capitole mais aussi les sources de conflit entre la présidence et le Congrès.

A CONSTITUTION AMÉRICAINE ET LES RELATIONS ENTRE LE PRÉSIDENT ET LE CONGRÈS

La présidence et le Congrès sont des «institutions séparées partageant les pouvoirs⁷ ». En effet, le système politique américain possède deux caractéristiques essentielles à la compréhension des relations entre le président et le Capitole. D'une part, contrairement au Parlement canadien, à l'Assemblée nationale québécoise ou au Parlement français, le Congrès jouit, vis-à-vis du pouvoir exécutif de la présidence, d'une autonomie et d'une indépendance substantielles⁸. Ceci s'explique en raison de la séparation des pouvoirs fédéraux: le président ne siège pas au Capitole et n'est pas, comme le premier ministre canadien ou québécois, membre de la législature du gouvernement. D'autre part, en vertu du système des « poids et contrepoids » (checks and balances) enchâssé dans la Constitution de 1787, le président et le Congrès disposent chacun de moyens constitutionnels pour accomplir ce qui, selon Montesquieu, apparaissait idéal pour tout système politique: « il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir». C'est en effet à travers les mécanismes du système des poids et contrepoids que s'appréhendent les relations entre la présidence et le Congrès.

À ce sujet, voir Christopher J. Bosso (1997). «Legislative Leader», dans Powers of the Presidency, 2^e édition, Washington, Congressional Quarterly, p. 113-115.

^{7.} Richard Neustadt (1990). Presidential Power and the Modern Presidents, New York, Free Press, p. 29.

^{8.} Claude Corbo (2004). Les États-Unis d'Amérique – Les institutions politiques, Tome 2, Sillery, Septentrion, p. 177.

Les contrepoids du Congrès au pouvoir exécutif de la présidence

En application des dispositions constitutionnelles et en principe, les législateurs devraient contrôler et équilibrer le pouvoir de la présidence. L'article II, section 2, de la Constitution⁹ dispose, premièrement, que le Sénat doit « donner son avis et son consentement » (advice and consent) sur les nominations présidentielles à plusieurs postes du gouvernement, incluant les secrétaires des départements (ministres), les ambassadeurs et les juges fédéraux. Le Sénat approuve généralement les candidatures proposées par le président¹⁰. Or, récemment, les sénateurs ont, entre autres, refusé d'approuver la nomination de John Tower comme secrétaire à la Défense de George H. W. Bush, et celle de Tony Lake comme directeur de la CIA sous Clinton¹¹. Deuxièmement, le président doit obtenir l'approbation des deux tiers des sénateurs pour que soient ratifiés les traités internationaux négociés par la Maison-Blanche¹². Même si les sénateurs avalisent la majorité des traités négociés par le président, le rejet par le Sénat du Traité de Versailles (1919) et du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires¹³ (1999) démontre que le président n'obtient pas toujours l'appui des législateurs. Troisièmement, le Congrès doit superviser les activités de la branche exécutive. Aujourd'hui, la Chambre des représentants et le Sénat exercent ce pouvoir, notamment, en demandant à la Maison-Blanche ainsi qu'aux différents départements et agences de leur fournir des rapports sur les divers enjeux de la politique américaine (interventions militaires et opérations secrètes, programmes d'aide au développement, etc.)14.

^{9.} Voir la Constitution des États-Unis d'Amérique. Le lecteur peut en consulter un exemplaire dans Louis Henkin *et al.* (1993). *Cases and Materials, Basic Documents Supplement to International Law*, 3° éd., Eagan, West Publishing Company, p. 26-29.

Le Sénat a seulement rejeté 71 des 1464 nominations présidentielles entre 1965 et 1994. Jeffrey E. Cohen et David Nice, op. cit., p. 284.

^{11.} Thomas E. Cronin et Michael A. Genovese (1998). «The President and Congress», dans *The Paradoxes of the American Presidency*, New York et Oxford, Oxford University Press, p. 198.

^{12.} On mentionne seulement le Sénat ici, car comme dans le cas du pouvoir de nomination, ce pouvoir est exclusif au Sénat : il n'est pas partagé avec la Chambre des représentants.

On parle ici du Comprehensive Test Ban Treaty. À ce sujet, voir Terry Deibel (2002). «How a Treaty Dies», Foreign Affairs, vol. 81, nº 5, sept./oct., p. 142-161.

^{14.} Par exemple, pour une étude du pouvoir du Congrès de superviser les activités de la branche exécutive en matière de renseignement, voir Loch Johnson (septembre 2003). « Governing in The Absence of Angels: On The Practice of Intelligence Accountability in the United States », Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), The Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee, Human Rights Centre, Department of Law, University of Durham, Oslo, Norvège, voir http://www.dcaf.ch/news/Intel%20Acct_Oslo%200903/Johnson.pdf>.

La section 8 de l'article 1 de la Constitution attribue d'autres pouvoirs formels au Congrès. En premier lieu, il incombe aux législateurs d'autoriser les dépenses du gouvernement, par exemple en approuvant le budget annuel élaboré par le président (voir figure 3.1). À travers ce processus long et complexe, les représentants et les sénateurs peuvent amender les propositions budgétaires présidentielles. Dans le cas du budget de la défense, cela consiste, par exemple, à augmenter ou réduire les fonds alloués à tel ou tel programme d'armement¹⁵.

En deuxième lieu, alors que le président est le commandant en chef des forces armées, le pouvoir de déclarer la guerre relève des prérogatives du Congrès. Aux États-Unis, la question de savoir qui, des législateurs ou de la présidence, a l'autorité sur les troupes militaires a toujours suscité de virulents débats¹⁶. Depuis 1789, le Congrès a déclaré la guerre cinq fois (Guerre de 1812 contre la Grande-Bretagne, Guerre contre le Mexique en 1846, Guerre contre l'Espagne en 1898, Première Guerre mondiale en 1917 et Deuxième Guerre mondiale en 1941)¹⁷. Les présidents ont toutefois déployé à près de deux cent reprises les forces armées américaines à l'étranger sans déclaration de guerre¹⁸. L'application effective des pouvoirs de guerre a donc rarement respecté les intentions des Pères fondateurs. Après 1945 par exemple, la plupart des présidents ont estimé que la décision de recourir à la force incombait avant tout à l'Exécutif, et non au Congrès. C'est sur cette base que Truman a déployé les troupes américaines en Corée, en 1950, sans déclaration de guerre¹⁹. De même, le 7 août 1964, après que deux navires de guerre américains aient été attaqués par les forces nordvietnamiennes, les législateurs n'ont pas déclaré la guerre au Vietnam. Ils ont cependant adopté la Résolution du golfe du Tonkin, qui autorisait

^{15.} À ce sujet, voir Andrew Bennett (2002). « Who Rules the Roost? Congressional-Executive Relations on Foreign Policy After the Cold War », dans Robert J. Lieber (dir.), Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century, Upper Saddle River, Prentice Hall, p. 47-69 ou encore Ralph G. Carter (1998). « Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy », dans James M. Scott (dir.), After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World, Durham, Duke University Press, p. 112-113.

^{16.} Ryan C. Hendrickson (2002). The Clinton Wars: The Constitution, Congress, and War Powers, Nashville, Vanderbilt University Press, p. ix. Voir également Donald L. Westerfield (1996). War Powers: The President, the Congress, and the Question of War, Westport, Greenwood Pub Group; et Francis D. Wormuth et Edwin D. Firmage (1989). To Chain the Dog of War: The War Power of Congress in History and Law, Champaign, University of Illinois Press.

^{17.} Ryan C. Hendrickson, op. cit., p. 1.

^{18.} Le professeur Zoltan Grossman (University of Wisconsin) a compilé la liste de ces interventions. Voir http://www.uwec.edu/grossmzc/interventions.html>.

^{19.} Louis Fischer, op. cit., p. 40-42.

Figure 3.1

La procédure budgétaire

La procédure budgétaire se déroule en deux temps: la préparation du budget de l'État la première année (N-2) et l'adoption du budget la deuxième année (N-1), pour une exécution de la loi de finances en année N.

Année N-2 – Phase gouvernementale		Année N-1 – Phase législative		
Février- mars	Évaluation du contexte budgétaire: les analystes financiers de l'Office of Management and Budget (OMB) de l'Administration établissent des prévisions économiques et financières, ils prévoient l'activité des agents économiques et effectuent des projections financières pluriannuelles	l ^{er} lundi de février	Le président dépose le projet de budget sur le bureau du Congrès, au plus tard le premier lundi de février. Le Congressional Budget Office (CBO) fait un rapport sur le projet du président aux commissions budgétaires de chacune des assemblées. Les commissions budgétaires tiennent des auditions.	
Avril à juin	L'OMB effectue une évaluation budgétaire et établit les grandes lignes du budget à venir. Sur cette base, il établit une lettre de cadrage qui sera	Mars	Chaque commission spécifique envoie ses prévisions budgétaires aux commissions budgétaires de chaque assemblée.	
	envoyée aux différentes agences et qui définit les modalités et les instructions pour préparer les demandes budgétaires.	1 ^{er} avril	Les commissions budgétaires établissent une résolution budgétaire pour le Congrès.	
Juillet-août	Les agences élaborent leurs budgets prospectifs.	15 avril	Le Congrès examine et adopte une résolution concurrente en vertu de laquelle les deux chambres acceptent	
Septembre	Le 1 ^{er} septembre au plus tard, chaque agence fait parvenir son projet de budget à l'OMB. Les agences qui ne sont pas soumises à l'évaluation de l'OMB remettront leurs projets plus tard durant l'automne.		les grandes lignes du projet de budget (recettes, dépenses et prévisions)	
		30 juin	La Chambre des représentants avalise les lois d'appropriation annuelles. Le Sénat devra le faire au plus tard le 1 ^{er} octobre.	
Septembre- octobre	L'OMB examine les projets et tient des conférences budgétaires avec chaque agence.	15 juillet	Le président envoie au Congrès une version actualisée et révisée du budget soumis en février.	
Octobre- novembre	Les analystes financiers de l'OMB révisent leurs prévisions économiques. Le directeur examine les budgets de chaque agence et formule pour chacune, sur la base des requêtes des	Juin à septembre	Les lois d'autorisation et d'appropriation budgétaires sont examinées par chaque chambre et adoptées.	
	dagences et des analyses de son équipe, des recommandations au président. Le Parlement et la branche judiciaire fournissent leurs projets au directeur. Le directeur transmet le tout au président. Dans le même temps, l'OMB envoie aux agences des lettres plafonds.	Août	L'OMB établit un tableau budgétaire des déficits et surplus budgétaires pour le Congrès. Le 15 août, le CBO publie son rapport sur les mêmes points. Si il y a un déficit, le président a la possibilité d'émettre un ordre de « gel budgétaire ».	
Décembre	Sur la base des recommandations de l'OMB, le président définit les montants budgétaires pour les différents agences et programmes. Il peut y avoir un arbitrage en cas de désaccord. L'OMB prépare les documents budgétaires pour le Congrès.	1 ^{er} octobre	Le 1 ^{er} octobre constitue le début de l'année budgétaire. Si le Congrès n'a pas adopté de loi d'appropriation, il doit adopter une résolution pour autoriser le gouvernement a continuer à dépenser.	
	L'OMB envoie une lettre d'allocation (Allowance letter) à chaque agence, l'informant des montants retenus et établissant une prévision budgétaire sur deux ans.			

Par Élisabeth Vallet, d'après Office of Management and $Budget: http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2006> et G. Edwards et S. Wayne (2003). <math>Presidential\ Leadership,\ 6°$ éd., Belmont, Thomson Wadsworth p. 456-457.

le président Johnson à « prendre toutes les mesures nécessaires pour repousser de nouvelles attaques contre les forces américaines²⁰ ». Dans l'esprit de Johnson, cette résolution équivalait à un blanc-seing pour entamer l'opération militaire à grande échelle au Vietnam. La Résolution du golfe de Tonkin permit ensuite à Nixon d'affirmer que le Congrès avait conféré à la Maison-Blanche les pleins pouvoirs pour lutter contre les forces nord-vietnamiennes²¹.

Lorsque l'échec de l'intervention au Vietnam est devenu patent, les législateurs ont estimé qu'ils avaient commis une erreur en offrant une trop grande latitude à Johnson et Nixon pour mener cette guerre. Des sénateurs comme J. William Fulbright (démocrate – Arkansas) et Jacob Javits (démocrate - New York) ont alors voulu réévaluer les capacités du Congrès à exercer un contrôle sur le déclenchement et la supervision des opérations militaires. En 1973, après d'âpres débats, la Chambre des représentants et le Sénat ont renversé le veto présidentiel de Nixon pour permettre l'entrée en vigueur de la Loi sur les pouvoirs de guerre.

LA LOI SUR LES POUVOIRS DE GUERRE DE 1973

La Loi sur les pouvoirs de guerre précise et restreint les prérogatives présidentielles en matière d'utilisation de la force militaire à l'étranger²². Elle indique que le président ne peut recourir à la force que dans trois cas de figure : premièrement, lorsque le Congrès déclare la guerre; deuxièmement, lorsque le Congrès approuve l'utilisation des militaires pour régler un problème de sécurité; et troisièmement, lorsque le territoire, les « possessions » ou les forces armées des États-Unis sont attaqués²³. En plus de l'obligation de consulter le Congrès avant d'utiliser la force à l'étranger, le président devrait, une fois la force déployée sur le terrain, informer périodiquement les législateurs du déroulement des activités des soldats américains²⁴. La Loi sur les pouvoirs de

^{20.} Traduction libre. Voir la Résolution du golfe du Tonkin sur le site de l'Université Yale: http://www.yale.edu/lawweb/avalon/tonkin-g.htm.

^{21.} Ryan C. Hendrickson, op. cit., p. 14.

^{22.} David P. Auerswald et Peter F. Cowhey (1997). «Ballotbox Diplomacy: The War Powers Resolution and the Use of Force », International Studies Quarterly, vol. 41, nº 3, septembre, p. 505-528.

^{23.} Voir la section 2 (c) du War Powers Act of 1973. Le lecteur peut consulter un exemplaire de ce document dans Louis Henkin et al., op. cit., p. 356-360.

^{24.} La LPG stipule: «The President in every possible instance shall consult with Congress before introducing United States Armed Forces into hostilities or into situation where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances ». Voir la section 3 du War Powers Act. La LPG dit également:

guerre dispose également que le président devrait mettre un terme à toute opération militaire à l'étranger si, dans les soixante jours suivant son déclenchement, le Congrès n'a pas déclaré la guerre, autorisé de façon spécifique l'utilisation de la force ou prolongé la période initiale de soixante jours dont dispose la Maison-Blanche²⁵. En théorie, les législateurs peuvent également ordonner la fin d'une opération militaire qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration de guerre de la part du Congrès²⁶. En pratique toutefois, la Loi sur les pouvoirs de guerre a rarement été respectée par les présidents²⁷. Ceux-ci la jugent le plus souvent inconstitutionnelle²⁸, surtout depuis que l'arrêt de la Cour suprême *Immigration and Naturalization Service* v. *Chadha* de 1983 a mis en doute la constitutionnalité d'une action qui, pour le Congrès, consiste à adopter une résolution concurrente sans signature du président et exigeant que celui-ci termine une intervention militaire²⁹.

En plus de la section 8 de l'article I de la Constitution, la section 4 de l'article II confère au Congrès une dernière prérogative pour faire contrepoids au pouvoir exécutif: le pouvoir de destituer le président, le vice-président ainsi que les fonctionnaires et les juges fédéraux. En vertu de ce pouvoir (dit d'impeachment), les législateurs peuvent, s'ils soupçonnent le président de trahison ou de crimes majeurs, formuler des accusations et tenir procès. Depuis 1789, seuls trois présidents ont fait face à une telle procédure: Andrew Johnson en 1868, Richard

- «[...] the President shall, so long as such armed forces continue to be engaged in such hostilities or situation, report to the Congress periodically on the status of such hostilities or situation as well as on the scope and duration of such hostilities or situation, but in no event shall he report to the Congress less often than once every six months ». Voir la section 4 du War Powers Act.
- 25. Voir la section 5 (b) du War Powers Act.
- 26. La section 5 (c) du War Powers Act indique: « at any time that the United States Armed Forces are engaged in hostilities outside the territory of the United States [...] without a declaration of war or specific statuatory authorization, such forces shall be removed by the President if the Congress so directs by concurrent resolution ».
- 27. Par exemple, la majorité des interventions militaires de George Bush père et de Bill Clinton ont été menées sans l'approbation formelle du Congrès et sans véritable consultation entre les législateurs et le pouvoir exécutif. Voir Louis Fisher, (2000). Congressional Abdication on War & Spending, College Station, Texas A & M University Press, p. 74-114; et Ryan C. Hendrickson, op. cit.
- 28. Joseph R. Avella (2000). «The President, Congress, and Decisions to Employ Force», dans Phillip G. Henderson (dir.), *The Presidency Then and Now*, New York, Rowman & Littlefield, p. 54.
- 29. Jerel Rosati (2004). «Congress and Interbranch Politics», dans *The Politics of United States Foreign Policy*, 3º éd., Belmont, Thomson/Wadsworth, p. 316. On notera cependant que cette décision de la Cour suprême, invalidant le « veto législatif», reste le plus souvent inappliquée.

Nixon en 1974 et Bill Clinton en 1998³⁰. Aucun des trois n'a cependant été démis de ses fonctions. Les majorités requises au Sénat n'ont pas été atteintes dans les cas de Johnson et de Clinton et Nixon a démissionné avant son procès³¹.

Les contrepoids du président au pouvoir législatif du Congrès

Alors que le Congrès dispose de moyens importants de freiner les velléités de la branche exécutive, le président possède également d'importantes prérogatives pour offrir un contrepoids aux pouvoirs du Capitole. D'une part, selon la section 7 de l'article 1, le président a un droit de veto sur les projets de loi émanant du Congrès. D'autre part, la section 3 de l'article 2 permet au chef de la Maison-Blanche de s'adresser aux représentants et aux sénateurs et, ainsi, de tenter d'orienter les activités législatives au Capitole.

Le veto présidentiel

Aux États-Unis, un projet de loi adopté par les deux chambres du Congrès doit nécessairement être signé par le président pour devenir une loi fédérale. À ce titre, lorsque les législateurs acheminent un projet de loi au président, celui-ci a trois options (voir figure 3.2).

Grâce au veto, le président peut donc bloquer l'entrée en vigueur des projets de loi auxquels il s'oppose. Pour cette raison, le veto est sans doute l'outil présidentiel le plus puissant pour influencer les décisions au Congrès³². Il ne faut cependant pas exagérer sa force politique. D'une part, le Congrès peut renverser la décision présidentielle par un vote des deux tiers dans les deux chambres. D'autre part, plusieurs spécialistes croient que l'utilisation trop fréquente du veto atteste en fait d'une certaine faiblesse du président : cela prouve effectivement qu'il a peu d'influence sur les législateurs et qu'il est incapable de convaincre ceux-ci de partager sa vision et ses objectifs³³.

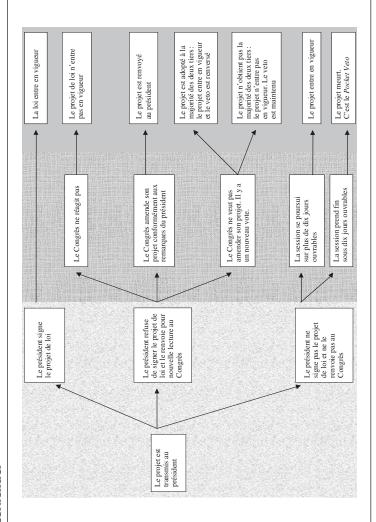
^{30.} Voir Stephen W. Stathis et David C. Huckabee (2002). « Congressional Resolutions on Presidential Impeachment: A Historical Overview», dans William S. Mathis (dir.), Presidency of the United States: History, Analyses, Bibliography, New York, Nova Science Publishers, p. 45-63.

^{31.} Claude Corbo, op. cit., p. 194.

^{32.} Jeffrey E. Cohen et David Nice, op. cit., p. 300.

^{33.} Christopher J. Bosso, op. cit., p. 89-90.

Figure 3.2 Le veto présidentiel



Par Élisabeth Vallet d'après Claude Corbo (2004), Les États-Unis d'Amérique – Les institutions politiques, Tome 2, Montréal, Septentrion, p. 223.

Comme le montre le tableau 3.1, les présidents du XVIIIe et du XIXº siècles ont utilisé le veto beaucoup moins souvent que ceux du XX^e siècle, notamment parce qu'ils avaient une conception plus étroite de leur rôle législatif. Pour George Washington et Thomas Jefferson, par exemple, le veto devait servir uniquement à bloquer les lois inconstitutionnelles³⁴. Avec la révolution industrielle, l'arrivée de la radio et de la télévision ainsi que la montée en puissance des États-Unis au sein du système international, la vision qu'ont les présidents de leurs prérogatives législatives a toutefois évolué. De Wilson à Clinton, en passant par FDR et Truman, le veto a été utilisé non seulement pour protéger la Constitution, mais aussi – et surtout – pour des raisons politiques et partisanes³⁵. Le veto présidentiel est désormais monnaie courante lorsque la Maison-Blanche et le Congrès sont contrôlés par des partis politiques différents. Par exemple, au cours des années 1993 et 1994, lorsque les démocrates étaient majoritaires au Capitole, Clinton n'a jamais recouru au veto. Au contraire, de 1995 à 2001, alors que les républicains contrôlaient le Congrès, Clinton a bloqué trente-sept projets de loi émanant du Congrès. Son veto a été renversé à deux reprises par la Chambre et le Sénat³⁶.

Peut-être plus important encore que le veto lui-même, la menace d'utiliser le veto est un moyen très prisé par les présidents pour influencer les travaux des législateurs. Disant ne pas accepter tel ou tel projet de loi, le président peut effectivement forcer les membres du Congrès à modifier substantiellement leurs propositions initiales. Parfois, la Chambre et le Sénat abandonneront même un projet s'ils pensent rencontrer une levée de boucliers à la Maison-Blanche. La menace de veto est donc un excellent indicateur de la puissance du président pour influencer les activités au Congrès³⁷. Elle n'est toutefois pas toujours gage de succès pour l'administration en poste. George W. Bush l'a appris à ses dépens en mai 2005 : malgré ses mises en garde auprès des législateurs, la Chambre des représentants a adopté à la majorité un projet de loi pour augmenter le financement de la recherche sur les cellules souches³⁸. En plus de la menace de veto, le président doit donc souvent recourir à d'autres tactiques pour convaincre les membres du Congrès. L'une d'elles consiste à recommander des mesures et à s'adresser directement aux législateurs, notamment grâce au discours sur l'état de l'Union.

^{34.} Ibid., p. 87.

^{35.} Ibid., p. 88.

^{36.} Jeffrey E. Cohen et David Nice, op. cit., p. 301.

^{37.} Voir par exemple Christopher J. Bosso, op. cit., p. 91.

^{38.} Mike Allen et Rick Weiss (2005). «Bush Rejects Stem Cell Compromise», Washington Post, 26 mai, p. A02.

Tableau 3.1

Les veto présidentiels, de George W. Washington à Bill Clinton

	Processia	inicis, ac		www.siming.com	tt Dill Clinton
Présidents	Total	Veto réguliers	Pocket Vetos	Veto renversés	% des veto réguliers réussis
Washington	2	2	0	0	100,0
J. Adams	0	0	0	0	#
Jefferson	0	0	0	0	#
Madison	7	5	2	0	100,0
Monroe	1	1	0	0	100,0
J.Q. Adams	0	0	0	0	#
Jackson	12	5	7	0	100,0
Van Buren	1	0	1	0	#
W. Harrison	0	0	0	0	#
Tyler	10	6	4	1	83,4
Polk	3	2	1	0	100,0
Taylor	0	0	0	0	#
Fillmore	0	0	0	0	#
Pierce	9	9	0	5	44,5
Buchanan	7	4	3	0	100,0
Lincoln	7	2	5	0	100,0
A. Johnson	29	21	8	15	28,6
Grant	93	45	48	4	91,2
Hayes	13	12	1	1	91,7
Garfield	0	0	0	0	#
Arthur	12	4	8	1	75,0
Cleveland I	414	304	110	2	99,3
B. Harrison	44	19	25	1	94,7
Cleveland II	170	42	128	5	88,1
McKinley	42	6	36	0	100,0
T. Roosevelt	82	42	40	1	97,7
Taft	39	30	9	1	96,7
Wilson	44	33	11	6	81,8
Harding	6	5	1	0	100,0
Coolidge	50	20	30	4	80,0
Hoover	37	21	16	3	85,7
F. Roosevelt	635	372	263	9	97,6
Truman	250	180	70	12	93,3
Eisenhower	181	73	108	2	97,3
Kennedy	21	12	9	0	100,0
L. Johnson	30	16	14	0	100,0
Nixon	43	26	17	7	73,1
Ford	66	48	18	12	75,0
Carter	31	13	18	2	84,6
Reagan	78	39	39	9	76,9
Bush	44	29	15	1	96,6
Clinton	38	37	1	2	94,6
Totaux	2 551	1 485	1 066	69	89,0

^{*} Il est à noter que George W. Bush n'a pas recouru une seule fois au veto durant son premier mandat (2001-2005). Il n'avait toujours pas utilisé le veto en date du 19 juin 2005. Source: Office of the Clerk, Chambre des représentants des États-Unis: http://clerk.house.gov/histHigh/Congressional_History/vetoes.html (20 juin 2005).

Le pouvoir de recommander des mesures et de s'adresser au Congrès

Le président ne peut pas forcer les législateurs à adopter son programme législatif. Au mieux, il peut les persuader de le faire. Comme l'explique Richard Neustadt : « l'une des principales tâches du chef de la Maison-Blanche est d'arriver à faire croire aux représentants et aux sénateurs que ce qu'il attend d'eux correspond parfaitement à ce que leur propre évaluation de leurs responsabilités et de leurs intérêts leur demande de faire³⁹». Pour y arriver, le président dispose de plusieurs outils, dont le discours sur l'état de l'Union. Selon la section 3 de l'article II de la Constitution, le président a effectivement le pouvoir « d'informer le Congrès, de temps à autre, de l'état de l'Union, et de recommander à son attention telles mesures qu'il estimera nécessaires et expédientes ». Au XIX^e siècle, durant les administrations de Jefferson à William Taft, le discours sur l'état de l'Union n'était qu'un message écrit, destiné au Congrès, dans lequel le président faisait le bilan des activités de l'Exécutif pour l'année précédente⁴⁰. Woodrow Wilson fut le premier à renouer avec la tradition de George Washington et John Adams: communiquer à l'oral le discours sur l'état de l'Union. Aujourd'hui, ce discours est un événement national, télévisé en direct et fortement médiatisé. Devant un auditoire composé de tous les décideurs clés à Washington (représentants, sénateurs, membres de l'administration, dirigeants militaires, etc.), le président souligne ses réussites, fait connaître ses objectifs, mobilise la population et interpelle directement les membres du Congrès (voir encadré de la page suivante). Cela a un impact immédiat sur les relations entre le président et le Congrès: les caméras de télévision immortalisent les réactions des législateurs aux propositions présidentielles, les experts évaluent les chances du président d'influencer le processus législatif et les adversaires de la Maison-Blanche profitent de la présence des médias pour attirer l'attention du public sur leurs propres enjeux.

ES OUTILS ET LES TECHNIQUES DU PRÉSIDENT POUR INFLUENCER LES TRAVAUX AU CONGRÈS

Outre le discours sur l'état de l'Union, plusieurs autres outils et techniques permettent au président de s'assurer que les législateurs partagent ses objectifs et adoptent ses programmes. Les plus importants sont le bureau des Affaires législatives à la Maison-Blanche

^{39.} Richard Neustadt (1980). Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter, New York, Wiley, p. 53.

George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003). «The President and Congress», dans Presidential Leadership, 6e édition, Belmont, Thomson Wadsworth, p. 331.

DISCOURS SUR L'ÉTAT DE L'UNION DE GEORGE W. BUSH DU 2 FÉVRIER 2005 Extraits

- [...] Tonight, with a healthy, growing economy, with more Americans going back to work, with our nation an active force for good in the world – the state of our union is confident and strong. (Applause.)
- [...] I ask Congress to move forward on a comprehensive health care agenda with tax credits to help low-income workers buy insurance, a community health center in every poor county, improved information technology to prevent medical error and needless costs, association health plans for small businesses and their employees - (applause) - expanded health savings accounts -(applause) – and medical liability reform that will reduce health care costs and make sure patients have the doctors and care they need. (Applause.)
- [...] Pursuing our enemies is a vital commitment of the war on terror and I thank the Congress for providing our servicemen and women with the resources they have needed. During this time of war, we must continue to support our military and give them the tools for victory. (Applause.)

Source: George W. Bush, 2 février 2005: «State of the Union Address», Chamber of the U.S. House of Representatives (The United States Capitol), Washington, http:// www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html> (19 juin 2005).

(Office of Legislative Affairs), les campagnes pour obtenir l'appui de la population, les appels personnels, le marchandage, les pressions et la consultation⁴¹.

Le bureau des Affaires législatives à la Maison-Blanche

Depuis 1953, un bureau à la Maison-Blanche spécialisé sur les affaires législatives (BAL) aide le président dans ses relations avec le Congrès⁴². Sous Eisenhower, le BAL se faisait plutôt discret: ses membres étaient peu nombreux, travaillaient surtout à partir de la Maison-Blanche et utilisaient le téléphone pour rejoindre les législateurs ou leurs assistants. L'influence du BAL et le nombre de collaborateurs œuvrant en son sein se sont considérablement accrus à partir des administrations de Kennedy et de Johnson. Désormais, les membres du BAL passent plusieurs heures par semaine au Capitole: ils expliquent et promeuvent les propositions présidentielles, négocient les compromis, prennent le pouls du Parlement et estiment les chances

^{41.} Pour aller plus loin: ibid., p. 352-366.

^{42.} Ibid., p. 353.

d'adoption de tel ou tel projet de loi⁴³. Sous la présidence de George W. Bush, le BAL, avec une quinzaine de conseillers, a été dirigé par Nicholas Calio (2001-2003), David Hobbs (2003-2005) et Candida Wolff (à compter de 2005). Comme les autres principaux conseillers présidentiels (conseiller pour la Sécurité nationale, conseiller aux Communications, etc.), le directeur du BAL a un accès privilégié au président. Il possède un bureau dans la section Ouest (West Wing) de la Maison-Blanche, à quelques pas du Bureau ovale (Oval Office). Sa principale tâche est d'assister le président dans l'élaboration de sa stratégie de lobbying au Congrès.

Les campagnes du président pour obtenir l'appui de la population

Le président « est souvent l'acteur clé qui détermine l'agenda politique discuté et débattu au Congrès⁴⁴ ». Or, pour que son programme devienne celui du Congrès, il a intérêt à tirer profit de sa relation avec le public⁴⁵. En effet, les législateurs ont plus tendance à coopérer avec la Maison-Blanche lorsque la population appuie le président et ses programmes⁴⁶. Grâce à des discours à l'échelle des États-Unis ou encore des slogans et des noms de programmes inspirant l'optimisme (New Frontier, Great Society, etc.), le président peut rallier la population à sa cause et, ainsi, forcer les membres du Congrès à emboîter le pas. Depuis Eisenhower, la télévision a également été un outil privilégié par les présidents pour obtenir l'appui des Américains et du Capitole⁴⁷. Par exemple, les apparitions télévisuelles de Johnson lui ont été très utiles pour mobiliser la population et les législateurs autour de ses projets de loi sur la lutte contre la pauvreté et la protection des droits civils⁴⁸.

^{43.} Pour plus de détails à propos du BAL, voir AmericanPresident.org du Miller Center of Public Affairs de l'Université de Virginie: http://www.americanpresident.org/ action/orgchart/administration units/officeoflegislativeaffairs/a index.shtml> (19 juin 2005).

^{44.} Mark A. Peterson (1998). «The President and Congress», dans Michael Nelson (dir.), The Presidency and the Political System, Washington, CQ Press, p. 477.

^{45.} À ce sujet, voir Karen S. Hoffmann et Michael L. Mezey (2003). «The Congress and the President in the Twentieth Century », dans Sunil Ahuja et Robert Dewhirst, Congress Responds to the Twentieth Century, Columbus, The Ohio State University Press, p. 220.

^{46.} James W. Davis, op. cit., p. 320.

^{47.} Karen S. Hoffmann et Michael L. Mezey, op. cit., p. 220.

^{48.} Ibid., p. 221.

Les demandes personnelles du président aux membres du Congrès

Grâce à des lettres et des appels téléphoniques personnels, le président peut tenter de convaincre les législateurs récalcitrants d'appuyer ses propositions législatives⁴⁹. Compte tenu de l'horaire très chargé du président, de telles mesures ne sont pas les premières envisagées par le BAL et la Maison-Blanche. Elles sont surtout utilisées lorsqu'un vote crucial s'annonce serré à la Chambre ou au Sénat. Le président espère alors faire pencher la balance en sa faveur en contactant lui-même quelques législateurs indécis. De tels appels étant plutôt rares, les législateurs sont flattés de cet honneur, ce qui peut les amener à appuver le président.

Le marchandage et les faveurs présidentielles aux législateurs

Parfois, le président doit littéralement « acheter » les appuis au Congrès pour les projets qu'il propose. Par exemple, pour que le Sénat et la Chambre adoptent son programme de réduction d'impôts en 1981, Ronald Reagan a dû faire plusieurs concessions aux législateurs, comme garantir des abris fiscaux à certaines grandes entreprises et réduire les impôts fonciers⁵⁰. Les faveurs et les bénéfices que le président offre aux législateurs en échange de leur appui sont multiples. Les visites à Camp David, les billets pour des cérémonies à la Maison-Blanche, les photos avec la famille présidentielle et les invitations à bord de Air Force One en sont quelques exemples. Le président peut également s'assurer de la loyauté d'un législateur clé en l'appuyant activement durant une campagne électorale. En 2004, c'est ce qu'a fait George W. Bush: il a pris la parole dans plusieurs États pour appuyer des candidats républicains aux élections au Congrès. En Floride et au Dakota du Sud, les efforts du président Bush ont contribué aux victoires des sénateurs républicains Mel Martinez et John Thune. Ces législateurs ont, par la suite, déclaré qu'ils mettraient tout en œuvre pour permettre l'adoption par le Sénat des programmes législatifs de Bush⁵¹.

^{49.} George C. Edwards III et Stephen J. Wayne, op. cit., p. 355.

^{50.} Ibid., p. 356.

^{51.} Par exemple, après le discours inaugural de Bush de janvier 2005, John Thune a affirmé ceci: President Bush's inauguration today is an opportunity for all Americans to come together to celebrate our democracy. I look forward to working with him on many of the issues facing our state and nation. Voir John Thune (20 janvier 2005). « Senator Thune Comments on President Bush's Inaugural »:

Les pressions du président sur les membres du Congrès

Lorsque les membres du Congrès résistent au président, celui-ci peut opter pour des sanctions politiques. L'objectif est de forcer les législateurs à adopter un comportement favorable à ses intérêts⁵². C'est ce qu'a tenté Bill Clinton auprès du sénateur démocrate Richard Shelby (Alabama) au début des années 1990. Shelby avait ardemment critiqué les propositions budgétaires de la Maison-Blanche. Clinton a voulu le punir: il a informé le sénateur qu'une équipe de gestion pour un contrat de développement d'une navette spatiale en Alabama déménagerait ses activités au Texas. Cela signifiait des pertes d'emploi importantes dans l'État de Shelby et nuisait considérablement à l'image du principal intéressé auprès de ses électeurs. Clinton a, de plus, recouru à une autre sanction: il a offert un seul billet à Shelby pour assister à une cérémonie organisée à la Maison-Blanche en l'honneur de l'équipe de football de l'Université de l'Alabama, alors que l'autre sénateur de l'Alabama à l'époque, le démocrate Howell Hefflin, s'en était vu offrir onze⁵³. À terme, le bilan des sanctions de Clinton a toutefois été négatif, car Richard Shelby a quitté le Parti démocrate en 1994 pour passer au Parti républicain.

La consultation des législateurs par le président

Pour obtenir la faveur du Congrès, le président peut, enfin, consulter des législateurs clés sur ses projets⁵⁴. Ainsi, le 18 septembre 2002 par exemple, George W. Bush a tenu une réunion avec des membres influents de la Chambre des représentants et du Sénat, dont les représentants Dennis Hastert (républicain – Illinois) et Dick Gephardt (démocrate – Missouri) et les sénateurs Trent Lott (républicain – Mississippi) et Tom Daschle (démocrate – Dakota du Sud)⁵⁵. Bush voulait convaincre ces législateurs de tout mettre en œuvre pour amener leurs collègues à appuyer son projet de renverser le régime de Saddam Hussein. La

http://thune.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&PressRe- lease _id=7&Month=1&Year=2005> (15 juin 2005). Pour sa part, Mel Martinez a déclaré après le discours sur l'état de l'Union de Bush de février 2005: « The President sent a powerful message tonight - he's got a lot that he wants to get done in his second term, and he's ready to go. I look forward to working with him to create a better America for our children and grandchildren ». Voir Mel Martinez (2 février 2005). « Martinez Comments on State of the Union Address: martinez.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&PressRelease id=224&Month=2&Year=2005> (13 juin 2005).

- 52. George C. Edwards III et Stephen J. Wayne, op. cit., p. 359.
- 53. Ibid.
- 54. *Ibid.*, p. 360-361.
- 55. Voir le site de la Maison-Blanche, «President Discusses Iraq, Domestic Agenda with Congressional Leaders », Remarks by the President in Meeting with Congressional Leaders (The Oval Office), Washington, 18 septembre 2002: >a href="http://">>a href="http://">> www.whitehouse.gov/news/releases/2002/09/20020918-1.html> (20 juin 2005).

rencontre a certainement été concluante, puisqu'en octobre 2002, plusieurs démocrates au Congrès, dont les sénateurs Tom Daschle, John Kerry (Massachusetts) et John Edwards (Caroline du Nord), ont voté en faveur de la résolution du Congrès autorisant Bush à utiliser la force en Irak⁵⁶.

En dépit des nombreux outils et techniques dont dispose ainsi le président pour influencer les travaux du Congrès, plusieurs facteurs engendrent d'inévitables conflits entre la Maison-Blanche et le Capitole.

ES SOURCES DE CONFLITS ENTRE LE PRÉSIDENT ET LE CONGRÈS

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution américaine, les relations entre le président et le Congrès ont été souvent cordiales. Pour autant, les rivalités et les conflits ne sont pas rares sur Pennsylvania Avenue. Ils sont favorisés, d'une part, par des facteurs structurels, comme les différences entre les électorats du Congrès et du président, les carrières des législateurs et du président, et les structures internes des branches exécutive et législative. De surcroît, des facteurs conjoncturels comme la cohabitation, l'absence de guerre ou de crise nationale ainsi que l'impopularité du président alimentent les rivalités entre le Congrès et la Maison-Blanche.

Des électorats différents

Le président et le Congrès représentent des électorats différents⁵⁷. Le président est élu par la nation américaine dans son ensemble alors que les sénateurs le sont dans les États fédérés (Californie, Texas, etc.), et les représentants dans des circonscriptions infra-étatiques (8th District of California, 22th District of Texas, etc.). Selon John W. Davis, c'est ce qui explique pourquoi les présidents estiment souvent que « ce qui est bon pour les États-Unis est bon pour Seattle », le Wyoming ou encore la 22^e circonscription du Texas⁵⁸. À l'inverse, les membres

^{56.} Cette résolution est la H.J. Res. 114 (Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002). On peut en trouver une copie à l'adresse suivante: http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c107:5:./temp/~c107e8wn8L (20 juin 2005): Les représentants et les sénateurs ont respectivement voté à 296-133 et 77-23 en faveur de cette résolution.

^{57.} À ce sujet, voir Jeffrey E. Cohen et David Nice, op. cit., p. 275-278; James W. Davis, op. cit., p. 305; ou encore George C. Edwards III et Stephen J. Wayne, op. cit., p. 333.

^{58.} James W. Davis, op. cit., p. 305.

du Congrès croient plutôt que ce qui est bon pour Seattle, le Wyoming ou encore la 22^e circonscription du Texas est bon pour les États-Unis. Ces visions très différentes des intérêts des Américains engendrent des tensions entre le président et les législateurs. L'exemple de la mondialisation des marchés est particulièrement probant: Pour le président George W. Bush, la libéralisation économique à l'échelle mondiale est primordiale pour les États-Unis, car elle permet aux sociétés américaines d'écouler leurs produits à l'étranger et à l'économie nationale de prospérer. Au contraire, les membres du Congrès, qui représentent des circonscriptions ou des États fédérés victimes de la compétition économique internationale et de pertes d'emploi, voient d'un mauvais œil la diminution des barrières tarifaires. Aussi pour protéger l'industrie du bois d'œuvre au Montana ou encore celle du bœuf au Dakota du Sud, les sénateurs Max Baucus (démocrate - Montana) et John Thune (républicain – Dakota du Sud) recourent-ils à plusieurs méthodes (lettres au président, déclarations en Chambre, etc.) pour inciter la Maison-Blanche à fermer la frontière américaine aux exportations canadiennes de bois d'œuvre et de bœuf⁵⁹.

Des carrières différentes

Le président et les membres du Congrès ont des perspectives de carrière différentes, ce qui crée des tensions entre la Maison-Blanche et le Capitole. Depuis la présidence de Franklin Delano Roosevelt, il est impossible pour un président de diriger les États-Unis pendant plus de deux mandats consécutifs de quatre ans⁶⁰. Cette réalité pousse les présidents à vouloir accomplir leurs projets rapidement et, durant leur second mandat, à tenter de passer à l'histoire grâce à des programmes ambitieux et marquants. Après sa réélection en 2004, George W. Bush a ainsi déclaré que l'héritage qu'il laisserait aux Américains était celui d'une « société de propriété » (ownership society)⁶¹. L'objectif était de permettre aux contribuables de payer moins d'impôts, ce notamment pour épargner et investir davantage. Ainsi, parmi les programmes législatifs reliés à la «société de propriété», la refonte du code fiscal d'impôt américain (U.S. Tax Code) et la privatisation

^{59.} À titre indicatif, voir Max Baucus (22 mars 2002). « Baucus: U.S. Commerce Dept. Places 29 Percent Tariff on Canadian Softwood Lumber Imports »: http:// baucus.senate.gov/~baucus/Press/02/03/2002401959.html> (20 juin 2005); et John Thune (10 janvier 2005). « Senator Thune Calls for Border to Remain Closed to Canadian Beef»: http://thune.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases. Detail&PressRelease id=8&Month=1&Year=2005> (consulté le 19 juin 2005).

^{60.} Voir le XXII^e amendement de la Constitution des États-Unis.

^{61.} Par exemple, voir George W. Bush (2 février 2005). « State of the Union Address », Chamber of the U.S. House of Representatives (The United States Capitol), Washington: http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/02/20050202-11.html (19 juin 2005).

partielle du système de sécurité sociale (Social Security)⁶² ont été proposés aux législateurs. En outre, comparativement à la carrière du président, celles des représentants et des sénateurs sont généralement plus longues. Les mandats des représentants sont certes très courts (deux ans) par rapport à ceux des sénateurs (six ans). Mais à l'inverse du président, les membres du Congrès peuvent conserver leur siège tant et aussi longtemps qu'ils sont réélus. Pour eux, donc, rien ne pressait dans le dossier de la « société de propriété », d'autant que des changements drastiques et rapides du code fiscal et du système de sécurité sociale risquaient d'engendrer des conséquences imprévues et jugées négativement par les électeurs. Les membres du Congrès ne voulaient pas risquer leur carrière politique. C'est un des facteurs qui expliquent leur réticence à agir aussi rapidement que l'aurait souhaité le président Bush pour mettre ces programmes sur pied⁶³.

Les structures internes de la Maison-Blanche et du Congrès

La présidence et le Congrès possèdent des structures internes très différentes, ce qui constitue un obstacle à leur coopération. La branche exécutive est hiérarchique: le président prend les décisions finales tandis que les membres de son Cabinet (secrétaire à la Défense, secrétaire à l'Éducation, etc.) s'assurent que leurs subordonnés au sein des départements et agences appliquent les décisions présidentielles. À l'inverse, la Chambre des représentants et le Sénat sont très décentralisés. Comme l'explique Lee Hamilton, il n'y a pas de « présidentdirecteur général » au Congrès. Les législateurs demeurent très indépendants les uns des autres et aucun n'est assez puissant pour intimer à ses collègues de lui obéir⁶⁴. L'absence d'une discipline de parti comparable à celle des régimes parlementaires décuple le phénomène, car un législateur peut très bien refuser d'appuyer son parti s'il estime qu'un projet défendu par celui-ci est contraire à la volonté des

^{62.} Le système américain de sécurité sociale est une assurance qui couvre les pensions de retraite, les accidents de travail ou encore le décès d'un proche. Comme l'explique Nancy K. Cauthen: « the purpose of Social Security is to provide families with some amounts of protection from specific risks beyond their control growing old, becoming disabled, dying and leaving family members without support». Pour plus de détails, voir Nancy K. Cauthen (février 2005). « Whose Security? What Social Security Means to Children and Families », National Center for Children in Poverty (Columbia University), p. 1.

^{63.} À ce sujet, voir, entre autres, Jonathan Weisman (2005). « GOP Lawmakers Acknowledge Uphill Fight on Social Security », Washington Post, 30 mai, p. A04.

^{64.} Selon les termes de Hamilton: [t]here is no CEO or person whose desk has a plaque reading, "The Buck Stops Here". Voir Lee Hamilton, «Power in Congress», The Center on Congress at Indiana University: http://congress.indiana.edu/ radio_commentaries/power_in_congress.php> (15 juin 2005).

électeurs de sa circonscription ou de son État⁶⁵. À cela s'ajoute la fragmentation des deux chambres du Congrès: les caucus ainsi que le système des commissions et sous-commissions favorisent la compartimentation des activités législatives. La Maison-Blanche doit donc traiter simultanément avec plusieurs groupes de législateurs pour influencer l'ensemble du Sénat ou de la Chambre des représentants.

La décentralisation et la fragmentation du Congrès ont représenté un grand défi pour George W. Bush. Par exemple, entre janvier 2001 et mai 2005, le président républicain a demandé au Sénat d'approuver plus de deux cent nominations de juges pour combler des postes dans des cours fédérales. Les sénateurs démocrates en ont toutefois bloqué une dizaine, grâce à la technique du «flibuste» (filibuster), qui, le cas échéant, consistait à refuser que des votes finaux sur ces nominations aient lieu en chambre. En vertu de la règle XXII du Sénat, il faut en effet l'accord de 60 sénateurs sur 100 pour clore les débats sur un projet de loi ou une nomination, sans quoi ces derniers se poursuivent pour un temps illimité, sans qu'on puisse passer au vote⁶⁶. Entre 2001

66. À ce sujet et pour plus de détails sur le «flibuste», voir C. Lawrence Evans et Daniel Lipinski (2005). «Obstruction and Leadership in the U.S. Senate», dans Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dir.), Congress Reconsidered, 8e édition, Washington, CQ Press, p. 227-248.

^{65.} S'agissant de l'absence de discipline de parti au Congrès, deux nuances s'imposent toutefois: premièrement, les partis démocrate et républicain sont devenus de plus en plus homogènes au sein des deux chambres depuis les années 1970. Ainsi, le nombre de votes partisans au Congrès s'est considérablement accru depuis les années 1980, et « voter dans le sens du parti » est devenu la norme des scrutins législatifs au cours des années 1990 et 2000. Les votes partisans sont particulièrement nombreux sur des enjeux de politique intérieure comme le mariage gai et l'avortement ou encore sur des questions liées à l'organisation interne et au fonctionnement des chambres. En politique étrangère, la ligne de parti est généralement plus faible que sur les enjeux de politique intérieure. Or, elle est plus forte sur les questions commerciales que sur les dossiers liés à la sécurité nationale. Deuxièmement, depuis les années 1970, le Sénat est devenu de plus en plus polarisé, c'est-à-dire que les positions et les discours des partis démocrate et républicain se sont considérablement éloignés les uns des autres et sont désormais difficilement réconciliables. Au sein du 109e Sénat par exemple, il y a certes quelques sénateurs modérés du côté démocrate (Max Baucus du Montana, Kent Conrad du Dakota du Nord, Mary Landrieu de la Louisiane, Joe Lieberman du Connecticut, Blanche Lincoln de l'Arkansas, etc.) et chez les républicains (John McCain de l'Arizona, Lincoln Chafee du Rhode Island, Olympia Snowe du Maine, Arlen Specter de la Pennsylvanie, etc.). Or, la majorité des sénateurs démocrates tend à épouser les positions libérales de la société américaine. À l'inverse, la plupart des sénateurs républicains promeuvent les positions conservatrices des Américains. À ce sujet, voir James Q. Wilson et John J. Dilulio Jr., op. cit., p. 298; Barbara Sinclair (2004). «Leading and Competing: The President and the Polarized Congress», dans George C. Edwards III et Phillip John Davis (dir.), New Challenges For the American Presidency, New York, Longman, p. 85-100; et Jon R. Bond et Richard Fleisher (2000). «Partisanship and the President's Quest for Votes on the Floor of Congress», in Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era, Washington, CQ Press, p. 109-133.

et 2006, les républicains n'ont jamais compté plus de 55 membres au Sénat. Devant cette situation, le leader de la majorité au Sénat, Bill Frist (républicain - Tennessee), avec l'appui de George W. Bush, a demandé aux sénateurs républicains de le soutenir pour abroger la règle XXII du Sénat. Il voulait ainsi permettre aux nominations proposées par le président Bush de faire l'objet d'un vote final aussitôt qu'une majorité de sénateurs (51) aurait accepté de mettre un terme aux débats. La décentralisation et la fragmentation du Sénat empêchaient toutefois Frist d'avoir le contrôle sur tous les membres de son parti. En effet, sept républicains modérés, dont John McCain (Arizona) et Lincoln Chafee (Rhode Island), se sont joints à sept sénateurs démocrates pour les convaincre de voter en faveur de la clôture des débats sur trois des dix nominations problématiques. Un accord fut conclu, au grand désarroi de Frist et Bush, qui durent à nouveau renoncer à l'approbation de toutes les nominations présidentielles⁶⁷.

La cohabitation

Quoiqu'elle ne caractérise pas toujours les relations entre la présidence et le Congrès, la cohabitation est une véritable source de tension à Washington. Elle correspond à une situation où la Maison-Blanche et le Congrès ne sont pas contrôlés par les mêmes partis politiques. Entre 1995 et 2001 par exemple, le démocrate Bill Clinton a fait face à des majorités républicaines à la Chambre des représentants et au Sénat. Ainsi, les républicains contrôlaient les deux chambres: ils avaient le pouvoir de nommer le président (speaker) de la Chambre, le *leader* de la majorité à la Chambre ainsi que le *leader* de la majorité au Sénat. En outre, les républicains présidaient toutes les commissions et sous-commissions du Congrès et y étaient majoritaires. À la Chambre et au Sénat, on étudie plusieurs milliers de projets de loi et de nominations chaque année. Le système de commissions et sous-commissions permet de diviser et de faciliter le travail législatif dans les deux chambres. Les commissions sont responsables d'enjeux relativement larges (ex.: commission sénatoriale sur les Finances, commission de la Chambre sur les Relations internationales, etc.), alors que les souscommissions font partie des commissions et sont responsables de sujets plus précis (ex.: sous-commission sur le Commerce international de la commission sénatoriale sur la Finance, sous-commission sur le Terrorisme international de la commission de la Chambre sur les Relations internationales, etc.). Les représentants et les sénateurs ont

^{67.} Charles Babington et Shailagh Murray (2005). « A Last-Minute Deal on Judicial Nominees », Washington Post, 24 mai, p. A01.

tendance à œuvrer au sein des mêmes commissions durant toute leur carrière au Congrès. Pour cette raison, ils deviennent souvent des experts reconnus dans un domaine particulier de la politique américaine, comme la foresterie, l'immigration ou encore l'environnement⁶⁸.

En dépit de l'absence de « président-directeur général » au Capitole, le speaker de la Chambre, le leader de la majorité du Sénat ainsi que les présidents des commissions et des sous-commissions sont très influents. Élus à leurs postes par les autres membres de leur parti, ils sont en principe très expérimentés et disposent de leviers que les leaders du parti minoritaire n'ont pas pour orienter les activités du Congrès de telle manière à favoriser leurs intérêts. À la Chambre, le président (speaker) est relativement puissant, notamment parce qu'il « assigne les projets soumis au Congrès aux commissions intéressées et planifie le cheminement des dossiers⁶⁹ ». Au Sénat, le *leader* de la majorité est moins puissant que le président de la Chambre, mais il possède néanmoins d'importants privilèges procéduraux, comme la priorité de parole lors des débats en chambre.

Sous la férule du président de la Chambre Newt Gingrich (républicain – Géorgie), du leader de la majorité Trent Lott (républicain – Mississippi) et d'autres législateurs clés comme Jesse Helms (républicain - Caroline du Nord)⁷⁰, le Parti républicain disposait donc de puissants outils pour livrer des batailles législatives à Bill Clinton⁷¹. Non seulement le Congrès a-t-il tenté de destituer le président en 1998, mais il a adopté plusieurs mesures auxquelles s'opposaient les démocrates à la Maison-Blanche⁷². Par exemple, en accord avec le *Contract* with America, un programme politique élaboré principalement par Newt Gingrich et publié six semaines avant les élections de mi-mandat de 1994, les républicains de la Chambre ont adopté, en 1995, la Loi sur la revitalisation de la sécurité (National Security Revitalization Act). Celle-ci visait principalement à faire pression sur Clinton pour

^{68.} Pour plus de détails sur les commissions du Congrès, voir John H. Aldrich et David W. Rhode (2005). «Congressional Committees in a Partisan Era», dans Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dir.), op. cit., p. 249-270.

^{69.} Claude Corbo, op. cit., p. 204.

^{70.} Helms a été président de la commission sénatoriale sur les Relations extérieures de 1995 à 2001.

^{71.} George C. Edwards III (1999). «Evaluating Clinton's Performance in Congress», dans Steven A. Shull (dir.), Presidential Policymaking: An End-of-Century Assessment, New York, M.E. Sharpe, p. 126.

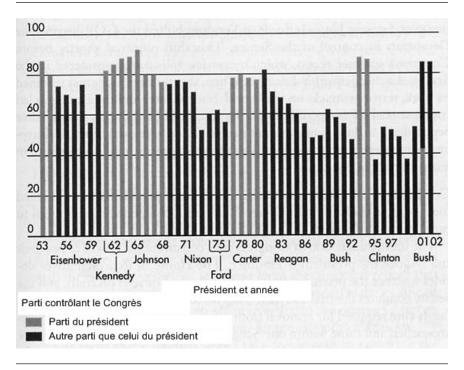
^{72.} John E. Owens (2004). « Challenging (and Acting for) the President: Congressional Leadership in an Era of Partisan Polarization», dans George C. Edwards III et Phillip John Davies (dir.), New Challenges For the American Presidency, New York, Pearson Longman, p. 128.

réduire le financement américain des activités onusiennes. De même, durant l'hiver 1995-1996, les républicains de la Chambre ont adopté un budget inacceptable pour le président démocrate. En raison de cette impasse, le gouvernement fédéral a dû suspendre ses activités à deux reprises, faute de fonds⁷³.

Comme le montre la figure 3.3, le Congrès tend donc à rejeter les projets de loi chers au président durant les périodes de cohabitation. Au contraire, lorsque les majorités au Congrès sont du même parti que

Figure 3.3

Pourcentage des projets de loi sur lesquels le Congrès a soutenu le président (1953-2002)



Source: Thomas E. Patterson (2004). We the People: A Concise Introduction to American Politics, $5^{\rm e}$ éd., Boston, McGraw Hill, p. 393.

Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (2005). «A Decade of Republican Control: The House of Representatives, 1995-2005 », dans Congress Reconsidered, p. 27.

le président, celui-ci peut normalement compter sur les leaders de la Chambre et du Sénat pour l'aider à faire progresser son agenda législatif. Par exemple, peu de temps avant l'inauguration de Ronald Reagan, le nouveau leader de la majorité au Sénat, le républicain Howard Baker, avait déclaré qu'il « tenterait d'aider le président à tenir les promesses faites en campagne électorale⁷⁴ ». Les méthodes utilisées par les leaders du Congrès pour assister le président sont multiples: conseils sur la stratégie à adopter pour promouvoir les projets de loi chers à la Maison-Blanche, manipulation des règles et procédures au sein des chambres pour museler l'opposition, ou encore suivi sur le nombre d'appuis aux programmes du président.

L'absence de guerre ou de crise internationale

Selon Marie Henehan, lorsque les membres du Congrès ne perçoivent aucune menace d'envergure pour la sécurité des Américains, il n'y a pas, à leurs yeux, «consensus sur l'orientation que devrait prendre l'action internationale des États-Unis⁷⁵ ». La paix mondiale et l'absence de crise internationale favorisent donc des divergences d'opinions entre le président et les législateurs. En effet, elles poussent ces derniers à promouvoir simultanément plusieurs programmes de politique étrangère et à mettre en doute ceux proposés par la Maison-Blanche⁷⁶. À ce sujet, les conclusions de Ralph Carter sont révélatrices: les présidents ont eu beaucoup plus de difficulté à faire accepter leurs projets de politique extérieure par le Congrès après la dislocation de l'URSS que durant la Guerre froide (voir tableau 3.2).

Le principal facteur expliquant l'acceptation par le Congrès des programmes présidentiels entre 1946 et 1982 est le suivant: de manière générale, les législateurs estiment que la branche exécutive est la seule à posséder les ressources institutionnelles (réunions du Conseil de sécurité nationale, autorité sur la chaîne de commandement militaire, etc.), les capacités de renseignement (CIA, DIA, etc.) ainsi que les qualités essentielles en matière de prise de décision (flexibilité, rapidité d'exécution, etc.) pour gérer efficacement les situations de crise nationale⁷⁷. Devant le risque d'attaque nucléaire soviétique sur des villes comme New York ou Los Angeles, des législateurs comme

^{74.} George C. Edwards III et Stephen J. Wayne, op. cit., p. 340.

^{75.} Marie Henehan (2003). «Critical Issues and Trends in Congressional Foreign Policy Behavior Since the Cold War », paper presented to the Joint Conference of the International Studies Association and the Central and East European International Studies Association (CEEISA), Budapest, p. 13.

^{76.} Ibid.

^{77.} Michael Mastanduno (2002). «The United States Political System and International Leadership: A "Decidedly Inferior" Form of Government?», dans G. John Ikenberry (dir.), American Foreign Policy: Theoretical Essays, 4º éd., New York, Longman, p. 238.

Tableau 3.2

Attitude du Congrès face aux projets de politique étrangère du président

(par type et par période)

Attitude*	1946-1982	1992-1995	
Acceptation	34 %	24 %	
Résistance	31 %	39 %	
Rejet	12 %	10 %	
Indépendance	24 %	28 %	
Total	101 %	101 %	

^{*} Carter définit « l'acceptation » comme une situation où le président obtient exactement ce qu'il veut des sénateurs et des représentants; la «résistance» comme une situation où le Congrès questionne les projets de la présidence et refuse de donner à la Maison-Blanche exactement ce qu'elle demande; le «rejet» comme une situation où le Congrès refuse les propositions du président; et « l'indépendance » comme une situation où les sénateurs ou encore les représentants initient leur propre agenda de politique étrangère.

Note: L'arrondissement des données produit des totaux de 101 %.

D'après Ralph G. Carter (1998). «Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy», dans James M. Scott (dir.), *After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Durham, Duke University Press, 1998, p. 112-113.

Sam Rayburn (démocrate – Texas), speaker de la Chambre entre 1955 et 1961, évitaient donc de débattre longuement des projets présidentiels, de peur d'entraver l'application des mesures pour protéger les Américains. C'est pourquoi Rayburn incitait ses collègues à appuyer inconditionnellement les initiatives du président Eisenhower. Comme l'explique David Halberstam:

[Rayburn] avait, sur la plupart des enjeux cruciaux, transformé la Chambre en un prolongement de la branche exécutive, faisant de celle-ci une offrande au président. Cela ne relevait pas du hasard; c'était voulu par Rayburn. En privé, le représentant parlait souvent des limites de ses connaissances et de l'ignorance de ses collègues au sujet des enjeux de sécurité. Leur expérience était très minime et il était horrifié par l'idée de s'impliquer dans les affaires touchant ces questions⁷⁸.

Après les événements du 11 septembre 2001, l'attitude de Rayburn a été partagée par la plupart des républicains et des démocrates au Congrès. Face à la menace terroriste, ceux-ci se sont ralliés autour du drapeau américain et ont encouragé George W. Bush à répondre avec force aux attaques de New York et Washington. Ultimement, les législateurs ont peu mis en cause, débattu ou critiqué des projets comme la guerre en Afghanistan, la guerre en Irak, l'augmentation des budgets militaires et l'application du U.S.A. Patriot Act⁷⁹.

^{78.} David Halberstam (1979). The Powers That Be, New York, Knopf, p. 248.

L'impopularité du président

L'impopularité du président pousse souvent les législateurs à remettre en question les politiques de la Maison-Blanche. Durant les premiers mois de son deuxième mandat, George W. Bush a été beaucoup moins populaire à l'échelle des États-Unis que durant son premier mandat. Alors que 90 % des Américains l'appuyaient au lendemain des attaques du 11 septembre, ils n'étaient plus que 43 % en mai 200580. Si cette tendance se maintient jusqu'aux élections de mi-mandat de 2006, l'impopularité de Bush incitera les représentants et les sénateurs des deux partis à affirmer leurs désaccords avec la Maison-Blanche. D'un côté, les démocrates ont déjà fortement critiqué les nominations de Condoleezza Rice au poste de secrétaire d'État et de John Bolton au poste d'ambassadeur des États-Unis à l'ONU⁸¹. Selon eux, Rice et Bolton figurent parmi les principaux architectes de la guerre en Irak. Le bilan de cette intervention étant négatif aux yeux d'une majorité d'Américains, les démocrates souhaitent ainsi s'attirer la sympathie des électeurs en vue des élections de 2006. Pour leur part, les républicains au Congrès ont également fait preuve d'une certaine indépendance face à la Maison-Blanche après janvier 2005. Pour les alliés de Bush au Capitole, le calcul est simple: aux États-Unis, la faible cote du président affecte directement le vote des Américains lors des élections au Congrès. Lorsque mécontents des politiques de la Maison-Blanche, les électeurs tendent effectivement à voter contre les sénateurs et les représentants du même parti que le président et qui épousent ses positions⁸². Cela explique en grande partie pourquoi, en mai 2005, cinquante républicains de la Chambre ont rompu avec la Maison-Blanche et voté en faveur d'une loi visant à augmenter le financement de la recherche sur les cellules souches⁸³. Sachant cette mesure populaire, ces républicains voulaient signaler aux électeurs qu'ils partagent

^{79.} Cet argument est développé dans Frédérick Gagnon (2004), « A Cold War-like Consensus? Toward a Theoretical Explanation of U.S. Congressional-Executive Relations Concerning National Security Policy After 9/11 ». Occasional paper 3, Center for United States Studies, Chaire Raoul-Dandurand, 33 p.; et du même auteur, «En conformité avec la Maison-Blanche. Le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush », à paraître en 2005 dans la revue Études internationales.

^{80.} Pew Research Center (16 mai 2005). «Disengaged Public Leans Against Changing Filibuster Rules. Approval of Bush, GOP Leaders Slips »: http://people-press.org/ reports/display.php3?ReportID=243> (20 juin 2005).

^{81.} Au sujet de Rice, voir Charles Babington (2005). «Rice is Confirmed Amid Criticism », Washington Post, 27 janvier, p. A03. Au sujet de Bolton, voir Idem. (2005). « Democrats Extend Debate on Bolton », Washington Post, 27 mai, p. A01.

^{82.} Ce phénomène se nomme les « basques négatifs » du président (negative coattails). Voir Élisabeth Vallet, « Glossaire des élections américaines », Chaire Raoul-Dandurand: http://www.dandurand.uqam.ca/specialus/glossaire.html#coattails (19 juin 2005).

^{83.} Mike Allen et Ceci Connolly (2005). «House Defies Bush on Stem Cells», Washington Post, 25 mai, p. A01.

leur avis et qu'ils méritent donc d'être réélus. Il est difficile pour Bush de contrer ce mouvement d'opposition, car les législateurs sont les principaux artisans de leur propre élection et ne dépendent pas au premier chef de l'aide logistique et financière de la Maison-Blanche. Ainsi, les candidats républicains dont les coffres sont déjà bien garnis en vue des élections de 2006 sont relativement peu sensibles aux offres de l'administration Bush pour créer des réseaux et faciliter la levée de fonds.

*,

En raison du système américain de séparation des pouvoirs, l'un des premiers rôles du président des États-Unis est de convaincre les membres du Congrès d'appuyer ses projets et ses programmes. Trois grandes idées se dégagent de l'examen des rapports entre le président et le Congrès:

- 1. La coopération entre les branches exécutive et législative est essentielle pour que le gouvernement fédéral fonctionne et réponde aux besoins des citoyens. En effet, la Constitution des États-Unis exige, entre autres, que le président demande l'avis et obtienne le consentement du Sénat pour approuver la nomination des juges et des hauts fonctionnaires fédéraux ainsi que les traités internationaux négociés par la Maison-Blanche. Aussi, les budgets et les projets de loi chers au président demeureront lettre morte si les deux chambres du Congrès refusent de les adopter.
- 2. Ces réalités propres au système politique américain ont poussé les présidents à développer des outils et des techniques pour courtiser les législateurs et tenter d'orienter leurs décisions. Les stratégies de lobbying du bureau de la Maison-Blanche sur les Affaires législatives ou encore les faveurs et les appels personnels faits par le président aux législateurs en témoignent.
- 3. Cependant, l'efficacité de telles mesures est limitée, car les conflits sont une réalité inhérente aux relations entre le Congrès et le président. En effet, les différences entre les électorats et les perspectives de carrière du président et des législateurs poussent la Maison-Blanche et le Capitole à exprimer des visions dissemblables des intérêts et des priorités politiques du pays. Des facteurs conjoncturels comme la cohabitation et l'impopularité du président auprès du public contribuent à exacerber ces tensions.

En définitive, on peut difficilement comprendre la politique américaine si l'on oublie que le Congrès est une institution réellement distincte de la Maison-Blanche. Le président a beau être le centre d'attention des Américains, les représentants et les sénateurs ont souvent le dernier mot sur les enjeux cruciaux qui touchent les États-Unis. Par exemple, l'une des raisons pour lesquelles Bill Clinton a été incapable d'offrir à la population un système d'assurance santé universel

est que les majorités républicaines à la Chambre et au Sénat rejetaient ce projet et l'ont bloqué par tous les moyens. Deux facteurs poussent toutefois les Américains à se désintéresser du Congrès. D'une part, il y a un certain cynisme à l'égard du travail des législateurs. Comme l'explique Lee Hamilton, représentant démocrate de l'Indiana de 1965 à 1999, le public estime souvent que les représentants et les sénateurs sont des politiciens bagarreurs inféodés aux lobbyistes et aux intérêts privés⁸⁴. Ces préjugés contribuent à la désaffection des citovens envers le Capitole. D'autre part, le processus législatif, le système des commissions et sous-commissions, les règles et procédures des deux chambres ainsi que les interactions entre les 535 législateurs au Congrès sont des réalités très complexes, ce qui contribue au désintérêt du grand public. Vues de l'étranger, les perceptions erronées et les incompréhensions à propos de la formulation et de la conduite de la politique étrangère américaine reposent sur les mêmes fondements. Si le président est une pièce maîtresse du système politique américain, on tend à oublier que les acteurs centraux du protectionnisme américain sont souvent à la Chambre et au Sénat.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- AVELLA, J. (2000). « The President, Congress, and Decisions to Employ Force », dans P. Henderson (dir.), The Presidency Then and Now, New York, Rowman & Littlefield, p. 47-68.
- Bosso, C. (1997). «Legislative Leader», dans Powers of the Presidency, 2e édition, Washington, Congressional Quarterly, p. 85-122.
- CARTER, R. (1998). «Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy», dans J. Scott (dir.), After the End: Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World, Durham, Duke University Press, p. 108-137.
- COHEN, J. et D. NICE (2003). «The President and Congress», dans The Presidency, New York, McGraw-Hill, p. 270-311.
- CORBO, C. (2004). Les États-Unis d'Amérique Les institutions politiques Tome 2, Montréal, Septentrion.
- CRONIN, T. et M. GENOVESE (1998). «The President and Congress», dans The Paradoxes of the American Presidency, New York et Oxford, Oxford University Press, p. 171-205.
- DAVIS, J. (1995). «The President and Congress», dans The American Presidency, 2e édition, Westport, Praeger, p. 136-159.
- DODD, L. et B. OPPENHEIMER (2005). Congress Reconsidered, 8e édition, Washington, CQ Press.

^{84.} Lee Hamilton (2004). How Congress Works and Why You Should Care, Bloomington, Indiana University Press, p. 75-96.

- EDWARDS, G. et S. WAYNE (2003). «The President and Congress», dans *Presidential Leadership*, 6º édition, Belmont, Thomson Wadsworth, p. 330-376.
- HAMILTON, L. (2004). How Congress Works and Why You Should Care, Bloomington, Indiana University Press.
- Neustadt, R. (1990). Presidential Power and the Modern Presidents, New York, Free Press.



CHAPITRE 4

Le président et la Cour suprême

Élisabeth Vallet

« Le pouvoir accordé aux tribunaux [...] forme une des plus puissantes barrières qu'on ait jamais élevées contre la tyrannie¹ ».

Alexis de Tocqueville (1981). De la démocratie en Amérique, Paris, Flammarion, Tome I: 1835, p. 172.

Dans le système de *checks and balances*, la Cour suprême constitue l'un des contrepoids de l'ordre constitutionnel. Les dispositions constitutionnelles adoptées par la Convention constituante demeuraient pourtant imprécises. En effet, la question essentielle que les Pères fondateurs n'avaient pas vraiment tranchée était de savoir qui, des institutions américaines, serait l'interprète autorisé de la Constitution. Cette omission s'inscrit en réalité dans la logique de la convention constituante, qui voyait dans le conflit ponctuel entre les institutions clés du régime un moyen « d'arrêter le pouvoir » et d'assurer l'équilibre des pouvoirs², ce que Richard Neustadt présentait d'ailleurs comme des « institutions séparées partageant des pouvoirs³ ». Mais le flou de la Constitution est à la fois le gage de sa plasticité et la source principale des litiges constitutionnels liés à ces chevauchements de compétence.

Néanmoins, après quelques années de tâtonnements, avec la décision Marbury v. Madison en 18034 et tout en évitant habilement d'affronter le président directement, la Cour suprême s'est dotée du pouvoir – que sous-tendait implicitement le Judiciary Act of 1789 – de contrôler la constitutionnalité d'une loi fédérale. Elle a confirmé que «le contrôle de constitutionnalité des lois [était] inhérent à la notion moderne de Constitution, écrite et rigide⁵ ». Dès lors, le juge Marshall, auteur du jugement, a très clairement défini la Cour suprême comme étant l'interprète ultime de la Constitution. Depuis, la Cour a constamment affirmé ce rôle central: elle a énoncé de manière catégorique, dans un arrêt de 1958, «le principe de base selon lequel le pouvoir judiciaire fédéral est l'interprète suprême de la loi⁶». Selon le professeur Gregg Ivers, le fait que la Cour se voie comme l'interprète décisif de la Constitution est traduit dans un arrêt récent: En effet, en 1997, la Cour a invalidé le Religious Freedom Restoration Act de 1993. alors même que cette loi avait été adoptée sur la base d'un consensus bipartisan au Congrès et promulguée avec enthousiasme par le président; on aurait pu présumer que la Cour se rallierait à l'entente des pouvoirs législatif et exécutif mais, en réalité, elle a maintenu son rôle de gardien de la Constitution. Car c'est à elle que revient la charge de « garantir l'interprétation et l'application uniforme du droit

^{2.} Dans ce sens: Robert Scigliano (1971). The Supreme Court and the President, New York, Free Press, 1971, p. 15.

^{3.} Richard E. Neustadt (1980). Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter, New York, Wiley, p. 26.

^{4.} Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).

^{5.} Philippe Lauvaux (2004). Les grandes démocraties contemporaines, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Droit fondamental », p. 345.

^{6.} Cooper v. Aaron 358 U.S. 1 (1958).

^{7.} City of Boerne v. Flores 521 U.S. 507 (1997).

fédéral⁸ ». Bien entendu, les partisans de la suprématie présidentielle contestent cette lecture, au motif que lors de sa prestation de serment, le président jure « solennellement de [...] sauvegarder, protéger et défendre la Constitution des États-Unis». On comprendra donc que cette schizophrénie constitutionnelle est conforme à l'esprit des Pères fondateurs qui voulaient imposer aux différents pouvoirs un constant exercice de funambulisme politique.

En application de la Charte fondamentale, le pouvoir judiciaire est dévolu à la Cour suprême (article III, section 1, de la Constitution) qui chapeaute l'ordre juridictionnel et assure l'unité du droit américain. La composition de la Cour suprême a varié tout au long de son histoire: initialement composée de dix juges, elle a vu ce nombre être réduit à sept par le Congrès qui ne voulait pas laisser au président Andrew Johnson la faculté de nommer de nouveaux juges, puis remonter à neuf lorsque le président Grant entre en fonctions. En vertu d'une loi de 1869, la Cour suprême est composée de neuf juges inamovibles nommés à vie⁹ par le président des États-Unis.

Tableau 4.1 Composition de la Cour suprême en 2005

Juges	Année de naissance	Année de la prestation de serment	Nommé par :
William H. Rehnquist	1924	1972	Richard Nixon
(nommé juge en chef en 1986)			
Stephen G. Breyer	1939	1994	Bill Clinton*
Ruth B. Ginsburg	1933	1993	Bill Clinton*
Anthony M. Kennedy	1936	1988	Ronald Reagan
Sandra O'Connor	1930	1981	Ronald Reagan
Antonin Scalia	1936	1986	Ronald Reagan
David H. Souter	1939	1990	George H. Bush
John P. Stevens	1916	1975	Gerald Ford
Clarence Thomas	1948	1991	George H. Bush

^{*} Seuls deux des neuf juges ont été nommés par un président démocrate. Les sept autres l'ont été par un républicain. Compte tenu de la mort, en septembre 2005, du juge en chef et de la démission annoncée de la juge O'Connor, au moins deux juges seront nommés par le président républicain en exercice, George W. Bush.

^{8.} Élisabeth Zoller (1998). « La Cour suprême des États-Unis – Présentation de la Cour suprême des États-Unis », Cahiers du Conseil constitutionnel, Second semestre.

^{9.} Selon Jean Gicquel, « la nomination à vie était concevable en 1789, mais l'espérance de vie actuelle la remet sans aucun doute en cause». Jean Gicquel (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 18e édition, p. 280, note 150.

Les neuf juges de la Cour suprême ont donc la lourde tâche d'incarner l'un des contrepoids du système américain, tout en étant eux-mêmes limités par les actes des pouvoirs exécutifs. Si la Cour suprême est devenu un organe régulateur du système politique, elle a le pouvoir d'orienter la politique américaine, sous le double contrôle du président et du Congrès. Il reste que le président exerce sur elle une influence considérable, sans que cela ne l'empêche véritablement de délimiter le pouvoir présidentiel.

INFLUENCE DU PRÉSIDENT SUR LA COUR SUPRÊME

La Cour suprême a parfois été téméraire, délimitant à plusieurs reprises les pouvoirs du président comme lorsqu'elle invalide le *Line item veto Act* de 1996, et ce faisant, le pouvoir financier du président¹⁰. Mais globalement, les juges de la Cour suprême manœuvrent avec une très grande prudence, évitant d'affronter directement le président. Car la Haute juridiction dépend également très largement de la bonne volonté des autres pouvoirs, notamment le président, pour la mise en œuvre de ses décisions, ce qui fait d'elle la « moins dangereuse » des institutions politiques américaines¹¹.

L'autorité de la chose jugée

En principe les décisions de la Cour suprême sont revêtues de l'autorité de la chose jugée: elles sont applicables immédiatement. Toutefois la traduction concrète de ce principe rencontre parfois des obstacles insoupçonnés dans un État de droit. En effet, c'est au président que revient, en vertu de la Constitution, le devoir de veiller à la bonne application de la loi. Pour ce faire, la Cour dépend du bon vouloir du président qui exécute ses décisions. Or, il est arrivé que les présidents ne mettent pas en œuvre un jugement de la Cour suprême. Certains présidents ont simplement menacé de ne pas obéir aux injonctions du juge tandis que d'autres ont réellement refusé d'obtempérer. Tel fût le cas en 1832 : dans l'arrêt Worcester v. Georgia¹², la Cour avait invalidé des décisions de l'État de la Géorgie relatives aux Indiens Cherokee vivant dans des réserves. Devant l'inertie de l'État de Géorgie, le président avait refusé d'envoyer des troupes pour faire exécuter le jugement – ce qu'il aurait dû faire, pourtant – arguant du fait que « puisque le juge Marshall avait pris sa décision, il n'avait qu'à la mettre en œuvre

^{10.} Clinton v. New York, 524 US 417 (1998).

Alexander Bickel (1962). The Least Dangerous Branch, Indianapolis, Bobbs-Merrill.

^{12. 31} US 515 (1832).

lui-même¹³ ». Dans le même esprit, la Cour de circuit du Maryland a estimé que la détention du soldat confédéré Merryman – détenu par le pouvoir militaire alors que le président Lincoln avait suspendu l'habeas corpus – était non fondée et elle a dépêché un marshall pour que le prisonnier lui soit remis et déféré devant un juge civil. Cet arrêt, un des rares cas de limitation du pouvoir présidentiel en temps de crise, est toutefois demeuré lettre morte, Lincoln ayant refusé d'obtempérer. Le juge a donc estimé dans Ex Parte Merryman¹⁴ que l'Exécutif avait excédé ses pouvoirs mais de nouveau, Lincoln a ignoré la décision et maintenu la détention de Merryman. Dans un autre cas, United States v. Burr¹⁵ en 1807, le juge Marshall avait enjoint le président Jefferson à comparaître au procès pour haute trahison de son ancien rival dans la course à la présidence; le président Jefferson avait refusé de le faire, se contentant de fournir une déclaration écrite. C'est cette autorité de facto relative de la chose jugée qui a conduit des observateurs à dire que « la Cour est la moins dangereuse de toutes les branches [de gouvernement] car la mise en œuvre de ses décisions dépend de la bonne volonté d'autres institutions¹⁶ ». Hamilton disait d'ailleurs qu'elle « n'a d'influence ni sur l'épée, ni sur le porte-monnaie¹⁷ ». C'est sans doute ce qui la rend prudente.

La prudence du juge et les questions politiques

Le juge s'abstient d'intervenir dans les domaines par trop politiques et surtout sensibles. Ce que l'on nomme désormais la doctrine de la question politique correspond à la volonté délibérée des juges de ne pas se risquer sur des terrains trop hasardeux. Cette doctrine¹⁸ inclut de manière générale ce qui touche aux relations internationales et en particulier les pouvoirs de guerre, le pouvoir de conclure des traités, et le pouvoir de lever l'impôt et dépenser¹⁹. Dès l'arrêt Marbury v. Madison le juge Marshall expliquait d'ailleurs que « les questions par

^{13.} Cité dans George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003). Op. cit., p. 393.

^{14.} Ex Parte Merryman, 17 F. Cas. 144 (1861).

^{15. 25} Fed. Cas. 38, nº 14692e CCDVa. 1807. Cette décision n'a pas impliqué la totalité de la Cour suprême mais simplement le juge dont cela était le district.

^{16.} Kevin T. McGuire et James A. Stimson (2004). «The Least Dangerous Branch Revisited: New Evidence on Supreme Court Responsiveness to Public Preferences», The Journal of Politics, vol. 66, n° 4, novembre, p. 1018-1035.

^{17.} Hamilton (1788). «The Federalist nº 78», dans Garry Wills (1982), The Federalist Papers by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, New York, Bantam Books, p. 393.

^{18.} Que l'on peut aisément rapprocher de la jurisprudence des «actes de gouvernement» en France. Voir l'arrêt de principe: CE 19 février 1875, Prince Napoléon, Rec. Lebon p. 155.

^{19.} Sur ce point: John A. Ferejohn et Larry D. Kramer (2002). «Independent Judges, Dependent Judiciary: Institutionalizing Judicial Restraint », New York University Law Review, 77, octobre, p. 962.

nature politique [...] ne peuvent être tranchées par cette Cour ». Ainsi, dans l'arrêt Foster v. Neilson²⁰, la Cour, saisie d'un litige frontalier entre les États-Unis et l'Espagne, refuse de se prononcer au motif qu'il s'agit d'une « question politique », qu'il n'appartient pas au juge de trancher. Mais c'est dans sa décision Luther v. Borden²¹ en 1849, que la Cour suprême a recours pour la première fois à la « doctrine des questions politiques » pour éviter de se prononcer sur le fond. Elle applique donc cette philosophie à des choix sensibles comme la décision d'acquérir la Louisiane ou encore de construire la bombe atomique. Cela correspond, de fait, à l'idée même de pouvoir discrétionnaire. Toutefois, cette notion est étirée artificiellement pour aboutir à la doctrine de la question politique car bien souvent, elle constitue la seule «issue de secours²² » pour la Cour. En réalité le juge, pour éviter de s'immiscer dans un dossier sensible, refuse d'interférer dans un litige où il considère que l'un des deux pouvoirs en conflit n'a pas utilisé toutes les voies de recours dont il dispose. Ainsi, dans les décisions, Dellums v. Bush²³ sur l'invasion de l'Irak en 1991 et Campbell v. Clinton²⁴ sur le Kosovo, le juge – même si en l'occurrence, ce n'est pas la Cour suprême qui s'est prononcée, mais des cours de districts – n'entend pas agir en lieu et place du Congrès.

La doctrine de la « question politique » a donc été développée par le pouvoir judiciaire pour éviter de devoir s'immiscer dans des conflits politiques entre institutions²⁵ et dans une zone grise, ce qui ne lui aurait valu que des ennuis. À ce titre le terrain des affaires étrangères, dont on aura compris qu'il fait partie de ces domaines délicats, est l'un des secteurs clés de développement de cette doctrine²⁶. Ainsi le juge est à la fois « strict gardien du droit et respectueux des zones où la formulation de la règle de droit se situe à un niveau supérieur à celui du contrôle²⁷ ». Car on ne peut omettre, malgré leur indépendance une fois en poste, que les juges sont nommés par le président, qui exerce par ce biais, un pouvoir considérable.

^{20. 2} Pet. 540 (1840).

^{21.} Luther v. Borden, 48 U.S. 1 (1849).

^{22.} Michael A. Genovese (1980). Op. cit., p. 166.

^{23. 752} F. Supp. (DC Cir. 1990).

^{24.} Campbell v. Clinton, 203 F. 3rd 19 (D.C. Cir. 2000), cert. denied 121 S. Ct 50 (2000).

^{25.} Voir Baker v. Carr, 369 U.S. 186, 217 (1962).

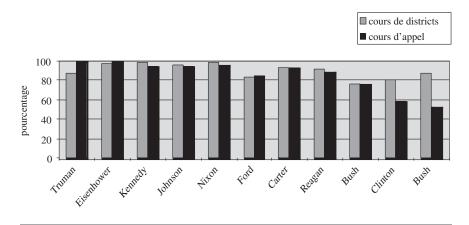
^{26.} Voir sur ce point: Maurice Finkelstein (1924). « Judicial Self-Limitation », Harvard Law Review, vol. 37, no 338, p. 347; Edwin B. Firmage (1977). « The War Powers and the Political Question Doctrine », University of Colorado Law Review, vol. 49, nº 65, p. 81; Thomas M. Franck (2001). Political Question - Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs, Princeton University Press; Louis Fisher et Nada Mourtada-Sabbah (2001). Is War Power a Political Question?, Huntington NY, Novinka Books.

^{27.} Georges Vedel (1996). «Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif», Cahiers du conseil constitutionnel, Deuxième semestre, nº 2.

Le pouvoir de nomination du président

En application de l'article II, section 2 de la Constitution, le président a le pouvoir de nommer les juges fédéraux, notamment les juges à la Cour suprême. Toutefois ce pouvoir est subordonné à la confirmation sénatoriale. En disposant que le président exerce ce pouvoir « avec les conseils et le consentement du Sénat », la Constitution instaure un partage du pouvoir de nomination dont les modalités ont été débattues par les constituants, selon qu'ils souhaitaient conférer l'essentiel de ce pouvoir au président ou au Congrès. Et de fait, le relatif flou de la Constitution permet un jeu constant d'équilibrage des pouvoirs...

Figure 4.1 Confirmation des juges



Source: D'après « History's Verdict », par Sarah Binder, Forrest Maltzman et Alan Murphy, *The New York Times*, disponible en ligne: http://www.nytimes.com/imagepages/2005/05/18/opinion/20050519_opchart.html.

La nomination, acte politique

La nomination des juges est par définition « un acte politique²⁸ ». Preuve en est, la mise en place d'une pratique destinée à mener à bien des nominations consensuelles, que l'on appelle la courtoisie sénatoriale (senatorial courtesy). En vertu de cet usage, qui n'a pas de fondement écrit, aucun des candidats à la magistrature n'est confirmé si les sénateurs du parti en place et de l'État concerné s'y opposent. Cette pratique, dont l'origine remonte à 1789 (depuis le rejet de la candidature de Benjamin Fishbourn) s'est généralisée, à tel point qu'elle revenait en

^{28.} Thomas Cronin, op. cit., p. 225.

1840, à ce que les sénateurs eux-mêmes proposent des listes de candidats acceptables au président. De toute évidence, cette pratique limitait grandement les pouvoirs du président. Aussi le président Carter a-t-il mis en place en 1977, par décret exécutif, une commission (la Circuit Court Nominating Commission) pour instituer un système plus méritocratique et moins politique. Dans le même temps, Carter avait demandé aux sénateurs de créer des commissions afin de le conseiller, ce qu'ils ont fait. Reagan a mis un terme à cette procédure en centralisant à la Maison-Blanche le procédé de sélection des candidats avec la création du President's Committee on Federal Judicial Selection²⁹ qui sera ensuite remplacé dans ces fonctions par le White House Counsel's Office. C'est donc incontestablement à compter de la présidence de Reagan que le président a vraiment acquis la haute main sur son pouvoir de nomination: le président va plus s'impliquer dans le processus de sélection des juges des cours d'appel et de la Cour suprême que des cours inférieures notamment parce que ces instances jouent un rôle déterminant dans l'élaboration de la jurisprudence fédérale³⁰. Sans que la pratique de senatorial courtesy n'ait véritablement disparu, la centralisation du processus de nomination opère toutefois un glissement vers une sélection en réalité plus idéologique des juges³¹. D'ailleurs, compte tenu tant du poids du Sénat que de la volonté de choisir des juges en conformité avec leur idéologie, les présidents ont progressivement développé tout un processus de filtrage des candidats, qui implique les sénateurs des États concernés mais aussi et surtout le ministère de la Justice. Dans ce processus le filtrage est devenu déterminant, au point que l'on parle parfois de *Litmus test*³², c'est-à-dire un ensemble de critères idéologiques prédéfinis pour évaluer les candidatures à un poste (on évoque notamment la position du juge putatif s'agissant de l'avortement ou du mariage gai). Toutefois, l'idéologie n'est pas toujours au cœur du choix présidentiel. Si, de toute évidence, le président Reagan a fait sciemment des choix idéologiques, de même

^{29.} John Anthony Maltese (1998). « The Presidency and the Judiciary », dans Michael Nelson, The Presidency and the Political System, Washington, Congressional Quarterly, p. 505.

^{30.} Voir Michael Comiskey (2004). Seeking Justices - The Judging of Supreme Court Nominees, Lawrence, University Press of Kansas, p. 10-11.

^{31.} Ronald D. Rotunda (2001). «The Role of Ideology in Confirming Federal Court Judges », The Georgetown Journal of Legal Ethics, automne; Stephen B. Presser (2001). «Should Ideology of Judicial Nominees Matter?: Is the Senate's Current Reconsideration of the Confirmation Process Justified?», Texas Review of Law Politics, nº 6, p. 245. D'autant que, pour contourner le processus de confirmation les présidents ont parfois nommé des juges hors des sessions parlementaires: le candidat doit bien sûr être confirmé lorsque le Sénat revient siéger mais il a eu le temps de faire ses preuves et donc d'influencer le processus de confirmation. Toutefois, cette pratique a été abandonnée en ce qui concerne la Cour suprême à compter de 1960.

^{32.} Roger Pilon (2002). «How Constitutional Corruption Has Led to Ideological Litmus Tests for Judicial Nominees », Policy Analysis, Cato Institute, nº 446, 6 août.

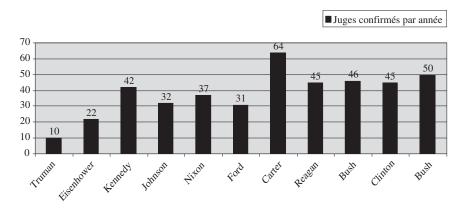
d'ailleurs que George H. Bush, Bill Clinton quant à lui a eu une démarche moins dogmatique et plus axée sur la promotion des femmes et des minorités raciales. La tendance paraît toutefois inversée depuis l'accession au pouvoir de George W. Bush, comme en témoigne la vague de nomination dans les cours d'appels fédérales³³.

La politisation accrue du processus de confirmation

On comprend donc que le processus de confirmation des candidats soit particulièrement délicat³⁴. Les auditions sont publiques pour les nominés à la Cour suprême depuis seulement 1949. Depuis 1955, les candidats sont systématiquement auditionnés et depuis 1981 les auditions sont retransmises par la télévision.

La publicité qui entoure désormais la campagne de nomination est une chose récente³⁵ et renforce cette politisation. C'est essentiellement sous la présidence de Reagan que la nature même du processus

Figure 4.2 Juges confirmés par année



Source: D'après « History's Verdict », par Sarah Binder, Forrest Maltzman et Alan Murphy, *The New York Times*, disponible en ligne: http://www.nytimes.com/imagepages/2005/05/18/opinion/20050519 opchart.html>.

^{33.} George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003). Op. cit., p. 389.

^{34.} Bryon J. Moraski et Charles R. Shipan (1999). «The Politics of Supreme Court Nominations: A Theory of Institutional Constraints and Choices», *American Journal of Political Science*, 43, octobre, p. 1069-1095.

^{35.} Voir Michael Comiskey (2004). Op. cit., p. 71-84.

a évolué. En juillet 1987, Reagan nomme le juge Robert H. Bork à la Cour suprême pour remplacer Lewis F. Powell qui était un des pivots, un des swing vote de la Cour suprême : le nouveau juge aurait donc le loisir d'influer sur la jurisprudence de la Haute juridiction. Or la jurisprudence conservatrice de Robert Bork à la Cour d'appel du District de Columbia et son rôle dans l'administration Nixon³⁶ laissaient augurer d'une évolution substantielle de la jurisprudence vers un réel conservatisme social et économique³⁷. Au terme de quatre mois d'intenses débats, le Sénat rejette la nomination de Bork par 58 voix contre 42. Reagan nomme alors Douglas H. Ginsburg, qui retirera sa candidature après qu'ait été rendue publique sa consommation récente de marijuana. C'est alors Anthony Kennedy, juge conservateur modéré, siégeant à la Cour d'appel du neuvième circuit, qui est nommé en lieu et place du juge Lewis Powell. Les débats autour de ce houleux processus de nomination constituent une nouveauté; John Maltese a d'ailleurs recensé les déclarations publiques faites par les présidents sur les nominations à la Cour suprême. Et Reagan à ce titre marque une rupture réelle dans la gestion présidentielle du processus de confirmation: c'est un total de 56 déclarations publiques qu'il fera sur le sujet (alors que les précédents oscillaient entre 0 et 3), modifiant la pratique présidentielle autour de la confirmation des juges. Depuis lors, le processus de confirmation est de plus en plus complexe et de plus en plus contesté³⁸. La politisation du processus de nomination des juges est généralement accrue en période de cohabitation. En effet, la cohabitation entre un président d'un parti et un Sénat de l'autre constitue un facteur de ralentissement important du processus de nomination³⁹. Ainsi, tandis que Clinton était confronté à compter de 1995, à un Congrès républicain, nombre de nominations sont restées en suspens et le président a dû passer par un long processus de négociations avec les sénateurs. À l'inverse, le président George W. Bush, bénéficiant d'un Sénat républicain, a pu grandement accélérer la nomination de juges conservateurs.

^{36.} Il est celui qui a limogé le procureur spécial Cox, lequel enquêtait sur ordre du Congrès sur le Watergate et avait enjoint la Maison-Blanche de fournir les enregistrements effectués dans le Bureau ovale. Nixon a donc demandé à Bork (après que ses prédécesseurs aient refusé de le faire et aient démissionné) de démettre Archibald Cox, ce qu'il a fait et qui est désormais connu comme le Saturday Night Massacre.

^{37.} Sur ce point, David M. O'Brien (2005). Storm Center: The Supreme Court in American Politics, New York, Norton & Company, 7e édition, p. 70.

^{38.} Voir Michael Comiskey (2004). Op. cit., p. 9. David S. Law (2004). «Appointing Federal Judges: The President, the Senate, and the Prisoner's Dilemma», Public Law and Legal Theory Research Paper Series, University of San Diego School of Law, Paper 24.

^{39.} Charles R. Shipan et Megan L. Shannon (2003). « Delaying Justice(s): A Duration Analysis of Supreme Court Confirmations », American Journal of Political Science, vol. 47, nº 4, octobre, p. 654-668.

Depuis l'origine, il y a eu « 148 nominations à la Cour suprême, dont 108 ont été effectivement nommées (quatre personnes ont été nommées et confirmées deux fois, huit ont décliné ou sont mortes avant leur entrée en fonctions, 28 n'ont pas été confirmées). Ainsi, dans 20 % des cas, les présidents ne sont pas parvenus à nommer la personne de leur choix. Ce qui constitue un taux d'échec supérieur au reste de la fonction publique fédérale⁴⁰ ». D'ailleurs au cours du XXe siècle, six des sept échecs à la confirmation à la Cour suprême ont eu lieu depuis la présidence de Johnson (deux sous Johnson, deux sous Nixon, deux sous Reagan), signe de la politisation du processus de confirmation. Au total, les trois quarts des nominés ont été confirmés, et plus des trois quarts venaient du même parti que le président. Il est en effet rare qu'un président nomme des juges qui ne sont pas de la même obédience⁴¹. Ainsi, les présidents ont le plus souvent nommé des hommes, blancs⁴², de formation juridique (tous étaient avocats) à la Haute juridiction.

Le pouvoir de façonner la politique

Les présidents modernes ont compris la puissance que leur conférait le pouvoir de nomination en les dotant de la faculté d'influencer les politiques (policies) et de façonner indirectement la politique. Tandis que l'institutionnalisation de la présidence conduit la Maison-Blanche à intervenir sans cesse dans la formulation et la mise en œuvre des politiques, ce sont souvent les services de la Maison-Blanche qui, dans les années récentes, ont effectué tout un travail de filtrage afin d'identifier des candidats potentiels à la magistrature puis de monter un dossier solide pour obtenir la confirmation sénatoriale: c'est là un « élément significatif de la présidence moderne⁴³ ». Au demeurant, bien qu'on parle relativement peu, le président exerce un pouvoir déterminant à travers la nomination des nombreux juges des cours fédérales de district et des cours d'appel. Il les nomme à vie, sous réserve de confirmation par le Sénat. Il a donc le pouvoir d'influencer durablement la jurisprudence fédérale en choisissant soigneusement ses nominations. Bien entendu, la Cour suprême, qui assure l'unité du droit, constitue la clé de voûte de cette influence sur les normes juridiques. Le président nomme donc ces neuf juges et parmi eux le juge en chef. S'il décide d'élever à ce dernier poste une personne qui siège

^{40.} George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003). Op. cit., p. 384.

^{41. 13} des 108 juges nommés à travers l'histoire de la Cour suprême appartenaient à un autre parti que celui du président. Voir Sheldon Goldman, Elliot Slotnick, Gerard Gryski et Gary Zuk (2001). «Clinton's Judges: Summing Up the Legacy», Judicature, vol. 84, mars-avril, p. 249.

^{42.} Seuls deux afro-américains et deux femmes ont été nommés dans l'histoire de la Cour suprême.

^{43.} Voir John Anthony Maltese. «The Presidency and the Judiciary», dans Michael Nelson, op. cit., p. 500-501.

déjà à la Cour suprême, elle doit de nouveau se présenter devant le Sénat pour être confirmée, comme ce fut le cas par exemple pour le juge Rehnquist, « élevé » au poste de juge en chef par Reagan en 1986. En 1959, alors qu'il était avocat et qu'il n'était pas encore nommé à la Cour suprême, William Rehnquist écrivait que cette dernière avait un pouvoir considérable, celui de façonner la politique; cela, constatait-il, imposait au Sénat de se préoccuper des opinions des candidats à la magistrature suprême⁴⁴. Puisque le président nomme ces juges à vie, il dispose véritablement de «la faculté d'influencer le cours des affaires nationales pour un quart de siècle après la fin de son mandat⁴⁵ ». Aujourd'hui six des neufs juges qui siègent à la Cour suprême ont été nommés par un président républicain (Reagan et Bush père). Il ne faut donc pas sous-estimer le pouvoir dont est ainsi doté le président⁴⁶. Toutefois, si 75 % des juges s'inscrivent dans la ligne politique et idéologique des présidents qui les ont nommés⁴⁷, il demeure qu'un quart d'entre eux en ont dévié⁴⁸. Ainsi, cette incidence indirecte du président sur la structure sociale, via la jurisprudence de la Cour suprême, a ses limites. Les juges tendent en effet à s'émanciper de la tutelle idéologique de l'autorité qui les a nommés. Le fait qu'ils soient nommés à vie est d'ailleurs, dans l'esprit des Pères fondateurs, la garantie de leur indépendance. C'est aînsi que Theodore Roosevelt faisait fréquemment part de son amertume à l'égard d'Oliver Wendell Holmes, qu'il avait nommé à la Cour suprême. De même, lorsque l'on demandait à Dwight Eisenhower s'il avait commis des erreurs durant ses mandats, sa réponse était « oui, deux, elles siègent toutes les deux à la Cour suprême⁴⁹ ». Truman disait de la même manière que sa nomination de Tom Clark à la Cour suprême était sa plus grande méprise: « je ne peux me souvenir d'une seule bonne décision de sa part⁵⁰ ». Il ajoutait « dès lors que vous nommez quelqu'un à la Cour, il cesse d'être votre ami⁵¹ ». C'est cette indépendance qui a permis à la Cour suprême de progressivement définir et délimiter l'étendue du pouvoir présidentiel.

^{44.} William Rehnquist, cité par John Anthony Maltese (1998). Op. cit. p. 503.

^{45.} David O'Brien (1988). «The Reagan Judges: His Most Enduring Legacy?», dans Charles O. Jones (dir.), The Reagan Legacy, Chatham, Chatham House, p. 68.

^{46.} James W. Davis (1995). Op. cit., p. 347.

^{47.} Robert Scigliano (1971). The Supreme Court and the President, New York, The Free Press, p. 146.

^{48.} Sur ce point, voir Thomas Cronin, op. cit., p. 225.

^{49.} Il évoquait là le juge en chef Earl Warren et le juge William J. Brennan, qui se sont avérés très libéraux, une fois à la Cour. Dwight Eisenhower cité par Henry J. Abraham (1999), Justices, Presidents and Senators: A History of U.S. Supreme Court Appointments from Washington to Clinton, Lanham, Rowman and Littlefield, p. 200.

^{50.} Cité par O'Brien, op. cit., p. 122.

^{51.} Harry Truman (1959). Leçons William Radner sur la Constitution, Université Columbia, New York, 28 avril, Truman Presidential Museum & Library, Independence, Missouri, PR 28 SR75-2, enregistré par WKCR (28 min.).

A DÉFINITION DU POUVOIR PRÉSIDENTIEL PAR LA COUR SUPRÊME

Tour à tour arbitre ou censeur, la Cour suprême influe par ses décisions sur la nature même du régime américain. Or, au travers de l'histoire, elle a plutôt fait pencher la balance des pouvoirs en faveur du président. De fait entre 1789 et 1979, seules 61 décisions concernant la politique intérieure et huit concernant la politique étrangère ont été prises en défaveur du président. Et parmi ces 69 décisions, seules 18 ont été prises en temps de crise⁵². Particulièrement bienveillant en période de crise, le pouvoir judiciaire a « joué un rôle déterminant dans la définition de la primauté de l'Exécutif en matière de politique étrangère⁵³ ».

Une jurisprudence généralement favorable au président des États-Unis

Le président bénéficie, de par son élection, d'une légitimité démocratique considérable, ce qui lui permet de se prévaloir, selon l'un des juges en chef de la Cour suprême, John Marshall, de « pouvoirs politiques importants » dont il « rend compte devant le pays et sa propre conscience⁵⁴ ». D'ailleurs, dès l'achat de la Louisiane par Jefferson, la Cour suprême aurait pu définir les termes de l'exercice du pouvoir présidentiel tout en affirmant son autorité. Elle ne l'a pourtant pas fait. Cette constante bienveillance de la Cour suprême transparaît tout au long de l'histoire constitutionnelle américaine, ainsi que le constate d'ailleurs le constitutionnaliste Clinton Rossiter: «le fait est que la Cour a fait plus dans l'histoire dans le sens de l'expansion des pouvoirs du président que dans celui de la contraction de son autorité⁵⁵ ». Ainsi devant le silence des juges, Lincoln a pu « dépenser des fonds publics sans appropriation, déclarer l'état d'urgence et appliquer la loi martiale, traduire des civils devant des cours militaires, fermer l'usage des services postaux aux "correspondances susceptibles de traîtrise" saisir des propriétés privées [...] sans aucune interférence des cours⁵⁶ ». On a d'ailleurs pu observer la même déférence durant la

^{52.} Michael A. Genovese (1980). The Supreme Court, the Constitution, and Presidential Power, Lanham, University Press of America, p. 242 et 264.

^{53.} Thomas E. Cronin et Michael A. Genovese (1998). The Paradoxes of the American Presidency, New York et Oxford, Oxford University Press, p. 226. Cela fera même dire à Thomas Cronin que la Cour ne s'est pas érigée en « protecteur fiable des droits et libertés en temps de crise », op. cit., p. 264.

^{54.} Cité par Edward Corwin (1984). The President: Office and Powers - 1787-1984, New York, New York University Press, 4e édition, p. 25.

^{55.} Clinton Rossiter (1960). The American Presidency, New York, Brace and World,

^{56.} George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003). Op. cit., p. 399.

guerre du Vietnam⁵⁷. La Cour suprême a souvent fait preuve d'une grande neutralité, en évitant de trancher des litiges controversés, ou en opérant des revirements de jurisprudence timorés (notamment en annonçant pour l'avenir un revirement sans l'appliquer à l'affaire pendante devant elle). Mais elle est également allée fréquemment au-delà de cette neutralité pour véritablement reconnaître - et ce faisant avaliser – l'étendue des pouvoirs du président.

La compréhension extensive de l'exécution des lois et la notion de pouvoirs implicites

Dans le cadre de la décision Mississippi v. Johnson⁵⁸, en 1867, l'État du Mississippi contestait la constitutionnalité de certains décrets du président (Reconstruction Acts). La Cour a rejeté cet argumentaire en consacrant la nature « purement exécutive et politique » (et ce faisant discrétionnaire) du pouvoir d'exécution des lois que détient le président. L'année suivante, elle entérine d'ailleurs cette décision dans un cas similaire impliquant l'Etat de Géorgie et confirmant que les chefs militaires représentent l'autorité exécutive du gouvernement⁵⁹. Très tôt, la Cour suprême valide des pouvoirs présidentiels qui ne figuraient pas explicitement dans la Constitution ou dans la loi. Dans Re Neagle, la Cour a ainsi considéré en 1890 que le président disposait de pouvoirs implicites (Inherent powers) pour défendre « la paix des États-Unis⁶⁰ ». La Haute juridiction a en effet estimé que les pouvoirs du président ne se limitaient pas à «appliquer les décisions du Congrès ou les traités américains » mais qu'ils incluaient les « droits, devoirs et obligations sous-tendus par la Constitution elle-même, l'état des relations internationales et tout ce qu'implique la forme du gouvernement déterminée par la Constitution ». La notion même de lois, puisque le président est chargé de leur application, était donc entendue ici de manière extensive. Plus encore, explique Michael Genovese, faire du président le «gardien de la paix nationale» revenait à lui donner une assise juridictionnelle extraordinaire pour justifier tout acte en lien avec la sécurité publique et le contrôle de désordres internes⁶¹. Or, à la suite d'une décision similaire en 1895, Clinton Rossiter admet que le pouvoir judiciaire a peut-être repoussé très loin les limites qu'il était possible d'imposer aux pouvoirs inhérents du président de « protéger la paix aux États-Unis 62 ». Pourtant, et bien que

^{57.} Voir Anthony A. D'Amato et Robert M. O'Neil (1972). The Judiciary and Vietnam, New York, St Martin's Press, p. 51-58.

^{58.} Mississippi v. Johnson, 71 US 475 (1867).

^{59.} Georgia v. Stanton, 6 Wall. 50 (1868).

^{60. 135 (}US) 1890.

^{61.} Michael Genovese (1980). Op. cit., p. 153.

^{62.} Clinton Rossiter (1976). The Supreme Court and the Commander in Chief, Ithaca, Cornell University Press, p. 41.

l'on puisse en effet considérer que le champ de compétences du pouvoir exécutif ait été considérablement élargi, la Cour confirme cette interprétation dans Re Debs, en 189563, avalisant l'envoi de troupes par le président Grover Cleveland pour briser une grève ferroviaire à Chicago.

La primauté de l'Exécutif

La tendance est confirmée au début du XXe siècle lorsque, dans une décision déterminante, la Cour reconnaît au président le pouvoir de révoquer – sans que l'accord du Sénat soit requis – les membres de son administration: ce faisant, la Haute juridiction le dote d'un pouvoir administratif considérable qui vient renforcer sa prépondérance et sa capacité à agir. Cette jurisprudence atteint son point culminant durant la Deuxième Guerre mondiale, tandis que le Congrès multiplie les délégations d'autorité: il confie de larges pans de compétences législatives au président. Pourtant, la Cour suprême n'invalide pas ces lois, que certains ont pourtant considérées comme des «incompétences négatives », des délégations abusives, voire une abdication de son pouvoir législatif. Ainsi, dans sa décision de 1944 Yakus v. United States⁶⁴, la Cour confirme la compétence de l'Office of Price Administration, organisme de lutte contre l'inflation chargé du contrôle des prix et, ce faisant, la délégation opérée par le Congrès au profit du pouvoir exécutif. Dans un jugement similaire, Bowles v. Willingham⁶⁵, la même année, la Cour admet également que cet organisme est compétent pour fixer le prix des loyers, réitérant sa jurisprudence et le principe accepté des délégations de pouvoirs au profit du pouvoir exécutif. De surcroît, en tranchant la question du veto législatif, dans Immigration and Naturalization service v. Chadha66, la Cour suprême a invalidé un usage particulièrement répandu durant les années 1970: en effet, le Congrès avait pris l'habitude de déléguer de larges compétences à l'Exécutif qu'il subordonnait à une censure ultérieure et éventuelle de l'une des chambres. La Cour a estimé que ce veto législatif contrevenait à la séparation des pouvoirs, au système de poids et de contrepoids et à la procédure législative telle qu'elle est formulée dans la Constitution. En d'autres termes, si la délégation de pouvoirs par le Congrès vers le pouvoir exécutif est admise, son exercice ne peut être ensuite subordonné à l'aval des parlementaires : elle est pleine et entière. Le célèbre constitutionnaliste, Edward Corwin, dénoncera ces délégations du pouvoir législatif vers le pouvoir exécutif – induisant un risque évident de tyrannie – en ce qu'elles portent directement atteinte aux

^{63. 158} US 564 (1895).

^{64. 321} US 414, 444 (1944).

^{65. 321} US 503 (1944).

^{66. 462} US 919 (1983).

droits individuels⁶⁷. D'autant qu'à l'inverse, la Cour suprême a cherché à préserver l'Exécutif de délégations abusives de son propre pouvoir. Dans Buckley v. Valeo⁶⁸, la Cour invalide en 1976, ce qu'elle a considéré comme un partage abusif du pouvoir présidentiel de nomination, s'agissant des nominations à la commission fédérale sur les élections (Federal Elections Commission, FEC). En application de la loi de 1974, la Chambre, le Sénat et le président se partageaient la nomination des six membres de la commission, à raison de deux chacun, mais la Cour a estimé que le pouvoir de nomination du président lui appartenait en propre et qu'il était simplement subordonné aux « conseils et accord du Sénat »: ce qui sous-tendait une confirmation des nominations et non l'exercice direct du pouvoir de nomination par le Congrès. La même philosophie a présidé à l'élaboration de la décision Bowsher v. Synar⁶⁹ en 1986 concernant l'attribution du pouvoir d'effectuer des coupes budgétaires à un agent du Congrès plutôt qu'au directeur de l'Office of Management and Budget. La Cour a estimé que cette disposition de la loi Gramm-Rudman-Hollings conférait au Congrès un pouvoir qui relevait « par nature » de la compétence exécutive. Elle a donc explicitement réservé à l'Exécutif le pouvoir de réaliser des coupes budgétaires et a donc préservé le président d'un transfert abusif de pouvoirs. Ainsi, par son interprétation des délégations de pouvoir, la Cour a renforcé l'assise du pouvoir exécutif. Cette pratique n'a cessé de s'amplifier, comme l'affirme Harold H. Koh: « depuis le Vietnam, la Cour est constamment intervenue [...] pour faire pencher la balance du pouvoir en politique étrangère en faveur du président⁷⁰ ». Ce faisant, la Haute juridiction a redéfini la place du président dans le système politique américain.

Une jurisprudence favorable en matière de crise nationale et d'affaires étrangères

L'affaire The Prize Cases⁷¹ constitue un apport important à la jurisprudence relative à la séparation des pouvoirs. Ce n'était pas la première fois que la Cour devait se prononcer sur la compétence du président, mais c'était la première fois qu'elle le faisait sur des actes pris dans un contexte de crise. Il y a en effet deux domaines – qui se recoupent parfois – où la Cour a laissé une marge de manœuvre considérable au

^{67.} Edward S. Corwin (1947). Total War and the Constitution, New York, Knopf, p. 45.

^{68. 424} US 1 (1976).

^{69. 478} US 714 (1986).

^{70. (1990).} The National Security Constitution, New Haven, Yale University, p. 134. Également: Martin S. Sheffer (1999). The Judicial Development of Presidential War Powers, Westport, Praeger, 224 p.

^{71. 67} US 635 (1863).

président: les situations de crise et les affaires étrangères⁷². Ainsi, la Cour a alors considéré que Lincoln avait, en application de la clause constitutionnelle relative au commandant en chef des forces armées, la compétence requise pour faire la guerre contre le Sud sans déclaration de guerre explicite du Congrès⁷³. Elle a en effet considéré que le président disposait d'un pouvoir discrétionnaire, qui lui permettait notamment de faire saisir les navires confédérés et d'imposer un blocus. Les situations de crise nationale, comme les suites de Pearl Harbor et la Deuxième Guerre mondiale, ont été le théâtre d'une jurisprudence qui s'inscrit dans le même esprit. Ainsi, l'arrêt Korematsu v. United States⁷⁴ de 1944: dans cette décision et celles qui l'accompagnent, la Cour suprême reconnaît au président des pouvoirs « de sécurité nationale», qui peuvent s'exercer en politique intérieure. La Haute juridiction va, en l'espèce, chercher à concilier différentes dispositions constitutionnelles antinomiques⁷⁵: elle fait prévaloir la clause de commandant en chef sur le 5^e amendement (égalité de tous devant la loi).

En matière d'affaires étrangères, dans sa décision United States v. Curtiss-Wright Export Corp. 76, la Cour a affirmé que le président est le seul porte-parole de la nation, le «seul organe du gouvernement fédéral en relations internationales ». Selon la Haute juridiction, sous ce régime, les pouvoirs du chef d'État « sont entiers et exclusifs ». En consacrant l'existence de pouvoirs inhérents, implicites du président, elle reconnaissait donc à ce dernier, selon nombre d'observateurs, une forme de souveraineté dans le système politique américain. En précisant d'ailleurs, dans Holmes v. Jennison⁷⁷, que les États fédérés ne pouvaient pas intervenir de façon souveraine en matière d'affaires étrangères, la Cour est également venue renforcer le rôle du gouvernement fédéral et, ce faisant, du président. Dans le même esprit, l'année suivante, dans United States v. Belmont⁷⁸, le président se voit confirmer le pouvoir – qui lui appartient en propre – de conclure des accords en forme simplifiée (executive agreements). La Cour ajoute d'ailleurs

^{72.} Elliot L. Richardson (1989). «Checks and Balances in Foreign Relations», American Journal of International Law, 83, p. 738.

^{73.} On se souviendra pourtant que seul le Congrès a le pouvoir de déclarer la guerre et que, des débats de l'Assemblée constituante, ressort le fait que seul le Congrès a le pouvoir ultime de mener le pays à la guerre.

^{74. 323} U.S. 214 (1944).

^{75.} Sur la notion d'antinomie et l'exercice de conciliation de principes de même intensité normative, voir Michel Clapié (1992). De la consécration des principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps, thèse, Montpellier I, notamment p. 145-146 et 234-235.

^{76. 299} US 304 (1936).

^{77. 14} Pet. 540 (1840).

^{78. 310} US 324 (1937).

que ces accords, à valeur supra législative et infra constitutionnelle⁷⁹, ont la même force juridique que les traités internationaux dûment ratifiés par le Sénat. En 1980, dans Goldwater v. Carter⁸⁰, la Cour a de facto avalisé le pouvoir unilatéral (sans consultation du Sénat) du président de dénoncer un traité international, en l'occurrence le traité de défense conclu avec Taiwan: en effet, en considérant que le Congrès n'avait pas usé de tous ses pouvoirs pour s'opposer au président, la Cour a estimé qu'elle n'interférerait qu'en cas d'impasse juridique. En refusant subséquemment de trancher ce litige, la Cour a débouté le sénateur Barry Goldwater et a tacitement confirmé la primauté du président en matière de politique étrangère⁸¹.

En confirmant, de surcroît, l'immunité civile du président dans sa décision Nixon v. Fitzgerald⁸², il est certain que la Cour a fait pencher la balance des pouvoirs en faveur de l'Exécutif. L'ensemble de la jurisprudence de la Cour suprême abonde donc dans ce sens. Toutefois, il ne faut pas voir la Haute juridiction comme une simple chambre chargée d'avaliser les actes du pouvoir en place. Elle occupe, avec prudence certes, pleinement sa place de « poids et contrepoids » dans le système politique américain, et use de sa faculté d'empêcher, de limiter et de contraindre le président.

Le contrepoids de la Cour suprême

La Cour a connu des confrontations virulentes « avec les plus dynamiques et les plus populaires des présidents de l'histoire⁸³ ». Elle s'est parfois opposée frontalement au président, lorsque ce dernier outrepassait ses pouvoirs de façon outrancière. Ainsi, trois grandes périodes constituent des périodes d'affrontement entre le pouvoir exécutif et le pouvoir juridictionnel: la guerre civile, le New Deal et le Watergate⁸⁴.

L'épopée du New Deal

La Cour ne se risquera pas à affronter directement Abraham Lincoln sur le terrain de la guerre civile: ses décisions interviendront longtemps

^{79.} La décision Ware v. Hylton affirme la primauté des traités sur les lois nationales, 3 Dall. 199 (1796).

^{80. 444} US 996 (1980).

^{81.} Dans le même sens: Dames & Moore v. Regan, 453 U.S. 654, 662-665 (1981).

^{82. 457} US 731 (1982).

^{83.} Robert H. Jackson (1941). The Struggle: Judicial Supremacy, New York, Vintage

^{84.} James W. Davis (1995). The American Presidency, Westport, Praeger, p. 334.

après les événements en cause⁸⁵. Par contre, Franklin D. Roosevelt est le premier président à rencontrer une véritable résistance de la Cour suprême. En 1935 en effet, elle invalide l'essentiel des dispositions instaurant le New Deal: le lundi 27 mai 1935, désormais connu comme le «lundi noir», les neuf juges de la Cour suprême ont jugé que des dispositions centrales au New Deal étaient inconstitutionnelles, notamment le National Industrial Recovery Act ainsi que des dispositifs relatifs au salaire minimum ou à certaines réformes économiques⁸⁶. Furieux de ce contretemps, et considérant qu'il était légitimement investi d'un mandat clair de réforme par l'électorat américain, Roosevelt annonce un plan de représailles, que l'on a appelé le courtpacking plan: il envisageait d'accroître substantiellement le nombre de juges afin de faire rentrer plus de magistrats et notamment de renverser la majorité de la Cour suprême. En effet, après sa réélection en 1936, las de voir ses réformes bloquées par la Cour suprême, Roosevelt dépose le 5 février 1937 un projet de loi au Congrès, le Judiciary Reorganization Bill. Si le projet vise l'ensemble des tribunaux fédéraux, il intéresse au premier chef la Cour suprême. Il prévoit la possibilité de pouvoir ajouter des nouveaux juges à la Cour suprême pour chaque juge qui n'aurait pas pris sa retraite six mois après son 70e anniversaire: le nombre de magistrats de la Haute juridiction aurait ainsi pu monter jusqu'à 1587. Au terme d'une longue bataille politique, la Commission des Affaires judiciaires du Sénat finit par rejeter le projet. Toutefois, avant même que le Sénat ne se soit prononcé, la Cour opère un revirement – politiquement prudent – de sa jurisprudence en validant les dispositions afférentes au New Deal et pendantes devant elle⁸⁸. De surcroît, en moins de deux ans, trois juges très conservateurs ont démissionné et ont été remplacés par des juges plus libéraux⁸⁹. Ce n'était pas la première fois que le président l'emportait, au terme d'une douloureuse confrontation. Ainsi, « Jefferson a répliqué

^{85.} De la même manière, cinq ans plus tard, dans Ex-parte Milligan, la Cour a choisi de limiter l'autorité militaire du président. Mais elle se prononçait sur des questions relatives à la guerre civile alors que Lincoln était mort. D'abord durant la guerre civile, elle a attendu un an après la mort de Lincoln pour se prononcer sur la suspension de l'habeas corpus alors même que les cours civiles étaient en fonction. 71 US 2 (1866).

^{86. 295} U.S. 495 (1935).

^{87.} Sur ce point, voir Claude Corbo (2004). Les États-Unis d'Amérique - Les institutions politiques, Tome 2, Montréal, Septentrion, p. 284.

^{88.} National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel, 301 U.S. 1 (1937). West Coast Hotel Co. v. Parrish, 300 U.S. 379 (1937). Ces décisions sont souvent appelées « the switch on time that save nine », le revirement opéré à temps pour sauver les neufs juges du plan de représailles des Newdealers.

^{89.} Sur ce conflit opposant le président à la Cour suprême, voir Denise Artaud (1973). Le New Deal, Paris, Armand Colin, coll. «U», p. 191-198.

en utilisant la procédure d'impeachment. Jackson a nié son autorité. [...] Wilson a essayé de libéraliser sa composition [tandis que] Franklin D. Roosevelt a proposé de la réorganiser⁹⁰ ».

Les limites des pouvoirs présidentiels

Les affrontements inter-institutionnels ne se soldent pas nécessairement ainsi. Fréquemment, la Cour parvient à limiter véritablement le champ d'action du président, notamment lorsqu'il outrepasse ses pouvoirs. Tel est le cas durant la guerre de Corée, tandis que le Pentagone envisage la possibilité d'une offensive chinoise importante. Alors que la production d'acier est insuffisante pour faire face aux besoins de guerre des États-Unis, la perspective d'une grève des travailleurs de l'acier place le président Truman devant un dilemme. Il choisit de ne pas courir le risque d'une grève générale et fait saisir une grande partie des usines de production d'acier (86 % des compagnies productrices, 200 usines, 600 000 travailleurs, représentant 95 % de la production nationale⁹¹). La Cour, rappelant que le fondement du pouvoir du président repose sur la Constitution et les lois du Congrès, considère que le décret exécutif 10340 est dépourvu de base légale. Si la Cour reconnaît l'existence de pouvoirs d'urgence implicites, il reste, qu'en l'espèce, les juges ont considéré que justement, il n'y avait pas d'urgence: puisqu'il ne s'agissait pas d'une crise nationale, le président ne pouvait pas invoquer le plein usage de ses pouvoirs de guerre⁹². On dit d'ailleurs des juges de la Cour suprême qu'ils «s'attachent à cultiver la passion de l'ingratitude⁹³»: bien qu'ils soient nommés par le président, et bien qu'ils aient été choisis en raison de leur obédience politique, les juges tendent à s'émanciper de la politique lorsqu'ils accèdent à la magistrature suprême. En effet, alors même que le président Nixon avait nommé quatre des neufs membres de la Haute juridiction, cette dernière s'est érigée en gardienne des dogmes républicains, invalidant plusieurs décisions importantes de l'administration en place.

La crise du Watergate

Durant la guerre du Vietnam, Daniel Ellsberg, travaillant au Pentagone puis à la Rand Corporation, obtient un ensemble de documents classifiés (History of U.S. Decision-Making Process on Vietnam Policy) dont il orchestre la fuite dans la presse et notamment au New York

^{90.} Robert H. Jackson (1941). The Struggle: Judicial Supremacy, New York, Vintage Books, p. x.

^{91.} Thomas Cronin, op. cit., p. 266.

^{92.} Youngstown Sheet and Tobe co. v. Sawyer, 343 US 579 (1952).

^{93.} Jean Gicquel (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 18e édition p. 279.

Times. Ce que l'on appellera désormais les Pentagon Papers font la démonstration, alors que la guerre du Vietnam est de plus en plus impopulaire chez les Américains, de l'incurie du gouvernement et surtout de l'ampleur du désastre au Vietnam. L'administration Nixon tente alors de faire interdire la publication des *Pentagon Papers*. En vain. Dans *The New* York Times Co. v. United States 94, la Cour suprême, saisie du litige, invalide l'interdiction de publication et rejette l'argument invoqué par la Maison-Blanche de protection de la sécurité nationale. L'année suivante, dans une décision *United States* v. *United States District Court*⁹⁵, la Cour sanctionne des écoutes électroniques qui ne reposaient pas sur une autorisation explicite au motif qu'un tel procédé contrevenait à l'esprit du premier et du quatrième amendements. La portée de ce jugement, étendu d'ailleurs aux écoutes à l'étranger⁹⁶, a été telle que l'administration Carter a assuré qu'elle ne conduirait aucune écoute sans l'accord préalable d'un juge. Enfin, la jurisprudence du Watergate atteint son paroxysme avec la décision *United States* v. *Nixon*⁹⁷, en 1974: dans cet arrêt qui sonne le glas de la présidence Nixon, la Cour estime que le président ne peut invoquer indûment le privilège de l'Exécutif. Elle impose alors unanimements à Nixon de communiquer les enregistrements des conversations tenues à la Maison-Blanche, conversations qui allaient révéler l'implication directe de la Maison-Blanche dans l'affaire du Watergate. On peut donc retirer deux apports essentiels de cette décision: d'une part, la Cour valide l'existence constitutionnelle du privilège de l'Exécutif (ce qui, en soi, abonde dans le sens de la primauté du pouvoir exécutif) mais d'autre part, elle en dessine les contours et elle en établit le caractère relatif, en subordonnant son exercice, non au bon vouloir du président, mais à l'arbitrage des juges. Les arrêts qui suivent confirment la tendance. Ainsi dans Train v. New York⁹⁸ en 1975, la Cour se prononce sur la question de l'impoundment, c'est-à-dire la pratique selon laquelle les présidents s'opposent à la dépense de crédits spécifiquement alloués par le Congrès⁹⁹. Or parce que Nixon en avait abusé, ces méthodes ont été explicitement condamnées par le pouvoir judiciaire.

^{94. 403} US 713 (1971).

^{95. 407} US 297 (1972).

^{96.} On notera que l'administration aurait essayé d'influencer directement les juges, lorsque en 1969, des «officiels du Département de la Justice rendent visite au juge Brennan et au juge en chef Warren pour leur faire part du souci de l'administration quant aux répercussions de ces décisions. Mais il semblerait, selon Warren, que cette visite n'ait eu aucune influence sur la décision de la Cour». George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003). Presidential Leadership -Politics and Policy Making, Balmont, Thomson Wadsworth, 6e édition, p. 392.

^{97. 418} US 683 (1974).

^{98. 420} US 35 (1975).

^{99.} C'est ainsi que le président Jefferson avait refusé en 1830 de dépenser les 50 000 dollars prévus par le Congrès pour disposer des canonnières sur le Mississippi afin de protéger la frontière. Selon W. Craig Bledsoe, Christopher J. Bosso et Mark J. Rozell (1997). «Chief executive», dans Powers of the Presidency, Washington, Congressional Quarterly, 2e édition, p. 39.

La délimitation contemporaine du pouvoir exécutif

Même après la démission de Nixon, la Cour suprême continuera à borner le pouvoir exécutif, à en définir les limites. Ainsi, elle confirme, contre l'avis du président Reagan, dans sa décision Morrison v. Olson¹⁰⁰, la constitutionnalité de l'institution du procureur indépendant (Independant counsel) mis en place, à la suite des errements du président Nixon, par le Ethics in Government Act de 1978. De même, et bien que la Cour ait reconnu l'immunité de principe du président, elle lui refuse l'immunité civile¹⁰¹ pour les actes commis hors de l'exercice de ses fonctions, autorisant donc la poursuite intentée par Paula Jones contre le président Clinton. Si l'immunité doit permettre de protéger le président des attaques fantaisistes, elle ne doit pas l'autoriser à se soustraire à la sanction des actes commis hors de l'exercice de ses fonctions. Dans la décision Bush v. Gore¹⁰², c'est la première fois depuis l'affaire des Pentagon Papers et des écoutes de la Maison-Blanche que le pouvoir judiciaire se frotte à nouveau directement au fonctionnement de la présidence¹⁰³. Le séisme politique engendré par le 11 septembre va pourtant condamner les juges au mutisme, enclins qu'ils sont à laisser plus de place au pouvoir exécutif durant les périodes de crise nationale. Toutefois, à compter de 2004, la Cour suprême choisit à nouveau d'intervenir et de limiter le pouvoir présidentiel, comme par exemple dans l'affaire Hamdi v. Rumsfeld¹⁰⁴. Sur le cas de Yaser Édam Hamdi, citoyen américain d'origine saoudienne arrêté en Afghanistan fin 2001, incarcéré sans inculpation depuis en Caroline du Sud et qualifié de « combattant ennemi » par le gouvernement¹⁰⁵, la Cour va soigneusement éviter d'aborder directement la question du pouvoir présidentiel. Mais implicitement, elle rejette l'idée de pouvoir exclusif du président, en disposant que « l'état de guerre ne constitue pas un blanc-seing pour celui-ci dès lors qu'il touche aux droits des citoyens». C'est un gain important pour les Américains incarcérés à la suite des événements du 11 septembre. Dans la décision Rumsfeld v. Padilla rendue le même jour, la Cour se prononce sur la notion de combattant et sur les droits de la défense dont bénéficie un citoyen américain. José Padilla, de nationalité américaine, est arrêté à l'aéroport de Chicago à son retour du Pakistan. Il est initialement détenu comme témoin dans l'enquête sur le réseau Al Qaida, puis qualifié de combattant ennemi par le département de la

^{100. 487} US 654 (1988).

^{101.} Clinton v. Jones. 520 US 681 (1997).

^{102. 531} US 98 (2000).

^{103.} Samuel Issacharoff (2003). « The Enabling Role of Democratic Constitutionalism: Fixed Rules and Some Implications for Contested Presidential Elections », Texas Law Review, vol. 81, p. 2000.

^{104.} Décision du 28 juin 2004, à paraître.

^{105.} Voir Roberto Iraola (2003). «Enemy Combatants, the Courts, and the Constitution », Oklahoma Law Review, vol. 56, nº 3, automne.

défense ce qui permet son incarcération pour un temps indéfini. Lorsque le litige est porté devant la Cour suprême, la question de droit posée est de savoir si l'autorisation d'utiliser la force militaire, votée par le Congrès au président, donne le droit à ce dernier de détenir un citoven national au motif qu'il est un « combattant ennemi ». La Cour n'a pas tranché au fond, mais elle a ouvert la porte sur l'invalidation possible de la requalification du statut de témoin en combattant par le pouvoir exécutif. Elle laisse donc présager d'une limitation du pouvoir du président en période de crise. Enfin, dans Rasul v. Bush et dans Alodah v. United States, affaires toutes deux tranchées également le 28 juin 2004, la question est de savoir si les cours américaines sont compétentes pour des litiges relatifs à des citoyens non américains détenus par l'armée américaine sur la base de Guantanamo. Là également la Cour suprême, par la plume du juge Stevens, se prononce en faveur des requérants, considérant que la détention à Guantanamo équivaut à être détenu aux États-Unis. En affirmant la compétence des cours civiles sur ces détenus, elle limite donc d'autant le pouvoir discrétionnaire de l'Exécutif¹⁰⁶ et surtout l'interprétation extensive que faisait ce dernier de la clause du commandant en chef et de l'aval accordé par le Congrès.



Le droit est une pratique sociale interprétative¹⁰⁷. Et son interprète principal acquiert donc le pouvoir de définir les normes des pratiques sociales. Jefferson voyait la Constitution comme un texte vivant, susceptible de s'adapter aux circonstances et aux évolutions sociétales. Or, même si l'on reconnaît la suprématie du pouvoir juridictionnel, seul interprète autorisé de la Constitution¹⁰⁸, les pratiques constitutionnelles demeurent déterminantes: le droit constitutionnel est donc le fait d'une pluralité d'acteurs. Ce qui en soi rend justice à la pluralité de sources de la Constitution¹⁰⁹. Ainsi, plusieurs fois les États-Unis ont changé « d'État sans changer de constitution¹¹⁰ ». La grande plasticité de ce texte fondamental repose donc sur l'interprétation qu'en font les

^{106.} John W. Dean (2004). The U.S. Supreme Court and the Imperial Presidency, FindLaw's Legal Commentary, 16 janvier [disponible en ligne: http://writ.findlaw.com/dean/20040116.html (consulté le 31 mai 2005).

^{107.} Ronald Dworkin (1994). L'empire du droit, Paris, Presses universitaires de France,

^{108.} Voir Gaston Jèze (1913). «De la force de vérité légale attachée par la loi à l'acte juridictionnel », Revue du droit public, p. 137. Michel Troper (1995). «La liberté d'interprétation du juge constitutionnel », Interprétation et droit, Bruxelles, Bruylant, p. 237.

^{109.} Marcel Prélot (1964) dans Edgar Faure et Louis Trotabas (1964). L'État, Paris, Encyclopédie française, tome X, p. 207.

^{110.} Elisabeth Zoller (2001). «Le rôle de la Cour suprême dans le système américain de gouvernement », Mélanges Waline, Dalloz, p. 166.

institutions. Selon que l'on place ou non la Cour au centre du jeu, il y a deux lectures du rôle de la Cour suprême: l'une restrictive est identifiée comme strict constructionism, l'autre extensive, est dite d'activisme judiciaire. Toutefois, quelles que soient les écoles de pensée, force est de constater que, globalement, au travers de l'histoire américaine, « le nombre de confrontations entre le président et la Cour suprême est relativement bas¹¹¹ ». La Cour invalide le plus fréquemment des décisions de politique intérieure et se montre généralement plus réservée en politique étrangère. Dans ce dernier cas de figure, la plupart du temps, elle va se satisfaire d'un mandat général pour valider les actes du président. Il y a, entre le juge et le président, une différence de taille: seul le président incarne véritablement la souveraineté populaire puisqu'il est le seul à disposer de la légitimité démocratique. C'est ce qui fonde sans nul doute la prudence du juge et sa déférence. Toutefois, sous l'empire du régime des checks and balances, la Cour a tout de même défini les limites de la présidence: elle a admis que le président pouvait outrepasser ses pouvoirs traditionnels et constitutionnels pour recourir à des pouvoirs implicites ou inhérents lorsqu'une situation de crise le justifiait. La Haute juridiction a ainsi pu déterminer les contours de ce qu'est une crise pour fonder l'usage de pouvoirs exceptionnels¹¹².

De façon générale, la plupart des observateurs conviennent que la Cour suprême a constamment fait pencher la balance des pouvoirs en faveur du président. Toutefois, il est irréaliste, comme le souligne le juge Scalia, « de parler de la Cour suprême comme d'une institution figée, immuable » ; il s'agit plutôt d'une instance qui « reflète nécessairement et d'une manière ou d'une autre l'état de la société dans laquelle elle s'inscrit¹¹³ ». Même dans le cas où la Haute juridiction s'est opposée au président, comme lors du Watergate, il convient de souligner le fait que la Cour n'a véritablement agi «que lorsque la presse, l'opinion publique et le Congrès en étaient déjà aux armes¹¹⁴ ». Il ne faut donc pas surestimer le pouvoir du président, d'influer sur

^{111.} James W. Davis, op. cit., p. 343.

^{112.} Voir Michael J. Gerhardt (2002). «Crisis and Constitutionalism », Montana Law Review, nº 63, été, p. 277 et suiv.

^{113.} Cité par O'Brien, Storm Center, p. 343. Dans le même sens, les analyses suivantes sont intéressantes: Robert Dahl (1957). « Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-maker », Journal of Public Law, vol. 6, nº 2, p. 279-295; John Gates (1987). «Partisan Realignment, Unconstitutional State Policies, and the U.S. Supreme Court, 1837-1964 », American Journal of Political Science, vol. 31, nº 2, p. 259-280; Michael W. Link (1995). «Tracking Public in the Supreme Court: Cross-Time Analyses of Criminal Procedure and Civil Rights Cases », Political Research Quarterly, vol. 48, nº 1, p. 61-78.

^{114.} Thomas Cronin, op. cit., p. 264.

la société américaine à travers la nomination des juges à la Cour suprême. En effet, la Haute juridiction a fait preuve d'une grande sensibilité aux réalités sociales¹¹⁵: c'est ce qui fait d'elle la moins dangereuse de toutes les branches du pouvoir aux États-Unis.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- CHAMPLIN, L. et A. SCHWARTZ (1984-1985). « Political Question Doctrine and Allocation of the Foreign Affairs Powers », Hofstra Law Review, 13.
- COMISKEY, M. (2004). Seeking Justices The Judging of Supreme Court Nominees, Lawrence, University of Kansas Press.
- Franck, T.M. (2001). Political Question Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs, Princeton University Press.
- GENOVESE, M.A. (1980). The Supreme Court, the Constitution, and Presidential Power, Lanham, University Press of America.
- IRAOLA, R. (2003). «Enemy Combatants, the Courts, and the Constitution», Oklahoma Law Review, vol. 56, nº 3, automne.
- McGuire, K.T. et James A. Stimson (2004). «The Least Dangerous Branch Revisited: New Evidence on Supreme Court Responsiveness to Public Preferences », The Journal of Politics, vol. 66, nº 4, novembre.
- Scigliano, R. (1971). The Supreme Court and the President, New York, The Free Press.
- TUNC, A. (1952). «Les pouvoirs du président des États-Unis et l'arrêt de la Cour suprême relatif à la saisie des aciéries », Revue internationale de droit comparé, 735.
- ZOLLER, É. (2001). « Le rôle de la Cour suprême dans le système américain de gouvernement », Mélanges Waline, Paris, Dalloz.

^{115.} Voir sur ce point, Kevin T. McGuire et James A. Stimson (2004). «The Least Dangerous Branch Revisited: New Evidence on Supreme Court Responsiveness to Public Preferences », The Journal of Politics, vol. 66, nº 4, novembre, p. 1018-1035.



PARTIE 2

Le président et son administration

La croissance du pouvoir exécutif est à la mesure de l'augmentation de l'intervention de l'État. Sous l'effet des politiques sociales du New Deal, l'essor de l'État providence, l'interventionnisme durant la Guerre froide, mais aussi les politiques de contrôle mises en place durant les périodes de crise, l'État fédéral est sans cesse plus présent. Parce qu'il lui est aisé de prévaloir sur un Congrès partisan et divisé, parce qu'il contrôle une administration importante que n'a guère entamée la politique d'amincissement reaganienne, le président est puissant. La présidence impériale n'est pas seulement un mythe, elle est également réalité en ce sens que son titulaire a les moyens de ses politiques, les leviers pour faire céder ses opposants et les verrous pour freiner ses détracteurs. Pour autant la présidence impériale n'est pas absolue car l'unité du pouvoir exécutif est en fait illusoire. En effet, « la présidence est une autorité fragmentée dans un système de pouvoirs séparés¹ ». D'ailleurs, certains parmi les Pères fondateurs voyaient au sein même de l'Exécutif, un système de poids et de contrepoids qui serait en mesure, de l'intérieur, de contrebalancer les pouvoirs du président. Si cette idée ne s'est jamais traduite dans les dispositions constitutionnelles, « si le Chief Executive anime le système américain, [il reste qu']il ne le domine ni le maîtrise, à la différence de son homologue français, en régime présidentialiste² ».

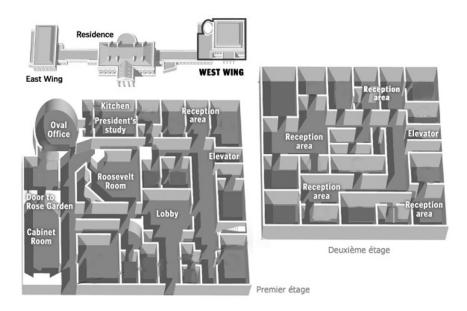
Face à une bureaucratie complexe, animée par de longues luttes intestines, les présidents ont cherché à centraliser le pouvoir, en usant – et se dotant – des moyens pour agir en véritable chef de gouvernement, mais aussi en créant, au sein de la Maison-Blanche, des équipes de fidèles conseillers.

Les «hommes du président» — ses conseillers — concentrent aujourd'hui l'essentiel du pouvoir dans l'aile Ouest, à la Maison-Blanche: doués d'une grande réactivité, puisque leur nomination n'est pas soumise à la confirmation sénatoriale, ces conseillers sont désormais au cœur du processus décisionnel. Tout repose alors sur le style du président, sa personnalité, son mode de gestion. Le pouvoir exécutif est avant tout ce qu'en fait le président.

^{1.} Pierre Avril, cité par Jean Gicquel (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 18e édition, p. 273.

^{2.} Ibid., p. 260.

Le plan de l'aile Ouest de la Maison-Blanche (West Wing)





Le président, chef de gouvernement

Élisabeth Vallet et Joël Plouffe

« Un exécutif faible sous-tend un gouvernement faible. [...] Et un gouvernement non fonctionnel est de fait un mauvais gouverne $ment *^1$

^{1.} Madison (1788). «Federalist paper» nº 70, 15 mars, dans Garry Wills (1982), The «Federalist Papers» by Alexander Hamilton, James Madison and John Jay, New York, Bantam, p. 355.

La Constitution, article II, section 1, confère au président des États-Unis et de façon fort succincte, le pouvoir exécutif fédéral. Puisque l'Exécutif est monocéphale, l'intégralité du pouvoir revient donc en principe au président. C'est ce qu'affirmait Madison: « puisque la Constitution a investi le président de tout le pouvoir exécutif, il peut affirmer que la législature n'a aucun droit de diminuer ou modifier son autorité exécutive² ». Ainsi, le pouvoir exécutif appartiendrait tout entier au seul président sans qu'une entité exécutive, ou une autre institution politique ne puisse le lui contester. Ce principe sous-tend l'unité du pouvoir exécutif, aujourd'hui assez globalement admise par la doctrine³, que l'on pourrait être tenté de nuancer au vu des nombreuses agences « exécutives » autonomes, œuvrant dans la même sphère de compétences, mais créées et contrôlées par le Congrès.

Il reste qu'au regard de la Constitution américaine, le pouvoir exécutif est confié au président et à lui seul. C'est donc sur cette base que les auteurs ont élaboré « la théorie du chef administrateur⁴ » en vertu de laquelle la Constitution établit une structure hiérarchique avec au sommet le président, doté de l'autorité nécessaire pour exercer son pouvoir, voire pour imposer ses vues à ses ministres, même si la loi en dispose autrement. Derrière cette théorie, qui est parfois encore elle-même sujette à controverse⁵, il y a le principe du pouvoir administratif discrétionnaire du président, qui lui donne, dans le strict respect de la Constitution et de la loi, une certaine autonomie réglementaire. En véritable chef de gouvernement, le président est donc l'unique détenteur du pouvoir exécutif et l'incarnation du pouvoir gouvernemental, même si, derrière lui, le vice-président s'inscrit en garant de la continuité politique de l'État.

E PRÉSIDENT, INCARNATION UNIQUE DU GOUVERNEMENT

Le fait que le président américain cumule les fonctions de chef d'État et de gouvernement définit un cadre d'exercice du pouvoir exécutif qui donne la mesure de son étendue: son ampleur dépend très largement

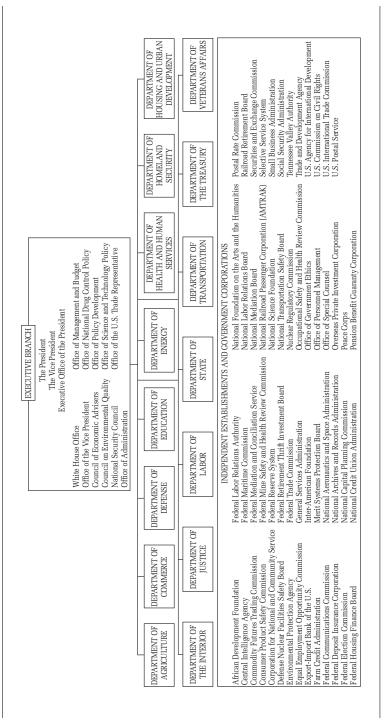
^{2.} Joseph Gales (dir.) (1834). The Debates and Proceedings in the Congress of the United States (Annals of Congress, 1789), Washington, Gales and Seaton, Washington, 1834, vol. 1, p. 463.

^{3.} Saikrishna Bangalore Prakash (1992-1993). « Hail to the Chief Administrator: The Framers and the President's Administrative Powers», Yale Law Journal, 102,

^{4.} Sur la Chief Administrator Theory, voir Steven G. Calabresi et Kevin H. Rhodes (1992). «The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary», Harvard Law Review, 105, p. 1153.

^{5.} Voir par exemple, Harold H. Bruff (1989). « Presidential Management of Agency Rulemaking», George Washington Law Review, 57, p. 539.

Figure 5.1 La branche exécutive



Source: D'après U.S. Government Manual, http://bensguide.gpo.gov/files/gov_chart.pdf (juin 2005).

de l'interprétation qu'en fait le président. Ce dernier est effectivement au cœur du pouvoir exécutif en sa qualité de chef de gouvernement. Il en constitue la pierre angulaire, puisque c'est lui qui dirige le Cabinet, qui détient le pouvoir normatif, le pouvoir de nomination, et c'est vers lui que converge l'ensemble des données produites par l'administration.

Le président joue donc un rôle central. Et le symbole de l'unité de l'Exécutif qu'il représente s'illustre plus encore à travers l'exercice de son pouvoir normatif.

Le pouvoir normatif du président

Le fait que la Constitution confère au président le pouvoir exécutif se traduit directement dans l'exercice du pouvoir normatif. En effet, le président est seul détenteur du pouvoir réglementaire puisqu'en application de la Constitution, il lui appartient de veiller à l'exécution des lois⁶. Il s'agit là d'un pouvoir considérable, entendu extensivement par la Cour suprême, renforcé par la croissance de la bureaucratie, qui permet au président d'étendre son assise sur l'ensemble de la branche exécutive⁷. Si son pouvoir réglementaire reste subordonné soit à la Constitution soit à la loi⁸, le président l'exerce en émettant des directives présidentielles dont la forme et l'appellation varient comme on peut le voir à travers l'exemple des directives sur la sécurité nationale.

^{6.} Ce qu'on appelle la *Take care clause*, Saikrishna Bangalore Prakash (1992-1993), op. cit., p. 1000-1003. Voir Lawrence Lessig et Cass R. Sunstein (1994). «The President and the Administration », Columbia Law Review, vol. 94, nº 1, janvier,

^{7.} Sur cet aspect: Louis Fisher et Ronald C. Moe (1981). « Presidential Reorganization Authority: Is It Worth the Cost?», Political Science Quarterly, vol. 2, nº 96, p. 310-318; Andrew Whitford (2003). « Political Transformation through Presidential Reorganization », Annual meeting of The American Political Science Association, Philadelphia et Kiki Caruson (2003). «Mission Impossible? Presidential Leadership and the Organization and Management of the Department of Homeland Security », Annual meeting of The American Political Science Association, en ligne: <a href="mailto:en/publication/search.php> (15 juin 2005).

^{8.} Ainsi que le rappelle la Cour suprême dans Youngstown Sheet & Tube Co v. Sawyer, 343 US 579 (1952), attendus 587 et 585. En effet, tout exercice sui generis d'un pouvoir réglementaire inhérent « mettrait en danger l'équilibre du système constitutionnel », Ibid. attendu 645. D'ailleurs la loi prévaut toujours sur les actes réglementaires, comme en témoigne par exemple la révocation par le Congrès de certains ordres exécutifs. T.J. Halstead (2002). « Executive Orders: Issuance and Revocation », dans Williams S. Mathis, Presidency of the United States: History, Analyses, Bibliography, Hauppauge, Nova, p. 147.

Les directives présidentielles

Le droit réglementaire est aujourd'hui considérable alors même que rien dans la Constitution ne définit la forme qu'il doit revêtir. Les directives présidentielles prennent donc différents aspects⁹ mais le plus ancien et usuel est celui des décrets présidentiels, les executive orders.

Les décrets présidentiels apparaissent en 1789, lorsque le président Washington intime par décret aux officiers de la Confédération de lui préparer un rapport sur l'état des États-Unis¹0. En règle générale, après avis consultatif du ministre de la Justice, l'Attorney general (pour ce qui est des implications juridiques) et du directeur de l'Office of Management and Budget (pour ce qui est des implications financières), le projet de décret est soumis au directeur de l'Office of the Federal Register pour être mis en forme. Une fois signé par le président. l'ordre est retourné au Federal Register où il doit être publié pour entrer en vigueur. En effet, dans la hiérarchie des normes ces décrets présidentiels ont force de loi mais peuvent être invalidés par le législateur.

Les proclamations constituent la seconde forme de directive présidentielle: La première est le fait de George Washington qui, à la suite d'une requête parlementaire, le 3 octobre 1789, institua de par proclamation, le jeudi 26 novembre jour de l'Action de grâce (Thanksgiving). Certains auteurs effectuent des distinctions de forme¹¹ entre les décrets présidentiels émis «à l'attention des fonctionnaires fédéraux et des agences gouvernementales » et les proclamations présidentielles qui touchent directement les droits des individus¹² qu'ils distinguent également des mémorandums. Les proclamations tendant à affecter les activités des citoyens, ils en déduisent qu'elles ne sont pas exécutoires¹³.

^{9.} Parmi lesquelles: Administrative Orders, Certificates, Designations of Officials, Executive Orders, General Licenses, Homeland Security Presidential Directives, Interpretations, Letters on Tariffs and International Trade, Military Orders, National Security Instruments, NSC Policy Papers, National Security Action Memoranda, National Security Study Memoranda and National Security, Decision Memoranda, Presidential Review Memoranda and Presidential Directives, National Security Study Memoranda and National Security, Decision Directives, National Security Reviews and National Security Directives, Presidential Review Directives and Presidential Decision, Directives, National Security Presidential Directives, Presidential Announcements, Presidential Findings, Presidential Reorganization Plans, Proclamations, Regulations.

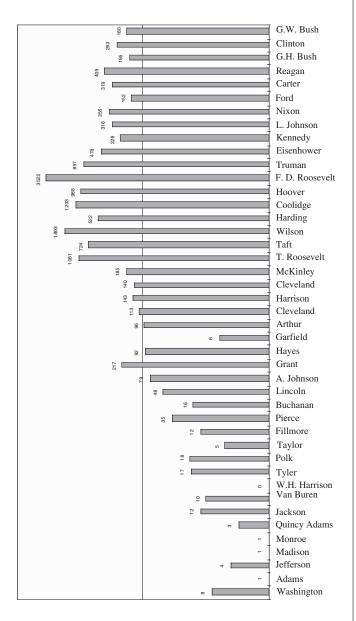
^{10.} Voir Harold C. Relyea, «Emergency Powers and Executive Orders: An Introductory Review », dans Williams S. Mathis (2002), op. cit., p. 26.

^{11. (1957).} Executive Orders and Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers, Washington, United States Government Printing Office.

^{12.} T. J. Halstead (2002). Op. cit., p. 143.

^{13.} Ibid.

Les décrets présidentiels (executive orders) depuis 1787



Pour des questions de lisibilité, une échelle logarithmique a été utilisée. D'après W. Craig Bledsoe, Christopher J. Boss et, Mark J. Rozell, «Chief executive», dans Powers of the Presidency, Washington, Congressional Quarterly, 2° édition, p. 39 et le Federal Register du United States National Archives and Records Administration, mis à jour en juin 2005.

En réalité, si ces trois types d'actes sont pris sur un fondement légal, ils auront force exécutoire. Par contre, c'est surtout au moment de leur publication que l'on peut observer des différences sensibles. Notons que pendant près de cent ans, aucune procédure de publication n'était prévue: leur numérotation a débuté en 1907, avec une rétroactivité remontant à Lincoln¹⁴. Désormais, en application du titre 44, chapitre 15 §1505 du U.S. Code, les proclamations et les décrets présidentiels, de même que les documents avant une portée générale et force juridique, doivent être publiés dans le registre fédéral (Federal Register). D'une part tous les actes à portée relative ou dépourvus de force juridique ne sont pas soumis à publication. D'autre part, d'autres documents que les proclamations et les executive orders peuvent être astreints à publication dès lors que le président considère qu'ils ont une portée générale et absolue. Ainsi les appellations et la portée des actes présidentiels diffèrent considérablement d'un président à l'autre, comme le montre l'exemple des directives sur la sécurité nationale.

L'exemple des directives de sécurité nationale

Le flou qui entoure les différentes dénominations des actes juridiques présidentiels – et leur portée – est patent lorsque l'on évoque des directives liées à la sécurité nationale. Comme l'explique T. J. Halstead, les instruments juridiques utilisés par le président pour orienter les bureaucraties et réglementer la sécurité nationale, évoluent constamment. Ainsi, peu après sa création en 1947, le National Security Council (NSC)¹⁵ a commencé à produire des analyses, appelées *policy papers*. Ces « notes » présentaient un certain nombre d'idées, une analyse complète et un éventail de solutions au président¹⁶. Certaines d'entre elles aboutissaient parfois sur le bureau du président. Lorsqu'elles proposaient telle ou telle politique et que le président y apposait sa signature, on considérait que ces textes acquéraient alors valeur de règlement. Ainsi les présidents Truman et Eisenhower ont eu recours à ce procédé. Parfois même sous la présidence d'Eisenhower, la note comportait un récapitulatif financier.

Lors du mandat du président Kennedy, de nouveaux instruments apparaissent: les National Security Action Memoranda (NSAM). Il n'y a en fait que bien peu de différences avec la pratique antérieure, si ce n'est le processus d'élaboration et le cheminement dans les arcanes de la bureaucratie. L'idée demeure donc la même: le président finit par approuver une politique de sécurité nationale en apposant sa signature à un document émis par le NSC. Ainsi, 370 « politiques », en forme de NSAM, ont été produites sous les présidents Kennedy et Johnson.

^{14.} W. Craig Bledsoe et al. (1997). Op. cit., p. 41.

^{15.} Voir infra: Les conseillers du président, chapitre suivant.

^{16.} Voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 44-46 et 100.

Le président Richard Nixon change une fois encore la donne : Kissinger et les administrateurs du NSC rédigent des *National Security Study Memoranda*. Et une fois ces derniers approuvés par le président, ils prennent la forme de *National Security Decision Memoranda*.

Sous Jimmy Carter, les actes réglementaires présidentiels en matière de sécurité nationale proviennent des Presidential Review Memoranda et prennent la forme de Presidential Directives. Avec Ronald Reagan, elles sont dénommées National Security Study Memoranda et National Security Decision Directives. Lorsque George H. Bush accède à la présidence, les études sont dénommées National Security Reviews et ses décisions sont des National Security Directives. À peu de choses près, Bill Clinton recourt au même procédé sous le nom de Presidential Review Directives et de Presidential Decision Directives. Enfin, George W. Bush utilise, pour réglementer la sécurité nationale, les National Security Presidential Directives. C'est ainsi, par exemple, qu'en juillet 2002, le président Bush a signé la National Security Presidential Directive nº 16 réglementant l'usage des cyberattaques contre des « ordinateurs ennemis » 17. La spécificité des directives de sécurité nationale est qu'elles sont le plus souvent classifiées¹⁸: la raison d'État imposant le secret, le pouvoir du président s'accroît d'autant puisqu'il dispose ainsi d'une marge de manœuvre plus importante¹⁹. Dès lors, l'évolution de la terminologie utilisée traduit une évolution du processus d'élaboration de la directive présidentielle²⁰ mais ne change ni sa portée, ni sa valeur juridique, ni sa diffusion. C'est un instrument considérable pour le président qui est pleinement compétent pour réglementer ce domaine : c'est en ce sens qu'il incarne l'unité de l'Exécutif, au sommet de la structure pyramidale.

Harold C. Relyea (2003). Presidential Directives: Background and Overview, Report for Congress, Washington, Congressional Research Service, The Library of Congress. Disponible en ligne: http://www.llsdc.org/sourcebook/docs/CRS-98-611.pdf (7 juin 2005).

^{18.} Executive Order 12958 – Classified National Security Information, amendé par l'Executive Order 13292 du 28 mars 2003 (Registre fédéral 68, 15315). On trouvera par exemple un index des directives de sécurité nationale du président G.W. Bush (sans leur contenu, bien évidemment), sur le site de la Federation of American Scientists: http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/index.html (15 juin 2005).

Voir sur ce point, Danièle Lochak (1988). « Secret, sécurité et liberté », dans Information et transparence administratives, Paris, Presses universitaires de France, CURAPP, octobre, p. 51-70 et Robert D. Schulzinger (2001). « Transparency, Secrecy and Citizenship », Diplomatic History, vol. 25, nº 2, printemps, p. 165-178.

^{20.} Voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 113-115.

La structure pyramidale de la branche exécutive

Le pouvoir du président s'est étendu avec la croissance de la branche exécutive, au fur et à mesure que le gouvernement fédéral étendait son emprise sur des secteurs de plus en plus nombreux de la société. Si les ministères – ou départements – sont créés et réaménagés par le Congrès, il demeure que le président en est l'axe central. Ce sont « des bureaucraties pyramidales composées de différentes strates de fonctionnaires de carrière permanents [...] et d'une tête politique, c'est-à-dire de dirigeants appelés secrétaires [...] lesquels sont nommés par le président avec le consentement du Sénat²¹ ». Aux 15 départements qui constituent aujourd'hui l'essentiel de la branche exécutive, il faut ajouter les agences exécutives (Executive agencies). Elles ne sont pas représentées au Cabinet et ont un statut «quasi-autonome». On trouve parmi elles, des agences comme la NASA, la CIA, ou encore la Tennessee Valley Authority. Certaines sont des agences présidentielles, c'est-à-dire que leur directeur est nommé et révoqué par le président. D'autres sont autonomes, notamment parce que leur directeur est nommé pour un mandat déterminé (et est donc inamovible)²². Le président américain a un pouvoir important qui lui permet de peser sur l'administration: le pouvoir de nomination. Bien sûr, ce pouvoir est soumis à la confirmation sénatoriale. Et de fait, le Sénat doit entériner un très grand nombre de désignations de fonctionnaires, ce qui peut représenter plusieurs dizaines de milliers de nominations chaque année²³. Mais d'une part, s'agissant des membres du Cabinet, le Sénat se fait « plus discret qu'à l'égard des autres fonctionnaires²⁴ » (reconnaissant au président une forme de pouvoir discrétionnaire dans le domaine), et d'autre part, il délègue ses pouvoirs au président pour ceux de grades inférieurs. Cette bienveillance sénatoriale laisse donc une grande marge de manœuvre au président à travers le processus de nomination²⁵. Toutefois, le véritable levier du président est le pouvoir de révocation instauré par George Washington et appliqué depuis lors par tous les présidents. Aujourd'hui, le Cabinet comprend le viceprésident et les secrétaires des 15 départements exécutifs (agriculture,

^{21.} Claude Corbo (2004). Les États-Unis d'Amérique – Les institutions politiques, Tome 2, Montréal, Septentrion, p. 254.

^{22.} Sur ce point, voir W. Craig Bledsoe, Christopher J. Bosso et Mark J. Rozell (1997), « Chief executive », dans Powers of the Presidency, Washington, Congressional Quarterly, 2e édition, p. 4.

^{23.} Toutefois le processus de confirmation prend parfois des retards considérables. Il aura fallu 9 mois (1/6º du mandat) pour confirmer les 786 fonctionnaires de haut rang nommés par le président Clinton. Voir l'analyse de Norman J. Ornstein et Thomas Donilon (2000). «The Confirmation Clog», Foreign Affairs, novembredécembre.

^{24.} André Tunc (1965). Les États-Unis, Paris, LGDJ, p. 245. Voir également, Dean E. Mann (1864). « The Selection of Federal Political Executives », American Political Science Review, 58, p. 81.

^{25.} Voir Dean E. Mann (1964). Ibid., p. 81.

commerce, défense, éducation, énergie, santé, sécurité intérieure, logement et développement urbain, intérieur, travail, État (affaires étrangères), transports, Trésor, anciens combattants et justice). Traditionnellement, le vice-président n'est pas nécessairement membre du Cabinet. Ainsi alors que Theodore Roosevelt avait affirmé, lors de la campagne présidentielle, la nécessité de lui donner un siège, Charles Dawes, viceprésident de Coolidge avait annoncé dès son élection en 1924, qu'il ne siégerait pas au Cabinet pour ne pas entraver le pouvoir décisionnel du président. Il reste cependant que depuis Hoover, le vice-président est régulièrement présent au Cabinet²⁶. Depuis le New Deal, il assiste aux réunions du Cabinet et préside même les différents conseils en l'absence du président²⁷, illustrant le poids croissant de cette institution. Sous le président Bush, le directeur de la Protection environnementale, le directeur de l'Office of Management and Budget, le directeur du Contrôle des drogues et le représentant au Commerce américain y siègent également.

Tableau 5.1

Composition et poids du Gouvernement américain

Ministère (department)	Année de création	Budget 2004, en millions de dollars	Personnel
État (Affaires étrangères)	1789	10 934	29 800
Trésor	1789	374 817	152 200
Intérieur	1849	8 914	68 800
Agriculture	1862	71 769	98 800
Justice	1870	28 954	141 500
Commerce	1913	5 850	40 000
Défense	1913	437 116	Civils: 627 400 Militaires: 2 261 807
Travail	1947	56 706	17 200
Logement et développement urbain	1965	45 019	10 300
Transports	1966	54 547	107 500
Énergie	1977	19 972	16 400
Santé et services sociaux	1980	543 389	65 700
Éducation	1980	62 816	4 600
Anciens combattants	1988	59 554	207 900
Sécurité intérieure	2003	26 537	180 000

^{26.} Joseph A. Pika (1998). «The Vice Presidency: New Opportunities, Old Constraints», dans Michael Nelson, (dir.), *The Presidency & the Political System*, 5° éd., Washington, CQ Press, p. 535.

Voir François et Claire Masnata (1970). Pouvoir, société et politique aux États-Unis, Payot, p. 81.

Le Cabinet, structure coutumière autour du président

Si la Constitution fait une référence explicite à l'administration en évoquant les départements exécutifs dans son article II, elle ne mentionne pas de Cabinet ou de Conseil des ministres. Tout au plus, le président « pourra exiger l'opinion, par écrit, du principal officier de chacun des départements exécutifs sur tout sujet relatif aux devoirs de sa charge²⁸ ». Parce que les constituants ont privilégié cette formulation aux dépens de la mention de «Cabinet privé», on peut considérer que c'est là le seul – et fragile – fondement constitutionnel du Conseil des ministres²⁹. L'assise du Cabinet est donc strictement coutumière puisque c'est à George Washington que revient le mérite d'avoir réuni ses ministres, ceux qu'il a appelés ses « secrétaires » 30 en Cabinet autour de lui.

La consécration du « Cabinet-directoire »

Lorsqu'il accède au pouvoir, George Washington a le loisir de déterminer, pour les générations à venir, la forme et les fonctions des représentants des départements qui vont l'entourer. Il écrira d'ailleurs qu'il a conscience d'apposer sa marque sur un terrain vierge tandis que chacun de ses actes « pourra être invoqué ensuite comme un précédent³¹». En août 1789, George Washington se rend devant le Sénat pour solliciter des conseils sur treize questions concernant la signature d'un traité avec les Amérindiens de Géorgie occidentale. Après deux jours d'arguties politiques et de circonvolutions rhétoriques, George Washington revient bredouille et décide de se tourner vers les directeurs d'administration pour obtenir des conseils³². Ce faisant, il commence à rassembler informellement autour de lui les secrétaires d'État, à la Guerre et au Trésor avec d'autres conseillers. Ce n'est cependant qu'à compter de 1791 que le Cabinet en tant que tel est réuni. L'appellation ne trouve sa consécration que durant la crise de 1793 avec la France³³: au cours de cette période en effet « ce petit groupe se réunit presque tous les jours durant une année³⁴ ». Washington a donc progressivement constitué un véritable Cabinet, chargé de le conseiller et de l'appuyer dans le processus décisionnel,

^{28.} Article II de la Constitution. Les italiques sont de nous.

^{29.} Voir Jerome Agel et Mort Gerberg (1987). U.S. Constitution for Everyone, New York, Perigee, p. 27.

^{30.} À l'exception du ministre de la Justice qui prend le nom « d'Attorney general ».

^{31.} John Rhodehamel (1997). George Washington, Writings, New York, Library of America, p. 837.

^{32.} George C. Edwards III et Stephen J. Wayne (2003). Presidential Leadership, Belmont, Thomson-Wadsworth, 6e édition, p. 478-479.

^{33.} M.J.C. Vile (1972). Le régime des États-Unis, Paris, Seuil, coll. «Esprit », p. 179.

^{34. «}Cabinet» (2000). The Oxford Essential Guide to the U.S. Government, New York, Berkley Books, p. 61.

sur la base d'une idée d'union nationale : il a veillé à inclure Alexander Hamilton et Thomas Jefferson (pourtant politiquement opposés) et à assurer la représentation des régions importantes. Toutefois, le Cabinet rencontre des écueils importants sur lesquels aucun consensus n'est trouvé: ce sera le cas de l'institution d'une banque nationale en 1791, ou encore de l'implication du pays dans la guerre entre la France et la Grande-Bretagne. Entre neutralité et implication de l'État fédéral, les désaccords entre Hamilton et Jefferson prendront une telle ampleur qu'ils seront même amenés à créer les premiers partis politiques rivaux de l'histoire américaine: le Parti fédéraliste et le Parti républicaindémocrate.

Madison souhaitait que le Cabinet s'inscrive dans un système de poids et de contrepoids à l'intérieur même de l'Exécutif pour compenser les pouvoirs du président. C'est d'ailleurs un peu ce rôle que joue le Cabinet au début du XIXe siècle: « toutes les questions d'importance sont soumises à tous les chefs de département composant le Cabinet, parfois séparément, [...] mais dans les plus grand cas, à tous collectivement [...] avec un vote à la clé. [..] Ainsi dans les cas les plus importants, l'Exécutif est un directoire³⁵ ». Les secrétaires expriment une grande indépendance à l'égard du président et se perçoivent le plus souvent comme son alter ego³⁶. Il est vrai également que les membres du Cabinet sont des leaders politiques: ce faisant le Cabinet présente une forte atomisation plutôt qu'une réelle cohésion.

Le déclin du « gouvernement de Cabinet »

Le président Jackson, désireux de mettre un terme aux querelles intestines au sein du parti au pouvoir et au Cabinet, cherche à renverser la tendance. Toutefois, l'effort sera vain et c'est sans véritable succès qu'il tentera d'imposer ses orientations et une direction unique. La cacophonie est telle qu'Arthur M. Schlesinger dira que le Cabinet n'est jamais qu'un groupe « de vieux bagarreurs 37 ». La question de la pertinence d'un régime parlementaire à l'anglaise, avec un Cabinet composé de ministres issus du Parlement sera même envisagée³⁸, mais

^{35.} Lettre de Thomas Jefferson à William Short en 1807, dans Andrew A. Lipscomb et Albert Ellery Bergh (dir.) (1903-04). The Writings of Thomas Jefferson, Washington D.C., Library of America, vol. 11, p. 226.

^{36.} Shirley Anne Warshaw (2000). «The Formation and Use of the Cabinet», dans Philipp G. Henderson, The Presidency Then and Now, Lanham, Rowman & Littlefield, p. 119.

^{37.} Arthur M. Schlesinger Jr. (1945). The Age of Jackson, Boston, Little Brown, p. 32.

^{38.} Comme elle le sera à nouveau par Wilson en 1879 et par Samuel Sullivan Cox en 1865. Voir Samuel Sullivan Cox (1865). «The Cabinet in Congress», Speeches of Hon. S.S. Cox, of Ohio, on the joint resolution to admit the Cabinet into the House of Representatives, for debate, Washington, House of Representatives, 26 janvier. Ainsi que Richard Pious (1999). «Henry Jones Ford: The Political Science of Forecasting », Political Science & Politics, juin, p. 236.

cela n'ira pas loin puisque la Constitution pose le principe de l'incompatibilité des mandats parlementaires et ministériels. Il reste que l'ère Jackson a mis un terme au « gouvernement de Cabinet ». En effet, pour des raisons anecdotiques (l'ostracisme autour de la femme du secrétaire à la Guerre), le président Jackson omettra de convoquer le Cabinet pendant près de deux années et se reposera sur un groupe informel de conseillers, le *Kitchen Cabinet*³⁹. Même lorsque les réunions reprennent, Jackson consulte le Cabinet mais ne soumet pas les décisions au vote et ne s'en remet pas à l'avis de la majorité : l'ère des membres du Cabinet égaux au président est révolue, désormais ils lui sont subordonnés. D'ailleurs, lorsque Lincoln prend le pouvoir, la situation politique est difficile dans son propre parti constitué d'une pléthore de factions. Un mois plus tard, la guerre civile éclate. Lincoln va alors se heurter à son Cabinet qu'il aurait voulu voir adopter une proclamation sur l'émancipation des esclaves. Le Cabinet s'oppose à lui et demande que cette décision soit repoussée. Lincoln obtempère. Mais peu de temps après, lorsque sa légitimité est mise en cause devant le Sénat, il cherche à renforcer son assise et demande de nouveau à ses ministres d'approuver la déclaration sur l'émancipation, afin de montrer un visage unique et soudé aux parlementaires. Devant l'opposition unanime du Cabinet, Lincoln prononce sa désormais fameuse affirmation de la primauté présidentielle: « sept non, un oui, le oui l'emporte ». Il fait alors la démonstration de son ascendance sur son Cabinet. Cette restructuration est toutefois éphémère: lorsque la guerre civile s'achève, que le sentiment d'urgence s'estompe et que la reconstruction s'amorce, les contestations se font entendre et la primauté présidentielle vole en éclats.

Le glissement du Cabinet vers une logique managériale

Le président Ulysses Grant qui succède à Lincoln cherche alors à restaurer l'harmonie dans son Cabinet; il y parviendra d'ailleurs sans trop de mal, puisqu'il exerce un réel leadership unificateur sur le Parti républicain. Il aura cependant lui aussi recours à un plus petit groupe de conseillers pour l'appuyer dans sa prise de décision, le *Kitchen* Cabinet. Par contre, il réunit régulièrement (jusqu'à deux fois par semaine) son Cabinet et est très impliqué dans chacun des dossiers départementaux40: ses ministres sont en fait plus des gestionnaires que des leaders politiques. La présidence Grant marque donc une évolution majeure de la place et du rôle du Cabinet que poursuivront ses successeurs. Le président McKinley va y ajouter une autre dimension : tandis que les campagnes électorales se font plus coûteuses, un poste au Cabinet est désormais une récompense pour services

^{39.} Notamment parce que ces conseillers étaient réputés pour entrer par une porte dérobée et se réunissaient avec le président, dans la cuisine de la Maison-Blanche.

^{40.} Shirley Anne Warshaw (2000). Op. cit., p. 124.

rendus durant la campagne électorale. Le pouvoir de nomination devient donc un élément central dans la définition de la nature et des fonctions du Cabinet. D'ailleurs Theodore Roosevelt, qui avait besoin de financements conséquents pour sa campagne électorale de 1904, choisit de poursuivre dans cette logique de «patronage», avec une présence accrue des gens d'affaires et une diminution du nombre des leaders politiques. En effet, au tournant du siècle, les campagnes se font de plus en plus onéreuses⁴¹, les financements provenant des entreprises de plus en plus importants, et les postes au Cabinet un élément essentiel de la structure de financement électoral. Arrivé au pouvoir, Woodrow Wilson reprend, malgré des déclarations électorales qui laissaient entendre l'inverse, le flambeau de ses prédécesseurs: les nominations au Cabinet ont pour but d'assurer au président le soutien des milieux politiques financiers et non de lui permettre de gouverner plus efficacement. La quête washingtonienne d'une union nationale a vécu. Désormais le président cherche avant tout à s'assurer d'un soutien fidèle dans son Cabinet⁴² et cette tendance s'accentue avec Franklin Delano Roosevelt et sa propension prononcée «à la personnalisation du leadership⁴³ ».

De la centralisation du pouvoir au Cabinet post-moderne

Franklin Delano Roosevelt accède au pouvoir au cœur de la Grande dépression et il a besoin d'une large marge de manœuvre pour mettre en œuvre son programme. Sa volonté de centraliser le pouvoir va affecter le rôle du Cabinet de deux façons. D'une part, les nominations permettent avant tout de récompenser un soutien électoral comme par exemple Will Woodin, transfuge du Parti républicain et nommé secrétaire au Trésor. D'autre part, dans ce système ultra-centralisé⁴⁴ dont le cœur est nécessairement le président, le Cabinet joue un rôle secondaire, tandis qu'un groupe de conseillers restreint, dont certains appartiennent au Cabinet mais pas tous, l'entoure. De surcroît, à l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, l'avènement de l'État providence s'accompagne d'une croissance pléthorique des administrations publiques, des finances publiques et des programmes d'investissement d'État. Ce mouvement est assorti d'une augmentation des effectifs à la

^{41.} Voir Elisabeth Vallet et Karine Prémont (2004). « Le financement des campagnes électorales », dans Élisabeth Vallet et David Grondin, Les élections présidentielles américaines, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 73.

^{42.} On notera alors le rôle central joué par un conseiller, le Colonel House. Voir Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche - La formulation de la politique étrangère des États-Unis, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 125.

^{43.} Shirley Anne Warshaw (2000). Op. cit., p. 127.

^{44.} D'ailleurs afin de superviser les départements depuis la Maison-Blanche, Roosevelt crée l'Executive Office du président. Voir le chapitre sur «les conseillers du président ».

Maison-Blanche, mais sans que cela n'empiète véritablement sur les compétences du Cabinet. En effet, le président Eisenhower s'appuie sur le Cabinet qu'il réunit fréquemment pour définir les orientations de la politique présidentielle. Chaque secrétaire a alors une grande marge de manœuvre, il peut exercer une autorité réelle sur son département et notamment dans ses aspects de gestion interne tandis que le président conserve le pouvoir d'impulsion et de décision politique. Le président le dit d'ailleurs, « le gouvernement des États-Unis est devenu trop important, trop complexe et trop prégnant pour qu'un individu puisse prétendre en diriger tous les aspects. Des assistants compétents sont indispensables et sans eux la branche exécutive s'effondrerait45 ».

Toutefois, le Cabinet éclectique que constitue le président Kennedy lorsqu'il entre en fonctions n'est guère opérationnel: il présente peu de cohésion, privilégiant la flexibilité plutôt que les structures formelles⁴⁶. Ce phénomène est d'autant plus important que, comme Roosevelt, Kennedy a nommé au Cabinet des membres du parti adverse⁴⁷. Une fois encore, les membres du Cabinet sont relégués à un rôle plutôt secondaire: celui de la gestion quotidienne de leurs administrations respectives. Avec le président Nixon s'ouvre l'ère du «Cabinet post-moderne⁴⁸». Les nominations au Cabinet doivent désormais prendre en compte la diversité géographique, ethnique et sexuelle du pays: c'est ainsi que Johnson nomme pour la première fois un africain-américain en la personne de Robert Weaver au Logement et Développement urbain, ou que George W. Bush désigne Alberto Gonzales à la tête du département de la Justice. Il ne s'agit plus de remercier les personnes qui ont soutenu financièrement la campagne électorale mais les groupes qui l'ont politiquement appuyée. En effet, sous la pression des lois sur le financement électoral, il n'est plus possible d'octroyer un poste dans le Cabinet ou dans l'administration pour bons et loyaux services: il y a, par contre, une volonté délibérée d'assurer la représentation des différents groupes politiques en présence compte tenu de leur poids croissant dans le processus électoral: les femmes, les afro-américains, les hispanophones, de même que les ailes conservatrice et libérale du parti⁴⁹.

^{45.} Dwight D. Eisenhower (1960). «Personal and Confidential – To Henry Robinson Luce, 8 août », dans Louis Galambos and Daun Van Ee (1996). The Papers of Dwight David Eisenhower, Baltimore, The Johns Hopkins University Press. En ligne: http://www.eisenhowermemorial.org/presidential-papers/second-term/ documents/1607.cfm> (10 juin 2005).

^{46.} Sur la gestion du processus décisionnel par Kennedy, voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 216.

^{47.} En effet, il nomme Douglas Dillon au Trésor et Robert Mc Namara à la Défense.

^{48.} Selon l'expression de Shirley Anne Warshaw (2000). Op. cit., p. 134.

^{49.} Anne-Marie D'Aoust et Frédérick Gagnon (2004). «La place des enjeux de politique intérieure dans les élections présidentielles américaines», dans Élisabeth Vallet et David Grondin, op. cit., p. 200.

Ni collégial, ni solidaire

Le Cabinet n'est ni responsable ni solidaire devant le Parlement : « les secrétaires, à l'opposé de leurs homologues parlementaires, sont juxtaposés les uns aux autres et ne forment pas un organe distinct et autonome⁵⁰ ». Les secrétaires, au même titre d'ailleurs que les autres membres de l'administration et les fonctionnaires, peuvent être amenés à comparaître devant les commissions du congrès. Par contre, collectivement, le Cabinet a une fonction déterminée par le 25e amendement à la Constitution.

25° AMENDEMENT – 1967 – SECTION 4

Si le vice-président, ainsi qu'une majorité des principaux fonctionnaires des départements exécutifs ou de tel autre organisme désigné par une loi promulguée par le Congrès, font parvenir au président pro tempore du Sénat et au président de la Chambre des représentants une déclaration écrite les avisant que le président est dans l'incapacité d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge, le vice-président assumera immédiatement ces fonctions en qualité de président par intérim. Par la suite, si le président fait parvenir au président pro tempore du Sénat et au président de la Chambre des représentants une déclaration écrite les informant qu'aucune incapacité n'existe, il reprendra ses fonctions, à moins que le vice-président et une majorité des principaux fonctionnaires des départements exécutifs ou de tel autre organisme désigné par une loi promulguée par le Congrès ne fassent parvenir dans les quatre jours au président pro tempore du Sénat et au président de la Chambre des représentants une déclaration écrite affirmant que le président est incapable d'exercer les pouvoirs et de remplir les devoirs de sa charge.

En effet, le groupe formé par les secrétaires pourra agir en cas d'incapacité du président. En dehors de cela, le Cabinet n'est qu'un produit de la coutume, collectivement peu efficace. Bien que la plupart des présidents aient envisagé de le rétablir, le «gouvernement de Cabinet » est resté une fiction. Individuellement les membres du Cabinet appuient – et parfois discréditent – le président. Ils peuvent servir de fusible ou de bouc émissaire politique – pour détourner l'attention et éviter que le président ne soit fragilisé – comme Janet Reno en 1996 dans le cas de la gestion de la secte Waco au Texas ou comme Donald Rumsfeld en 2004 à la suite du scandale d'Abou Ghraib. Ils doivent en fait composer avec un losange complexe: le président, leur bureaucratie, les groupes d'intérêt reliés à leur administration et le Congrès.

^{50.} Jean Gicquel (2002). Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Montchrestien, Domat Droit public, 18e édition, p. 271.

Et à l'interne, ils sont souvent coincés entre leur propre administration, d'autres bureaucraties et les volontés du président⁵¹, qui se fait alors arbitre des rivalités bureaucratiques.

Le président, arbitre des rivalités bureaucratiques

Au sommet de la structure pyramidale, le président dirige l'administration. En principe, « l'autorité du président est sans partage » et « le Cabinet et les secrétaires dépendent entièrement du président, et du président seul⁵² ». Ainsi le président « en est vraiment le chef permanent, qui a le droit de compter sur la subordination de tous, y compris des membres de son Cabinet, et à qui il appartient d'arbitrer les litiges si fréquents qui s'élèvent entre les services de son administration⁵³ ». En effet, si la «bureaucratie est source de pouvoir présidentiel⁵⁴ », du fait de son gigantisme et de sa force d'inertie, elle peut également s'avérer un fardeau⁵⁵. Tout le paradoxe repose sur la « double allégeance⁵⁶ » des fonctionnaires : l'absence de principe hiérarchique, au sens du droit administratif français, conduit à une étrange duplicité des administrateurs nommés par le président⁵⁷. Au fond, leur « liberté de décision est normalement très grande⁵⁸ ». Dans le même temps, elle alimente sans doute la très grande réserve qu'expriment en général les présidents, à leur entrée en fonction, à l'égard de ce qu'on appelle la « bureaucratie » (qui n'est pas sans rappeler le ton incisif de Courteline en 1893 mais se rapporte plutôt à la définition wébérienne de l'administration) et non «l'Administration» au sens du droit administratif. La bureaucratie est donc à la fois un instrument de la puissance du président lorsqu'il parvient à la dominer, et un facteur dérangeant lorsqu'elle agit en ordre dispersé. Ce dernier point est déterminant car la place qu'occupe le président à cet égard – arbitre, acteur ou spectateur – définit parfois la nature de la présidence, ses succès et échecs⁵⁹.

^{51.} Voir Charles-Philippe David et al. (2003). Op. cit., p. 59-115.

^{52.} André Tunc (1965). Op. cit., p. 218.

^{53.} Ibid., p. 240.

^{54.} Stephen H. Wirls et Daniel C. Diller (1997). «Chief Diplomat», dans Powers of the Presidency, Washington, Congressional Quarterly, 2e édition, p. 159.

^{56.} John Hart (2003). «The Presidency», dans Robert Singh (dir.), Governing America - The Politics of a Divided Democracy, Oxford, Oxford University Press, p. 181.

^{57.} Certains auteurs contestent en effet l'idée d'une hiérarchie bureaucratique parfaite, qui placerait le président au sommet. Voir Stephen Hess (2002). Organizing the Presidency, Washington, Brookings Institution Press, 3e édition, ou encore George Reedy (1970). The Twilight of the Presidency, New York, World.

^{58.} André Tunc (1965). Op. cit., p. 246.

^{59.} Voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 642.

LES RIVALITÉS BUREAUCRATIQUES: LE CAS DE LA CRISE DU MAYAGUEZ*

«Le navire marchand S.S. Mayaguez est arraisonné le 12 mai 1975 par la marine cambodgienne, dans les eaux internationales au large des côtes du Cambodge. Le 15 mai, Phnom Penh déclare simplement que le Mayaguez a été abordé dans ses eaux territoriales tandis qu'il y effectuait une mission d'espionnage. S'ouvre alors la plus grave crise de l'administration Ford. Au sein du NSC [organisme de conseil du président], un débat s'engage entre le Général Brown [chef d'État-major], Schlesinger [secrétaire à la Défense], Kissinger [secrétaire d'État], Rockfeller [vice-président] et Scowcroft [conseiller pour la sécurité nationale] quant aux mesures à prendre. Le président autorise finalement des bombardements sélectifs. Mais en fait, les informations fournies par les services de renseignement sont erronées: l'adversaire représente en réalité une force plus importante que prévue. La bévue est lourde de conséquences puisque les États-Unis perdent autant de Marines qu'ils libèrent d'otages. Ensuite, et malgré l'annonce par Phnom Penh de la libération du bâtiment et de son équipage, le président maintient son ordre de bombardement. Or Ford découvrira après coup que deux des quatre bombardements qu'il a autorisés n'ont pas été exécutés: ils auraient été annulés à la suite de l'annonce de la libération des otages par un membre influent – dont on soupçonne qu'il s'agit de Schlesinger - du gouvernement. Cette cacophonie institutionnelle est le témoin du dysfonctionnement des mécanismes de prise de décision. »

Ainsi, des rivalités bureaucratiques, aura émergé une décision présidentielle qui n'aura pas été pleinement appliquée. Il arrive donc que les bureaucraties dominent le processus décisionnel aux dépens du président.

Source: Charles-Philippe David et Élisabeth Vallet (2003). «Le Conseil de sécurité nationale et la politique étrangère américaine», Diplomatie, novembre, p. 19.

Désormais le président est amené à arbitrer des conflits entre administrations. D'ailleurs lorsqu'il ne le fait pas, les bureaucraties prennent le dessus et le système décisionnel perd en cohérence. Il reste toutefois que les secrétaires administrent leur département conformément aux orientations définies par la Maison-Blanche; ils font remonter, vers le président, les informations que produit leur département et le conseillent⁶⁰ et, enfin, ils constituent un lien essentiel entre le président et leur administration⁶¹. Le président ne peut pas ignorer les informations que lui transmettent les membres du Cabinet: seuls ses ministres ont à leur disposition les données nécessaires à la prise de décision⁶². Ils peuvent œuvrer comme promoteurs des politiques présidentielles. Mais c'est lorsqu'ils cherchent à promouvoir les intérêts propres à leur département qu'ils peuvent entrer en conflit avec d'autres

^{60.} Dans ce sens, ibid., p. 59-119.

^{61.} Voir Claude Corbo (2004). Op. cit., p. 255-256.

^{62.} Shirley Anne Warshaw (2000). Op. cit., p. 115.

bureaucraties voire avec la logique présidentielle. Ainsi, le Cabinet n'est pas une pièce maîtresse du processus décisionnel mais il demeure un élément central du système d'information du président⁶³. Le rôle du Cabinet a varié, et continue de dépendre du poids que lui accorde le président et du rôle qu'il lui assigne. On comprend donc le rôle central qu'y occupe le président. Toutefois, parce que les Pères fondateurs n'avaient pas réellement envisagé l'hypothèse de vacance du pouvoir, c'est la pratique constitutionnelle qui a progressivement renforcé le rôle du « second timonier », le vice-président. Effacé au départ, il est progressivement devenu le garant de la continuité de l'État: c'est donc ce qui explique son rôle croissant – bien que souvent occulté – au cœur du gouvernement et auprès du président.

E RÔLE CROISSANT DU VICE-PRÉSIDENT **AUX CÔTÉS DU PRÉSIDENT**

La vice-présidence est une institution désormais incontournable dans la culture politique des États-Unis⁶⁴: le vice-président occupe une position influente au sein de la Maison-Blanche et dispose d'une relation privilégiée avec le président des États-Unis. Et si cette institution est aujourd'hui l'endroit propice au recrutement d'éventuels candidats à la présidence, ce n'était pas nécessairement l'objectif envisagé par les Pères fondateurs de la Constitution américaine.

La précarité politique de la vice-présidence

Née d'un amendement de dernière minute, à la toute fin de la Convention constitutionnelle⁶⁵, la vice-présidence a connu des débuts difficiles. Tout au long de son histoire, elle s'est trouvée dans la mire de nombreux critiques qui remettaient régulièrement en cause sa raison d'être⁶⁶. Si le vice-président a exercé un rôle secondaire et effacé à la fin du XVIII^e siècle et tout au long du XIX^e, il occupe désormais le deuxième poste en importance et il a statistiquement de bonnes chances d'obtenir l'investiture de son parti en vue de devenir un jour président élu des États-Unis⁶⁷.

^{63.} Henry Barrett Learned (1912). «The President's Cabinet: Studies in the Origin, Formation, and Structure of an American Institution», American Historical Review, vol. 17, no 4, juillet, p. 846-847.

^{64.} Une fois en fonction, on notera, pour l'anecdote, que le vice-président touchera annuellement un salaire de 181 400 dollars.

^{65.} Alvin S. Felzenberg (2001). «The Vice Presidency Grows Up», dans Policy Review, Hoover Institution, Stanford University, nº 105, février-mars, p. 2.

^{66.} Voir Joel K. Goldstein (1995). «The New Constitutional Vice Presidency», Wake Forest Law Review, vol. 30, p. 508.

^{67.} Sur les 15 derniers vice-présidents, en effet, 8 ont obtenu l'investiture de leur parti pour l'élection présidentielle et 5 ont été élus président des États-Unis.

Une institution secondaire

En application de la Constitution de 1787, la vice-présidence était un poste secondaire, situé entre les pouvoirs exécutif et législatif; son titulaire, dont le mode de désignation permettait un consensus sur le fonctionnement du système électoral⁶⁸, pouvait assurer la succession du président en cas de décès, d'incapacité ou de démission⁶⁹. Conformément au système électoral en vigueur dès la fin du XVIIIe siècle, ce poste était décerné au candidat en lice à la présidence arrivé deuxième en nombre de voix au Collège électoral: les premiers vice-présidents étaient donc des individus compétents et habiles, aspirant à la présidence mais qui devaient se contenter d'un rôle secondaire, mal défini et souvent qualifié d'inutile⁷⁰. Ainsi, John Adams a été parmi les viceprésidents les plus dévoués⁷¹, mais ses réflexions reflètent l'ambiguïté du statut et du rôle du vice-président: Adams critiquait vertement cette institution qui, selon lui, était parmi les plus insignifiantes⁷². D'ailleurs, parce que leurs tâches se limitaient à présider le Sénat et à trancher en cas d'égalité de votes, les premiers vice-présidents cherchaient à comprendre leur utilité dans l'administration américaine. Or, contrairement à John Adams qui entretenait une relation cordiale avec le président Washington, Thomas Jefferson, deuxième vice-président des États-Unis, a profité de ses quatre années à la Maison-Blanche pour préparer sa candidature à la présidence en 1801⁷³. Promu par le Parti républicain-démocrate, Jefferson entretenait une relation tendue avec son président fédéraliste. En fait, à peine quelques années après la création de ce poste, la vice-présidence avait déjà un avenir précaire.

^{68. «} They conceived of the Vice presidency primarily as an expedient to make their electoral system work, not as an institution necessary for government to function.», selon Joel K. Goldstein (1995). Op. cit., p. 518. Les auteurs de la Constitution devaient «trouver une solution au problème d'une égalité de votes au Sénat dont le nombre de membres est pair. Ils ne voulurent pas confier à l'un des sénateurs (donc à un État en particulier) une voix prépondérante.» Voir Claude Corbo (2000). «La vice-présidence des États-Unis: tremplin ou tombeau politique », Le Devoir, 25 octobre, p. A7.

^{69.} Richard C. Schroeder et Nathan Glick (1989). Une esquisse du gouvernement américain, Washington, United States Department of State, p. 52.

^{70.} Joel K. Goldstein (1995). Op. cit., p. 515.

^{71.} Alvin S. Felzenberg (2001). Op. cit., p. 2.

^{72.} John Adams (1856). The Works of John Adams, Second President of the United States: With a Life of the Author, vol. 1, Boston, Little Brown and Company, p.

^{73.} Mark O. Hatfield (1997). Vice Presidents of the United States, 1789-1993, Washington, U.S. Government Printing Office. En ligne: http://www.senate.gov/ artandhistory/history/common/briefing/Vice_President.htm> (6 mai 2005).

Tableau 5.2 Les vice-présidents des États-Unis

	Vice-président	Service	Parti politique
1	John Adams	1789-1797	Fédéraliste
2	Thomas Jefferson	1797-1801	Démocrate-républicain
3	Aaron Burr	1801-1805	Démocrate-républicain
4	George Clinton	1805-1812	Démocrate-républicain
	Elbridge Gerry	1813-1814	Démocrate-républicain
6	Daniel D. Tompkins	1817-1825	Démocrate-républicain
7	John Caldwell Calhoun	1825-1832	Démocrate-républicain
8	Martin Van Buren	1833-1837	Démocrate
9	Richard Mentor Johnson	1837-1841	Démocrate
10	John Tyler	1841	Whig
	George Mifflin Dallas	1845-1849	Démocrate
12	Millard Fillmore	1849-1850	Whig
13	William Rufus DeVane King	1853	Démocrate
14	John Cabell Breckinridge	1857-1861	Démocrate
15	Hannibal Hamlin	1861-1865	Républicain
16	Andrew Johnson	1865	Démocrate
17	Schuyler Colfax	1869-1873	Républicain
18	Henry Wilson	1873-1875	Républicain
19	William A. Wheeler	1877-1881	Républicain
20	Chester Alan Arthur	1881	Républicain
21	Thomas Andrews Hendricks	1885	Démocrate
22	Levi Morton	1889-1893	Républicain
23	Adlai Ewing Stevenson	1893-1897	Démocrate
24	Garret Hobart	1897-1899	Républicain
25	Theodore Roosevelt	1901	Républicain
26	Charles W. Fairbanks	1905-1909	Républicain
27	James Sherman	1909-1912	Républicain
	Thomas Marshall	1913-1921	Démocrate
29	Calvin Coolidge	1921-1923	Républicain
30	Charles Dawes	1925-1929	Républicain
31	Charles Curtis	1929-1933	Républicain
	John Nance Garner	1933-1941	Démocrate
	Henry Agard Wallace	1941-1945	Démocrate
	Harry S Truman	1945	Démocrate
35	Alben William Barkley	1949-1953	Démocrate
36	Richard Milhous Nixon	1953-1961	Républicain
	Lyndon Baines Johnson	1961-1963	Démocrate
	Hubert Humphrey	1965-1969	Démocrate
	Spiro Theodore Agnew	1969-1973	Républicain
	Gerald Rudolph Ford, Jr.	1973-1974	Républicain
	Nelson Aldrich Rockefeller	1974-1977	Républicain
	Walter Frederick Mondale	1977-1981	Démocrate
	George Herbert Walker Bush	1981-1989	Républicain
	James Danforth Quayle III	1989-1993	Républicain
	Albert Arnold Gore, Jr.	1993-2001	Démocrate
46	Richard Bruce Cheney	2001-	Républicain

Le crépuscule de la vice-présidence

Ridiculisée ou ignorée, la vice-présidence sombre, au cours du XIX^e siècle, dans l'incertitude. Son inutilité est manifeste et les hommes politiques ne cachent pas leur désintérêt pour ce poste superflu⁷⁴, « destiné aux médiocres 75 ». D'autant que dans la foulée de la crise constitutionnelle de 180376, le Congrès adopte le 12e amendement à la Constitution qui modifie les modalités d'élection du président et du vice-président. C'est un autre coup dur pour la viceprésidence et les effets de cet amendement accentuent le déclin de cette institution déjà fragile. Initialement, le ticket gagnant était désigné par un seul vote: celui qui obtenait le plus de voix était élu président et le second en lice obtenait le poste de vice-président. Ce système a donné lieu à des imbroglios cauchemardesques: en 1796, les grands électeurs élisent un ticket de « cohabitation », avec un président fédéraliste (John Adams) et un vice-président anti-fédéraliste (Thomas Jefferson). L'élection suivante engendre une situation plus difficile encore: le ticket Jefferson-Burr est élu mais Jefferson et Burr arrivent ex aequo. La Chambre des représentants se saisit de la question. Pendant plus de trois mois, la chambre vote 35 fois, sans parvenir à se déterminer. Ce n'est qu'à l'issue d'un 36e vote que Jefferson est enfin élu président tandis que Burr refuse sa défaite⁷⁷. Pour éviter qu'une telle situation ne se reproduise, le 12^e amendement est ratifié en 1804: désormais, les grands électeurs se prononcent par deux bulletins séparés, l'un pour le président, l'autre pour le vice-président. Derrière cette évolution constitutionnelle, c'est l'image, le symbole et le prestige de la vice-présidence qui subit un revers : en effet, contrairement à l'époque précédente où deux rivaux se disputaient la présidence et devaient incarner toutes les qualités et compétences nécessaires pour gouverner la fédération, le 12e amendement institutionnalise la vice-présidence et permet aux électeurs de choisir un candidat à même d'exécuter les tâches exclusivement liées à ce poste. On ne cherche plus un éventuel successeur au président, mais

^{74.} Le Sénateur Grayson et, avec lui, le vice-président Marshall, suggérait que le viceprésident soit appelé « Your Superfluous Excellency ». Voir Thomas R. Marshall (1925). Recollections of Thomas R. Marshall, Vice-President and Hoosier Philosopher: A Hoosier Salad, Indianapolis, Bobbs-Merrill, p. 229.

^{75.} Arthur Schlesinger Jr. (1986). The Cycles of American History, Boston, Houghton Mifflin, p. 341.

^{76.} Sur la crise constitutionnelle de 1803, voir Élisabeth Vallet et David Grondin (dir.) (2004). Op. cit., p. 63-64.

^{77.} Pour la petite histoire, Aaron Burr, qui ne devait jamais être président (puisqu'il était vraiment pressenti pour la vice-présidence), avait tout de même fini par y croire. Son amertume et son ire sont directement dirigées vers Hamilton, qu'il juge responsable de sa défaite. Aussi, en 1804, Burr provoque Hamilton en duel et le tue. Inculpé, il ne sera toutefois jamais jugé et achèvera son mandat de viceprésident. Il sera plus tard arrêté pour trahison alors qu'il tente de former une république du Sud-ouest. Melanie Fonder et Mary Shaffrey (2002). American Government, Indianapolis, Alpha, p. 63.

plutôt un vice-président ayant la capacité de présider le Sénat. À la suite de l'adoption du 12^e amendement⁷⁸, le constat est manifeste : les critiques craignent l'élection d'un vice-président ordinaire, secondaire, voire médiocre⁷⁹. D'ailleurs, au cours du XIX^e siècle, Martin Van Buren a été le seul vice-président à être élu à la présidence⁸⁰. Les viceprésidents demeurent dans l'ombre du président, des anonymes n'ayant ni les compétences ni l'ambition nécessaires pour accéder à la présidence des États-Unis. Toutefois, au cours du XXe siècle, l'institution de la vice-présidence regagne une certaine crédibilité politique.

La désignation du vice-président

La plupart des vice-présidents du XXº siècle auront eu une influence notable sur le système politique américain: Truman, Nixon, Johnson, Ford, Rockefeller, Gore, Cheney ont ainsi marqué l'histoire politique des administrations qu'ils ont servies. C'est avec le président Franklin D. Roosevelt que cette évolution est particulièrement évidente. En effet, les incompatibilités d'humeur et la compétitivité qui avaient marqué les relations entre le président et le vice-président durant plusieurs décennies, se sont progressivement effacées lorsque Franklin Delano Roosevelt impose de désigner lui-même, au cours de l'investiture, celui qui sera son vice-président (pouvoir qui revenait auparavant à l'establishment du parti⁸¹) en exigeant que les délégués de son parti ratifient cette nomination⁸². L'évolution est d'importance et, à compter de 1940, les rapports du président et du vice-président s'inscrivent dans un esprit de complicité et de convivialité. Elle n'est pourtant pas totale, car lorsque Harry S. Truman accède à la présidence, à la mort de Franklin D. Roosevelt, il n'y est pas vraiment préparé. Il

^{78.} Sur le 12e amendement, voir Thomas H. Neale (2001). « Election of the President and Vice President by Congress: Contingent Election», Congressional Research Service, Washington, The Library of Congress, janvier, p. 1-6.

^{79.} Joel K. Goldstein fait d'ailleurs le constat du déclin de la qualité des hommes qui servent à ce poste: «The quality of Vice Presidents declined precipitously», (1995), op. cit., p. 520.

^{80.} Avant 1804, les vice-présidents Adams et Jefferson ont été élus à la présidence. Parmi les vice-présidents du XIXe siècle (George Clinton, Elbridge Gerry, Daniel D. Tompkins, John C. Clahoun, Martin Van Buren, Richard Mentor Johnson, John Tyler, George Mifflin Dallas, Millard Fillmore, William Rufus King, John C. Breckinridge, Hannibal Hamlin, Andrew Johnson, Schuyler Colfax, Henry Wilson, William A. Wheeler, Chester A. Arthur, Thomas A. Hendricks, Levi P. Morton, Adlai E. Stevenson, Garret A. Hobart), seul Van Buren accède à la présidence par élection. Par contre, quatre vice-présidents deviendront président par voie de succession (John Tyler, Millard Fillmore, Andrew Johnson, Chester A. Arthur), à la suite du décès du président. Aucun de ces quatre vice-présidents n'a gagné une élection présidentielle. Voir Mark O. Hatfield (1997). Op. cit.

^{81.} Cependant, éprouvé par la guerre, il laissera de nouveau l'establishment décider du choix de son vice-président pour son troisième mandat, en 1944.

^{82.} Stephen J. Wayne (2000). The Road to The White House 2000 - The Politics of Presidential Elections, Boston, Bedford & St Martin's, p. 160.

n'est vice-président que depuis trois mois, il n'a rencontré le président que dix fois⁸³, et surtout, il n'a pas été informé de l'existence du projet Manhattan sur la bombe atomique⁸⁴. De la même manière, Kennedy constitue un groupe de réaction rapide pour gérer la crise des Missiles en 1962 et le vice-président Johnson n'en fait pas partie⁸⁵. Pourtant les germes de cette nouvelle relation sont là et progressivement le rôle du vice-président va se transformer : peu à peu il acquiert une position de confiance et d'influence à la Maison-Blanche. Les problèmes de santé d'Eisenhower en 1955 puis l'assassinat de Kennedy en 196386, ont mis en lumière l'importance nouvelle du vice-président, d'autant que le chef d'État détient désormais les clés de l'emploi de l'arme nucléaire et que l'on est alors au cœur de la Guerre froide. Plus qu'un balancing ticket, c'est-à-dire un vice-président qui représente le « cliché négatif⁸⁷ » du candidat à la présidence⁸⁸, il est désormais le coéquipier du président et c'est dans cet esprit qu'il est désigné.

Le coéquipier de la Maison-Blanche

Si la nomination du vice-président par le candidat à la présidence est un facteur déterminant, il reste que la rapidité et la facilité des déplacements internationaux, le rôle croissant de la télévision, le contexte de la Guerre froide, l'horaire chargé du président et les vacances présidentielles liées aux maladies, aux décès imprévus et aux démissions expliquent largement le poids accru du vice-président⁸⁹. Dès lors, les vice-présidents au pouvoir sont des hommes plus habiles qui jouissent de la confiance du président et prennent davantage de place au sein de l'Exécutif90. L'évolution est marquée à partir de la présidence d'Eisenhower qui choisit de déléguer plus de tâches à son vice-président Richard Nixon, chargé en l'occurrence d'alléger l'horaire présidentiel. Ainsi, Nixon quittait fréquemment le pays pour effectuer des missions diplomatiques à l'étranger, missions qui l'auraient initié aux

^{83.} Joseph A. Pika (1998). *Op. cit.*, p. 529.

^{84.} Voir Barthélémy Courmont (à paraître). Hiroshima, Paris, L'Harmattan, coll. « Raoul-Dandurand ».

^{85.} Voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 234-236 et Joseph A. Pika (1998). Op. cit., p. 534. Mais à l'inverse, il lui confie la direction de l'effort spatial américain tandis que l'URSS se lance dans la course aux armements, signe d'une

^{86.} On se souviendra de la photo de Johnson prêtant serment à bord d'Air Force One, avec Jackie Kennedy à ses côtés.

^{87.} Jean Gicquel (2002). Op. cit., p. 262.

^{88.} Le colistier doit en principe permettre d'aller «chercher le vote» (get the vote out) d'autres États ou d'autres couches de la population, toutefois, les deux derniers cycles d'élections présidentielles infirment cette démarche.

^{89.} Alvin S. Felzenberg (2001). Op. cit., p. 2.

^{90.} Joel K. Goldstein (1995). Op. cit., p. 522.

relations internationales et à la politique étrangère des États-Unis⁹¹. En politique intérieure, Nixon aura contribué à la fin d'une grève de l'industrie métallurgique en 195992. Le président Eisenhower, qui détestait la politique partisane, envoyait Nixon sur le terrain afin de défendre les politiques de son administration⁹³. Cette dernière tâche aura permis à Nixon de se faire connaître davantage par le peuple américain. Le parcours politique accompli par Nixon sous Eisenhower a donc constitué un préalable à la candidature du vice-président à la présidence, qu'il gagnera finalement en 1969. Toujours est-il que cette nouvelle dynamique entre Eisenhower et Nixon imprègne la logique des futures équipes de l'Exécutif. C'est donc dans une optique de continuité et de stabilité du système politique américain que la viceprésidence prend son essor⁹⁴.

Le garant de la continuité politique de l'État

Bien que le vice-président trouve progressivement sa place à la Maison-Blanche, certaines ambivalences demeurent. Les Pères fondateurs n'avaient pas prévu les modalités liées au remplacement du président. Ce paradoxe s'est manifesté pour la première fois en 1841 lorsque le vice-président John Tyler a dû succéder au président William Henry Harrison.

Le vice-président, second timonier

Le précédent créé par Tyler a marqué l'histoire du système politique américain. En effet, refusant de remplacer Harrison et d'agir en tant que président par intérim, pour une transition qui semblait être celle envisagée par les auteurs de la Constitution, le vice-président Tyler s'est proclamé président des États-Unis en usant de tous les pouvoirs réservés au commandant en chef. Le nouveau président Tyler a donc créé une convention constitutionnelle, un précédent accepté par le Congrès et incontesté depuis. Cependant, le précédent Tyler soulevait une autre problématique. Si, suite au décès d'un président, le viceprésident devient le numéro un du pays, qu'en est-il des absences temporaires? Le président peut-il reprendre ses fonctions? C'est dans

^{91.} Joseph A. Pika (1998). Op. cit., p. 535.

^{92.} Voir Richard Nixon for President 1968 Campaign Brochure, « The Nixon Stand », http://www.4president.org/brochures/nixon68.pdf (4 juin 2005).

^{93.} Brendan Toner (2004). «Trusted Assistants: A Look at the Governing and Reelection Roles of the Vice President», thèse de maîtrise, Virginia Polytechnic Institute and State University, juin, p. 19-20, http://scholar.lib.vt.edu/theses/ available/etd-07072004-103231/unrestricted/Thesis.pdf> (4 juin 2005).

^{94.} Nancy Kassop (2005). « The Law: When Law and Politics Collide: Presidents and the Use of the Twenty-Fifth Amendment », Presidential Studies Quarterly, Center for the Study of the Presidency, vol 35, no 1, mars, p. 149.

cette foulée d'interrogations que se dissimulent les racines du 25e amendement à la Constitution des États-Unis. Ainsi, le XXe siècle a été celui de l'effervescence de la vice-présidence alors qu'à plusieurs reprises, le vice-président a dû prendre la tête de l'État⁹⁵. S'ajoutent à ces obstacles d'absences et de décès, le contexte de la menace nucléaire de la Guerre froide et la nécessité de toujours avoir un commandant en chef pouvant gouverner le pays en temps normal ou en période de crise⁹⁶. Ainsi, à la suite du 25e amendement à la Constitution, le vice-président est premier dans la ligne de succession du président des États-Unis lorsque ce dernier décède, démissionne ou est incapable d'exécuter ses tâches présidentielles. Le 25e amendement de 1967 confirme que la vice-présidence est une institution bien ancrée dans le système politique américain⁹⁷. En offrant les dispositions nécessaires afin d'assurer la succession du président en cas de décès, d'absence temporaire, de démission ou d'incapacité d'exécuter les fonctions présidentielles, l'amendement prévoit également la succession du vice-président, une succession qui n'était pas inscrite dans la Constitution avant 1967.

La vice-présidence au cœur de la branche exécutive

Bien que les premiers vice-présidents aient été cantonnés à la présidence du Sénat, plus récemment le vice-président a été intégré aux affaires exécutives de la Maison-Blanche et il participe plus activement au processus décisionnel. Toutefois, le degré d'implication du viceprésident est avant tout le fait du président des États-Unis. C'est ainsi que tout au long du XXe siècle, le vice-président assiste fréquemment aux réunions ministérielles; il est souvent mandaté par le président pour défendre les intérêts de l'administration sur Capitol Hill. Il siège de droit au Conseil de sécurité nationale (NSC), il préside des commissions gouvernementales et conduit des missions diplomatiques à l'étranger⁹⁸. Malgré tout, certains auteurs soutiennent que la viceprésidence demeure cantonnée à des tâches symboliques ou protocolaires⁹⁹. Ainsi « le vice-président demeure[rait] un personnage

^{95.} Le président Woodrow Wilson souffrait d'une maladie (l'artériosclérose) et devait s'absenter régulièrement. Le président Eisenhower a été incapable de remplir ses fonctions à trois reprises entre 1955 et 1957. Le président John F. Kennedy a été assassiné le 22 novembre 1963. Le président Richard Nixon a démissionné suite à l'affaire du Watergate, en août 1974.

^{96.} Voir Nancy Kassop (2005). Op. cit., p. 151.

^{97.} Joel K. Goldstein (1995). Op. cit., p. 540.

^{98.} Voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 79.

^{99.} David W. Romero (2001). « Requiem for a Lightweight: Vice Presidential Candidate Evaluations and the Presidential Vote», Presidential Studies Quarterly, Center for the Study of the Presidency, vol. 31, nº 3, septembre, p. 456.

d'importance secondaire¹⁰⁰ ». Tel est le cas, selon ces observateurs, lorsque le président Clinton cherche à réformer les politiques en matière de santé et que, pour ce faire, il mandate la première dame, Hillary Clinton, et non son vice-président Al Gore, pour accomplir cette tâche. Pour autant, la participation accrue du vice-président dans le processus décisionnel lui permet d'avoir une influence considérable auprès du président et de ses conseillers.

LE RÔLE DU VICE-PRÉSIDENT

- Président du Sénat
- Membre du Conseil de sécurité nationale (NSC)
- · Président de plusieurs conseils nationaux
- · Représentant du président à l'étranger
- · Conseiller du président
- · Liaison avec le Congrès
- · Coordonnateur en temps de crise
- · Présidence du Cabinet en l'absence du président
- · Rôle central dans le parti
- · Président par intérim en cas de vacance de la présidence
- · Éventuel candidat à la présidence

D'après James Davis (1995). The American Presidency, Westport, Praeger, p. 375.

Ainsi, Rockefeller est directement mandaté par le président Ford pour présider le Domestic Council, une des pièces maîtresses du processus décisionnel en matière d'affaires intérieures. Il est d'ailleurs le premier à disposer officiellement d'un bureau dans l'aile Ouest (West Wing) de la Maison-Blanche. Le vice-président agit souvent comme l'émissaire du président à l'étranger. C'est ainsi qu'Al Gore a été le premier haut dignitaire américain à visiter une zone contrôlée par les Palestiniens. De la même manière, il a présidé avec Chernomyrdin la commission qui a permis, en 1995, de régler la question des ventes, par la Russie, d'armes à l'Iran¹⁰¹. C'est d'ailleurs essentiellement en matière de politique étrangère que le vice-président Gore a innové.

^{100.} André Kaspi et al. (2004). La civilisation américaine, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadriges », p. 541.

^{101.} Joseph A. Pika (1998). Op. cit., p. 553.

Le vice-président, hybride constitutionnel

La rivalité président / vice-président semble appartenir au passé. En effet, si George H. Bush conseillait son président Ronald Reagan sur des questions de politique étrangère, si Dan Quayle contrôlait le Sénat et effectuait un efficace lobbying auprès de ses membres, s'il existait un réel partenariat voire un triangle décisionnel entre le président Clinton, le vice-président Al Gore et la première dame Hillary Clinton, il existe une nouvelle dynamique qui rompt peut-être avec la conception de la vice-présidence formulée par les Pères fondateurs de la Constitution. Depuis les années 1980, la pratique semble avoir jeté les bases de la coprésidence Bush-Cheney, particulièrement évidente depuis les événements du 11 septembre 2001. Les attaques du 11 septembre auront permis au vice-président Cheney de sortir de l'ombre et de s'intégrer davantage dans le processus décisionnel¹⁰². Ainsi, quelques heures après les attaques, c'est Dick Cheney qui dirigeait la Maison-Blanche depuis un bunker tandis que le président Bush était en visite officielle en Floride. On peut trouver les germes de cette coprésidence à l'époque du vice-président Nelson Rockefeller, alors que s'était établie, avec le président Ford, une nouvelle pratique: en effet, ils se rencontraient chaque semaine lors de dîners privés pour discuter des dossiers en cours. C'est lors de ces rencontres que le vice-président pouvait formuler ses conseils et ses opinions. Ce procédé est repris par l'équipe Bush-Cheney: il renforce le poids du vice-président et explique sans doute en partie le fait que Dick Cheney ait été qualifié de vice-président le plus puissant de l'histoire des États-Unis¹⁰³. Sa relation privilégiée avec le président George W. Bush, leurs fréquentes réunions et son expérience politique le placent parmi les premiers conseillers de Bush, et paraît confirmer l'existence d'un solide « noyau » décisionnel partagé entre le président et son second¹⁰⁴. Son influence, réelle et avérée, lui permet de se consacrer aux détails de la gouvernance du pays¹⁰⁵. En fait, avec la confiance de son président, Cheney aurait sélectionné les membres de l'administration Bush et influencé un ensemble de politiques gouvernementales telles que l'intervention américaine en Irak¹⁰⁶. Au cours du premier mandat de George W. Bush, le vice-président a donc été un rouage central du processus décisionnel

^{102.} Voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 602-603. « The Power Behind the Throne », The Economist, 23 décembre 2000, p. 76.

^{103.} Frédérick Gagnon, Jean-Frédéric Légaré-Tremblay et Julien Tourreille (2005). «États-Unis – L'avenir sombre de la politique étrangère de Bush », Le Devoir, mercredi 26 janvier, p. A7.

^{104.} The Economist (2004). « United States: The Other President », Londres, 4 septembre, vol. 372, nº 8391, p. 50.

^{105.} Idem et Alvin S. Felzenberg (2001). Op. cit., p. 6.

^{106.} Peter Mansbridge (2004). «Time to Dump Cheney», McLeans, Toronto, 7 juin, vol. 117, nº 23, p. 20. Voir l'étude réalisée par Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 623-632.

de la Maison-Blanche et de la vie politique américaine 107. Pourtant, l'idée même de coprésidence reste fragile et ce à trois titres. Tout d'abord l'influence des vice-présidents devenus collaborateurs privilégiés est souvent concurrencée par celle de conseillers plus proches du président. Ensuite, le choix du vice-président oscille entre deux modèles, celui de « vice-président gouvernant » et celui de « viceprésident politicien », sans vraiment trancher. D'ailleurs le choix d'Agnew par Nixon ou de Quayle par George H. Bush constitue une régression dans la logique de renforcement de l'institution depuis 1945. Aussi, si le vice-président s'affirme dans le processus décisionnel, on ne saurait oublier que son rôle reste subordonné à la volonté présidentielle. Enfin, on pourrait imaginer qu'un vice-président comme Rockefeller, George H. Bush (sous Reagan), Gore ou Cheney joue un rôle déterminant en raison de son expérience des affaires d'État. Toutefois, dès lors que le président entame son second mandat, nanti de sa propre expérience, cette fois-ci l'idée même de co-présidence s'érode, le président étant en mesure de s'émanciper de sa tutelle. Ainsi, plus que jamais, le vice-président correspond véritablement à ce que Ford avait appelé un « hybride constitutionnel¹⁰⁸ ».



Si le président est l'incarnation de l'Exécutif, la présidence actuelle diffère grandement de ce qu'elle était à sa création, et avec elle sa nébuleuse de conseillers. Le Cabinet, élément important du processus décisionnel, a progressivement été éclipsé. En effet, parce qu'ils cherchaient une expertise spécifique, spécialisée, discrète et détachée des querelles bureaucratiques, les présidents ont progressivement construit une structure articulée autour d'une constellation de conseillers, plus ou moins connus, logés à la Maison-Blanche. Bien sûr, le Cabinet reste central dans la mesure où il est capable d'absorber et de rediriger l'ensemble de l'information produite par les départements. D'ailleurs, « les présidents ne réunissent pas leur Cabinet pour prendre des décisions mais plutôt pour annoncer des objectifs de politiques publiques établis préalablement par la Maison-Blanche¹⁰⁹ ». L'évolution est patente à compter de 1933: Roosevelt veut mettre en œuvre de grands programmes de réforme. Il craint cependant l'inertie des fonctionnaires qui en grand nombre ont été nommés par les présidents républicains qui l'ont précédé. C'est la raison pour laquelle il va progressivement centraliser le

^{107.} Il va même jusqu'à mettre en place un NSC fantôme, «institution parallèle» qui va influencer l'ensemble du processus décisionnel. Voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 613-614.

^{108.} Gerald R. Ford (1974). «On the Threshold of the White House», Atlantic Monthly, Juillet, p. 63-65. Le terme se retrouve pour la première fois dans John D. Feerick (1965). From Falling Hands: The Story of Presidential Succession, New York, Fordham University Press, p. ix.

^{109.} Shirley Anne Warsham (2000). Op. cit., p.137.

pouvoir exécutif à la Maison-Blanche. C'est également ce qui va motiver la création, par l'executive order 8248, de l'Executive Office of the Presidency. À compter de la présidence de Kennedy, les services de la Maison-Blanche supplantent, en importance et en poids dans le processus décisionnel, le Cabinet et avec lui les différentes administrations¹¹⁰. Parce qu'ils se défient des fonctionnaires et des nominations politiques, les présidents privilégient les services de la présidence, plus efficients, plus réactifs¹¹¹. D'ailleurs lorsque « le Cabinet entre conflit avec le personnel de la Maison-Blanche, c'est ce dernier qui l'emporte¹¹² ». Ainsi, depuis plus de 40 ans, les membres du gouvernement, en pratique, sont assujettis aux conseillers du président¹¹³.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BARRETT, Learned H. (1912). «The President's Cabinet: Studies in the Origin, Formation, and Structure of an American Institution », American Historical Review, vol. 17, nº 4, juillet.
- CALABRESI, S.G. et Kevin H. RHODES (1992). «The Structural Constitution: Unitary Executive, Plural Judiciary », Harvard Law Review, 105.
- DAVID, C.P. (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- GOLDSTEIN, J.K. (1995). «The New Constitutional Vice Presidency», Wake Forest Law Review, vol. 30.
- HATFIELD, M.O. (1997). Vice Presidents of the United States, 1789-1993, Washington, U.S. Government Printing Office.
- LESSIG, L. et Cass R. SUNSTEIN (1994). «The President and the Administration», Columbia Law Review, vol. 94, nº 1, janvier.
- PATTERSON, B.H. (1988). The Ring of Power: The White House Staff and Its Expanding Role in Government, New York, Basic Books.
- RELYEA, H.C. (2003). Presidential Directives: Background and Overview, Report for Congress, Washington, Congressional Research Service, The Library of Congress.
- WARSHAW, S.A. (2000). « The Formation and Use of the Cabinet », dans Philipp G. Henderson, The Presidency Then and Now, Lanham, Rowman & Littlefield.

^{110.} James Davis cite l'exemple du budget du département de la Santé pour 1992 qui n'a pas été élaboré comme il se doit par le secrétaire du département, Louis W. Sullivan mais par le directeur de l'OMB, Richard G. Darman, attestant ainsi de la centralisation du pouvoir à la Maison-Blanche. James Davis, (1995). The American Presidency, Westport, Praeger, p. 171.

^{111.} Sur ce point, voir W. Craig Bledsoe, Christopher J. Bosso et Mark J. Rozell (1997). Op. cit., p. 9.

^{112.} James Davis (1995). Op. cit., p. 170.

^{113.} Bradley H. Patterson (1988). The Ring of Power: The White House Staff and Its Expanding Role in Government, New York, Basic Books, notamment p. 85.



Les conseillers du président

Barthélémy Courmont et Catherine Croisier

L'élargissement de la présidence ne signifie pas que le président a acquis de plus vastes pouvoirs. Cela signifie que les présidents ont tenté de trouver des moyens pour faire face aux obstacles survenus autour d'eux.

Bert A. Rockman¹

Bert A. Rockman, «Staffing and Organizing the Presidency», dans Robert Y. Shapiro, Martha Joynt Kumar et Lawrence R. Jacobs (dir.) (2000). Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century, New York, Columbia University Press, p. 173.

La formulation de la politique des États-Unis par le chef de l'Exécutif, si elle dépend de multiples facteurs extérieurs, semble reposer en grande partie sur l'expertise fournie par les conseillers du président. Parallèlement à la montée en puissance des États-Unis sur la scène internationale, en particulier depuis la Deuxième Guerre mondiale, l'influence des collaborateurs du président s'est institutionnalisée avec la création de l'Executive Office of the President sous Roosevelt, et renforcée jusqu'à s'imposer comme le véritable cœur décisionnel du pouvoir exécutif. Dans l'entourage du président, les conseillers lui permirent de voir son pouvoir s'affirmer et de se détacher des contraintes bureaucratiques imposées par le fonctionnement de son Cabinet. Pour autant, la montée en puissance des conseillers est-elle le résultat d'un besoin du locataire de la Maison-Blanche de s'entourer d'experts sur diverses questions, ou fut-elle à l'origine du renforcement du pouvoir présidentiel? En fait, depuis la description de Tocqueville présentant un président américain qui « possède des prérogatives presque royales, dont il n'a pas l'occasion de se servir, et les droits dont, jusqu'à présent, il peut user sont très circonscrits: les lois lui permettent d'être fort, les circonstances le maintiennent faible² », le pouvoir présidentiel a considérablement évolué, notamment en raison de l'impressionnante équipe l'entourant, qui lui confère une expertise de plus en plus pointue sur les différents dossiers politiques. Les circonstances, décrites par Tocqueville, furent justement celles qui, à des moments clefs de l'histoire américaine, permirent au chef de l'Exécutif d'asseoir son autorité en créant des services placés directement sous sa direction.

C'est donc par nécessité autant que par choix que, voyant son autorité s'affirmer sur les autres composantes du pouvoir, le président des États-Unis choisit de s'entourer de proches collaborateurs de plus en plus nombreux, lui permettant d'étendre son champ d'expertise, mais posant dans le même temps un véritable problème de gestion, le chef de l'Exécutif devenant peu à peu un véritable chief of staff au sein de la Maison-Blanche³. Une équipe restreinte, même exposée à des responsabilités de plus en plus étendues et à une médiatisation accrue, reste cependant plus facile à gérer qu'un Cabinet qui, en ne se réunissant que quelques fois dans l'année, échappe trop facilement au contrôle du locataire de la Maison-Blanche, et tombe entre les mains

^{2.} Alexis de Tocqueville (1999). De la démocratie en Amérique, tome 1, Paris, Flammarion, chapitre 8.

^{3.} Nous verrons plus loin que parallèlement à sa généralisation, le recours à des collaborateurs de plus en plus nombreux soulève la question de l'Exécutif dans l'Exécutif, le président pouvant difficilement s'affirmer comme un véritable chief of staff au sein de son équipe, où les rivalités s'installent. Voir Bert A. Rockman (2000). «Staffing and Organizing the Presidency», op. cit., p. 165.

de la bureaucratie⁴. Dès lors, afin de faciliter son leadership et de ne pas se reposer sur des bureaucrates ne lui inspirant pas toujours confiance, le président préfère privilégier des collaborateurs «irréguliers », selon les termes de Bert Rockman, recrutés directement, sans concours administratif, pour des tâches ponctuelles et précises. Ainsi, c'est en s'appuyant sur ces irréguliers, loyaux envers le chef de l'Exécutif dont ils reçoivent directement les ordres, que la Maison-Blanche se montre plus réactive et moins engluée dans les rouages administratifs qu'impose le fonctionnement traditionnel de l'Exécutif. Cette pratique s'est généralisée, au point de faire apparaître des rivalités profondes entre certains services, et les ministères qui voient leurs prérogatives mises à mal par l'écho que ces irréguliers reçoivent au sommet de l'Exécutif. À cet égard, les relations entre le Département d'État et le National Security Council sont révélatrices des compétitions existant entre le pouvoir exécutif et l'entourage restreint du président. À une structure bureaucratique reposant sur des fonctionnaires d'État, s'opposent des conseillers parfois issus du privé, qui se mettent momentanément au service du président, sur le modèle des consultants⁵.

E POUVOIR EXÉCUTIF OU LE POUVOIR PRÉSIDENTIEL

Parallèlement à la montée en puissance de la nation américaine, la branche exécutive s'est considérablement développée depuis sa création en 1787 par les Pères fondateurs, les présidents américains successifs s'étant dotés de nouveaux outils et de nouveaux services afin de répondre aux exigences accrues de leur fonction. Et tandis que s'organisait une présidence institutionnelle, la branche exécutive s'est progressivement affirmée face à un Congrès réticent et soucieux de l'empiètement sur ses prérogatives.

La croissance du pouvoir exécutif

Face à l'extension de l'Exécutif et à travers lui de l'État fédéral, l'une des préoccupations récurrentes fut de limiter, selon les vœux des architectes de la Constitution, l'emprise gouvernementale et bureaucratique sur la vie des citoyens et de réaffirmer la souveraineté des États⁶. Fut

^{4.} Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les questions de politique étrangère. Voir Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, Québec, Presses de l'Université

^{5.} Bert Rockman (1981). «America's Department of State: Irregular and Regular Syndromes of Policy Making», The American Political Science Review, vol. 75, décembre, p. 912.

^{6.} George Brown Tindall et David E. Shi (1996). America: A Narrative History, New York, Norton, p. 307-310.

également posée de façon récurrente la question de l'efficacité et de la lisibilité d'un gouvernement progressivement plus volumineux et en conséquence à la gestion plus difficile, en particulier depuis la fin de la Guerre froide⁷. Depuis le début des années 1990, la Maison-Blanche cherche ainsi à être « plus opérationnelle », en raison notamment de la montée en puissance du Congrès sur des questions qui, pendant la Guerre froide, relevaient presque exclusivement de l'Exécutif, comme la politique étrangère et de défense⁸. Deux thèmes fondamentaux et quelque peu antithétiques n'ont cessé de dominer la vie politique américaine depuis sa création: celui de l'élaboration d'un gouvernement à visage humain, limité (ne faisant pas intrusion dans la vie des États) mais attentif au bien-être des citoyens (Etat-providence) et celui d'un Exécutif fort, sur la scène intérieure et internationale. Après les échecs des articles de Confédération, votés en 1777 et ratifiés en 1781, les Pères fondateurs se sont accordés pour confier au président des États-Unis un pouvoir substantiel afin que les treize États ne soient plus liés, selon les termes de George Washington, par une « corde de sable ». Le président des États-Unis devait être seul à formuler la politique exécutive, le Cabinet présidentiel ne possédant pas d'existence constitutionnelle: «On fit du président le seul et unique représentant de la puissance exécutive de l'Union. On se garda même de subordonner ses volontés à celles d'un conseil: moyen dangereux, qui, tout en affaiblissant l'action du gouvernement, diminue la responsabilité des gouvernants⁹ ». Mais devant l'ampleur de la tâche, l'une des premières mesures de Washington fut de s'entourer de conseillers et de persuader le Congrès de reconnaître trois ministères (departments), les trois premiers de l'histoire américaine: ceux des Affaires étrangères (renommé Département d'État en mars 1790 avec des responsabilités accrues), du Trésor et de la Guerre. De nouveaux départements sont venus s'ajouter au fil des présidences, d'autres furent scindés ou remaniés, pour atteindre le nombre de quinze aujourd'hui, un nombre relativement modeste au regard de l'amplitude prise par ailleurs par la bureaucratie gouvernementale et qui s'explique par l'isolement progressif du Cabinet présidentiel, au profit du Kitchen Cabinet (conseillers politiques ou responsables administratifs privés et informels sans liens aucuns avec le gouvernement) et de nouvelles agences ou services présidentiels. Le pouvoir exécutif reste donc peu important de par le nombre de ses ministères, ce qui offre au locataire de la Maison-Blanche le loisir de créer des agences placées directement sous son autorité, et agissant comme un pouvoir au sein même de l'Exécutif.

^{7.} Sur ces questions, voir Pierre Mélandri et Justin Vaïsse (2001). L'empire du milieu : Les États-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre froide, Paris, Odile Jacob,

^{8.} Voir Barthélémy Courmont (2003). Les pouvoirs de guerre en débat à Washington, Paris, CFE/IFRI, p. 15-17.

^{9.} Alexis de Tocqueville (1999). Op. cit., chapitre 8, tome 1.

LE BUDGET DE LA MAISON-BLANCHE Jean-François Gagné

En 2005, le budget annuel de la Maison-Blanche est de 181 millions de dollars. Cette somme est en décroissance depuis 2003 en raison de la réduction des montants accordés aux services d'entretien et de réparation. Les salaires et les différents avantages représentent la principale dépense, soit 88 millions de dollars. Le budget de la Maison-Blanche inclut les frais d'entretien et de réparation, ainsi que les salaires des unités administratives suivantes : les bureaux du Conseil à la sécurité nationale (National Security Council), du Conseil des conseillers économiques (Council of Economic Advisers), du développement des politiques (Office of Policy Development) et de l'administration (Office of Administration) en plus de ceux de la Maison-Blanche et de la résidence du président. Les bureaux de l'administration, incluant les salaires du personnel, accaparent la plus grande part du budget avec 85 millions de dollars, suivi des bureaux de la Maison-Blanche avec 64 millions de dollars. De plus, il existe de nombreux fonds spéciaux, qui permettent au président et autres hauts fonctionnaires de bénéficier de plusieurs millions de dollars additionnels. Au même titre, la modernisation du système informatique de la Maison-Blanche, dont les frais annuels avoisinent 15 millions de dollars, est exclue du budget.

La réorganisation progressive de l'Exécutif

Les services présidentiels, tout comme le personnel de la branche exécutive, se sont considérablement développés depuis le début du XX^e siècle. Les compétences des présidents se sont élargies, nécessitant toujours davantage d'experts et de conseillers. Il est, par exemple, difficile d'imaginer de nos jours que le président Jefferson n'avait à sa disposition qu'un messager et qu'un ministre, dont la solde était versée par le président en personne. Il a fallu attendre 1857 pour que le Congrès finance un poste d'employé de bureau pour la présidence, et le tournant du XX^e siècle pour que le président des États-Unis dispose d'une trentaine d'employés affectés à son service¹⁰.

Le poids croissant du gouvernement fédéral

Les grands programmes lancés par Franklin D. Roosevelt et dans une moindre mesure par Lyndon B. Johnson (New Deal et Great Society) sont à l'origine de l'extension du gouvernement fédéral.

^{10.} Bradley H. Patterson Jr. (2000). The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond, Washington, Brookings Institution Press.

Tableau 6.1

Les grands programmes présidentiels

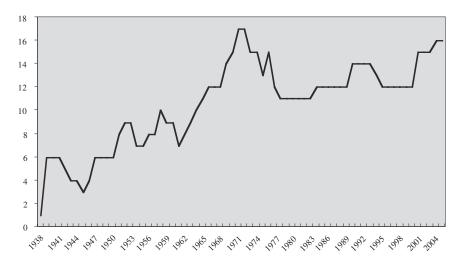
- 1905 Le président Theodore Roosevelt met en place la Commission on Department Methods dirigée par Charles Keep (Commission Keep). Cette commission se poursuit jusqu'en 1909. Parmi les recommandations de la commission figurent :
 - la création d'un General Supply Committee centralisant les achats du gouvernement (qui fut mis en place en 1949 avec le General Services Administration).
 - la création d'un *Interdepartmental Statistics Committee* (mis en place par Roosevelt par décret présidentiel).
- 1911 Inquiry into Re-Efficiency and Economy du président Taft (établie en 1910) devient Commission on Economy and Efficiency (Commission Taft). Parmi les recommandations de la commission figurent :
 - la création d'un service exécutif du président contenant Bureau of Central Administrative Control, un Central Division of Budgeting au sein du Bureau of Central Administrative Planning, et une Civil Service Commission réorganisée. (l'Executive Office of the President sera créé en 1939. Le Bureau of the Budget (BoB) fut créé en 1921 au sein du ministère du Trésor et déplacé au sein de l'EOP en 1939.)
- Vote du Congrès établissant l'Overman Act, qui donne au président autorité quant 1918 à la réorganisation des sujets liés à la guerre.
- 1921 Vote du Congrès établissant le Budget and Accounting Act. Création du General Accounting Office (agence legislative) et du Bureau of the Budget (renommé ultérieurement Office of Management and Budget), agence de l'Exécutif (département du Trésor)
- Hoover soumet 11 plans de réorganisation au Congrès qui rejette toutes les 1932 propositions.
- 1936 Création par le président Roosevelt du Committee on Administrative Management dirigé par Louis Brownlow (Comité Brownlow) visant à étudier la gestion du gouvernement.
- 1939 Vote du Congrès établissant le Reorganization Act qui donne autorité au président quant à la réorganisation de la branche exécutive.
 - Le Reorganization Act permet au président Roosevelt de créer l'Executive Office of the President et d'y insérer le Bureau of the Budget (jusqu'alors dépendant du département du Trésor) et le National Resources Planning Board.
- 1947 Le Congrès établit la Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (Commission Hoover).
- 1949 La première commission Hoover envoie les recommandations suivantes au Congrès :
 - accroissement du personnel du président et renforcement de l'Executive Office et le Bureau of the Budget quant à la gestion administrative.
 - accroissement de l'autorité des ministres quant à l'organisation interne des départements (ministères).
 - formation d'un Department of Social Service and Education (Department of Health, Education and Welfare créé par Eisenhower en 1953).
 - centralisation des achats et gestion des bâtiments publics (General Services Administration créé 1949).
 - · réorganisation du National Security Council.
 - restructuration du Department of Agriculture, Interior and Commerce (non appliqué).
 - réorganisation du State Department (appliqué).

- 1953 Statut officiel conféré par Eisenhower au Special Advisory Committee : il devient le President's Advisory Committee on Government Organization (PACGO). Création par le Congrès de la Commission on the Organization of the Executive Branch (seconde commission Hoover).
- 1958 Le PACGO soumet au président Eisenhower un projet de loi de réorganisation du département de la Défense (Department reorganization bill) offrant au ministre de la Défense davantage d'autorité pour diriger les différents services (loi votée par le Congrès).
- 1964 Le président Johnson forme une Task Force on Government Reorganization (Price Task Force) qui recommande les objectifs suivants :
 - créer de nouveaux ministères : du Logement (création du Department of Housing and Urban Development en 1965), des Transports (créé en 1966), de l'Éducation (créé par le président Carter en 1977), du Développement économique (non mis en place) et des Ressources naturelles (non mis en place).
- 1969 Création par R. Nixon de l'Advisory Council on Government Organization (Ash Council) qui propose de 1969 à 1971 les réorganisations suivantes :
 - réorganisation de l'Executive Office pour créer le Domestic Policy Council et l'Office of Management and Budget (mis en place en 1970).
 - création d'un service de l'environnement (Environmental Protection Agency créée en 1970).
 - abolition des départements suivants : Departments of Agriculture ; Interior ; Commerce; Health, Education and Welfare; Housing and Urban Development; Labor; and Transportation.
 - transfert des compétences aux quatre « super-départements » suivants : department of Natural Resources, Economic Affairs, Human Resources, et Community Development (non mis en place).
- 1977 Le président Carter met en place le Presidential Reorganization Project au sein de l'Office of Management and Budget. Parmi les recommandations figurent :
 - la création d'un Department of Energy (créé en 1977).
 - la création d'un Department of Education (établi en 1979).
 - la création d'un Department of Natural Resources (non mis en place).
- 1984 Commission Grace établie par le président Reagan en 1982. Publication des rapports suivants: President's Private Sector Survey on Cost Control: A Report to the President (2 volumes); War on Waste: President's Private Sector Survey on Cost Control (1984).
- 1986 Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act.
 - réorganisation du Department of Defense. Création du Department of Veterans Affairs.
- National Performance Review. Recommande notamment la fermeture de bureaux 1993 du Department of Agriculture (appliqué en1994).
- 2001 Création du President's Office of Homeland Security.
- 2002 Création du Department of Homeland Security.
- 2003 Création de l'USA Freedom Corps Volunteer Network.

Pourtant, Roosevelt n'imaginait sans doute pas la croissance vertigineuse du personnel affecté à la Maison-Blanche qui allait suivre, une centralisation allant à l'encontre des recommandations du rapport Brownlow¹¹, selon lequel le personnel non politique devait s'étendre à l'extérieur de la Maison-Blanche et non en son sein. La commission Brownlow et Roosevelt aspiraient à la création d'un corps de fonctionnaires discret (le rapport recommandait en effet au personnel de cultiver une « passion pour l'anonymat ») assurant la continuité au fil des administrations successives et garantissant d'une certaine « mémoire institutionnelle ¹² », permettant au président de n'avoir à diriger qu'un service à taille humaine et maîtrisable.

Figure 6.1

Nombre de services de l'Executive Office (1938-2005)*



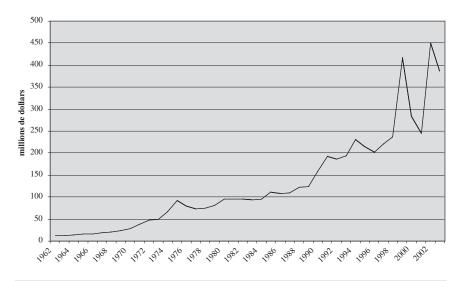
^{*} Graphique réalisé à partir des données de : Lyn Ragsdale (1998). Vital Statistics on the Presidency, Washington, Congressional Quarterly Press, p. 264-68, et du site de la Maison-Blanche : <www.whitehouse.gov> (12 juin 2005).

^{11.} The President's Committee on Administrative Management, Report of the Committee with Studies of Administrative Management in the Federal Government (1937), reproduit dans Subcommittee on Separation of Powers of the Senate Commission of the Judiciary, Separation of Powers and Independent Agencies: Cases and Selected Readings, S. Doc. nº 91-49 (1969), p. 346.

^{12. «}Explaining the Growth of The White House Staff, 1940-2001», Matthew J. Dickinson, Middlebury College, communication présentée au Sawyer Law and Politics Program Research Workshop, Syracuse University, 12 septembre 2003, http://www.maxwell.syr.edu/campbell/Library%20Papers/Event%20papers/SLAPP%2003-04/MattDickinson.pdf (7 juin 200).

La bureaucratie de la Maison-Blanche et en particulier de l'aile Ouest, est pourtant devenue éminemment ostensible et hautement influente, rendue récemment populaire par la série télévisée éponyme *The West Wing (À la Maison-Blanche*, avec Martin Sheen dans le rôle du président des États-Unis).





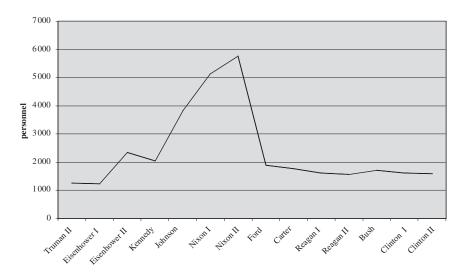
^{*} Graphique réalisé à partir des données de Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2005, hist.pdf, p. 71-80, (10 juin 2005). Les données prévisionnelles concernant la période 2004-2009, qui se caractérisent par une forte hausse momentanée concernant les dépenses relatives à la sécurité ne sont pas relevées ici.

L'évolution financière de l'*Executive Office* dans le budget du gouvernement américain au cours des quarante dernières années s'inscrit en corollaire de l'évolution du personnel de l'*Executive Office*, et du nombre de services qui y sont rattachés.

Cet accroissement exponentiel s'explique principalement par le degré de spécialisation lié aux nouvelles attributions de la branche exécutive. Pourtant, s'il permet de rendre compte parallèlement de la montée en puissance de la présidence en tant qu'institution et de suivre l'évolution moderne d'une présidence devenue de plus en plus impériale, il serait erroné d'associer automatiquement la recrudescence du personnel à l'accroissement du pouvoir du président. L'aile Ouest est au cœur des activités de la Maison-Blanche. Jefferson,

Figure 6.3

Personnel de l'Executive Office (de Truman à Clinton)*



^{*} U.S. Executive Office of the President, The Budget of the United States 1924-1995, Washington, D.C., Government Printing Office, 1924-1995, http://www.presidency.ucsb.edu/data/eop.php (10 juin 2005).

premier président américain à occuper les lieux pour un mandat complet, avait suggéré l'extension du bâtiment permettant de relier la résidence du président à ses bureaux. Ce n'est qu'en 1902 cependant, sous la direction de Théodore Roosevelt, que les bureaux présidentiels furent transférés de la résidence présidentielle à l'aile Ouest de la Maison-Blanche. L'aile Ouest abrite le Bureau ovale du président, les bureaux de son personnel, la Cabinet Room, la Roosevelt Room (salle de conférence) connu sous le nom de Fish Room (Franklin D. Roosevelt y avait installé un aquarium), et la salle de presse (Press Briefing Room) James S. Brady. Plus de 200 personnes y travaillent quotidiennement. L'aile Est fut pour sa part construite en 1942 durant la Deuxième Guerre mondiale, pour cacher la construction d'un bunker souterrain prévu pour les situations d'urgence, connu sous le nom de Presidential Emergency Operations Center (PEOC). Elle abrite en particulier le bureau de la première dame (Office of the First Lady) ainsi que de nombreux bureaux additionnels.

LA PREMIÈRE DAME Élisabeth Vallet

D'où vient l'appellation First Lady pour désigner l'épouse du président? Pour certains, le terme aurait fait son apparition sous la plume de Mary Clemmer Ames, qui désignait ainsi Madame Hayes lors de la cérémonie d'inauguration du président Hayes en 1877. D'autres estiment que son usage est devenu commun à l'issue de la représentation de la pièce de Dolley Madison «The First Lady in the Land» au Gaiety Theater de New York, Quoi qu'il en soit, la symbolique de ce terme a longtemps recouvert l'idée d'une épouse effacée, dans l'ombre du président, chargée de faire les ajustements protocolaires lors des réceptions et de mener des œuvres caritatives. Si, comme l'explique fort justement la journaliste Ellen Hawkes, aucune mesure ne permet de savoir si une épouse fait élire un président, il reste que leur influence est sans doute marginale. Eleanor Roosevelt marque le début de la période moderne de cette institution: elle continue sa carrière durant la présidence de son mari et s'engage activement pour des causes comme le droit des travailleurs ou la promotion des droits civiques. Depuis Lady Bird Johnson, l'implication des épouses de présidents en politique est plus importante, qu'il s'agisse de promouvoir des politiques sociales (Campagne just say no de Nancy Reagan, ou encore le programme Ready to read, ready to learn de Laura Bush) ou d'appuyer directement leur époux (Lady Johnson, puis Rosalynn Carter). Hillary Clinton a sans aucun doute modifié la perception que la nation avait de la première dame. Elle a en effet été la première épouse de président à disposer de son propre bureau dans l'aile Ouest, à mener une politique gouvernementale et à poursuivre une carrière politique après avoir quitté la Maison-Blanche.

Source: D'après Ellen Hawkes (2004). Who Needs First Ladies? Ms Magazine, printemps, en ligne: http://www.msmagazine.com/spring2004/firstlady.asp#hawkes (20 juin 2005).

La recherche d'une efficacité accrue

Les services présidentiels ont fait l'objet de vastes projets de réforme depuis le début du XXe siècle et treize des dix-sept derniers présidents se sont engagés dans de vastes réorganisations gouvernementales en temps de paix¹³, une constante qui s'explique par plusieurs raisons. Le poids du gouvernement fédéral dans la vie américaine demeure d'une part un sujet invariable de préoccupation et nombreux sont les groupes de pression, advocacy groups et lobbies soucieux de préserver la liberté des citoyens, de protéger le 10^e amendement de la Constitution

^{13.} Peri Arnold (2002). «Making the Managerial Presidency», dans Brian Balogh, Joanna Grisinger et Philip Zelikow, Making Democracy Work, Miller Center of Public Affair, 22 juillet, http://millercenter.virginia.edu/programs/natl commissions/ exec reorg.html> (12 juin 2005).

(qui déclare que «Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux États-Unis par la Constitution, ni refusés par elle aux États, sont réservés aux États, ou au peuple»), de réduire le montant des impôts, qui militent pour une réduction du gouvernement (downsizing)¹⁴. Cette constante est bien ancrée dans la vie politique américaine et les candidats à la présidence s'engagent régulièrement à mettre en œuvre une série de réformes du gouvernement fédéral. Cheval de bataille du camp républicain par le passé et en particulier du président Reagan, qui déclara que « la taille du gouvernement n'est pas un baromètre approprié pour mesurer la conscience sociale ou les préoccupations charitables¹⁵ », et qui plaida purement et simplement pour la suppression du ministère de l'Éducation, la réduction de la faille du gouvernement a transcendé les lignes politiques pour intégrer la rhétorique démocrate depuis la candidature de Bill Clinton à l'élection présidentielle de 1992. Le célèbre commentaire sur la fin du big government (« The era of big government is over 16 ») fut relayé en 2000 par Al Gore qui déclara: « Je n'augmenterai pas le nombre de personnes travaillant pour le gouvernement fédéral, pas même d'un poste, et ceux qui quitteront les rangs seront plus nombreux que ceux qui les remplaceront ». La deuxième raison tient à la volonté de rendre plus efficace et efficient le gouvernement, et notamment la présidence, en appliquant les principes de management à la bureaucratie fédérale. Le nombre considérable d'agences et d'employés, la hiérarchie mise en place et parfois l'empiètement des tâches et compétences peuvent conduire à une redondance, une rivalité parfois malsaine (comme on peut le voir entre la CIA et le FBI, ou entre le Département d'État et le National Security Council), voire une paralysie et un refus de coopération susceptibles d'entraver le processus décisionnel et d'avoir des conséquences tragiques sur la politique (un cas étudié récemment par la Commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre¹⁷). La troisième raison tient à une tentative présidentielle invariable d'asseoir son pouvoir en plaçant dans son entourage immédiat les conseillers les plus fidèles et en réorganisant, selon les besoins et le style présidentiel (collégial, compétitif, formel)18, la hiérarchie bureaucratique et les agences de

^{14.} Parmi les plus connus: Citizens against government waste, Association of Community Organizations for Reform Now (ACORN), Center for Public Integrity, Center for Responsive Politics, Common Cause, Council for Excellence in Government, ou encore OMB Watch.

^{15.} Ronald Reagan (1981). Address to the National Alliance of Business, 5 octobre, disponible en ligne: http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1981/ 100581a.htm> (12 juin 2005).

^{16.} Bill Clinton (1996). State of the Union Address, 23 janvier, disponible en ligne: http://www.law.ou.edu/hist/state96.html (11 juin 2005).

^{17.} Commission nationale sur les attaques terroristes contre les États-Unis, Rapport de la commission du 11 septembre, Sainte-Marguerite, Édition des Équateurs, 2004.

^{18.} Barthélémy Courmont, assisté par Anaële Chatelain, «Le style présidentiel», Observatoire des élections américaines, Iris, 15 octobre 2004: http://www.iris-rotobre-2004: (10 juin 2005).

l'Exécutif. À la veille de la Deuxième Guerre mondiale, le personnel du White House Office était réparti en deux fonctions: secrétaires ou assistants politiques (political secretaries) et assistants administratifs. En 2001, à la fin du mandat de Bill Clinton, on comptait plus de 80 titres ou positions différentes au sein de la Maison-Blanche¹⁹.

ES SERVICES DU PRÉSIDENT: UN POUVOIR DANS L'EXÉCUTIF

C'est notamment sous la présidence de Franklin Delano Roosevelt, marquée par une véritable montée en puissance du rôle du chef de l'Exécutif, que furent créés les fondements modernes de la bureaucratie présidentielle. Se basant sur les recommandations de la Commission Brownlow, le président Roosevelt, qui cherchait à renforcer sa gestion du gouvernement, créa l'Executive Office of the President (EPO, ou bureau exécutif de la présidence), qui lui permit, ainsi qu'à ses successeurs d'élargir ses moyens d'action. Certains officiels tels que le directeur du Cabinet de la Maison-Blanche (White House Chief of Staff), le directeur de l'Office of Management and Budget (équivalent de la direction du Budget rattachée directement au président et qui présente la Loi de finances) et le conseiller pour la sécurité nationale possèdent désormais autant, voire davantage de pouvoir que certains membres du Cabinet. L'Executive Office of the President (EOP) est le véritable centre nerveux du pouvoir présidentiel, qui regroupe plusieurs centaines de collaborateurs sous les ordres du président, et l'assistent dans toutes ses fonctions et décisions. Progressivement, l'EOP a vu la création de multiples agences, ou services, permettant de répondre aux besoins du chef de l'Exécutif dans différents domaines. La création de nouvelles agences a entraîné des relations parfois tendues et une forte rivalité au sein de la branche exécutive. La nécessaire confirmation par le Sénat des ministres nommés par le président, processus de plus en plus long et éprouvant²⁰, a conduit les présidents américains à s'entourer de conseillers privés et informels: les «hommes du président», parfois désignés par les termes Dream Team ou Kitchen Cabinet. Le président Andrew Jackson fut le premier à instaurer cette équipe parallèle²¹

^{19.} Matthew J. Dickinson (2003). Explaining the Growth of The White House Staff, 1940-2001, op. cit., p. 12.

^{20.} Tandis que sous la présidence Reagan, seuls 11 % des ministres nommés avaient dû attendre plus de six mois avant leur confirmation par le Sénat, ce taux est monté à 25 % sous l'administration de George H. Bush, pour atteindre 44 % lors de la présidence de Bill Clinton.

^{21.} Durant les années 1829-1831, le climat délétère au sein du Cabinet, dû à la rivalité entre le vice-président John C. Calhoun et le secrétaire d'État Van Buren et à l'esprit partisan qui y régnait conduisit Jackson à suspendre les réunions du Cabinet et à former un Kitchen Cabinet, composé notamment de journalistes et rédacteurs en chef influents.

devenue coutumière. Si le Poker Cabinet du président Harding devint célèbre pour ses parties de cartes, l'histoire retiendra davantage le cercle restreint (inner Cabinet) de Franklin D. Roosevelt, également connu sous le nom de Brain Trust (groupe de conseillers issus notamment de l'Université de Columbia, dont Roosevelt s'entoura lorsqu'il était gouverneur de New York puis lors de ses premières années à la présidence), The Best and the Brightest (sous la présidence Kennedy), les Wise Men (sous la présidence Johnson) et plus récemment le groupe des Vulcains (qui conseilla le candidat George W. Bush en préparation à la campagne présidentielle 2000 avant d'être intégré au Cabinet)²². Non officiels et informels, ces conseillers du président, s'ils disposent d'une influence indéniable, ne peuvent prendre des décisions politiques officielles. Le Cabinet en dépit de sa mise à l'écart progressive, demeure donc un instrument incontournable au service du président, car c'est là que se prennent les décisions, tandis que les services se situent en amont, dans la phase d'expertise et de conseil. Or, c'est à ce niveau que se trouve aujourd'hui la clef du pouvoir exécutif.

Les principaux services du président

À l'inverse des départements, les agences de l'Exécutif offrent une plus large latitude au chef de l'État américain. Contrairement aux ministères, créés par statut, les agences peuvent être créées par divers moyens: statut, réorganisations internes ou directive présidentielle et la nomination du personnel ne nécessite pas de confirmation par le Sénat.

Depuis 1939, les agences et services présidentiels se sont multipliés. Ils ont développé des liens privilégiés avec le Congrès qui autorise leur mise en place et affecte les budgets pour leur fonctionnement. Parmi les principales agences de l'EOP figurent le White House Office (WHO), l'Office of Management and Budget (OMB) et le National Security Council (NSC). Les travaux de ces différents services sont facilités par l'Office of Administration (OA), dont l'objectif est d'apporter le soutien logistique et la gestion administrative des services du président. Ses fonctions sont donc purement administratives, mais essentielles au bon fonctionnement de la Maison-Blanche.

Le White House Office

Le White House Office (WHO) regroupe le personnel dans l'entourage immédiat du président. Bien que partie intégrante de l'EOP, sa proximité avec le président lui confère un statut particulier et privilégié. Le personnel du WHO est assez nombreux (environ 400 personnes) et

^{22.} Pour une analyse de l'influence des Vulcains dans l'administration Bush, lire James Mann (2004). Rise of the Vulcains: The History of Bush's War Cabinet, New York, Viking.

Tableau 6.2

Bureaux de la Maison-Blanche

Dureaux de la Maison-Dianche			
Advance	L'Office of Presidential Advance organise toute la logistique liée aux voyages présidentiels.		
Cabinet Liaison	L'Office of Cabinet Liaison constitue le point de contact central entre la Maison- Blanche, les membres du Cabinet et les responsables des agences de l'Exécutif.		
White House Counsel	Le Counsel's Office conseille le président au sujet de toutes les questions juridiques concernant le président et la Maison-Blanche.		
Communications	Le Communications Office est en charge de la planification et de la production de tous les événements médiatiques concernant le président.		
Correspondence	L'Office of Presidential Correspondence reçoit, répond et traite toute la correspondance adressée au président.		
Domestic Policy Council	Le <i>Domestic Policy Council</i> coordonne le processus de décision politique lié aux questions intérieures et s'assure que les décisions et programmes de politique intérieure sont mis en place et correspondent aux programmes annoncés par le président.		
Fellows	Le White House Fellows Office supervise la candidature, la sélection, le classement des membres du programme White House Fellows et le fonctionnement quotidien du programme. Il planifie, coordonne et héberge également toutes les activités liées au White House Fellows Education Program.		
Intergovernment al Affairs	L'Intergovernmental Affairs (IGA) sert de liaison entre le président et les gouvernements étatiques, locaux et tribaux.		
Mrs. Bush's Office	Ce bureau promeut les projets et initiatives de la première dame, attire l'attention sur les événements médiatiques nationaux et internationaux liés à Laura Bush, assiste la première dame dans l'organisation de ses activités et dans sa correspondance avec le public.		
Office of the Vice President	Le Vice President's Office assiste et conseille le vice-président dans ses fonctions exécutives et législatives. Le personnel du vice-président seconde le vice-président dans les questions de politique intérieure, de sécurité nationale, les affaires législatives, la communication, le planning et la progression des affaires en cours.		
Political Affairs	L'Office of Political Affairs veille à ce que la branche exécutive et le président aient connaissance des préoccupations des citoyens américains.		
Public Liaison	L'Office of Public Liaison assiste le président dans la promotion de ses priorités en offrant une information détaillée aux circonscriptions et groupes d'intérêt concernés.		
Photo Office	Le White House Photo Office gère les documents photographiques et conserve les archives relatives au président, à la première dame, au vice-président et à son épouse.		
Presidential Personnel	Le Presidential Personnel Office recrute, examine et recommande les candidats qualifiés pour la nomination par le président dans les agences et départements fédéraux.		
Scheduling	Le <i>Presidential Scheduling Office</i> est responsable de la planification, l'organisation et la mise en place des rendez-vous présidentiels. Toutes les demandes concernant les rendez-vous, rencontres et événements avec le président passent par ce bureau.		
Speechwriting	L'Office of Speechwriting est chargé de rédiger les messages, discours et annonces du président.		
Strategic Initiatives	L'Office of Strategic Initiatives planifie, développe, et coordonne la stratégie à long terme permettant de mettre en œuvre les priorités du président.		
Travel Office	Le <i>Travel Office</i> fournit le support logistique lié aux voyages du président, de la première dame, du vice-président et du service de presse de la Maison-Blanche. Ce bureau travaille en collaboration avec l' <i>Office of Presidential Advance</i> , le <i>White House Press Office</i> et les membres du <i>White House Press Corps</i> (service de presse de la Maison-Blanche).		
White House Personnel	Le <i>Personnel Office</i> gère les questions relatives au personnel de la Maison-Blanche. Ce bureau supervise également le <i>White House Intern Program</i> .		
Visitors Office	Le Visitors Office coordonne les visites de la Maison-Blanche et tous les événements spéciaux se déroulant à la Maison-Blanche.		

Tableau 6.3

Executive Office of the President

Council of Economic Advisers (CEA)

Council on Environmental Quality (CEQ)

Domestic Policy Council (DPC)

National Economic Council (NEC)

National Security Council (NSC)

Office of Administration (OA)

Office of Faith-Based and Community Initiatives (OFBCI)

Office of Global Communications (OGC)

Office of Management and Budget (OMB)

Office of National AIDS Policy

Office of National Drug Control Policy (ONDCP)

Office of Science and Technology Policy (OSTP)

Office of the United States Trade Representative (USTR)

President's Foreign Intelligence Advisory Board (PFIAB)

USA Freedom Corps Volunteer Network

White House Military Office (WHMO)

White House Office (WHO)

ne nécessite pas la confirmation du Congrès. Le WHO n'était à l'origine qu'une organisation créée dans le but d'assister le président dans sa gestion quotidienne du pays. Il est devenu un outil incontournable permettant au président de faire prévaloir ses idées au sein du Cabinet. Les membres du WHO conseillent le président à sa demande et proposent au chef de l'Exécutif une ligne de conduite synthétisant les avis et recommandations des services extérieurs à l'EOP. Le personnel du WHO est avant tout constitué de membres fidèles et loyaux envers le président. Trois proches assistants de Richard Nixon jouèrent un rôle considérable dans l'élaboration de sa politique. Surnommés « le mur de Berlin», ces trois conseillers étaient Bob Haldeman, chef du bureau présidentiel, John Ehrlichman, directeur du Domestic Policy Council, et surtout Henry Kissinger à la tête de la NSC. Ils imposèrent un style présidentiel, isolèrent le Cabinet, et constituent la troïka la plus puissante de l'histoire de l'Exécutif. Le WHO de Jimmy Carter fut pour sa part surnommé « mafia de Géorgie » (Georgia Mafia) en raison de l'origine sudiste d'un grand nombre des conseillers du président, lui-même natif de Plains, en Géorgie²³, et de l'influence du WHO sous sa présidence, certains de ses membres disposant parfois de davantage de personnel que certains ministres du Cabinet. Ronald

^{23.} Une grande majorité des postes clés de la branche exécutive était constitués de Géorgiens ayant des liens étroits avec Jimmy Carter: Stuart Eizenstat, conseiller pour la politique intérieure, Griffin Bell, ministre de la Justice, le directeur de la communication Gerald Rafshoon, le directeur du budget Bert Lance, le responsable de liaison avec le Congrès Frank Moore, le conseiller à la Maison-Blanche Robert Lipshutz, Jody Powell, attaché de presse du président et le directeur du Cabinet Hamilton Jordan.

Reagan sut également s'entourer de proches collaborateurs pour définir sa politique, se plaçant ainsi davantage au centre du système décisionnel qu'à son sommet. Comme son prédécesseur, il accordait une importance particulière au WHO, en particulier pendant son premier mandat, et s'appuyait sur des conseillers très proches. La troïka prenant collectivement les décisions en son nom était ainsi composée de trois hommes, James Baker et Michael Deaver, respectivement directeur et directeur-adjoint du WHO, et Edwin Meese, conseiller spécial du président. Ce système, qui permit à Reagan de garder ses distances par rapport aux efforts de ses membres de Cabinet en vue d'influencer les décisions, fut à l'origine de frustrations, notamment chez les secrétaires d'Etat et à la Défense, et couronna l'influence du WHO.

L'Office of Management and Budget

L'Office of Management and Budget (OMB) est une agence particulière au sein de l'Exécutif. Si, contrairement aux autres agences et ministères, l'OMB ne dirige aucun programme spécifique, il est avant tout un centre névralgique et tisse un lien relativement fort entre le président, les services exécutifs et le Congrès. L'OMB était à l'origine géré par le Congrès, qui ne souhaitait pas que le président ait un contrôle direct sur l'élaboration du budget. Il passa sous contrôle présidentiel sous la présidence de Roosevelt, en 1939. Anciennement nommé Bureau of the Budget (BoB) jusqu'à sa réorganisation par Richard Nixon en 1970, l'OMB est chargé de quatre tâches distinctes: assister le président dans la préparation du budget et la formulation de la politique fiscale du gouvernement; superviser le budget de l'administration; promouvoir l'efficacité de l'administration; clarifier et coordonner les propositions législatives des ministères et agences et informer le président de leur impact sur les politiques budgétaires globales. La réorganisation de l'OMB par Nixon a eu pour effet un alignement partisan de ce service sur la politique présidentielle, qui ne s'est pas démenti jusqu'à aujourd'hui. Ce manque de neutralité a desservi et affaibli la cause de l'OMB, le rendant moins crédible, et a conduit le Congrès à créer en 1974 un nouveau service, le Congressional Budget Office (CBO), qui assiste le Congrès et en particulier les commissions budgétaires de la Chambre et du Sénat, prépare des rapports et analyses, mais ne propose aucune recommandation en vertu de sa politique d'analyse objective et impartiale.

Les conseils à vocation économique

La Maison-Blanche compte d'autres services, souvent moins connus, mais qui appuient l'expertise présidentielle dans divers domaines. Le Council of Economic Advisers (CEA), créé sous la présidence Truman par l'*Employment Act* de 1946, compte trois membres chargés d'assister le président américain dans la formulation de sa politique économique,

tant domestique qu'internationale. Harvey S. Rosen en a été nommé président le 23 février 2005 par George W. Bush. Le National Economic Council (NEC), établi en 1993, regroupe des fonctions semblables, mais se veut plus ambitieux, car aux côtés des deux assistants du chef de l'Exécutif travaillent plusieurs personnes chargées d'apporter leur expertise sur les questions économiques. Créé à la suite du Trade Expansion Act de 1962, l'Office of the United States Trade Representative (USTR) est incontestablement l'un des services méconnus les plus importants. Il coordonne la politique commerciale des Etats-Unis, et travaille en collaboration avec l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE).

Les conseils à vocation sociétale

Créé à la suite de l'adoption du National Environmental Policy Act (NEPA) de 1969, le Council on Environmental Quality (CEQ) est chargé d'assister le chef de l'Exécutif dans sa politique environnementale. Créé un an plus tard à l'initiative du président Nixon par décret présidentiel, le Domestic Policy Council (DPC) fut modifié en 1993²⁴, et conseille le président sur les principales questions de politique interne, comme l'éducation, la santé, la justice, l'emploi ou les transports. D'autres services, comme l'Office of National AIDS Policy, ou I'Office of National Drug Policy (ONDCP), viennent compléter l'expertise dans des domaines plus précis. L'Office of Science and Technology Policy (OSTP), créé à l'initiative du Congrès en 1976, apporte au président une expertise sur les innovations scientifiques et technologiques, qui lui permet de définir une politique nationale répondant aux attentes des autorités politiques et du secteur privé. Le President's Foreign Intelligence Advisory Board (PFIAB), établi en 1956 par Dwight Eisenhower (son appellation a été modifiée sous l'administration Kennedy), est composé de seize membres, et il conseille le président sur la crédibilité des informations en matière de renseignement. Il est à noter que Jimmy Carter fut le seul président à ne pas faire appel à l'expertise de ce service depuis sa création.

L'Office of Faith-Based and Community Initiatives

L'un des premiers gestes politiques du président Bush fut la création de l'Office of Faith-Based and Community Initiatives (OFBCI) le 29 janvier 2001, soit seulement quelques jours après son investiture²⁵.

^{24.} Il s'intitulait au départ Office of Policy Development, avant de voir son nom être modifié sous l'administration Clinton.

^{25.} George W. Bush, Executive Order. Establishment of White House Office of Faith-Based and Community Initiatives, 29 janvier 2001, http://usinfo.state.gov/usa/ faith/exordr01.htm> (3 juin 2005).

L'OFBCI est chargé de coordonner les efforts en vue de permettre aux communautés les plus défavorisées d'avoir accès aux services sociaux américains. Pour ce faire, le président Bush décida la création de centres rattachés à l'OFBCI dans plusieurs départements, afin de servir de relais à cette initiative dans les différents domaines concernés (aide sociale, aide au logement, assistance aux orphelins et enfants de personnes incarcérées, soutien aux personnes atteintes du virus HIV...). Enfin, en 2003, dans un environnement marqué par l'affirmation des valeurs américaines et fortement teinté d'idéologie, le président républicain créa le USA Freedom Corps Volunteer Network, chargé de coordonner et de promouvoir le bénévolat et le service militaire.

Le rôle central du National Security Council

Les liens entre le chef de l'Exécutif et les autorités militaires remontent à George Washington, qui avait sous sa disposition un aide de camp. La création du White House Military Office (WHMO) vient institutionnaliser cette relation étroite entre les militaires et le président, qui est aussi chef des armées. Le WHMO coordonne les déplacements du président américain, à bord de l'avion Air Force One, la sécurité du chef de l'Exécutif en cas d'attaques de toute nature, et gère depuis 1942 Camp David.

1947: la création du NSC

Les décisions ne relèvent pas tant de l'expertise du WHMO, qui se veut un outil technique au service du président, mais elles cheminent par le biais d'un autre service. Créé par le président Harry Truman en vertu du *National Security Act* du 26 juillet 1947, le *National Security* Council (NSC) est le forum principal du président en matière de politique étrangère et de sécurité nationale. Il est aussi le service du président américain le plus célèbre dans le monde. Ses membres principaux sont le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense. Sa fonction est de coordonner la politique étrangère et d'ajuster les engagements et nécessités diplomatiques et militaires. Le NSC est l'outil présidentiel le plus important pour coordonner les politiques étrangères et de défense au sein des diverses agences gouvernementales. Il offre au chef de l'Exécutif une pluralité de points de vue politiques, notamment en confrontant les vues du NSC à celles du Département d'État²⁶. Sous la présidence de Truman, le NSC demeura une agence tenue à l'écart des décisions présidentielles. Le président était réticent à l'idée que le Congrès puisse donner son avis sur des questions de sécurité

^{26.} Pour une analyse approfondie du NSC, lire Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche: La formulation de la politique étrangère des États-Unis, op. cit., chapitres 4 à 11.

LA SÉCURITÉ DU PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS Jean-Christophe Videlin

C'est le Congrès des États-Unis qui est à l'origine de la décision de protéger le président. Suite à l'assassinat d'Abraham Lincoln en 1865 et de James A. Garfield en 1881, le Congrès désigne officiellement et exclusivement, en 1901, le Secret Service pour assurer la protection rapprochée du président. Ce service, créé au sein du département du Trésor (depuis le 1er mars 2003, il relève du département de la Sécurité intérieure) en 1865 afin de lutter contre la fausse-monnaie, en avait officieusement la charge depuis 1894.

Les moyens de protection du président ont progressivement pris de l'ampleur suite aux échecs successifs du Secret Service. Temporaire en 1901, la protection devient permanente en 1902 avec deux agents après l'assassinat du président Mc Kinley. Aujourd'hui, regroupés au sein de la Presidential Protection Division (PPD), les agents chargés exclusivement de la protection du président et de sa famille proche s'appuient, en fait, sur l'ensemble des moyens humains et techniques du Secret Service et des autres agences fédérales.

Le Secret Service emploie trois catégories d'agents : 2 100 agents de terrain en civil (Special Agents), 1 700 agents administratifs et techniques et 1 200 employés en uniforme (Uniformed Division officers) chargés notamment de la protection de la Maison-Blanche et de tous les lieux où est présent le président y compris en déplacement. La moitié du personnel est affectée à l'activité de protection qui ne se limite pas à celle du président. Elle porte sur les personnes (hautes personnalités fédérales et étrangères en visite ainsi que leurs familles) et les biens (locaux fédéraux et diplomatiques). L'autre moitié du personnel est en charge de la lutte contre la délinquance financière. Pour ces deux fonctions, les agents du Secret Service sont répartis dans 125 bureaux dont une dizaine à l'étranger. Le budget, en augmentation, s'élève à près d'un milliard de dollars en 2004.

La compétence du Secret Service est exclusive dans l'organisation* de la protection du président des États-Unis sur le territoire national. Les autres agences fédérales (FBI, CIA...) et des États fédérés (Marshall...) sont placées sous son autorité dans ce domaine. Le Secret Service centralise les renseignements relatifs aux menaces – plus d'un millier par an – et dirige l'organisation de la protection du président avec les agences fédérales et les polices locales. En somme, si, pour la protection physique rapprochée du président, le Secret Service déploie près de 100 agents de la PPD et de l'Uniformed Division (tireurs d'élite, maîtres-chiens...) sur le territoire américain et près de deux cent agents pour un voyage à l'étranger, c'est en réalité plusieurs milliers de membres de forces de l'ordre qui sont impliqués.

^{*} Chaque déplacement est organisé par plus de dix agents présents une semaine avant l'arrivée du président. À l'étranger, les modalités sont différentes notamment en raison de la perte d'exclusivité du Secret service.

Toutefois, l'impressionnant dispositif de sécurité qui débute avec le Special Agent in charge, l'agent spécial placé auprès du président, ne traduit pas la puissance américaine. Au contraire, il est le résultat des quatre échecs qu'ont été les attentats – dont l'un mortel – contre les présidents Truman**, Kennedy, Ford et Reagan. Ce traumatisme justifie la philosophie du Secret Service qui pourrait être résumée par la maxime suivante : beaucoup d'agents au plus près du président.

nationale. Pendant les trois premières années qui suivirent la création du NSC, Truman continua de s'appuyer sur ses conseillers à la Maison-Blanche (White House advisers) - George M. Elsey, le contre-amiral Robert Dennison et W. Averell Harriman – concernant les questions cruciales de politique étrangère²⁷. Truman, qui n'assistait que très rarement aux réunions du NSC nomma le secrétaire du Département d'État comme substitut, une décision qui donnait l'avantage au Département d'État et suscita la jalousie du Pentagone. C'est sous l'administration Eisenhower que le NSC évolua en instrument spécial du président dans la formulation et l'exécution de la politique sur les questions militaires, internationales et de sécurité interne.

Le renforcement du NSC

Réduit à la portion congrue sous les présidents Kennedy et Johnson, plus enclins à privilégier une approche restreinte et intimiste, le NSC gagna cependant un rôle plus prononcé grâce aux relations privilégiées entretenues avec les conseillers à la sécurité nationale McGeorge Bundy et Walt Rostow, mais c'est avec Richard Nixon et Henry Kissinger que le NSC connut un rôle central. Kissinger réorganisa l'agence selon ses attentes et celles du président, élargit son personnel et supplanta le rôle du secrétaire d'État William Rogers et de son ministère. Il devint même en 1973 le premier officiel à tenir simultanément le poste de secrétaire d'État et de conseiller pour la sécurité nationale. La rivalité entre le NSC et le Département d'État s'estompa avec le président Carter qui en réduisit la taille de moitié mais fut ravivée sous l'administration Reagan. Lors de la campagne présidentielle de 1980, le candidat Reagan s'était engagé à mettre fin à la compétition entre les deux organes. Il fit part à diverses reprises de sa volonté de renforcer la fonction du secrétaire d'État dans son rôle de premier conseiller en politique étrangère, et à ce titre de porte-parole de la politique

^{**} Un agent spécial en uniforme du Secret service donna sa vie pour sauver Truman.

^{27.} Cette fonction de conseiller à la Maison-Blanche avait pris une dimension particulière sous Roosevelt avec James Byrnes, qui fut plus tard secrétaire d'État, souvent considéré comme l'éminence grise de l'homme du New Deal.

étrangère. Cela n'empêcha pas le NSC de jouer un rôle actif dans la formulation de la politique américaine en Amérique centrale, dans les Caraïbes et au Moyen-Orient. Le scandale de l'affaire Iran-Contra, dans lequel le NSC était impliqué, eut pour conséquence de détériorer considérablement l'image de l'agence aux veux de la population américaine.

Le mandat élargi du NSC

L'une des réformes principales du NSC dans les années 1990 fut l'élargissement du rôle de l'agence au domaine économique en 1993 sous la présidence Clinton et l'élargissement du Conseil de sécurité nationale, par la Presidential Decision Directive 2 (PDD 2), au secrétaire au Trésor, au représentant des États-Unis aux Nations Unies (U.S. Representative to the United Nations), au conseiller du président pour les affaires de sécurité nationale (Assistant to the President for National Security Affairs), au conseiller du président pour la politique économique (Assistant to the President for Economic Policy - une nouvelle agence parallèle au NSC), et au directeur du Cabinet. Ces réformes eurent pour effet de renforcer le pouvoir du NSC, en élargissant son champ d'expertise.

Avec l'administration Bush, et en particulier consécutivement aux attentats du 11 septembre 2001, le NSC s'est retrouvé en compétition avec les « faucons » au sein de l'administration, proches du viceprésident Dick Cheney, qui imposèrent une idéologie dans les choix du président Bush. Avec Condoleezza Rice, collaboratrice très proche de George W. Bush, à sa tête, le NSC a plus servi de relais entre les différentes tendances de l'administration que de centre des décisions. Comme l'explique Karen Hult, le mandat de Rice n'était pas de « dominer le processus de prise de décision, uniquement de le coordonner avec l'aide de ses assistants²⁸ ». Si l'on ajoute à cela le fait que Condoleezza Rice fut de plus en plus séduite par les thèses des néoconservateurs, et l'influence considérable de l'équipe qui se forma autour de Dick Cheney et de l'Office of the Vice President, le NSC a été progressivement «inféodé», se situant ainsi aux antipodes de ce qui se passait au cours des années 1970 où, sous la direction d'Henry Kissinger, il avait été omnipotent²⁹.

^{28.} Karen Hult (2003). «The Bush White House in Comparative Perspective», dans Fred Greenstein (dir.), The George W. Bush Presidency. An Early Assessment, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 63.

^{29.} Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 633.

Tableau 6.4

Structure formelle du National Security Council (2005)

Président du NSC George W. Bush Participants réguliers Richard B. Cheney (Vice President) Condoleezza Rice (Secretary of State) John W. Snow (Secretary of the Treasury) Donald H. Rumsfeld (Secretary of Defense) Stephen J. Hadley (Assistant to the President for National Security Affairs) Conseiller militaire Richard B. Myers (Chairman of the Joint Chiefs of Staff) Conseiller en matière John Negroponte (Director of National Intelligence) de renseignement Participants additionnels Andrew H. Card, Jr. (Chief of Staff to the President) Harriet Miers (Counsel to the President) Lawrence B. Lindsey (Assistant to the President for Economic Policy)

Du Homeland Security Council au Department of Homeland Security

Au cours de son premier mandat, et malgré les problèmes rencontrés par le NSC, l'administration Bush a su habilement se servir des circonstances pour imposer un style reposant sur la priorité accordée aux conseillers directs du président plus que sur la consultation de son Cabinet. Dans le domaine sécuritaire, qui s'impose depuis les attentats du 11 septembre 2001 comme la principale priorité de l'administration Bush, tant sur les questions internes qu'extérieures, les réformes engagées ont ainsi été marquées par un glissement progressif de l'expertise au service du président à la création d'un ministère chargé de coordonner la sécurité nationale.

Une réponse aux attentats du 11 septembre

Généralement passifs devant les attaques terroristes visant leurs ressortissants au cours des décennies précédentes, les États-Unis ont réagi avec vigueur et une grande visibilité aux attaques surprises du 11 septembre, révélatrices d'une vulnérabilité aussi profonde qu'étrangère à l'histoire et à la psychologie du pays. Sur le plan intérieur, l'Exécutif a lancé une réforme administrative et gouvernementale d'une très grande ampleur avec la création d'un gigantesque département ministériel de la Sécurité territoriale (Department of Homeland Security, ou DHS). Révolutionnaire en apparence, cette refonte significative des structures de l'Exécutif n'engendre cependant pas tous les changements escomptés ni, surtout, ne met ce nouveau grand ministère

LES COMPOSANTES DU DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY

1. Border and Transportation Security directorate:

The U.S. Customs Service (Treasury)

The Immigration and Naturalization Service (part) (Justice)

The Federal Protective Service

The Transportation Security Administration (Transportation)

Federal Law Enforcement Training Center (Treasury)

Animal and Plant Health Inspection Service (Agriculture)

Office for Domestic Preparedness (Justice)

2. Emergency Preparedness and Response directorate:

The Federal Emergency Management Agency (FEMA)

Strategic National Stockpile and the National Disaster Medical System (HHS)

Nuclear Incident Response Team (Energy)

Domestic Emergency Support Teams (Justice)

National Domestic Preparedness Office (FBI)

3. Science and Technology directorate

CBRN Countermeasures Programs (Energy)

Environmental Measurements Laboratory (Energy)

National BW Defense Analysis Center (Defense)

Plum Island Animal Disease Center (Agriculture)

4. Information Analysis and Infrastructure Protection directorate

Federal Computer Incident Response Center (GSA)

National Communications System (Defense)

National Infrastructure Protection Center (FBI)

Energy Security and Assurance Program (Energy)

5. Secret Service et Coast Guard sont placés sous l'autorité du secrétaire

à visée fédératrice en position d'empiéter sur les domaines que se réservent les ministères régaliens traditionnels. Il est difficile pour une nation de maintenir sa garde, sur une longue période, devant des menaces aussi diffuses et multiformes que celles du terrorisme moderne. Un rapport du Council on Foreign Relations pose ainsi les termes de la problématique à laquelle les États-Unis font face aujourd'hui: « Si nous savions qu'une attaque terroriste allait avoir lieu dans les cinq prochaines années sans en connaître ni la nature ni les auteurs, et sans savoir où elle se matérialiserait géographiquement, quelles actions prendrions-nous et comment allouerions-nous les ressources humaines et financières affectées à cette politique³⁰?» Il existe effectivement à ce stade beaucoup plus de questions que de réponses. Les États-Unis

^{30.} Warren B. Rudman, Richard A. Clarke et Lamie F. Metzl (2003). «Emergency Responders: Drastically Underfunded, Dangerously Unprepared », Independent Task Force Report sponsorisé par le Council on Foreign Relations, juillet, p. 1.

estiment être en guerre contre le terrorisme, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. La politique de sécurité territoriale doit ainsi être envisagée sur le long terme³¹.

Une réorganisation administrative conséquente

À l'échelon gouvernemental, la politique de sécurité territoriale s'est traduite de deux façons. En premier lieu, la nomination d'un secrétaire, poste occupé par l'ancien gouverneur de Pennsylvanie, Tom Ridge, qui faisait partie du Cabinet du président des États-Unis comme conseiller principal pour les questions de homeland security³². En second lieu, la création d'un Conseil de la Sécurité Territoriale (Homeland Security Council – HSC) et de l'Office of Homeland Security, tous deux placés sous l'autorité de Tom Ridge, par décret présidentiel dès le 8 octobre 2001, qui regroupent des personnalités de secteurs variés et dont le rôle est de conseiller le président sur sollicitation de sa part. Fonctionnant sur le principe du NSC pour les questions de sécurité, le HSC et l'Office of Homeland Security furent à l'origine de la stratégie nationale pour la sécurité intérieure publiée en juillet 2002, et bénéficièrent de larges attributions avant d'être remplacés par le Department of Homeland Security³³. Ces deux services, créés de façon temporaire afin d'assurer la riposte aux attentats du 11 septembre 2001, traduisent le fonctionnement des «irréguliers » du président, qui dans ce cas précis se sont mués en membres de l'administration, une fois le département mis en place. Nous dirons que le thème de la sécurité fut le meilleur moyen pour le chef de l'Exécutif de renforcer ses pouvoirs, tant vis-à-vis du Congrès que des différents départements, ce qui fut perçu par de nombreux experts comme la consécration d'un véritable empereur à la Maison-Blanche³⁴. D'un point de vue administratif, les réformes mises en œuvre sont les plus significatives depuis les années 1947-49, qui avaient vu la création du ministère de la Défense (Department of Defense, ou DoD), la formalisation d'un Étatmajor inter-armées (Joint Chiefs of Staff, ou JCS) et la naissance du NSC. Le DHS regroupe sous le même toit 22 agences fédérales, aussi diverses que les garde-côtes, le service de protection rapprochée des

^{31.} Si de nombreux débats ont lieu autour de la politique de homeland security – les moyens à mettre en œuvre, le rôle de l'armée, la préparation des populations, les modalités d'alerte, etc. - personne dans le pays n'a remis en cause le principe, extrêmement novateur, d'une politique de sécurité territoriale. Celle-ci fait donc désormais partie du paysage politique américain, et devient par là même sujet d'analyse.

^{32.} Après deux ans au poste de Secrétaire à la sécurité nationale, Tom Ridge a présenté sa démission au président Bush le 30 novembre 2004. Michael Chertoff occupe aujourd'hui ce poste.

^{33.} Sabine Lavorel (2003). La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush, Paris, L'Harmattan, coll. «Raoul-Dandurand», p. 42.

^{34.} Vincent Michelot (2000). L'empereur de la Maison-Blanche, Paris, Armand Colin.

personnalités (Secret Service) ou encore un département dédiés à une recherche scientifique ad hoc (recherche biomédicale, technologies de l'information, biométrie, etc.).

Pouvoirs du président ou pouvoir présidentiel?

L'imaginaire collectif se représente souvent le président des États-Unis comme doté des pleins pouvoirs et comme l'unique instigateur et décideur de la politique nationale et internationale menée par le pays. Le pouvoir présidentiel américain a indéniablement connu au fil des siècles une remarquable montée en puissance (même si l'aura du président a de son côté évolué selon une configuration inverse). Pourtant, c'est un gigantesque mécanisme politique et institutionnel qui est à l'œuvre pour assister et seconder un président chef d'orchestre auquel l'harmonie fait parfois défaut. Avec une équipe importante, composée de personnalités fortes, et d'experts qui travaillent de façon indépendante, il est en effet parfois difficile pour le chef de l'Exécutif d'être non seulement à l'écoute des travaux de l'ensemble de son personnel, mais surtout d'éviter les court-circuitages entre les différents services, comparables à ce qui existe entre les différents départements. Dans ces conditions, le renforcement du poids et de l'influence des services présidentiels, s'il garantit une montée en puissance du pouvoir présidentiel, ne se traduit pas nécessairement par un plus grand pouvoir pour le président, qui se retrouve confronté à une bureaucratie au sein de la Maison-Blanche.

La centralisation du pouvoir à la Maison-Blanche

Outre les outils présidentiels acquis par voie coutumière ou d'urgence (veto, décrets, impoundment, privilège de l'Exécutif...), les présidents américains ont conquis davantage de pouvoir en confiant d'importantes décisions administratives aux services de la Maison-Blanche et de l'EOP. La centralisation du pouvoir au sein des agences et services présidentiels a permis d'une part au président de s'assurer que les décisions prises correspondaient à leurs vœux. Elle évite d'autre part d'attribuer et de confiner à un département ou ministère des questions politiques importantes dont le champ de portée dépasse désormais de plus en plus les frontières administratives (sécurité nationale, économie, sécurité du territoire...). C'est la raison pour laquelle les grandes réformes marquant la montée en puissance des agences du président au détriment des départements furent souvent engagées par des présidents à la forte personnalité, et souhaitant imposer leur leadership. La centralisation du pouvoir au cœur de la Maison-Blanche a également pour but de dépasser les clivages d'agences et de départements. Mais les responsabilités qui incombent désormais à la Maison-Blanche - développement des politiques, coordination, articulation, mise en application – nécessitent une harmonisation rigoureuse et constante.

LA SITUATION ROOM Joël Plouffe

Centre de surveillance continu et lieu de filtrage d'informations et de renseignements issues d'une multitude d'agences gouvernementales (militaire, renseignement, diplomatique) et de médias internationaux, la Situation Room, dissimulée dans le sous-sol du West Wing de la Maison-Blanche, a été créée en 1961 afin de renforcer et améliorer la communication et la coordination des informations de sécurité nationale destinées au président des États-Unis et au conseiller à la sécurité nationale (National Security Advisor - NSA). Il ne faut pas confondre la Situation Room avec une agence américaine de renseignement comme la CIA. En fait, la Situation Room, qualifiée par Henry Kissinger de petite salle inconfortable et renfermée, est l'endroit où aboutissent quotidiennement les milliers de fils de presse, rapports gouvernementaux et documents du renseignement américain, qui doivent être filtrés et ensuite synthétisés afin d'être transférés aux décideurs de la Maison-Blanche. Ces informations, sélectionnées selon leur pertinence, scrupuleusement analysées et clairement synthétisées, contribuent à la formulation de politiques en matière de sécurité nationale par le président et ses conseillers du Conseil de sécurité nationale (National Security Council – NSC). Depuis les années 1980, l'équipe d'analystes de la Situation Room est composée de six officiers de la CIA, quatre officiers du renseignement militaire, deux officiers du service extérieur du Département d'État et un employé de la Defense Intelligence Agency. L'ensemble de l'équipe d'analystes est composé de 30 à 50 employés.

La Situation Room, dotée d'un système informatique et de communication efficace, est constituée de six pièces: salle de vidéoconférence, de surveillance et de conférence; bureau du directeur, du vice-directeur et du personnel administratif. C'est dans la Situation Room que sont préparés, en matinée (Morning summary) et en soirée (Evening summary), les résumés des informations pertinentes que pourront consulter le NSA, le NSC et surtout le président des États-Unis. Tous les matins, une copie d'un document résumant les dernières informations analysées par les spécialistes de la Situation Room, imprimée sur papier bleu (document baptisé à l'interne The Blue Thing), est consultée par le NSA et ensuite acheminée au président. Le même procédé est exécuté à tous les soirs à 18 heures.

En plus d'être le lieu où aboutissent les informations essentielles nécessitant l'attention immédiate du président, cette salle est également le centre de gestion de crises de la Maison-Blanche. Ainsi, c'est à cet endroit que Richard Clarke, conseiller spécial de George W. Bush pour la lutte contre le terrorisme, a ordonné l'interdiction de vol à plus de 4000 aéronefs commerciaux à la suite des attentats terroristes du 11 septembre 2001. C'est également dans cette salle que Clarke a coordonné l'évacuation de la Maison-Blanche ainsi que d'autres édifices fédéraux et a modifié le trajet de l'aéronef présidentiel Air Force One. Seul le personnel de la Situation Room doit rester sur place, même en cas d'évacuation de la Maison-Blanche, comme ce fut le cas le 11 septembre 2001³⁵.

D'après David A. Radi, «Intelligence Inside the White House: The Influence of Executive Style and Technology », Center for Information Policy Research, Harvard University, mars 1997, 31 p., <www.pirp.harvard.edu/pubs_pdf/radi%5Cradi-i97-3.pdf> (11 avril 2005).

^{35.} Richard A. Clarke, Against All Enemies: Inside America's War on Terror, New York, Free Press, mars (2004), p. 2-4.

Les services créés dans le but de faciliter le fonctionnement du pouvoir exécutif se retrouvent exposés à des problèmes comparables aux différents organes du Cabinet, c'est-à-dire une bureaucrate de plus en plus complexe qui justifia, comme nous l'avons vu précédemment, la création de l'*Office of Administration*, dont la fonction se réduit à permettre aux autres services de fonctionner correctement.

La croissance de l'Exécutif

Par ailleurs, la croissance du personnel au cœur de l'Exécutif est-elle gage de l'accroissement du pouvoir présidentiel? Rien n'est moins certain. Les présidences de Gerald Ford et de Jimmy Carter furent celles de la « présidence en péril » après que le Congrès tenta de recouvrer son pouvoir soustrait par la présidence impériale. Elles connurent pourtant en parallèle une forte progression de personnel. Il en fut de même pour la présidence Clinton, entravée par la majorité républicaine au Congrès et le speaker de la Chambre des représentants Newt Gingrich. Les sources du pouvoir n'émanent donc pas nécessairement d'un Exécutif renforcé et de nombreux facteurs annexes doivent être pris en compte. Enfin, le recours à des conseillers irréguliers et parfois très influents soulève la question de leur personnalité. En fonction des choix du président dans sa désignation de membres de ses différents services, les orientations peuvent être très diverses, et les conséquences multiples. Une personnalité forte, si elle pourra s'imposer, pourra également poser quelques problèmes dans la relation avec les autres organes du pouvoir, en particulier les membres du Cabinet. Par les nominations de nouveaux conseillers, le chef de l'Exécutif adresse ainsi des signes très clairs sur les orientations de sa politique. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la politique étrangère, sujet sur lequel les rivalités entre les membres du Cabinet et les conseillers du président furent nombreuses. Ce n'est pas un hasard si, après la nomination de Condoleezza Rice au poste de secrétaire d'État, la communauté internationale a suivi avec attention et parfois crainte la désignation de son successeur à la tête du NSC, craignant y voir un retour en force des néoconservateurs. Ce fut finalement Stephen Hadley, qui avait été pendant quatre ans l'assistant fidèle de Condoleezza Rice au NSC, que le président choisit, sans doute pour favoriser un rapprochement entre le NSC et le Département d'État.



En conclusion, nous dirons que le renforcement du pouvoir présidentiel, s'il passe par une mise à l'écart du Congrès au détriment d'une administration plus forte, suppose avant tout la montée en puissance des services placés directement sous l'autorité du chef de l'Exécutif, et l'influence de conseillers proches du président. À ce titre, les réformes sécuritaires engagées après les attentats du 11 septembre viennent

confirmer l'idée selon laquelle une nouvelle ère dans la présidence est désormais en marche, non plus placée sous le signe d'une présidence impériale comme pendant la Guerre froide, mais d'un chef de l'Exécutif rassemblant autour de lui, dans ses services comme avec des membres de Cabinet placés sous son autorité directe, une équipe restreinte et opérationnelle. Il ne s'agirait donc, pour reprendre les propos de Bert Rockman énoncés précédemment, pas tant de plus vastes pouvoirs que de moyens pour faire face aux obstacles, c'est-à-dire aux circonstances.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BURKE, J.P. (2000). The Institutional Presidency: Organizing and Managing the White House from FDR to Clinton, 2e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- DAVID, C.P. (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- GREENSTEIN, F. (2001). The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to Clinton, Princeton, Princeton University Press.
- HESS, S. et J. PFIFFNER (2002). Organizing the Presidency, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- NEUSTADT, R. (1990). Presidential Power and the Modern Presidents, New York, The Free Press.
- PATTERSON, B.H. (2000). The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond, Washington D.C., Brookings Institution Press.
- PRESTON, T. (2001). The President and His Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs, New York, Columbia University Press.



CHAPITRE

La prise de décision à la Maison-Blanche

Jean-Frédéric Légaré-Tremblay

Blâmer les institutions est une tactique consistant à camoufler son propre échec, disait l'historien Arthur Schlesinger, Jr. à propos du président¹. En effet, le président, en dépit des nombreuses contraintes institutionnelles, jouit bel et bien d'une marge de manœuvre, d'un espace autonome au sein duquel il dispose d'un libre arbitre. Peut-on en effet affirmer que la guerre du Vietnam se serait éternisée comme ce fut le cas si John F. Kennedy avait pu demeurer président? Les droits civiques auraient-ils été accordés aux Afro-américains en 1965 sans la présence de Lyndon Johnson à la présidence? La Guerre froide aurait-elle été plus longue sans l'élection et la réélection de Ronald Reagan? Et plus proche de nous, peut-on imaginer que la guerre préventive en Irak aurait eu lieu sous une administration Gore? Les études sur les styles de leadership présidentiels et sur les modes de gestion des structures décisionnelles tentent d'analyser cette part subjective de la prise de décision, partant du principe que la personne qui occupe la Maison-Blanche fait une différence dans les décisions politiques adoptées. Il faut dire que l'influence croissante de cette « présidence impériale » et les pouvoirs considérables qu'elle détient dans la sphère de la politique étrangère, sont autant de raisons derrière l'intérêt porté à l'étude du style de leadership et des modes de gestion présidentiels. Si les typologies élaborées dans ce domaine d'étude s'appliquent à la formulation des politiques tant intérieures qu'extérieures, c'est en effet dans le second domaine que l'attention a surtout été concentrée, tant les pouvoirs du président y sont étendus. C'est ainsi qu'ont été élaborées des typologies sur les styles de leadership présidentiels, d'une part, et sur les modes de gestion des structures décisionnelles, d'autre part, pour appréhender et expliquer le processus de prise de décision à la Maison-Blanche².

E STYLE **PRÉSIDENTIEL**

L'étude de l'impact du style de leadership présidentiel sur le processus de prise de décision insiste avant tout sur la personnalité des présidents eux-mêmes. Ce facteur est d'autant plus important que l'autorité d'un président repose d'abord sur sa capacité de persuasion plutôt que

^{1.} Cité dans Robert Dallek (2001). Hail to the Chief: The Making and Unmaking of American Presidents, New York, Oxford University Press, p. xix.

^{2.} L'étude de la prise de décision à la Maison-Blanche a surtout été le fait des universités américaines. Dans les milieux francophones, cependant, les spécialistes se font beaucoup plus rares. Les ouvrages de Charles-Philippe David constituent à cet égard les seules références disponibles sur le sujet. On consultera donc avec intérêt son livre Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, 2e édition, ainsi que le chapitre consacré à ce sujet dans La politique étrangère des États-Unis: fondements, acteurs et formulation, coécrit avec Louis Balthazar et Justin Vaïsse.

L'UTILISATION DE LA BOMBE ATOMIQUE À HIROSHIMA Barthélémy Courmont

Le principal argument avancé par les autorités américaines pour justifier l'utilisation de la bombe atomique à Hiroshima puis Nagasaki était l'économie de vies humaines, là où la poursuite des hostilités aurait provoqué la perte de centaines de milliers de personnes. Plusieurs études projetèrent les pertes humaines que pourrait causer un débarquement dans l'archipel, en prenant comme référence les combats sanglants sur l'archipel d'Okinawa au printemps 1945. Le scénario retenu, connu sous le nom d'opération Olympic, faisait état de 500 000 victimes américaines, chiffre totalement inacceptable tant pour les autorités que l'opinion publique. Dans de telles conditions, la Maison-Blanche ne pouvait pas se permettre d'occulter l'existence d'une arme qui, en cas de succès, permettait de réduire de façon drastique le nombre de victimes. La situation politique du président Harry Truman, élevé à la fonction suprême après la mort de Roosevelt le 12 avril 1945, joua également un rôle important, le chef de l'Exécutif souhaitant marquer le début de sa présidence et faire taire les éventuelles critiques concernant sa crédibilité. De surcroît, le coût du projet Manhattan entrait alors en ligne de compte : il alimenta les pressions internes qui, si elles n'influencèrent pas directement le choix de Truman d'utiliser la bombe atomique contre le Japon, furent prises en compte par le nouveau président. Comment aurait-il pu justifier de poursuivre la lutte, alors que les scientifiques avaient mis au point, pour un coût total supérieur à deux milliards de dollars de l'époque, une arme pouvant contraindre le Japon à accepter une reddition immédiate? Ne pas l'utiliser, surtout après avoir été promu président quelques semaines auparavant, et sans élection, aurait été un véritable suicide politique. L'utilisation de la bombe atomique a donné aux autorités américaines la possibilité d'envisager une nouvelle manière de faire la guerre et de concevoir la relation avec les puissances rivales. L'avènement de l'arme nucléaire est considéré comme une révolution dans les affaires militaires car elle élargit le déséquilibre entre les États la possédant et ceux n'y ayant pas accès, créant une situation d'asymétrie capacitaire qui, si elle était à l'avantage de Washington, allait également s'avérer l'élément déterminant dans la motivation des États proliférants, notamment les adversaires potentiels. Parmi eux, l'URSS figurait au premier rang des alliés devenus encombrants, voire indésirables. D'une certaine manière la bombe atomique fut à la fois une arme d'anticipation de la Guerre froide, et un des éléments responsables de la course aux armements, par les avantages stratégiques déterminants qu'elle sous-tendait.

sur ses pouvoirs constitutionnels, qui ne doivent être utilisés qu'en ultime recours³. Richard E. Neustadt disait d'ailleurs que « les chances du pouvoir ne découlent pas des belles théories littéraires de la Constitution. [...] Le "pouvoir" n'est pas le gage de l'influence; la magistrature n'est pas le gage de l'autorité. […] Le pouvoir du président, c'est

^{3.} Jerel Rosati (2004). The Politics of United States Foreign Policy, Fort Worth, Harcourt Brace, p. 83.

le pouvoir de persuader⁴ ». En établissant un lien direct entre le style de leadership et les attributs personnels du président, cette approche puise à même la psyché de l'individu pour tenter de comprendre, et parfois même prédire, ses succès et ses échecs. C'est donc le président dans son entièreté et dans son individualité qui est ici l'objet d'étude.

Outre Neustadt, trois auteurs font figure d'autorité dans l'étude du style présidentiel : James David Barber, Fred I. Greenstein et Robert Dallek. Même si leurs typologies se recoupent en plusieurs points, il convient de les présenter une à une, pour en distinguer les particularités.

La personnalité présidentielle

L'objectif de James D. Barber énoncé dans son ouvrage, The Presidential Character⁵, est d'offrir un cadre d'analyse qui permette d'anticiper la performance éventuelle d'un candidat à la présidence sur la base de certains critères bien définis. Son étude a pour objet la personnalité du président putatif. Selon Barber, la personnalité de chaque candidat, comme de tout individu, comporte trois éléments fondamentaux: le caractère individuel (estime de soi et critères de jugement), la vision du monde (croyances fondamentales, conception de la nature humaine et moralité) et le style politique (façon de discourir, de gérer les relations interpersonnelles et de traiter l'information). Ces trois composantes de la personnalité interagissent ensuite de manière dynamique avec l'environnement extérieur (les attentes de l'électorat et les contraintes institutionnelles) pour forger le « caractère présidentiel ». Autrement dit, le caractère présidentiel se manifeste dans la manière dont la personne réagit aux éléments qui lui sont extérieurs.

Le poids des expériences personnelles

La méthode suggérée par Barber afin de comprendre ou d'anticiper la personnalité du président est d'étudier la manière dont celui-ci s'est construit au fil des expériences personnelles. L'étude de la personnalité présidentielle est donc largement tributaire des éléments biographiques. À ce propos, une attention toute particulière est portée à la jeune enfance, alors que se forme le caractère individuel. La période d'expérimentation dans les relations avec la famille, les camarades de classe et le monde extérieur serait déterminante dans la formation du

^{4.} Richard E. Neustadt (1980). Les pouvoirs de la Maison-Blanche, Paris, Économica, p. 103 et 148.

^{5.} James David Barber (1992). Presidential Character: Predicting Performance in the White House, 4e éd., Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

caractère présidentiel. À l'adolescence, la vision du monde se développe, alors que l'individu est confronté à ses premiers choix cruciaux. Il approfondit sa connaissance du monde et explore les possibilités qui lui sont offertes. Finalement, son style s'affirme à l'âge adulte, alors que sa vision du monde se clarifie et ses choix s'arrêtent. Le développement de la personnalité est donc évolutif et influencé par les expériences nouvelles vécues par l'individu, mais Barber insiste néanmoins pour observer dès le jeune âge la vie des présidents. C'est à ce moment que, selon lui, se dessinent les traits fondamentaux de la personnalité du président.

Les quatre types de personnalité

Barber identifie quatre types de personnalité présidentielle: actif-positif, actif-négatif, passif-positif et passif-négatif, qui découlent de la superposition de deux axes: actif-passif et positif-négatif. Le premier axe concerne l'énergie investie dans le travail. Le président prend-il des initiatives? S'immisce-t-il volontairement dans les détails de la prise de décision? Ou bien se laisse-t-il mener par les événements extérieurs? Laisse-t-il ses conseillers et ses ministres définir les politiques? Entre les bourreaux de travail compulsifs (Johnson, Carter) et les plus désinvoltes (Coolidge), les présidents s'inscrivent tous, à des degrés divers, à l'intérieur du spectre balisé par ces deux extrêmes. Le second axe concerne le niveau d'enthousiasme et de satisfaction ressenti par le président à l'égard de son propre travail. Ce critère est davantage subjectif et affectif. Est-il heureux et à l'aise derrière le bureau du président? Se sent-il utile à ce poste? Ou la présidence signifie-t-elle pour lui un fardeau insurmontable? Est-ce un poste qu'il ne se sent pas disposé à occuper? Encore une fois, les présidents s'inscrivent dans ce cadre défini d'une part par les optimistes les plus confiants (Kennedy, Reagan) et les pessimistes les plus sceptiques, voire défaitistes (Nixon).

Les présidents actifs-positifs

La combinaison actif-positif est la plus susceptible de donner de bons résultats. Les présidents qui appartiennent à cette catégorie démontrent une réelle aisance dans l'exercice de leurs fonctions et prennent plaisir à les exercer. Ils ont généralement une grande confiance en leurs moyens et ont une bonne estime d'eux-mêmes. La productivité étant pour eux une valeur importante, ils s'imposent une obligation de résultats. Ils s'investissent sérieusement dans le travail, sans pour autant se laisser submerger. La flexibilité et l'adaptabilité à l'environnement extérieur sont deux qualités qui les distinguent. Ils promeuvent également les vertus de la rationalité. Le revers de cette attitude est cependant leur impatience et l'incompréhension de ce qui leur semble irrationnel. Ce qui, par conséquent, peut leur être néfaste dans l'univers parfois irrationnel et émotif de la politique. Leur opiniâtreté peut également rendre leurs efforts contre-productifs. Franklin D. Roosevelt serait l'archétype de ce style présidentiel, qui est le plus répandu d'entre tous dans l'ère de la présidence moderne. Harry Truman, John F. Kennedy, George H. Bush, Bill Clinton et George W. Bush se présentent en effet comme des présidents actifs-positifs.

Les présidents actifs-négatifs

À l'opposé des actifs-positifs, les présidents de type actif-négatif sont les plus susceptibles de mener des politiques qui conduiront à de piètres résultats. Pis encore, « le risque premier dans l'élection d'un candidat actif-négatif est le risque d'un désastre, celui de la tragédie d'un seul homme plongeant la nation entière dans une vaste tragédie sociale⁶ ». Peu confiants, mais néanmoins ambitieux et avides de pouvoir, ces présidents vivent le drame constant de ne tirer que peu de satisfaction d'un travail dans lequel ils engloutissent pourtant une énergie considérable. Leur frustration à l'égard de résultats dont ils ne sont que rarement satisfaits les exaspère et les rend agressifs, ce qui, en retour, mine davantage leurs efforts. Souvent convaincus d'être incompris, ils ont tendance à s'isoler et à s'entêter dans des politiques qui ont pourtant prouvé leur inefficacité. Les présidents Woodrow Wilson et Richard Nixon sont ainsi des présidents actifs-négatifs. On retrouvera également à leurs côtés Herbert Hoover, Lyndon B. Johnson et, dans une moindre mesure, Jimmy Carter, pourtant davantage actifpositif au début de sa présidence.

Les présidents passifs-positifs

Ces présidents sont à l'opposé des actifs-négatifs dans la mesure où ils cultivent un optimisme inébranlable, tout en refusant d'y consacrer l'énergie et le travail requis. Pourtant vulnérables et peu confiants, ils trouvent ultimement leur récompense dans l'affection qu'ils espèrent obtenir grâce à leur comportement affable et coopératif. Ce sont des « political lovers », des « nice guys »7. Ces présidents évitent la confrontation autant que possible et recherchent constamment l'harmonie et le consensus dans la prise de décision, usant de leur charme. La passivité qui leur est propre les empêche d'en arriver à des résultats désastreux, mais entrave l'exercice efficace de leur présidence. Par conséquent, leur bilan présidentiel est souvent considéré comme mitigé. Dwight Eisenhower, Gerald Ford et Ronald Reagan entrent dans cette catégorie.

^{6.} Ibid., p. 120.

^{7.} Ibid., p. 194-195. Barber ajoute que ces présidents sont souvent mal armés pour faire face à la robustesse du jeu politique et aux conflits qui lui sont inhérents. Un peu naïfs, ils seraient des « bons gars ayant terminé premiers [à la présidence], pour finalement découvrir que tous ne sont pas des bons gars.»

GEORGE W. BUSH ET LA TYPOLOGIE DE JAMES BARBER Nicolas Fréchette

Selon la typologie de James David Barber, le président George W. Bush se retrouve dans la catégorie des actifs-positifs. Sa haute estime de soi et sa tendance à se fier à son instinct se traduit en effet dans le processus décisionnel qu'il a mis en place. D'un côté, il abhorre toute forme de théorisation et privilégie un style plutôt tranché, sans circonvolutions dilatoires. De l'autre côté, il se fonde sur ses valeurs personnelles et ses convictions religieuses pour déterminer sa politique étrangère et définir sa présidence. Devenue l'élément central de sa rhétorique, la foi religieuse de Bush réduit toutes formes d'ambiguïté. Cet absolutisme empreint sa conception des conflits qu'il définit en une réalité simpliste, dans laquelle s'opposent le bien et le mal. L'exemple le plus probant est celui de la «guerre» (selon les termes officiels de son gouvernement) contre le terrorisme. En effet, le 20 septembre 2001, lors de son discours au Congrès et au peuple américain le président Bush dira : « Toutes les nations, dans toutes les régions, ont maintenant une décision à prendre. Soit vous êtes avec nous, soit vous êtes avec les terroristes. À partir de ce jour, les nations qui continueront d'appuyer les terroristes vont être considérées par les États-Unis comme des ennemis. » Attaché à la réussite de ses politiques, George W. Bush tend à réagir rapidement, instinctivement, et s'implique personnellement dans le processus décisionnel. Ainsi, il a tenu à s'assurer par lui-même que toutes les agences gouvernementales se mobilisaient dans la lutte contre le terrorisme. En outre, il préfère affronter les problèmes plutôt que les contourner. Particulièrement discipliné, il est devenu, selon ses conseillers, obsédé par les résultats. Les commentateurs voient en lui un président ambitieux, combatif et constant dans ses prises de décision. Contrairement à Richard Nixon ou Lyndon B. Johnson, qui utilisaient le pouvoir à des fins personnelles, George W. Bush a défini sa version de l'intérêt national et privilégie, dans cette logique, une vision nationaliste de la politique étrangère. Malgré des revers, il maintient le cap sur ses objectifs initiaux, par exemple à l'égard de la démocratisation du «Grand Moyen-Orient». Enfin, George W. Bush, conformément aux actifspositifs, voit tous les agréments de la présidence, et ne la perçoit pas comme un fardeau, ce qui a pourtant été le cas de certains de ses prédécesseurs.

Les présidents passifs-négatifs

Il s'agit là du caractère présidentiel le moins répandu. « Pourquoi quelqu'un qui accomplit peu de choses en politique et apprécie cela encore moins est-il en politique?8 » Selon James Barber, la réponse réside dans le sens du devoir profondément inscrit dans sa personnalité. En effet, les présidents passifs-négatifs, généralement peu familiers du monde politique, ont une faible estime d'eux-mêmes et se sentent inutiles, mais trouvent néanmoins un sens à leur travail dans l'idée que remplir leur fonction présidentielle est une obligation morale. Leur

^{8.} Ibid., p. 10.

présidence s'articule donc autour des valeurs comme le sens civique et la droiture morale, faute d'une vision politique élaborée et d'un objectif politique clair. Par conséquent, ces présidents sont souvent en retrait, mais compensent leur effacement et atténuent les conflits dans le processus décisionnel en énonçant principes et procédures de base. Au XX^e siècle, seul Calvin Coolidge aurait été un président passifnégatif. Eisenhower aurait également appartenu à cette catégorie, mais des recherches récentes invalident cependant cette idée au profit d'un caractère davantage positif⁹.

La « différence » présidentielle

Fred Greenstein partage avec James Barber l'idée que la personnalité et le style de leadership du président sont des éléments capables d'expliquer les différences d'une présidence à l'autre¹⁰. Cependant, Fred Greenstein souhaite aller plus loin que James Barber en embrassant davantage de facteurs dans son analyse. Selon lui, la performance d'un président ne dépend pas uniquement de son « état mental¹¹ » et, à cet effet, il convient de considérer l'ensemble des qualités de leadership affichées par chacun des présidents depuis Franklin D. Roosevelt. Il considère que la grande variété des styles de leadership rencontrés au cours de cette période interdit de les catégoriser de manière trop restrictive. C'est pourquoi il n'offre pas de typologie des styles présidentiels à proprement parler, mais relève néanmoins six qualités qu'il estime incontournables.

Les talents de communicateur

Il s'agit là de la manifestation extérieure du leadership présidentiel. Malgré les opportunités et les moyens offerts par le poste médiatiquement très exposé qu'est la présidence, Greenstein estime que le pays a connu relativement peu de grands communicateurs comme présidents, exception faite de Franklin D. Roosevelt, John F. Kennedy et Ronald Reagan. Bill Clinton et George W. Bush après le 11 septembre 2001, peuvent également être considérés comme d'excellents communicateurs¹². Or, mentionne-t-il, ce talent n'est pas inné. Il peut être développé avec l'expérience.

^{9.} Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, 2e éd., Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 152.

^{10.} Fred I. Greenstein (2001). The Presidential Difference: Leadership Style From FDR to Clinton, Princeton, Princeton University Press.

^{11.} *Ibid.*, p. 5.

^{12.} Pour une analyse en six points du style de leadership de George W. Bush avant et après le 11 septembre 2001, voir Fred I. Greenstein (2002). « The Changing Leadership of George W. Bush: A Pre- and Post-9/11 Comparison », Presidential Studies Quaterly, vol. 32, nº 2, p. 387-396.

Les capacités organisationnelles

Les présidents possédant de grandes capacités organisationnelles sont ceux qui sont en mesure d'organiser efficacement une équipe de conseillers et d'en tirer le maximum grâce à des arrangements institutionnels bien rodés. Plus concrètement, cela signifie qu'ils sont aptes à éviter les écueils d'une équipe-conseil complaisante et composée de béni-oui-oui. Une façon appropriée selon Fred Greenstein d'évaluer les capacités organisationnelles d'un président est de recueillir les témoignages des personnes ayant servi dans son administration. À cet effet, Harry Truman, Dwight Eisenhower, John F. Kennedy, Gerald Ford et George H. Bush ne recevraient que des commentaires laudatifs, alors que Nixon hériterait de commentaires très mitigés¹³.

Les habiletés politiques

Comment apposer sa marque à un système dans lequel un président peut rapidement s'embourber? Selon Richard Neustadt, que Fred Greenstein reprend à son compte, c'est en usant hardiment de ses pouvoirs présidentiels, en gagnant le soutien de la population et en se bâtissant une réputation d'opérateur politique habile et déterminé. Johnson détenait tous ces attributs et les utilisait mieux que quiconque, principalement dans la sphère de la politique intérieure. La mise en œuvre de plusieurs pans de son ambitieux programme du Great Society en est la manifestation. À l'inverse, Jimmy Carter connaissait mal les méandres de la politique washingtonienne et, par conséquent, il a subi plusieurs échecs dans la concrétisation de ses projets politiques.

L'esprit visionnaire

Pour Fred Greenstein, l'esprit visionnaire d'un président se rapporte à sa préoccupation du contenu des politiques, sa capacité à évaluer leur faisabilité, la clarté des objectifs généraux qu'il souhaite atteindre au cours de son mandat et la constance de ces objectifs. C'est ce qu'on appelle communément, en anglais, the vision thing. Les présidents qui en sont pourvus sont Dwight Eisenhower, Richard Nixon, Ronald Reagan et George W. Bush, tandis que George H. Bush en serait le plus dépourvu.

^{13.} Johnson rivalise avec Nixon au niveau de la piètre qualité de ses capacités organisationnelles, entendues au sens de Greenstein. Son autoritarisme et son comportement tétanisant à l'endroit de ses conseillers forçait le consensus chez ceuxci, qui n'osaient pas contredire les avis du président par crainte de réprimandes (Voir Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 239-242). Une excellente illustration de ce comportement chez Johnson est offerte dans le film très bien documenté, Path to War de John Frankenheimer (2003). Film 16 mm, coul., 164 min., HBO.

Le style cognitif

Le style cognitif se rapporte à la façon de traiter l'information. Par exemple, Jimmy Carter et Bill Clinton avaient l'habitude de se plonger dans les dossiers et de s'éterniser sur les détails les plus fins des problèmes politiques, tandis que Dwight Eisenhower et Richard Nixon effectuaient une lecture plus stratégique qui, tout en prenant réellement connaissance des faits, leur permettait de couper court aux tergiversations et d'aller au cœur des problèmes. D'autres présidents, tels Harry Truman, Ronald Reagan et George W. Bush, font, quant à eux, preuve de limitations cognitives, selon les mots mêmes de Greenstein. Ils connaissent peu leurs dossiers et négligent souvent plusieurs aspects des problèmes. Leurs succès politiques démontrent toutefois que l'intelligence et l'information ne sont pas les seuls ingrédients de la réussite présidentielle.

L'intelligence émotionnelle

Fred Greenstein accorde une importance singulière à cette qualité. «Gare au candidat présidentiel accusant une carence d'intelligence émotionnelle. En son absence, tout le reste pourrait être réduit en cendres »¹⁴. L'intelligence émotionnelle pourrait également se définir comme la stabilité émotive. Elle rappelle l'axe «affectif» (positifnégatif) de Barber. Ainsi, les présidents Dwight Eisenhower, Gerald Ford et George H. Bush ont montré un comportement rationnel constant et généralement dénué d'anxiété, tandis que Lyndon Johnson, Richard Nixon surtout, mais également Jimmy Carter et Bill Clinton étaient souvent en proie à des impulsions émotives qui brouillaient leur jugement et, en définitive, minaient leurs efforts.

Les caractéristiques fondamentales de la grandeur présidentielle

Un peu à la manière de Fred Greenstein, l'historien Robert Dallek puise ses enseignements dans l'histoire de la présidence américaine, mais cette fois depuis ses débuts¹⁵. Son étude détaillée de l'histoire l'amène à la conclusion que cinq caractéristiques personnelles ont été récurrentes chez les présidents qui ont connu le plus de succès à la Maison-Blanche. Ces présidents sont, de l'avis de Robert Dallek, George Washington, Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt, Franklin D. Roosevelt et Ronald Reagan. On remarquera que ces caractéristiques recoupent parfois celles de Fred Greenstein.

^{14.} Fred I. Greenstein (2001). Op. cit., p. 200.

^{15.} Robert Dallek (2001). Op. cit.

L'esprit visionnaire

Robert Dallek définit l'esprit visionnaire de manière fort similaire à Fred Greenstein. Il s'agit de la capacité des présidents à articuler leurs politiques dans le cadre de certaines idées claires et fermes à l'égard de l'avenir du pays. Ceci exige d'eux qu'ils affichent une certitude morale. En ce sens, Wilson était, selon Robert Dallek, le plus «visionnaire» des présidents américains. Son idéalisme et ses convictions morales étaient manifestes tant en politique intérieure qu'en politique extérieure. Or, son manque de pragmatisme a fait de certains de ses projets politiques, principalement celui de la Société des Nations, des échecs retentissants. Cela dit, Robert Dallek considère qu'il est préférable pour un président d'avoir des principes bancals ou utopiques que d'en être entièrement dépourvu. L'absence d'objectifs et de principes clairs chez Howard Taft, Warren Harding, Jimmy Carter et George H. Bush en aurait fait les présidents les moins performants de l'histoire des États-Unis, principalement dans la sphère de la politique intérieure.

Le pragmatisme

À l'instar de l'exemple de Woodrow Wilson, la vision, pour être effective, doit s'accompagner de pragmatisme. Cette qualité se définit essentiellement comme la capacité de prendre en compte les contraintes et les opportunités existant dans l'environnement politique. Elle recoupe grandement ce que Fred Greenstein appelle les «habiletés politiques ». Les présidents pragmatiques ont en effet cette flexibilité et cette capacité de faire des compromis qui leur permettent d'atteindre des résultats tangibles. Cependant, ce pragmatisme ne peut remplacer un esprit visionnaire, puisque les présidents strictement pragmatiques sont souvent considérés comme de simples opportunistes. À l'inverse, les visionnaires pragmatiques tels Abraham Lincoln, Franklin D. Roosevelt et Lyndon Johnson (en politique intérieure) sont généralement considérés comme de grands présidents.

L'approbation populaire

Il s'agit ici de la capacité des présidents à bâtir un consensus politique national autour de leurs objectifs politiques. Ceci exige que les présidents aient une excellente perception de l'opinion publique et de la volonté populaire. Ils doivent également pouvoir démontrer que leurs projets s'inscrivent dans la tradition et la continuité. Les programmes politiques impliquant des changements graduels sont donc plus susceptibles de rallier la nation que des réformes radicales. Robert Dallek avance également que les présidents ayant obtenu le plus de succès sont ceux qui ont su déceler les changements de direction dans les

courants politiques et en prendre la tête. La coalition bâtie par Franklin D. Roosevelt autour du New Deal et la « révolution » conservatrice incarnée par Ronald Reagan attestent de ce flair politique.

Le charisme

D'emblée, Robert Dallek rappelle que l'image projetée par un candidat présidentiel est plus importante que le contenu de son programme politique. Toutes choses étant égales par ailleurs, les candidats présidentiels qui ont su projeter une image favorable d'eux-mêmes auraient eu davantage de succès que les candidats plus cérébraux misant avant tout sur un programme politique détaillé. Ces candidats victorieux ont été en mesure d'établir un lien affectif avec la population en réduisant ainsi la distance les séparant. La victoire de Ronald Reagan sur Jimmy Carter en 1980 ou de George W. Bush contre John Kerry en 2004 en sont des illustrations. Ainsi, le succès de ces présidents ne réside pas nécessairement dans leurs réalisations passées ou leurs états de service, mais plutôt dans leur charme. Par exemple, des présidents comme Theodore Roosevelt, Franklin D. Roosevelt (le plus charismatique des présidents modernes selon Robert Dallek) ou Ronald Reagan ont su incarner l'espoir national.

La crédibilité

La crédibilité constitue la somme des quatre qualités précédentes. Elle consiste essentiellement à s'assurer la confiance de la population en se conformant et en répondant à sa volonté. Plus fondamentale que l'approbation populaire, la crédibilité est un capital politique qui permet aux présidents de convaincre la population de lui déléguer l'autorité nécessaire pour exercer les pleins pouvoirs dans certains moments cruciaux. Ceci est particulièrement tangible en temps de crise ou de guerre. En règle générale, tout président entre en fonction avec une crédibilité intacte: le défi est donc de préserver ce capital en évitant deux écueils. D'une part la transgression de ce qui est politiquement ou légalement acceptable, et d'autre part un bilan présidentiel en decà des résultats promis. Dans le premier cas, il s'agit essentiellement du parjure et du mensonge: les tentatives de destitution déclenchées à la suite du scandale du Watergate et de l'affaire Monica Lewinsky en attestent. La présidence de Jimmy Carter est, quant à elle, une illustration contemporaine de la seconde hypothèse, principalement dans la sphère de la politique intérieure. Il admettra lui-même ses échecs dans son célèbre discours du « malaise » en 1979¹⁶. Le style de leadership n'est cependant pas le seul déterminant

^{16.} Lire le discours intégral à l'adresse suivante: http://www.pbs.org/wgbh/amex/ carter/filmmore/ps_crisis.html>.

du succès ou de l'échec d'un président. La manière dont il gère et organise son administration a également un impact considérable sur le processus décisionnel et sur l'issue de sa présidence.



La présidence est le point de convergence de toute l'information circulant au sein du «béhémoth» qu'est l'administration publique américaine (2 650 000 employés)¹⁷. Elle est, de surcroît, le cœur décisionnel de la branche exécutive du gouvernement américain. Par conséquent, il est impératif que le président, ultime décideur, soit flanqué d'une structure décisionnelle grâce à laquelle il peut donner une cohérence à toutes ces informations. Elle doit en effet lui donner les moyens de contrôler, coordonner, traiter, analyser cette information, prendre une décision et l'exécuter efficacement. La tâche qui incombe au président est de taille, tant le personnel chargé de le conseiller a crû de manière inexorable depuis la présidence de Franklin D. Roosevelt. A la Maison-Blanche seulement, le personnel est passé de 37 à plus de 1 000 personnes en 70 ans¹⁸, ce qui ne comprend pas, bien entendu, les ministres et leurs ministères, qui participent également au processus décisionnel. Dans ce contexte, le type de structure qu'adopte le président pour gérer ce processus est crucial, dans la mesure où il a des incidences considérables sur « la qualité et l'exécution de la prise de décision 19 ».

Les écueils propres au système décisionnel

Il existe deux manières d'analyser et de comprendre le contexte dans lequel évolue le processus décisionnel: l'approche bureaucratique et l'approche cognitive. Bien qu'elles arrivent à des conclusions diamétralement opposées concernant le comportement des acteurs dans le contexte décisionnel, elles méritent pourtant d'être toutes deux considérées, puisqu'elles décrivent deux phénomènes que l'on peut effectivement observer. La première s'appuie sur les divergences au sein du processus décisionnel tandis que la seconde privilégie au contraire la convergence.

^{17.} U.S. Office of Personnel Management, adresse URL: http://www.opm.gov>.

^{18.} Stephen Hess (2002). Organizing the Presidency, 3e éd., Washington D.C., Brookings, p. 203.

^{19.} Richard Tanner Johnson cité dans Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 152.

L'approche bureaucratique et la balkanisation de l'administration

L'approche bureaucratique conçoit le processus décisionnel comme un terrain balkanisé dans lequel tous les acteurs représentent de manière exclusive les intérêts propres à leur unité organisationnelle. Graham Allison, père de cette approche, estime en effet que les positions adoptées par les acteurs dans le processus décisionnel sont définies par les priorités et les perceptions véhiculées par l'unité organisationnelle à laquelle ils sont rattachés. En d'autres termes, l'endroit « où vous vous situez [par rapport à un enjeu] dépend de votre localisation [dans la bureaucratie²⁰] ». Par conséquent, aucun acteur participant au processus décisionnel ne possède une perspective d'ensemble, nationale ou présidentielle²¹. Dans cette perspective, le processus décisionnel prend la forme d'un rapport de forces au sein duquel les acteurs « tirent et halent » (pull and haul) pour éventuellement parvenir à un compromis superficiel issu d'un véritable marchandage (give and take). Ainsi, selon cette approche, le processus décisionnel est soumis à d'importantes forces centrifuges, alors que tous les acteurs tentent d'influencer les décisions dans le sens de leurs intérêts sectoriels et organisationnels. Si cette tendance «naturelle» à l'éclatement des points de vue n'est pas endiguée, elle risque donc d'aboutir à une impasse ou une paralysie du processus décisionnel.

L'approche cognitive et la pensée groupale

À l'inverse de l'approche bureaucratique, l'approche cognitive suppose que le processus décisionnel est plutôt soumis à des forces centripètes. Des auteurs comme Irving L. Janis ont effectivement tiré de la psychologie l'idée que les groupes ont « naturellement » tendance à converger vers la cohérence et l'unanimité. C'est ce que Irving Janis a appelé le groupthink, ou pensée groupale, c'est-à-dire « une façon de penser propre à ceux qui sont profondément impliqués dans un groupe cohésif, et dont la volonté d'être unanimes surpasse la motivation à évaluer de manière réaliste des voies alternatives²² ». Ainsi, celui qui à l'intérieur du groupe ose briser le consensus, risque de subir l'opprobre et d'en être exclu. Le coût de la dissension est

^{20.} Graham T. Allison (1971). Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, New York, Harper Collins, p. 176.

^{21.} Une des critiques adressées à cette approche est d'ailleurs qu'elle sous-estime le rôle du président en le considérant comme un simple joueur parmi les autres, et non comme l'ultime décideur ayant une perspective globale. Voir Stephen D. Krasner (1999). « Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland) », dans G. John Ikenberry (dir.), American Foreign Policy: Theoretical Essays, 3° éd., New York, Longman, p. 458-470.

^{22.} Irving L. Janis (1972). Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes, Boston, Houghton Mifflin, p. 9.

suffisamment élevé pour contraindre les membres du groupe à réprimer toute forme de désaccord. Par conséquent, selon Irving Janis, la nécessité du consensus altère progressivement l'esprit critique, l'« efficience mentale », la perception de la réalité et le jugement moral; elle entraîne un optimisme démesuré tandis que la vigilance diminue. Par rapport à l'extérieur, ce type de comportement groupal inciterait également les membres du groupe à tracer une ligne nette entre eux et les autres groupes, à désigner ceux-ci en termes négatifs et, finalement, à prendre davantage de risques que sur une base individuelle. Enfin, toutes ces caractéristiques auraient tendance à se renforcer lorsque le groupe fait face à des pressions externes liées à une situation stressante ou menaçante. Dans le contexte de la prise de décision, ce type de comportement comprend des risques inverses à ceux posés par l'approche bureaucratique. En effet, au lieu de s'empêtrer dans l'indécision, cette démarche risque de précipiter les acteurs vers des décisions hâtives n'ayant pas fait l'objet d'une analyse exhaustive de l'ensemble des options.

La plaidoirie multiple comme mécanisme de gestion

Pour éviter ces deux types d'écueils, les présidents doivent être en mesure de baliser le processus décisionnel. Le mécanisme de la « plaidoirie multiple » développé par Alexander George²³ propose à cet effet une série de mesures permettant une gestion efficace du processus décisionnel. Ce mécanisme privilégie une voie médiane entre la tendance à l'éclatement décrite par Graham Allison et la propension à l'uniformité décrite par Irving Janis. Il tente en effet de dépasser le marchandage et l'unanimisme en s'assurant que les décisions soient le fruit d'un consensus élaboré grâce à un processus formalisé de revue des options²⁴.

La plaidoirie multiple repose sur l'idée que l'élargissement du spectre des possibilités et la confrontation dialectique entre ces différentes possibilités clarifient la prise de décision. Ainsi les différents acteurs participant au processus décisionnel ont pour fonction de défendre chacun une option différente. Cela ne signifie pas, par ailleurs, que les acteurs bureaucratiques sont laissés à eux-mêmes. La plaidoirie multiple exige en effet la participation de trois catégories d'acteurs bureaucratiques ayant tous des rôles distincts: les avocats, l'arbitre et le magistrat.

^{23.} Alexander L. George (1980). Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice, Boulder, Westview Press.

^{24.} Charles-Philippe David (2004). Op. cit., p. 42.

Les avocats

Les «avocats» sont les acteurs qui expriment chacun une opinion individuelle sur un problème donné. Pour que les échanges entre ceux-ci se déroulent de façon efficace, Alexander George pose trois conditions:

- 1. les ressources intellectuelles (compétence, information, support analytique) et bureaucratiques (statut, pouvoir, talents de négociateur) doivent être également distribuées entre eux;
- 2. le président doit participer activement afin de superviser, réguler et stimuler les échanges;
- 3. suffisamment de temps doit être prévu pour que les échanges soient fructueux.

L'arbitre

L'« arbitre » doit, quant à lui, s'assurer que ces trois conditions sont réunies et respectées afin que chaque point de vue soit entendu sans discrimination. Il est impartial, n'émet pas d'opinion personnelle et ne prend pas part aux débats, mais assiste le président dans la supervision, la régulation et la stimulation des échanges²⁵. Au besoin, si un consensus émerge trop rapidement, il doit octroyer à l'un des « avocats » le rôle d' « avocat du diable », de contradicteur, afin de stimuler l'émergence ou l'approfondissement de certaines options négligées. L'« arbitre » est habituellement un conseiller disposant de la confiance du président et il doit s'assurer que celui-ci dispose en bout de ligne d'une vue d'ensemble du problème.

Le magistrat

Le rôle de « magistrat » incombe au président. En plus de superviser les échanges avec l'aide de l'« arbitre », il doit, en tant que décideur ultime, écouter chacun des points de vue, les évaluer, poser des questions, pour finalement prendre une décision. Pour que la plaidoirie multiple fonctionne, le « magistrat », à l'instar de l'« arbitre », doit éviter d'interférer dans les échanges en imposant son point de vue. La plaidoirie multiple s'est institutionnalisée, avec des succès variés, dans des forums décisionnels tels que le Conseil de sécurité nationale (pour les affaires extérieures) créé en 1947, et le Conseil économique national (pour les affaires économiques) créé en 1993.

^{25.} Alexander George mentionne par ailleurs que le cumul de plusieurs rôles par l'« arbitre » peut miner sa performance. Par exemple, Henry Kissinger avait cumulé les rôles de conseiller pour la sécurité nationale (arbitre) et de secrétaire d'État (avocat), ce qui mettait évidemment en cause son impartialité en tant qu'arbitre. Alexander L. George (1980). Op. cit., p. 196-197.

Cependant, cette façon «idéale» de gérer le processus décisionnel n'est pas une panacée, car elle ne sied pas nécessairement à tous les présidents. La plaidoirie multiple exige en effet du président une attention de tous les instants et une participation active aux échanges, sans quoi le processus peut rapidement péricliter. Les présidents qui, à l'instar de Richard Nixon, sont peu à l'aise en société et tentent d'éviter autant que possible la confrontation directe, tirent peu de profit de ce procédé. Chaque président possède en effet un style particulier et des préférences personnelles qui l'amènent à ordonner de manière idiosyncrasique la structure décisionnelle qu'il dirige. Il n'existe pas de «bon» mode de gestion en soi. Un mode de gestion est efficace lorsqu'il correspond à la personnalité et au style de leadership du président. Toutefois, de grandes catégories des modes de gestion développés par les présidents au cours de l'histoire peuvent être identifiées.

Le développement de trois modèles de gestion

Richard Johnson et Alexander George identifient trois grands modèles de gestion du processus décisionnel à travers l'histoire de la présidence américaine: le modèle hiérarchique, le modèle compétitif et le modèle collégial²⁶.

Le modèle hiérarchique

Le modèle hiérarchique constitue la structure décisionnelle la plus formelle et la plus centralisée. Les procédures sont bien définies, les lignes de communication sont hiérarchiquement ordonnées et l'organisation du personnel et des conseillers est fortement structurée. Ce modèle est inspiré de la chaîne de commandement militaire et prend la forme d'une pyramide.

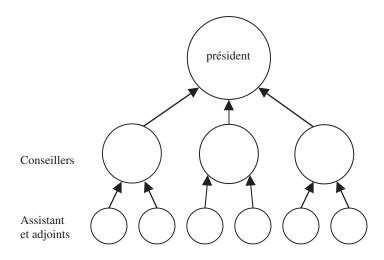
En effet, les informations sont canalisées et filtrées le long de lignes de communication prédéfinies et ordonnées du bas vers le haut. Dans le sens inverse, le président, tel un général, dicte ses ordres, qui atteignent les échelons inférieurs en suivant la chaîne de commande du haut vers le bas. Le président est donc relativement isolé du processus décisionnel et prend ultimement ses décisions en compagnie de quelques rares et proches conseillers. Harry Truman, de même que la grande majorité des présidents républicains (Dwight Eisenhower, Richard Nixon, Gerald Ford et, dans une certaine mesure, George W. Bush), ont privilégié ce mode de gestion²⁷.

^{26.} Richard Tanner Johnson (1974). Managing the White House, New York, Harper and Row, et Alexander L. George (1980). Op. cit.

^{27.} Charles E. Walcott et Karen M. Hult (2004). « The Bush Staff and Cabinet System », dans Gary L. Gregg et Mark J. Rozell (dir.), Considering the Bush Presidency, New York, Oxford University Press, p. 52.

Figure 7.1

Le modèle hiérarchique



D'après Jeffrey E. Cohen et David C. Nice (2003). The Presidency, New York, McGraw-Hill, p. 390, Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, 2° éd., Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 153 et Alexander L. George (1980). Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice. Boulder, Westview Press.

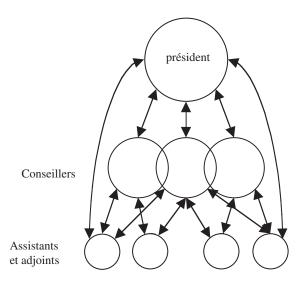
Cette structure a pour avantage d'endiguer efficacement les forces bureaucratiques centrifuges décrites par Graham Allison. Elle minimise en effet les conflits au sein du processus décisionnel. Les fonctions de chacun et les procédures à suivre étant agencées de manière verticale, les probabilités de compétences concurrentes ou de divergences conflictuelles sont raréfiées. Cette relative harmonie et la circulation fluide de l'information ont, en retour, pour avantage d'économiser le temps et l'énergie du président. En contrepartie, le président se prive de plusieurs options ou informations qui pourraient lui être utiles: le filtrage efficace des informations et les rapports réduits entre conseillers et décideurs restreignent l'expression d'avis multiples. Le mode de gestion hiérarchique est donc peu adapté à la plaidoirie multiple. Il est également inadéquat dans les situations de crise. La structure hiérarchique rend le processus décisionnel assez lent et n'offre pas la souplesse et la spontanéité nécessaires à la prise de décision en temps de crise. C'est pourquoi, dans de telles circonstances, les présidents ayant adopté une telle structure ont opté pour des structures décisionnelles ad hoc, plus collégiales et restreintes.

Le modèle compétitif

La structure compétitive est l'antithèse de la construction hiérarchique. Son organisation plutôt lâche ne prévoit pas de procédures strictes, possède des lignes de communication floues et ne définit que minimalement les rôles du personnel et des conseillers. À dessein, car le président adoptant cette structure peut en effet confier à ses conseillers des rôles et des fonctions entrant ouvertement en conflit les uns avec les autres. À l'inverse de la structure hiérarchique, la structure compétitive encourage de cette façon le conflit et la compétition entre conseillers. Cela demande cependant une forte implication personnelle de la part du président qui, dans ce quasi-chaos organisationnel, demeure le seul chef d'orchestre. Il se situe ainsi au-dessus de la mêlée.

Le président doit donc être doté d'une personnalité confiante, positive, active et décisive, sans quoi le processus décisionnel, faute d'une organisation clairement définie, peut rapidement stagner ou voir les conflits entre conseillers dégénérer. Jusqu'à ce jour, seul Franklin D. Roosevelt a su gérer et tirer profit d'une telle structure décisionnelle.

Figure 7.2 Le modèle compétitif



D'après Jeffrey E. Cohen et David C. Nice (2003). The Presidency, New York, McGraw-Hill, p. 390, Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, 2º éd., Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 153 et Alexander L. George (1980). Presidential Decisionmaking in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice. Boulder, Westview Press.

Avec de telles méthodes, le président est en mesure de faire ressortir un maximum d'informations et de points de vue variés de la part de ses conseillers. C'est une structure qui, lorsque bien gérée, se prête bien à la plaidoirie multiple. La présence et l'implication active du président lui prennent en revanche une quantité substantielle de temps et d'énergie. Les risques que le président soit surchargé d'informations, et ploie sous les responsabilités et le stress, sont grands. C'est d'ailleurs pourquoi, avec la croissance constante de la taille du gouvernement et des responsabilités qui incombent à la présidence, ce mode de gestion très exigeant pour le président s'est fait de plus en plus rare²⁸.

Le modèle collégial

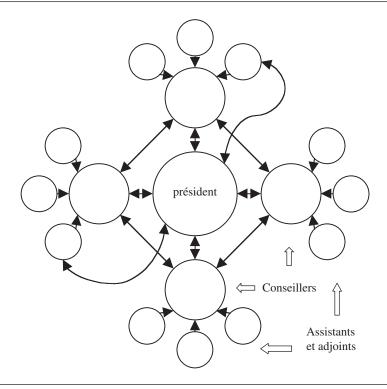
La structure privilégiée par le modèle collégial reprend à son compte les avantages des deux modèles précédents, tout en en rejetant les désavantages. Elle cherche en effet à éviter d'une part les conflits de la structure compétitive et, d'autre part, les lacunes en information et en variété des options de la structure hiérarchique. Pour ce faire, elle incorpore le plus grand nombre de conseillers possible dans le processus décisionnel et les encourage à œuvrer dans un esprit de collaboration. Ceux-ci travaillent donc conjointement afin d'identifier, d'analyser et de résoudre les problèmes, et tentent d'atteindre en définitive un consensus au niveau des décisions. Contrairement à l'approche compétitive ou hiérarchique, le président est ici au centre de la mêlée. Il participe pleinement aux discussions et délibérations avec ses conseillers. Peu formelle et très souple, cette structure permet au président d'aller s'enquérir directement auprès de personnes situées à des endroits épars dans la bureaucratie, que ce soit dans les échelons supérieurs ou inférieurs. La structure décisionnelle est donc ad hoc et préfère ainsi le cas par cas aux procédés formalisés. La présidence de John F. Kennedy est celle qui a le mieux incarné ce mode de gestion. Les présidences démocrates ont d'ailleurs généralement emprunté une structure décisionnelle collégiale²⁹.

À l'instar du modèle compétitif, le modèle collégial est en mesure d'offrir au président un maximum d'informations et d'avis. Il exige, par contre, du président beaucoup de temps et d'énergie. Le processus décisionnel est long et laborieux. Aussi, si le travail harmonieux et la recherche du consensus qui caractérisent ce modèle écartent les risques que le processus décisionnel succombe aux intérêts sectoriels des conseillers, ils augmentent par ailleurs les risques de pensée groupale. En effet, le primat de la recherche du consensus peut se faire au

^{28.} Jeffrey E. Cohen et David C. Nice (2003). *The Presidency*, New York, McGraw-Hill, p. 389.

^{29.} Charles E. Walcott et Karen M. Hult (2004). Op. cit., p. 52.

Figure 7.3 Le modèle collégial



D'après Jeffrey E. Cohen et David C. Nice (2003). The Presidency, New York, McGraw-Hill, p. 390, Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, 2º éd., Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 153 et Alexander L. George (1980). Presidential Decisionmaking in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice. Boulder, Westview Press.

détriment de la recherche de la multiplicité des options. Il s'agit là du principal danger auquel font face les présidents qui adoptent une structure collégiale. Une structure particulière adoptée à l'aube d'une nouvelle présidence n'est cependant pas immuable. Au cours de la présidence, la structure décisionnelle subit généralement de multiples modifications qui viennent la métamorphoser de manière progressive.

L'évolution du mode de gestion au cours des mandats

Bien que l'on attribue habituellement un seul type de structure décisionnelle par président, la réalité est parfois sensiblement différente. Ainsi, des auteurs comme William W. Newmann ont effectivement remarqué que les structures décisionnelles, sous une même présidence, évoluent et changent dans le temps³⁰. Il constate d'ailleurs que cette évolution se ferait avec une certaine récurrence et ce, malgré l'originalité de chaque structure décisionnelle. Selon William Newmann, tous les présidents modifient progressivement leur structure décisionnelle dans le sens d'une plus grande centralisation et informalité.

Au début de chaque mandat, les présidents ont tendance à vouloir faire table rase du passé, mettre de côté la structure décisionnelle de leur prédécesseur en instaurant un processus décisionnel ordonné, formel et large pour profiter au maximum de toutes les possibilités. C'est une structure qui encourage la diversité et l'inclusion. Cependant, au fur et à mesure que le temps passe et que le président apprend, ses préférences pour certaines techniques de travail et certains conseillers se confirment. Par conséquent, la structure devient plus uniforme et exclusive. Le président aura de plus en plus tendance à contourner les réseaux formels de communication, à éviter les rencontres statutaires et à mettre de côté certains conseillers. Il privilégiera ainsi les rencontres informelles avec des conseillers moins nombreux et choisis personnellement. Cependant, comme le mentionne Stephen Hess, qui remarque cette même tendance au sein des administrations, cette évolution de la structure décisionnelle présente le risque que se manifeste le phénomène de la pensée groupale³¹. Le réflexe de plus en plus fréquent du président de se reposer sur l'avis d'un nombre restreint de loyaux conseillers réduit en effet l'apport d'avis diversifiés dans le processus décisionnel. Le président doit donc être doublement vigilant et proactif afin de contrer sa propension «naturelle» et ainsi assurer le maintien de la plaidoirie multiple.

Trois raisons expliquent cette évolution selon William Newmann: l'économie de temps et d'énergie, la pression politique et l'apprentissage. La première raison s'explique par le fait que la structure initiale est lourde et, par conséquent, lente. Par souci d'efficacité, le président en vient donc, après un certain temps, à la conclusion qu'il est préférable de prendre des décisions plus rapides sans errer dans les arcanes de la structure formelle. La deuxième raison renvoie aux événements extérieurs, anticipés ou non. Après la période d'état de grâce postélectoral, la population devient plus critique et demande des résultats concrets, ce qui pousse le président à agir plus rapidement. Des crises nationales ou internationales peuvent également survenir et exiger du président l'adoption de mesures immédiates. Finalement, à mesure que le président comprend les exigences et les rouages de son administration, il adaptera la structure décisionnelle à ses besoins, ce qui implique l'exclusion de certains procédés initiaux au profit de certains procédés plus personnalisés.

^{30.} William W. Newmann (2003). Managing National Security Policy: The President and the Process, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

^{31.} Stephen Hess (2002). Op. cit., p. 181.

A NÉCESSAIRE ADÉQUATION ENTRE LE STYLE DE LEADERSHIP ET LE MODE DE GESTION

Comme le mentionne Paul A. Kowert³², chaque président a une façon propre d'apprendre, c'est-à-dire d'accumuler, d'évaluer et de questionner l'information et les avis multiples qu'il reçoit. Comme s'il reprenait à son compte le concept de style cognitif avancé par Fred Greenstein, Paul Kowert rappelle que certains présidents aiment se plonger dans les complexités des problèmes, tandis que d'autres préfèrent minimiser l'afflux d'informations et d'avis, sans quoi ils risqueraient de s'y perdre. En d'autres termes, certains tolèrent la complexité, d'autres non. Par conséquent, le premier type de personnalité, que Kowert qualifie d' « extraverti », préfèrera et saura tirer profit des structures décisionnelles également ouvertes où circulent librement les informations et les avis, comme c'est le cas dans les modèles compétitif et collégial. À l'inverse, les personnalités de type « introverti » travailleraient mal dans de telles structures. La structure hiérarchique, avec son flux ordonné et limité d'informations et d'avis, leur conviendrait par ailleurs beaucoup mieux. D'autres auteurs, tel Thomas Preston, ont offert une synthèse encore plus poussée du style de leadership présidentiel et des modes de gestion³³.

La volonté annoncée de Thomas Preston est de rendre méthodologiquement et scientifiquement rigoureuse l'étude de la relation entre le style de leadership et les structures décisionnelles. Un peu à la manière de James Barber, il tire les différents types de leadership présidentiel à partir de la combinaison de trois attributs personnels, qui, encore une fois, recoupent passablement certains attributs identifiés par ses prédécesseurs: 1) la soif de pouvoir (dominance), 2) la complexité cognitive (façon de traiter l'information) et 3) l'expérience politique antérieure. L'originalité de Thomas Preston réside dans la manière dont il combine ces facteurs. Il divise d'abord le leadership présidentiel en deux dimensions fondamentales: 1) le contrôle et l'implication personnelle, et 2) la sensibilité au contexte. La première dimension fait référence à la volonté du président de contrôler et de s'impliquer personnellement dans le processus décisionnel, tandis que la deuxième concerne son besoin d'information, son attention pour les caractéristiques de son environnement politique et sa considération pour l'opinion des autres. Ainsi, pour revenir aux trois facteurs identifiés au départ, la première dimension du leadership présidentiel découle du croisement entre les facteurs « soif de pouvoir » (faible ou

^{32.} Paul A. Kowert (2002). Groupthink or Deadlock: When Do Leaders Learn from their Advisers?, Albany, State University of New York Press.

^{33.} Thomas Preston (2001). The President and his Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs, New York, Columbia University Press.

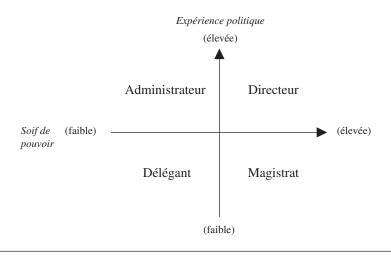
élevée) et « expérience politique » (faible ou élevée). La seconde dimension est quant à elle issue des facteurs «complexité cognitive» (faible ou élevée) et « expérience politique » (faible ou élevée). Finalement, puisqu'il existe quatre combinaisons possibles pour chacune des deux dimensions, le style de leadership, qui est une synthèse entre les deux, comprendra, au final, 16 possibilités.

Contrôle et implication personnelle

Le directeur

Le directeur exprime une forte volonté de contrôler le processus décisionnel et d'y imposer ses vues. C'est le type le plus actif des quatre. Par conséquent, la structure décisionnelle a tendance à être centralisée et sélecte, centrée autour d'un nombre restreint de fidèles conseillers. Sa préférence pour les réseaux formels de flux d'information lui fait choisir une structure décisionnelle hiérarchisée, qui lui permet de conserver la main haute sur le processus décisionnel. Aussi, sa grande confiance en ses idées et principes, héritée de ses longs états de service, l'amène à forger lui-même l'agenda politique et le contenu de ses politiques, ce qui a pour effet de diminuer, de manière générale, le poids de ses conseillers. Les présidents Harry Truman et Lyndon Johnson, en politique intérieure, et Dwight Eisenhower et John F. Kennedy, en politique étrangère, ont dévoilé un profil de directeur.

Figure 7.4 Contrôle et implication personnelle



L'administrateur

Parce qu'il possède un faible désir de contrôler le processus décisionnel, l'administrateur adopte une structure décisionnelle moins hiérarchisée et plus collégiale. Les conseillers disposent ainsi d'une plus grande marge de manœuvre que dans une structure hiérarchisée, et gagnent du coup une plus grande influence dans le processus décisionnel. Le président de type administrateur est relativement certain du bien-fondé de ses idées et des principes devant guider son administration, de sorte que l'influence de ses conseillers s'en trouve légèrement amoindrie. Plus consensuel, ce président est néanmoins plus disposé que le directeur à intégrer les vues de ses conseillers dans le processus. Bill Clinton, en politique intérieure, et George H. Bush, en politique extérieure, en sont de bons exemples.

Le magistrat

On retrouve sous le magistrat la même structure décisionnelle centralisée et resserré autour de quelques conseillers, déjà observée dans le cas du directeur, tous deux partageant une grande soif de pouvoir. En dépit du contrôle qu'il souhaite exercer, son expérience politique lacunaire l'empêche cependant de s'impliquer autant qu'il le désirerait dans l'élaboration de l'agenda et du contenu des politiques. Il se retrouve donc dépendant de ses conseillers. Par conséquent, même si, en définitive, il impose ses propres vues, celles-ci sont préalablement influencées, voire élaborées, par ses conseillers. Lyndon Johnson et Harry Truman, à cause de leur faible expérience en politique étrangère, se retrouvent, dans ce domaine, dans la catégorie des magistrats. La même chose est également vraie, en politique intérieure, pour Dwight Eisenhower et John F. Kennedy.

Le délégant

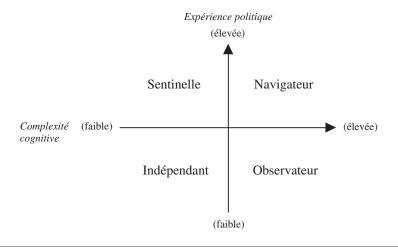
Il s'agit là du moins actif des quatre. Il est peu intéressé par la prise de décision et, par conséquent, délègue beaucoup. Egalement peu contrôlant, il recourt à une structure décisionnelle collégiale au sein de laquelle ses conseillers exercent beaucoup d'influence. Ceux-ci exercent encore davantage d'influence sur l'agenda et le contenu des politiques, profitant du manque d'expérience du président. Les décisions finales sont donc principalement le fruit de l'opinion majoritaire parmi les conseillers. Bill Clinton, en politique étrangère, et George H. Bush, en politique intérieure, sont des délégants. Ronald Reagan et George W. Bush, surtout lors des huit premiers mois de sa présidence, affichaient également le profil du délégant en politique étrangère.

La sensibilité au contexte

Le navigateur

Dans cette dimension du leadership présidentiel, il est le plus actif (vigilant et alerte). Il est un «expert inductif», dans la mesure où il collecte et absorbe énormément d'information avant de prendre une décision. Il voit le monde en des termes complexes et avec peu d'a priori. Il est également averti des contraintes et des opportunités existant dans son environnement politique, de sorte qu'il sait s'adapter et « naviguer » dans les dédales de la politique. Son équipe-conseil est généralement composée de personnes très impliquées dans le processus décisionnel et d'opinions variées. Pour toutes ces raisons, la prise de décision est relativement lente et hésitante. Les présidents navigateurs, qui comptent dans leurs rangs John F. Kennedy, Dwight Eisenhower et George H. Bush en politique extérieure, et Bill Clinton en politique intérieure, vont même parfois jusqu'à revenir sur une décision déjà prise.

Figure 7.5 Sensibilité au contexte



La sentinelle

Ce président est davantage de type déductif, c'est-à-dire qu'il assoit ses décisions sur ses idées préconçues, plutôt que sur une recherche extensive. Sa vision peu contrastée du monde et ses idées souvent arrêtées l'amènent à négliger les avis de ses conseillers, surtout lorsque ces derniers expriment des points de vue divergeant des siens. Ses décisions

sont cependant éclairées par une connaissance pratique du milieu politique, qu'il a acquise au cours de son expérience antérieure dans ce même milieu. Par conséquent, se fiant davantage à ses croyances préalables et à ses instincts politiques, son style est décisif et peu délibératif. Harry Truman et Lyndon Johnson, en politique intérieure, et George W. Bush en politique étrangère, ont exercé ce type de leadership.

L'observateur

Dans les mots de Preston, ce président est un «inductif novice». Il refuse de se référer à des idées préconçues ou analogies simplistes, et plonge dans la recherche pour élaborer ses décisions. Par ailleurs, son manque d'expérience politique le rend très dépendant de ses conseillers. Jouxté à son intense désir d'obtenir de l'information, même contradictoire, ceci fait en sorte qu'il implique un grand nombre de conseillers dans le processus décisionnel et qu'il adopte une structure collégiale afin d'encourager la délibération. Par conséquent, ce président est le moins décisif de tous. On retrouve dans cette catégorie les présidents Dwight Eisenhower, John F. Kennedy et George H. Bush en politique intérieure, et Bill Clinton en politique étrangère.

L'indépendant

Le président de type indépendant possède une vision du monde simpliste et une expérience politique lacunaire. En dépit de cela, il consulte relativement peu ses conseillers, par ailleurs peu nombreux dans son entourage immédiat, et ne ressent pas non plus le besoin de recueillir de nouvelles informations lorsque vient le temps de prendre des décisions. Par conséquent, ce président « déductif novice » appuie essentiellement ses décisions sur ses croyances et principes idiosyncrasiques. Il est donc, malgré tout, assez décisif et peu délibératif. Il s'agit, indique Preston, du président le plus indépendant d'esprit de tous. Lyndon Johnson et Harry Truman, en politique étrangère, en sont de bons exemples.



Affirmer que l'ensemble de ces typologies sur les styles de leadership et les modes de gestion sont des outils analytiques qui permettent d'anticiper ou même de prédire le sens des décisions qui seront prises par un président est sans aucun doute une prétention audacieuse. Pour autant, elles offrent effectivement des outils qui permettent de mieux comprendre les facteurs qui influencent la prise de décision. Cela ne signifie pas que tous les autres déterminants des décisions présidentielles (règles constitutionnelles, institutions politiques, opinion publique, médias, conjoncture internationale, etc.), soient des épiphénomènes, mais bien qu'ils deviennent davantage intelligibles lorsqu'ils

sont étudiés à travers le prisme du style de leadership présidentiel et des structures décisionnelles d'une administration. En effet, la personnalité du président influence le processus décisionnel. Son intérêt pour son travail, son énergie, son approche visionnaire ou pragmatique, ses habiletés politiques, son charisme, sa complexité cognitive, son intelligence émotive, ses talents de communicateur et ses capacités organisationnelles, sont autant de facteurs qui déterminent sa façon de prendre des décisions. De surcroît, la structure décisionnelle adoptée par un président définit également le processus décisionnel. Selon qu'elle est hiérarchique, collégiale ou compétitive, la structure décisionnelle limitera ou favorisera en effet l'afflux d'informations, encouragera ou découragera l'expression d'avis variés, et accélèrera ou ralentira le processus décisionnel. Finalement, la compatibilité entre le style de leadership propre à un président et la structure décisionnelle qu'il adopte est un élément crucial. Pour éviter certains écueils, un président doit en effet choisir un mode de gestion qui lui convient personnellement. À cet effet, il faut garder à l'esprit qu'en dépit de la croissance et de la complexification constante de l'appareil décisionnel, le président demeure l'ultime décideur. La tâche qui lui incombe est donc considérable et par conséquent, la façon dont il prend les décisions et gère le processus décisionnel apparaît plus que jamais comme un élément incontournable de l'exercice du pouvoir à la Maison-Blanche.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- ALLISON, G.T. (1971). Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, New York, Harper Collins.
- BARBER, J.D. (1992). Presidential Character: Predicting Performance in the White House, 4° éd., Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- DALLEK, R. (2001). Hail to the Chief: The Making and Unmaking of American Presidents, New York, Oxford University Press.
- DAVID, C-P. (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, 2e éd., Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval.
- GEORGE, A.L. (1980). Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice, Boulder, Westview Press.
- Greenstein, F.I. (2001). The Presidential Difference: Leadership Style From FDR to Clinton, Princeton, Princeton University Press.
- HESS, S. (2002). Organizing the Presidency, 3e éd., Washington D.C., Brookings.
- JANIS, I.L. (1972). Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes, Boston, Houghton Mifflin.
- PRESTON, T. (2001). The President and his Inner Circle: Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs, New York, Columbia University Press.



Le président et la nation américaine

«Ne demandez pas ce que votre pays peut faire pour vous, mais demandez-vous ce que vous pouvez faire pour votre pays¹ », déclarait Kennedy en 1961. Ĉes mots, gravés dans le marbre de la tombe du président au célèbre cimetière d'Arlington en Virginie appartiennent désormais au patrimoine commun américain et représentent la capacité du président à faire appel au peuple. Il existe en effet, aux États-Unis, une étrange proximité entre gouvernants et gouvernés: l'élite est issue du peuple et le peuple ne manque jamais de le lui rappeler. Ainsi, la critique américaine Florence King expliquait en 1936 la nécessité pour un président d'être proche du citoyen lambda, de revendiquer son « ordinarité ». C'est cette aptitude à toucher les âmes et les esprits qui conduit le président putatif à la Maison-Blanche. D'ailleurs, les dernières études menées à la suite des élections de 2004 abondent dans ce sens: la thèse des « valeurs morales » divisant l'Amérique est réfutée par les analyses post-électorales². Car en réalité, la réélection de George W. Bush est avant tout le fait d'éléments non religieux, non moraux, et plus traditionnels comme l'affiliation (ou l'identification à un parti), l'idéologie politique, les perceptions de la guerre en Irak, du terrorisme et les questions économiques. Le président est empreint des caractéristiques du style national américain3 et son rapport à la nation tissé sur ces fondements. Loin de cette polarisation parfois évoquée à la suite des élections⁴, la Nation américaine demeure fidèle à ce style national, unie derrière des valeurs fondamentales appartenant à une histoire commune, un apprentissage commun, selon la définition chère à Ernest Renan. Dès lors, élu au suffrage universel, le président jouit d'une légitimité démocratique qu'il doit convertir en légitimité charismatique⁵. Ni empereur, ni monarque, car tel était le

^{1.} John Fitzgerald Kennedy (20 janvier 1961). Inaugural Address, Washington, D.C. http://www.cs.umb.edu/jfklibrary/j012061.htm (mai 2004).

^{2.} Voir sur ce point, Sunshine Hillygus et Todd Shields, Moral Issues and Voter Decision Making in the 2004 Presidential Election (2005) disponible en ligne.

^{3.} Sur ce point, voir Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse (2003). La politique étrangère des États-Unis - Fondements, acteurs, formulation, Paris, Presses de Sciences Po, p. 44.

^{4.} Et réfutée depuis. Voir David Brooks (2001). « One Nation, Slightly Divisible », The Atlantic Monthly, décembre. « En effet, le mythe de la société polarisée a été abondamment utilisé par les médias et largement repris par certains commentateurs des élections. Pourtant ce n'est pas tant d'une fracture que d'un glissement sociétal dont il faut parler et que semblent confirmer les analyses approfondies actuellement conduites aux États-Unis » : Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (2005). « Les élections présidentielles américaines 2004. Bilan », Synthèses, 4, janvier, p. 3, en ligne: http://www.dandurand.uqam.ca/ download/specialus/synthese/synthese_4.pdf> (20 juin 2005).

^{5.} Selon la terminologie de Max Weber (1959). Le savant et le politique, Paris, Plon, 1959 et l'analyse qu'en fait Sabine Lavorel (2003). La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush, Paris, L'Harmattan, coll. «Raoul-Dandurand », p. 31-32.

dessein des Pères fondateurs, le président doit savoir convaincre pour agir. C'est l'opinion publique qu'il doit convaincre – « We the people⁶ » - en jonglant entre les médias et les sondeurs, en jouant de la symbolique de sa fonction, en portant la nation et en incarnant son optimisme. Faute de quoi la sanction populaire pourrait être redoutable.

^{6.} Car c'est ainsi que débute le préambule à la Constitution de 1787.



CHAPITRE

Le président et l'opinion publique

Frédérick Gagnon et Karine Prémont

De juin 2002 à mars 2003, l'administration Bush a multiplié les efforts (apparitions à la télévision, discours sur l'enjeu de la sécurité nationale durant les élections de mi-mandat de 2002, etc.) pour « vendre » aux Américains le projet de guerre en Irak. Cela a démontré l'une des caractéristiques centrales de la présidence contemporaine: la relation très étroite qui existe entre le président et le public. Depuis la deuxième moitié du XXe siècle, le développement des médias électroniques de masse et des outils présidentiels de publicité (conférences de presse, diffusion d'information sur le site Internet de la Maison-Blanche, etc.) ont permis de renforcer cette relation¹. À l'époque de George Washington, John Adams, Thomas Jefferson et Andrew Jackson, les liens entre le président et les Américains étaient beaucoup moins profonds et directs qu'ils ne le sont aujourd'hui². La Maison-Blanche disposait de peu de moyens techniques, comme les rédacteurs de discours et les réseaux de diffusion d'information, pour véhiculer rapidement et efficacement ses messages aux Américains. Il était donc difficile pour le premier président et ses successeurs de profiter des avantages politiques issus des stratégies visant à convaincre le public d'appuyer les programmes présidentiels. De toute manière, ces présidents étaient réticents à utiliser le prestige présidentiel pour mousser leur popularité personnelle ou pour modeler l'opinion publique. Ils voulaient plutôt respecter l'idéal des Pères fondateurs: protéger la présidence contre les démagogues³.

Deux cent ans plus tard, les administrations à la Maison-Blanche n'hésitent plus à courtiser les Américains et à tenter de les convaincre d'appuyer leurs projets. La notion de « présidence rhétorique » illustre ce phénomène. Comme l'explique John W. Davis, « le président croit que sa fonction première est d'exercer un leadership rhétorique pour mobiliser l'opinion publique, notamment grâce à des apparitions à la télévision et à l'utilisation de symboles et de slogans⁴ ». Pour Woodrow Wilson, l'opinion publique naissait dans « les cœurs et les esprits des gens ordinaires » et l'un des devoirs du président consistait à aider les citoyens « à donner un sens à leurs opinions⁵ ». La notion de « leader rhétorique» est, depuis, au cœur des stratégies présidentielles. Par exemple, des phrases comme « This Generation [...] has a rendez-vous with destiny» (Franklin D. Roosevelt) et des slogans comme New Frontier (John F. Kennedy) et No Child Left Behind (George W. Bush) sont choisies minutieusement par les équipes à la Maison-Blanche. À

^{1.} Jeffrey Cohen et David Nice (2003), «The President and the Mass Public», dans The Presidency, Boston, McGraw-Hill, p. 203.

^{2.} *Ibid.*, p. 205-207.

^{3.} À ce sujet, voir Thomas Cronin et Michael A. Genovese (1998). «Evaluating Presidential Performance », dans The Paradoxes of the American Presidency, New York et Oxford, Oxford University Press, p. 68-70.

^{4.} Jim W. Davis (1995). «The Public Presidency», dans The American Presidency, 2e éd., Westport, Praeger, p. 136.

^{5.} Cité dans Ibid., p. 208.

l'ère de la « présidence-spectacle⁶ », il s'agit de gagner l'appui des Américains en présentant le président comme un héros, un personnage plus grand que nature, inspirant l'optimisme et la confiance. Cela est d'autant plus crucial quand on sait que l'admiration et la popularité représentent, pour le président, une source essentielle de pouvoir et d'influence. Par exemple, le Congrès coopère plus facilement avec la Maison-Blanche quand la population soutient les programmes présidentiels de manière indéfectible⁷. Constamment en élection, les représentants et les sénateurs risquent de perdre leur siège et de mettre leur carrière politique en péril s'ils s'opposent ouvertement à un président populaire. Cela explique pourquoi autant de législateurs démocrates ont, à l'approche des élections de mi-mandat de 2002, voté en faveur d'une résolution du Congrès pour autoriser Bush à renverser le régime de Saddam Hussein.

Pour expliquer la nature et la dynamique des relations entre le président et le public américain, on procédera donc en deux temps. En premier lieu, la vision qu'ont les Américains de la présidence sera expliquée au travers des attentes du public vis-à-vis du président et de l'évaluation que la population fait de son travail. En second lieu, le leadership du président pour influencer l'opinion publique sera étudié en analysant les outils présidentiels pour gagner l'appui des Américains et les obstacles aux efforts du président pour courtiser l'opinion publique.

A VISION DES AMÉRICAINS **DE LA PRÉSIDENCE**

Le président est le politicien qui fait l'objet de la plus grande attention populaire aux États-Unis. À peine un tiers des Américains peut nommer les deux sénateurs de son Etat, et seulement la moitié peut identifier le représentant de sa circonscription électorale⁸. Or, tous les adultes américains peuvent nommer le président. Comme l'explique Bruce Miroff, « le public américain ne connaît peut-être pas tous les détails du processus décisionnel à la Maison-Blanche, mais il sait que Gerald Ford se heurtait la tête contre le cadre de porte des hélicoptères, que Ronald Reagan aimait les jujubes [sorte de bonbons gélatineux], et que Bill Clinton appréciait les sorties avec les célébrités de Hollywood⁹ ». Les facteurs expliquant la primauté du président dans l'esprit du public sont multiples. Comparativement au Congrès, la

^{6.} Nous empruntons cette expression à Bruce Miroff (1998). «The Presidency and the Public: Leading as Spectacle», dans Michael Nelson (dir.), The Presidency and the Political System, 5e éd., Washington, CQ Press, p. 299-322.

^{7.} Thomas Cronin et Michael A. Genovese, op. cit., p. 79.

^{8.} Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 203.

^{9.} Bruce Miroff, op. cit., p. 302.

branche exécutive est hiérarchisée: le président siège au sommet d'une pyramide de pouvoir qui permet aux Américains d'observer aisément ses actions et accomplissements¹⁰. Qui plus est, presque tous les manuels d'histoire des États-Unis sont organisés autour de l'institution présidentielle¹¹. Dès leur jeune âge, les Américains sont donc socialisés et formés à concevoir la présidence comme le cœur du système politique américain. Cette croyance, renforcée chaque jour par l'incessante couverture médiatique du président, a deux conséquences sur les relations entre le public et la présidence. D'une part, les Américains ont des attentes très élevées par rapport à leurs présidents. D'autre part, le moindre événement politique ou le moindre geste du président risque d'influencer la popularité de celui-ci auprès du public.

Les attentes du public envers le président

Selon Thomas E. Cronin et Michael A. Genovese, « tous les quatre ans, les Américains cherchent une sorte de "superstar" qui possède le jugement de Washington, l'intelligence de Jefferson, le génie de Lincoln, la verve politique de Franklin D. Roosevelt et la jeunesse et la grâce de John F. Kennedy¹² ». Comme l'illustre le tableau 8.1, selon les

Tableau 8.1 Les meilleurs et les pires présidents de l'histoire selon les experts (58 historiens et politologues spécialisés sur la présidence)

Les dix meilleurs présidents	Les dix pires présidents	
1. Abraham Lincoln	1. Warren Harding	
2. George Washington	2. James Buchanan	
3. Franklin D. Roosevelt	3. Franklin Pierce	
4. Thomas Jefferson	4. Ulysses Grant	
5. Theodore Roosevelt	5. Andrew Johnson	
6. Woodrow Wilson	6. Millard Fillmore	
7. Harry S. Truman	7. Richard Nixon	
8. Andrew Jackson	8. John Tyler	
9. Dwight Eisenhower	9. Calvin Coolidge	
10. James Polk	10. Herbert Hoover	

Source: Neal, Steve (1995). « Putting Presidents in Their Places », Chicago Sun-Times, 19 novembre, p. 30-31, cité dans Genovese, Michael A., «Presidential Greatness – Who Has It?», sur le site de la Loyola Marymount University: http://presidency04.lmu.edu/archives/main/ residential_greatness.htm>.

^{10.} Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 203.

^{12.} Thomas Cronin et Michael A. Genovese, op. cit., p. 86.

Tableau 8.2

Les attentes des Américains à l'égard de George W. Bush (en janvier 2001)

Les Américains croient que Bush peut:

Être un bon exemple moral 81 %

Améliorer la sécurité militaire des États-Unis 81 %

Utiliser la force de manière judicieuse 78 %

Éviter les scandales au sein de son administration 77 %

Gérer efficacement la branche exécutive 77 %

Travailler avec le Congrès pour faire adopter son agenda législatif 74 %

Permettre aux États-Unis de bien remplir leur rôle dans le monde 72 %

Gérer les crises internationales 71 %

Améliorer l'éducation 66 %

Garantir la prospérité des Américains 63 %

Source: sondages menés par CNN, USA Today et Gallup les 15-16 janvier 2001, cités dans George C. Edwards, (2004). «Riding High in the Polls: George W. Bush and Public Opinion», dans Campbell Colin et Bert A. Rockman. The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects, Washington, CQ Press, p. 18.

experts, la plupart de ces présidents figurent au palmarès des dix meilleurs présidents, ce qui illustre le caractère élevé des attentes du public par rapport aux présidents contemporains.

En premier lieu, sur le plan politique, la population souhaite que le président assure la stabilité, la paix, la sécurité et la prospérité de la société¹³. En janvier 2001, par exemple, 81 % des Américains affirmaient que George W. Bush pouvait améliorer la sécurité militaire des États-Unis, et 63 % la prospérité de l'économie américaine (voir tableau 8.2). Ces données témoignent de la pression énorme qui repose sur les épaules du président: le public pense qu'il doit être assez habile pour régler à la fois les problèmes nationaux et internationaux (voir tableau 8.3).

En deuxième lieu, les Américains s'attendent à ce que le président possède un certain nombre de qualités professionnelles. Le tableau 8.2 illustre cette réalité: selon la majorité des individus sondés, Bush semblait « assez habile » pour gérer efficacement les activités de la branche exécutive (77 %), « suffisamment honnête » pour éviter les scandales au sein de son administration (77 %), « assez judicieux » pour ne pas abuser de son pouvoir de commandant en chef des forces armées (78 %) et « assez fin négociateur » pour s'assurer de la coopération du Congrès (74 %). Les Américains sont donc « portés à croire que le président doit être à la fois un visionnaire qui règle les

^{13.} George Edwards et Stephen Wayne (2003). « The President and the Public », dans Presidential Leadership, 6e édition, Belmont, Thomson Wadsworth, p. 107.

Tableau 8.3

L'opinion des Américains sur les habiletés du président

Question: Quelle est la principale habileté que vous recherchez chez un président?

Expérience de la politique nationale 32 %
Bonne connaissance des enjeux économiques 30 %
Expérience des affaires internationales 20 %
Expérience dans le milieu des affaires 10 %
Autre 2 %
Ne sait pas/ne répond pas 5 %

Source: Thomas, Cronin et Michael A. Genovese (1998). «Evaluating Presidential Performance», dans *The Paradoxes of the American Presidency*, New York et Oxford, Oxford University Press, p. 75. Ces données proviennent de «The American Public's Experience with Recent Presidential Elections», New York, The Heard Corporation, 1988; Times Mirror Center for the People & the Press, «Voters Anxiety», *Los Angeles Times*, 14 novembre 1995; et The Rope Center, «Americans Rate Their Society and Chart Its Values», *The Public Perspective*, février/mars 1997.

problèmes de la société, un négociateur chevronné qui forge les compromis, et un guérisseur et un sage 14 » qui gère les situations de crise nationale.

En dernier lieu, comme le montre le tableau 8.2, les Américains pensent que le président doit posséder des qualités personnelles, comme être « un bon exemple moral » pour les citoyens. La population américaine accepte difficilement que le président adopte des comportements immoraux. Par exemple, lors de l'enquête sur le scandale du Watergate, ce fut un outrage pour le public d'apprendre que Nixon utilisait souvent en privé un langage blasphématoire et obscène¹⁵. Dans le même esprit, durant le scandale Monica Lewinsky, les révélations sur les aventures extraconjugales de Bill Clinton ont grandement terni l'image du président. Par exemple, si 53 % des Américains croyaient en l'honnêteté de Clinton en août 1996, ils étaient à peine 40 % à penser la même chose en août 1998, au moment fort de l'affaire Lewinsky¹⁶. L'attitude du public face au président est donc marquée par un certain paradoxe: les Américains ne réussissent pas tous leur mariage, ne sont pas tous membres d'une église, boivent souvent un verre après le travail, mais ils n'acceptent pas qu'il en soit de même pour le président¹⁷.

^{14.} Thomas Cronin et Michael A. Genovese, op. cit., p. 85.

^{15.} George Edwards et Stephen Wayne, op. cit., p. 107.

^{16.} Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 216.

^{17.} Ibid., p. 214-215.

De manière générale, quatre autres contradictions caractérisent les attentes du public par rapport au président¹⁸. En effet, selon une majorité d'Américains:

- 1. Le président doit faire preuve de leadership, mais être réceptif aux opinions des autres acteurs politiques (membres du Congrès, société civile, etc.). Ce qui est contradictoire pour deux raisons. D'une part, pour entrevoir et prévenir les problèmes politiques, le président doit souvent prendre des décisions rapides, ce qui laisse peu de temps pour la consultation avec les législateurs et les citoyens. D'autre part, le président prend des risques lorsqu'il passe trop de temps à négocier les compromis avec le Congrès: le public peut y voir un manque de leadership.
- 2. Le président doit adopter des positions fermes sur les enjeux politiques, mais faire preuve d'ouverture d'esprit et accepter les compromis. Ici, le président fait encore face à un dilemme insoluble. D'un côté, être résolu et déterminé peut donner l'impression qu'il est une personne trop rigide. De l'autre, faire preuve de flexibilité peut projeter une image de faiblesse et d'indécision.
- 3. Les intérêts de la nation doivent être la priorité du président, mais celui-ci doit également promouvoir et défendre les intérêts de son parti politique. A ce titre, autant les présidents qui défendent l'intérêt général des États-Unis que ceux qui promeuvent les intérêts particuliers du parti sont critiqués par le public. Par exemple, les Américains ont peu apprécié que Jimmy Carter débute son mandat en affirmant qu'il lutterait contre les « dépenses électoralistes » (pork barreling) pour les systèmes d'aqueduc dans différents États américains. À l'inverse, peu de temps après son élection, Bill Clinton a été taxé de négliger l'intérêt général quand il a proposé un plan économique incluant des projets de plusieurs milliards pour satisfaire les électeurs démocrates à travers le pays¹⁹.
- 4. Le président doit être une personne ordinaire qui offre une performance extraordinaire. Les Américains veulent que le président possède toutes les qualités (honnêteté, intelligence, sagesse, verve politique, etc.). En revanche, ils aiment pouvoir se reconnaître dans le candidat qu'ils élisent. Cette réalité a certainement contribué à la victoire de Bush lors des élections de 2004. Les républicains ont dépeint le démocrate John Kerry comme un individu trop à gauche (liberal), qui ne partage pas les idées politiques de la majorité des Américains moyens. À quelques jours des élections, un sondage mené par CNN montrait que 47 % des Américains avaient adopté ce point de vue²⁰.

^{18.} Ces contradictions sont bien expliquées dans ibid., p. 216-217 et George Edwards et Stephen Wayne, op. cit., p. 110-112.

^{19.} *Ibid.*, p. 111.

^{20.} CNN (19 octobre 2004). «Poll: Kerry Loses Ground to Bush»: http:// www.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/10/17/poll.sunday/> (15 juin 2005).

Les attentes élevées et contradictoires des Américains ont plusieurs conséquences sur le travail du président. La plus importante est qu'il est souvent difficile pour la Maison-Blanche de répondre aux exigences et aux espoirs des citoyens, ce qui contribue à ternir l'image et la popularité du président. On le constatera en étudiant l'évaluation que les Américains font de la performance du président.

Comment les Américains évaluent la performance du président

Depuis les années 1930, des instituts de sondages comme l'institut Gallup recueillent des données sur l'opinion des Américains au sujet de la performance du président²¹. À ce titre, les sondeurs posent souvent la question suivante au public: «Est-ce que vous approuvez ou désapprouvez la manière dont le président accomplit son travail à la présidence?» Comme en témoignent les données de la figure 8.1, certains présidents, comme John F. Kennedy et George W. Bush, ont obtenu de meilleurs résultats que d'autres sur ce plan, comme Truman ou Ford.

Plusieurs facteurs expliquent de telles différences et l'évolution des taux d'approbation des présidents depuis F. D. Roosevelt. On retiendra sept variables particulièrement déterminantes²²:

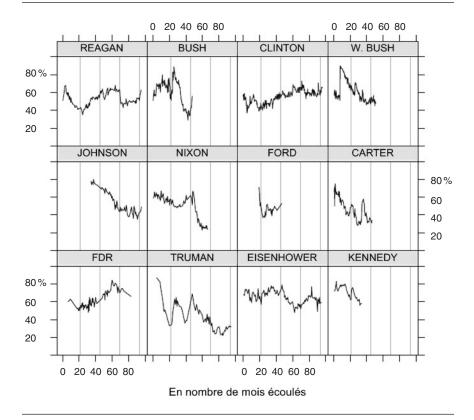
- 1. Le président est généralement très populaire durant la première année de sa présidence. Ceci s'explique en raison du phénomène de la «lune de miel» (honeymoon): l'arrivée d'un nouveau président à la Maison-Blanche suscite l'enthousiasme du public. Les adversaires du nouveau président mettent leurs considérations partisanes de côté et acceptent de lui laisser le bénéfice du doute.
- 2. Toutefois, les taux d'approbation du président tendent à diminuer au fil des années. Au terme de l'état de grâce, le président est confronté à des choix difficiles et ses décisions suscitent le mécontentement de pans entiers de la population tandis que le public s'aperçoit que le président ne peut pas tenir toutes les promesses faites en campagne électorale.
- 3. La popularité du président tend à diminuer lors des élections de mi-mandat au Congrès. Ces élections, qui ont lieu deux ans après l'élection présidentielle, permettent au parti adverse de critiquer les politiques de la Maison-Blanche. Les statistiques démontrent qu'une telle stratégie a souvent porté fruit au cours de l'histoire:

^{21.} Thomas Cronin et Michael A. Genovese, op. cit., p. 75.

^{22.} À ce sujet, voir ibid., p. 75-76; Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 218-225; et George Edwards et Stephen Wayne, op. cit., p. 112-124. À noter que ces variables ne sont pas des lois inéluctables. Elles dénotent des récurrences dans l'histoire des taux d'approbation des présidents, mais quelques exemples les contredisent.

Figure 8.1

Les taux d'approbation des présidents,
de Franklin D. Roosevelt à George W. Bush
(données recueillies par Gallup)



Source: Charles H. Franklin, (mai 2005). «Presidential Approval in Perspective», Madison, University of Wisconsin, p. 8. Voir http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff_for_blog/perspective.pdf> (15 juin 2005).

sur les 27 élections de mi-mandat qui ont eu lieu entre 1894 et 1998, le parti du président a perdu des sièges à 25 reprises à la Chambre des représentants et dix-huit fois au Sénat²³.

4. Les crises politiques et économiques causent généralement la chute des taux d'approbation du président. Les scandales, comme le *Watergate* (Nixon), l'affaire Iran-Contra (Reagan) et l'affaire

^{23.} Andrew Busch (2005). «National Security and the Midterm Elections of 2002», dans Conley, Richard (dir.), *Transforming the American Polity. The Presidency of George W. Bush and the War on Terrorism*, Upper Saddle River, Pearson, p. 40.

Monica Lewinsky (Clinton), ternissent l'image du président. Dans un autre ordre d'idées, les Américains jugent le président responsable d'assurer leur prospérité. C'est pourquoi les difficultés de l'économie engendrent presque toujours la chute des taux d'approbation. L'exemple de George H. Bush est très probant à cet égard. Après la guerre du Golfe de 1990-1991, la récession aux États-Unis a contribué à la chute de popularité du président. Durant les élections présidentielles de 1992, Bill Clinton en a profité pour mettre en doute les aptitudes de Bush à gérer l'économie. Le démocrate a remporté les suffrages grâce à des slogans comme « C'est l'économie, stupide! » (It's the Economy, Stupid!) et en affirmant sa volonté de relancer l'économie²⁴.

5. Les crises internationales s'accompagnent presque toujours d'une augmentation de la cote de popularité du président. Lorsque les États-Unis entrent en guerre ou sont victimes d'une attaque ennemie, les Américains ont tendance à se rallier autour du président et à appuyer ses politiques (rally effect). Tel a été le cas, par exemple, durant la présidence de George W. Bush²⁵. De janvier à septembre 2001, ses taux d'approbation dépassaient rarement 55 %. Or, quelques jours après les attaques terroristes du 11 septembre, 90 % des Américains approuvaient son travail (voir figure 8.2). Aux États-Unis et à travers le monde, ce « phénomène de ralliement » suscite un certain cynisme. Quelques observateurs se demandent si, parfois, les présidents n'interviennent pas à l'étranger pour provoquer cette « union sacrée » des Américains et augmenter leur popularité²⁶. Cette théorie fut relativement prisée en 1998: au plus fort du scandale Monica Lewinsky, l'administration Clinton a mené des frappes aériennes contre des cellules terroristes en Afghanistan et une usine pharmaceutique au Soudan. Les spéculations allaient donc bon train, d'autant qu'une année auparavant, le cinéaste américain Barry Levinson avait réalisé le film Wag the Dog (1997)²⁷. De telles hypothèses sont toutefois peu convaincantes: le président risque souvent sa carrière politique lorsqu'il décide de déployer les troupes américaines à l'étranger. En effet, l'échec de l'intervention au Vietnam a coûté à Johnson

^{24.} Charles-Philippe David (2004). « "Foreign Policy Is Not What I Came Here to Do". Dissecting Clinton's Foreign Policy-Making: A First Cut», Occasional paper 1, Observatoire sur les États-Unis, Chaire Raoul-Dandurand, p. 3.

^{25.} Shoon Kathleen Murray (2004). «The Post-9/11 Shift in Public Opinion: How Long Will It Last?», dans Wittkopf, Eugene et James McCormick (dir.), The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence, 4e édition, Lanham, Rowman & Littlefield, p. 99.

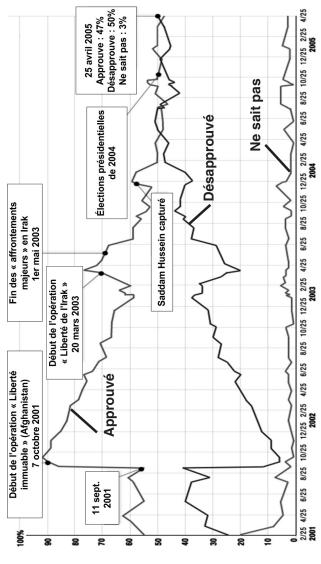
^{26.} Cet aspect est discuté dans Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 224.

^{27.} Celui-ci raconte l'histoire d'un président qui demande à un producteur de Hollywood de l'aider à «fabriquer» une guerre pour détourner l'attention des Américains d'un scandale sexuel à la Maison-Blanche!

Figure 8.2

Les taux d'approbation de George W. Bush

De janvier 2001 à mai 2005



Sondage du Washington Post et d'ABC News mené par téléphone entre le 21 et le 26 avril, auprès de 1007 répondants choisis au hasard. Sondeur = TNS, Horsham - Pennsylvanie Marge d'erreur = ± 3 %

- sa présidence, alors que les difficultés de la reconstruction en Irak ont fragilisé le président sortant durant la campagne électorale de 2004.
- 6. Les taux d'approbation du président se remettent souvent à augmenter vers la fin d'un premier mandat. Ce phénomène s'explique d'au moins deux manières. Premièrement, pour assurer sa réélection, le président sortant mène une campagne électorale qui dure environ un an. Il peut recourir à plusieurs outils et techniques pour redorer son image et regagner la faveur des Américains: discours grandiloquents et optimistes, visites à travers les États-Unis, promesses électorales, publicités télévisuelles, slogans, etc. Deuxièmement, l'élection présidentielle oblige les Américains à comparer le président à ses concurrents. Des candidatures comme celles de Thomas Dewey (1944 et 1948), Adlai Stevenson (1952 et 1956), George McGovern (1972), Walter Mondale (1984) et John Kerry (2004) rappellent alors que les prétendants à la présidence correspondent rarement au modèle idéal et héroïque. Cela fait douter qu'une nouvelle équipe à la Maison-Blanche fera mieux que l'administration actuelle, ce qui a un impact positif sur la popularité du président sortant.
- 7. Lors d'un deuxième mandat, les taux d'approbation du président sont souvent inférieurs à ceux du premier mandat. C'est notamment ce qu'a vécu George W. Bush. Après sa réélection en 2004, le président a déclaré « avoir reçu un mandat » de la population²⁸. Or, sa cote de popularité au cours des mois de janvier à mai 2005 montre qu'il n'a pas bénéficié d'une période de « lune de miel » (voir figure 8.2). Cette situation peut être due à deux facteurs. D'une part, les adversaires de Bush savaient que le président conserverait des positions différentes des leurs sur des enjeux comme l'Irak, les réductions d'impôts ou encore le bouclier antimissiles. Ils refusaient donc d'appuyer Bush parce qu'ils estimaient que la Maison-Blanche ne répondrait pas à leurs besoins. D'autre part, Bush avait fait des promesses à sa base électorale durant la campagne de 2004: assurer la nomination de juges fédéraux opposés au mariage gai et à l'avortement, réduire le financement pour la recherche sur les cellules-souches, privatiser partiellement le système de sécurité sociale. Cet optimisme cachait toutefois une réalité: le président a besoin de l'appui du Congrès pour accomplir de tels projets, ce qui est difficile lorsque plusieurs législateurs républicains et pratiquement tous les démocrates s'y opposent. Durant les premiers mois de son deuxième mandat, Bush a donc eu de la difficulté à faire adopter

^{28.} Voir Brian Faler (2004). « A 51 Percent Mandate? », Washington Post, 11 novembre, p. A06.

son agenda législatif par le 109e Congrès²⁹. Cela l'empêchait de tenir ses promesses et explique ses faibles taux d'approbation entre janvier et mai 2005.

En étudiant les attentes de la population et l'évaluation que font les Américains de la performance du président, on est porté à croire que ce dernier est à la merci du public. En effet, « le public est relativement rapide pour récompenser le président, mais est encore plus rapide pour le punir³⁰ ». C'est ce qu'illustre le cas de George H. Bush, dont la cote de popularité a chuté de plus de 30 % en deux ans, principalement en raison de la récession économique. Howard Baker, directeur du Cabinet de Ronald Reagan, avait donc raison d'affirmer qu'il y a « mille et une façons pour le président de s'embourber³¹ ». Toutefois, le président a également la capacité d'exercer un leadership sur l'opinion publique: il dispose de maints outils pour veiller à ce que les Américains soient favorables à sa cause.

E LEADERSHIP DU PRÉSIDENT SUR L'OPINION PUBLIQUE

La personnalisation de la présidence a eu comme principal effet de renforcer le leadership exercé par le chef de l'Exécutif, autant au sein du gouvernement qu'auprès des élites. Depuis les années 1960, les changements dans la conduite des primaires ont poussé le président à se percevoir davantage comme le représentant de tous les Américains: celui-ci est devenu « le centre par excellence de l'expression de la volonté populaire³² ». Son prestige, son charme et sa personnalité sont désormais mis à profit pour construire une image forte auprès des citoyens, laquelle permet d'influencer l'opinion publique et de convaincre les Américains des bienfaits des actions de la Maison-Blanche. Le président doit aussi satisfaire les militants de son parti, c'est-à-dire les principaux responsables de son élection, et empêcher les élites politiques, sociales et économiques du pays de minimiser son influence.

^{29.} Jim VandeHei (2005). «Bush Rejects Talk of Waning Influence: Congress Must Act, President Says », Washington Post, 1er juin, p. A04.

^{30.} Thomas Cronin et Michael A. Genovese, op. cit., p. 85.

^{31.} Cité dans ibid., p. 76.

^{32.} Guy-Antoine Lafleur (2001). «La présidence», dans Orban, Edmond et Michel Fortmann (dir.), Le système politique américain, 2e édition, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Paramètres », p. 245.

La campagne électorale permanente

Ces réalités ont progressivement poussé les présidents à mener des « campagnes électorales permanentes ». En effet, l'utilisation massive des sondages d'opinion, alliée à la volonté de satisfaire des groupes ayant des attentes contradictoires, oblige le président à être constamment en mode électoral, même une fois élu. Ainsi, « le rôle central que les sondages jouent aujourd'hui est de brouiller la ligne entre faire campagne et gouverner³³ ». Cet état de campagne permanente incite le président à mettre davantage l'accent sur son image – et sur l'amélioration de celle-ci – que sur les détails de ses projets politiques. Dans ce contexte, « projeter une image attrayante est une façon de conserver la loyauté du parti, tout en attirant les électeurs hésitants³⁴ ». Le leadership du président est alors grandement affaibli, puisque constamment sujet aux fluctuations de l'opinion publique. Pour conserver l'appui des citoyens et des élites ou pour augmenter sa cote de popularité, le président tente souvent d'utiliser les médias³⁵ et son immense pouvoir de persuasion. Cependant, même si la campagne permanente force le président « à passer plus de temps à penser au style et moins de temps à penser à la substance du gouvernement³⁶ », il n'en demeure pas moins que le chef de l'Exécutif dispose de plusieurs méthodes pour exercer son leadership.

L'exercice du leadership présidentiel

Pour faire preuve d'un leadership efficace, le président doit connaître les attentes, besoins et croyances de groupes spécifiques de la population. Il pourra ainsi mieux les convaincre de soutenir ses actions, ce qui, par le fait même, l'aidera à contenir l'influence des élites qui s'opposent à lui.

Depuis l'administration de Richard Nixon, les présidents « ont consacré le quart de l'ensemble de leurs capacités de sondage à leur base électorale³⁷ » à la fois pour consolider leurs appuis traditionnels et pour en élargir le spectre. Il est naturel que les présidents appliquent les méthodes de sondage qui leur ont permis de gagner l'élection.

^{33.} Richard W. Waterman, Robert Wright et Gilbert St. Clair (1999). The Image-Is-Everything Presidency. Dilemmas in American Leadership, Colorado, Westview Press, p. 98.

^{34.} Lawrence R. Jacobs et Melinda S. Jackson (2004). «Presidential Leadership and the Threat to Popular Sovereignty », dans Michael A. Genovese et Matthew J. Streb (dir.) (2004). Polls and Politics: The Dilemmas of Democracy, New York, State University of New York Press, p. 31.

^{35.} À ce sujet, consulter le chapitre sur les médias.

^{36.} Richard Rose (1988). The Postmodern Presidency: The White House Meets the World, New Jersey, Chatham House, p. 117.

^{37.} Diane J. Heith (2003). Polling to Govern. Public Opinion and Presidential Leadership, Stanford, Stanford University Press, p. 59.

Ainsi, selon Diane Heith, l'administration Nixon s'est surtout intéressée à mieux définir ses partisans par l'utilisation d'indicateurs socioéconomiques et idéologiques standards. La présidence de Jimmy Carter, pour sa part, s'est concentrée sur des méthodes permettant de mesurer les appuis potentiels à divers enjeux ou politiques. Les administrations de Ronald Reagan et de George H. Bush ont réintégré les aspects idéologiques dans leurs sondages, élargissant cet élément, dans le cas de Reagan, aux considérations religieuses les plus pointues. Quant à Bill Clinton, les sondages développés par ses consultants cherchaient à circonscrire autant les caractéristiques de ses partisans que celles de ses adversaires. En outre, l'équipe démocrate s'intéressait aux indicateurs socioéconomiques et à la position des Américains sur les enjeux chers au président. L'utilisation de sondages pour connaître le profil des électeurs a été plus problématique pour Gerald Ford, qui n'a pu obtenir un mandat électif: arrivé à la présidence suite à la démission de Nixon en 1974, il avait très peu d'indices au sujet de ses partisans, ce qui a compliqué ses « opérations de charme » auprès de l'électorat. D'ailleurs, Ford a perdu les présidentielles de 1976 face au démocrate Jimmy Carter.

Un deuxième type de sondage permet au président d'influencer l'opinion publique : changer la perception des Américains à propos de sa personnalité, son image ou son travail. Cela représente toutefois un défi considérable pour les conseillers présidentiels. En effet,

l'évaluation de la performance du président est fonction de ce qui arrive dans la réalité, tel que l'économie et la situation internationale, et le président pourra influencer les perceptions du public sur sa performance seulement dans la mesure où il pourra agir sur ces conditions réelles, quelque chose qu'il est très difficile de faire³⁸.

L'exercice du leadership présidentiel sur les perceptions du public, lesquelles sont issues en partie de la réalité, des reportages médiatiques et de l'image du président, donne souvent des résultats peu satisfaisants. Les outils à la disposition du président pour publiciser ses politiques, améliorer son image et rendre ses idées attrayantes sont relativement restreints: prononcer des discours stratégiques, voyager à travers le pays ou mettre en branle des campagnes de relations publiques.

Par contre, le président réussit souvent à imposer à la population son agenda politique. Le public se base effectivement surtout sur le chef de l'Exécutif pour connaître les enjeux importants auxquels le pays est confronté. En effectuant des sondages avant d'annoncer un projet, le président a donc l'opportunité « de tester une idée [...] avant de l'offrir au public; de réduire les risques [...] d'être critiqué pour

^{38.} Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 229.

une nouvelle idée ou de perdre une élection à cause d'elle³⁹ ». Cette méthode est particulièrement utile lorsque le président doit prendre position sur des enjeux qui divisent profondément les Américains, notamment le mariage gai et l'avortement. Les sondages préparatoires permettent au président de découvrir les principales préoccupations des citoyens, qui peuvent différer des siennes ou de celles de ses conseillers.

En outre, pour attirer l'attention des Américains sur les enjeux et les programmes cruciaux à ses yeux, le président peut utiliser deux autres outils efficaces: le discours sur l'état de l'Union et un discours télévisé à une heure de grande écoute. Ceux-ci permettent effectivement d'informer les citoyens des orientations de la Maison-Blanche et de mettre en lumière des problématiques précises (nécessité de lutter contre le terrorisme, importance de réduire les impôts des contribuables, etc.). Dès lors, «l'enjeu couvert [...] devient une préoccupation importante pour le public⁴⁰ ».

Il peut cependant arriver que les voies d'influence traditionnelles du président ne fonctionnent pas adéquatement. À ce moment, celui-ci peut vouloir utiliser son leadership pour manipuler l'opinion publique, forcer l'adhésion des citoyens à ses objectifs ou même détourner leur attention. Quatre techniques peuvent être utilisées à ce titre. En premier lieu, en omettant des informations essentielles, empêchant ainsi les citoyens de prendre une décision optimale ou de comprendre tous les tenants et aboutissants d'un enjeu. Dans la même optique, toute désinformation auprès du public est considérée comme de la manipulation. En deuxième lieu, le moment où le président rend l'information disponible peut aussi faire partie d'une tentative de manipulation: le débat public peut être court-circuité si l'échéance est trop rapprochée. De même, le débat public sera faussé si les citovens sont submergés par les informations. Cela cachera les éléments cruciaux reliés à l'enjeu. En troisième lieu, il y a manipulation du public lorsque le président « tente de susciter l'appui par des appels émotionnels ou non rationnels⁴¹». De plus, il peut arriver que le président souhaite empêcher le débat en sélectionnant les journalistes à qui l'information est révélée ou, au contraire, en interdisant la diffusion d'informations sous divers prétextes, notamment au nom de la sécurité nationale⁴². Finalement, une méthode efficace de manipulation de l'opinion publique est appliquée principalement lors des campagnes électorales: le push polling. C'est une tactique qui consiste « à camoufler du télémarketing

^{39.} Guido H. Stempel (2003). Media and Politics in America, Santa Barbara, ABC Clio, p. 26.

^{40.} Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 230.

^{41.} Ibid., p. 233.

^{42.} Ibidem.

politique derrière une méthode légitime de sondage⁴³ ». Il suffit de téléphoner à des électeurs et de créer des associations d'idées dévastatrices pour le candidat adverse. Par exemple, on demande à l'électeur s'il votera pour x ou pour y à la prochaine élection. Si l'électeur nomme notre candidat, on le remercie et on passe au suivant. Dans le cas contraire, on lui demande si son choix demeurerait le même si son candidat perdait son permis de conduire pour facultés affaiblies ou s'il engageait seulement des gais comme bénévoles pour sa campagne. Évidemment, on néglige de dire à l'électeur que son candidat n'a jamais été soupçonné de quoi que ce soit. En semant le doute dans l'esprit de l'électeur, on peut favoriser notre candidat.

KARL ROVE ET LE PUSH POLLING

La technique du push polling a maintes fois fait ses preuves. À cet effet, Karl Rove, conseiller de George W. Bush, est le maître du genre. Lors de la campagne pour le poste de gouverneur du Texas en 1994, il aurait embauché des téléphonistes pour laisser croire que la candidate démocrate opposée à Bush, Ann Richards, n'employait que des lesbiennes. De même, lors des primaires républicaines de 2000, une équipe supervisée par Rove laissait entendre, derrière le masque d'un sondage politique, qu'un des adversaires de Bush à la candidature du parti, John McCain, avait des problèmes mentaux suite à son service militaire au Vietnam. Dans les deux cas, cette technique a, entre autres facteurs, permis l'élection de Bush.

Source: Karine Prémont (2004). « Qui peut arrêter Karl Rove? », Le Devoir, 27 octobre, p. B2.

La manipulation de l'opinion publique par diverses techniques plus ou moins légitimes empêche le président d'exercer un leadership positif sur les citoyens, d'être un leader d'opinion et un éducateur crédible. S'il est pris, son image risque d'être ternie jusqu'à la fin de son mandat, compromettant ainsi sa réélection. C'est pourquoi plusieurs spécialistes affirment qu'il n'y a pas beaucoup de manipulation de la part du président. Lorsqu'il y en a, celle-ci est plus ou moins efficace puisque « les présidents ne réussissent pas uniformément à mener l'opinion publique ou même ne sont pas toujours capables d'obtenir un fort taux de satisfaction générale à l'égard de leur travail⁴⁴ ».

^{43.} Matthew J. Streb et Susan H. Pinkus (2004). «When Push Comes to Shove: Push Polling and the Manipulation of Public Opinion », dans Genovese, Michael A. et Matthew J. Streb (dir.) (2004). Polls and Politics: The Dilemmas of Democracy, New York, State University of New York Press, p. 95.

^{44.} Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 233.

Le leadership du président peut également s'exprimer par la résistance aux fluctuations de l'opinion publique. Cette inflexibilité peut être due, selon les études de Jeffrey Cohen et David Nice, aux promesses électorales que le chef de l'Exécutif souhaite réaliser, à ses crovances personnelles et ses valeurs, au fait qu'il croit fermement à la réussite de ses politiques ou au contexte politique de son mandat. L'exemple de George W. Bush a démontré qu'un président qui bénéficie de la majorité au Congrès a tendance à ignorer les opinions hostiles à son égard ou opposées à sa vision. Il lui reste cependant à convaincre la population de la justesse de ses décisions.

Un président qui est incapable d'assurer son rôle de leader d'opinion aura, au contraire, tendance à endosser les idées de la majorité de la population. D'autres circonstances peuvent aussi expliquer pourquoi un président accepte facilement le choix de la majorité. D'abord, en début de mandat – ou plus généralement tout au long du premier – le président voudra éviter de décevoir ses électeurs ou de promouvoir des politiques impopulaires. Dans un contexte de campagne électorale permanente, cela pourrait nuire à son leadership. Ensuite, un président impopulaire voudra « prendre des positions "populaires" sur certains sujets pour montrer qu'il est en phase avec le public⁴⁵ ». Finalement, quand l'opinion publique semble unanime ou qu'une majorité de citoyens partage la même opinion, le président peut juger inutile de résister. Le problème issu de cette tendance à se conformer à la majorité est double: d'une part, l'information provenant de l'opinion publique servira surtout à indiquer au président les politiques à adopter et ce, même si celles-ci ne lui apparaissent pas urgentes, efficaces ou satisfaisantes⁴⁶. À ce moment, l'opinion publique devient une entrave à son leadership. D'autre part, si le président semble incapable de « mettre de l'avant une idée sans savoir si elle sera approuvée par le public, alors cela signifie que les idées sont limitées⁴⁷ » et surtout, que l'espace pour développer de nouveaux projets est restreint, ce qui n'est pas souhaitable dans une démocratie.

Les obstacles au leadership du président

Alors que le président dispose de plusieurs occasions et moyens d'exercer son leadership sur les citoyens, au moins quatre obstacles diminuent sa capacité à manipuler l'opinion publique.

1. Le président n'arrive pas toujours à capter l'attention des citoyens. Malheureusement, le désintérêt de la population face à la politique va croissant depuis les années 1970, surtout depuis la crise du Watergate. Une des causes de ce désintérêt, outre le

^{45.} Ibidem.

^{46.} Richard W. Waterman, Robert Wright et Gilbert St. Clair, op. cit., p. 97.

^{47.} Guido H. Stempel, op. cit., p. 26.

cynisme généralisé à l'endroit des politiciens, est le nombre grandissant de sollicitations auxquelles le citoyen fait face. De plus en plus d'acteurs, événements et distractions requièrent l'attention du public, ce qui fait en sorte que « l'audience nécessaire au leadership présidentiel a rétréci⁴⁸ ». Cette tendance ne risque pas de s'inverser puisque les personnes âgées entre 18 et 34 ans représentent la tranche de la population la plus cynique et la moins attentive à la politique.

- 2. Il est difficile pour le président de changer les opinions existantes des citoyens. Celles-ci sont souvent profondément ancrées dans les esprits des individus: elles découlent d'expériences personnelles et reposent sur un système de valeurs qui s'est développé depuis la naissance. Le président ne peut donc pas modeler à sa guise les idéologies et les attitudes du public, d'autant plus que les citoyens tendent à ignorer les informations nouvelles qui vont à l'encontre de leurs convictions, même si elles proviennent du président. De surcroît, les gens qui sont les plus intéressés à la politique sont également ceux qui ont les convictions les plus fortes. Ainsi, paradoxalement, le public le plus attentif à la rhétorique présidentielle est également le moins susceptible de changer d'opinion⁴⁹.
- 3. Le discours des élites discrédite parfois le président auprès de la population. Les médias ou encore les membres du Congrès critiquent parfois très vivement les politiques et les réalisations présidentielles. Cela peut amener les citoyens à mettre en doute les efforts du président pour gagner l'appui de la population. C'est pourquoi la Maison-Blanche consacre autant d'efforts pour rallier les élites à ses projets.
- 4. Une mauvaise image, à l'ère de l'information-spectacle, risque de menacer la crédibilité et le leadership du président de façon irréversible. Même si la Maison-Blanche a la capacité de « lancer des campagnes de relations publiques "à guidage laser" », les comportements du président peuvent lui faire perdre l'admiration et l'appui des citoyens. Par exemple, Nixon comptait sur une quantité impressionnante de sondages pour élaborer une stratégie permettant de remodeler son image⁵¹. Or, sa personnalité et des actions illégitimes l'ont forcé à démissionner en 1974.

Si la mesure de l'opinion publique est essentielle pour le leadership du président, «elle n'en est toutefois pas un substitut⁵² ». C'est surtout un outil qui sert à guider la présidence, pour modifier les perceptions

^{48.} Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 231.

^{49.} Ibidem.

^{50.} Lawrence R. Jacobs et Melinda S. Jackson, op. cit., p. 48.

^{51.} *Ibid.*, p. 36.

^{52.} Diane J. Heith, op. cit., p. 1.

du public et convaincre les élites du pays. La popularité du président est souvent « une ressource politique qui l'aide à atteindre ses objectifs, à tenir éloignés les éventuels compétiteurs et à guider ses attentes⁵³ ». C'est toutefois son leadership – à la fois auprès de la population et des élites – qui détermine l'appui général du public à ses projets, ses programmes et sa vision. Si le président est incapable d'exercer ce leadership, ses adversaires auront une meilleure prise sur lui, comme on a pu le constater durant le premier mandat de Clinton, pendant lequel ses opposants « ont participé à la guerre des ondes et tenté de neutraliser l'influence du président auprès de l'opinion publique⁵⁴ ». Le leadership exige que le président réponde à la volonté publique sans toutefois compromettre les engagements et la direction qui l'ont porté au poste le plus important du pays. Pour cela, il doit « calculer les réactions anticipées du public⁵⁵ » sans le manipuler ni lui obéir aveuglément. Ce sont les électeurs, en comparant les progrès du pays durant les quatre années du mandat présidentiel, qui décideront des capacités de leader du président des États-Unis.



La Maison-Blanche n'abandonnera pas de sitôt les techniques de marketing qui lui permettent d'influencer l'opinion publique. En effet, la culture de consommation des Américains pousse les présidents à recourir aux mêmes outils que les entreprises de communication (par exemple, les publicités, sondages et slogans) pour renforcer leur popularité et contrôler l'agenda politique du pays. Cette tendance est amplifiée par «la personnalisation extrême de la présidence moderne, les attentes excessives de la majorité des Américains envers le président ainsi que la couverture médiatique substantielle des administrations en poste⁵⁶ ».

En même temps, le président est de plus en plus concurrencé par les autres acteurs politiques, qui cherchent également à obtenir l'appui du public. Premièrement, par le biais de fuites aux médias ou sous le couvert de l'anonymat, les secrétaires et les fonctionnaires de l'Exécutif tentent parfois d'utiliser l'opinion publique pour contraindre le président à changer d'avis. Dans les années 1990, la sortie dans les médias de certains officiers du Département d'État (Marshall Harris et John Western du bureau sur la Bosnie et Steven Walker du bureau sur la Croatie) a, entre autres facteurs, obligé le président Clinton à revoir sa politique de non-intervention en Bosnie-Herzégovine. En effet, Harris

^{53.} Brody Richard, cité dans ibid., p. 5.

^{54.} Samuel Kernell (1997). Going Public: New Strategies of Presidential Leadership, 3e édition, Washington, D.C., CQ Press, p. 252.

^{55.} David L. Paletz (2002). « Public Opinion », dans The Media in American Politics, 2º édition, New York, Longman, p. 155.

^{56.} Bruce Miroff, op. cit., p. 320.

affirmait la nécessité d'une intervention militaire au sol alors que Walker confiait au *New York Times* que la mollesse de la diplomatie américaine était responsable de plusieurs victimes en Bosnie⁵⁷.

Deuxièmement, les membres du Congrès recourent pratiquement aux mêmes outils que l'administration en place (interventions à la télévision, articles dans les journaux nationaux ou encore déclarations publiques) pour attirer l'attention des Américains sur les problèmes qui leur tiennent à cœur. Bien entendu, les 535 législateurs au Capitole ne jouissent pas de la même notoriété que le président: bien peu, à part les leaders des deux partis au sein des deux chambres, arrivent à mobiliser les foules et les médias. Les membres du Congrès exercent tout de même un certain leadership auprès de l'opinion publique: ils contribuent à définir l'agenda politique et n'hésitent pas à se faire l'écho des griefs des citoyens lorsque la cote de popularité du président est faible.

Troisièmement, les groupes d'intérêts travaillent sans relâche pour se gagner les grâces de l'opinion publique ou du président. Les groupes environnementalistes, par exemple, en orchestrant des activités familiales et des campagnes de sensibilisation, tentent de faire de l'environnement une préoccupation des citoyens, ce qui mènerait éventuellement à des politiques présidentielles en ce sens. Par ailleurs, d'autres groupes, comme la National Riffle Association (NRA), exercent davantage leur influence auprès du pouvoir politique que du public: alors que la majorité de la population américaine souhaite une réglementation sur les armes à feu, les présidents demeurent réfractaires à une telle politique⁵⁸, que ce soit pour continuer à bénéficier du financement de ce puissant lobby durant les campagnes électorales ou pour conserver l'appui de ses membres.

Quatrièmement, les éditorialistes et les rédacteurs des op-eds⁵⁹ dans les grands journaux américains comptent parmi les personnes les plus influentes sur la scène politique. Les éditorialistes du New York Times, Thomas Friedman, Maureen Dowd et autres, par exemple, sont lus scrupuleusement par les décideurs. Leurs articles sur les difficultés de la guerre en Irak ou encore le piètre état de l'économie contredisaient les déclarations de l'administration Bush et risquaient de miner le moral de la population. Ce n'est sans doute pas un hasard si la Maison-Blanche élabore des stratégies particulières pour contrer de tels articles auprès du public: des articles très critiques dans les

^{57.} Charles-Philippe David (2004). Au sein de la Maison-Blanche: la formulation de la politique étrangère des États-Unis, 2e édition, Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, p. 576.

^{58.} Sondage effectué par Harris Poll le 16 juin 2004, dans lequel 52 % des Américains affirment qu'il faudrait une loi plus stricte pour contrôler les armes à feu, http:// /www.harrisinteractive.com/harris_poll/index.asp?PID=471> (20 juin 2005).

^{59.} Op-ed est l'abréviation d'opinion éditoriale, écrite par les lecteurs des journaux.

journaux nationaux « ont imposé des rencontres organisées à la hâte au Département d'État ou ont conduit les représentants [de la Maison-Blanche] à oublier tout ce qui était à leur horaire pour pouvoir ébaucher une réponse⁶⁰ » afin de minimiser leur impact sur l'opinion publique.

Finalement, les *think tanks* ont également pris une place de plus en plus grande dans le débat politique. Des centres comme le Council on Foreign Relations, la Brookings Institution et la Heritage Foundation ont élu domicile à proximité des milieux de pouvoir à Washington. Leurs chercheurs font des interventions dans les médias, publient des articles d'opinion dans les grands quotidiens et participent aux auditions des commissions du Congrès. Ils sont devenus des interlocuteurs privilégiés sur les enjeux de politiques intérieure et étrangère des États-Unis, n'hésitent pas à remettre en question les politiques de la Maison-Blanche et représentent une source additionnelle d'information pour les citoyens.

En somme, pour exercer son leadership sur l'opinion publique, le président doit à la fois élaborer des stratégies efficaces pour courtiser les Américains et s'assurer que les autres acteurs politiques ne dictent pas, à sa place, les priorités de la nation. La complexité de cette tâche, combinée à la volatilité de l'opinion publique et aux attentes énormes des citoyens, explique en grande partie pourquoi les candidats peinent à demeurer populaires tout au long de leur présidence.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- COHEN, J.E. et D. NICE (2003). «The President and the Mass Public », dans J.E. Cohen et D. Nice (dir.) The Presidency, Boston, McGraw-Hill, p. 203-238.
- CRONIN, T. et M. GENOVESE (1998). «Evaluating Presidential Performance», dans The Paradoxes of the American Presidency, New York et Oxford, Oxford University Press, p. 66-103.
- DAVIS, J.W. (1995). «The Public Presidency», dans The American Presidency, 2e édition, Westport, Praeger, p. 136-159.
- EDWARDS, G. et S. WAYNE (2003). «The President and the Public », dans Presidential Leadership, 6e édition, Belmont, Thomson Wadsworth, p. 100-
- HEITH, D.J. (2003). Polling to Govern. Public Opinion and Presidential Leadership, Stanford, Stanford University Press.
- KERNELL, S. (1997). Going Public: New Strategies of Presidential Leadership, 3e édition, Washington, D.C., CQ Press.

^{60.} Bruce W. Jentleson (2004). American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century, 2e édition, New York, Norton & Company, p. 339.

- MIROFF, B. (1998). «The Presidency and the Public: Leading as Spectacle», dans M. Nelson (dir.), The Presidency and the Political System, 5e édition, Washington, CQ Press, p. 299-322.
- MURRAY, S. K. (2004). « The Post-9/11 Shift in Public Opinion : How Long Will It Last? », dans E. Wittkopf et J. McCormick (dir.), The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence, 4e édition, Lanham, Rowman & Littlefield, p. 97-115.



Les médias et la présidence américaine

Karine Prémont

Vous ne laissez pas la presse déterminer l'agenda. Ils [les journalistes] aiment décider de ce qui est important et de ce qui n'est pas important. Mais si vous les laissez faire cela, ils vont détruire votre présidence1.

Dick Cheney

^{1.} Dick Cheney, cité dans John A. Maltese (1994). Spin Control: The White House Office of Communications and the Management of Presidential News, 2e édition, Chapel Hill, University of North Carolina Press, p. 2.

Aux États-Unis, les relations entre les médias et le pouvoir politique - surtout la présidence - ont toujours été particulières. Collaborateurs ou critiques, les journalistes ont su adapter leur langage et leurs actions à l'apparition de nouvelles technologies, aux problèmes spécifiques de leur époque, à l'administration en place et aux demandes croissantes des citoyens. De leur côté, les présidents successifs ont aussi modifié leurs stratégies pour obtenir l'appui des médias et, par ricochet, celui du public.

Comme dans la majorité des pays occidentaux, les médias américains jouent trois rôles fondamentaux². Tout d'abord, ils doivent tenter d'expliquer les grands problèmes auxquels le pays est confronté. Les journalistes sont des observateurs et des vulgarisateurs qui suivent l'évolution des idées et des événements pour en informer le public. Ensuite, les médias servent à faire connaître le sentiment de la population aux dirigeants. Cette fonction de « courroie de transmission » est déterminante pour le gouvernement, qui peut ainsi mesurer les fluctuations de l'opinion publique concernant certains sujets et comprendre les changements qui surviennent dans les valeurs sociales. Finalement, les médias sont chargés de surveiller et de critiquer les membres du gouvernement. Cette fonction leur a d'ailleurs valu le sobriquet de «chiens de garde» de la démocratie, puisqu'ils veillent à ce que les dirigeants - politiques, économiques et militaires - n'agissent pas contre l'intérêt public et respectent les règles du jeu démocratique.

Avec les années, les relations entre les médias et le président américain se sont complexifiées. En effet, la personnalisation de ce poste de prestige et l'hyper-médiatisation des faits et gestes présidentiels ont conduit les journalistes à consacrer de plus en plus d'espace au président, autant dans les journaux qu'à la télévision: depuis 1950, les études montrent que les reportages sur le président constituent plus de 60 % de la couverture médiatique accordée au gouvernement américain dans son ensemble et ce, même si l'espace octroyé aux nouvelles politiques a, dans le même temps, diminué³. Cependant, on s'intéresse dorénavant à la politique (politics) plutôt qu'aux politiques (policies), ce qui signifie que les médias présentent davantage de reportages sur la personnalité même du président plutôt que sur son discours politique, ses idées ou ses projets. D'ailleurs, le temps d'antenne consacré à ces derniers éléments, sur les réseaux de télévision nationaux, est passé de 42 secondes par bulletin de nouvelles en 1968 à

^{2.} Pierre Mélandri (1997). « Watchdogs or Cheering Squads? Les médias, la politique et la présidence américaine, 1945-1997 », Daniel Royot et Susan Riel (dir.), Les médias et l'information aux États-Unis de 1945 à aujourd'hui, Paris, Didier Érudition-CNED, p. 124.

^{3.} Jan E. Leighley (2004). Mass Media and Politics. A Social Science Perspective, New York, Houghton Mifflin Company, p. 115.

7 secondes en 19964; la situation dans les grands journaux est sensiblement la même: le New York Times accorde en moyenne 6 lignes par jour en manchette aux politiques présidentielles, alors qu'il leur en octroyait 14 à la fin des années 1960⁵. Ainsi, même si le président occupe encore une place centrale dans les nouvelles politiques des États-Unis, ce sont surtout ses réactions qui intéressent les médias et non plus sa capacité de gouverner le pays.

Pour comprendre comment s'articulent les relations quotidiennes entre les journalistes et le président américain, il faut tout d'abord examiner le développement des interactions entre ces deux acteurs politiques depuis la Deuxième Guerre mondiale. Ce bref historique permettra ensuite de suivre la mise en place et l'évolution des organisations en charge des relations avec les médias à la Maison-Blanche. Finalement, nous verrons comment les médias couvrent le président et, inversement, comment les différents présidents ont géré leurs relations avec les médias et façonné l'image présidentielle qu'ils souhaitaient voir transmettre par les journalistes.

ES RELATIONS DIFFICILES MAIS NÉCESSAIRES

Les trois rôles principaux des médias - observation, transmission, surveillance – apparaissent tour à tour plus ou moins importants selon l'époque et les circonstances. Dans un article publié en 1997, Pierre Mélandri propose une analyse de la relation entre les médias et la présidence américaine entre 1945 et 1997⁶. L'auteur remarque quatre phases principales dans l'évolution des relations entre ces deux acteurs. La première phase se déroule au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. À ce moment, deux facteurs contribuent à « impérialiser » la présidence américaine, conférant un prestige inégalé à la personne qui occupe ce poste: la Guerre froide et la télévision. Dans un premier temps, la politique américaine, durant les débuts de la Guerre froide, permet aux journalistes de valoriser le travail du président dans le but de s'en faire un allié. La télévision, dans un deuxième temps, contribuera à donner un visage humain au président, à présenter une image rassurante à la population. Les journalistes assument alors, entre 1945 et la fin des années 1950, leur fonction d'observation et de transmission ce qui, au fil du temps, leur conférera un statut particulier dans le système politique: les journalistes ne sont

^{4.} John A. Maltese (2003). « The Presidency and the News Media », dans M. J. Rozell (dir.), Media Power, Media Politics, New York, Rowman & Littlefield, p. 16.

^{5.} Alex S. Jones (2001). The Theodore H. White Lecture with Tom Brokaw, Joan Shorenstein Center, John F. Kennedy School of Government, Harvard University,

^{6.} Pierre Mélandri, op. cit., p. 121-193.

pas encore des acteurs à part entière mais ils sont une aide appréciable pour le président, qui a besoin de l'appui du public pour mener à bien ses politiques et ses programmes, de même que pour la population, qui veut de plus en plus se faire entendre auprès du représentant du pouvoir exécutif.

La deuxième phase débute, selon P. Mélandri, avec les années 1960 et l'élection de John F. Kennedy à la présidence des États-Unis. La télévision s'étant définitivement affirmée comme un médium dominant, la Maison-Blanche tente de l'utiliser à des fins stratégiques: elle sera un outil de promotion des politiques présidentielles. Cependant, la guerre du Vietnam et le scandale du Watergate vont bouleverser les rapports de force et saper la crédibilité de l'occupant de la Maison-Blanche. Les journalistes, devenus critiques du pouvoir, sont dorénavant perçus comme des alliés du public et non plus des pantins du pouvoir. Le gouvernement est rapidement désemparé face à la montée de ce nouveau type de journalisme et se laisse manipuler par les médias, du moins pendant quelques années. Depuis, les présidents américains ne sont jamais totalement parvenus à reprendre le contrôle de la situation, bien qu'ils aient su faire bon usage de la télévision et des journalistes selon les événements, comme nous pourrons le voir.

La troisième phase ne permettra pas au pouvoir exécutif de retrouver sa crédibilité auprès de la population ou des journalistes. Cette période, qui commence au milieu des années 1970, se révèle très instable. Les relations traditionnelles entre les médias et la présidence sont perturbées par la création de nouveaux médias, l'utilisation de nouvelles technologies et le scepticisme croissant de la population face au pouvoir politique. Tous ces changements obligent des réajustements de la part autant des médias que de la présidence, qui tentent tous deux de se réorganiser. Pendant cette période, les journalistes se font surtout l'écho de l'opinion publique, mettant en doute l'« infaillibilité » des présidents telle que conçue durant la première phase.

La quatrième et dernière phase voit le jour au moment de l'effondrement du bloc soviétique à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Les médias perdent leur avantage acquis depuis la fin de la deuxième phase en raison, surtout, de la baisse importante de l'intérêt du public pour les affaires internationales et de la prospérité économique, qui occupent l'attention des citoyens et de la présidence. Le rôle de surveillance des médias revient alors en force. C'est aussi durant cette période qu'apparaît un nouveau style de journalisme, appelé « gotcha journalism » par les spécialistes. Le but, pour les médias, n'est plus tant de convaincre que de détruire. L'informationspectacle prend le pas sur l'information-communication.

^{7.} Larry J. Sabato (1991). Feeding Frenzy: How Attack Journalism Has Transformed American Politics, New York, Free Press.

Ce qui nous amène à imaginer une cinquième phase dans les relations entre la présidence et les médias américains, qui serait apparue le 11 septembre 2001 et qui correspondrait à un retour à la première phase, durant laquelle les journalistes, plutôt complaisants, servent surtout de porte-parole au président. Le retour en force du patriotisme, exacerbé par de tragiques événements touchant des civils, sera véhiculé par ces mêmes médias cherchant depuis longtemps à devenir des acteurs de premier plan sur la scène politique. Les médias, tout comme l'administration américaine, ont enfin un nouvel ennemi pour remplacer les Soviétiques, grâce auquel ils pourront retrouver un cadre d'analyse simple et une méthode de travail plus efficace. Cela semble également se confirmer à la lumière de la récente campagne militaire des États-Unis en Irak, bien que le discours journalistique soit plus critique à mesure que la situation sur le terrain s'enlise. Cette cinquième phase verra les journalistes, selon toute vraisemblance, s'en tenir à leur deux premiers rôles: l'explication des problèmes et la transmission du sentiment de l'opinion publique. On assiste également à l'explosion de ce que Jeff Greenfield, analyste à CNN, a appelé l'« effet écho », c'est-à-dire le fait que les entreprises médiatiques «reprennent et répètent, sans corroboration indépendante, une nouvelle provenant d'une source unique⁸ ». Depuis le début de l'intervention militaire en Irak et même durant la campagne présidentielle de 2004, des histoires trouvées sur Internet ont été reprises par les chaînes nationales de télévision et les journaux sans que les journalistes n'en vérifient l'exactitude: la soi-disant «bosse» dans le veston de George W. Bush durant le premier débat télévisé ou les fausses scènes de détention d'otages en Irak filmées par de jeunes Américains dans leur salon en sont des exemples patents. Cette fois, ce sont les journalistes qui voient leur crédibilité diminuée auprès de la population.

Ainsi, on peut constater que les journalistes et le président sont interdépendants. Cependant, le pouvoir exécutif a mis en place de nombreux organismes chargés de faire le pont entre le travail du président et celui des médias, dans le but avoué de mieux contrôler l'information sortant de la Maison-Blanche.

A TRANSMISSION **DE L'INFORMATION**

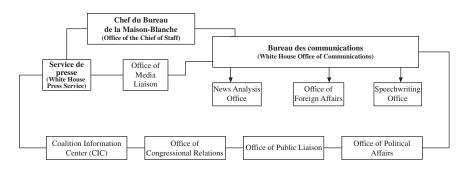
Dans le but de mieux communiquer ses politiques et ses programmes, le président dispose d'un grand nombre de moyens pour répondre aux demandes des journalistes et pour s'adresser au public. Bien que des

^{8.} Cité dans Dan Trigoboff (1998). «The "Source" Heard Round the World », Broadcasting and Cable, vol. 128, nº 5, 2 février, p. 62.

ressources financières et bureaucratiques considérables aient été investies pour ce faire, les présidents de toute allégeance continuent « à se plaindre de ce que la couverture médiatique de leur poste et de leurs politiques demeure largement négative⁹ ». Trois organes sont au centre des communications à la Maison-Blanche et ont un impact certain sur les relations du président avec les médias. La figure 9.1 offre une vue globale des diverses instances qui œuvrent à la Maison-Blanche et qui sont chargées des communications et des relations avec les médias.

Figure 9.1

La Maison-Blanche et les médias



Aussi, chaque département, agence et bureau du pouvoir exécutif a son propre service de communication chargé des relations avec les médias.

Le chef du bureau de la Maison-Blanche (The Office of the Chief of Staff)

Ce bureau occupe de nombreuses fonctions, qui servent toutes à établir des ponts entre le président et l'ensemble du personnel de la Maison-Blanche. Le chef du Bureau de la Maison-Blanche est le « cerveau » des événements médiatiques et le gardien de l'image présidentielle, qui transmet les stratégies de communication aux autres organes de la Maison-Blanche. Son rôle en matière de relations avec les médias est essentiel: il doit « publiciser l'agenda de l'administration et planifier les événements à venir¹0 ». Le chef du bureau de la Maison-Blanche peut tenir plusieurs réunions quotidiennes pour coordonner les autres bureaux en charge des liens avec les médias, en plus d'établir l'horaire et les rendez-vous du président. Il accompagne celui-ci dans ses déplacements et prépare ses réponses aux questions du Congrès.

^{9.} Jan E. Leighley op. cit., p. 113.

^{10.} Jan E. Leighley, op. cit., p. 115.

Le Service de presse de la Maison-Blanche (The White House Press Office)

Environ 2000 journalistes ont une accréditation de la Maison-Blanche pour assister aux *briefings* quotidiens du Service de presse. Cependant, seule une centaine le font à temps plein. Lorsque le président voyage hors de Washington, ce nombre augmente sensiblement: plus de 150 lors des déplacements à l'intérieur des États-Unis, et environ 300 quand le président se rend à l'étranger¹¹. Toutes ces personnes sont soigneusement encadrées par le Service de presse de la Maison-Blanche et, en particulier, par le secrétaire de presse (press secretary).

Le Service de presse

Le Service de presse de la Maison-Blanche a été créé en 1933 par Franklin D. Roosevelt. Les relations avec la presse demandant de plus en plus de temps, il fallait trouver une solution pour coordonner les demandes des journalistes et, en même temps, faciliter la transmission des informations vers le public. C'est aussi en 1933 qu'a été créé le titre de secrétaire de presse pour désigner la seule personne qui travaille directement avec les médias, bien que ce soit en 1929, sous Herbert Hoover, que cette pratique ait été instaurée. Avant les années 1930, quelques aménagements avaient tout de même été faits pour accommoder le nombre grandissant de journalistes assignés à la Maison-Blanche: Theodore Roosevelt a fait construire une salle de presse dans l'aile Ouest en 1902, de même qu'il nommait des assistants pour informer quotidiennement les journalistes des événements de la journée. Woodrow Wilson, quant à lui, est devenu, dès 1913, « le premier président à tenir régulièrement des conférences de presse¹² ».

Le secrétaire de presse

Le secrétaire de presse rencontre les représentants des différents médias deux fois par jour. Une première rencontre a lieu le matin à 9h30 pour un briefing informel, sans la présence des caméras, qui sert à présenter l'horaire du président pour la journée. On appelle ces rencontres des gaggles¹³. La deuxième rencontre se déroule en fin d'après-midi et on autorise alors la présence des caméras. Ces deux briefings quotidiens sont une occasion pour le président, via le secrétaire de presse, d'informer les journalistes de l'agenda de l'Exécutif et pour les journalistes, de poser des questions sur des sujets variés.

^{11.} David L. Paletz (2002). The Media in American Politics, 2e édition, New York, Longman, p. 268.

^{12.} John A Maltese (2003). «The Presidency and the News Media», op. cit., p. 21.

^{13.} Littéralement, signifie cacarder (le cri de l'oie).

Le secrétaire de presse rencontre également les journalistes sur une base individuelle ou par petits groupes. Par exemple, les journalistes des grands médias (CNN, le Washington Post, le New York Times et le Wall Street Journal) peuvent poser des questions précises sur un sujet et recevoir la réponse en privé – et beaucoup plus rapidement que les autres journalistes¹⁴. De surcroît, le secrétaire de presse rencontre les représentants du Time, de Newsweek et du U.S. News and World Report tous les jeudis dans son bureau. Finalement, il y a ce qu'on appelle des tongs¹⁵, c'est-à-dire des rencontres irrégulières avec certains membres de la presse pour des questions spécifiques. Ces groupes sont habituellement composés de six journalistes issus d'un médium particulier (la radio, les revues spécialisées, etc.)¹⁶.

Les journalistes ayant le plus d'ancienneté et représentant les plus grands médias sont généralement assis à l'avant de la salle de presse et posent surtout des questions concernant la politique (politics). Le tiers des questions posées au secrétaire de presse lors des briefings proviennent de ce groupe. Quant aux questions sur les politiques (policies) et les questions de fond, elles émanent habituellement « des journalistes situés à l'arrière de la salle, où les représentants de publications spécialisées et de la presse étrangère sont assis¹⁷ ».

Les autres responsabilités du secrétaire de presse sont nombreuses : la coordination des agents des relations publiques des différents départements, la préparation de l'information nécessaire aux représentants du gouvernement qui doivent prononcer une allocution devant la presse, la rédaction de documents explicatifs pour les journalistes et la codirection du *Bureau of Media Liaison* avec le Bureau des communications (que nous décrirons plus loin).

Bien que le secrétaire de presse soit le représentant du président auprès des médias, ce n'est pas lui qui détermine la nature ou l'articulation des messages offerts aux journalistes ou les informations qu'il convient de ne pas leur transmettre. Cette responsabilité est assumée par le chef du Bureau de la Maison-Blanche.

^{14.} Jan E. Leighley, op. cit., p. 114.

^{15.} Littéralement, ce sont des pinces utilisées pour prendre des carrés de sucre. On pourrait donc dire qu'un tong est une rencontre avec des journalistes choisis par le secrétaire de presse.

^{16.} Jan E. Leighley, op. cit., p. 114.

^{17.} Ibidem.

Le Bureau des communications (White House Office of Communications)

La dernière instance de la Maison-Blanche travaillant avec les médias est le Bureau des communications. Créé par Richard Nixon en 1969, ce bureau est sous la supervision du conseiller du président en matière de communications. Alors que le Service de presse de la Maison-Blanche transmet l'information émanant du président directement aux médias, le Bureau des communications est chargé, pour sa part, de coordonner toute l'information provenant du pouvoir exécutif et « de communiquer plus directement avec le peuple américain grâce à des réunions municipales, une présence dans les médias locaux¹⁸ ». Le Bureau des communications est composé de quatre structures centrales:

- a) The Office of Media Liaison (ou The Office of Media Affairs), qui travaille avec les médias locaux et organise des entrevues avec les représentants du gouvernement, qui peuvent être filmées dans le studio de la Maison-Blanche (construit durant l'administration de George H. Bush);
- b) The Office of Speechwriting, où une équipe d'environ 10 personnes rédige les discours du président;
- c) The News Analysis Office, qui analyse la couverture médiatique de la Maison-Blanche à travers le pays;
- d) The Office of Foreign Affairs qui est, pour sa part, responsable de maintenir de bonnes relations avec les médias étrangers.

Le Bureau des communications supervise également, en collaboration avec le chef du Bureau de la Maison-Blanche et le Service de presse, quatre autres services de communication qui assurent la liaison entre le président et les membres du Congrès (Office of Congressional Relations), les groupes d'intérêts et les lobbies (Office of Public Liaison), le parti politique du président (Office of Political Affairs) et les médias étrangers lors d'interventions militaires des États-Unis (Coalition Information Center). Le Coalition Information Center (CIC) est né à la suite des attentats du 11 septembre 2001 sous la présidence de George W. Bush et représente un effort considérable pour expliquer les opérations militaires des États-Unis à l'étranger. Le CIC a des bureaux partout où les troupes américaines sont stationnées et est responsable de communiquer aux médias étrangers la politique américaine. En dehors de Ronald Reagan, aucun président américain avant George W. Bush n'avait démontré une volonté aussi forte de convaincre et de rallier les médias internationaux aux actions militaires du gouvernement américain¹⁹.

^{18.} John A. Maltese, «The Presidency and the News Media», op. cit., p. 2.

^{19.} Ronald Reagan utilisait le Bureau des communications pour convaincre les Européens de la nécessité de déployer des armes nucléaires en Europe.

Toute cette machine bien huilée permet au président américain, jusqu'à un certain point, de contrôler l'information qui sort de la Maison-Blanche, que ce soit sur le plan national ou international. Cela peut expliquer la tendance à l'homogénéisation de l'information qu'on retrouve dans les différents médias. Toutefois, la couverture médiatique du président est, pour une large part, tributaire de son image et de la perception que les journalistes ont de lui.

A COUVERTURE MÉDIATIQUE DE LA PRÉSIDENCE

Cette image du président est construite évidemment par l'équipe qui l'entoure mais également par les premières impressions des journalistes dès le début du mandat présidentiel. Aussi, chaque président ayant un style particulier de gestion, il adoptera une attitude différente face aux médias. Ces deux éléments – l'image perçue par les médias et le comportement du président face aux journalistes – détermineront en grande partie l'orientation que prendra la couverture médiatique du chef de l'État.

L'image perçue par les médias

Selon Jan E. Leighley, l'évolution de la couverture médiatique du président américain suit trois phases précises durant le mandat: l'alliance, la compétition et le détachement²⁰. La période d'alliance survient naturellement au début du mandat présidentiel, lorsque les journalistes sont curieux et désirent mieux connaître le nouveau chef d'État. Leur couverture est donc enthousiaste et positive, autant pour le président que pour l'ensemble de son administration (Bill Clinton constituant l'exception qui confirme la règle, pour des raisons que nous élaborerons plus loin).

La deuxième période, la compétition, se met en place plus ou moins rapidement et s'installe pour la quasi-totalité du mandat. La couverture médiatique faite au président sera plus négative et s'attardera aux conflits qui existent entre le président et le Congrès et entre les Démocrates et les Républicains, qui sont les deux pôles les plus conflictuels au sein du gouvernement: ainsi, « moins d'attention sera portée sur les détails des politiques que sur le fait que le président "gagne" ou "perd" sa "bataille" avec le Congrès²¹ ». C'est également la période où les journalistes confrontent davantage le président, questionnent ses politiques et cherchent des sources complémentaires et extérieures à la Maison-Blanche pour mieux analyser les orientations de l'Exécutif.

^{20.} Jan E. Leighley, op. cit., p. 115-116.

^{21.} John A. Maltese, «The Presidency and the News Media», op. cit., p. 7.

Finalement, la troisième période s'inscrit dans le détachement, c'est-à-dire qu'en fin de mandat, une fois le sort des politiques importantes réglé, la Maison-Blanche se préoccupe beaucoup moins de la nature de la couverture médiatique que reçoit le président. En même temps, les journalistes s'intéressent beaucoup plus aux candidats potentiels à la succession du président et tentent de dresser le bilan du mandat qui se termine. En général, la couverture médiatique, durant cette période, sera la plus neutre des trois phases.

Les études se sont surtout penchées sur la couverture médiatique du président durant la phase de compétition, puisqu'elle couvre la majeure partie du mandat présidentiel. Ce qu'on remarque, c'est une couverture de plus en plus négative et de moins en moins documentée. En effet, alors que la couverture médiatique du président était positive dans 50 % des cas dans les années 1950 et 1960, ce taux était de 37,5 % dans les années 1970 et 1980, descendant même jusqu'à 28,5 % entre 1966 et 1974²². Ces données sont confirmées par une autre étude, qui souligne que « tous les présidents depuis 1976 [...] ont reçu plus de couverture négative que leur prédécesseur²³ ». Deux catégories de facteurs peuvent expliquer ce phénomène. Tout d'abord, l'arrivée des nouvelles en continu sur les chaînes câblées a complètement bouleversé les méthodes de travail des journalistes et les liens qui les unissaient au président: dorénavant, il faut des images percutantes pour éviter que les téléspectateurs ne s'ennuient. Pour ce faire, il peut arriver que les journalistes exagèrent ou déforment les faits pour permettre l'utilisation d'images accrocheuses. En même temps, les bulletins de nouvelles sont plus courts, ce qui oblige les journalistes à préparer des histoires simples. Cela « contribue à dresser un portrait [...] simpliste du président²⁴ ». La couverture médiatique négative du président est aussi imputable aux impératifs économiques qui sont apparus en même temps que les chaînes câblées: créées pour faire du profit, ces chaînes sont constamment à la recherche de meilleures cotes d'écoute. Les journalistes sont forcés de trouver l'information plus rapidement et de façon plus spectaculaire que les compétiteurs. Il est alors tentant de déformer les faits et d'y accoler des images chocs pour s'attirer et fidéliser un public. Ce changement dans les valeurs du travail journalistique – l'information détournée vers le spectacle pour augmenter les profits de l'entreprise médiatique – mène à une couverture plus négative du président, mais plus vendeuse. De plus, dans cette compétition

^{22.} Jan E. Leighley, op. cit., p. 115. Il est à noter que ces données concernent la couverture du New York Times, mais elles correspondent aux taux perçus dans les autres médias, à plus ou moins 2 %.

^{23.} Cité dans W. Lance Bennett (2003). News. The Politics of Illusion, 5e édition, New York, Longman, p. 161.

^{24.} Fredric T. Smoller (1990). The Six O'Clock Presidency. A Theory of Presidential Press Relations in the Age of Television, New York, Praeger, p. 28-33.

féroce, le président a moins d'occasions pour rallier l'opinion publique puisque par souci économique, les chaînes câblées peuvent refuser de diffuser une conférence de presse du président pour conserver leur programmation habituelle, plus payante.

La deuxième catégorie de facteurs qui permet de comprendre pourquoi la couverture médiatique du président est de plus en plus négative concerne le comportement des médias. En effet, les journalistes « se considèrent comme des chiens de garde, protégeant l'intérêt public en mettant à jour les inconduites de l'administration, ses gaffes et ses scandales²⁵ ». Ils sont à la recherche constante du mauvais pas et de la confirmation du fait que les politiciens sont des gens sur lesquels il ne faut pas se fier. C'est ce que W. Lance Bennett appelle le authority-disorder bias, c'est-à-dire une tendance forte au sein des médias « à dépeindre les politiciens comme antipathiques, comme des intrigants qui sont trop souvent incapables de résoudre les problèmes, semant le désordre dans leur sillage²⁶ ». Finalement, les journalistes utilisent abondamment les sondages – comme le président, d'ailleurs - comme base de leurs reportages. Cependant, comme le démontrent Kernell et Groelling, c'est surtout lorsque les sondages sont négatifs à l'endroit du président qu'ils feront la première page des journaux ou la manchette des bulletins de nouvelles du soir²⁷. Lorsque le taux de satisfaction du public envers le président est en hausse, les journalistes vont rarement en faire un reportage.

Si un président peut s'attendre à une couverture médiatique positive durant les premières semaines de son mandat, il en va tout autrement durant la majeure partie de ces quatre ans: les impératifs commerciaux imposés par l'arrivée des chaînes d'informations en continu et le changement d'attitude des journalistes face au pouvoir exécutif ont accru le volet négatif de la couverture médiatique des présidents. Même si le président ne peut plus imposer la diffusion d'un discours à l'ensemble des réseaux de télévision de la nation, il dispose toutefois de quelques stratégies pour tenter d'inverser l'image négative créée par les médias.

^{25.} David L. Paletz, op. cit., p. 281.

^{26.} W. Lance Bennett, op. cit., p. 49. Il existe toutefois des exceptions: lorsque le président représente le pays à l'étranger ou qu'il participe à une cérémonie importante et en temps de crise, interne ou internationale. Ces moments sont, pour les journalistes, l'occasion de dépeindre le président de manière plus positive ou, tout au moins, plus neutre.

^{27.} Samuel Kernell et Tim Groelling (1998). «Is Network News Coverage of the President Biased?», Journal of Politics, vol. 60, nº 4 (novembre), p. 1063-1087.

Le comportement du président face aux médias

Le président des États-Unis - comme les chefs de toutes les démocraties – ne peut plus se passer des médias, même si le risque d'une couverture négative est grand. En effet, c'est souvent le seul moyen pour faire connaître ses priorités, pour convaincre et rallier l'opinion publique, pour améliorer son image ou pour promouvoir ses politiques.

Le contrôle de l'information

Le président dispose toutefois d'un avantage important sur les journalistes : la très grande majorité des nouvelles politiques diffusées par les médias provient d'informations contrôlées, directement ou indirectement, par le gouvernement. À ce sujet, le tableau 9.1 est révélateur.

Selon David L. Paletz.

les représentants de la Maison-Blanche tentent de contrôler le type et la distribution des informations qui sont diffusées. Ils nourrissent les journalistes avec du matériel positif et rendent l'accès aux informations négatives difficile. Ils diminuent l'importance de l'histoire exclusive ou du scoop d'un journaliste d'un réseau de télévision en donnant l'information à d'autres journalistes avant la première diffusion²⁸.

Tableau 9.1 Les sources des journalistes

Sources	Pourcentage (arrondi)		
Entrevues	24,7		
Conférences de presse	24,5		
Communiqués de presse	17,5		
Démarches officielles	13,0		
Démarches non officielles	7,9		
Événements planifiés	4,5		
Commentaires et éditoriaux	4,0		
Fuites	2,3		
Démarches non gouvernementales	1,5		
Événements spontanés	1,2		
Analyse personnelle du journaliste	0,9		

Source: W. Lance Bennett (2003). News. The Politics of Illusion, 5e édition, New York, Longman, p. 125.

^{28.} David L. Paletz, op. cit., p. 267.

De plus, la Maison-Blanche peut retirer à un journaliste son accréditation auprès de l'Exécutif, comme il peut l'offrir en récompense à un «bon» journaliste. Le président peut aussi utiliser des techniques d'information plus ou moins légitimes pour s'assurer de la collaboration à long terme d'un journaliste, comme le partage d'une information confidentielle (off-the-record), la révélation d'une information non vérifiée ou fausse (souvent une attaque contre un autre politicien), la promesse d'une exclusivité ou de fausses confidences.

Le style du président

En fait, la façon dont le président se comporte avec les journalistes dépend beaucoup de son style de gestion et de « la capacité du président et de son personnel à manipuler les médias²⁹ ». Ces habiletés ne sont pas données à tous les présidents, comme nous le verrons plus loin. Il est effectivement difficile pour le chef de l'État de trouver un équilibre entre sa volonté de contrôler l'information et la nécessité de s'allier les médias. Pour cela, il faut reconnaître l'importance et le travail des journalistes³⁰. Le président Nixon, par exemple, a accéléré sa perte principalement parce qu'il a tenté d'intimider les journalistes plutôt que de chercher à obtenir leur collaboration.

Ce qu'on constate, dans le comportement général des présidents américains face aux médias, est

un mélange ambigu de force et de faiblesse. Ils emploient le secret mais sont assaillis par les fuites. Ils contrôlent la diffusion de l'information mais pas pour longtemps. Ils peuvent harceler, réprimander et intimider la presse mais au risque d'obtenir une mauvaise couverture. Ils offrent de bonnes nouvelles mais les mauvaises sont assurées de suivre³¹.

Ainsi, malgré toutes les techniques et tous les outils mis à la disposition du président pour obtenir la meilleure couverture médiatique possible, ce sont ultimement les journalistes qui décident de la manière dont les nouvelles seront présentées. Comme nous l'avons vu précédemment, cette présentation doit beaucoup aux impératifs économiques et aux perceptions qu'ont les journalistes du président. Ces perceptions, toutefois, peuvent être altérées – positivement ou négativement – par les circonstances ou par la personnalité du président.

C'est en début de mandat – et même dès la campagne électorale - que le président peut jouer sur les perceptions des médias en présentant une image forte et, par la suite, modifier cette image selon les circonstances pour influencer la couverture médiatique. De plus, chaque président gère les médias d'une façon unique et entretient des

^{29.} Ibid., p. 281.

^{30.} John A. Maltese, «The Presidency and the News Media», op. cit., p. 15-19.

^{31.} David L. Paltez, op. cit., p. 281.

liens plus ou moins bons avec les journalistes. Ainsi, alors que Ronald Reagan, surnommé le grand communicateur, a bénéficié de la couverture médiatique la plus généreuse de l'après-guerre³² et que George H. W. Bush invitait régulièrement les journalistes dans ses appartements privés à la Maison-Blanche³³, on ne peut en dire autant de Bill Clinton, qui a été malmené par la presse dès son arrivée à Washington, notamment en raison de son attitude arrogante et de son inexpérience. George W. Bush, pour sa part, a également été privé de l'habituelle période de «lune de miel» avec les médias, surtout du fait de son élection controversée en 2000.

Pour améliorer – voire créer – l'image présidentielle, des dizaines d'experts en relations publiques entourent désormais le président américain. Ce sont ces gens qui peaufinent les techniques nécessaires pour rectifier les perceptions négatives des journalistes ou pour camoufler les gaffes du chef de l'État. Selon W. Lance Bennett, il y aurait plus de 150 000 professionnels des communications aux États-Unis et 130 000 journalistes, ce qui expliquerait la tendance de plus en plus marquée vers la fabrication d'événements³⁴. Les politiques présidentielles seraient dorénavant présentées comme des produits, au même titre que les biens vantés dans les publicités. Évidemment, ces spécialistes disposent de techniques particulières pour contrôler les événements et, surtout, la couverture médiatique du président.

Les nouvelles contrôlées

La technique des Video News Releases (VNR) est fréquemment employée par la Maison-Blanche. Provenant de la pratique commerciale, les VNR consistent essentiellement en une info-publicité pour un programme politique précis. Ces petits reportages sont filmés et écrits par le personnel entourant le président et envoyés dans les chaînes de télévision. On y ajoute même un script que le journaliste peut utiliser pour expliquer la politique présidentielle. À une époque où les journalistes ont de moins en moins de temps pour préparer leurs reportages et où les propriétaires de médias cherchent surtout à réduire leurs coûts, les VNR apparaissent souvent comme des solutions idéales. Cependant, bien que cette méthode soit légale, il est obligatoire que la chaîne qui l'utilise spécifie que c'est là un reportage provenant de la Maison-Blanche, détail important qui n'est pas toujours suivi scrupuleusement par les journalistes.

^{32.} Michael Deaver, cité dans Mark Hertsgaard (1988). On Bended Knee. The Press and the Reagan Presidency, New York, Farar, Straus & Giroux, p. 4.

^{33.} David L. Paletz, op. cit., p. 273.

^{34.} W. Lance Bennett, op. cit., p. 140. Données de 1995.

Les sondages sont aussi un bon outil pour garder le contrôle de l'image du président³⁵. En effet, les politiciens se servent maintenant des sondages « pour déterminer le langage approprié qui permettra de vendre au public des décisions déjà prises³⁶ ».

Ce sont cependant les pseudo-événements qui semblent fonctionner le mieux, parce qu'ils allient réalité et créativité. Un pseudoévénement est caractérisé par quatre éléments:

(1) Il n'est pas spontané mais se produit parce que quelqu'un l'a planifié, implanté ou favorisé... (2) Il est planifié surtout (mais non exclusivement) dans le but d'être diffusé ou reproduit. Donc, son occurrence doit convenir aux médias. Son succès est mesuré par sa grande diffusion... La question « Est-ce vrai ? » est moins importante que « Est-ce intéressant [newsworthy]? »... (3) Sa relation avec la réalité fondamentale de la situation est ambiguë. Son intérêt surgit de cette même ambiguïté... (4) Habituellement, il a pour objectif d'être sa propre prophétie³⁷.

Les pseudo-événements sont donc la mise en scène d'un élément réel, mais organisé de telle sorte qu'on ne puisse en saisir autre chose qu'un message superficiel destiné à fabriquer une image positive du président. Les exemples de pseudo-événements abondent lorsqu'il est question de la présidence américaine. Selon David L. Paletz, Ronald Reagan, considéré comme « le maître du pseudo-événement³⁸ », pouvait faire un discours aux Jeux paralympiques ou officier une cérémonie en l'honneur des personnes âgées alors même qu'il proposait des coupures budgétaires pour les handicapés ou pour les aînés³⁹.

Richard Nixon, constamment préoccupé par la presse mais peu habile avec elle, affectionnait aussi les pseudo-événements. Lors de sa visite à Berlin en 1969, il craignait la comparaison avec Kennedy, qui y avait fait un triomphe. Pour s'assurer la présence d'une foule au moins aussi importante que celle qui avait applaudi Kennedy, le chef du personnel de Nixon, H. R. Haldeman, « a fait bloquer la circulation dans les rues environnantes⁴⁰ ». Ainsi, Nixon a pu constater qu'une très grande foule était venue l'accueillir. L'année suivante, en pleine guerre du Vietnam, Nixon décide d'inviter des vétérans de cette guerre pour le dîner de Thanksgiving à la Maison-Blanche. Le but de cette visite, selon W. Lance Bennett, était double: « contrer son image d'une personne froide et promouvoir son nouvel intérêt pour le côté

^{35.} Pour connaître les liens complexes entre l'opinion publique et la présidence, de même que pour analyser les sondages comme outil de travail du président, voir le chapitre à ce propos dans le présent ouvrage.

^{36.} Ibid., p. 141.

^{37.} Daniel Boorstin, cité dans Richard W. Waterman, Robert Wright et Gilbert St. Clair (1999). The Image-Is-Everything Presidency. Dilemmas in American Leadership, Colorado, Westview Press, p. 15.

^{38.} Ibid., p. 55.

^{39.} David L. Paletz, op. cit., p. 273.

^{40.} Richard W. Waterman, Robert Wright et Gilbert St.Clair, op. cit., p. 52.

humain de cette guerre⁴¹ ». Pour combler les places vides laissées par les vétérans qui avaient préféré célébrer Thanksgiving avec leur famille, on a invité le personnel d'un hôpital naval situé près de la Maison-Blanche à « personnifier » des vétérans. Ce que les journaux du lendemain ne mentionnent pas, c'est la nouvelle principale, annoncée durant le repas: Nixon y aurait expliqué qu'une tentative de récupération de prisonniers américains au Nord-Vietnam a échoué. Toujours selon Bennett, cette nouvelle était de taille puisqu'elle impliquait trois éléments hautement controversés. Tout d'abord, ce raid signifiait une offensive dans le territoire du Nord-Vietnam alors que des négociations étaient en cours. Ensuite, il signifiait également que le secrétaire à la Défense de Nixon, Melvin Laird, aurait menti sous serment lors d'un témoignage devant le Congrès puisqu'il avait affirmé que de tels raids n'avaient pas lieu. Finalement, cette nouvelle pouvait laisser entendre « une panne dans les capacités des renseignements des États-Unis et des forces spéciales⁴² ». Cela prouve à quel point un pseudo-événement bien orchestré est efficace : les manchettes des journaux, dont le Washington Post, titrèrent alors «Le président passe Thanksgiving avec les troupes ». D'ailleurs, Thanksgiving semble être une fête particulièrement prisée par les présidents qui souhaitent mettre sur pied des pseudo-événements: la visite surprise de George W. Bush à Bagdad en novembre 2003, servant la dinde aux soldats américains alors que les critiques se font plus virulentes envers l'intervention américaine en Irak, permet au président d'augmenter sa cote de popularité dans les sondages, du moins pour un certain temps.

Un dernier exemple de pseudo-événement met en scène Bill Clinton. Dans l'ouvrage de Waterman, Wright et St.Clair, on relate que le président Clinton a fait installer un bureau devant le Grand Canyon pour signer un ordre exécutif concernant les terres fédérales en Utah: « Nous ne sommes pas supposés nous demander pourquoi le président est en Arizona alors que l'ordre qu'il signe affecte l'Utah. Nous sommes supposés penser "le président est assis devant le Grand Canyon. Il doit se préoccuper de l'environnement"43 ».

Les VNR, les sondages mais, surtout, les pseudo-événements sont utilisés pour faire la nouvelle et s'assurer qu'elle soit positive pour le président. L'information qui y est présentée est si bien ficelée qu'il devient difficile pour les journalistes de passer outre et de chercher des sources secondaires pour confirmer ou analyser la nouvelle. Toutefois, la Maison-Blanche ne peut pas toujours contrôler l'information : il arrive que le président doive faire face à des situations imprévues ou à des activités plus spontanées durant lesquelles, par nature, tout peut arriver.

^{41.} W. Lance Bennett, op. cit., p. 143.

^{43.} Richard W. Waterman, Robert Wright et Gilbert St. Clair, op. cit., p. 18.

LA MANIPULATION DE L'INFORMATION ET LA GUERRE EN IRAK

Il peut arriver que le gouvernement exploite le manque de rigueur de quelques journalistes pour manipuler l'information. Le 26 mai 2004, le prestigieux New York Times a publié une lettre d'excuses reconnaissant que lors de la couverture de la préparation de la guerre en Irak, certains articles « n'étaient pas aussi rigoureux qu'ils auraient dû l'être⁴⁴». Les reportages visés avaient été rédigés principalement par Judith Miller et Michael Gordon, qui utilisaient systématiquement « des sources anonymes provenant de l'administration Bush et de déserteurs irakiens pour soutenir les positions de l'administration concernant la présence d'armes de destruction massive en Irak⁴⁵ ». Ces « sources anonymes » se sont révélées être en fait Ahmad Chalabi, personnage controversé à la tête du Iraki National Congress et proche du Pentagone, et les membres de l'Office of Special Plans, organe du Pentagone créé par Donald Rumsfeld suite aux attentats du 11 septembre 2001. L'OSP était chargé « de trouver des preuves de ce que [Paul]Wolfowitz et son patron, le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, croyaient être vrai – que Saddam Hussein avait des liens avec Al-Qaïda et que l'Irak possédait un énorme arsenal d'armes chimiques, biologiques et possiblement nucléaires⁴⁶ ».

L'utilisation de sources anonymes est une pratique courante en journalisme, mais la crédibilité de Chalabi aurait dû faire l'objet de plus d'attention de la part des journalistes, de même qu'il était clair que les informations fournies par l'OSP prêtaient à caution. Les conséquences d'une telle manipulation de l'information sont désastreuses : elle met en doute l'intégrité des journalistes en général et du New York Times en particulier, elle augmente le cynisme de la population face à la politique et, surtout, elle démontre que le gouvernement est prêt à tout pour justifier une opération militaire d'envergure.

Les nouvelles surveillées

Ces situations plus spontanées se produisent souvent lors des conférences de presse faites par le président américain. Bien qu'il existe des méthodes pour encadrer l'information (le choix du thème et le discours d'ouverture, le choix des journalistes qui poseront les questions, les limites de temps parfois imposées et les règles à suivre durant une entrevue⁴⁷),

^{44. «}The Times and Iraq», 26 mai 2004, http://www.truthout.org/cgi-bin/artman/ exec/view.cgi/9/4321/printer>.

^{45.} Friel, Howard et Richard Falk (2004). The Record of the Paper. How the New York Times Misreports US Foreign Policy, New York, Verso.

^{46.} Hersh, Seymour (2003). «Selective Intelligence», The New Yorker, 12 mai, http:// www.newyorker.com/printables/fact/030512fa_fact>.

^{47.} W. Lance Bennett, op. cit., p. 143.

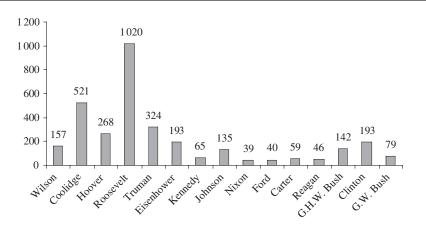
il peut arriver que des questions imprévues soient posées au président. Pour éviter les catastrophes, le président doit être bien entouré et bien préparé par son équipe, tout comme il doit comprendre l'essence des informations qu'il transmet.

Les présidents ne sont pas également à l'aise dans ce genre d'exercice. Carter, Reagan et Clinton, par exemple, étaient avantagés dans les événements mis en scène, préparés longtemps à l'avance et durant lesquels rien d'imprévu ne pouvait survenir, comme les discours radiophoniques. Par contraste, George H. W. Bush « a tenu plus de conférences de presse en 17 mois que Reagan en 8 ans⁴⁸ ». Les figures 9.2, 9.3 et 9.4 indiquent le nombre et la fréquence des conférences de presse tenues par les présidents américains depuis Woodrow Wilson.

Les conférences de presse ne sont donc pas, en général, une activité dans laquelle excellent la plupart des présidents américains : ils sont plus nerveux et risquent de perdre l'image positive dont ils bénéficient peut-être dans les médias et auprès de la population.

Figure 9.2

Les conférences de presse des présidents américains (au total)*



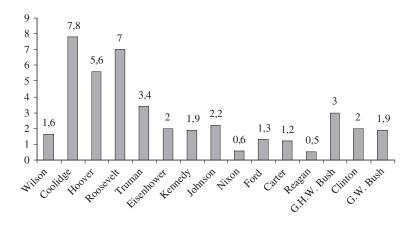
^{*} Il est à noter qu'il n'existe pas de données pour le président Harding. Aussi, la période étudiée pour la présidence de George W. Bush est comprise entre le 20 janvier 2001 et le 25 juin 2004. Données tirées de Martha Joynt Kumar (2005). « Presidential Press Conferences : The Importance and Evolution of an Enduring Forum », Presidential Studies Quarterly, vol. 35, nº 1, mars, p. 166.

^{48.} David L. Paletz, op. cit., p. 274.

Figure 9.3

La fréquence des conférences de presse des présidents américains

(moyenne par mois)*



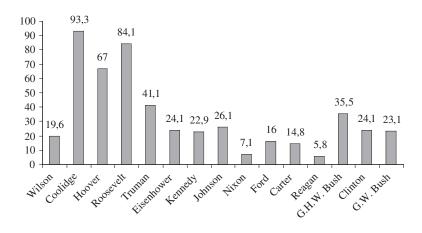
^{*} Voir la note du tableau 8.2.

Données tirées de Martha Joynt Kumar (2005). « Presidential Press Conferences : The Importance and Evolution of an Enduring Forum », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, nº 1, mars, p. 166.

Figure 9.4

La fréquence des conférences de presse des présidents américains

(moyenne par année)*



^{*} Voir la note du tableau 8.2.

Données tirées de Martha Joynt Kumar (2005). « Presidential Press Conferences : The Importance and Evolution of an Enduring Forum », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, nº 1 (mars), p. 166.

Les nouvelles incontrôlables

Les inconvénients liés aux conférences de presse sont cependant beaucoup moins dommageables, en général, que peuvent l'être la personnalité même du président et son rapport aux médias. En fait, ce sont souvent des événements non prévisibles – et donc incontrôlables – qui vont déterminer la nature des relations entre un président en particulier et les journalistes. Selon W. Lance Bennett, il arrive quelques fois que le contrôle d'une nouvelle soit impossible « parce que la réalité sous-jacente de la situation est simplement trop évidente pour être cachée⁴⁹ ». Il existe de nombreux exemples pour illustrer ce type d'événements. Le plus mémorable est sans doute survenu lors du débat présidentiel du 6 octobre 1976, lorsque Gerald Ford, qui faisait alors face à Jimmy Carter, a perdu toute crédibilité aux yeux de l'électorat en affirmant qu'il n'existait pas de domination soviétique sur l'Europe de l'Est. Lyndon B. Johnson était souvent maladroit en public, ce qui créait des situations désavantageuses pour son image – et catastrophiques pour ses conseillers - notamment lorsqu'il insistait pour faire croire à la population américaine que les États-Unis étaient en train de gagner la guerre du Vietnam, alors que les images rapportées par les médias et les discours des vétérans prouvaient visiblement le contraire. Dans de tels cas, il devient extrêmement difficile de modifier les perceptions provoquées par ces déclarations, et encore plus d'empêcher leur diffusion dans tous les médias.

Des nouvelles incontrôlables peuvent être délibérément provoquées par un employé de l'administration qui souhaite faire connaître des informations confidentielles. Le meilleur exemple est probablement celui de Daniel Ellsberg, employé du département de la Défense sous Johnson, qui a donné une photocopie des *Pentagon Papers*⁵⁰ au New York Times, au Washington Post et à 17 autres journaux américains. On pourrait en dire autant de Richard Clarke, spécialiste de la lutte contre le terrorisme à la Maison-Blanche sous Clinton et George W. Bush, qui a publié, en 2004, un ouvrage expliquant comment l'administration Bush a négligé les informations concernant Oussama ben Laden et Al-Qaïda avant les attaques du 11 septembre 2001, malgré l'avis des experts⁵¹. Il arrive souvent que les sources de ces nouvelles incontrôlables restent anonymes, du moins pendant un certain temps: le mystère entourant l'identité de deep throat, source anonyme de Bob Woodward durant le scandale du Watergate, a suscité

^{49.} W. Lance Bennett, op. cit., p. 145.

^{50.} Pentagon Papers est le nom donné à un document confidentiel préparé par Robert McNamara, secrétaire à la Défense, concernant le processus décisionnel de la Maison-Blanche durant la guerre du Vietnam entre 1945 et 1968. Ellsberg a photocopié le document pour en remettre une copie au Comité sénatorial sur les Affaires étrangères en 1969, puis aux journaux mentionnés en 1971.

^{51.} L'ouvrage en question s'intitule Against All Enemies et a été publié par les Éditions Free Press de New York.

les passions pendant plus de trente ans, son identité n'ayant été révélée qu'en juin 2005. Il s'est avéré que deep throat était W. Mark Felt, adjoint au directeur du FBI.

Si des nouvelles incontrôlables peuvent surgir de réalités trop évidentes, de fuites provenant du personnel entourant le président, il est toujours possible de déployer des efforts importants pour tenter de redresser l'opinion des journalistes et de la population. Cependant, il est presque impossible de modifier les perceptions lorsque c'est le président lui-même qui crée ces nouvelles imprévues. Dans The Image-Is-Everything Presidency, les auteurs démontrent à quel point la personnalité de George H. W. Bush est à l'origine de ses déboires politiques et, par extension, du fait qu'il n'ait pas réussi à remporter un deuxième mandat présidentiel. En effet, Bush a dû se débarrasser de nombreuses images négatives tout au long de son mandat, aussitôt remplacées par d'autres encore plus dommageables. Ainsi,

Lorsqu'il s'est présenté comme candidat présidentiel en 1980, Bush s'est différencié de son adversaire politique, Ronald Reagan, en qualifiant la politique économique de Reagan d'« économie vaudou ». Cependant, en juillet 1980, lorsqu'il se voit offrir le poste de vice-président, Bush a rapidement largué tout signe de désaccord avec le plan économique de Reagan⁵².

Ce ralliement à la politique de Reagan a permis d'identifier Bush non pas comme un éventuel président, mais bien comme un éternel vice-président.

Les commentaires impromptus du président ont également contribué à forger des images négatives de sa personne, notamment en 1984, au lendemain du débat des candidats à la vice-présidence qui l'opposait à Geraldine Ferraro: Bush, après une victoire évidente, a affirmé aux journalistes qu'il avait «botté quelques petits derrières, hier soir⁵³ ». On lui a alors prêté l'image de quelqu'un qui n'hésitait pas à tirer parti de ses forces et de ses gains pour écraser un adversaire déjà terrassé. Les exemples de ce type pullulent concernant Bush: le fameux «Read my lips. No new taxes» a donné des maux de tête à ses conseillers. Cette célèbre promesse, faite durant la convention républicaine de 1988, est en fait un pseudo-événement qui a mal tourné, puisqu'elle liait l'administration de façon irréaliste. En effet, aussitôt Bush élu à la présidence, son équipe a rapidement réalisé qu'il serait impossible de respecter cette promesse. Malgré les nombreuses stratégies de communication et de relations publiques, l'image d'un Bush prêt à tout pour gagner a contribué à sa baisse de popularité.

^{52.} Richard W. Waterman, Robert Wright et Gilbert St. Clair, op. cit., p. 57.

^{53.} Ibid., p. 58.

Un dernier exemple de nouvelles incontrôlables, créé par Bush lui-même, a aussi forgé cette image du président loin des préoccupations de l'Américain moyen. Selon Waterman, Wright et St. Clair, Bush a participé, le 4 février 1992 à Orlando, en Floride, à la convention de l'Association nationale des épiciers. Il a observé attentivement un caissier enregistrer les produits dans un supermarché, a posé des questions sur les mécanismes électroniques de détection des faux billets et des faux chèques, puis a lui-même pris des denrées qu'il a fait passer devant l'œil électronique qui enregistre automatiquement les prix. Les journalistes présents ont brossé un portrait très peu flatteur de Bush dans les journaux du lendemain: complètement stupéfié par la technologie utilisée, le président n'avait apparemment pas fait les courses depuis longtemps et ne savait pas que cette technologie existait depuis de nombreuses années. Ainsi, «l'incident a souligné l'image d'un Bush riche, politicien professionnel, qui était déconnecté de la vie des Américains ordinaires⁵⁴ ».

Ces événements qui ne peuvent être contrôlés par les spécialistes des communications ou des relations publiques de la Maison-Blanche sont naturellement les plus dévastateurs pour le président, puisqu'ils sont spontanés: ils démontrent l'incapacité, le manque de connaissance ou même de jugement du chef de l'Exécutif dans des situations pourtant banales. Ils créent rapidement des images négatives que le public peut difficilement oublier, d'autant plus qu'elles sont reprises à répétition par les médias: quand Bill Clinton a affirmé devant les caméras de télévision qu'il n'avait « pas eu de relations sexuelles avec cette femme [Monica Lewinsky]» et qu'il a, par la suite, été prouvé qu'il avait menti, aucune stratégie médiatique ne pouvait effacer l'image créée, celle d'un président menteur, malhonnête, infidèle et moralement indigne de diriger le pays. Dans certains cas, dont celui de Clinton, la population finit par changer d'opinion; dans d'autres, le président impliqué se retrouve incapable de reprendre le contrôle de son image, ce qui signifie une baisse significative de sa popularité, qui se traduit par la perte de la majorité au Congrès lors des élections de mi-mandat, ou ultimement, la perte de confiance de la population qui lui refuse un deuxième mandat.



S'il est vrai d'affirmer que « les médias américains d'aujourd'hui ne font pas simplement partie intégrante de la politique, ils font partie du gouvernement⁵⁵ » en raison de leurs fonctions démocratiques (observation, transmission et surveillance) et de leur volonté d'être des acteurs politiques de premier plan, il convient également d'ajouter

^{54.} *Ibid.*, p. 61-62.

^{55.} Timothy E. Cook (1998). *Governing with the News*, Chicago, University of Chicago Press, p. 3.

qu'en contrepartie, le président et son personnel bénéficient d'un net avantage: une machine impressionnante pour imposer un message, modeler l'image du chef d'État et contrôler les informations. À cet effet, le célèbre présentateur Dan Rather, de CBS, a récemment été contraint de démissionner suite à la diffusion d'un reportage sur le passé militaire trouble de George W. Bush. Le problème n'était pas tant le propos que le fait que Rather n'avait pas suffisamment d'informations en main pour étayer ses affirmations. Les représentants du gouvernement ont attaqué la véracité des documents que possédait Rather et la crédibilité de son témoin principal. Cette campagne réussie – pour miner le travail du présentateur est le fruit de la longue expérience de la Maison-Blanche pour rappeler aux journalistes où est la ligne qu'il est interdit de franchir quand on couvre le président des États-Unis.

De même, l'image du président est, depuis Kennedy, plus importante que les politiques dans la gouvernance du pays: l'énergie, la force, la confiance et la beauté du jeune président ont contribué à mythifier sa présidence jusqu'à nos jours, alors que peu se souviennent de ses politiques. Quant à Reagan, il a réussi à devenir l'un des présidents les plus appréciés de la population et des journalistes, alors que son programme conservateur était vivement critiqué. À l'inverse, la candeur et la politique étrangère prudente mais malheureuse de Jimmy Carter ont donné l'image d'un homme inexpérimenté, qui n'était peut-être pas apte à gouverner.

Les médias sont assurément devenus des acteurs fondamentaux dans la vie politique américaine moderne. Les journalistes attitrés à la couverture de la Maison-Blanche sont, selon Ari Fleischer, premier secrétaire de presse de George W. Bush, « les plus durs, les plus futés et les plus sceptiques⁵⁶ » d'entre tous. Ils doivent souvent se contenter des informations que veut bien laisser filtrer le personnel de la Maison-Blanche et les sources secondaires sont difficiles à trouver. Ils ne sont pas à l'abri des pseudo-événements, justement créés pour les mystifier et les détourner de la «vraie» nouvelle. Ces éléments, combinés aux impératifs de leur profession, qui est devenue une industrie, obligent parfois les journalistes à simplifier à outrance leurs reportages et à prêter l'oreille aux rumeurs pour tenter de découvrir la vérité. Leur crédibilité en est, bien sûr, sérieusement ébranlée.

Toutefois, il n'en demeure pas moins que quoi que fassent les médias, la population est parfaitement capable de faire la distinction entre un bon président et les autres: c'est un homme qui est sûr de lui mais qui n'est pas arrogant, qui contrôle la situation – quelle qu'elle

^{56.} Ari Fleischer (2005). Taking Heat. The President, the Press and my Years in the White House, New York, William Morrow, p. x.

soit – et qui est sincèrement fier de son pays et de l'accomplissement de ses habitants. Cela, les médias peuvent difficilement le camoufler - et les experts en communications ne peuvent non plus l'imposer.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BENNETT, W.L. (2003). News. The Politics of Illusion, 5e édition, New York, Longman.
- LEIGHLEY, J.E. (2004). Mass Media and Politics. A Social Science Perspective, New York, Houghton Mifflin Company.
- MALTESE, J.A. (2003). «The Presidency and the News Media», dans M. J. Rozell (dir.), Media Power, Media Politics, New York, Rowman & Littlefield, p. 1-24.
- MÉLANDRI, P. (1997). «Watchdogs or Cheering Squads? Les médias, la politique et la présidence américaine, 1945-1997 », dans D. Royot et S. Ruel (dir.), Les médias et l'information aux États-Unis, de 1945 à aujourd'hui, Paris, Didier Érudition-CNED, p. 121-193.
- PALETZ, D.L. (2002). The Media in American Politics, 2e édition, New York, Longman.
- WATERMAN, R.W., R. WRIGHT et G. St. CLAIR (1999). The Image-Is-Everything Presidency. Dilemmas in American Leadership, Colorado, Westview Press.



CHAPITRE 10

Le président, chef politique

Sébastien Barthe

La Constitution américaine ne fait aucune référence aux partis politiques. Cette omission est volontaire puisque les Pères fondateurs craignaient que ce type d'organisation ne soit néfaste pour la communauté politique américaine. De leur point de vue, l'existence de partis dans le système politique comportait le risque qu'une minorité ne s'organise sous une bannière partisane pour accéder au pouvoir et, une fois celuici conquis, ne détourne le gouvernement à ses fins. Les premiers présidents se sont donc vigoureusement opposés à l'émergence de partis politiques. D'ailleurs, dans son message d'adieu de septembre 1796, George Washington mettait en garde ses concitovens contre les associations partisanes, affirmant que « [l'esprit partisan] affaiblit l'administration publique. Il agite la communauté avec des jalousies mal placées et de fausses craintes; fomente l'animosité de l'un pour l'autre; entraîne à l'émeute et à l'insurrection¹. » Son successeur, John Adams, est tout aussi hostile aux partis. Il affirmera ainsi que la «[d]ivision de la République en deux grands partis, chacun mené par un chef, [...] est la chose que l'on devrait le plus craindre sous notre Constitution². » Même Thomas Jefferson, qui a pourtant été le premier président porté au pouvoir sous une bannière partisane en 1800, semble avoir douté de l'utilité des partis pour accéder à la présidence³. Une fois à la tête de l'Exécutif, il n'a cependant pas hésité à utiliser sa position informelle de chef des «républicains-démocrates⁴» pour s'assurer de la docilité du Congrès dans la mise en œuvre de ses projets. En s'assurant que le speaker de la Chambre des représentants, ainsi que tous les présidents de commissions parlementaires soient de fervents républicains-démocrates, il n'a eu par la suite aucune difficulté à faire avaliser ses projets de lois par le Capitole⁵.

Comme Jefferson l'a constaté, le système de séparation des pouvoirs entre l'Exécutif et le législatif, pour être véritablement efficace, requérait la présence d'une institution capable de faciliter la coopération entre les branches du gouvernement⁶. Les partis politiques se sont montrés particulièrement aptes à remplir ce mandat dès le début du XIXe siècle. Reposant sur leur base populaire, les partis donnent également aux élus une légitimité qu'ils ne pourraient revendiquer autrement. C'est pourquoi tous les présidents depuis Jefferson ont su

^{1.} Le texte intégral de ce discours figure sur le site Internet du Département d'État américain à l'adresse http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/49.htm

^{2.} Cité par James W. Davis (1995). The American Presidency, 2e édition, Westport, Praeger, p. 108.

^{3.} Thomas E. Cronin et Michael A. Genovese (1998). The Paradoxes of the American Presidency, New York, Oxford University Press, p. 208-209.

^{4.} Parti opposé aux « fédéralistes » d'Alexander Hamilton, il s'agit en fait de l'ancêtre du parti démocrate moderne. Le parti républicain tel que nous le connaissons aujourd'hui a été fondé en 1854.

^{5.} James W. Davis (1995). Op. cit., p. 119.

^{6.} Thomas E. Cronin et Michael A. Genovese (1998). Op. cit., p. 207.

reconnaître l'importance des partis politiques pour faciliter leur tâche de chef d'État et du gouvernement. Même si, depuis le message d'adieu de Washington, une majorité d'Américains a toujours considéré les partis comme des « parasites » pour le système politique⁷, il n'en demeure pas moins qu'ils considèrent également que les présidents doivent remplir leur fonction de chef de parti avec sérieux. Ainsi, idéalement un président partisan devrait à la fois mener son organisation lorsque nécessaire, tout en demeurant constamment à l'écoute des besoins et requêtes de sa base électorale. Un président partisan, de surcroît, devrait être capable de reconnaître que son accession au pouvoir a été facilitée par l'appui et le vote des membres, et savoir se montrer généreux envers ceux-ci en tentant d'arrimer les politiques étatiques aux idéaux symbolisés par son parti. Paradoxalement, l'affiliation partisane du président ne devrait cependant pas l'empêcher de remplir son rôle de chef d'État impartial.

La relation entre le président et les partis politiques est donc particulièrement complexe. Si les présidents peuvent utiliser le prestige associé à leur poste pour réclamer un leadership de parti et ainsi faire accepter leurs projets politiques au Congrès et par la population, leur capacité à diriger effectivement leur formation se heurte à plusieurs obstacles. En effet, l'organisation des structures partisanes et le jeu électoral constituent autant de difficultés pour l'exercice du leadership du président sur son parti politique. C'est pour cela que les présidents modernes ont adopté, de Franklin Delano Roosevelt à George W. Bush, des stratégies partisanes pour contourner ou dissoudre les obstacles à leur leadership national.

E PRÉSIDENT ET L'ORGANISATION NATIONALE **DE SON PARTI**

Contrairement à un premier ministre en système parlementaire, le président des États-Unis n'occupe pas une position officielle de chef de parti. Il ne joue pas, d'ailleurs, de rôle formel à l'intérieur de l'organisation du parti. Au Congrès, les élus de chaque parti choisissent leurs propres leaders, qui gardent une marge d'autonomie importante face au président. Autant chez les démocrates que chez les républicains, l'autorité suprême du parti est dévolue à la convention nationale qui se réunit tous les quatre ans durant l'été précédant l'élection présidentielle. Entre les conventions, un comité national (National Committee), mené par un directeur (ou une directrice) national(e) (National Chairperson), se charge des affaires courantes. Pourtant, le président est le mieux placé pour revendiquer le titre de chef de son

^{7.} Voir Jeffrey Cohen et David Nice (2003). The Presidency, New York, McGraw-Hill,

parti, car il a été choisi par une majorité de délégués à la convention pour briguer la présidence. Au demeurant, il est difficile de déterminer qui est le chef d'un parti lorsque celui-ci ne contrôle pas la Maison-Blanche: Qui, de son directeur national, de ses leaders au Congrès ou de son candidat défait peut assumer le leadership du parti?

La servitude des présidents face aux partis jusqu'au milieu du XX^e siècle

Jusqu'en 1832, les candidats présidentiels étaient nommés à l'issue de caucus tenus par les partis au Congrès. À partir de 1832, avec la première convention nationale des démocrates⁸, ce sont les délégations des États qui vont choisir le candidat présidentiel. À cette époque, et jusqu'aux années 1960, les partis vont demeurer des organisations décentralisées. Les délégations des États seront dirigées par des individus puissants, les «barons locaux » du parti. Ces derniers auront un droit de regard important sur la composition de leur délégation. Ainsi, même si un candidat obtenait une majorité de voix à l'issue d'une élection primaire ou d'un caucus dans un État donné, les barons locaux avaient la faculté de contraindre leurs délégués à voter pour un autre durant la convention. Conjugué avec le fait qu'ils étaient responsables de « faire sortir le vote » la journée de l'élection, on comprendra que les candidats présidentiels avaient avantage à ne pas les contrarier. Au XIXe siècle, il est arrivé à plusieurs reprises que les conventions nationales des partis whig et démocrate refusent de reconduire leur confiance en un président sortant⁹. Entre 1840 et 1860, aucun président sortant n'a été choisi par son parti pour briguer un second mandat. Après la guerre de Sécession, les présidents républicains Rutherford Hayes et Chester Arthur ont connu le même sort¹⁰. La meilleure façon de s'assurer du soutien des caciques locaux consistait donc pour les présidents de cette époque à inclure les dirigeants du comité national dans leur gouvernement. C'est ainsi que la fonction de « ministre des Postes » (Postmaster General), était réservée au directeur national du parti présidentiel. Officiellement, l'autorité du Postmaster General se limitait à la gestion du système postal fédéral.

^{8.} Le premier parti à tenir une convention nationale sera en fait le parti anti-maçon-

^{9.} James MacGregor Burns (1966). Presidential Government: The Crucible of Leadership, Boston, Houghton Mifflin, p. 315.

^{10.} James W. Davis (1995). Op. cit., p. 127.

Cependant, fort de sa présence officielle dans le gouvernement, le directeur national avait ainsi le loisir de récompenser les gens de son organisation et les « amis » du parti avec des positions dans la fonction publique¹¹.

Les moyens de l'émancipation des présidents modernes face aux partis

La relation de quasi-servitude que les présidents entretenaient avec l'appareil de leur parti au XIXº siècle a désormais complètement disparu. Plusieurs phénomènes ont contribué à inverser la situation, permettant aux présidents de s'imposer face à leurs organisations partisanes. D'une part, à partir de la fin des années 1960, les règles internes des partis démocrate et républicain vont renforcer le vote exprimé lors des élections primaires et des caucus, en «liant» les délégués à un candidat présidentiel. Lors de la convention nationale, la majorité des délégués devront ainsi obligatoirement voter pour le candidat favori dans l'État qu'ils représentent, s'il est encore en lice, coupant court à toute influence démesurée de l'establishment du parti. D'autre part, s'il veut gagner la nomination de son parti aux élections présidentielles, un candidat ne peut plus se contenter de contacts privilégiés avec les dirigeants de l'organisation nationale: Il devra bâtir un réseau de contacts et une organisation personnelle dans chacun des États qui tiennent des élections primaires et des caucus. Ces organisations personnelles sont construites autour d'enjeux qui transcendent les frontières étatiques et locales, et rassembleront une pléthore de groupes (congrégations religieuses, chambres de commerce, associations caritatives, syndicats, etc.) qui appuieront le candidat pour des raisons très diverses. Ce laborieux travail de construction d'une coalition de soutien exigera du candidat de faire campagne au moins deux ans avant la convention, et ce jusqu'à l'élection générale. Dans ce contexte, le candidat préférera communiquer directement avec la population par le biais des médias, plutôt que de se limiter aux canaux traditionnels du parti¹². L'influence déclinante des apparatchiks partisans atteste du fait que les partis ne sont plus le lien essentiel entre le système politique et la population¹³. Un candidat qui aura finalement atteint la Maison-Blanche sera ainsi enclin à considérer qu'il ne doit pas sa victoire à son organisation partisane. Ce faisant, les présidents modernes se sont littéralement libérés du joug des bureaucrates de leur parti. Ceci entraîne trois conséquences importantes.

^{11.} À ce sujet, voir Marjorie R. Hershey et Paul A. Beck (2003). Party Politics in America, 10e éd., New York, Longman, p. 279; ainsi que James W. Davis (1995), op. cit., p. 121. Cette façon de procéder est appelée le spoils system.

^{12.} Voir Jeffrey Cohen et David Nice (2003). Op. cit., p. 138; ainsi que James W. Davis (1995). Op. cit., p. 116.

^{13.} Thomas E. Cronin et Michael A. Genovese (1998). Op. cit., p. 212.

La première est que le président est désormais libre de nommer (et de démettre) le directeur national, de déterminer les objectifs et mandats de ce dernier, et d'imposer des limites à son pouvoir à l'intérieur de la formation politique¹⁴. Le président peut également engager et congédier les employés du comité national, la loyauté étant devenue le critère principal de leur recrutement¹⁵.

La deuxième implique que les présidents ont maintenant tout le loisir de choisir leur degré d'implication dans l'organisation partisane. Alors que certains présidents se montreront de grands « bâtisseurs » de parti, comme Ronald Reagan et George H. Bush, d'autres, comme Lyndon B. Johnson et Richard Nixon, laisseront volontairement le leur dans un état moribond. Qu'ils aient une perception favorable ou non de l'organisation nationale de leurs partis, les présidents modernes, absorbés par la gestion des affaires du pays devenue plus complexe au fil du XIXe siècle, ont consacré moins de temps à cette dernière que leurs prédécesseurs.

Troisièmement, avec la professionnalisation de la fonction publique et l'augmentation de ses effectifs à partir des années 1940, l'institution présidentielle n'a plus les coudées franches pour combler la majorité des postes dans la bureaucratie fédérale. Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, une poignée seulement de postes importants, sur les trois millions d'employés fédéraux de l'époque, étaient encore attribués sur la base d'un clientélisme partisan¹⁶. On a donc véritablement assisté depuis soixante ans à l'effondrement quasi complet du *spoils system*¹⁷. Ceci ne veut pas dire, cependant, que les présidents modernes ont complètement tourné le dos à leur parti quand il s'agit de recruter des gens compétents qui seront assignés à des postes clés dans l'administration. Ainsi, on remarquera que nombre de personnes choisies par les présidents pour occuper des postes de secrétaires, secrétaires adjoints (*Deputy Secretary*) et soussecrétaires (*Under Secretary*)¹⁸ ont déjà œuvré au sein du parti¹⁹.

^{14.} James W. Davis (1995). Op. cit., p. 143.

^{15.} Thomas E. Cronin et Michael A. Genovese (1998). Op. cit., p. 207.

^{16.} James W. Davis (1995). Op. cit., p. 129.

^{17.} Aux États-Unis, ce système impliquait la sélection systématique des fonctionnaires en fonction de leur affiliation partisane. Généralisé durant l'administration d'Andrew Jackson (1829-1837), certaines limites au spoils system seront mises en place dès 1883 par l'administration Arthur pour combattre la corruption endémique engendrée par ce dernier et relever le niveau de compétence du fonctionnariat fédéral. Ce n'est cependant pas avant 1939 que le spoils system sera complètement démantelé. Voir David Nachmias et David H. Rosenbloom (1980). Bureaucratic Government USA, New York, St. Martin's Press, p. 40.

^{18.} Ce qui correspond, dans la nomenclature canadienne aux ministres, sousministres et sous-ministres adjoints et, dans la nomenclature française, aux ministres, directeur général d'administration centrale et directeur adjoint.

On notera que les personnes proposées par le président pour remplir des fonctions dans le circuit judiciaire fédéral (juges et procureurs) partagent cette particularité.

Cependant, un président astucieux choisira ses collaborateurs les plus proches d'abord et avant tout pour leur expérience dans les affaires politiques et/ou leurs capacités administratives. Somme toute, le parti ne fournit au président qu'une réserve de gens compétents, dans lequel il ira puiser pour s'entourer judicieusement²⁰. Sa prérogative de choisir les membres importants de son administration lui permet également de distribuer ces postes de manière à refléter la composition hétéroclite qui caractérise les partis contemporains, aussi bien démocrate que républicain.

Finalement, on doit tout de même considérer que, malgré cette émancipation des présidents modernes face à leurs partis, ils ne peuvent encore s'en passer complètement. Tous les candidats présidentiels des dernières années ont compris que s'ils pensent sérieusement atteindre le Bureau ovale, ils devront entrer directement en relation avec une constellation de groupes d'intérêts qu'ils tenteront de convaincre de leur aptitude à mener la nation. Dans la mesure où les partis politiques permettent souvent de « fédérer » ces groupes de manière assez efficace, ils réussissent à prouver leur utilité pour les candidats.

E PRÉSIDENT ET SON PARTI EN PÉRIODE ÉLECTORALE

En période électorale, les partis politiques, qui ont déjà pour mission de rassembler ceux qui partagent des idéaux similaires sous une bannière commune, servent également d'organisation vouée à un seul et unique but: favoriser la victoire électorale de ses candidats. Sachant que, lors des élections présidentielles, les électeurs américains sont également appelés à élire toute une série de représentants autant au niveau fédéral qu'étatique et local, une question se posera donc d'emblée: dans quelle mesure le leadership du président peut-il influer sur les scrutins qui impliquent d'autres membres de son parti?

Les « basques » du président

À première vue, on serait tenté d'affirmer qu'aux États-Unis, les succès ou échecs des présidents dans leur gestion des affaires gouvernementales affectent non seulement leurs chances de réélection, mais également la destinée des autres candidats de leur parti qui se présentent aux élections. Dans la littérature, ce phénomène est expliqué par le concept de coattails effect. Ceci renvoie à une image du XIXe siècle, alors que les vestons possédaient de longs pans de tissus à l'arrière: les candidats du parti présidentiel auraient tendance à « agripper » la

^{20.} Voir Marjorie R. Hershey et Paul A. Beck (2003). Op. cit., p. 279, 286.

queue d'habit du président pour se laisser mener à la victoire, surfant ainsi sur la vague de popularité du président. L'image des « basques » présidentielles avait effectivement du sens au XIXe siècle, lorsque les bulletins de vote étaient produits par les partis politiques et que les électeurs étaient obligés de voter pour tous les candidats proposés par leur parti favori²¹. C'est ainsi que l'on pourrait expliquer le refus de plusieurs conventions nationales de reconduire leur appui à un président sortant, par crainte que son impopularité ne se répercute sur les élections au Congrès ou aux législatures étatiques²². Même si plusieurs données recueillies depuis les cinquante dernières années tendent à relativiser l'importance de l'effet des « basques » du président²³, les membres du Congrès appartenant au parti présidentiel semblent toujours craindre que l'impopularité d'un président ne leur nuise. Ils auront donc tendance à subordonner leur collaboration avec le président à sa cote de popularité. Dans la mesure où ce sont souvent les électeurs insatisfaits de la performance du président qui iront exprimer leur mécontentement lors des élections de mi-mandat, cette prudence des parlementaires ne semble pas dénuée de sens. Qui plus est, de petites fluctuations du vote peuvent avoir des répercussions importantes sur la répartition des sièges au Congrès, particulièrement dans un contexte où les majorités au Congrès sont, depuis quelques années, de plus en plus serrées entre républicains et démocrates²⁴. Ainsi, même sans ses «basques», le président semblerait avoir un effet sur la performance de son parti lors des élections nationales ou celles tenues dans les États fédérés.

Les limites des capacités partisanes présidentielles en période électorale

Malgré l'influence que certains attribuent encore au président sur le destin de ses co-partisans lors des élections, il n'en demeure pas moins que plusieurs autres considérations tendent plutôt à relativiser l'effet que peut avoir le leadership partisan du président en période électorale.

^{21.} Sur ce point, voir ibid., p. 279.

^{22.} Voir James W. Davis (1995). Op. cit., p. 112. Ce n'est qu'à partir de 1913, suite au 17e amendement à la Constitution, que les sénateurs fédéraux sont élus au suffrage universel direct. Auparavant, ces derniers étaient désignés par les législatures des États.

^{23.} On pourra consulter à cet effet James E. Campbell (1986). « Presidential Coattails and Midterm Losses in State Legislative Elections», American Political Science Review, vol. 80, nº 1, p. 45-63, ainsi que James E. Campbell et Joe A. Sumners (1990). «Presidential Coattails in Senate Elections», American Political Science Review, vol. 84, nº 2, p. 512-524.

^{24.} Voir Marjorie R. Hershey et Paul A. Beck (2003). Op. cit., p. 281.

Tout d'abord, force est de constater que le système électoral est devenu, dans son ensemble, de plus en plus centré sur les candidats plutôt que sur les partis²⁵. Ceci implique en premier lieu que l'image personnelle d'un candidat a souvent plus d'importance auprès de l'électorat que son affiliation partisane. Par ailleurs, les partis ne sont plus la source principale – ni même une source importante, dans plusieurs cas – de financement pour les candidats, particulièrement au niveau fédéral²⁶. Tout comme le président, les candidats aux postes de sénateurs, représentants et gouverneurs doivent lancer leur campagne longtemps avant la tenue des élections primaires qui leur permettront de se présenter à l'échelle étatique ou locale. Ils connaissent donc des pressions similaires pour trouver un financement de longue haleine qui soit en mesure de compléter ce que les formations politiques peuvent leur fournir conformément aux lois régissant les dépenses électorales.

Ensuite, l'influence du leadership présidentiel dans les campagnes électorales législatives est mitigée par la séparation des processus de désignation des candidats au Congrès de ceux à la présidence. Les présidents en poste ne vont que très rarement se mêler des processus de sélection des autres candidats, si ce n'est pour parfois énoncer publiquement leur préférence pour un aspirant plutôt qu'un autre. Ce relatif désintéressement s'explique probablement autant par l'emploi du temps chargé du chef d'État que parce que les processus de sélection aux deux chambres du Congrès sont régis par des règles édictées par les États et non par des règles fédérales²⁷.

De plus, si les présidents font des apparitions publiques pour appuyer un candidat de leur parti au niveau étatique ou fédéral, il est pratiquement impossible de savoir si cet appui est déterminant dans l'issue du scrutin. Le soutien du président n'a, semble-t-il, jamais engendré un revirement des intentions de vote. Cependant, le président jouera un rôle plus important encore en acceptant d'appuyer les campagnes de levée de fonds. Toutefois les activités de financement auxquelles participent les chefs de l'Exécutif américain servent, le plus souvent, à garnir les coffres de l'organisation nationale de son parti: les fonds recueillis seront redistribués à plusieurs candidats. Des présidents comme John F. Kennedy, Ronald Reagan, George H. Bush, Bill Clinton et George W. Bush figurent en tête de liste des présidents ayant recueilli le plus de fonds pour les membres de leur parti²⁸.

^{25.} Cette idée est discutée par Martin P. Wattenberg (1991). The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s, Cambridge, Harvard University Press.

^{26.} Thomas E. Cronin et Michael A. Genovese (1998). Op. cit., p. 212, 215.

^{27.} Voir Jeffrey Cohen et David Nice (2003). Op. cit., p. 135. Les élections primaires par lesquelles les candidats au Congrès sont choisis sont ainsi totalement indépendantes de celles qui visent à choisir les candidats présidentiels.

^{28.} James W. Davis (1995). Op. cit., p. 129-130.

L'importance de la présidence dans le système politique américain permet tout au moins au chef de l'Exécutif d'user du prestige de sa fonction pour soutenir les élus de son parti au Congrès et dans les gouvernements des États fédérés.

N EXÉCUTIF AU-DESSUS DES PARTIS

La relation entre les présidents et leur parti a connu un revirement important au XXe siècle. Les présidents « modernes » ont ainsi été libérés à partir des années 1930 du joug des barons locaux de leurs formations politiques. Cependant, on constatera que cette évolution ne les a pas incités à revendiquer un rôle de chef de parti comparable à celui que peuvent détenir les premiers ministres dans un système parlementaire. Les présidents modernes, de Franklin Delano Roosevelt à George W. Bush, ont ainsi cherché à renforcer leur pouvoir exécutif, même si cela impliquait d'entrer directement en conflit avec les intérêts des organisations de leur parti. En réalité, la volonté de mettre en place un État providence, dans un premier temps, a amené Franklin D. Roosevelt et les présidents démocrates qui lui ont succédé à s'émanciper des structures traditionnelles de leur parti pour arriver à leurs fins. Parallèlement, la volonté de présidents républicains comme Richard Nixon ou Ronald Reagan de démanteler ce même État providence explique en grande partie pourquoi ces derniers ont également constaté qu'ils atteindraient plus facilement leur objectif en renforçant leur pouvoir exécutif plutôt qu'en s'appuyant sur leur parti.

Franklin Delano Roosevelt, le New Deal, et le Parti démocrate

Franklin Delano Roosevelt (FDR), est arrivé à la Maison-Blanche en 1933 avec un programme politique visant à sortir les États-Unis de la crise économique. Rapidement, le premier président démocrate depuis Woodrow Wilson allait se rendre compte que son propre parti était le premier obstacle sur la route menant aux réformes sociales et économiques qu'il jugeait alors nécessaire pour atteindre, toujours selon l'esprit des Pères fondateurs, une «Union plus parfaite²⁹ ». Comme tous les présidents réformateurs depuis la guerre de Sécession, FDR s'est aperçu dès les premiers mois de son administration qu'un choix insidieux s'offrait à lui. D'un côté, il pouvait s'en tenir à l'esprit de la

^{29.} Cette idée se retrouve en préambule de la Constitution américaine, qui débute ainsi: « Nous, Peuple des États-Unis, en vue de former une Union plus parfaite [...]». On pourra consulter le document entier, en français, à l'adresse http:// usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/funddocs/constfr.htm> (5 juin 2005).

Constitution et développer des compétences administratives « neutres³⁰ » dans le cadre d'une présidence subordonnée au Congrès. S'il choisissait cette voie, il perdait de facto la chance d'utiliser son parti comme une arme importante pour atteindre ses objectifs. D'un autre côté, Roosevelt pouvait penser utiliser pleinement le clientélisme pour donner une chance supplémentaire à ses projets de réforme. Ceci impliquait en contrepartie qu'il allait devoir s'appuyer sur les barons de son parti pour instaurer un modus operandi ressemblant à une discipline partisane à l'échelle nationale. Étant donné l'ampleur des réformes envisagées, Roosevelt aurait ainsi dû développer le spoils system à des niveaux jamais atteints auparavant.

L'expérience de Roosevelt face au Parti démocrate

L'expérience politique de Roosevelt³¹, avant qu'il n'obtienne la présidence, l'avait amené autant à critiquer qu'à utiliser la structure traditionnelle du Parti démocrate. Il avait commencé sa carrière comme un réformateur de tendance progressiste (tout comme son cousin Theodore), s'attaquant sans relâche aux «machines» partisanes et aux barons qui les gouvernaient. Il sera cependant battu aux première élections primaires sénatoriales tenues dans l'État de New York en 1914 à la suite des tractations des «barons de Tammany Hall³² », qui étaient directement visés par ses propos incendiaires. Plus tard, d'abord comme secrétaire à la Marine sous Wilson, puis comme gouverneur de l'État de New York, Roosevelt en vint à apprécier le travail accompli par les barons démocrates, qui avaient à leur disposition d'impressionnantes capacités organisationnelles³³. Comme gouverneur, Roosevelt prit ainsi l'habitude de consulter régulièrement les barons de Tammany Hall et les autres personnages importants de l'establishment du Parti démocrate new yorkais. C'est dans le plus grand respect envers les capacités des barons démocrates que Roosevelt réussira à obtenir la nomination du parti pour les élections présidentielles de 1932.

^{30.} Sur ce point, voir Sidney M. Milkis (1999). «Political Parties and Divided Democracy», dans Steven A. Shull (dir.), Presidential Policymaking: An End-of-Century Assessment, Armonk (NY), M.E. Sharpe, p. 84.

^{31.} La biographie politique classique de Franklin D. Roosevelt demeure encore de nos jours celle rédigée par James MacGregor Burns (1956). Roosevelt: The Lion and the Fox, New York, Harvest.

^{32.} Le Tammany Hall était le nom donné à l'organisation démocrate de la ville de New York ayant dominé la scène politique municipale pendant près de quatrevingt ans, de 1854 à 1934. Compte tenu du poids démographique très important de la ville par rapport au reste de l'État, les barons de Tammany Hall possédaient une ascendance importante sur l'ensemble du parti au niveau étatique.

^{33.} Voir Robert M. Eisinger (2003). The Evolution of Presidential Polling, Cambridge et New York, Cambridge University Press, p. 79.

Reconsidérer la relation entre la présidence et les partis

L'ampleur des réformes économiques et sociales à mettre en branle pour sortir les États-Unis de la Grande Dépression demandait cependant, selon Roosevelt, une réévaluation complète de la relation entre la présidence et le système partisan américain. Comme le rappelle le politologue Sidney Milkis, les projets de Roosevelt, qui en viendront a être connus sous le nom cumulatif de New Deal, se voulaient une sorte de deuxième Bill of Rights, qui ajouterait la sécurité face au chômage, à la maladie et à la pauvreté à la liste des droits dont devaient disposer tous les citoyens américains³⁴. Toujours selon Roosevelt, le système partisan, parce qu'il reposait sur les intérêts des organisations des partis, fragilisait démesurément la présidence face au Congrès et favorisait la décentralisation des pouvoirs au niveau fédéral³⁵. Le New Deal demandait pour sa part une réelle nationalisation du système politique guidé par des principes sociaux plutôt que politiques. Seule une impulsion émanant des l'Exécutif pourrait permettre d'atteindre cet objectif. Cette vision était en bonne partie influencée par les idées progressistes de Woodrow Wilson, mais elle allait beaucoup plus loin, en remettant en cause l'attachement traditionnel des démocrates aux principes d'autonomie individuelle, de gouvernement minimal et du droit des États composant l'Union³⁶.

Évidemment, l'aspiration de Roosevelt à faire évoluer la place de la présidence face aux autres institutions politiques n'allait pas se concrétiser sans heurts importants avec son parti, qui avait su profiter depuis le début du XIXe siècle du système tel qu'il existait alors. Lorsqu'il amorce la mise en œuvre de son programme électoral dès 1933, Roosevelt peut compter sur le soutien des membres de son parti au Congrès, qui lui demandent cependant en retour des «récompenses » pour leur loyauté³⁷. Sans reproduire complètement le modèle clientéliste de ses prédécesseurs, FDR n'aura d'autre choix que de s'appuyer dans un premier temps sur le spoils system. Pour contrôler ce système de clientélisme partisan, il réussit à nommer James Farley, ardent partisan du New Deal au poste de Postmaster General. Avec l'aide d'un organisateur politique du nom d'Emil Hurja, un pionnier des techniques de sondage d'opinion, Farley va mettre en place un rigoureux système de récompenses pour les élus et amis du parti démocrate. En étant dès lors à même d'évaluer les demandes clientélistes à la lumière de données statistiques, Farley sera en mesure de

^{34.} Sidney M. Milkis (1998). «The Presidency and Political Parties», dans Michael Nelson (dir.), The Presidency & the Political System, 5e édition, Washington, Congressional Quarterly Inc., p. 70.

^{35.} Sidney M. Milkis (1999). «Political Parties and Divided Democracy», op. cit.,

^{36.} Sidney M. Milkis (1998). «The Presidency and Political Parties », op. cit., p. 375-

^{37.} James W. Davis (1995). Op. cit., p. 121.

distribuer les «récompenses» là où les retombées positives pour le président – et non pour les caciques du parti – sembleront les plus évidentes. De plus, les mêmes données statistiques permettront au président d'avoir une vue d'ensemble de l'état du pays sans avoir à passer par les barons locaux³⁸.

Les réformes envisagées par Roosevelt ne cherchaient pas à dompter le système partisan. Pour que le New Deal soit appliqué uniformément à l'échelle nationale, et pour le préserver des aléas des alternances politiques, il devait trouver un point d'ancrage stable qui l'isolerait de la tourmente. C'est dans cet esprit que Roosevelt envisage d'accroître les effectifs de la bureaucratie pour contourner les faiblesses systémiques de la présidence face aux partis et au Congrès³⁹.

Les efforts de restructuration de la branche exécutive

Pour consolider les acquis du New Deal, Roosevelt déploiera donc, après sa réélection en 1936, maints efforts pour consolider les pouvoirs administratifs de la Maison-Blanche. Il présentera en 1937 au Congrès un projet de réorganisation de la branche exécutive du gouvernement (Executive Reorganization Bill), qui aurait assuré l'autorité présidentielle sur l'administration publique fédérale, en plus d'étendre son pouvoir aux commissions régulatrices de l'État, qui étaient jusqu'à ce moment indépendantes. De plus, il demandait au pouvoir législatif d'accorder une plus grande marge de manœuvre au président et aux agences exécutives pour pouvoir réorganiser les structures administratives et redéfinir leurs mandats, afin de faire face aux besoins générés par la mise en place des programmes du New Deal⁴⁰. Ce projet sera défait une première fois à la Chambre en 1938, lorsqu'une faction de représentants démocrates réalisera que Roosevelt cherchait à se doter des moyens de se passer de l'appui des élus de son parti au Congrès⁴¹. Un compromis sera conclu⁴², qui édulcorera la portée des réformes proposées, et permettra l'adoption de la Loi sur la réorganisation exécutive de 1939 (Executive Reorganization Act of 1939). Cette loi avalisera la création du Bureau exécutif du président (Executive Office of the President), réorganisera en profondeur le Bureau du budget (Bureau of the Budget, précurseur du Office of Management and Budget), et favorisera le contrôle présidentiel sur les modalités d'élargissement de

^{38.} Robert M. Eisinger (2003). Op. cit., p. 82-84.

^{39.} Voir Jeffrey Cohen et David Nice (2003). Op. cit., p. 137-138; ainsi que Sidney M. Milkis (1999). «Political Parties and Divided Democracy», op. cit., p. 84.

^{40.} Sidney M. Milkis (1998). «The Presidency and Political Parties », op. cit., p. 378-379.

^{41.} Ibid., p. 379.

^{42.} Pour les détails de cette partie de bras de fer entre Rossevelt et le Congrès, voir entres autres Paul Van Riper (1958). History of the United States Civil Service, Evanston, Row, Peterson.

la fonction publique⁴³. Toujours selon Sidney Milkis, la Loi sur la réorganisation de 1939 représente l'acte de naissance de la présidence institutionnelle, maintenant équipée pour gouverner hors des limites traditionnelles du processus politique établi, dont les considérations partisanes étaient indissociables⁴⁴.

Roosevelt, par une série de décrets présidentiels, réussira également à faire croître de manière importante la taille de la fonction publique fédérale, tout en s'assurant de la loyauté des nouvelles recrues aux idéaux du New Deal. Ainsi, il supervisera l'expansion du système méritocratique d'attribution des postes, qui imposera dès lors que les employés fédéraux soient recrutés en fonction de leurs capacités, non de leur relation avec une organisation partisane⁴⁵. Les privilèges du système méritocratique, qui permettait également l'avancement dans la bureaucratie fédérale, ont ensuite été octroyés à la majorité des fonctionnaires engagés avant 1939, car un nombre important d'entre eux avaient été recrutés pour gérer les programmes issus du New Deal46.

Le renforcement des capacités administratives de l'Exécutif a finalement facilité la distanciation du président par rapport aux partis politiques. Avec les réformes de 1939, le Bureau exécutif du président est devenu l'institution centrale de la présidence. Ce faisant, ce bureau a complètement miné l'influence des establishments de parti sur l'Exécutif. Depuis Roosevelt, les présidents ont pu s'appuyer sur leur Bureau exécutif pour entrer directement en relation avec les groupes d'intérêt formant leur coalition, pour trouver le personnel à placer dans la haute fonction publique et, surtout, pour planifier leur stratégie électorale de réélection 47.

^{43.} Sidney M. Milkis (1998). «The Presidency and Political Parties», p. 379.

^{45.} Pour une description détaillée des discussions de l'époque autour de ce système, voir Alice Campbell Klein (1940). Civil Service in Public Welfare, New York, Russell Sage Foundation.

^{46.} Voir Leonard D. White (1945), «Franklin Roosevelt and the Public Service», Public Personnel Review, vol. 6, nº 5, p. 142; ainsi que Harry Hoogenboom (2005). «Civil Service Reform», dans The Reader's Companion to American History, Boston et New York, Houghton Mifflin, disponible à l'adresse http://college. hmco.com/history/readerscomp/rcah/html/ah_017200_civilservice.htm> (5 juin 2005).

^{47.} Voir Sidney M. Milkis (1999). «Political Parties and Divided Democracy», op. cit., p. 83-84.

L'héritage des réformes de Roosevelt

Les présidents démocrates Harry Truman et John F. Kennedy vont marquer plus encore cette distance entre la Maison-Blanche et l'organisation de leur parti. Kennedy affirmera candidement que le parti démocrate est un outil utile pour gagner les élections, mais pas pour gouverner la nation⁴⁸. Dwight Eisenhower, de son côté, profitera des pouvoirs accrus de la présidence pour tenter de résister au Congrès qui essaie alors d'étendre la portée des réformes lancées par Roosevelt. Il ne connaîtra pas la même relation avec son parti que les présidents démocrates du milieu du siècle dernier. Deux raisons expliquent ce fait. Premièrement, Eisenhower ne s'est aucunement impliqué dans le parti républicain avant sa nomination comme candidat de ce parti en 1952. Deuxièmement, on constatera que le parti républicain de l'époque ne formait pas une force politique assez importante à l'échelle nationale pour être en mesure de défier ouvertement les programmes fondant l'État providence. Eisenhower utilisera ainsi sa position de chef informel des républicains pour tenter de maintenir en vie sa formation politique, dans un pays où la majorité des élus étaient dorénavant d'allégeance « social-démocrate » 49.

Lyndon B. Johnson mis en échec par son parti

Lyndon B. Johnson, qui succède à Kennedy en 1963, accentuera la césure entre la présidence et son parti. Son expérience personnelle, tant dans son Texas natal qu'à Washington, l'a rendu particulièrement amer et suspicieux à l'égard de l'establishment démocrate, et il était animé d'une véritable méfiance envers celui-ci. En particulier, son acharnement à vouloir imposer la fin de la ségrégation raciale à un parti qui régnait pratiquement sans opposition dans le Sud du pays depuis la fin de la «Reconstruction⁵⁰ » va l'amener à se heurter à une forte opposition de la part des démocrates sudistes au Congrès. Pour surmonter cet obstacle, Johnson va se faire le maître d'œuvre d'une innovation qui va servir à accroître la distance entre la présidence et l'influence des partis : les « groupes de travail » (task forces). Créés par décrets présidentiels et placés directement sous la supervision du

^{48.} Cité par James MacGregor Burns (1963). The Deadlock of Democracy: Four-Party Politics in America, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, p. 308-309.

^{49.} Aux États-Unis, on identifie la gauche politique comme «libérale» et la droite comme « conservatrice ». Sur le spectre politique européen, les « libéraux » américains se situeraient plus vers le centre-gauche que la gauche française, alors que les «conservateurs», seraient toutefois aussi à droite que leurs comparses britanniques.

^{50.} La période de la « Reconstruction » débute officiellement en 1867 avec le passage du Reconstruction Act au Congrès et se termine en janvier 1877. On considère souvent, à tort, que la Reconstruction s'étend de la fin de la guerre civile en 1865 à 1877, puisque les États du Sud sont occupés militairement tout au long de cette période.

Bureau exécutif du président ou du Bureau du budget, ces groupes réunis sur une base ad hoc ont été inventés par l'administration Johnson pour contourner directement le Congrès et le parti démocrate⁵¹. Le but d'un groupe de travail est d'étudier une question et de fournir au président des recommandations concrètes pour régler des problèmes précis. Le professionnalisme des gens choisis pour siéger dans ces groupes permet ainsi de bâtir des décisions présidentielles solides et étayées, susceptibles de faire face à une éventuelle opposition.

Johnson va également créer une nouvelle catégorie d'employés de la fonction publique fédérale, nommés au moyen de Noncareer Executive Assignments (NEA). Alors que Roosevelt avait déployé maints efforts pour assurer la professionnalisation de la fonction publique, dans le but d'affirmer son autonomie face à son parti, le procédé des nominations contractuelles politiques, les NEA, donne une plus grande marge de manœuvre à l'Exécutif pour imposer sa volonté à une bureaucratie réticente à exécuter les ordres reçus. Les personnes ainsi nommées pouvaient remplacer les hauts fonctionnaires récalcitrants sans avoir à passer par le système méritoire. Désignés directement par la Maison-Blanche, leur loyauté envers le président surpasserait toujours leur attachement à la culture spécifique à telle ou telle bureaucratie.

Les tentatives de Johnson pour accroître les pouvoirs de la présidence ne résoudront pas tous ses problèmes. En tournant le dos à son organisation partisane, il s'est privé des ressources qui lui auraient permis d'obtenir plus de soutien pour les réformes sociales lancées sous le nom de Great Society. Qui plus est, en adoptant une attitude ouvertement hostile face à son parti et à son organisation nationale, Johnson a perdu l'appui et l'enthousiasme d'une bonne partie de ses membres à l'échelle du pays. Avec les déboires qu'il a parallèlement connus avec l'intervention militaire au Vietnam, il s'est retrouvé dans une situation intenable à l'aube des élections présidentielles de 1968. Devant la possibilité de voir son parti lui refuser la nomination, il abandonne la course dès le 31 mars 1968.

L'isolement de la présidence et la résurgence du parti républicain

Jusqu'à la fin des années 1960, les opposants à l'État providence, issus principalement du parti républicain, étaient également opposés à la montée en puissance de la présidence moderne par rapport aux autres branches du gouvernement fédéral et aux gouvernements des États fédérés. Vers la fin de l'administration Johnson, cependant, le parti

^{51.} Sidney M. Milkis (1998). «The Presidency and Political Parties », op. cit., p. 382.

républicain en vint à considérer que la prééminence de la présidence dans le système politique pouvait devenir une arme redoutable pour contrer les programmes sociaux⁵². En accédant à la Maison-Blanche, Richard Nixon semblait bien avoir l'intention d'utiliser ses pouvoirs étendus pour faire reculer les mesures sociales mises en place dans les trente-cinq années précédentes. Il devra se rendre compte, cependant, que le président n'avait certainement pas un contrôle absolu sur le système politique. D'un côté, il a été mis en échec par un Congrès fermement démocrate et jaloux des prérogatives que lui accorde la Constitution. En période de cohabitation, les législateurs pouvaient s'en remettre à cette dernière pour justifier leur refus d'avaliser les projets conservateurs du président. D'un autre côté, Nixon a fait la pénible expérience d'une bureaucratie fédérale particulièrement attachée aux idéaux du New Deal et de la Great Society⁵³. Malgré sa capacité à placer des gens loyaux à la Maison-Blanche à la tête d'agences exécutives par le biais des NEA, il ne réussira pas à manipuler la machine administrative. Le rêve de Roosevelt se réalisait donc: ses réformes étaient devenues imperméables aux aléas de la politique habituelle de Washington. Le parti de Nixon ne lui était presque d'aucun secours pour faire reculer les politiques libérales.

Le départ de Nixon, suite au scandale du Watergate, n'allait pas favoriser un rapprochement entre républicains et démocrates, ni même entre la présidence et le Congrès. Gerald Ford, qui succédera à Nixon, connaîtra les mêmes problèmes que lui. Jimmy Carter, pour sa part, aura plus de chance que ses prédécesseurs républicains, partageant les affinités de la bureaucratie⁵⁴, des législateurs du Congrès (toujours à majorité démocrate autant à la Chambre qu'au Sénat) et des gouvernements des États fédérés pour la défense des programmes sociaux. Mais là où Roosevelt et Johnson ont renforcé et utilisé leur position privilégiée pour mettre en branle des réformes importantes, Carter se contentera des acquis antérieurs et ne cherchera pas à promouvoir des mesures sociales. Ceci lui permettra de rester en termes relativement amicaux avec les élus de son parti tout au long de son mandat, du moins en ce qui concerne les questions internes.

^{52.} Ibid., p. 385.

^{53.} Marjorie R. Hershey et Paul A. Beck (2003). Op. cit., p. 287.

^{54.} En ce qui concerne la bureaucratie fédérale, Carter se fera le champion en 1978 du Civil Service Reform Act, qui cherchera à consolider le système méritoire et à alléger le système de protection des employés fédéraux, qui était devenu une bureaucratie chapeautant la bureaucratie. Voir à ce sujet Alan K. Campbell (1980). «Civil Service Reform as a Remedy for Bureaucratic Ills», dans Carol H. Weiss et Allen H. Barton (dir.), Making Bureaucracies Work, Beverly Hills et Londres, Sage Publications, p. 153-174.

Reagan et la « résurrection » du parti républicain

La décennie 1980 va être une période de changements importants, initiés par l'arrivée à la Maison-Blanche de Ronald Reagan et d'un parti républicain transformé. Éloigné du pouvoir et généralement minoritaire sur l'ensemble du territoire américain, le parti républicain de la fin des années 1970 va s'en prendre au gigantisme de l'État fédéral et proposer un retour à un rôle beaucoup plus modeste pour le gouvernement central. Grâce aux efforts de son directeur national William Brock, le GOP (Grand Old Party, ainsi que l'on surnomme le parti républicain) va, entre 1976 et 1980, se moderniser considérablement, et son comité national va devenir un organe dynamique, dictant une ligne partisane réellement nationale. Fort d'une coalition partisane rassemblant la quasi-totalité des forces conservatrices du pays et soudée par une cohérence programmatique qui avait manqué au parti depuis les années 1930, Reagan va utiliser avec beaucoup plus d'habileté que Nixon et Ford les pouvoirs de la présidence pour tenter de renverser les mesures issues du New Deal et de la Great Society. C'est ainsi qu'il mettra sur pied quelques groupes de travail dont le but sera de réviser l'ensemble des réglementations fédérales. Par exemple, la Task Force on Regulatory Relief, présidée par le vice-président Bush et chargée de remédier à l'inflation normative, réévaluera les règles du fonctionnement des agences fédérales en proposant leur abrogation ou leur assujettissement à une logique de coûts/bénéfices.

Plus que tous ses prédécesseurs depuis Roosevelt, Reagan utilisera sa popularité personnelle pour tenter de consolider son parti à l'échelle nationale. Parallèlement, il encouragera les efforts agressifs du comité national républicain pour étendre l'emprise républicaine à tous les niveaux de la politique américaine. Ces efforts porteront leurs fruits: en 1985, pour la première fois depuis les années 1940, le parti républicain contrôlera environ la moitié des gouvernements des cinquante États composant l'Union⁵⁵. La popularité de Ronald Reagan auprès de l'électorat lui permettra également de forcer les législateurs démocrates à évaluer les risques qu'il y avait à vouloir s'opposer à son programme conservateur⁵⁶. Grâce à son charisme et à la confiance de l'organisation nationale de son parti, Reagan aura finalement réussi à ébranler les bases de l'État providence, malgré tous les efforts investis dans les années 1930 pour le protéger contre ce genre d'assaut conservateur.

George H.W. Bush, pour sa part, tentera de profiter de cette brèche pour faire reculer encore un peu plus les programmes sociaux. Sa stratégie ressemblera en tous points à celle de Reagan. Il mandatera

^{55.} Voir Thomas E. Cavanaugh (1985). «The New Two-Party System», dans John E. Chubb et Paul E. Peterson (dir.), The New Direction in American Politics, Washington, Brookings Institution.

^{56.} Sidney M. Milkis (1998). «The Presidency and Political Parties », op. cit., p. 387.

différents groupes de travail pour formuler des recommandations prônant l'abandon de plusieurs règles qui avaient été mises en place pour protéger les droits acquis au travers des réformes sociales antérieures. Il déploiera également de nombreux efforts pour consolider plus encore les assises républicaines à l'échelle nationale. Dépourvu des capacités rhétoriques de son prédécesseur, cependant, George H. Bush ne sera pas en mesure de s'allier facilement le Congrès, toujours contrôlé par les démocrates⁵⁷.

Bill Clinton, George W. Bush et les nouveaux partis démocrates et républicains

Depuis Roosevelt, c'est probablement le président Bill Clinton qui a le plus transformé la vision du parti démocrate sur la place de l'État dans la vie de ses concitoyens. Alliant certaines idées conservatrices caractéristiques des républicains des années Reagan⁵⁸ avec l'héritage de Franklin Roosevelt et de Lyndon Johnson, Bill Clinton a tenté de faire des démocrates le parti de la conciliation nationale, résolument centriste, à même de freiner la montée inexorable du parti républicain. L'idée principale de Clinton était que les efforts démocrates antérieurs, qui avaient établi la dépendance des citoyens à l'égard d'un État gigantesque pour assurer leur sécurité économique et sociale, étaient allés trop loin. L'État issu du New Deal et de la Great Society avait miné la solidarité traditionnelle de la société américaine, qui impliquait la présence d'obligations mutuelles entre les individus, ainsi qu'entre ces derniers et le gouvernement⁵⁹. La présidence pouvait, encore une fois, servir de point d'ancrage pour de nouvelles réformes susceptibles de corriger ces travers. Pour Clinton, l'État devait adopter une véritable rigueur budgétaire, sans quoi sa capacité à long terme de pourvoir aux besoins des personnes les plus vulnérables serait irrémédiablement minée. Cette démarche demanderait donc de réévaluer la pertinence de certains programmes, et surtout la manière dont l'assistance sociale et économique de l'État serait attribuée.

Cette approche ne faisait certainement pas l'unanimité à l'intérieur du parti démocrate. En fait, Clinton était issu d'une aile minoritaire du parti, le Democratic Leadership Council, rassemblé sous son égide dans les années 1980 alors qu'il était gouverneur de l'Arkansas. Il avait réussi à obtenir la nomination du parti en 1992 beaucoup plus par la force de son organisation personnelle et de sa personnalité

^{57.} Ibid., p. 390.

^{58.} Telles la lutte contre la criminalité, la rigueur fiscale ou la réévaluation de l'administration de services sociaux comme l'assurance maladie. Clinton sera souvent présenté comme un Reagan democrat, un démocrate admirant Reagan.

^{59.} Dans cette optique, voir Bill Clinton et Al Gore, à l'aube de la campagne présidentielle de 1992, Putting People First: How We Can All Change America, New York, Times Books.

politique que par un discours conforme aux idées dominantes dans son parti. Une fois président, cette distance prise à l'égard des positions démocrates traditionnelles allait dans un premier temps le conduire à affronter une Chambre des représentants jalouse des programmes sociaux mis en place depuis les années 1930. Ainsi, son projet initial de réforme de l'assurance-santé, confié au Health Care Task Force mené par Ira Magaziner et la première dame du pays, Hillary Rodham Clinton, sera rejeté par l'ensemble du Congrès⁶⁰.

En 1994, Clinton devra assister impuissant à la conquête de la Chambre des représentants par le parti républicain lors des élections de mi-mandat, une première depuis 1955. Cette Chambre, menée par son puissant speaker Newt Gingrich, a immédiatement montré son attachement profond aux principes économiques conservateurs, proposant entre autres l'abolition du programme Medicare⁶¹, la fin de plusieurs réglementations environnementales, ainsi que des baisses d'impôt destinées aux détenteurs d'actions et d'obligations⁶². Paradoxalement, ce militantisme extrême de la part des législateurs républicains va faire apparaître les idées centristes de Clinton comme un compromis plus raisonnable à la fois pour son parti et le reste de la population. Après avoir remporté un bras de fer important avec le Congrès en 1995 concernant le budget fédéral, Clinton aura un peu plus de marge de manœuvre lors de son second mandat pour faire avancer ses politiques de « triangulation⁶³ ». Il sera cependant grandement aidé par la période de croissance économique qui a marqué la seconde moitié des années 1990 en Occident. Sans avoir à relever les taux d'imposition, les revenus supplémentaires recouvrés par l'État lui permettront de continuer à investir dans les programmes sociaux sans générer de déficits⁶⁴.

^{60.} Sur ce projet avorté, voir Theda Skocpol (1996). Boomerang: Clinton's Health Security Effort and the Turn Against Government in U.S. Politics, New York, W.W. Norton & Co.

^{61.} L'assurance-santé universelle n'existe pas aux États-Unis. Le programme Medicare vise à protéger les plus pauvres des personnes âgées et des personnes avec des handicaps physiques, qui sont incapables de souscrire à un régime d'assurance personnel. Pour de plus amples renseignements, voir le site Internet officiel de Medicare, à l'adresse http://www.medicare.gov (5juin 2005).

^{62.} Voir Sidney M. Milkis (1999). «Political Parties and Divided Democracy», op. cit., p. 91-92.

^{63.} Ce terme renvoie à l'idée de «troisième voie », avancée par le premier ministre britannique Tony Blair à partir de 1997, et qui est inspirée des écrits du politiste Anthony Giddens. Voir Anthony Giddens (1998). The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Malden (Mass.), Polity Press.

^{64.} Voir BBC News (2001). Bill Clinton's Economic Legacy, disponible à l'adresse http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/1110165.stm (5 juin 2005).

George W. Bush et le triomphe des conservateurs

George W. Bush, finalement, représente probablement la culmination des tendances conservatrices exprimées par le Parti républicain depuis les années 1980. Tout comme les conservateurs économiques des administrations Ronald Reagan et George H. Bush, l'administration George W. Bush s'est montrée favorable à la déréglementation et aux réductions d'impôts. Cependant, là où ses prédécesseurs républicains avaient concu le recul des programmes libéraux comme le corollaire indissociable d'une diminution de l'appareil étatique, le mouvement conservateur mené par George W. Bush ne cherchera pas pour autant à réduire la taille de l'État. Il voudra surtout transformer la manière dont celui-ci intervient dans le domaine social. Du moment où les programmes sont remaniés de manière à favoriser les politiques conservatrices visant à préserver la structure traditionnelle de la famille et du mariage, et à promouvoir les valeurs traditionnalistes dans l'espace public, le conservatisme de G.W. Bush, proche des intérêts de la droite chrétienne qui forme l'un des piliers de son appui populaire, ne voit plus l'intérêt de se priver de l'appareil fédéral pour faire avancer sa cause⁶⁵. Favorisé par un Congrès complètement contrôlé par le Parti républicain, par une majorité de gouvernements fédérés acquis à ses idées, ainsi que par un environnement politique où, après le 11 septembre 2001, la présidence est considérée comme la mieux placée pour protéger les Américains des menaces externes, George W. Bush n'a pas connu jusqu'à maintenant d'obstacle important à ses projets sociaux et économiques. Il aura ainsi réussi un tour de force, en faisant converger les intérêts des conservateurs économiques avec ceux des conservateurs sociaux dans une lutte commune contre l'État providence imaginé par Roosevelt. Pour ce faire, il aura été assez habile pour profiter des avantages qui lui sont procurés par la position prééminente de la présidence dans le système politique, à même de récompenser ses alliés au Congrès et dans les États fédérés pour ainsi s'assurer de son succès.



La relation qu'entretiennent les présidents avec leur parti est complexe, parfois houleuse et, de ce fait, affecte la capacité des présidents à mener leur organisation partisane. En effet, l'électorat américain s'attend d'un candidat au poste de président qu'il sache faire montre d'un véritable esprit d'équipe, et son attachement à un parti atteste du fait qu'il est capable de se dévouer à une cause plus grande que le seul désir de diriger la république. Cependant, la population préfère un chef d'État impartial, capable de se tenir au-dessus de la mêlée

^{65.} Voir Gary Mucciaroni et Paul J. Quirk (2004). « Deliberations of a "Compassionate Conservative" », dans Colin Campbell et Bert A. Rockman (dir.), The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects, Washington, CQ Press, p. 169-173; ainsi que Andrew Sullivan (2005). « Crisis of Faith », The New Republic, vol. 232, nº 4711-4712, p. 18.

partisane. Le prestige du poste présidentiel, dans cette logique, devrait être suffisant pour permettre au président de mener la nation. Dans un contexte où les partis politiques sont généralement perçus de manière négative par une bonne partie de l'électorat, qui craint depuis longtemps que ces organisations se préoccupent de leurs propres intérêts plutôt que du bien commun, il n'est pas surprenant de constater que les présidents modernes préfèrent entrer directement en contact avec la population plutôt que de passer par l'intermédiaire des partis politiques. Depuis le passage de Franklin D. Roosevelt à la Maison-Blanche, les présidents ont également été en mesure d'échapper à la dure tutelle que les partis exerçaient sur eux. En développant une administration fédérale, condition sine qua non du succès des politiques du New Deal, Roosevelt a été en mesure de pourvoir la présidence d'un outil extrêmement précieux pour s'émanciper des organisations locales de son parti. La liberté ainsi acquise n'a cependant pas toujours été bénéfique pour ses successeurs. Tant Johnson que Nixon se sont retrouvés isolés dans le système politique pour des raisons de politique partisane. Alors que Johnson a cherché à ignorer les réticences des membres de son parti sur la question des droits civiques, Nixon a tenté de contourner la bureaucratie exécutive et le Congrès, trop libéraux à son goût. Chacun a durement payé ses initiatives. Depuis les années 1980, les présidents se sont plus ou moins réconciliés avec leur parti, alors que les organisations nationales se sont modernisées et ont accepté que leur chef serve ses intérêts avant ceux de l'organisation. Les partis ont été récompensés de cette déférence en retrouvant une place importante dans les préoccupations du président. Ce dernier a compris de son côté à quel point l'aide des membres de son parti au Congrès ou dans les États fédérés pouvait être utile pour atteindre ses objectifs. Le président exerce donc toujours un véritable leadership sur son parti, bien que sa nature ait grandement évolué tout au long de l'histoire des États-Unis, et de manière toujours plus rapide depuis le XX^e siècle.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

COHEN, J. et D. NICE (2003). The Presidency, New York, McGraw-Hill.

CRONIN, T.E. et M.A. GENOVESE (1998). The Paradoxes of the American Presidency, New York et Oxford, Oxford University Press.

DAVIS, J.W. (1995). The American Presidency, 2e éd., Westport, CT, Praeger.

HERSHEY, M.R. et P.A. BECK (2003). Party Politics in America, 10° éd., New York, Longman.

MILKIS, S.M. (1999). «Political Parties and Divided Democracy», dans S.A. Shull (dir.), Presidential Policymaking: An End-of-Century Assessment, Armonk (NY), M.E. Sharpe, p. 79-97.

MILKIS, S.M. (1998). «The Presidency and Political Parties», dans M. Nelson (dir.), The Presidency & the Political System, 5e éd., Washington, CQ Press, p. 374-407.



Les symboles de la présidence

Julien Tourreille

Air force One, la Maison-Blanche, le Bureau ovale, le mont Rushmore, le sceau présidentiel sont autant d'images qui évoquent la présidence américaine. Véhiculées dans les fictions cinématographiques et autres séries télévisées ou présentes lors des apparitions publiques des présidents, ces images contribuent à façonner chez la population américaine, mais aussi à l'étranger, l'idée que le président des États-Unis dispose de pouvoirs considérables. Dans un système politique reposant sur le principe de l'équilibre des pouvoirs assortis de checks and balances, les outils et les représentations de la présidence sont autant de ressources symboliques qui ont une dimension politique indiscutable.

LE MONT RUSHMORE

Les visages de quatre présidents américains, George Washington, Thomas Jefferson, Theodore Roosevelt and Abraham Lincoln, sont gravés sur une façade des montagnes Black Hill du Dakota du Sud. Conçu en 1923, le projet a été réalisé par le sculpteur Gutzon Borglum et a été achevé en 1941. C'est l'historien Doane Robinson qui est à l'origine de cette réalisation titanesque: il voulait à la fois attirer le tourisme dans son État et honorer la mémoire de grands symboles de la nation américaine.

D'après Mount Rushmore National Memorial, National Park Service, U.S. Department of the Interior, en ligne: rhitp://www.nps.gov/moru/park_history/carving_hist/carving_ history.htm> (20 juin 2005).

Les symboles peuvent être définis comme des instruments de simplification de faits, événements, enjeux et valeurs politiques utilisés par des acteurs politiques. Ils mettent ainsi inévitablement en relief certains aspects, de préférence les plus positifs, de ces faits et acteurs1. Dès lors, les symboles ne sont ni des actions, ni des décisions politiques à proprement parler, mais leur usage façonne l'image que le public développe d'un acteur ou d'un fait politique². Dans la lignée de l'ouvrage de Richard Neustadt, Presidential Power and the Modern Presidents³, les symboles doivent être considérés comme un ensemble de ressources permettant au président de s'imposer dans le jeu politique afin de remplir efficacement les responsabilités, considérables, qui lui incombent. L'usage des symboles de la présidence américaine répond donc à un double objectif: renforcer la position du président dans un environnement complexe et compétitif et accroître sa capacité

^{1.} George Edwards et Stephen Wayne (2003). Presidential Leadership. Politics and Policy Making, 6e édition, New York, Thomson-Wadsworth, p. 131

^{2.} Jeffrey Cohen et David Nice (2003). The Presidency, Boston, McGraw-Hill, p. 224-225.

^{3.} Richard Neustadt (1990, réédition). Presidential Power and the Modern Presidents: the Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, New York, Free Press, 371 p.

d'influence politique. Il est alors possible de distinguer deux types de symboles: ceux servant à renforcer l'institution présidentielle, d'une part et ceux étant des outils de promotion des politiques initiées par le président, d'autre part.

La présidence a considérablement évolué par rapport à sa conception originelle. Les changements de contextes, l'imagination et la détermination des titulaires successifs de la plus haute fonction politique des États-Unis ont modifié la conception et la pratique de la présidence⁴. Des débuts de la république en 1789 à l'avènement de la présidence moderne au début du XXº siècle, les symboles ont d'abord permis la consolidation de l'institution présidentielle. Contribuant à structurer l'image de la présidence, les symboles sont également devenus des ressources utilisées par les présidents pour accroître leur influence dans le jeu politique américain. Cependant, cette utilisation est délicate.

LE SCEAU PRÉSIDENTIEL



Le sceau présidentiel se retrouve au bas des documents officiels mais aussi sur le tapis du Bureau ovale. Il est bordé de 50 étoiles, symboles des 50 États fédérés. L'aigle, au centre, est le symbole de la fédération, avec au-dessus, la devise de la république, « E Pluribus Unum ». Dans sa serre droite, l'aigle tient une branche d'olivier et dans sa serre gauche treize flèches blanches, qui représentent les treize colonies fondatrices. Initiale-

ment, l'aigle tournait la tête vers les flèches mais Truman a demandé à ce que désormais il regarde la branche d'olivier, symbole de paix.

ES SYMBOLES, RESSOURCES AU SERVICE DU RENFORCEMENT D'UNE INSTITUTION FAIBLE

Soucieux de fonder la légitimité du pouvoir sur la souveraineté populaire et d'éviter une concentration de celui-ci entre les mains d'une seule personne, les Pères fondateurs construisirent un système politique reposant sur la séparation et l'équilibre du pouvoir. L'exécutif, dont le président est l'unique titulaire, n'est alors pas le moteur du dispositif. Il est en concurrence avec le judiciaire et surtout le législatif, exercé par le Congrès. Une lecture stricte du texte constitutionnel pourrait donc donner l'impression que la présidence américaine est une institution faible. Dès George Washington, les présidents successifs

^{4.} Claude Corbo (2004). Les États-Unis d'Amérique – Les institutions, Tome 2, Montréal, Septentrion, p. 222.

vont cependant utiliser les ressources symboliques de l'institution afin de renforcer la présidence. Ce changement dans la configuration du système politique des États-Unis est acquis avec l'avènement de la présidence moderne dans la première moitié du XXe siècle. Arthur Schlesinger parla ainsi en 1973 de la présidence « impériale⁵ ».

La présidence: de l'institution honorifique au symbole du pouvoir

La présidence est initialement perçue comme une charge assumée par des serviteurs dévoués et est conçue comme l'incarnation de l'unité de la jeune nation américaine. En effet, le président est le seul représentant élu par l'ensemble de la population. Ces deux ressources symboliques majeures, ainsi que la pratique des premiers présidents vont servir de fondements au renforcement progressif de l'institution présidentielle.

De la présidence détachée au président engagé

Aux débuts de la république, la présidence apparaît avant tout comme une fonction détachée des jeux politiques entre factions rivales. Seule figure politique élue qui représente l'ensemble de la nation américaine, le président ne doit pas alors, en théorie et dans la conception originelle, s'impliquer dans la vie politique quotidienne. Le cas d'Andrew Johnson (qui accède au pouvoir à la suite de l'assassinat de Lincoln et y restera de 1865 à 1869) est révélateur. Sa participation active à la campagne électorale de mi-mandat en 1866 lui valut d'être accusé de dégrader la fonction présidentielle et de menacer la stabilité et l'unité de la République⁶. Ceci alimenta en grande partie la procédure de destitution (impeachment) qui fut initiée à son encontre. Par ailleurs, les présidents américains du XIXº siècle concevaient leur fonction comme une charge et non comme un exercice agréable du pouvoir⁷. Malgré la popularité de la thèse de Barber sur le caractère des présidents⁸, cette conception négative de la charge présidentielle ne se réduit pas à un simple trait psychologique. Elle résulte d'un environnement politique et culturel particulier. Afficher son bonheur d'être président était considéré au XIX^e siècle comme indigne de la fonction. Les présidents

^{5.} Arthur Schlesinger Jr. (1973). The Imperial Presidency, New York, Houghton Mifflin, 588 p.

^{6.} Keith Whittington (2000). « The Rhetorical Presidency, Presidential Authority, and Bill Clinton», dans Phillip G. Henderson (dir.), The Presidency. Then and Now, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, p. 203.

^{7.} Richard Ellis (2003). « The Joy of Power: Changing Conceptions of the Presidential Office », Presidential Studies Quarterly, vol. 33, n° 2, p. 269-290.

^{8.} James David Barber (1992). The Presidential Character, 4e édition, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Washington, Adams, Jefferson, Jackson, manifestèrent tous un désagrément certain à exercer une charge qui consumait leur énergie. De plus, le processus de désignation des candidats à la présidence ne les impliquait guère directement dans la campagne électorale. Ce sont les partis politiques qui s'en chargent. Les candidats restent alors enfermés dans un silence qui magnifie leur dignité et leur permet de se présenter comme d'humbles serviteurs de la nation appelés par le peuple9. Cette présentation de la présidence comme une charge à assumer, un sacrifice à accepter a, en fait, renforcé la puissance symbolique, la solennité de cette institution.

Cette puissance symbolique, reposant sur les idées d'incarnation de l'unité nationale et de charge assumée par des serviteurs dévoués, a favorisé l'élargissement des pouvoirs de la présidence. Trois postures présidentielles majeures ont favorisé cette évolution¹⁰. Premièrement, la figure du commandant en chef des forces armées (compétence prévue par l'article II.2.1 de la Constitution) a permis à la présidence de s'imposer comme le symbole de la défense des valeurs, du peuple et du territoire américains, particulièrement en temps de crise. Deuxièmement, représentant de la nation américaine, le président engage la responsabilité des États-Unis sur la scène internationale. Cette fonction a fait du président l'architecte en chef de la politique étrangère américaine et a également, voire surtout, renforcé son prestige et son autorité sur la scène intérieure. Troisièmement, alors que George Washington n'utilisa que deux fois le droit de veto présidentiel et ne présenta que trois propositions de lois, l'émergence de la présidence moderne a transformé le pouvoir exécutif en véritable chef d'orchestre de l'activité législative. Aujourd'hui, l'attention et les attentes se focalisent ainsi sur l'agenda législatif de la présidence et la façon dont le président va parvenir à le promouvoir au Congrès. Ce dernier n'est plus le lieu privilégié de production des lois, mais un contrepouvoir aux aspirations législatives émanant de la Maison-Blanche.

Malgré un texte constitutionnel qui cherchait à limiter la concentration des pouvoirs entre les mains d'une seule personne, la présidence est devenue nettement plus puissante que ce que les Pères fondateurs avaient conçu. Cette évolution résulte des transformations dans les situations économiques, sociales, politiques, internes autant qu'internationales qui ont eu lieu depuis 1787. La conception et la pratique des premiers présidents a joué un rôle majeur dans le renforcement progressif de l'institution présidentielle.

^{9.} Richard Ellis, ibid.

^{10.} Ces exemples sont notamment développés par Thomas Patterson (2004). We the People. A Concise Introduction to American Politics, 5e édition, Boston, McGraw-Hill, p. 368-369.

La construction d'un symbole: le poids des premiers présidents dans l'évolution de la fonction

Même si le consensus rapidement trouvé autour de George Washington comme premier président a considérablement déterminé la nature de cette institution, les débats lors de la convention de Philadelphie chargée de rédiger la Constitution des États-Unis furent nombreux concernant la présidence¹¹. Les principaux participants à ces discussions (Madison, Wilson, Morris...) considéraient le président comme l'expression de l'unité de la nation et comme le garant de l'intérêt général. Partageant la crainte que le pouvoir législatif soit divisé par les querelles partisanes et paralysé par la défense d'intérêts particuliers antagonistes, ils étaient dans l'ensemble favorables à un pouvoir exécutif fort.

Le flou du texte constitutionnel quant aux compétences de la présidence aurait pu affaiblir cette institution par rapport au pouvoir législatif dont les compétences sont exhaustivement décrites dans l'article I de la Constitution. Cependant, il se dégage de la convention de Philadelphie que les rédacteurs les plus influents de la Constitution partageaient l'idée d'une présidence forte. Cette conception fut validée par la pratique des premiers présidents, en particulier Washington et Jefferson, pratique qui constitue un modèle à partir duquel l'ensemble des présidents ont développé par strates successives les pouvoirs de la présidence. Premier président des États-Unis, George Washington a considérablement marqué la conception de la présidence. Son statut de héros de la guerre d'Indépendance lui a permis d'inscrire la présidence dans le paysage politique américain et d'éviter que la fonction ne soit totalement submergée par le Congrès¹². Partisan d'une lecture stricte de la Constitution, mais aussi d'un pouvoir exécutif fort, Washington s'attacha à faire de la présidence le symbole de la représentation de l'ensemble de la nation américaine. «Chef d'État », il ne se considérait pas comme un chef politique engagé dans les querelles politiques et les oppositions entre les diverses factions politiques qui agitaient le Congrès. Repris par Jefferson, et permanent depuis, ce modèle du président «chef d'État» se traduit, au XIXe siècle, par un nombre réduit d'apparitions publiques et de discours présidentiels. Les thèmes de ces derniers ne sont guère polémiques: ils s'articulent autour de l'énonciation de principes et de valeurs communes, de la mise en avant de l'unité nationale, et des questions constitutionnelles. De plus, de Thomas Jefferson à Woodrow Wilson, soit pendant plus de 100 ans, les présidents s'expriment avant tout par écrit, traduisant ainsi le retrait de l'institution présidentielle, mais aussi sa solennité.

^{11.} Sur l'influence des principaux personnages ayant participé à la convention de Philadelphie, voir Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 15-18.

^{12.} Claude Corbo, op. cit., p. 230.

LES DOCTRINES PRÉSIDENTIELLES

Les doctrines présidentielles illustrent l'influence historique que les décisions et valeurs mise en avant par certains présidents peuvent avoir sur les politiques mises en œuvre par leurs successeurs, particulièrement en matière de politique étrangère. Au cours du XXe siècle, la quasi-totalité des présidents ont élaboré leur doctrine. Nous ne mentionnerons ici que quelques-unes des plus notables.

La première est celle de George Washington, exposée lors de son départ de la présidence en 1796 : la Farewell Address. Dans ce texte, Washington invite ses concitoyens et ses successeurs à ne pas «engager les États-Unis dans des alliances permanentes avec quelque partie du monde que ce soit ». La doctrine Washington peut ainsi être considérée comme un fondement de l'isolationnisme et de la méfiance des États-Unis vis-à-vis des institutions internationales.

Énoncée en 1823, la **doctrine Monroe** déclare que la totalité du continent américain ne saurait être le théâtre des ambitions coloniales des puissances européennes. Complétée par le Corollaire Roosevelt de 1904 qui affirme le droit des États-Unis à intervenir sur le continent américain pour défendre leurs intérêts nationaux, cette doctrine a été cependant peu évoquée explicitement. Lors de la Crise des missiles en octobre 1962 par exemple, Kennedy fonda sa demande de retrait des missiles soviétiques de Cuba sur d'autres bases diplomatiques.

Présentés dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 1918, les 14 points de Wilson posent les jalons de la sécurité collective dans les relations internationales. Cette sécurité collective se traduit par une diplomatie publique (par opposition aux négociations secrètes) et sa gestion est assurée par une organisation internationale, la Société des Nations avant 1939, puis les Nations Unies depuis 1945. Reposant sur l'idéal de la paix démocratique, la doctrine Wilson ne suscita pas l'adhésion du Congrès lors de sa promulgation. Celuici rejeta en effet le Traité de Versailles qui se fondait en partie sur ses principes pour organiser la scène internationale au lendemain de la Première Guerre mondiale. La doctrine Wilson conserve cependant une influence forte, George W. Bush s'en étant même réclamé lors de l'intervention en Irak en 2003.

La doctrine Truman constitue le fondement de la politique étrangère américaine pendant la Guerre froide. Elle s'appuie sur le « Long Télégramme » rédigé en 1946 par George Kennan, diplomate américain en poste à Moscou. Celuici expose alors que la nature de l'URSS est d'accroître son influence au détriment des États-Unis dans les régions d'importance stratégique pour ces derniers. Le président Truman expose devant le Congrès en mars 1947 que les États-Unis doivent donc endiguer cet expansionnisme, en premier lieu en Europe. Le Plan Marshall, destiné au redressement économique de l'Europe de l'Ouest, est une application concrète de la doctrine Truman.

Suite aux attentats du 11 septembre 2001, George W. Bush considère que la dissuasion et l'endiguement, piliers de la politique étrangère américaine pendant la Guerre froide, ne sont plus efficaces pour lutter contre le nouvel ennemi des États-Unis : le terrorisme. Formulée dans le document sur la Stratégie de Sécurité Nationale de septembre 2002, la doctrine Bush dispose que les États-Unis se réservent le droit de déclencher une action préventive contre tout pays qui constituerait une menace d'attaque terroriste, chimique, bactériologique ou nucléaire. L'intervention militaire en Irak au printemps 2003 est une application de cette doctrine.

Sources: Michael Nelson (2004). The Evolving Presidency, 2e édition, Washington, CQ Press, 289 p.; Ivo Daalder, James Lindsay (2003). America Unbound. The Bush Revolution in Foreign Policy, Washington Brookings Institution Press, 246 p.

La pratique des premiers présidents, particulièrement Washington et Jefferson qui concevaient leur mission avant tout comme honorifique et garante de l'unité nationale, a profondément marqué l'exercice de la fonction présidentielle. Ainsi, les présidents successifs se sont appuyés sur ces modèles, sur quelques pouvoirs constitutionnels, particulièrement celui de s'adresser au Congrès, et sur le contexte politique de leur époque pour renforcer leur position dans le système politique américain.

Le président leader politique: le tournant de la présidence moderne

La présidence américaine se caractérise à la fois par une grande continuité par rapport à la pratique des premiers présidents et par des évolutions majeures liées aux changements de contexte politique. Elle est une fonction en évolution constante. Les spécialistes de la présidence des États-Unis identifient cependant un changement profond dans la pratique de celle-ci : c'est la présidence moderne. Les raisons de son émergence sont encore débattues¹³. Certains spécialistes v voient les effets d'une tendance naturelle des systèmes fédéraux à une centralisation progressive aux dépens des États fédérés. D'autres considèrent qu'elle résulte d'un changement dans la perception du rôle de la présidence par la population américaine. Enfin, il est possible d'y voir les conséquences de l'évolution de la situation économique (spécifiquement l'industrialisation à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle) appelant à un plus grand interventionnisme étatique. Ces raisons ne sont pas mutuellement exclusives. Elles constituent plutôt un faisceau d'éléments ayant contribué à la mise en place de la présidence moderne, dont la caractéristique essentielle est la place centrale acquise par le président dans le système politique.

^{13.} Jeffrey Cohen et David Nice, op. cit., p. 55.

Les origines de la présidence moderne

Les Pères fondateurs considéraient que les représentants du peuple étaient les mieux placés pour adopter les lois nécessaires à la vie en commun. La tâche du président consistait alors à mettre en œuvre, sous le contrôle de ces mêmes représentants, les lois votées par le Congrès. Le président, dans la conception traditionnelle est certes un symbole d'unité nationale, mais il n'est pas le moteur de l'action politique tel qu'on le connaît aujourd'hui. La présidence moderne, dont le président Franklin Delano Roosevelt est l'incarnation la plus remarquable, transforme radicalement cette configuration. La présidence devient dès lors un sujet central d'étude pour comprendre le système politique américain¹⁴.

La présidence moderne émerge à partir de la fin du XIX^e siècle. Elle modifie fondamentalement le paysage politique américain¹⁵. La balance du pouvoir entre le Congrès et le président commença à pencher en faveur du second à la fin des années 1870, sous les présidences de Hayes (1877-81) et Cleveland (1885-89 et 1893-97) en particulier¹⁶. Arrivé à la Maison-Blanche sans avoir gagné la majorité des voix au suffrage populaire, Rutherford Hayes ne semblait pas en mesure de remettre en question quelque pouvoir dont le Congrès se considérait comme le dépositaire. Mais dès la formation de son Cabinet, il rompit avec la tradition selon laquelle les membres du Cabinet présidentiel sont nommés par le pouvoir législatif en fonction des intérêts et demandes des partis politiques. Hayes s'engagea alors dans un conflit de longue durée avec le Congrès qui bloqua le processus de nomination de plusieurs membres du Cabinet. Bénéficiant d'un large soutien populaire, Hayes parvint cependant à faire nommer ses candidats. Audelà, il utilisa l'appui de l'opinion publique pour imposer l'autorité présidentielle en matière de nomination des hauts fonctionnaires du gouvernement fédéral. Cleveland utilisa le veto présidentiel contre 301 lois au cours de son seul premier mandat. Il conféra ainsi à la présidence l'initiative en matière législative. Après Cleveland, le président des États-Unis n'est plus le simple exécutant des lois votées par le Congrès, mais le moteur de l'activité législative américaine.

Dans leurs luttes avec le Congrès, les présidents de la fin du XIX^e siècle bénéficièrent du soutien de l'opinion publique, mais aussi de l'augmentation et de la professionnalisation de la fonction publique fédérale¹⁷. En effet, l'essor de l'industrie et l'accroissement des intérêts internationaux des États-Unis ont poussé le gouvernement fédéral à

^{14.} Fred Greenstein (2004). The Presidential Difference. Leadership Style from FDR to George W. Bush, 2e édition, Princeton/Oxford, Princeton University Press, p. 3.

^{15.} Fareed Zakaria (1998). From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role, Princeton, NJ, Princeton University Press, p. 92.

^{16.} *Ibid.*, p. 107-113.

^{17.} Ibid., p. 113-116.

élargir ses domaines d'intervention. Mis en place par Andrew Jackson dans les années 1830, le spoils system privilégiait l'allégeance politique des fonctionnaires de l'État fédéral plutôt que leurs compétences. La dégradation des services publics qui s'ensuivit suscita un mouvement en faveur d'un retour à une fonction publique permanente, indépendante des partis politiques et compétente. Le président Grant introduisit la réforme de la fonction publique fédérale en 1871. Le soutien populaire à cette réforme s'accrut considérablement suite à l'assassinat du président Garfield en 1881 par un militant politique déçu de ne pas avoir trouvé de poste dans l'administration malgré son allégeance et sa loyauté partisanes. La réforme fut entérinée en 1883 avec l'adoption du Civil Service Reform Act ou Pendleton Act, du nom de son promoteur au Congrès, le sénateur de l'Ohio George Pendleton. L'accès à la haute fonction publique repose dès lors sur le mérite. Plus fondamentalement, la nomination des hauts fonctionnaires étant libérée des allégeances aux partis politiques, la présidence acquiert un levier de pouvoir supplémentaire par rapport au Congrès. En effet, les présidents peuvent dès lors nommer des personnes qui leur seront directement dévouées.

Cette tendance au renforcement de l'autorité présidentielle se poursuit au tournant du XXe siècle pour atteindre son apogée avec la Deuxième Guerre mondiale. Au cours de cette période, des présidents sont particulièrement marquants. Theodore Roosevelt conçut la présidence comme un bully pulpit (une tribune de laquelle il est aisé de promouvoir des idées et d'être écouté) permettant au président de conquérir le soutien de la population américaine et de mener une politique étrangère proactive faisant fi des hésitations du pouvoir législatif. Woodrow Wilson conceptualisa l'usage de la popularité présidentielle comme vecteur de leadership politique et de dépassement des pouvoirs explicitement attribués à la présidence par la Constitution. La présidence n'est plus le symbole politiquement effacé de l'unité nationale mais la matrice d'une vision pour l'avenir du pays. Wilson construisit le cadre théorique, Franklin Roosevelt le mit concrètement en œuvre. En effet, c'est sous sa présidence, marquée par la Grande Dépression des années 1930 et la Deuxième Guerre mondiale, que les champs d'intervention de l'Etat fédéral connaissent leur expansion la plus forte. Le programme de relance de l'économie mis en œuvre par Roosevelt, le New Deal, symbolise cette dynamique. Avec Franklin Roosevelt, la présidence s'impose définitivement comme le cœur de l'activité politique.

Le président moteur du jeu politique, caractéristique majeure de la présidence moderne

Alors qu'au XIXe siècle, les présidents ne s'adressaient au public que dans des circonstances particulières (discours sur l'état de l'Union, commémorations, crises majeures) et ne s'immisçaient guère dans la vie politique quotidienne, la présidence moderne se caractérise par une multiplication des apparitions publiques et des interventions politiques des présidents.

La présidence moderne, que certains analystes ont également appelé public presidency ou encore rhetorical presidency, s'est appuyée sur l'essor des médias de masse pour utiliser les ressources symboliques de la présidence afin de renforcer le rôle de cette institution dans le système politique. En effet, à la différence de leurs prédécesseurs, les présidents du XXº siècle peuvent s'adresser directement à la population américaine, que ce soit par la radio, la télévision et aujourd'hui l'Internet. Ces médias ont permis aux présidents de s'imposer dans un environnement marqué par les divisions et les blocages au Congrès, l'affaiblissement des partis politiques et l'émergence des États-Unis comme puissance mondiale. Les blocages au sein du pouvoir législatif résultent en grande partie du fait que les représentants se sont progressivement enfermés dans la défense d'intérêts particuliers¹⁸. Soumis à un vote fréquent¹⁹, ils doivent tenir compte des attentes et des doléances de leurs électeurs et des demandes des entreprises qui fournissent des emplois à ces mêmes électeurs. Dès lors, ils ne représentent plus guère la nation dans son ensemble. De leur côté, les partis politiques ont perdu le monopole dans la communication de l'image du candidat à la présidence. Celui-ci peut utiliser les médias pour faire la promotion de sa propre image et de ses propres politiques sans tenir compte nécessairement des préoccupations du parti²⁰. Enfin, les responsabilités incombant à une puissance mondiale ont contribué à renforcer la position du président. Chef d'État, il est le seul à parler au nom des États-Unis sur la scène internationale. Les affaires internationales demandent également des réponses rapides et décisives, particulièrement en période de crise. À ce titre, le président dispose seul de l'autorité d'ordonner le recours à l'arme nucléaire, symbole par excellence de la puissance de la présidence.

Les symboles ont permis de consolider l'institution présidentielle dans un système que Woodrow Wilson dénonçait comme un « gouvernement congressionnel²¹ » et de l'imposer comme le centre du pouvoir aux États-Unis. Cette évolution consacrée avec la présidence moderne, les présidents américains peuvent alors utiliser les symboles pour remplir un second objectif: susciter le soutien de la population afin de faire valoir leurs politiques. Avant d'analyser ce phénomène,

^{18.} Samuel Kernell (1997). Going Public. New Strategies of Presidential Leadership, 3e édition, Washington, CQ Press, p. 127.

^{19.} Les membres de la Chambre des représentants sont en élection tous les 2 ans. Les sénateurs disposent de mandats de 6 ans.

^{20.} Keith Whittington, op. cit., p. 205.

^{21.} Woodrow Wilson (2002, réédition). Congressional Government: A Study in American Politics, New York, Transaction Publishers, 1re édition: 1885, 375 p.

il convient cependant de s'attarder quelques instants sur des événements qui ont fortement contribué au renforcement de la présidence: les crises.

Crises et effet de ralliement: l'apogée de la symbolique présidentielle

Arrivé à la Maison-Blanche en janvier 2001 après une élection dont les résultats furent âprement contestés, George W. Bush ne bénéficiait pas, au cours des premiers mois de son mandat, d'un niveau de popularité élevé. Les attentats du 11 septembre 2001 ont radicalement changé cette situation. Alors que l'opinion favorable à George W. Bush était de 51 % le 10 septembre 2001, elle est passée à 90 % le 22 septembre²². Ce bond s'explique par le phénomène de ralliement autour de la figure du président en période de crise internationale majeure pour les États-Unis et menaçant la nation américaine²³. Dans ces circonstances, la population se tourne vers le président et lui accorde sa confiance car, en tant que commandant en chef, il apparaît le mieux placé pour unir la nation et mener le combat pour sa protection. De plus, les opposants éventuels au président, notamment au Congrès, choisissent de ne pas l'attaquer de peur d'être perçus comme antipatriotiques.

Les crises constituent donc des moments particulièrement puissants d'affirmation de la puissance symbolique de la présidence et des pouvoirs du président. Incarnation de la nation, il bénéficie d'un effet de ralliement de la population autour de sa personne dans ces périodes incertaines. De tels phénomènes se reproduisent lorsque les États-Unis traversent des crises nationales aiguës ou bien quand ils sont confrontés à des menaces internationales et engagent leurs forces armées. Des effets de ralliement particulièrement forts jalonnent ainsi l'histoire américaine. Dans le cas de crises nationales, l'exemple le plus marquant est celui d'Abraham Lincoln, président pendant la guerre de Sécession de 1861 à 1865. Pour restaurer l'Union, il développa considérablement les forces armées, s'impliqua activement dans la stratégie des militaires qu'il surveillait de près, et limita les libertés publiques en suspendant l'habeas corpus en 1861²⁴. Il amplifia ainsi les pouvoirs du président en tant que commandant en chef. Plus fondamentalement, Lincoln, avec son discours de Gettysburg prononcé en 1863, demeure dans l'imaginaire américain comme le président qui a sauvé, et imposé, l'unité de la nation américaine. Pour sortir de la Grande Dépression des années 1930 qui s'est traduite par un chômage

^{22.} George Edwards et Stephen Wayne, op. cit., p. 122.

^{23.} John Mueller (1973). War, Presidents, and Public Opinion, New York, Wiley, 1970, p. 208-213, cité dans George Edwards et Stephen Wayne, op. cit., p. 123.

^{24.} Claude Corbo, op. cit., p. 230.

et une pauvreté de masse, Franklin Roosevelt bénéficia du soutien populaire face aux réticences du Congrès pour mettre en œuvre son programme, le New Deal. Il en fut de même pour la Great Society de Lyndon Johnson lors des violences entourant la lutte pour les droits civiques des Afro-américains dans les années 1960.

Dans le cas des crises internationales, les exemples de ralliement autour du président sont également nombreux. Woodrow Wilson organisa un vaste effort de guerre lorsque les États-Unis entrèrent dans le premier conflit mondial en 1917. Promoteur d'un nouvel ordre international avec ses 14 points, il fut un acteur central des négociations de paix à la fin de la guerre. Le président des États-Unis devint alors un acteur clé sur la scène internationale. Ce statut fut accentué par Franklin Roosevelt qui bénéficia également de l'effet de ralliement pour mener les États-Unis dans la Deuxième Guerre mondiale suite à l'attaque de Pearl Harbor par l'aviation japonaise en décembre 1941. Le président Kennedy jouit d'un large soutien de la population lorsqu'il annonça le blocus de Cuba en octobre 1962 après que les États-Unis eurent découvert que l'URSS procédait à l'installation de missiles nucléaires sur cette île située à moins de 100 kilomètres des côtes de la Floride. En janvier 1991, George H. Bush vit sa popularité augmenter de 18 points au moment où les forces américaines s'engagèrent dans l'opération «Tempête du désert» destinée à libérer le Koweït envahi quelques mois plus tôt par les troupes irakiennes de Saddam Hussein²⁵.

Les périodes de crise constituent l'apogée de la puissance symbolique d'une institution présidentielle dont les pouvoirs sont alors utilisés et développés au maximum²⁶. Dans ces périodes, le président incarne en effet l'unité de la nation américaine face à une menace potentielle à sa survie. Commandant en chef des forces armées, il dispose des outils et de l'autorité pour mener la défense du peuple et du territoire américains. Renforçant l'institution présidentielle, l'effet de ralliement ne génère cependant pas nécessairement un capital politique considérable et durable qui permettrait au président d'imposer ses vues face aux autres acteurs politiques. Trois éléments permettent d'expliquer cette nuance à apporter à l'effet bénéfique du ralliement²⁷. Premièrement, ce phénomène résulte le plus souvent d'un événement relativement bref. Dès lors que la crise se résorbe, l'effet bénéfique s'estompe. Deuxièmement, le ralliement est plus aisé lorsqu'il se produit autour d'une crise internationale. Les questions intérieures, particulièrement l'économie, suscitent plus de divisions. Sur ces questions, le président peut voir sa cote de popularité rapidement diminuer. Troisièmement, le soutien large et durable à l'action du président en

^{25.} George Edwards et Stephen Wayne, op. cit., p. 122.

^{26.} Claude Corbo, op. cit., p. 230.

^{27.} George Edwards et Stephen Wayne, op. cit., p. 124.

temps de crise durable dépend, au-delà du choc initial provoqué par l'événement, de la politique qu'il entend mener pour résoudre cette crise.

Les ressources symboliques de la présidence ont permis à cette institution de s'imposer dans le système politique concurrentiel imaginé par les Pères fondateurs. Cette évolution est entérinée avec la présidence moderne qui a consacré un changement majeur dans la conception et l'exercice de la fonction de président des États-Unis. Depuis les années 1930, celui-ci est le moteur de la vie politique américaine, position acquise au détriment du Congrès. Malgré les scandales ayant affecté la présidence (la guerre du Vietnam, le Watergate sous Nixon, l'Irangate sous Reagan ou encore le Monicagate sous Clinton) cette situation n'a pas été remise en question. En plus de renforcer l'institution présidentielle, les symboles sont également des outils que les présidents utilisent pour susciter le soutien de la population afin d'accroître leur influence politique.



ES SYMBOLES, OUTILS AU SERVICE DE LA PROMOTION DES POLITIQUES PRÉSIDENTIELLES

Avec l'avènement de la présidence moderne, cette institution s'impose sur la scène politique américaine, et acquiert le pouvoir qu'on lui attribue aujourd'hui. Depuis la Grande Dépression des années 1930 et la fin de la Deuxième Guerre mondiale en 1945, l'interventionnisme accru de l'État et l'émergence des États-Unis comme grande puissance ont rendu plus complexe la fonction présidentielle. La communication est alors devenue un élément majeur pour l'action des présidents²⁸. Les symboles jouent un rôle essentiel dans cette communication. Ils permettent en effet au président de faire passer son message directement auprès de la population; population qui constitue son principal atout politique face au Congrès et aux médias²⁹. En plus de permettre à la présidence de s'imposer dans le système politique américain, les symboles sont donc des outils utilisés par les présidents à des fins de promotions de leurs politiques.

Les outils symboliques privilégiés par les présidents

La re-conceptualisation de la fonction présidentielle s'est traduite par une modification profonde de la rhétorique utilisée par les présidents. Celle-ci ne se limite plus à des énoncés généraux de valeurs communes ou à de simples comptes-rendus de la situation des États-Unis. Le public

^{28.} Roderick Hart (2002). «Why Do They Talk That Way? A Research Agenda for the Presidency », Presidential Studies Quarterly, vol. 32, n° 4, p. 695.

^{29.} Keith Whittington, op. cit., p. 214.

visé n'est plus le seul Congrès mais la population américaine dans son ensemble. S'appuyant sur l'évolution dans les technologies de communication, de la presse aux chaînes d'information en continu en passant par la radio, les présidents de l'ère moderne cherchent à gagner le support de la population afin de faire avancer leur propre agenda politique. C'est la stratégie du going public telle que définie par Samuel Kernell³⁰. Ainsi, depuis le début du XXe siècle, les attributs de la présidence (la Maison-Blanche, le Cabinet, les discours, les voyages...) sont devenus autant d'instruments au service de la promotion des politiques présidentielles, tant nationales qu'au sujet des affaires internationales³¹.

La Maison-Blanche: une résidence devenue cœur du pouvoir

Présents quasi-quotidiennement dans les médias, décors de nombreuses fictions, les moyens matériels de la présidence américaine imprègnent les imaginaires. Il suffit de penser à l'avion présidentiel Air Force One, véritable centre de gouvernement et de commandement volant, au cortège des limousines blindées (et fermées depuis l'assassinat de John F. Kennedy en 1963) qui transportent le président et sa suite tant aux États-Unis que lors de leurs déplacements à l'étranger, ou encore à la valise renfermant les codes nucléaires, le football.

Le président des États-Unis dispose ainsi de moyens considérables et symboliquement très forts dans l'exercice de sa fonction de chef d'État. La résidence officielle, la Maison-Blanche, est l'un des emblèmes les plus connus de la présidence américaine. Elle en illustre l'évolution. Dénommée « Palace présidentiel », « Maison du président» ou encore «Manoir présidentiel», Theodore Roosevelt lui donna son appellation actuelle en 1901. L'emplacement du 1600 Pennsylvania Avenue fut décidé par George Washington en 1790. La construction s'étala de 1792 à 1800 et le premier président à y résider fut John Adams. Depuis la cérémonie d'investiture de Thomas Jefferson (pour son second mandat) en 1805, président connu pour sa volonté d'ouvrir sa fonction vers le public dans un esprit de transparence, la Maison-Blanche est la seule résidence de chef d'État au monde à être ouverte au public pour des visites. Elle n'est fermée qu'en temps de guerre. Résidence privée, elle fut transformée par les présidents successifs. La rénovation la plus récente fut décidée par le président Harry Truman à la fin des années 1940. Seule la façade est d'origine.

Lieu de vie et de travail, les transformations successives de la Maison-Blanche traduisent parfaitement l'évolution de la conception du rôle et de la place de la présidence dans le système politique

^{30.} Samuel Kernell, op. cit., p. 2.

^{31.} Ibid., p. 104.

LA MALLETTE PRÉSIDENTIELLE Jean-François Gagné

À la suite de la Crise des missiles de Cuba, l'administration Kennedy a créé la mallette présidentielle afin de se doter des outils décisionnels nécessaires pour contrer une éventuelle attaque nucléaire soviétique. Quoique le contenu exact de la mallette demeure secret, Bill Gulley, directeur du bureau militaire de la Maison-Blanche de Johnson à Carter, affirme dans son livre Breaking Cover qu'elle contient un système de communication et quatre documents ultraconfidentiels et régulièrement mis à jour :

- · un livre noir de 75 pages présentant les options militaires en cas d'attaque nucléaire:
- · un livret identifiant les lieux aux États-Unis où le président peut se réfugier en cas d'attaque;
- · un récapitulatif des procédures d'urgence en cas d'attaque;
- · les codes d'autorisation de lancement de missiles nucléaires.

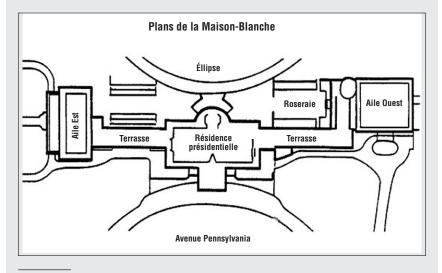
Communément appelée the Football, à la suite du premier nom de code donné au plan nucléaire, la mallette présidentielle ne quitte jamais le président. Mais en réalité, il existe deux autres mallettes présidentielles : l'une au côté du viceprésident et l'autre entreposée à la Maison-Blanche. Quatre officiers représentant les différentes branches de l'armée américaine sont responsables du transport de la mallette pour une durée d'un an. Ces derniers doivent au préalable obtenir la cote de sécurité la plus élevée. Dans un contexte où une attaque nucléaire conventionnelle semble peu probable, plusieurs mettent en cause la pertinence de ce symbole de la Guerre froide. D'autres jugent que la mallette a toujours sa raison d'être, considérant la possibilité d'un attentat terroriste en sol américain par des organisations capables de se procurer des armes de destruction massive.

américain. Elle est d'abord la résidence de la famille présidentielle, car le président est tout à la fois père de la nation et simple citoyen. De lieu de cérémonies officielles plus ou moins honorifiques tout au long du XIXe siècle, la Maison-Blanche est véritablement devenue un centre de pouvoir et d'impulsion politiques au tournant du XXe siècle. Elle fut agrandie en 1902 par Theodore Roosevelt qui fit ériger la West Wing, centre névralgique où travaillent les conseillers les plus proches du président et où se situe le Bureau ovale. Celui-ci devint effectivement ovale en 1909 sur décision du président William Howard Taft. Cette forme géométrique était considérée par George Washington comme un symbole de démocratie, chacun des interlocuteurs du président étant situé à égale distance³². En se dotant d'un lieu de pouvoir hautement symbolique, Taft ajouta à cette conception sa propre interprétation du rôle de la présidence: situé au centre de la West Wing,

^{32.} Source: http://www.whitehouse.gov/history/life/ovaloffice.html (3 juin 2005).

LA CONSTRUCTION DE LA MAISON-BLANCHE Nicolas Fréchette

La Maison-Blanche est un symbole fort du pouvoir présidentiel. Bâtie sur la colline donnant sur la rivière Potomac, sa construction a débuté en 1792, selon les desseins de George Washington. Pierre l'Enfant avait réservé, lorsqu'il avait dessiné les plans de la ville de Washington, 34 hectares de terrain pour y construire une maison présidentielle que réalisera l'architecte irlandais James Hoban. « Palais présidentiel », « Manoir présidentiel » selon les dénominations qu'on lui donnait alors, elle est achevée en 1800. Incendiée par les troupes britanniques le 24 août 1814, elle est reconstruite. C'est avec Theodore Roosevelt qu'elle prend officiellement le nom de « Maison-Blanche » que lui avait déjà donné la rumeur populaire, en raison de son crépi blanc. C'est un bâtiment public qui appartient depuis 1960 au Patrimoine national. Cet édifice représente environ 5100 m² habitables, soit 132 pièces sur 6 étages. Elle est désormais composée de deux ailes et d'un bâtiment central.



Source: http://www.whitehouse.gov/history/facts.html (3 juin 2005).

le Bureau ovale symbolise l'implication entière du président dans la vie politique quotidienne. La présidence devient alors le cœur de l'action du gouvernement américain.

L'expansion des locaux de la Maison-Blanche et la multiplication du personnel affecté auprès de la présidence illustrent l'interventionnisme accru de celle-ci dans des domaines de plus en plus nombreux et complexes. Ces moyens considérables ont transformé la présidence quasi-honorifique des débuts de la république en un véritable lieu de pouvoir et d'impulsions politiques. Doté des outils matériels, le président doit encore se doter d'un capital politique lui permettant de

LES ANNEXES DE LA MAISON-BLANCHE

Les présidents aiment à quitter le tumulte de la capitale fédérale, mais aussi sa chaleur et son humidité, pour prendre des vacances mais aussi du recul afin d'élaborer leur politique. Dans ce cas, les résidences personnelles deviennent de véritables Maison-Blanche «secondaires» dotées de tous les outils nécessaires à la direction du pays. Chaque président a ainsi un lieu de retraite, où il «transporte» à l'occasion les services et la gestion de la Maison-Blanche. Qu'il s'agisse de la Summer White House de George H. Bush à Walker's Point à Kennebunkport dans le Maine, ou du ranch de Crawford au Texas où George W. Bush retourne régulièrement, ce sont également des lieux politiques où être reçu est une marque de confiance et d'estime.

La présidence dispose aussi de lieux de retraite officiels. Ainsi, pendant plusieurs années, les quartiers du commandant de la base de la Marine à Key West en Floride ont été aménagés pour accueillir le président Truman, dans ce qu'il était convenu d'appeler Little White House. Eisenhower y est allé à plusieurs reprises et Kennedy y a tenu des rencontres importantes. Désormais, même si la résidence a été convertie en 1991 en musée, elle accueille toujours à l'occasion, présidents et rencontres internationales.

Camp David est certainement le plus symbolique de ces lieux annexes de la Maison-Blanche. Situé dans les montagnes Catoctin dans l'État du Maryland, Camp David était à l'origine une base militaire. Cette base est convertie en résidence présidentielle sous Franklin Delano Roosevelt qui la nomme Shangri-la et c'est Eisenhower qui la rebaptise en l'honneur de son petit-fils, David. L'entretien de ces infrastructures et des 72 hectares autour est imputé au budget de la Marine. Cette résidence où les présidents se réfugient pour fuir les contraintes de la vie à Washington est devenue un lieu politique important. D'une part, parce qu'il s'agit d'un symbole, ayant été le théâtre de négociations internationales. Ainsi, les accords du même nom y ont été conclus en 1978, sous la présidence de Jimmy Carter, entre Menahem Begin et Anouar El Sadate. C'est également à Camp David que Bill Clinton a tenté de résoudre le contentieux israélo-palestinien en réunissant Ehoud Barak et Yasser Arafat. D'autre part, parce qu'il constitue un endroit reclus propice aux réunions de travail: on se souviendra que c'est à Camp David que le président Johnson a tenu de sérieux symposiums sur la guerre du Vietnam avec ses conseillers, comme en atteste la très fidèle fiction «The Fog of War». George W. Bush y prépara également avec ses conseillers la réponse des États-Unis aux attaques du 11 septembre 2001, particulièrement la guerre en Afghanistan.

surmonter les contre-pouvoirs du système américain, en particulier le Congrès et les médias, et de faire avancer son agenda. Les apparitions publiques, les voyages et les discours sont alors les instruments privilégiés par les présidents pour accroître leur influence politique en s'appuyant sur l'opinion publique.

Les instruments du capital politique: discours, voyages et mémoire présidentielle

Les discours présidentiels

Les discours du président des États-Unis sont des outils de première importance pour faire passer un message et construire du capital politique. Deux catégories de discours présidentiels doivent être distinguées: les discours majeurs et les allocutions mineures³³. Le critère de distinction est le public auquel ces discours sont destinés. Les premiers s'adressent à l'ensemble de la nation américaine. Les seconds visent une catégorie particulière de la population, pour ne pas dire de l'électorat. Nous limitant aux principaux symboles de la présidence, nous ne nous attarderons ici que sur les premiers.

Les discours d'investiture, les discours sur l'état de l'Union, les déclarations présidentielles diffusées depuis le Bureau ovale, et les conférences de presse retransmises en direct depuis les salons ou le Rose Garden de la Maison-Blanche constituent l'essentiel des discours majeurs. Ce sont les exercices rhétoriques les plus formels mais aussi les plus solennels dans la mesure où ils mettent en scène le seul représentant élu de la nation américaine tout entière : le président. Les discours d'investiture sont traditionnellement brefs. Ils reflètent l'évolution des peurs, des combats et des aspirations de tout un peuple. Plus fondamentalement, leur objectif est de symboliser la réunification de la nation derrière son président après une campagne électorale qui aura été un moment de débats et de divergences profondes quant à l'avenir du pays. Les allocutions directes du président à la nation ont quant à elles bénéficié des progrès de la technologie. Franklin Delano Roosevelt fut le premier à comprendre l'intérêt de la radio pour transmettre directement le message présidentiel à la population et ainsi contourner le Congrès et le filtre des grands journaux quotidiens. De cette époque datent les allocutions radiophoniques hebdomadaires (le samedi matin) du président. Les discours présidentiels télédiffusés en début de soirée, l'heure de grande écoute, ont ensuite permis de renforcer l'image des présidents et de rassurer la population américaine, particulièrement en période de crise. Il suffit de penser à l'annonce par John F. Kennedy du blocus naval de Cuba en octobre 1962 lors de la Crise des missiles ou à l'annonce du début de la guerre en Irak par George W. Bush le 19 mars 2003. Enfin, les conférences de presse ont fortement évolué au cours de la présidence moderne pour devenir des vecteurs majeurs de transmission du message présidentiel³⁴. Les

^{33.} Samuel Kernell, op. cit., p. 106.

^{34.} Martha Joynt Kumar (2005). « Presidential Press Conferences: The Importance and Evolution of an Enduring Forum », Presidential Studies Quarterly, vol. 35, nº 1, p. 166-192.

conférences qui mettent en scène le président des États-Unis aux côtés de chefs d'États ou de gouvernements étrangers renforcent sa propre stature de chef d'État et symbolisent son activité, si ce n'est son aura, dans les affaires internationales.

L'article II.3 de la Constitution dispose que le président doit présenter annuellement devant le Congrès un portrait de la situation des États-Unis. Cette démarche traduit le contrôle par les représentants du peuple de la responsabilité de l'Exécutif. Le « discours sur l'état de l'Union», appelé ainsi depuis la fin de la présidence de Franklin Delano Roosevelt en 1945, a grandement évolué au cours de l'histoire américaine. En effet, bien que prévu par la Constitution, il fut considéré comme trop monarchique par Jefferson qui lui substitua l'envoi d'une lettre à partir de 1801. Cette pratique dura 112 ans et la tradition du discours annuel devant le Congrès ne fut rétablie qu'en 1913 par Woodrow Wilson. Les changements dans les technologies de communication ont considérablement modifié la nature même de ce discours annuel³⁵. Alors qu'aux débuts de la république, il n'est guère plus qu'un compte rendu devant le Congrès, le discours sur l'état de l'Union est devenu une puissante ressource symbolique permettant au président de présenter sa vision des États-Unis et du monde, de déterminer l'agenda politique et d'influencer les travaux du pouvoir législatif en s'adressant directement, par le bais de la radio puis de la télévision, à la population américaine. Les discours sur l'état de l'Union sont donc des moments clés de la vie politique américaine sur laquelle ils laissent souvent leur empreinte.

Les voyages présidentiels

Les voyages constituent également un outil important pour accroître l'influence politique des présidents, d'autant que ces derniers se déplacent avec une véritable cour (personnel politique, de sécurité, de télécommunications, journalistes, aides de camp...). Tout comme les discours, il faut distinguer aussi deux types de voyages, ceux à l'étranger et ceux aux États-Unis, sachant toutefois que l'objectif est identique: accroître le capital politique du président. L'évolution dans les technologies de transport a considérablement transformé la conception des déplacements présidentiels.

Du XIX^e siècle à 1948, le train était le mode de transport privilégié des présidents. Étant donnée l'immensité géographique des États-Unis, ces voyages duraient au moins 7 jours. Les présidents s'attachaient

^{35.} Ryan L Teten (2003). «Evolution of the Modern Rhetorical Presidency: Presidential Presentation and Development of the State of the Union Address », Presidential Studies Quarterly, vol. 33, nº 2, p. 337-338.

HAIL TO THE CHIEF

Il existe un hymne présidentiel, « Hail to the Chief », pour accueillir le président lors de ses déplacements. Composé pour une adaptation au théâtre d'un poème de Sir Walter Scott, il a été joué pour Andrew Jackson en 1829. Ensuite, la femme du président John Tyler a demandé que cet hymne soit joué pour annoncer l'arrivée du président lors de réceptions officielles. On dit toutefois que c'est la femme du président James Polk qui en a fait un rite : la petite taille du président Polk pouvait l'amener à entrer dans une pièce sans que quiconque ne le remarque. Dès lors, le fait de jouer Hail to the Chief à son entrée évitait tout impair. Mais c'est en fin de compte en 1954 que le département de la Défense en a fait l'hommage musical officiel au président.

D'après Roger Matuz (2004). The Handy Presidents Answer Book, Canton MI, Visible Ink Press, p. 103.

donc à exploiter ce temps passé hors de Washington à des fins politiques. Ainsi, les présidents multipliaient les arrêts dans les États qu'ils traversaient pour faire des discours et rencontrer des chefs politiques locaux pour lesquels le moment le plus fort était une invitation à bord du train présidentiel. Le voyage d'Harry Truman à travers les États-Unis en 1948 fut par exemple un moment clé de sa campagne électorale³⁶. L'avènement de l'avion à réaction transforma les voyages présidentiels. D'une part, les déplacements à l'intérieur des États-Unis consommaient dès lors moins de temps, mais surtout, ils permettaient aux présidents américains de voyager plus facilement à l'extérieur du pays. La flotte présidentielle, Air Force One en particulier, est une manifestation impressionnante de la puissance américaine à l'étranger. Cette présence des présidents américains sur la scène internationale est aussi, voire surtout, un moyen efficace d'accroître leur prestige aux États-Unis mêmes. Ronald Reagan illustra parfaitement cette utilisation des voyages présidentiels à l'étranger à des fins de politique intérieure. En campagne pour sa réélection en 1984, le déplacement sur les plages de Normandie pour commémorer le Débarquement allié du 6 juin 1944 fut l'occasion d'une opération promotionnelle qui ne laissa pas insensibles les électeurs américains³⁷.

^{36.} James Davis (1995). The American Presidency, 2e édition, Westport/Londres, Praeger, p. 149.

^{37.} Idem.

AIR FORCE ONE Joël Plouffe

Air Force One³⁸ représente à la fois la puissance, la liberté et le leadership américains. Transportant le président et plus de 70 passagers (la famille, les conseillers, les agents du Secret Service, les dignitaires et une délégation de la presse américaine), Air Force One peut atteindre une vitesse de 1013 km/ h (Mach 0,92) et se ravitailler en carburant en plein vol. Cette véritable « forteresse volante » est composée d'une suite exécutive présidentielle, d'un bureau permettant au président de travailler en vol, d'une salle de conférence, de deux salles de repas, d'installations médicales, de 85 téléphones avec lignes sécurisées et de plusieurs télécopieurs et ordinateurs. Air Force One est doté d'un système infrarouge (Directed Infrared Countermeasures) pouvant repérer une attaque de missiles et d'un système anti-nucléaire protégeant l'aéronef des effets de rayons radioactifs.

Loin du cirque médiatique, Air Force One incarne, pour les présidents américains, un lieu de détente et de réflexion. Pour Harry Truman, ses voyages à bord d'Air Force One lui permettaient de discuter avec l'équipage et de savourer un verre ou deux de Bourbon. Le président Ronald Reagan profitait de ses voyages à bord de cet aéronef pour se reposer et rédiger ses mémoires. Bill Clinton, le président qui a fait le plus de voyages à bord d'Air Force One, dialoguait ouvertement avec les journalistes l'accompagnant et entretenait des conversations de sport ou de littérature avec son entourage. Pour le président George W. Bush, Air Force One reflète le prestige et l'image de liberté que véhiculent les États-Unis à l'étranger. C'est en effet à l'intérieur de cet aéronef que ce président a, le 11 septembre 2001, vécu la crise dans laquelle étaient plongés les États-Unis à la suite des attaques terroristes perpétrées sur les tours jumelles du World Trade Center et sur le Pentagone à Washington.

D'après Kenneth T. Walsh (2003). Air Force One: A History of the Presidents and Their Planes, New York, Hyperion: 288 p., et U.S. Air Force Fact Sheet, «VC-25 - Air Force One », <http://www.af.mil/factsheets/factsheet.asp?fsID=131> (le 9 avril 2005).

La mémoire des présidents

Enfin, les présidents en exercice n'hésitent pas à faire appel à la mémoire de leurs prédécesseurs afin de se constituer du capital politique tant cette mémoire est vivante dans la population américaine. Les portraits de George Washington, Abraham Lincoln, Alexander Hamilton et Andrew Jackson figurent sur les billets de banque les plus utilisés, respectivement ceux de 1, 5, 10 et 20 dollars. Le Mall, vaste

^{38.} L'appellation Air Force One n'est utilisée que lorsque le président des États-Unis se trouve à bord d'un des deux Boeing 747 réservés aux déplacements présidentiels.

esplanade située au centre de Washington D.C., est structuré autour de monuments dont le style néo-classique n'est pas sans rappeler l'Antiquité et qui commémorent les grandes figures de la présidence américaine³⁹. Tout Américain qui se rend dans sa capitale fédérale ne manque pas de visiter ces lieux et de s'y faire prendre en photo. Le Washington Monument est un obélisque en marbre blanc érigé au cours du XIXe siècle en hommage à Washington, le premier président des États-Unis. Le *Jefferson Memorial* est une réplique du Panthéon de la Rome antique dédié à la mémoire du troisième président des États-Unis, Thomas Jefferson. Enfin, le Lincoln Memorial délimite l'extrémité ouest du Mall et abrite une statue colossale du seizième président, Abraham Lincoln, contemplant l'horizon. Le *Mall* est le lieu symbolique par excellence où la population américaine se rassemble et manifeste lors des moments forts de son histoire. Ainsi, à la fin des années 1960, les opposants à la guerre du Vietnam sont venus haranguer des foules considérables massées sur cette esplanade. En 1963, alors que les Afro-américains subissent encore la ségrégation dans les anciens États sécessionnistes du sud des États-Unis, Martin Luther King prononça son discours «I Have a Dream» depuis le Lincoln Memorial. En utilisant ce symbole de l'unification de la nation américaine, King exprima la nécessité de mener à son terme l'œuvre entreprise par Lincoln un siècle plus tôt, c'est-à-dire mettre un terme définitif à la sécession et unir la nation en accordant aux Noirs l'ensemble des droits civiques.

La mémoire de la présidence, qu'elle soit exprimée sur les billets de banque ou dans les monuments en l'honneur des anciens présidents, rencontre une résonance certaine dans la culture politique de la population américaine. Les présidents en exercice y font donc fréquemment référence. Ces symboles de la présidence leur permettent d'inscrire leurs actions dans la continuité de l'histoire américaine afin d'en renforcer la légitimité et d'obtenir l'appui populaire. En matière de politique étrangère, George W. Bush n'hésita pas à placer l'intervention militaire en Irak au printemps 2003 dans la lignée de l'idéal wilsonien selon lequel l'avènement de la paix sur la scène internationale résultera de la propagation de la démocratie dans le monde. Lyndon Johnson affirma la continuité de son programme social, la Great Society, avec le New Deal de Franklin Delano Roosevelt, ensemble de politiques qui demeure encore aujourd'hui le modèle d'un système progressiste d'État providence.

^{39.} Pour être plus complet, il faut mentionner qu'outre le Mall à Washington, la population américaine est également attachée aux résidences des anciens présidents qui sont des monuments historiques classés, ainsi qu'aux bibliothèques présidentielles. Ces lieux sont des passages majeurs pour toute personne qui s'intéresse à l'histoire politique des États-Unis. Pour une liste de ces lieux, voir en fin d'ouvrage et pour une description détaillée de ces monuments, voir le site du National Park Service à l'adresse: http://www.cr.nps.gov/nr/travel/wash/ sitelist.htm> (24 juin 2005).

Que ce soit la Maison-Blanche, les discours, les voyages officiels ou la mémoire des précédents historiques, les présidents américains disposent de ressources symboliques considérables pour accroître leur position politique. Incarnations de l'unité nationale, ils bénéficient d'atouts essentiels pour s'imposer dans un système politique hyperconcurrentiel. Les présidents successifs ont donc su capitaliser sur les symboles dont la Constitution les avait dotés, sur les progrès technologiques tant en matière de communication que de transport, ainsi que sur les références à l'histoire et à leurs prédécesseurs. Ces ressources ont permis aux présidents de développer une proximité plus grande avec la population, ce qui constitue leur meilleur atout pour faire valoir leurs positions et leurs idées dans le système politique. Cependant, l'utilisation des symboles de la présidence n'est ni aisée, ni sans risques.

Limites et périls de l'usage des symboles de la présidence

Les progrès technologiques, particulièrement dans la seconde moitié du XX^e siècle, ont significativement facilité la communication présidentielle et l'usage de la puissance des symboles. Ceci n'a pas empêché que depuis le milieu des années 1970, trois présidents (Ford, Carter et G. H. Bush) n'ont pas réussi à obtenir un second mandat. L'usage des symboles de la présidence à des fins politiques est donc délicat.

La popularité présidentielle, un capital hautement volatil

Bien que les médias, particulièrement la télévision, multiplient la puissance symbolique de la présidence, ils ont des effets négatifs non négligeables. L'attention accordée aux actions de la présidence par les chaînes d'information en continu accentue aussi leurs faiblesses. Le président n'est plus alors perçu comme l'incarnation de l'unité et de la force de la nation mais comme le responsable des problèmes que les citoyens rencontrent, notamment en période économique difficile alors que le président ne dispose pas nécessairement des outils pour y remédier. Dès lors, la popularité d'un président est susceptible de s'évaporer rapidement du fait de l'amplification d'une mauvaise nouvelle ou d'erreurs par les médias. Ainsi, en 1974, la cote de popularité du président Ford passa de 71 % d'opinions favorables à 49 % en l'espace de quelques jours après qu'il eut décidé de gracier Richard Nixon dans l'affaire du Watergate⁴⁰. Plus récemment, l'annonce quasi-quotidienne de la mort de soldats américains en Irak a modifié la perception de la population vis-à-vis de l'utilité de cette guerre. Depuis le milieu de l'année 2005 en effet, une majorité des Américains jugent inopportune l'intervention en Irak, alors que près des deux tiers y étaient favorables

^{40.} James Davis, op. cit. p. 148.

au printemps 2003⁴¹. La posture du commandant en chef a certes considérablement renforcé la présidence. Elle demeure cependant un outil symbolique incertain. En effet, le capital politique que suscite ce symbole est hautement volatil, particulièrement si le président fait des erreurs dans la gestion de la crise et si la situation sur le terrain s'envenime au détriment des États-Unis.

L'usage des ressources symboliques de la fonction présidentielle n'est pas un gage de réussite politique. Outre un possible effet boomerang, l'impact de ces symboles en matière de détermination de l'agenda politique et d'impulsion législative doit être nuancé. Le cas de George H. Bush est à cet égard significatif. Malgré des déplacements nombreux à travers le pays, une multitude de conférences de presse et autres apparitions publiques, et un bilan sur la scène internationale des plus impressionnants⁴², il fut incapable d'obtenir un second mandat. Les discours, les voyages, les allocutions télévisées sont autant d'éléments destinés à renforcer la popularité des présidents. Or, les résultats ne sont pas toujours positifs. Les discours majeurs et les voyages à l'étranger se traduisent au mieux par des gains marginaux, de l'ordre de 3 %⁴³. De surcroît, ces gains s'estompent rapidement dans le temps, dès lors que le cycle de l'information ne met plus de l'avant tel discours ou tel voyage du président.

Cette fragilité de la popularité présidentielle, accentuée plus qu'atténuée par les moyens modernes de communication, limite considérablement les risques d'une présidence plébiscitaire ou «impériale⁴⁴». En effet, même si les symboles et la mystique qui entourent l'exercice de la fonction présidentielle ont permis au président de s'imposer comme l'acteur central de la vie politique américaine, la volatilité de sa popularité fait office de contrepoids non négligeable. Le président peut certes influencer l'agenda politique, il ne le dirige cependant pas. Ainsi, même si les présidents disposent d'une totale liberté pour s'adresser à la population via la télévision, il apparaît que plus ils utilisent ce moyen de communication, moins la population est réceptive⁴⁵. Les présidents voient alors leur influence limitée dans le processus politique.

^{41.} Source: sondage CNN/USA Today/Gallup, consulté sur le site Internet <www.cnn.com> le 20 juin 2005.

^{42.} George H. Bush a eu, au cours de son mandat, la lourde tâche de superviser la fin de la Guerre froide qui structura les relations internationales depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, suite à la dissolution de l'URSS le 25 décembre 1991. Dans une perspective de fondation d'un « nouvel ordre international », il mena la coalition victorieuse qui libéra un petit État, le Koweït, envahi par l'Irak de Saddam Hussein.

^{43.} Jeffrey Cohen et Richard Powell (2005). «Building Public Support from the Grassroots Up: The Impact of Presidential Travel on State-Level Approval», Presidential Studies Quarterly, vol. 35, nº 1, p. 14.

^{44.} Arthur Schlesinger Jr., op. cit.

^{45.} Samuel Kernell, op. cit., p. 132-133.

Proximité et posture présidentielle, un équilibre délicat

Les médias de masse ont permis aux présidents des États-Unis d'utiliser les ressources symboliques à leur disposition afin de s'imposer comme le moteur de l'action politique sur la scène intérieure américaine. La gestion de l'image présidentielle est cependant un enjeu délicat. Celle-ci doit être positive pour attirer l'adhésion de la population, mais elle est aussi soumise à des contestations et des fluctuations plus fortes. Une trop grande personnification de la fonction présidentielle peut donc nuire à son exercice. Les exemples des présidences successives de Bill Clinton et de George W. Bush sont ici instructifs.

Le cas de George W. Bush illustre parfaitement la réinvention réussie de l'image de l'hôte de la Maison-Blanche. Devenu président après une élection pour le moins incertaine, les chances de conquête d'un second mandat auraient pu être anéanties dès le 11 septembre 2001. Au moment des attaques terroristes contre Washington et New York, le président Bush est en tournée en Floride pour faire la promotion de sa réforme de l'éducation. Informé des attentats, il reste assis, hébété devant une classe d'élèves de primaire, sous l'œil des caméras. Le 1er mai 2003, il apponte à bord d'un avion de combat sur le porteavions Abraham Lincoln. Le commandant en chef d'une nation en guerre contre le terrorisme vient annoncer la fin des «opérations majeures » contre l'Irak de Saddam Hussein quelques mois seulement après avoir renversé les Talibans en Afghanistan, régime qui était l'hôte du commanditaire des attentats du 11 septembre, Oussama ben Laden. Grâce à une équipe talentueuse, le président mal élu en décembre 2000 est parvenu à endosser le costume du leader déterminé et apte à guider le pays dans une période de crise majeure⁴⁶. Ce succès dans la réinvention de l'image de George W. Bush est un élément fondamental qui lui a permis de conquérir un second mandat en novembre 2004. La construction d'une posture présidentielle solide fut ici le gage d'un succès politique certain⁴⁷.

De son côté, la présidence de Bill Clinton incarne les limites d'une trop grande personnification de la fonction présidentielle⁴⁸. En 1992, Bill Clinton a sans conteste réussi à se forger une image de candidat

^{46.} Sur la gestion de l'image présidentielle par l'équipe de George W. Bush, voir Jon Roper (2004). « George W. Bush and the Myth of Heroic Presidential Leadership », Presidential Studies Quarterly, vol. 34, nº 1, p. 132-142 et Jeremy Mayer (2004). «The Presidency and Image Management: Discipline in Pursuit of Illusion», Presidential Studies Quarterly, vol. 34, nº 3, p. 620-631.

^{47.} Outre la réélection en novembre 2004, il faut mentionner que l'image de George W. Bush comme commandant en chef lui a permis, au cours de son premier mandat, de faire passer sans grande difficulté au Congrès d'importantes initiatives législatives présentées par la Maison-Blanche. On pensera notamment à l'adoption du US Patriot Act en octobre 2001 et à l'autorisation accordée par le Congrès à l'automne 2002 d'aller en guerre contre le régime de Saddam Hussein.

^{48.} Keith Whittington, op. cit., p. 214.

plus proche des préoccupations, spécifiquement économiques et sociales, de la population américaine. Ceci lui a permis de battre le président sortant, George H. Bush, qui avait construit l'essentiel de son image sur sa compétence pour gérer des affaires internationales complexes, à savoir la fin de la Guerre froide. La prestation du candidat démocrate à la présidence, notamment au saxophone, lors d'une émission de variétés à grande écoute fut un moment clé de la campagne électorale de 1992. Bill Clinton inaugure en effet une pratique, très répandue aujourd'hui dans le monde, qui consiste pour un homme politique à délaisser les émissions proprement politiques pour des émissions de divertissement dont l'atmosphère est plus sympathique (il y a peu de risques qu'un journaliste politique pose une question délicate) et dont les audiences sont très élevées. La distance entre le président et la population est certes réduite. Cette proximité est un atout politique indéniable à l'ère de «l'info-divertissement» et de la «télé-réalité». Elle fragilise cependant la stature présidentielle et diminue ainsi l'autorité morale du président.

Dans un système politique où le lien entre le président et la population est une composante essentielle du capital politique du premier (que ce soit par le biais de la télévision aujourd'hui ou par les conversations radiophoniques «au coin du feu» de Franklin D. Roosevelt), renier la dimension honorifique de la présidence au nom de la proximité est susceptible d'affaiblir la stature présidentielle et donc sa capacité à exercer le leadership politique⁴⁹. Ce risque de « démystification » de la présidence est accru par le phénomène de la « campagne permanente⁵⁰ ». Au cours des dernières décennies, le nombre de discours, de voyages, d'allocutions et autres apparitions publiques du président s'est accru de façon exponentielle. Le phénomène le plus marquant dans cette perspective est la multiplication des déplacements présidentiels à l'intérieur des États-Unis. Ces voyages ont deux objectifs complémentaires: faire la promotion auprès de la population des mesures législatives et des politiques que le président veut mettre en œuvre pour faire pression sur le Congrès⁵¹; cibler une partie précise de l'électorat dans des États clés (les swing states) également pour faire pression sur le Congrès ou bien dans la perspective

^{49.} Andrew Barrett (2005). « Going Public as a Legislative Weapon: Measuring Presidential Appeals regarding Specific Legislation », Presidential Studies Quarterly, vol. 35, nº 1, p. 1-10.

^{50.} Corey Cook (2002). «The Contemporary Presidency: The Permanence of the « Permanent Campaign »: George W. Bush's Public Presidency », Presidential Studies Quarterly, vol. 32, nº 4.

^{51.} Durant les premiers mois de son second mandat en 2005, George W. Bush a multiplié les déplacements hors de Washington pour faire la promotion de sa réforme de la sécurité sociale qui rencontre des obstacles dans la capitale fédérale, de la part des membres démocrates du Congrès, mais aussi de nombreux républicains.

d'une réélection. L'effet pervers de cette stratégie est alors que l'hôte de la Maison-Blanche ne soit plus perçu comme le représentant de la nation apte à prendre des décisions, mais comme un candidat en campagne permanente et inapte à gouverner. L'aura de la présidence n'en est alors que plus ternie, affaiblissant ainsi la position du président dans le jeu politique.

Les symboles de la présidence regroupent un vaste ensemble de ressources hétérogènes. Ce sont des biens matériels, comme la Maison-Blanche ou Air Force One; des compétences prévues par la Constitution, telles le pouvoir de s'adresser au Congrès ou le statut de commandant en chef des armées; ou encore des actes des présidents, comme les allocutions télévisées, les conférences de presse et les voyages. Les 43 présidents des États-Unis se sont progressivement imposés comme le cœur de l'activité politique américaine, particulièrement depuis les années 1930 avec l'avènement de la présidence moderne.

Les symboles ont joué un rôle fondamental dans le développement et le renforcement des pouvoirs de l'hôte de la Maison-Blanche. Cependant, leur usage apparaît délicat. Une trop grande personnification de la présidence afin d'accroître le sentiment de proximité entre la population et le président constitue une négation même de la symbolique présidentielle dans la mesure où elle en diminue le prestige. D'un autre côté, une mise en avant excessive de la présidence dans le jeu politique contribue à creuser le fossé entre la perception d'un président toutpuissant et ses pouvoirs réels limités. Le risque est alors que l'incapacité du président des États-Unis à résoudre des problèmes qui le dépassent (par exemple la situation économique dans un contexte de mondialisation ou les conséquences d'une catastrophe naturelle) suscite des déceptions encore plus vives dans la population. L'effort du président pour acquérir le leadership politique en est alors miné⁵².

La présidence américaine est donc une institution paradoxale. À la tête de la première puissance mondiale, parée de nombreux symboles, elle dispose de pouvoirs limités et partagés. Le président des États-Unis est en effet une composante d'un système politique éclaté et complexe dans lequel interagissent le Congrès, les médias, les juges, l'opinion publique et les groupes d'intérêts. Le président ne contrôle

^{52.} À la suite de la piètre gestion des conséquences de l'ouragan Katrina en Louisiane et au Mississippi, en septembre 2005, la cote de popularité du président George W. Bush a ainsi atteint son niveau le plus bas.

LA PRÉSIDENCE AMÉRICAINE AU CINÉMA Céline Huyghebaert

Entre divertissement, critique et propagande, la figure du président reste centrale dans le discours cinématographique américain. Si les documentaires sur les présidents retrouvent, depuis les années 2000, une certaine notoriété, la représentation du chef de l'État à l'écran passe également par des biographies, des films basés sur des images d'archives et d'entrevues, des reconstitutions historiques et, bien sûr, des fictions. Tout d'abord, les documentaires ont regagné leur droit de cité dans les grandes maisons de distribution (avec, par exemple, Fog of War de Errol Morris - 2003). Aucun ne peut se targuer de véhiculer une vision objective, certains prenant consciemment des allures de pamphlet (Farhenheit 9/11 de Michael Moore, Palme d'or du festival de Cannes - 2004) et même de réquisitoire à la sauce de la théorie du complot (Le Monde selon Bush, film français de William Karel – 2004). Mais ils n'en sont pas moins une source importante d'informations, de même que ceux mêlant de façon ambiguë images d'archives et de fictions (JFK d'Oliver Stone – 1991 – qui reprend la thèse défendue par le procureur lim Garrison ou encore Young Mr Lincoln de John Ford – 1939 – qui propose un portrait lyrique de la jeunesse du président). Au titre des biographies filmées, Thomas Jefferson du célèbre réalisateur Ken Burns (1997) et Nixon d'Oliver Stone (1995) sont de véritables tragédies humaines. Car, il faut bien avouer que seuls les présidents d'exception - par leur héroïsme comme par leur corruption - ont leurs lettres de noblesse à Hollywood. Les figures de proue sont ceux dont le mandat a coïncidé avec de grands événements historiques. Certaines de ces reconstitutions apportent ainsi un éclairage certain sur la prise de décision à la Maison-Blanche: Thirteen Days de Roger Donaldson (2000) sur la gestion de la Crise des missiles à la Maison-Blanche ou *Path to War* de John Frankenheimer (2005) sur la gestion de la crise vietnamienne sous la présidence Johnson. D'autres retracent les début de la République : A More Perfect Union : America Becomes a Nation de Peter N. Johnson (1989). La fiction, quant à elle, a porté à l'écran de nombreuses images du président, tour à tour canonisé (Gabriel over the White House, de Gregory la Cava – 1933), super-héros (avec les livres de Tom Clancy portés à l'écran: La somme de toutes les peurs de Phil Alden Robison, Air Force One de Wolfgang Peterson – 1997), critiqué pour son opportunisme (Wag the Dog, de Barry Levinson – 1998) ou encore ridiculisé (Dr Strangelove de Stanley Kubrick – 1963). Parfois, les présidents fictifs ressemblent étrangement au président en exercice (The American President de Rob Reiner – 1995 ou encore Primary Colors de Mike Nichols - 1997). Enfin, pour le bonheur d'un public de plus en plus vaste, The West Wing de Aaron Sorkin dévoile pour la première fois au petit écran le cœur du processus décisionnel américain. La série télévisée s'infiltre dans les coulisses du pouvoir et aborde l'administration de la Maison-Blanche dans toute sa complexité, sans se transformer en instrument de propagande.

pas ce système⁵³. Même si l'usage des symboles lui a permis d'en devenir la composante la plus importante, la capacité du président à imposer son agenda et ses options politiques repose sur quatre compétences fondamentales: son efficacité à communiquer avec la population; sa capacité à organiser efficacement son administration; son sens politique et la maîtrise de ses émotions⁵⁴.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- BARRETT, Andrew (2005). «Going Public as a Legislative Weapon: Measuring Presidential Appeals regarding Specific Legislation», Presidential Studies Quarterly, vol. 35, nº 1.
- COHEN, Jeffrey et Richard POWELL (2005). « Building Public Support from the Grassroots Up: The Impact of Presidential Travel on State-Level Approval », Presidential Studies Quarterly, vol. 35, nº 1.
- COOK, Corey (2002). « The Contemporary Presidency: The Permanence of the "Permanent Campaign": George W. Bush's Public Presidency », Presidential Studies Quarterly, vol. 32, nº 4.
- ELLIS, Richard (2003). «The Joy of Power: Changing Conceptions of the Presidential Office », Presidential Studies Quarterly, vol. 33, nº 2.
- HART, Roderick (2002). «Why Do They Talk That Way? A Research Agenda for the Presidency», Presidential Studies Quarterly, vol. 32, nº 4.
- JOYNT KUMAR, Martha (2005). «Presidential Press Conferences: The Importance and Evolution of an Enduring Forum », Presidential Studies Quarterly, vol. 35, nº 1.
- MAYER, Jeremy (2004). «The Presidency and Image Management: Discipline in Pursuit of Illusion », Presidential Studies Quarterly, vol. 34, nº 3.
- ROPER, Jon (2004). «George W. Bush and the Myth of Heroic Presidential Leadership », Presidential Studies Quarterly, vol. 34, nº 1.
- TETEN, Ryan L (2003). «Evolution of the Modern Rhetorical Presidency: Presidential Presentation and Development of the State of the Union Address », Presidential Studies Quarterly, vol. 33, nº 2.

^{53.} Thomas Cronin et Michael Genovese (1998). The Paradoxes of the American Presidency, Oxford/New York, Oxford University Press, p. 105.

^{54.} Fred Greenstein, op. cit., p. 217-222.



Les instruments de recherche sur la présidence*

Charles-Philippe David

^{*} Vous trouverez une bibliographie exhaustive sur le sujet ainsi qu'un glossaire en recherchant le titre de ce livre à l'adresse suivante: www.puq.ca.

Vous pouvez également atteindre directement la page de cet ouvrage en tapant l'adresse suivante: http://www.puq.ca/fr/repertoire_fiche.asp?titre=titres&noProduit=D1364

La présidence américaine est probablement parmi les institutions les plus observées, décortiquées et analysées, que ce soit en histoire, en science politique, en sociologie politique ou en droit. Car le régime politique américain présente une spécificité qui peut paraître de prime abord surprenante: son extraordinaire transparence malgré les classiques tentatives d'obstruction et la culture du secret développée par les différentes administrations. En effet, les chercheurs disposent, dans ce domaine d'un bassin de données, de mémoires, de notes, d'écrits et de transcriptions des communications du Bureau ovale. Un grand nombre de documents de travail est publié, les commissions parlementaires et les groupes d'intérêt poussent souvent pour la déclassification de notes et de mémos internes – et finissent par l'obtenir, même contre l'avis de la Maison-Blanche -, et les présidents ont euxmêmes à cœur de laisser leur legs à la postérité. À cet effet, chacun des présidents contemporains - à l'exception de Nixon - a sa bibliothèque présidentielle, à laquelle il lègue ses archives de travail mais aussi des documents personnels et sa correspondance. Ainsi entre ces documents d'archives, et les papiers dont la publication est imposée par la loi ou par les commissions parlementaires, il existe une véritable mine d'or pour la recherche. Il devient alors possible de mener des études uniques par leur profondeur et leur analyse sur les arcanes et les rouages du processus décisionnel. L'étendue des données que l'on peut ainsi collecter est particulièrement grande et inégalée, ce qui en fait l'une des caractéristiques du système politique américain. Il faut, bien sûr, démêler l'écheveau et savoir effectuer un juste tri dans la somme d'informations que l'on peut ainsi rassembler. Mais ceci reste une richesse et c'est pour cela que professeurs, chercheurs et étudiants peuvent trouver dans l'étude de cette institution originale matière à réflexion - un atout pour le monde universitaire qui souhaite élaborer des théories du comportement politique à partir du chef de la Maison-Blanche.

Dès lors, comment mener une recherche sur la présidence? Pour ce faire, il faut procéder en plusieurs temps. Il faut tout d'abord consulter, en français, les ouvrages pour se familiariser avec le sujet puis les revues qui peuvent offrir des éléments de précision. Ensuite on va se tourner vers la documentation en anglais. Il faut connaître les revues essentielles, les auteurs et les ouvrages clés. Les bases de données sont, à ce stade, essentielles. On pourra alors chercher les centres de recherches axés sur la présidence qui vont eux-mêmes offrir des articles en ligne et des liens intéressants. Les synopsis des cours american presidency constituent une source intéressante en ligne et enfin il existe des sites dévolus à la présidence américaine. Voici donc, en 9 points qui ne se veulent pas exhaustifs, quelques éléments pour bien amorcer une recherche sur le président des États-Unis.

ES OUVRAGES EN FRANÇAIS

Il paraît difficile de prime abord d'ignorer l'existence de deux opus qui se réfèrent constamment au pouvoir exécutif et qu'il faudra à un moment ou un autre de la recherche consulter: De la démocratie en Amérique de Tocqueville et les Federalist Papers de Alexander Hamilton, James Madison et John Jay traduits sous le nom «Le Fédéraliste».

- Sur le système politique américain en général, on trouve des ouvrages clés, qui consacrent tous un chapitre important au président. La référence demeure incontestablement Marie-France Toinet, avec son ouvrage publié aux Presses universitaires de France, en 1990, Le système politique des États-Unis. L'ouvrage récent du professeur Corbo, Les États-Unis d'Amérique – tome 2 : Les institutions politiques, paru aux éditions du Septentrion, constitue en 2005, la seule analyse complète et à jour sur le sujet, avec un chapitre consacré au président.
- Au cours des dernières années de nombreux ouvrages en français ont été publiés sur les États-Unis, parfois sur le président. S'agissant de la présidence américaine, s'il fallait n'en citer qu'un, nous retiendrions l'ouvrage de Marie-France Toinet, mis à jour par Hubert Kempf, La présidence américaine, publié aux éditions Montchrestien, coll. «Clefs» en 1996. Marie-France Toinet a été pendant longtemps l'auteur de référence dans le domaine des études américaines. Elle a écrit plusieurs ouvrages et de nombreux articles qui sont encore d'une très grande actualité.
- S'agissant du rôle du président et de la politique étrangère américaine, il existe beaucoup d'ouvrages contemporains, notamment sur la présidence Bush. Pour autant il n'existe à notre connaissance que bien peu d'ouvrages théoriques en français sur le système politique américain et sur les mécanismes de prise de décision. Quelques jeunes auteurs comme Justin Vaïsse, Barthélémy Courmont, Sébastien Fath, Daniel Sabbagh ou encore Sabine Lavorel contribuent au développement de la matière. Pour approfondir la question du processus décisionnel à la Maison-Blanche, on se réfèrera au chapitre de Charles-Philippe David sur le président dans La politique étrangère des États-Unis - Acteurs, fondements formulation, publié aux Presses de Science po avec Louis Balthazar et Justin Vaïsse. Pour une analyse pointue des mécanismes de prise de décision, on consultera du même auteur, Au sein de la Maison-Blanche : la formulation de la politique étrangère américaine de 1945 à nos jours, réédité aux Presses de l'Université Laval en 2004.
- Parmi les américanologues francophones, la recherche devra inclure les historiens comme André Kaspi, Jacques Portes, Jean-Michel Lacroix, Pierre Mélandri ou Yves-Henri Nouailhat, des politologues comme Denis Lacorne ou Guillaume Parmentier, les

juristes comme André Tunc (Le système constitutionnel des États-Unis chez Domat Monchrestien en 1954, Les États-Unis publié chez LGDJ en 1973, et le Droit des États-Unis aux Presses universitaires de France en 1989), Jean-Pierre Lassalle et surtout Élisabeth Zoller, qui dirige aujourd'hui le Centre de droit américain de Panthéon Assas. Bien entendu, la liste est loin d'être exhaustive et une recherche dans les catalogues universitaires devrait permettre de compléter ces données de base.

ES REVUES EN FRANÇAIS

Il n'existe pas de revue francophone consacrée à l'étude de la présidence. On se tournera donc vers des revues à spectre large. Une nouvelle venue en 2004 sur le marché, Politique américaine, est désormais vouée aux questions politiques américaines, on devrait donc y trouver des analyses sur le président dans les numéros à venir. Deux revues classiques portent sur les Etats-Unis, mais marginalement sur les questions politiques ou juridiques: la Revue française d'études américaines et Transatlantica. C'est donc dans des revues généralistes (Revue française de science politique, Revue française de droit constitutionnel, Revue du droit public, Critique internationale, Esprit, Politique étrangère, Politique internationale, Revue internationale et stratégique, Études internationales, etc.) que l'on trouvera ponctuellement des articles sur la présidence américaine.

ES NOTES DE RECHERCHES **DISPONIBLES EN LIGNE**

En français, il existe des notes de recherches mises en ligne par certains centres de recherches, parmi lesquels: le Centre français sur les États-Unis de l'IFRI, le Centre d'études nord-américaines de l'EHESS, le Centre de droit américain de Paris II, et l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (Université du Québec à Montréal).

ES OUVRAGES EN ANGLAIS

Certains dictionnaires peuvent apporter des compléments d'information indispensables comme le Oxford Essential Guide to the U.S. Government, publié chez Berkley Books, le Encyclopedic Dictionary of American History, publié chez McGraw-Hill. Les ouvrages essentiels

American Presidency et American Government figurent en tête de la bibliographie présentée dans la page consacrée à cet ouvrage sur le site de Presses de l'Université du Québec. Certains auteurs sont des incontournables des études présidentielles.

- Graham Allison, professeur Douglas Dillon et directeur du Belfer Center for Science and International Affairs à la John F. Kennedy School of Government de l'Université Harvard
- Robert Dallek, professeur d'histoire à la Boston University
- George C. Edwards III, professeur en science politique à l'Université Texas A & M et titulaire de la Chaire George and Julia Blucher en études présidentielles à la Bush School
- Louis Fisher, analyste senior au Congressional Research Service de la bibliothèque du Congrès
- Fred Greenstein, professeur émérite en science politique de l'Université *Princeton* et directeur du programme *Leadership Studies* à la Princeton's Woodrow Wilson School
- John Lewis Gaddis, professeur Robert A. Lovett en histoire à l'Université Yale
- Richard Haass, président du Council on Foreign Relations
- Louis Henkin, professeur émérite du Center for the Study of Human Rights à la faculté de droit de Columbia University
- Charles O. Jones, professeur émérite en science politique à la University of Wisconsin-Madison
- Thomas Mann, analyste senior en Governance Studies à la **Brookings Institution**
- Richard Neustadt qui était professeur Douglas Dillon à la John F. Kennedy School of Government de l'Université Harvard
- Samuel C. Patterson, professeur émérite en science politique à la Ohio State University
- James Pfiffner, professeur de politique publique à la George Mason University
- Nelson W. Polsby, professeur *Heller* de science politique à l'Université de Californie à Berkeley
- Thomas Preston, professeur en relations internationales au Département de science politique de la Washington State University.
- Bert Rockman, professeur et directeur de la School of Public Policy and Management à Ohio State University
- Arthur Schlesinger Jr., qui était Albert Schweitzer Professor of Humanities of the City University of New York
- Shirley Anne Warshaw, professeure de science politique au Gettysburg College en Pennsylvanie
- Stephen Wayne, professeur de gouvernement à l'Université Georgetown

Enfin, on ne peut que recommander de consulter deux collections, l'une dirigée par Arthur Schlesinger Jr., chez Times Books, et l'autre intitulée *Presidential Studies* chez Praeger. La première publie des tomes, chacun consacré à un président, et la seconde développe des thématiques contemporaines autour de la présidence.

ES REVUES EN ANGLAIS

Il existe une revue spécialisée dans l'étude de la présidence et rassemblant des contributions d'auteurs clés du domaine aux États-Unis: Presidential Studies Quarterly est une revue trimestrielle. Une revue dont la parution paraît discontinuée, White House Studies et quelques revues de science politique plus générales offrent fréquemment des analyses sur la présidence américaine: Congressional Studies Quarterly, American Journal of Political Science, American Political Science Review, Political Science Quarterly, Diplomatic History et Perspectives on Politics (toutefois cette dernière se distingue par son approche très quantitative).

ES BASES DE DONNÉES

Nombre de revues ne sont pas aisément accessibles. C'est pour cela qu'il faut systématiquement recourir aux bases de données mises à disposition par les bibliothèques universitaires.

- Francis recense les articles produits en sciences humaines et permet bien souvent d'avoir accès aux textes intégraux en ligne.
- Esop est la base de données de la Fondation nationale de science politique et constitue un index des articles publiés en science politique.
- Proquest (qui peut d'ailleurs prendre d'autres noms) recense et bien souvent met à disposition en ligne – pratiquement la totalité des articles publiés aux États-Unis et dans le monde anglophone en sciences sociales. C'est un outil indispensable pour travailler sur la présidence américaine.
- Heinonline (ou encore Westlaw) est le pendant, en droit, de Proquest. Elle donne accès aux résumés des articles scientifiques et bien souvent aux textes intégraux de tous les documents publiés dans les revues juridiques américaines, qui sont pléthore. Dès lors que l'on veut aborder les pouvoirs du président, le rôle de la Cour suprême, c'est un outil nécessaire et inégalé.

ES SITES INCONTOURNABLES

- Le site de la Maison-Blanche: <www.whitehouse.gov>
- Le site de la société d'histoire de la Maison-Blanche: http:// www.whitehousehistory.org/>
- The Miller Center for Public Affairs administre un des sites les plus complets sur la question: http://americanpresidents.org
- La section « présidence » de l'American Political Science Association (APSA): http://cstl-cla.semo.edu/renka/prg/
- La chaîne publique PBS a réuni un grand nombre de données autour des présidents américains depuis les années 1930, sous le titre American Experience: http://www.pbs.org/wgbh/amex/archives.html
- Le site du projet de recherche American Presidency Project, mis en place par l'Université de Californie à Santa Barbara (de très nombreux documents en ligne): http://www.presidency.ucsb.edu/
- Le Haunstein Center for Presidential Studies de Grand Valley State University: http://www.gvsu.edu/hauenstein/
- La section des manuscrits de la bibliothèque du Congrès : <http:// /lcweb2.loc.gov/ammem/mcchtml/preshm.html>
- Le site de *The National Security Archives* hébergé par l'Université George Washington met en ligne des documents écrits et audio indispensables pour étudier les présidents contemporains : http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>
- La section du site du Département d'État consacré à la présidence (très objectif pour un site gouvernemental et réalisé par des universitaires): http://usinfo.state.gov/products/pubs/election04/ portrait.htm>
- La section sur les présidents américains de la chaîne publique américaine CSPAN: http://www.americanpresidents.org/
- La section sur les présidents américains de la chaîne publique américaine PBS: http://www.pbs.org/wgbh/amex/archives themes_presidents.html>
- Le site de la faculté de droit de l'Université d'Oklahoma sur les discours présidentiels: http://www.law.ou.edu/hist/
- Le site de l'encyclopédie Grolier sur la présidence américaine (histoire, droit, actualités): http://ap.grolier.com/
- Le site de U.S. National Archives and Administration permet de trouver un grand nombre de documents originaux et explicatifs en ligne: http://www.archives.gov/>

ES BIBLIOTHÈQUES **PRÉSIDENTIELLES**

Les bibliothèques présidentielles sont un instrument central de la recherche sur la présidence, d'autant qu'elles permettent d'accéder en ligne à un grand nombre de documents.

William J. Clinton Presidential Library and Museum

1200 President Clinton Avenue Little Rock, Arkansas 72201

Tél.: (501) 374-4242

Télécopieur: (501) 244-2883 Courriel: Clinton.Library@nara.gov Site Web: http://www.clintonlibrary.gov

George Bush Presidential Library and Museum

1000 George Bush Drive West College Station, TX 77845 Tél.: (979) 691-4000

Télécopieur: (979) 691-4050 Courriel: bush.library@nara.gov

Site Web: http://bushlibrary.tamu.edu

Jimmy Carter Presidential Library and Museum

441 Freedom Parkway Atlanta, GA 30307-1498 Tél.: 404-865-7100

Télécopieur: 404-865-7102 Courriel: carter.library@nara.gov

Site Web: http://www.jimmycarterlibrary.gov

Ronald Reagan Presidential Library and Museum

40 Presidential Drive

Simi Valley, CA 93065-0600

Tél.: 800-410-8354

Télécopieur: 805-577-4074 Courriel: reagan.library@nara.gov

Site Web: http://www.reagan.utexas.edu

Nixon Presidential Materials Staff

National Archives at College Park

8601 Adelphi Road

College Park, MD 20740-6001

Tél.: 301-837-3290

Télécopieur: 301-837-3202 Courriel: nixon@nara.gov

Site Web: http://nixon.archives.gov/

Lyndon B. Johnson Presidential Library and Museum

2313 Red River Street Austin, TX 78705-5702 Tél.: 512-721-0200

Télécopieur: 512-712-0169

Courriel: johnson.library@nara.gov Site Web: http://www.lbjlib.utexas.edu/

Gerald R. Ford Presidential Library

1000 Beal Avenue

Ann Arbor, MI 48109-2114

Tél.: 734-205-0555

Télécopieur: 734-205-0571 Courriel: ford.library@nara.gov

Site Web: http://www.fordlibrarymuseum.gov/

John F. Kennedy Presidential Library and Museum

Columbia Point

Boston, MA 02125-3398 Tél.: (617) 514-1600 Télécopieur: 617-514-1652

Courriel: kennedy.library@nara.gov Site Web: http://www.jfklibrary.org

Dwight D. Eisenhower Presidential Library and Museum

200 SE 4th Street

Abilene, KS 67410-2900 Tél.: 785-263-6700

Télécopieur: 785-263-6718

Courriel: eisenhower.library@nara.gov Site Web: http://eisenhower.archives.gov

Harry S. Truman Presidential Library and Museum

500 West U.S. Highway 24 Independence, MO 64050-1798

Tél.: 816-268-8200

Télécopieur: 816-268-8295

Courriel: truman.library@nara.gov Site Web: http://www.trumanlibrary.org

Franklin D. Roosevelt Presidential Library and Museum

4079 Albany Post Road Hvde Park, NY 12538-1999

Tél.: (845) 486-7770 Télécopieur: 845-486-1147

Courriel: roosevelt.library@nara.gov

Site Web: http://www.fdrlibrary.marist.edu

Herbert Hoover Presidential Library and Museum

210 Parkside Drive

P.O. Box 488

West Branch, IA 52358-0488

Tél.: 319-643-5301

Télécopieur: 319-643-6045

Courriel: hoover.library@nara.gov Site Web: http://hoover.archives.gov

OURCES AUDIO ET VIDÉO

En ligne

- Les programmes Frontline de PBS offrent des reportages approfondis sur la prise de décision, les conseillers du président et plus généralement l'histoire américaine: http://www.pbs.org/ wgbh/pages/frontline/view/>
- Les programmes Pennsylvania Avenue de la radio publique américaine NPR (National Public Radio) offrent de nombreuses analyses sur la présidence.: http://www.npr.org/>

En CDRom

- Les enregistrements du Bureau ovale de Roosevelt à Reagan: The White House Tapes – Eavesdropping on the President, 9 cédéroms, assortis des transcriptions: John Prados (2003), The White House Tapes – Eavesdropping on the President, New York et Londres, The New Press, 331 p.

Quelques documentaires récents

 Decisions that Shook the World Réalisé par Gerald Rafshoon, 2004

Ce documentaire s'intéresse aux décisions prises par trois présidents durant des périodes cruciales de l'histoire. La première partie concerne la lutte de Lyndon B. Johnson pour les libertés civiques, la deuxième traite de la course aux armements sous Ronald Reagan et la dernière examine la relation entre Franklin D. Roosevelt et le gouvernement britannique pendant la Deuxième Guerre mondiale.

 Fog of War Réalisé par Errol Morris, 2003

Ce documentaire consiste en une entrevue avec Robert McNamara, qui a été secrétaire à la Défense sous Kennedy et Johnson. McNamara pose un regard critique sur les décisions entourant la Crise des missiles de Cuba et la guerre du Vietnam. Il parle également de ses relations avec les présidents qu'il a servis.

- Les hommes de la Maison-Blanche Réalisé par William Karel, 2000

Composé de trois parties, ce documentaire dresse le portrait des détenteurs du pouvoir exécutif aux États-Unis. La première partie s'intéresse aux présidents de Truman à Johnson, la deuxième de Nixon à Carter et la troisième se concentre sur la présidence de Reagan et de Bush père.

De toute évidence, les sources sur la présidence américaine sont infinies. C'est pour cela qu'on ne peut prétendre à l'exhaustivité. Ces indications devront simplement permettre aux jeunes chercheurs de trouver leur fil d'Ariane dans le labyrinthe des informations sur le président, pour appréhender la complexité et la richesse d'une institution qui représente aujourd'hui le cœur du pouvoir.

Montréal, le 1er juin 2005

À propos des auteurs

Le directeur de l'ouvrage

Élisabeth Vallet

Élisabeth Vallet est titulaire d'un doctorat en droit public de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble. Avant de se joindre à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'Université du Québec à Montréal, elle a effectué un post-doctorat au Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal. Elle a été, en 2002-2003, chercheure invitée à l'Université Duke aux États-Unis, puis chercheure à la Chaire de recherche du Canada en relations internationales de l'Université du Québec à Montréal. Elle a publié Les élections présidentielles américaines (en codirection, Presses de l'Université du Québec, 2004) des chapitres d'ouvrages et des articles scientifiques.

Le prologue et l'épilogue

Claude Corbo

Claude Corbo est professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (dont il fut le recteur de 1986 à 1996) et membre de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques.

Charles-Philippe David

Le professeur David est titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques et directeur de l'Observatoire sur les États-Unis à l'Université du Québec à Montréal. Récipiendaire de la bourse Fulbright en 2002-2003, il a été professeur invité à l'Université Duke (automne 2002) et au Woodrow Wilson International Center for Scholars (hiver 2003).

Les auteurs

Sébastien Barthe

Sébastien Barthe est chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Spécialisé sur les aspects de défense américaine et notamment la défense antimissiles, il est étudiant au doctorat et chargé de cours en science politique à l'Université du Québec à Montréal.

Barthélémy Courmont

Barthélémy Courmont est chercheur à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) à Paris, où il est spécialiste de la politique étrangère américaine, des relations transatlantiques et des questions nucléaires. Docteur en sciences politiques, diplômé d'histoire et d'études de défense, il a été chargé de cours à l'Institut d'études politiques de Lille et à l'Université Paris 13, et a publié plusieurs ouvrages sur les questions sécuritaires et transatlantiques. Il est par ailleurs chercheur associé à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques.

Catherine Croisier

Catherine Croisier est chercheure associée à l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) à Paris, spécialisée dans les questions de politique étrangère des États-Unis et les relations transatlantiques. Elle est actuellement attachée temporaire d'enseignement et de recherche à l'Université de Nantes et lauréate du programme Fulbright 2005 sur les fondements de la pensée politique américaine.

Nicolas Fréchette

Nicolas Fréchette est titulaire d'un baccalauréat en communication à l'Université de Montréal. Il débute en 2005 sa maîtrise en relations internationales à l'Université du Québec à Montréal.

Frédérick Gagnon

Frédérick Gagnon est chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand. Chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal, il est doctorant en science politique et lauréat de la bourse de doctorat du CRSH. Récipiendaire d'une bourse du Département d'État américain pour un séminaire sur la politique américaine à la University of Massachusetts à Amherst en 2005, il a publié des chapitres dans plusieurs ouvrages (dont Les élections présidentielles américaines, dirigé par Élisabeth Vallet et David Grondin, publié en 2004).

Jean-François Gagné

Jean-François Gagné est chercheur à l'Observatoire international de géopolitique, fruit d'un partenariat entre la Chaire Raoul-Dandurand et le Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal. Il est titulaire d'une maîtrise de science politique en relations internationales et politique étrangère sur l'Asie centrale. Il travaille sur les enjeux géopolitiques de l'Eurasie et des ressources naturelles.

Céline Huyghebaert

Céline Huyghebaert est chargée de l'édition à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Elle a monté un partenariat politico-littéraire entre la Chaire et le Métropolis Bleu à Montréal.

Jean-Frédéric Légaré-Tremblay

Jean-Frédéric Légaré-Tremblay détient un baccalauréat en science politique de l'Université Laval et une maîtrise en relations internationales de l'Université du Québec à Montréal. Il entame actuellement ses études de doctorat en science politique à l'Université Carleton. Il est également chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques.

Julie Médam

Julie Médam est chercheure au sein du Groupe économie et sécurité de la Chaire Raoul-Dandurand à l'Université du Québec à Montréal où elle poursuit une maîtrise en science politique avec une concentration en relations internationales, politique étrangère et développement. Ses travaux portent principalement sur la vision qu'ont les pays d'Amérique du Sud du régionalisme.

Éric Mottet

Eric Mottet est diplômé de l'Université de Lyon 2, en France, et titulaire d'une maîtrise au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal. Il travaille sur le développement durable, la gestion des ressources physiques et sur la cartographie.

Joël Plouffe

Joël Plouffe est titulaire d'un baccalauréat et candidat à la maîtrise au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Il est également chargé de la production du bulletin électronique bimensuel de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Ses travaux portent principalement sur l'impact des changements climatiques sur les relations canado-américaines en matière de sécurité et de souveraineté de l'Arctique.

Karine Prémont

Karine Prémont est professeure au collège André Grasset et chercheure associée à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Elle a récemment collaboré à l'ouvrages Les élections présidentielles américaines, sous la direction d'Élisabeth Vallet et de David Grondin (Presses de l'Université du Québec, 2004). Elle travaille actuellement à la préparation d'un ouvrage sur l'effet CNN, prévu pour l'automne 2006 aux Presses de l'Université du Québec.

Yann Roche

Yann Roche est professeur au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal depuis 1997. Diplômé de l'Université de Rennes II-Haute Bretagne, en France, il est titulaire d'un doctorat de l'Université Laval de Québec. Il mène des projets de recherche dans le domaine de la cartographie et des systèmes d'information géographique, notamment en Asie du sud-est. Ses expériences dans le domaine de la gestion des ressources naturelles dans les pays en développement l'ont amené à se pencher sur l'usage des outils géographiques en géopolitique.

Julien Tourreille

Julien Tourreille est chercheur à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Toulouse et titulaire d'une maîtrise de science politique de l'Université Paris II Panthéon-Assas, il débute un doctorat en science politique à l'Université du Québec à Montréal. Ses domaines d'intérêt sont la politique étrangère américaine, l'évolution politique du Moyen-Orient, la construction européenne et les relations transatlantiques.

Jean-Christophe Videlin

Jean-Christophe Videlin est maître de conférences en droit public à la Faculté de droit de l'Université Pierre Mendès-France (Grenoble -France). Responsable de l'enseignement à distance à la faculté, il enseigne notamment le droit public de la défense dans le Master « Sécurité internationale et Défense » de l'Université Pierre Mendès-France. Il rédige actuellement un manuel sur le droit public français de la défense nationale.

Index

283, 317, 322, 328, 332, 336 A Abou Ghraib, XVII, 162 Abrams, Elliott, 71 abstention, 45, 47 accords en forme simplifiée, 66, 133 actif-négatif, 211, 212 actif-positif, 211, 212 activisme judiciaire, 140 Adams, John, 98, 99, 166, 168, 169, 240, 290, 315, 325 Afghanistan, 70, 138, 248, 328, 336 agences exécutives, 148, 151, 155 Air Force One, 102, 195, 312, 325, 331, 332, 338, 339 Alabama, 40 Allison, Graham, 220, 221, 224 Alodah v. United States, 139 Al-Qaïda, 280, 283 amendement, 2, 25, 33, 43, 53, 55, 56, 162, 165, 168, 169, 173 $12^{e}, 50$ 20e, 52 Amérique centrale, 198 amnistie, 70 Annapolis, 7 antiaméricanisme, XVI

11 septembre 2001, 64, 70, 71, 78,

79, 82, 84, 138, 175, 188, 198,

199, 201, 203, 204, 267, 271, 280,

appropriation, 129
Arafat, Yasser, 328
arme nucléaire, 321
Arthur, Chester, 292
articles de Confédération, 6, 7, 13, 14
assermentation, 63
attaque préventive, 83
Attorney general, 151, 157
auditions sénatoriales, 125
authority-disorder bias, 274
autorité de la chose jugée, 120
Autriche, 4
avortement, 250, 254

B

Bagdad, 279
Baker, Howard, 111
Balkans, 68
Balthazar, Louis, XVIII, 343
Barak, Ehoud, 328
Barber, James David, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 229, 314
barons locaux, 292, 298, 299, 301
basques du président Voir coattails effect
Baucus, Max, 105, 107
Begin, Menahem, 328
Ben Laden, Oussama, 336
Bill of Rights, 3, 300
Bolton, John, 113

bombe atomique, XVII, 209 Borah, William E., 88 Borglum, Gutzon, 312 Bork, Robert, 126 Bosnie, 258 Boston, 40 bouclier antimissiles, 250 Bowen, Catherine Drinker, 12 Bowles v. Willingham, 131 Bowsher v. Synar, 132 Brain Trust, 190 Brock, William, 306 Brookings Institution, 260 Brownlow, Louis, 182, 184, 189 Buckley v. Valeo, 132 budget, 51 Maison-Blanche, 181 fédéral, 73 bulletin, 32, 36, 43, 47, 48, 50, 51 de vote, 43, 48 bulletins de nouvelles, 273, 274 bully pulpit, 320 Bundy, McGeorge, 197 bunker, 186 Bureau de la Maison-Blanche, 268, 270, 271 Bureau de la Maison-Blanche sur les Affaires législatives (BAL), 88, 100, 101, 102 Bureau des communications, 270, 271 Bureau of Media Liaison, 270 Bureau of the Budget, 182, 193, 301 Bureau ovale, 186, 312, 326, 329 bureaucratie, 150, 153, 163, 294, 301, 302, 304, 305, 310 bureaucratique, approche, 219, 220, 221 Burr, Aaron, 168 Bush, George Herbert W., 64, 65, 70, 71, 90, 119, 125, 154, 175, 212, 215, 216, 217, 231, 232, 233, 271, 277, 281, 284, 285, 294, 297, 306, 307, 309, 323, 334, 335, 337 Bush, George W., XVI, XVII, 32, 49, 64, 65, 66, 68, 72, 79, 83, 84, 98, 100, 105, 108, 112, 119, 125, 126, 154, 161, 175, 190, 194, 198, 199,

201, 212, 213, 214, 215, 216, 218, 223, 231, 233, 240, 241, 243, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 253, 255, 256, 259, 267, 271, 277, 279, 280, 281, 283, 286, 291, 297, 298, 307, 309, 317, 319, 322, 328, 329, 332, 333, 336, 337 Bureau de la Maison-Blanche sur les Affaires législatives, 101 Congrès et Irak, 103 discours sur l'état de l'Union, 100 économie américaine, 105 élections au Congrès de 2004, 102 lutte contre le terrorisme, 112 nomination de juges fédéraux, 107 plan de réforme des régimes de retraite, 88 société de propriété (Ownership Society), 105 taux d'approbation, 113 veto législatif, 97

C

Cabinet Room, 186 Cabinet, 55, 56, 150, 155, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 165, 174, 176, 319, 325 calendrier électoral, 37, 38 compression, 37, 38 Calio, Nicholas, 101 Cambodge, 164 Camp David, 102, 195 campagne électorale, 42, 246, 250, 252, 255, 256 permanente, 337 présidentielle, 267 Campbell v. Clinton, 122 candidat indépendant, 49 Capitol Hill, 173 Capitole, 52 Caraïbes, 198 Card, Andrew, 199 Caroline du Sud, 10, 138 Carter, Jimmy, XVII, 63, 65, 67, 70, 118, 124, 137, 154, 183, 192, 194, 197, 204, 211, 212, 215, 216, 217, 218, 245, 253, 281, 283, 286, 305,

326, 328, 334

Case Act, 66 Clinton, Harry, 188, 189 caucus, 34, 35, 37, 292, 293 Clinton, Hillary, 175 CBS, 286 CNN, 243, 245, 267, 270 Coalition Information Center, 271 cellules souches, 250 Chafee, Lincoln, 107, 108 coattails effect, 113, 295 cognitive, approche, 219, 220, 229, chaînes câblées, 273 230, 234 Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, XVII cohabitation, 104, 108, 110, 114, 126 Chalabi, Ahmad, 280 Cohen, Samy, 72, 83 Chambre des représentants, 5, 16, Collège électoral, 12, 20, 21, 166 20, 21, 51, 55, 88, 90, 92, 93, 97, colonies britanniques, 2, 3 98, 102, 103, 106, 107, 108, 109, combattant ennemi, 68, 138 110, 111, 112, 113, 115, 162, 168, Comité des chefs d'État-major, 67 204, 247, 290, 308 Commandant en chef, 12, 67, 68, 77, Charles Ier, 3 82, 133, 139, 172, 243, 315, 322, Charles II, 3 335, 336, 338 Charte fondamentale *Voir* Constitution Commission checks and balances Voir système d'enquête sur les attentats de poids et de contrepoids du 11 septembre, 188 des débats présidentiels, 42 chef de gouvernement, 147, 148, 150 Committee of Detail, 18, 19, 23, 24 Cheney, Dick, 169, 175, 198, 199 Committee of Style, 21 Chicago, 37, 41 Chief Diplomat, 64, 65, 66 comtés, 47 Confédération, 28, 151 Chief of staff, 178 conférence de presse, 269, 274, 280, Chine, 64, 67 281, 282, 283 Churchill, Winston, 64 confirmation, 123, 124, 125, 126, CIA, 155 127, 132 cinéma, 339 sénatoriale, 155 Circuit Court Nominating conflit israélo-arabe, 64 Commission, 124 Congrès, 29, 32, 35, 47, 50, 51, 52, Civil Service Act, 72 55, 56, 57, 62, 66, 68, 71, 72, 73, Civil Service Reform Act, 305, 320 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, Clark, Tom, 128 84, 85, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 100, 101, 102, 103, Clarke, Richard, 200, 203, 283 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, Cleveland, Grover, 49, 131, 319 112, 114, 115, 150, 155, 162, 168, Clinton v. Jones, 57 172, 174, 179, 180, 181, 182, 183, Clinton v. New York, 74 190, 192, 193, 194, 195, 196, 201, Clinton, Bill, 38, 39, 64, 65, 66, 67, 204, 241, 243, 245, 246, 250, 256, 70, 71, 72, 82, 90, 91, 94, 95, 97, 257, 259, 260, 268, 271, 272, 279, 98, 103, 108, 109, 114, 119, 120, 285, 290, 291, 292, 296, 297, 298, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 138, 299, 300, 301, 303, 305, 307, 308, 154, 155, 169, 174, 175, 186, 188, 309, 310 189, 198, 204, 212, 214, 216, 231, absence de discipline de parti, 106 232, 233, 234, 241, 244, 245, 248, commissions, 92, 107, 108, 109, 253, 258, 272, 277, 279, 281, 283, 115 contrepoids aux pouvoirs 285, 297, 307, 308, 314, 324, 328, 332, 336, 337 du président, 90

décentralisation et fragmentation,	Coolidge, Calvin, 156
107	Corbo, Claude, XVI, XVIII, 343
élections, 51	Corée, 67, 136
électorat des législateurs, 104 lutte contre le terrorisme, 112	corruption, 41, 72, 75
perspectives de carrière	Corwin, Edward, 62, 70, 79, 129,
des législateurs, 105	131, 132
politique de sécurité nationale,	cotes d'écoute, 273
111	Council of Economic Advisers, 181,
pouvoir de déclarer la guerre, 91	192, 193
pouvoir de destitution (impeachment), 94	Council on Environmental Quality,
pouvoir de supervision des	192, 194
activités de l'Exécutif, 90	Council on Foreign Relations, 200,
pouvoirs de guerre, 91	260
processus législatif, 95	Cour d'appel, 126
structure interne, 106	Cour suprême, 29, 32, 35, 45, 50,
tentative de destitution de Bill Clinton, 109	52, 65, 66, 67, 71, 73, 74, 76, 77, 80, 82
Congrès continental, 6, 7, 8, 9	juges, 119, 120, 121, 122, 123,
Congressional Budget Office (CBO),	124, 126, 127, 128, 129, 135,
92, 193	136, 137, 138, 141
Connecticut, 4, 12	Courteline, 163
Conrad, Kent, 107	court-packing, 135
conseiller	couverture médiatique, 264, 268,
du président, 153, 157, 159, 160,	271, 272, 273, 274, 276, 277
174, 175, 176, 177	crise, 121, 129, 132, 136, 138, 140
irrégulier, 204	Croatie, 258
pour la sécurité nationale, 189	Cromwell, 3
Constitution, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 18,	Cuba, 65, 70, 317, 323, 326, 329
21, 22, 27, 28, 29, 33, 34, 39, 43, 49, 50, 52, 61, 62, 63, 64, 67, 68,	cyberattaque, 154
70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 80,	_
81, 82, 83, 84, 88, 89, 90, 91, 94,	D
97, 99, 104, 105, 114, 118, 119,	Dakota du Sud, 312
120, 123, 128, 129, 130, 131, 132,	Dallek, Robert, 208, 210, 216, 217,
136, 138, 139, 148, 150, 151, 157, 159, 162, 165, 166, 168, 172, 175,	218
179, 187, 290, 299, 305	Daschle, Tom, 103, 104
Continentalist Papers, 7	David, Charles-Philippe, XVI, XVII,
continuité de l'État, 148, 165, 172	XVIII, 214, 215, 219, 221, 224,
Contract with America, 109	225, 227
contrôle de constitutionnalité, 118,	Débarquement, 331
130, 138	débats, 42
Convention de Philadelphie, 2, 4, 8,	Déclaration d'indépendance, 4, 5
9, 13, 18, 23, 316	décompte des votes, 32, 51
convention nationale, 35, 38, 39, 40,	décrets présidentiels, 151, 153, 182
41, 291, 292, 293	deep throat, 283
rebond, 39	Delaware, 10
convention de districts, 35	délégations de compétences, 131, 132

délégués, 2, 4, 7, 8, 10, 12, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 34, 35, 37, 38, 39, 40 délégués at-large, 35 Dellums v. Bush, 122 Démocrates, 272 Democratic Leadership Council, 307 Dennison, Robert, 197 Département d'État, 179, 180, 188, 195, 197, 204, 258, 260 Départment of Homeland Security, 183, 199, 201 destitution, 2, 12, 14, 16, 18, 20, 21, 23, 53, 55, 218, 314 Deuxième Guerre mondiale, 160, 178, 186, 189, 265 Dewey, Thomas, 250 Dillon, Douglas, 72 diplomatie, 64, 65, 84 directives, 150, 151, 153, 154 discours sur l'état de l'Union, 97, 99, 100, 102, 254, 330 dissuasion, 317 District of Columbia Voir Washington D.C. doctrine Bush, 318 doctrine des intentions premières, 62 doctrine Wilson, 317 doctrines présidentielles, 317 Domestic Council, 174 Domestic Policy Council, 183, 191, 192, 194 Douglas, Stephen, 42 Dowd, Maureen, 259 Dream Team, 189 droit de grâce, 12, 18 droit divin, 3, 4 droits civiques, 45, 208, 323, 333 droits de la défense, 138 droits fondamentaux, 77	effet écho, 267 égalité, 133 Ehrlichman, John, 192 Eisenhower, Dwight D., 55, 64, 68, 83, 98, 100, 101, 112, 128, 153, 161, 171, 172, 173, 182, 183, 194, 197, 212, 214, 215, 216, 223, 230, 231, 232, 233, 303, 328 électeurs indécis, 45 élection de mi-mandat, 240, 241, 246 générale, 42 primaire, 292 Electoral Assistance Commission, 48 éligibilité, 33, 43 Ellsberg, Daniel, 136, 283 émancipation des esclaves, 159 emergency powers, 76 empêchement, 53, 55, 56 endiguement, 317 équilibre des pouvoirs, 118 Espagne, 122 état d'urgence, 129 État palestinien, 65 État providence, 29 États fédérés, 133 Ex Parte Merryman, 121 executive agreements Voir accords en forme simplifiée Executive Office, 178, 182, 183, 184, 185, 186, 189, 192 Executive Office of the President, 177, 178, 182, 186, 189, 192 Executive orders Voir décrets présidentiels Executive Reorganization Act, 301 F F Farewell Address (Washington), 317 Farley, James, 300 FBI, 284 FDR Voir Roosevelt, Franklin Delano
Écoutes électroniques, 137, 138	Federal Elections Commission, 42, 132 Federal Registrer, 151
Edwards, John, 104	fédéralisme, 59

Federalist Papers, 6, 343 Gephardt, Dick, 103 fédération, 28 Gettysburg, XVI, 322 Felt. W. Mark. 284 Gicquel, Jean, 28, 29, 40, 49, 55 Ferraro, Geraldine, 284 Gingrich, Newt, 109, 204, 308 fête du Travail, 42 Ginsburg, Douglas H., 119, 126 filtrage, des candidats à la Cour Girardet, Raoul, XVII suprême, 124, 127 Goldwater v. Carter, 134 financement électoral, 35, 38, 48, Goldwater, Barry, 134 160, 161 Golfe, guerre du, 248 finances publiques, 4 Gonzales, Alberto, 161 Fish Room, 186 Gorbatchev, Mikhael, 64 Fishbourn, Benjamin, 123 Gore, Al, 32, 38, 49, 169, 174, 175, Fleischer, Ari, 286 188, 208 Floride, 32, 175 Gorham, Nathaniel, 14, 17 fonction publique, 319 gotcha journalism, 266 Fondamentalisme, 34 gouvernement, 147, 148, 155, 158, fonds 159, 161, 162, 164, 165, 166, 177 publics, 129 gouverneur, 3, 4, 5, 9, 12 spéciaux, 181 gouverneur d'État, 47 football *Voir* mallette présidentielle Gramm-Rudman-Hollings (loi), 132 Ford, Gerald, 70, 79, 83, 158, 164, Grande-Bretagne, 3, 158 169, 174, 175, 176, 197, 204, 212, 215, 216, 223, 241, 246, 253, 283, Grande Dépression, 300, 320, 322, 305, 306, 334, 339 324 Foreign Intelligence Advisory Board, grands électeurs, 41, 42, 43, 45, 47, 192, 194 49, 50, 51 Fort Alamo, 81 faithless elector, 50 mandat, 50 Foster v. Neilson, 122 mandat impératif, 50 France, 65, 154, 157 Grant, Ulysses, 119, 159, 320 Friedman, Thomas, 259 Great Society, , 88, 101, 181, 304, Frist, Bill, 108 305, 306, 307, 323, 333 front-loading Voir calendrier Greenstein, Fred I., 210, 214, 215, électoral 216, 217, 229 Fulbright, William J., 93 groupes de pression, 187 Guam, 33 G Guantanamo, XVII, 139 gaggles, 269 Guérin, Jules, XVI Gallup, 243, 246, 247 guerre civile, 63, 70, 77, 81, 134, Garde nationale, 68 Garfield, James A., 196 Guerre de Sécession, 292, 298, 322 General Services Administration, 52 Guerre du Vietnam, 91, 93, 266, 278, Genêt, Ambassadeur, 65 283 George Washington, 97, 99 Guerre froide, 79, 180, 205, 208, George, Alexander, 221, 222, 223 265, 317, 326, 335, 337 Georges III, 4 guerre préventive, 208 Géorgie, 10, 157 Guillaume d'Orange, 3

impeachment Voir destitution H impôts, 250, 254 habeas corpus, 3, 77, 322 impoundment, 137, 202 Hadley, Stephen, 199, 204 inaugural address, 52 Haldeman, Bob, 192 information-spectacle, 266 Haldeman, H.R., 278 inner cabinet, 190 Hamdi v. Rumsfeld, 138 instituts de sondage, 45 Hamilton, Alexander, 5, 6, 7, 8, 11, Internet, 267 12, 14, 22, 66, 82, 147, 158, 168, Iowa, 37 332, 343 Irak, 122, 208, 240, 250, 259, 267, Hamilton, Lee, 106, 115 279, 280, 317, 318, 329, 333, 334, Harbor, 70, 77 335, 336 Harding, Warren, 217 Iraki National Congress, 280 Harris, Marshall, 258 Iran, 65, 70, 80, 174 Harrison, William Henry, 2, 172 Iran-Contra, 71, 198 Hastert, Dennis, 103 Irangate, 79, 324 Hatch, Orrin G., 33 Israël, 65 haute trahison, 121 Italie, 4 Hayes, Rutherford, 43, 49, 292, 319 Hayes-Tilden, affaire, 43 Health Care Task Force, 308 Jackson, Andrew, 52, 72, 158, 159, Hefflin, Howell, 103 189, 216, 240, 242, 252, 257, 320, Heith, Diane, 252, 253, 257, 260 332 Helms, Jesse, 109 Jacques II, 3 Help America Vote Act, 47 Janis, Irving L., 220, 221 Heritage Foundation, 260 Japon, XVII Hess, Stephen, 219, 228 Javits, Jacob, 93 Hiroshima, 209 Jay, John, 6, 343 Hoban, James, 327 Jefferson, Thomas, 5, 6, 8, 14, 22, Hobbs, David, 101 25, 77, 81, 97, 98, 99, 121, 129, Holmes v. Jennison, 133 135, 137, 139, 158, 166, 168, 169, homosexualité, 67 181, 185, 216, 240, 242, 290, 312, 315, 316, 318, 325, 330, 333, 339 Hoover, Herbert, 156, 165, 269 Johnson, Andrew, 56, 94, 95, 314 Hopkins, Harry, 64 Johnson, Lyndon B., 83, 88, 90, 93, Hurja, Emil, 300 98, 100, 101, 119, 127, 130, 153, Hussein, Saddam, 103, 241, 280, 161, 169, 171, 181, 183, 190, 197, 323, 335, 336 208, 211, 212, 213, 215, 216, 217, hyperpuissance, XVII 219, 223, 230, 231, 233, 283, 294, 303, 304, 305, 307, 310, 323, 333 Johnson, William Samuel, 12 Jones, Paula, 138 Îles Vierges, 33 journalistes, 264, 265, 266, 267, 269, Immigration and Naturalization 270, 272, 273, 274, 275, 276, 277, Service v. Chadha (1983), 94, 131 279, 280, 283, 284, 285, 286 immunité présidentielle, 56, 57, 134, journaux, 264, 267, 274, 279, 283, 138 285

Judiciary Act, 118 Judiciary Reorganization Bill, 135 Justice, Département de la, 70, 151, 156, 161

K

Kaspi, André, 343 Kefauver, Estes, 42 Kennedy, Anthony, 126 Kennedy, John F., XVI, 42, 56, 64, 72, 88, 98, 100, 153, 161, 208, 212, 214, 215, 226, 230, 231, 232, 233, 240, 242, 246, 265, 266, 297, 303, 325, 329 Kernell, Samuel, 321, 325, 329, 335 Kerry, John F., 37, 104, 245, 250 Killen, Edgar Ray, XVI Kissinger, Henry, 154, 164, 192, 197, 198 Kitchen Cabinet, 159, 180, 189 Korematsu v. United States, 133 Kosovo, 122 Koweït, 323, 335 Kowert, Paul, 229 Ku Klux Klan, XVI

L

L'Enfant, Pierre, 327 La Follette, Robert M., 88 Laden, Oussama ben, 283 Laird, Melvin, 279 Lake, Tony, 90 Lame Duck, 51, 63 Landrieu, Mary, 107 Lassalle, Jean-Pierre, 344 Lavorel, Sabine, 343 leadership, 160, 179, 202 présidentiel, 208, 210, 214, 218, 223, 229, 230, 232, 233, 234, 240, 241, 245, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260 Lee, Général Robert E., XVI législature, 49, 52 légitimité démocratique, 129, 140

Levinson, Barry, 248

Lewinsky (l'affaire), 218 Lewinsky, Monica, 244, 248, 285 liberté de la presse, 77 Lieberman, Joe, 107 Lincoln, Abraham, 42, 77, 80, 81, 82, 153, 159, 196, 216, 217, 242, 312, 322, 332, 333, 336, 339 Lincoln, Blanche, 107 Line Item Veto Act, 74, 120 listes électorales, 43, 45, 47 Litmus test, 124 Little Rock, 68 lobbies Voir groupes de pression Locke, John, 76, 82 loi martiale, 129 Loi sur la revitalisation de la sécurité (National Security Revitalization Act), 109 Loi sur la transition présidentielle, 52 Loi sur les pouvoirs de guerre (1973), 93, 94Lott, Trent, 103, 109 Louisiane, 81 Luther King, Martin, 333 Luther v. Borden, 122

M

MacArthur, Douglas, 67 machines de vote, 48 Madison, James, 6, 11, 17, 19, 22, 343 mafia de Géorgie, 192 Magaziner, Ira, 308 Maine, 49 maintien de la paix, 69 Maison-Blanche, 312, 315, 319, 322, 325, 326, 327, 328, 329, 334, 336, malaise (discours du), 218 mall, 52, 332, 333 mallette présidentielle, 326 Maltese, John, 126 mandat, 31, 33, 48, 50, 52, 53 Manhattan, projet, 209 manipulation de l'information, 280 Marbury c. Madison, 57, 72, 118, 121

mariage gai, 250, 254	N
marines, 164	Nagasaki, 209
Martinez, Mel, 102	NASA, 155
Mayaguez, 164	National Chairperson, 291
McCain, John, 107, 108	National Committee, 291
McFarlane, Robert, 71	National Economic Council, 192, 194
McGovern, George, 250	National Environmental Policy Act,
McHenry, James, 20	194
médias, 240, 242, 252, 253, 257, 258,	National Industrial Recovery Act, 135
259, 260, 264, 265, 266, 267, 268,	National Riffle Association, 259
269, 270, 271, 272, 273, 274, 275,	National Security Act, 195
276, 277, 278, 281, 283, 285, 286 électroniques, 240	National Security Action
Medicare, 308	Memoranda (NSAM), 153
mémorandum, 151	National Security Council, 153, 174,
milice, 4, 12, 16	179, 181, 182, 188, 190, 192, 195,
Mineta, Norman, 72	197, 198, 199, 201, 204
ministre des Postes Voir Postmaster	National Security Decision Directives, 154
General	National Security Decision
Miroff, Bruce, 241, 258, 260	Memoranda, 154
missiles, crise des, 171, 317, 323, 326, 329, 332, 339	National Security Directives, 151, 154
Mississippi v. Johnson, 56, 130	National Security Presidential
Mississippi, XVI	Directives, 151, 154
modèle	National Security Reviews, 151, 154
collégial, 223, 226	National Security Study
compétitif, 223, 225, 226	Memoranda, 151, 154
hiérarchique, 223	National Voter Registration Act, 45 Nebraska, 49
modes de scrutin, 48 effet de distorsion, 49	Negroponte, John, 199
majorité absolue, 51	Neustadt, Richard, XV, 29, 89, 99,
scrutin de liste majoritaire	118, 209, 210, 215, 312
à un tour, 49	New Deal, 88, 134, 135, 181, 197,
monarchie, 3, 4	218, 298, 300, 301, 302, 305, 306,
monarque, 63	307, 310, 320, 323, 333
Mondale, Walter, 250	New Frontier, 101, 240
mondialisation, 29	New Hampshire, 35, 37
Monicagate, 79, 324	New Jersey, 10, 11, 14, 15, 17
mont Rushmore, 312	New York Times, 137, 259, 265, 270,
Montesquieu, 28, 89	273, 280, 283
Morrison v. Olson, 138	Newmann, William W., 227, 228
Motor Voter Bill	News Analysis Office, 271
Voir National Voter Registration Act	Newsweek, 270
Moyen-Orient, 68, 198, 213	Nixon v. Fitzgerald, 134
Myers v. United States, 73	Nixon, Richard M., XVI, 42, 55, 56,
Myers, Richard, 199	57, 64, 70, 93, 95, 98, 119, 126, 127, 136, 137, 138, 154, 161, 169,

Office of Speechwriting, 271

171, 172, 173, 183, 192, 193, 194, Office of the Chief of Staff, 268 197, 211, 212, 213, 215, 216, 223, Office of the Federal Registrer, 151 242, 244, 247, 252, 253, 257, 271, Office of the First Lady, 186 276, 278, 294, 298, 305, 306, 310, Office of the United States Trade 324, 334, 339 Representative, 192, 194 Nobel, prix, 65 off-the-record, 276 nomination, 4, 5, 6, 11, 12, 15, 16, Okinawa, 209 17, 19, 20, 21, 71, 72, 119, 123, opinion publique, 240, 241, 251, 125, 127, 132, 141 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, pouvoir de, 150, 155, 160, 169, 259, 260, 264, 266, 267, 274, 275, 171 278 Noncareer Executive Assignments, Oregon, 43 304 Organisation mondiale Northern Command, 68 du commerce, 194 Nouailhat, Yves-Henri, 343 OSCE, 48 Nouvelle-France, 3, 4 nucléaire, 83 P-Q Parti politique, 42, 43, 46, 49, 50 0 Parti démocrate, 33, 36, 37, 41, 46 OCDE, 194 Parti républicain, 46, 158, 159, 160, 166 Office of Administration, 181, 190, passif-négatif, 211, 214 192, 204 passif-positif, 211 Office of Congressional Relations, 271 Pearl Harbor, 133, 323 Office of Faith-Based and Pendleton, George, 320 Community Initiatives, 192, 194 Pennsylvanie, XVI, 201 Office of Foreign Affairs, 271 pensée groupale, 220, 226, 228 Office of Homeland Security, 183, Pentagon Papers, 137, 138, 283 201 Pentagone, 136, 197, 280 Office of Legal Counsel, 70 per curiam, 32 Office of Management and Budget Pères fondateurs, XVI, 41, 62, 65, (OMB), 92, 132, 151, 156, 182, 67, 79, 82, 118, 119, 128, 165, 183, 189, 190, 192, 193 172, 175, 179, 180, 240, 290, 298, Office of Media Affairs, 271 313, 315, 319, 324 Office of Media Liaison, 271 performance du président, 245, 246, Office of National AIDS Policy, 192, 251, 253 Perot, Ross, 49 Office of National Drug Policy, 194 personnalité du président, 208, 210, Office of Policy Development, 181, 211, 213, 214, 223, 225, 229, 234 194 Pinckney, Charles, 10 Office of Political Affairs, 271 plaidoirie multiple, 221, 222, 223, Office of Price Administration, 131 224, 226, 228 Office of Public Liaison, 271 plate-forme électorale, 40 Office of Science and Technology Pocket Veto, 74 Policy, 192, 194 poids et contrepoids Voir système Office of Special Plans, 280 de poids et de contrepoids

Poker Cabinet, 190

politique étrangère, 179, 180, 195, 197, 204	Presidential Emergency Operations Center, 186
popular vote	Presidential Protection Division, 196
Voir Vote populaire	Presidential Review Directives, 151,
Pork Barrel Spending, 37	154
pork barreling, 245	Presidential Review Memoranda,
Portes, Jacques, 343	151, 154
Porto Rico, 33	Press Briefing Room, 186
Posse Comitatus Act, 68	press secretary, 269
Postmaster General, 292, 300	prestation de serment, 50
pouvoir	Preston, Thomas, 229, 233
de crise, 76	primaires, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40,
de persuasion, XV, 210, 252	41, 251, 255
discrétionnaire, 148, 155	fermées, 36
implicites, 130, 140 normatif, 150	invisibles, 38
réglementaire, 148, 150, 151	privilège de l'Exécutif, 56, 57, 137, 202
pouvoir exécutif	procédure budgétaire, 91, 92, 110
moniste, 62	proclamations présidentielles, 151,
pouvoirs inhérents Voir pouvoirs	153
implicites	projet Manhattan, 171
Powell, Lewis, 126	pseudo-événement, 278, 279, 284,
première dame, 186, 191	286
présidence	publication, des actes réglementaires,
impériale, 208, 314, 335	150, 153
structure interne, 106	publicité, 240
rhétorique, 240	push polling, 254, 255
présidence-spectacle, 241	Quayle, James Danforth, 169, 175
président commandant en chef des forces armées, 91	question politique (doctrine), 121, 122
consultation des législateurs, 103	R
contrepoids au pouvoirs	
du Congrès, 95	radio, 270
demandes personnelles	raison d'État, 154
aux législateurs, 102	ralliement autour du drapeau, 81
électorat, 104	Rand Corporation, 136
impopularité, 113 marchandage et faveurs	Randolph, Edmund, 9, 10, 17
aux législateurs, 102	Rasul v. Bush, 139
perspectives de carrière, 105	Rather, Dan, 286
pressions sur les législateurs, 103	Rayburn, Sam, 112
veto législatif, 93, 95, 96, 97, 98	Re Debs, 131
President's Committee on Federal	Re Neagle, 130
Judicial Selection, 124	Reagan Democrats, 46
Presidential Character, 210	Reagan, Ronald, XVI, 45, 64, 80, 82,
Presidential Decision Directives, 154	98, 102, 111, 154, 175, 183, 188,
Presidential Directives, 151, 154	189, 193, 197, 208, 211, 212, 214,

215, 216, 218, 231, 241, 247, 251, 253, 271, 277, 278, 281, 284, 286, 294, 297, 298, 306, 307, 309, 312, 324, 331, 332 Realpolitik, 80 recensement, 43 Reconstruction Acts, 130 référendum, 47 régime congressionnel, 78 Rehnquist, William, 119, 128 relations publiques, 270, 277, 284, 285 Religion (rôle de la), 213 Religious Freedom Restoration Act, 1993, 118 Reno, Janet, 162 Républicains, 272 résidence du président, 181 Résolution du Golfe de Tonkin (1964), 91, 93 responsabilité civile, 57 responsabilité politique, 75 revirement de jurisprudence, 130, 135 révolution dans les affaires militaires, 209 Rhode Island, 4, 8 Rice, Condoleezza, 113, 198, 199, 204 rivalités bureaucratiques, 163, 164, 178, 179, 188, 189, 197, 204 Robinson, Doane, 312 Rockefeller, Nelson, 169, 174, 175 Rockman, Bert, 177, 178, 179, 205 Rodham Clinton, Hillary, 308 Rogers, William, 197 Roosevelt Room, 186 Roosevelt, Franklin Delano, 2, 25, 53, 64, 79, 82, 83, 88, 97, 98, 99, 105, 135, 136, 160, 169, 170, 178, 181, 182, 184, 186, 189, 190, 193, 197, 209, 212, 214, 216, 217, 218, 219, 225, 240, 242, 247, 269, 291, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 309, 310, 319, 320, 323, 328, 330, 333

Roosevelt, Theodore, 70, 76, 128, 156, 160, 216, 269, 299, 312, 320, 325, 326, 327, 329 Rose Garden, 329 Rosen, Harvey S., 194 Ross, Dennis, 64 Rossiter, Clinton, 129 Rostow, Walt, 197 Rumsfeld v. Padilla, 138 Rumsfeld, Donald, 162, 199, 280 Russie, 4, 74

S Sabbagh, Daniel, 343 Sadate, Anouar El, 328 scandales, 243, 247 sceau présidentiel, 312 Schlesinger, Arthur, 58, 59, 78, 80, 158, 314, 335 Schlesinger, Arthur Jr, 208 Schlesinger, Arthur M., 158 Schwarzenegger, Arnold, 33 scrutateurs, 48 scrutin de liste majoritaire à un tour Voir Modes de scrutin Secret Service, 196, 197, 200, 202 secrétaire de presse, 269, 270, 286 secrétaires, 155, 157, 162, 163, 164 sécurité nationale, 57, 150, 153, 154, 164, 173 Sénat, 11, 12, 13, 15, 16, 20, 21, 24, 51, 55, 56, 64, 65, 66, 70, 71, 72, 88, 90, 92, 93, 95, 97, 102, 103, 106, 107, 108, 109, 111, 114, 115, 123, 124, 126, 127, 131, 134, 135, 155, 157, 159, 162, 166, 169, 173, 174, 175, 247 Avis et consentement (advice and consent), 90 flibuste (filibuster), 107 senatorial courtesy, 72, 123 séparation des pouvoirs, 28, 71, 73, 80, 131, 132 Service de presse de la

Maison-Blanche, 269, 271

Shangri-la, 328 télévision, 250, 254, 264, 265, 266, 267, 274, 275, 277, 285 Shelby, Richard, 103 Tempête du désert, 323 shérif, 47 temps d'antenne, 264 Situation Room, 203 Tennessee Valley Authority, 155 Snow, John W., 199 terrorisme, 68, 213, 317, 336 Snowe, Olympia, 107 Texas, 66, 80, 81, 162 Société des Nations, 88, 217, 317 Thanksgiving, 151 sondages, 39, 42, 240, 241, 242, 243, The New York Times co. v. United 245, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 255, 257, 258, 259, 274, States, 137 278, 279 The Prize Cases, 132 Soudan, 248 thèse des deux présidences, 81 souveraineté, 179 think tanks, 260 souveraineté, des États, 10, 11, 21 Thune, John, 102, 105 Speaker, 55, 56, 204, 290, 308 Ticket, 40, 48 Specter, Arlen, 107 Time, 270 spoils system, 72, 294, 299, 300, 320 Tocqueville, Alexis de, 84, 178, 180, Steel Seizure, 80 Stevenson, Adlai, 42, 250 Toinet, Marie-France, 343 Stewardship, 76 Tower, John, 90 Stratégie de sécurité nationale, 318 Trade Expansion Act, 194 strict constructionism, 140 trahison, 12, 13 style de gestion, 276 Train v. New York, 137 style présidentiel, 188, 192 Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (Comprehensive suffrage universel, 41, 42, 45, 59 Test Ban Treaty), 66, 90 suffrage universel direct, 42, 45 suffrage universel indirect, 41, 59 Traité de Jay, 57 Super Tuesday, 38 Traité de Versailles, 66, 88, 90, 317 suprématie présidentielle, 119, 139 traités internationaux, 65, 66, 130 Sutherland, Juge, 80, 82 transition, 51, 52 Swing States, 337 Truman, Harry S., XVII, 65, 91, 97, 98, 153, 169, 170, 186, 193, 195, swing vote, 126 197, 209, 212, 215, 216, 223, 230, swing voters 231, 233, 303, 325, 331, 332 Voir électeurs indécis Tunc, André, 344 système de poids et de contrepoids twilight, 80 (checks and balances), XVII, 29, 89, 118, 131, 140 Tyler, John, 169, 172 système méritoire, 304 u-v T U.S. Code, 153 Taft, Howard, 217 U.S. News and World Report, 270 Taft, William H., 98, 99 U.S. v. Richard Nixon, 29 U.S.A. Patriot Act, 112 Taiwan, 134 unité de la nation, 63 Tammany Hall, 299

Task Force on Regulatory Relief, 306

United States v. Belmont, 133

United States v. Burr, 121 United States v. Curtiss-Wright Export Corp, 133 United States v. Nixon, 137 United States v. United States District Court, 137 URSS, 209, 323, 335 USA Freedom Corps Volunteer Network, 183, 192, 195 USA Patriot Act, 68 Utah, 33 vacance du pouvoir, 53, 56 Vaïsse, Justin, 343 Van Buren, Martin, 63, 169 veto, 4, 7, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 74, 202 vice-président, 33, 38, 40, 48, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 148, 155, 162, 164, 165, 166, 168, 169, 171, 172, 173, 174, 175 président pro tempore du Sénat, 55, 56 Video News Releases, 277 Vietnam, 130, 132, 136, 208, 248, 255, 304, 324, 328, 333 Virginie, 5, 7, 9, 10, 11, 14, 17

W-X-Y-Z

vote populaire, 43

Waco (secte), 162 Walker, Steven, 258 Wall Street Journal, 270 War Powers Act, 68 Washington D.C., 52, 59 Washington Post, 270, 279, 283 Washington, George, XV, 2, 6, 8, 22, 25, 52, 53, 57, 63, 65, 66, 69, 70, 72, 78, 83, 84, 148, 151, 155, 157,

166, 180, 195, 216, 240, 242, 290, 312, 313, 315, 316, 317, 318, 321, 325, 326, 327, 328, 331, 332, 333, 336, 337 Watergate, XVI, 70, 79, 126, 134, 136, 137, 140, 218, 244, 247, 256, 266, 283, 324, 334 Weaver, Robert, 161 Weinberger, Caspar, 70 Wendell Holmes, Oliver, 128 West Wing, 181, 184, 326, 339 Western, John, 258 whig, parti, 292 Whisky Rebellion, 70 White House Chief of Staff, 189 White House Counsel's Office, 124 White House Military Office, 192, 195 White House Office of Communications, 264, 271 White House Press Office, 269 Wildavsky, Aaron, 81 Wilson, Woodrow, 55, 62, 66, 70, 78, 81, 83, 88, 97, 98, 99, 107, 212, 217, 240, 242, 269, 281, 298, 299, 300, 316, 317, 320, 321, 323, 330, Winner take all Voir Modes de scrutin Wolff, Candida, 101 Wolfowitz, Paul, 280 Woodin, Will, 160 Worcester v. Georgia, 120 Yakus v. United States, 131 Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 76 Zoller, Élisabeth, 344



Présidence impériale ou présidence en péril?

ne analyse originale de la présidence rassemblant les dimensions historiques, juridiques et politiques pour expliquer le processus électoral américain, les pouvoirs du président, mais aussi le rôle de ses conseillers, le poids des médias et la symbolique de la fonction présidentielle.

La présidence et son titulaire appartiennent à un ensemble complexe né de la conjugaison d'un appareil décisionnel, de contraintes constitutionnelles, des personnalités, des pressions politiques ou médiatiques, autant d'éléments qui les définissent. Il existe des constantes, des facteurs déterminants, rassemblés ici pour apporter au lecteur des clés pour comprendre la présidence américaine, pour décrypter les décisions présidentielles et appréhender l'étendue du pouvoir d'un seul homme.



Élisabeth VALLET est titulaire d'un doctorat en droit public de l'Université Pierre Mendès France de Grenoble. Chercheure à la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques et membre de l'Observatoire sur les États-Unis, elle est chargée de cours à l'Université du Québec à Montréal.

AUTEURS DES CHAPITRES

SÉBASTIEN BARTHE
CLAUDE CORBO
BARTHÉLÉMY COURMONT
CATHERINE CROISIER
CHARLES-PHILIPPE DAVID
FRÉDÉRICK GAGNON

JEAN-FRÉDÉRIC LÉGARÉ-TREMBLAY JOËL PLOUFFE KARINE PRÉMONT JULIEN TOURREILLE ELISABETH VALLET

AUTEURS DES ENCADRÉS

NICOLAS FRÉCHETTE
JEAN-FRANÇOIS GAGNÉ
CÉLINE HUYGHEBAERT
JULIE MÉDAM
ÉRIC MOTTET
YANN ROCHE
JEAN-CHRISTOPHE VIDELIN

