L'impossible présidence iimpériale. Le contrôle législatif aux Etats-Unis

François Vergniolle de Chantal

▶ **To cite this version:**

François Vergniolle de Chantal. L'impossible présidence iimpériale. Le contrôle législatif aux Etats-Unis. 2016, 978-2-271-07593-2. hal-03526377

HAL Id: hal-03526377
https://hal.science/hal-03526377v1

Submitted on 28 Jan 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'impossible Présidence impériale

Francois Vergniolle de Chantal

L'impossible Présidence impériale

Le contrôle législatif aux États-Unis

CNRS ÉDITIONS
15, rue Malebranche – 75005 PARIS

© CNRS Éditions, Paris, 2016
ISBN : 978-2-271-07593-2

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage est le résultat d'un travail de longue haleine. Il s'inscrit dans le cadre d'un travail universitaire d'Habilitation à Diriger des Recherches qui fut soutenu à l'Université Lyon 2 en novembre 2012 grâce au soutien de Vincent Michelot, professeur des universités à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon, garant de la HDR, et devant un jury composé d'Agnès Alexandre-Collier (Université de Bourgogne), Paul Bacot (IEP de Lyon), James Ceaser (Université de Virginie), Pascal Jan (IEP de Bordeaux) et Denis Lacorne (CERI/Sciences-Po).

Mais les recherches nécessaires à sa réalisation furent entamées bien avant, notamment par un séjour au *Miller Center* de l'Université de Virginie (Charlottesville) en 2010, rendu possible par un congé sabbatique accordé par l'Université de Bourgogne (Dijon). Ce séjour fut suivi de plusieurs autres, dont le dernier, au printemps 2014, fut financé par le LARCA (LAboratoire de Recherches sur les Cultures Anglophones, UMR 8225) de l'Université Paris Diderot, auquel je suis rattaché depuis 2013. L'Université de Dijon et le CREDA (Centre de Recherche et de Documentation des Amériques, UMR 7227) m'ont aussi permis de bénéficier d'une année de délégation CNRS en 2011-2012. *Last but not least*, ce livre n'aurait jamais vu le jour sans l'aide du bureau parisien du *German Marshall Fund of the United States*, dont la directrice, Alexandra de Hopp Scheffer, a soutenu le projet avec constance. Sans ces multiples soutiens institutionnels, cet ouvrage serait resté une idée.

Les institutions ne sont pas séparables des individus qui les animent et s'y consacrent. Dans mon cas, ce fut une chance et un plaisir que d'être accueilli à UVA par le professeur Sidney Milkis. Grâce à son aide, j'ai multiplié les rencontres dans cette prestigieuse université : James Ceaser, Herman Schwartz, Melvyn Leffler, David O'Brien, Larry Sabato ont tous accepté de discuter de mon projet, de répondre à mes questions et de m'aider à préciser l'argument au fur et à mesure de mes recherches. Qu'ils en soient tous ici remerciés. Par ailleurs, mes séjours réguliers à Washington DC m'ont permis de rencontrer *staffers* du Congrès, journalistes, fonctionnaires et plusieurs chercheurs dans les très nombreux *think tanks* du *District*. En m'excusant par avance auprès de ceux que je ne peux citer ici faute de place, je voudrais remercier très vivement pour leur temps et leurs conseils : Richard Baker (*Senate Historical Office*), Dan Balz (*Washington Post*), Richard Beth (*Congressional Research Service* – CRS), Sarah Binder (Brookings), Karlyn Bowman (*American Enterprise Institute*), Charlie Cook (*Cook Political Report*), E.J. Dionne (*Washington Post*), Robert Dove (ancien *Parliamentarian* du Sénat), Jennifer Duffy (*Cook Political Report*), Alan Frumin (ancien *Parliamentarian* du Sénat), Paul Herrnson (à l'époque à l'Université du Maryland), Frances Lee (Université du Maryland), Thomas Mann, (Brookings) Walter Oleszek (CRS), Norman Ornstein (*American Enterprise Institute*), Donald Ritchie (*Senate Historical Office*) et Jonathan Weisman (alors au *Washington Post*).

Si toutes ces personnes ont nourri ce manuscrit de leurs expériences, c'est grâce à l'aide de Laure de Chantal, ma sœur, qu'il est devenu bien plus lisible qu'auparavant. Ses conseils avisés ont grandement contribué à améliorer le produit final. Par ailleurs, Ata Ayati, membre de l'équipe de la revue *Politique Américaine*, a bénévolement travaillé sur la mise en forme et ses remarques furent décisives à plusieurs étapes de la conception. Qu'il en soit très vivement remercié. J'aimerais aussi exprimer ma gratitude à deux collègues nord-américains : Frédérick Gagnon, de l'Université du Québec à Montréal, et David Karol, de l'Université du Maryland ont relu certaines portions de ce travail et leur retour a permis d'éviter un grand nombre de maladresses ou de simplifications abusives.

Dans quelques années, mon neveu Aksel, pourra enfin lire ces lignes et comprendre pourquoi son oncle ne pouvait pas jouer avec lui autant qu'il l'aurait voulu. Je lui fais volontiers grâce de lire la suite qui, on l'aura compris, n'est pas faite pour les moins de six ans.

À ma Zélie, avec reconnaissance.

Sommaire

Remerciements 7

Sommaire 9

Le déclin du Législatif : mythe et réalité 11

PREMIÈRE PARTIE
À la recherche d'un équilibre républicain :
comparaisons franco-américaines

Des républiques sœurs ? 29

Le *vortex* législatif aux États-Unis et en France 53

Les ambiguïtés du présidentialisme 87

Le Congrès, premier des pouvoirs ? 127

DEUXIÈME PARTIE
La reformulation du bicamérisme aux États-Unis

Quel modèle américain de bicamérisme ? 137

La chambre basse est-elle rationalisée ? 177

La chambre haute est-elle gouvernable ? 225

L'internalisation des *checks and balances* 275

TROISIÈME PARTIE
La permanence du syndrome wilsonien

La plus grande assemblée délibérative au monde ? 285

Le Sénat, pivot des institutions 329

Les *checks and balances* à l'épreuve 381

Le principe sénatorial de réalité 413

Conclusion
Du pouvoir d'empêcher 415

Bibliographie 421

Index des noms et des notions 441

Introduction

Le déclin du Législatif : mythe et réalité

Le « malaise démocratique » contemporain affecte tous les régimes politiques occidentaux sans exception. La vie démocratique actuelle est marquée, comme le remarquait Pierre Rosanvallon, par la déception. Ses idéaux semblent trahis et défigurés[1]. Si ce discours du déclin et ce constat de crise n'ont rien de bien neuf en eux-mêmes car ils sont inhérents à la démocratie, ses formes contemporaines sont en revanche plus spécifiques, notamment au niveau institutionnel. Actuellement, les appels récurrents à un leadership politique plus affirmé dans un contexte de profonde instabilité internationale et économique renouvellent les craintes quant au contrôle des pouvoirs exécutifs. Si la plupart des observateurs reconnaissent que les Législatifs ont été encadrés dans leur capacité « décisionnelle » – la compétence générale de faire la loi – depuis la Seconde Guerre mondiale, la suspension – au moins temporaire – de leur capacité de contrôle est, elle, un phénomène relativement plus récent[2].

Ce livre porte sur la crise du Législatif en prenant appui sur l'exemple du Congrès américain, plus précisément de la chambre haute, le Sénat, pour montrer que ladite crise est très largement le produit d'une erreur de perspective, une focalisation exclusive sur l'Exécutif. Certes le contrôle politique avec sanction, le vote de défiance, s'est raréfié en Europe ; mais l'exemple américain est là pour montrer que des formes alternatives de contrôle sont tout aussi efficaces, sans pour autant risquer de fragiliser l'Exécutif.

En France, la dénonciation des excès du présidentialisme est latente depuis les débuts de la V^e^ République. François Mitterrand l'a formalisée une première fois avec *Le coup d'État permanent* dès 1964 ; et, quelques années

1. Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable*, Paris, Gallimard, 1998, p. 11.

2. Le législatif est un pouvoir de représentation (agréger les intérêts sociaux), de décision (voter la loi), et de contrôle. Voir Yves Mény, Yves Surel, *Politique comparée. Les démocraties*, Paris, Montchrestien, 8^e^ éd., 2009, p. 232.

plus tard, en 1967, André Chandernagor, un élu socialiste, écrivit même un petit ouvrage au titre tout aussi explicite, *Un parlement pour quoi faire ?* Depuis quelques années, la même interrogation connaît un retour en force, notamment dans le cadre d'une éventuelle VI[e] République où le Parlement reprendrait toute la place qui lui est due. La dénonciation de « l'hyper-président » fut particulièrement forte durant le mandat de Nicolas Sarkozy. Après sa victoire en 2007, lui-même avait d'ailleurs déclaré « je serai un président qui gouverne. Les Français élisent le président de la République pour qu'il agisse et qu'il décide »[3]. Les dernières modifications de la Constitution – en particulier celles du Titre 2, relatif aux pouvoirs et à la fonction du président – le placent au cœur de l'activité gouvernementale sans rien lui retirer de ses capacités de chef d'État. Le quinquennat, adopté en 2000, et la réforme constitutionnelle de 2008 (dont un des changements est la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels) alignent les rythmes électoraux de la Présidence et de l'Assemblée nationale mais ne limitent en rien la capacité d'action de l'Exécutif. Au contraire, l'inversion du calendrier électoral décidée en 2002 illustre la permanence de la dynamique présidentielle dans nos institutions. La prééminence du président demeure incontestable, même sous la forme « normalisée » voulue par François Hollande depuis 2012.

Cette évolution n'est pas l'apanage de la France. Tous les régimes européens connaissent une montée en puissance de l'Exécutif. En Grande-Bretagne, berceau du parlementarisme, le Premier ministre jouit d'une large marge d'action pourvu qu'il bénéficie d'une majorité solide au Parlement. Comme l'indiquent Y. Mény et Y. Surel, en moyenne, plus de 95 % des projets de loi déposés par l'Exécutif britannique sont adoptés et 82 % des lois sont d'origine gouvernementale[4]. En Italie et en Espagne, les Exécutifs se sont aussi constamment renforcés tandis qu'en Allemagne, la stabilité du Chancelier est proverbiale au pays du parlementarisme rationalisé où 70 % des lois sont en moyenne d'origine gouvernementale. En Europe de l'Est, certains pays connaissent même des dérapages inquiétants. La fonction de contrôle semble elle aussi bien amoindrie. Ainsi la limite temporelle de six mois imposée aux commissions d'enquête sous la V[e] République française est d'autant plus préoccupante que le contexte partisan tend à vider de leur substance les dispositifs d'investigation et d'alerte. Il en va de même pour l'élaboration des budgets nationaux où l'activité législative est encadrée, notamment en France. En théorie, les Législatifs en Europe bénéficient d'un droit de « vie ou de mort » sur les Exécutifs mais force est de constater que l'usage de cette prérogative est exceptionnel partout.

3. Discours de Nicolas Sarkozy au Havre, 29 mai 2007. Le texte est disponible en ligne.
4. Y. Mény, Y. Surel, *Politique comparée*, *op. cit.*, p. 249.

Il existe ainsi une littérature abondante sur la nécessité de revaloriser le pouvoir législatif. Dans cette quête, le cas américain est le plus souvent laissé de côté alors que les États-Unis possèdent le Législatif le plus puissant au monde. Comme le notent Frances Lee et Eric Schickler en introduction au *Oxford Handbook of the American Congress*, l'originalité de « l'expérience politique » américaine réside précisément dans la préservation d'un Législatif indépendant que l'Exécutif ne peut ni encadrer, ni, *a fortiori*, subordonner[5]. Le « parlementarisme rationalisé » qui est le référent en Europe ne permet pas de rendre compte de ce qui se passe aux États-Unis. À l'inverse du parlementarisme européen, les États-Unis pratiquent depuis 1787, date de la rédaction de leur Constitution, une séparation des pouvoirs stricte qui disjoint politiquement l'Exécutif du Législatif. Non seulement la responsabilité politique du premier ne peut jamais être engagée devant le second, mais les rythmes électoraux étant différents, les élus du Congrès ne sont pas incités à faire preuve de solidarité envers le titulaire de la Présidence. L'absence de tout droit de dissolution est loin d'être compensée par le lourd veto présidentiel, de sorte que l'indépendance des élus au Congrès est proverbiale. Cette configuration est directement liée à la naissance des États-Unis. Rejetant le pouvoir d'un Roi, les Américains se dotèrent d'institutions dont le but était justement d'encadrer les abus de l'Exécutif, sous-entendu, d'éviter les dérives si caractéristiques de l'Europe monarchique. C'est pourquoi la Constitution fédérale fait du Congrès une institution puissante. Le tout premier article d'une Constitution très brève – 7 articles – attribue au Congrès une liste de 17 pouvoirs fondamentaux (budget, déclaration de guerre) qu'il peut exercer pleinement, en toute autonomie. Comme le disait Nelson Polsby, un des meilleurs experts américains du Congrès, celui-ci est bien une institution « transformatrice »[6], qui peut agir et définir des politiques, en concurrence avec l'Exécutif.

Comment expliquer cet oubli apparent dans le débat actuel sur la subordination des Législatifs ? La configuration institutionnelle est ici cruciale. Le cadre constitutionnel américain est en effet si différent de celui qui prévaut en Europe que toute tentative de comparaison semble vouée à l'échec. Dotés d'une séparation stricte des pouvoirs au statut constitutionnel, les États-Unis fonctionnent à l'inverse du parlementarisme européen. Si les démocraties du Vieux Continent reposent sur des pouvoirs distincts, c'est

5. Eric Schickler, Frances E. Lee (dir.), *The Oxford Handbook of the American Congress*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 3.

6. Voir le chapitre « Legislatures », p. 257-320, de Nelson Polsby in Greenstein, Fred I., Polsby, Nelson W. (dir.), *Handbook of Political Science*, vol. 5 (sur 8), *Governmental Institutions and Processes*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975.

bien leur collaboration qui est la règle, dans la mesure où l'Exécutif procède du Législatif, soit entièrement (Grande-Bretagne, Allemagne, Italie, Espagne), soit partiellement (France) ; la démocratie américaine fonctionne, elle, sans possibilité de sanction équivalente du Congrès sur le président sauf en cas de crise majeure. La sanction politique y est donc par définition atrophiée. Les seules approximations au contrôle politique à l'européenne sont les nominations exécutives et Judiciaires par le président – qui doivent être confirmées par le Sénat – et la procédure de mise en accusation (suivie éventuellement d'une destitution), l'*impeachment*, qui ne fut utilisée qu'à trois reprises dans l'histoire du pays, en 1868, en 1974, et en 1999, et qui a échoué chaque fois[7]. Ceci explique sans doute la relative invisibilité de l'expérience américaine en Europe. Mais il faudrait également rajouter un autre élément explicatif : bien loin d'être présenté comme le pays au Législatif le plus puissant du monde, les États-Unis sont au contraire perçus comme possédant l'Exécutif le plus fort de toutes les démocraties occidentales. Le statut international du pays, son rôle fondamental de superpuissance, ont doté le président américain d'une aura d'invincibilité au point qu'Hollywood n'a pas hésité à s'emparer du personnage pour en faire un de ses héros, une évolution que l'on aurait du mal à concevoir en France. Le président est la figure de la puissance américaine non seulement à l'international, mais pour les Américains eux-mêmes. Et le fait est que l'implication grandissante des États-Unis à l'extérieur a eu des répercussions spectaculaires en interne. Comme l'a expliqué le grand historien progressiste Arthur Schlesinger Jr. (1917-2007) dans un livre de référence[8], la croissance des pouvoirs présidentiels s'est nourrie des crises, et notamment celles de politique étrangère. Initialement modeste et soumise, pure exécutrice des volontés du Congrès, la Présidence est maintenant « impériale ». L'unité d'action et l'énergie dans l'exécution, pour reprendre les catégories chères à Alexander Hamilton lors du débat de ratification de la Constitution, ont joué en faveur de l'Exécutif, surtout à partir du moment où les États-Unis devinrent le pilier de l'ordre international. Les quinze dernières années, depuis les attentats du 11 septembre 2001 et la « guerre contre le terrorisme » lancée par le président Bush, ne sont que la dernière confirmation de l'intuition d'Arthur Schlesinger. Les États-Unis sont ainsi dotés d'un système « présidentiel » où

7. En 1974, R. Nixon a préféré démissionner avant que la procédure d'*impeachment* n'arrive à son terme.

8. Arthur M. Schlesinger Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 2nde éd. 2004 (éd. orig. 1973). Une traduction française fut publiée en 1976 aux Presses Universitaires de France, sous le titre *La Présidence impériale*. A. Schlesinger a remis son argument au goût du jour dans *War and the American Presidency*, New York, W.W. Norton, 2004.

le titulaire de l'Exécutif est la force motrice de l'ensemble du gouvernement. Mais ce présidentialisme est loin de susciter l'admiration générale. Il implique en effet une tension le plus souvent rédhibitoire pour la stabilité du système : ni le Législatif ni l'Exécutif n'ayant le monopole de la représentation nationale, il existe une concurrence permanente des légitimités entre l'assemblée et la Présidence. Cette articulation double de la souveraineté populaire fut à peu près partout et à toutes les époques résolue par un coup d'État. Juan Linz en a ainsi démontré tous les risques, notamment dans le contexte sud-américain[9]. En Europe, le précédent de la République de Weimar n'a rien fait pour en conforter l'image. L'histoire française elle-même incite à la prudence : la II^e^ République fut sans doute la tentative française la plus proche des conceptions institutionnelles américaines – car elle reprenait l'idée d'une séparation stricte entre le Législatif et l'Exécutif – et le résultat ne s'est pas fait attendre. Confronté à l'opposition de la Chambre, le futur Napoléon III, ce « Gulliver ligoté par des Lilliputiens », comme l'écrivit Victor Hugo, n'a pas hésité à mener son coup d'État : le décret qui dissout l'Assemblée nationale et le Conseil d'État expliquait qu'il s'agissait par là de rendre au peuple sa souveraineté…

Les débats américains sont eux-mêmes marqués par une méfiance vis-à-vis du président. Le discours dominant outre-Atlantique est orienté au pessimisme avec une interrogation lancinante : le système politique américain est-il malade ? Certes, depuis les débuts de la république en 1789, la « jérémiade » nationale ne s'est jamais démentie[10]. Elle est présente dans tous les domaines, y compris bien sûr la vie politique, totalement imprégnée par une logique commémorative tournée vers la fondation et les Pères de la nation. C'est ainsi que les différentes dimensions de la « crise » institutionnelle des États-Unis occupent non seulement les médias, mais des rayons entiers de publications, universitaires ou pas. Bruce Ackerman, un des plus grands constitutionnalistes américains actuels titrait ainsi un de ses derniers ouvrages *La chute de la république américaine*[11]. Pour lui comme pour beaucoup d'autres, le principal

9. Juan J. Linz, Arturo Valenzuela (dir.), *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

10. Sacvan Bercovitch, *The American Jeremiad*, Madison, Wisconsin University Press, 1980.

11. Bruce Ackerman, *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2010. Dans le même ordre d'idées, il a également publié *The Failure of the Founding Fathers : Jefferson, Marshall, and the Rise of Presidential Democracy*, Cambridge, Mass., The Belknap Press of Harvard University Press, 2005. On peut aussi se reporter à Thomas E. Mann, Norman J. Ornstein, *The Broken Branch. How Congress is Failing America and How to Get it Back on Track*, New York, Oxford University Press, 2006 ; Sanford Levinson, *Our Undemocratic Constitu-*

symptôme d'une dégénérescence du système politique est le renforcement constant de l'Exécutif au détriment du Législatif. Le président, revendiquant sa légitimité issue du suffrage universel, bouscule l'équilibre délicat de la séparation des pouvoirs pour imposer son programme. Au moins depuis le *New Deal* des années trente, c'est bien la thématique de la Présidence « impériale » (A. Schlesinger) ou « plébiscitaire » (T. Lowi) qui nourrit les analyses critiques des institutions du pays[12]. Le Législatif est réduit à un rôle mineur. Le Congrès est devenu une institution réactive, dont la place au sein de la dynamique des pouvoirs est de résister aux initiatives présidentielles sans pour autant formuler une alternative tenable au programme de l'Exécutif. Depuis les années trente, tous les présidents sont forts, même ceux qui sont politiquement affaiblis – Truman en 1948, Nixon dès 1968, Reagan entre 1986 et 1988, Clinton en 1994, G.W. Bush entre 2006 et 2008, et Obama de 2010 à 2016. À l'inverse, tous les Congrès connaissent la même évolution, c'est-à-dire une passivité grandissante face aux desiderata présidentiels. Le combat institutionnel entre le Législatif et l'Exécutif est donc inégal. La démocratie américaine souffrirait de maux similaires à ceux qui caractérisent les régimes européens, de sorte que le détour par les États-Unis ne se justifie pas, sauf pour ajouter un exemple supplémentaire à une liste déjà longue.

Mais ce constat en apparence sans appel demande pourtant à être nuancé pour une raison simple : il y a fort à parier qu'aucun président américain ne reprendrait jamais à son compte ces thèses alarmistes sur le déclin du Congrès. Au contraire, comme l'a écrit le président Truman, « [u]n président chevauche un tigre. S'il ne se maintient pas, il est dévoré »[13]. Le com-

---

tion. Where the Constitution Goes Wrong (and how we the people can correct it), New York, Oxford University Press, 2006, et, du même auteur, *Framed. America's 51 Constitutions and the Crisis of Governance*, New York, Oxford University Press, 2012 ; Larry Sabato, *A More Perfect Constitution. 23 Proposals to Revitalize our Constitution and Make America a Fairer Country*, New York, Walker & Co., 2007 ; Lawrence Lessig, *Republic, Lost. How Money Corrupts Congress and a Plan to Stop It*, New York, Twelve, Hachette Book Group, 2011. Cette liste n'est en rien exhaustive.

12. Theodore J. Lowi, *The Personal President. Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985. Avec celui de Schlesinger sur la Présidence impériale, le livre de Lowi constitue la meilleure formulation de la critique contre l'extension des pouvoirs présidentiels.

13. La citation est tirée des Mémoires de Truman, *Memoirs by Harry S. Truman* (2 volumes), New York, Doubleday & Co, vol. 2, p. 1 : « Within the first few months I discovered that *being a President is like riding a tiger. A man has to keep on riding or be swallowed.* The fantastically crowded nine months of 1945 taught me that a President either is constantly on top of events or, if he hesitates, events will soon be on top of him. I never felt that I could let up for a moment » (souligné par moi).

mentaire ne saurait être plus clair, d'autant qu'il vient d'un président qui avait hérité du pouvoir considérable accumulé par son prédécesseur, et qu'il renforça lui-même. Non seulement la confrontation avec le Congrès est difficile, mais elle est dangereuse. Il y aurait toujours le risque d'un retour en force du Congrès. Il ne saurait être domestiqué à coup sûr. Et le fait est que les présidents américains traitent le Congrès avec la plus grande déférence. B. Obama ne fait pas exception, bien au contraire. Dès les débuts de sa présidence, son attitude par rapport au Congrès, pourtant majoritairement démocrate entre 2008 et 2010, fut prudente, au point de déclencher chez ses partisans des critiques pour son manque de leadership, notamment au moment du débat sur la réforme de l'assurance maladie (*healthcare*). G.W. Bush lui-même, pourtant symbole par excellence d'une Présidence impériale, n'utilisa son veto que douze fois, et uniquement lors de son second mandat. Richard Neustadt avait très justement souligné dans son ouvrage majeur que le président américain reste d'abord un « négociateur », tout particulièrement avec le Législatif, et ce quelle que soit l'étendue de ses pouvoirs[14]. Comme l'écrit un des plus grands spécialistes de la dynamique des pouvoirs aux États-Unis, Charles O. Jones, « [c]e ne sont pas les présidents qui adoptent des lois ; ils travaillent avec le Sénat et la Chambre des Représentants et peuvent être tour à tour des associés, des concurrents ou des adversaires »[15]. L'Exécutif doit s'assurer la collaboration du Congrès, conformément à la volonté des Pères Fondateurs qui voulaient très clairement que le Législatif soit le premier des pouvoirs. Outre les 17 pouvoirs explicites de l'Article 1 section 8, le Congrès bénéficie aussi d'une clause « élastique », la 18e, lui accordant des pouvoirs « nécessaires et propres » (*necessary and proper*) à l'exécution de ceux décrits dans les 17 autres clauses. À lire la Constitution, le Congrès est bien le centre nerveux du système politique. Ce constat est confirmé par le pouvoir d'*impeachment* – que l'on peut traduire soit par « mise en accusation » ou « destitution » suivant le stade de la procédure – attribué au Législatif. Le Congrès est en effet la seule des institutions nationales à pouvoir renvoyer, dans les conditions données par la Constitution, les membres de l'Exécutif et du Judiciaire. Chacune des chambres a aussi des compétences qui lui sont propres. Ainsi, la Constitution fait de la chambre basse l'initiatrice du pouvoir budgétaire, tandis que la chambre haute est un partenaire essentiel de la Présidence et du Judiciaire, notamment par ses pouvoirs en politique étrangère et en matière de nominations. Enfin, le

14. Richard E. Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 2nd éd. 1990 (éd. orig. 1960).

15. Charles O. Jones, *Separate but Equal Branches*, New York, Chatham House, 2nd éd. 1999, p. 18 : « Presidents don't pass laws; they work with, alongside of, or against the House and the Senate ».

Congrès peut enquêter sur les actions de l'Exécutif (*investigation*) et surveille la mise en œuvre des politiques publiques (*oversight*). Depuis les années quarante, ces pouvoirs sont devenus les outils privilégiés du Législatif. En effet, à partir du moment où l'Exécutif devenait la principale force d'entraînement et que le Congrès se transformait en partenaire réactif, le mécanisme traditionnel de l'équilibre des pouvoirs se reformula : le *Legislative Reorganization Act* de 1946 redéfinit les moyens d'action du Congrès dans un contexte de Présidence forte. Suite à la relégation institutionnelle subie par le Congrès, ce sont les procédures routinières qui sont devenues les bases essentielles du contre-pouvoir législatif. Le pouvoir de « surveillance » (*oversight*) est dorénavant la principale arme du Congrès afin d'exercer, selon les termes de la loi de 1946, une « vigilance constante » (*continuous watchfulness*) sur l'Exécutif. Toutes ces dispositions ont un relief particulier quand on prend par ailleurs la mesure de l'impact de la séparation des pouvoirs sur le fonctionnement régulier du Congrès. Ainsi, l'Exécutif ne peut introduire lui-même de projet de loi – formellement, il doit passer par un (ou plusieurs) membre(s) du Congrès qui accepte(nt) de se faire le relais de la volonté présidentielle. Le Congrès est libre de définir son règlement interne et son ordre du jour sans intervention extérieure. Le vote du budget national s'apparente à un véritable drame national où l'Exécutif ne peut jamais rien considérer comme acquis. Le Congrès participe ainsi à la définition des politiques nationales, au même titre que la Présidence, de sorte que tous deux « gouvernent ensemble »[16]. Pour remplir cette mission, le Congrès s'est doté très tôt d'outils de gouvernement, une tendance qui s'est renforcée dans la période contemporaine, par exemple avec la création, en réaction aux excès de la présidence Nixon, du *Congressional Budget Office* (1974), mais aussi grâce à l'explosion du personnel (*staff*) travaillant pour les élus, l'institution (notamment les commissions) et les organisations partisanes[17]. Cette « institutionnalisation » précoce du Congrès, pour reprendre

16. Mark A. Peterson, *Legislating Together: The White House and Congress from Eisenhower to Reagan*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.

17. Le personnel du Congrès – celui des membres et de l'institution – a été multiplié par cinq entre 1947 et 1991 puis s'est stabilisé. Chaque représentant a maintenant une moyenne de 16 collaborateurs ; chaque sénateur plus de quarante. Ceci représente déjà plus de 10 000 personnes (7 000 à la chambre basse et 4 000 à la chambre haute) auxquelles il faut ajouter les quelques 3 000 travaillant pour les commissions et les 3 000 autres travaillant pour différentes institutions (le *Congressional Budget Office* mais aussi le *General Accounting Office*, le *Congressional Research Service* etc..). Avec les organisations partisanes – il n'existe pas de « groupe » au sens parlementaire du terme, car la discipline entre les élus n'est pas comparable à ce qui prévaut en Europe – le total des personnes travaillant pour le Législatif dépasse les 20 000 (pour 535 élus). À titre de

à nouveau un terme de Nelson Polsby, est la caractéristique la plus évidente du Législatif américain et elle est la conséquence directe de la protection institutionnelle dont le Congrès bénéficie grâce à la séparation des pouvoirs[18]. Celle-ci a donc joué à plein pour préserver les compétences du Congrès. Au total, et comme le disait, avec son goût habituel pour la provocation, le sénateur démocrate de New York, Daniel P. Moynihan (1927-2003), les États-Unis semblent être le seul pays démocratique à avoir une assemblée.

La puissance constitutionnelle et institutionnelle du Congrès américain demande néanmoins à être qualifiée. Certes, le pouvoir du Congrès est crucial – et de ce point de vue, les États-Unis peuvent aussi bien être qualifiés de régime « présidentiel » que « congressionnel » –, mais c'est surtout sa nature bicamérale qui en fait une dimension essentielle de l'équilibre institutionnel américain. Si les rédacteurs de la Constitution étaient tous favorables à un régime républicain, où le Législatif est la pierre d'angle de l'ensemble, cela ne signifiait pas pour autant que le Congrès devait être omnipotent. Au contraire, les Pères Fondateurs étaient obsédés par la crainte que le Législatif ne s'accapare l'essentiel des pouvoirs, comme cela avait été le cas au niveau des États pendant les années 1780, avec comme double conséquence l'instabilité et l'impuissance. Ce que Madison dénonçait comme le « vortex » législatif dans le numéro 48 du *Fédéraliste* devait être encadré. C'était là le rôle de la Présidence, du Judiciaire, ainsi que de la chambre haute qui était, comme le disait un des Pères Fondateurs, James Wilson, lors de la convention de Philadelphie, un « conseil de l'Exécutif »[19]. En divisant le Législatif en deux assemblées, les fondateurs y reproduisirent en interne la mécanique des « freins et contrepoids » (*checks and balances*) qui caractérise par ailleurs les relations entre les trois pouvoirs. Le Sénat devait assister le président face à une chambre basse incontrôlable, une alliance illustrée par le lien constitutionnel attribuant la présidence de la chambre haute au Vice-Président. Or ce schéma originel n'est plus du tout d'actualité. Bien au contraire, le rapport entre les deux chambres est maintenant inversé. C'est en

---

comparaison, l'Assemblée nationale française dispose d'un peu plus de 2000 fonctionnaires (pour 577 élus). L'importance du personnel du Congrès est exposée dans un classique de 1973, rédigé par un ancien « staffer » : Eric Redman, *The Dance of Legislation*, Seattle, University of Washington Press, 2nd éd. 2001.

18. Nelson W. Polsby, « The Institutionalization of the U.S. House of Representatives », *American Political Science Review*, vol. 62, n° 1, mars 1968, p. 144-168.

19. Ce fut le 7 septembre 1787 que James Wilson s'exprima sur ce point. Cité in Max Farrand, *The Records of the Federal Convention of 1787*, vol. 2 (sur 4), p. 538, New Haven, Yale University Press, 1966. Le travail de Max Farrand est le compte-rendu de référence des débats de la convention de Philadelphie durant l'été 1787.

effet la Chambre des Représentants qui est le principal outil de gouvernement pour le président. La discipline résultant de son fonctionnement majoritaire permet en effet à l'Exécutif de travailler de façon constructive avec la chambre basse, sans que cela garantisse une absence totale de tensions. Le Sénat en revanche représente un obstacle – souvent rédhibitoire – pour tous les présidents, et ce quelle que soit sa majorité et l'alignement partisan qui en résulte avec la Présidence. La systématisation des procédures d'obstruction au sein de la chambre haute est à présent un donné de la vie politique américaine : ainsi le *filibuster*, la possibilité pour un sénateur individuel de parler sans discontinuer à moins qu'une majorité extraordinaire de ses collègues ne votent pour y mettre un terme, qui était exceptionnel jusqu'aux années soixante, est maintenant une pratique routinière[20]. Dans ces conditions, et à l'inverse de la Chambre des Représentants, qui peut être, notamment en cas d'alignement partisan avec la Présidence, un auxiliaire armé de l'Exécutif, le Sénat semble en position de faire vivre ses compétences constitutionnelles spécifiques en ayant constamment recours à ses procédures internes. Dans une perspective institutionnelle comparative, le Sénat est donc la chambre qui apparaît aujourd'hui la mieux à même de défendre son indépendance.

Cette inversion de la dynamique interne au Législatif américain se double d'une modification du rapport à l'opinion publique. Dans la conception initiale, celle de la fondation, le Sénat devait prendre de la hauteur par rapport aux pressions populaires. La longueur du mandat des sénateurs, leur mode indirect de désignation, leur renouvellement par tiers, autant de dispositions visant à isoler la haute assemblée des exubérances démocratiques qui devaient être représentées dans la chambre basse où la brièveté des mandats – deux ans – garantissait une sensibilité immédiate aux volontés populaires. De même, le Sénat incarnait la nature fédérale de l'Union. La représentation égalitaire – avec deux sénateurs par État – assurait que les petits États auraient autant d'influence que les plus grands. La chambre basse représentait elle la population de l'Union dans son ensemble, sans considération pour la légitimité territoriale caractéristique du fédéralisme. Le point de vue des États était donc incorporé dans les institutions nationales par le biais du Sénat. Rien de tout ceci ne correspond plus à la dynamique actuelle. La haute assemblée est devenue plus réactive à l'opinion publique que la Chambre des Représentants où le taux de réélection peut dépasser les 95 %[21]. Les change-

20. Gregory Wawro, « The Supermajority Senate », p. 426-450, in E. Schickler, F. E. Lee (dir.), *The American Congress*, *op. cit.* La procédure du *filibuster* est unique dans le monde occidental.

21. À titre de comparaison, le taux de réélection actuel des sénateurs dépasse à peine les 80 % et a pu chuter en dessous de 60 % (par exemple lors des élections de 1980). Cela reste énorme, tout en étant sensiblement inférieur au taux de réélection des représentants.

ments de majorité à la chambre basse sont rares. Si la Chambre des Représentants est passée du côté républicain en 2010 après avoir été démocrate depuis 2006, cette succession rapide ne doit pas faire illusion. Le basculement précédent avait eu lieu en 1994 et celui d'avant en 1954 ! Au pays de la limitation du mandat présidentiel, les représentants sont loin de s'appliquer la même règle. Le Sénat présente un profil légèrement différent puisque, sur la période contemporaine, il a changé de majorité plus facilement que la chambre basse. Lui aussi démocrate à partir de 1954, il devint républicain dès 1980 – indiquant par là une sensibilité plus grande aux évolutions nationales puisque c'est également l'année où Reagan arrive à la Présidence – avant de repasser aux Démocrates entre 1986 et 1994 ainsi que, brièvement, entre 2001 et 2002, puis entre 2006 et 2014. Par ailleurs, le Sénat n'est pas la chambre des États, maintenant moins que jamais. Les sénateurs sont moins des « ambassadeurs » de leur État que des élus aux responsabilités nationales, voire internationales, et qui peuvent parfois parler d'égal à égal avec le président. Au total, le Sénat offre le spectacle paradoxal d'une assemblée dans laquelle se jouent à la fois la nationalisation de la vie politique du pays et l'avenir du Législatif. À l'origine prévu pour représenter les États et pour seconder l'Exécutif face à la Chambre des Représentants, le Sénat agit de nos jours exactement à l'inverse.

L'objet de cet essai n'est pas d'ajouter un élément supplémentaire à la longue liste des publications « déclinistes » sur la crise du Législatif. Il s'agit bien plutôt de tempérer les discours alarmistes en soulignant que la pratique américaine est instructive pour les régimes parlementaires européens où les Exécutifs ont développé une panoplie de moyens pour subordonner les Législatifs dans un contexte où la sanction politique – le renversement du gouvernement – est rare. Dans le cadre de la séparation des pouvoirs, le Congrès ne dispose que d'un contrôle politique atrophié, mais il a développé des formes alternatives contraignantes. La généralisation des contrôles sans renvoi de l'Exécutif est la principale ressource du Congrès, mais surtout du Sénat. La chambre haute cumule en effet des contrôles *a posteriori*, classiques, qui sont ceux que lui donnent la Constitution et le *Legislative Reorganization Act* d'après-guerre (vote sur les nominations, les lois, les traités, le budget, la guerre, surveillance, enquêtes) et des contrôles *a priori*, qui résultent de la pression exercée sur l'Exécutif par la myriade de procédures minoritaires, comme le *filibuster*. La Présidence doit anticiper les obstacles en amont afin d'éviter un échec au Sénat. La Chambre des Représentants est loin d'être une simple « chambre d'enregistrement », mais c'est bien dans la chambre haute que se sont systématisés des pouvoirs de contrôle constituant une pression constante, directe et multiforme sur l'Exécutif. La chambre haute est ainsi un obstacle souvent insurmontable, non seulement dans son rôle législatif, mais aussi dans son rôle exécutif (par exemple sur les nomina-

tions). Et ce d'autant qu'elle bénéficie de la pleine légitimité du suffrage universel.

Marie-France Toinet, une pionnière de l'étude de la vie politique américaine en France, considérait qu'il n'y avait pas de bonne science politique qui ne soit comparée, une perspective sur laquelle repose cet ouvrage afin de cerner l'apport du Sénat américain pour comprendre l'avenir du contrôle législatif : « la plus grande assemblée délibérative au monde » (*the world's greatest deliberative body*) illustre en effet comment un contrôle efficace peut s'instaurer en dehors de la logique parlementaire, même si ce mode de fonctionnement peut imposer des coûts élevés – certains diront insoutenables – au système politique dans son ensemble.

Première partie

À la recherche d'un équilibre républicain : comparaisons franco-américaines

La France et les États-Unis partagent le privilège d'avoir décrété leur entrée dans la modernité politique par leurs révolutions fondatrices. Depuis lors, les deux communautés politiques semblent tout à la fois apparentées et différentes. Ainsi, loin d'être limité aux États-Unis, le mythe de « l'exception » est tout autant au cœur de l'identité politique française[1]. Dans les deux cas, un universalisme messianique est porté par un « modèle » républicain né à la fin du XVIII[e] siècle. Mais les prétentions universalistes des deux pays sont à front renversé, de sorte que la relation entre les États-Unis et la France oscille entre rivalités et fascination. Les représentations charriées par ces credo nationaux ne sont certes pas à négliger, mais elles ne doivent pas pour autant obscurcir les similitudes, qui sont réelles, entre les « républiques sœurs » que constituent la France et les États-Unis[2]. Comme l'a expliqué Hannah Arendt dans son *Essai sur la Révolution*, les deux pays ayant été forgés dans les convulsions révolutionnaires de la fin du XVIII[e] siècle, les défis auxquels ils ont fait face ainsi que leurs débats sont étonnamment similaires et demeurent instructifs pour l'un comme pour l'autre. Montesquieu et Tocqueville sont ainsi des clés essentielles pour comprendre non seulement la pensée politique américaine, mais aussi la pratique démocratique des États-Unis[3].

Si les deux républiques dialoguent en permanence depuis plus de deux siècles, les comparaisons institutionnelles sont rares, sauf à faire un contraste entre la rapide succession de régimes politiques en France et la stabilité de la Constitution américaine depuis leurs événements révolutionnaires respectifs. Avec pas moins de cinq républiques et plusieurs essais de régimes divers – de la monarchie constitutionnelle à l'Empire sans oublier « l'État français » issu de la défaite de 1940 –, la France est en effet grande consommatrice de formules institutionnelles, offrant ainsi un contraste saisissant avec la permanence de la Constitution américaine et la révérence dont elle fait l'objet. En France, ce ne sont ni les institutions ni les constitutions qui assurent la pérennité de la nation, mais l'État. Tocqueville dans *L'Ancien Régime et la Révolution* peut être cité longuement sur ce point : « (…) en France, depuis 89, plusieurs révolutions ont changé de fond en comble toute la struc-

1. À titre d'exemple, on lira l'ouvrage de Serge Berstein et d'Odile Rudelle (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, Presses Universitaires de France, 2[nd] éd. 2014.

2. L'expression est bien entendu tirée de Patrice Higonnet, *Sister Republics: The Origins of French and American Republicanism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1988.

3. Hannah Arendt, *Essai sur la révolution*, Paris, Gallimard, trad. fr. 1993 (*On Revolution*, éd. orig. 1963). L'ouvrage standard sur les révolutions atlantiques de la fin du XVIII[e] siècle est celui de Robert R. Palmer, *The Age of Democratic Revolutions*, 2 volumes, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1959.

ture du gouvernement. La plupart ont été très soudaines et se sont accomplies par la force, en violation ouverte des lois existantes. Néanmoins, le désordre qu'elles ont fait naître n'a jamais été ni long ni général ; à peine ont-elles été ressenties par la plus grande partie de la nation, quelquefois à peine aperçues. [...] [D]epuis 89, la Constitution administrative est toujours restée debout au milieu des ruines des Constitutions politiques. On changeait la personne du prince ou les formes du pouvoir central, mais le cours journalier des affaires n'était ni interrompu ni troublé ; [...], car, si à chaque révolution l'administration était décapitée, son corps restait intact et vivant ; les mêmes fonctions étaient exercées par les mêmes fonctionnaires ; ceux-ci transportaient à travers la diversité des lois politiques leur esprit et leur pratique. Ils jugeaient et ils administraient au nom du roi, ensuite au nom de la république, enfin au nom de l'empereur. Puis, la fortune faisant refaire à sa roue le même tour, ils recommençaient à administrer et à juger pour le roi, pour la république et pour l'empereur, toujours les mêmes et de même ; car que leur importait le nom du maître ? »[4] Ce qui était déjà évident en 1856 n'a fait que se confirmer depuis lors : la faiblesse des institutions politiques semble avoir nourri une légitimité et une stabilité encore plus forte de l'État en tant que structure administrative, comme l'illustra de manière éloquente la IV^e^ République. L'expérience politique française se déploie donc à l'inverse des États-Unis : c'est l'État qui chez nous est la colonne vertébrale de la nation alors que ce rôle, en Amérique, est rempli par la Constitution[5].

Par ailleurs, les emprunts explicites de part et d'autre de l'Atlantique sont quasi inexistants. Mis à part la symbolique de la Statue de la Liberté, on peine à dégager concrètement des « politiques du mimétisme institutionnel »[6]. Si la Constitution de 1791 ou la II^e^ République restent nos expériences nationales les plus proches de la configuration américaine, personne n'a jamais revendiqué la similitude, ni, *a fortiori*, ne pourrait être identifié comme le porteur des idées venues d'outre-Atlantique. Même lors de la période révolutionnaire en France, l'exemple des « républiques américaines »,

4. Alexis de Tocqueville, *L'ancien régime et la révolution*, Paris, Garnier-Flammarion, 1988 (éd. orig. 1856), p. 291.

5. Daniel Béland, François Vergniolle de Chantal, « L'État en Amérique. Entre invisibilité politique et fragmentation institutionnelle », p. 191-206 in *Revue Française de Science Politique*, vol. 64, n° 2, avril 2014.

6. *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Yves Mény (dir.), Paris, L'Harmattan, 1993. L'exportation des institutions politiques américaines dans le monde est assez limitée. Voir à ce propos l'ouvrage de George Athan Billias, *American Constitutionalism Heard Around the World, 1776-1989. A Global Perspective*, New York, New York University Press, 2009. L'auteur souligne le contraste entre la dimension « symbolique » et la dimension « opérationnelle » du modèle politique américain.

s'il fut bien débattu et fit l'objet de très nombreuses publications, a fini par être rejeté[7]. La diffusion institutionnelle entre les deux républiques est au mieux indirecte et, dans tous les cas, elle comporte une réinvention qui passe par une réappropriation. C'est par exemple le cas pour le « présidentialisme », une notion qui est utilisée pour décrire à la fois le système politique américain actuel et la V^e^ République. Mais les « présidentialismes » américain et français sont très différents, non seulement à la lecture des seules constitutions, mais aussi par leur pratique[8]. Si le « présidentialisme » est une notion quelque peu galvaudée, que peut-on dire de la comparaison entre le Législatif dans les deux pays ? À la rationalisation extrême du Parlement en France depuis 1958 s'oppose, aux États-Unis, un Congrès individualiste et incontrôlable. Au total, les dynamiques du pouvoir de part et d'autre de l'Atlantique semblent difficiles à rapprocher.

C'est bien là que réside la principale limite du thème traditionnel des « républiques sœurs » : elles sont en effet le plus souvent présentées en opposition systématique. Les valeurs des deux modèles sont proches, mais leur articulation différente. Or cette perspective passe sous silence la similitude des défis auxquels les deux républicanismes proclamés ont dû faire face. À l'inverse de la voie britannique, dont le parlementarisme a lentement évolué par rapport à son origine aristocratique, les républicanismes français et américain ont avancé à tâtons dans les premières décennies qui ont suivi leur formulation[9]. La définition d'un équilibre neuf, donc inconnu, reposait sur des interrogations similaires malgré les différences de pratiques entre les deux pays. Ainsi, en France comme aux États-Unis, et malgré les écarts de temporalité et les divergences profondes dans les modalités de mise en oeuvre, le défi de la maîtrise du pouvoir législatif fut le fil directeur des débats politiques, d'abord lors du cycle révolutionnaire fondateur, de la fin du XVIII^e^ au début du XIX^e^, puis lors d'un cycle plus étendu, celui de l'apprentissage et de la maturité qui couvre un long XIX^e^ siècle. De même, le danger que représentait l'Exécutif était l'autre écueil conceptuel des révolutionnaires puis des républicains. L'ombre monarchiste a menacé leurs efforts d'ingénierie institutionnelle pendant des décennies après les évènements révolutionnaires. Dans les années 1830 encore, les opposants du président Jackson y voyaient un Roi (*King Andrew*), tandis que la fragile III^e^ République française naît quelques décennies plus tard dans l'incertitude la plus absolue afin de ména-

7. Marc Lahmer, *La Constitution américaine dans le débat français : 1795-1848*, Paris, L'Harmattan, 2001.

8. Voir par exemple le petit livre de Philippe Lauvaux, *Destins du présidentialisme*, Paris, PUF, coll. Béhémoth, 2002.

9. Philippe Raynaud, *Trois révolutions de la liberté. Angleterre, Amérique, France*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 2009.

ger le parti monarchiste. Encore aujourd'hui, le débat sur le rôle de l'Exécutif est bien vivant : « impériale », aux États-Unis, ou « monarchique », en France, la Présidence se vit comme une difficulté. Autrement dit, le débat public franco-américain a constamment oscillé entre le Charybe de l'omnipotence législative et le Scylla d'un Exécutif irresponsable. C'est à ce mouvement de balancier commun qu'est consacrée cette première partie : en partant des principaux éléments du thème des « républiques sœurs » – la profonde intrication des débats intellectuels franco-américains de la fin du XVIII[e] siècle et les logiques propres aux « deux universalismes » révolutionnaires de l'époque – puis de la configuration française, il va s'agir de mettre en relief le développement politique et historique du Congrès et de la Présidence aux États-Unis.

Des républiques sœurs ?

Lors des cérémonies officielles, l'argument le plus prévisible des responsables américains et français est de rappeler que les deux « républiques sœurs » nées des convulsions révolutionnaires de la fin du XVIII[e] siècle ne se sont jamais fait la guerre. Et de souligner alors l'affinité profonde qui unirait les deux pays par-delà les brouilles passagères – et toujours superficielles – que constituent l'anti-américanisme français et la francophobie américaine. Comme tous les lieux communs, l'argument repose sur une part de vérité. À l'inverse de tous les autres grands pays européens (Grande-Bretagne, Espagne, Allemagne, Italie), la France est en effet le seul à ne jamais avoir été en conflit armé avec les États-Unis. Mais les « affinités fraternelles » ont sans doute moins à y voir que l'habilité d'un John Adams à éviter d'envenimer la situation pendant la « guerre larvée » (*Quasi War*) de 1798 ou la prudence pragmatique de Napoléon lorsque, en 1803, il céda aux États-Unis une Louisiane qu'il était de toute façon incapable de gérer. Quelle que soit la raison de l'absence de toute confrontation armée, celle-ci ne signifie pas pour autant que les deux pays se soient ignorés. La France et l'Amérique, du milieu du XVIII[e] aux premières années du XIX[e], c'est-à-dire pendant les convulsions politiques qui les ont agitées, se sont observées, se sont manipulées, et, au final, créèrent deux modèles républicains destinés à être d'éternels rivaux. Cette imbrication complexe fait de la France et des États-Unis les deux piliers des révolutions des Lumières. Les développements institutionnels de part et d'autre ne se comprennent qu'en référence aux conditions qui ont présidé à la naissance de ces deux modèles républicains, et notamment le jeu d'influence et de perceptions entre les deux pays.

Le temps révolutionnaire : imitations et fascinations

Avant que ne s'ouvre la période charnière des révolutions atlantiques, les perceptions entre les colonies britanniques en Amérique et la France s'inscrivaient tout simplement dans la rivalité avec la Grande-Bretagne. La guerre « franco-indienne » (*French and Indian War*), prolongement améri-

cain de la guerre de Sept Ans en Europe, confirmait les coloniaux dans leurs craintes : la France était, à l'instar de l'Espagne, une menace. Monarchie catholique, ses territoires – du Québec à la Nouvelle-Orléans – formaient un arc de cercle qui entourait les colonies britanniques et qui était d'autant plus dangereux que les Français bénéficiaient de bonnes relations avec une majorité des tribus indiennes (dont les fameux Hurons). Côté français, les colonies britanniques en Amérique étaient invisibles. Les premiers observateurs français à s'intéresser à l'Amérique du Nord étaient les naturalistes. Ce que l'on a appelé la « querelle du Nouveau Monde », et qui s'apparente plus justement, comme le dit Philippe Roger, à un « procès », fut le fait d'un petit cénacle d'observateurs qui, à partir de récits de seconde main, soulignèrent tous la pauvreté de ce nouveau continent et qui, pour certains, poussèrent leur argument jusqu'à mettre en avant – déjà ! – une « thèse décliniste » selon laquelle tout dépérirait et s'affaiblirait en Amérique[1]. Les questions politiques restaient secondaires. Dans le meilleur des cas, les spécificités politiques des colonies britanniques étaient abordées dans le cadre de commentaires plus généraux sur la Grande-Bretagne. Ainsi Voltaire, dans ses *Lettres philosophiques* de 1734, évoque son intérêt pour la gestion de la question religieuse en Grande-Bretagne et mentionne le « premier gouvernement sans prêtres » que constituait alors la Pennsylvanie.

Avec la fin de la guerre de Sept Ans en 1763 et la montée des troubles dans les colonies à peine deux ans plus tard, la redistribution des enjeux politiques changea la donne. Dans les colonies, la perception de la France resta teintée de méfiance, même si certains, notamment John Adams, commencèrent à voir l'ennemi traditionnel de la Grande-Bretagne comme un allié objectif. Le changement de regard fut néanmoins beaucoup plus sensible en France. Une fois le choc passé de la perte du premier empire colonial français, ces « quelques arpents de neige » suivant l'immortelle description de Voltaire dans son *Candide* (1759), on assista en effet à une explosion des publications pour analyser les dynamiques politiques à l'œuvre outre-Atlantique. Si la qualité de ces textes est très inégale, oscillant souvent entre le descriptif approximatif et l'idéalisation, il n'en demeure pas moins que

1. Cornelius de Pauw, dans un livre de 1768, *Sur les Américains*, soutenait ainsi qu'un chien européen transplanté en Amérique devenait anémique au point de ne plus avoir la force d'aboyer. Bon nombre de grands esprits de l'époque souscrivent peu ou prou à cette thèse, comme Buffon, Raynal ou même Voltaire. Il ne s'agit donc pas d'une perspective portée par quelques marginaux, mais au contraire d'une espèce de sens commun assez largement partagé. On lira sur ce point l'ouvrage de James W. Ceaser, *Reconstructing America. The Symbol of America in Modern Thought*, New Haven, Yale University Press, 1997. Pour complément, voir Philippe Roger, *L'ennemi américain*, Paris, Seuil, 2002, et en particulier les pages 22 à 49.

cette avalanche de livres est une spécificité française qui n'a pas vraiment d'équivalent dans le reste de l'Europe[2]. L'abbé Raynal publia ainsi une œuvre majeure en 1770, *Histoire philosophique et politique des établissements et du commerce des Européens dans les deux Indes*, qui connut plusieurs éditions en différentes langues et qui prenait le contrepied des thèses « déclinistes » des naturalistes (qu'il avait initialement soutenues) pour au contraire souligner le potentiel de l'Amérique dans la régénération de l'Europe. Pour un nombre croissant d'auteurs, l'Amérique, avec le début de la guerre d'Indépendance, devenait ce lieu où les idéaux des Lumières étaient en train de se construire. Une perspective que la délégation américaine à Paris, sous la direction de Benjamin Franklin à partir de 1776, n'hésita pas à reprendre afin de présenter le combat américain sous le meilleur jour possible. La popularité de Franklin, ce « législateur d'un monde, et bienfaiteur des deux »[3], à la cour est proverbiale. Il réussit à gagner à la cause américaine une partie importante de l'opinion éclairée, en faisant de l'Amérique la fille des Lumières. Il encouragea ainsi la traduction des constitutions américaines en français – ce qui fut fait en 1778 par un aristocrate célèbre, le duc de La Rochefoucauld d'Enville, puis repris par Franklin lui-même pour la seconde édition de 1783. Il conseilla aussi à Mirabeau d'entreprendre son ouvrage sur l'ordre de Cincinnatus. Mais son action à Paris ne se réduisit pas à conforter les élites françaises dans leur fascination pour l'exotisme américain. Dès son arrivée, Franklin encouragea ainsi (notamment par un soutien financier) la publication d'un nouveau journal intitulé *Affaires de l'Angleterre et de l'Amérique*, qui publia des rapports réguliers sur le déroulement des événements, des textes de responsables américains et des documents officiels.

À partir de 1778, année de l'alliance entre les colonies en lutte et la monarchie française, le phénomène s'accéléra, et ce d'autant plus facilement que le sentiment anti-anglais était plus que jamais vivace. Côté américain, en revanche, la France demeurait un simple contrepoids à l'omnipotence britannique. Dans l'Amérique révolutionnaire, revendiquant pleinement ses idées *whig*, la France est le pays de la monarchie absolue, où les droits des sujets sont précaires et où l'État est organiquement lié au « papisme » dont la Glorieuse Révolution avait libéré l'Angleterre et ses colonies un siècle

2. R. R. Palmer, *The Age of Democratic Revolutions*, *op. cit.*, vol. 1, p. 263 : « Seule la France a mené un débat approfondi du gouvernement américain » (*It is only in France that a detailed discussion of American government seems to have taken place*). Je renvoie plus généralement au chapitre « Europe and the American Revolution » de ce même volume (p. 239-282) dont je reprends ici de nombreux éléments. On peut aussi se reporter à l'ouvrage de Denis Lacorne, *L'invention de la république américaine*, Paris, Hachette, 2nd éd. 2008.

3. La formule est de la Comtesse d'Houdetot (1730-1813) dans un de ses poèmes.

auparavant ; le brillant de la cour de Versailles n'était que le masque de la corruption. Lui-même porteur de ces préjugés, Franklin, tout comme un nombre grandissant de responsables américains, eut néanmoins suffisamment de réalisme pour comprendre tout l'intérêt de la participation française. Il plaida auprès du roi et de son ministre, le Comte de Vergennes (1719-1787), la cause d'une alliance dirigée contre la Grande-Bretagne, qu'il s'agirait de réduire en la privant de ses colonies, et il fit ainsi miroiter aux yeux des responsables français un avenir de puissance, ce qui les conduisit d'abord à la neutralité, puis à l'engagement actif[4].

L'important travail de « communication » mené par Franklin lors de son séjour à Paris eut des conséquences immédiates sur la teneur du débat public en France. La première synthèse sur les événements américains, *Abrégé de la révolution de l'Amérique angloise*, écrite par Paul-Ulric du Buisson, parut l'année de l'alliance. Elle fut suivie de six autres jusqu'en 1787, en particulier celle de l'abbé Raynal, *Révolution de l'Amérique* (1781). Les participants français à la guerre d'Indépendance furent aussi une source de témoignages dont l'impact n'est pas à négliger. Il s'agissait en effet le plus souvent d'aristocrates de vieille noblesse que Louis XVI avait envoyés. Parmi ces anciens combattants de la guerre d'Indépendance, on trouve par exemple le comte Mathieu de Montmorency, Pierre Samuel Dupont de Nemours, le duc de La Rochefoucauld d'Enville, mais aussi le marquis de Lafayette, le vicomte de Noailles (qui proposa la fin des privilèges et des droits seigneuriaux le 4 août 1789), le marquis de Ségur, le marquis de Chastellux (qui rédigea ses *Voyages en Amérique* en 1785), le comte de Rochambeau, ou encore les frères de Lameth (Théodore, Charles et Alexandre). Plusieurs grands noms se lancèrent également dans le genre de l'essai. Ainsi l'abbé Mably rendit publique sa correspondance avec John Adams sous le titre d'*Observations sur le gouvernement et les loix des États-Unis d'Amérique* (1787), ce qui fut la défense la plus explicite des thèses du gouvernement mixte[5] ; Mirabeau, qui

4. Une évolution assez spectaculaire si l'on se souvient de l'attitude anti-française de Franklin dans les années 1750 au moment de la guerre de Sept Ans. Je renvoie au numéro 95 de la collection *Etudes Anglaises*, dirigé par Gérard Hugues et Daniel Royot, *Benjamin Franklin. Des Lumières à nos jours*, juin 1991, Paris, Didier Érudition, 144 p. Voir aussi l'article de Ran Halévi dans *Le Débat*, « France-Amérique : La scène primitive d'une mésintelligence pacifique », n° 129, mars-avril 2004, p. 27-48.

5. Mably et John Adams s'étaient rencontrés en 1782 lors des négociations de paix. B. Manin traite de manière extensive de ce concept classique de philosophie politique qui remonte à Aristote et qui se perpétue depuis lors – B. Manin argumente d'ailleurs pour faire du « gouvernement représentatif » le gouvernement mixte des Modernes. Selon lui (p. 66-67), la constitution mixte est un régime qui combine des traits monarchiques, aristocratiques et démocratiques, chacun s'incarnant dans un pouvoir. L'ensemble se

publia ses *Considérations sur l'ordre de Cincinnatus* la même année ; Condorcet, qui écrivit en 1786 *De l'influence de la Révolution d'Amérique sur l'Europe*, et Brissot, avec *De la France et des États-Unis* l'année suivante[6].

À partir de 1785, avec le départ de Franklin, la délégation américaine à Paris ne resta pas inactive pour autant. Jefferson, moins populaire que son prédécesseur, plus distant, et surtout en poste après la conclusion de la guerre, chercha d'abord à corriger les erreurs de la perception française des États-Unis et notamment à combattre les restes de la thèse « décliniste ». Rédigées sur la demande de François Barbé-Marbois, un membre de la délégation française à Philadelphie, ses *Notes sur la Virginie* (qui parurent d'abord en français, traduites par l'Abbé Morellet, en 1785, avant d'être publiées à Londres en 1787) doivent se comprendre ainsi ; de même, lorsqu'un ami de Virginie, immigré de Toscane en 1773, Philip Mazzei, vint le rejoindre à Paris, Jefferson réussit à le convaincre de rédiger un ouvrage pour contrer les idées les plus extravagantes d'un Raynal ainsi que les thèses favorables au gouvernement mixte d'un Mably. Jefferson avait à Paris un agenda double : nationaliste d'une part, et républicain d'autre part. Ses objectifs furent atteints une première fois en 1788 avec la publication de *Recherches historiques et politiques sur les États-Unis* en rien moins que quatre volumes. Jefferson travailla aussi avec Jean-Nicolas Demeunier pour rédiger les articles sur l'Amérique dont celui-ci s'occupait pour l'*Encyclopédie méthodique* (quatre volumes publiés entre 1784 et 1788). En fin de compte, le plus célèbre de ces pamphlets des années 1780 est sans doute celui qui fut rédigé sans la tutelle, plus ou moins forte, d'un Américain à Paris. De nos jours, seules demeurent en effet comme une référence *Les Lettres d'un cultivateur américain* par Hector St John de Crèvecoeur, traduites en français par l'auteur en 1784. Tous ces ouvrages et ces récits vantaient plus ou moins l'expérience américaine, tout comme de nombreux clubs et sociétés américa-

---

limite et s'équilibre, évitant ainsi les abus de pouvoir. Pour plus de détails, Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 2nd éd. 2008.

6. Brissot était un enthousiaste de l'expérience américaine, mais dont l'exubérance et l'arrivisme suscitaient une certaine méfiance. Il fonda, en 1787, une « société gallo-américaine », qui fit long feu puis, après un séjour américain de quelques mois occupés à spéculer sur des terrains dans l'Ohio, il rentra en France à l'automne 1788 où il devint un propagandiste de la démocratie, de l'égalité, et du pouvoir du peuple. Pour plus de détails sur les textes eux-mêmes, je renvoie à Carine Lounissi, « Penser la révolution américaine en France (1778-1788). Enjeux philosophiques et historiographiques », *Cercles*, nº 16, vol. 2, 2006, p. 97-113. Voir aussi Durand Echeverria, Everett C. Wilkie, *The French Image of America : A Chronological and Subject Bibliography of French Books Printed Before 1816 Relating to the British North American Colonies and the United States*, 2 volumes, Londres, Scarecrow Press, 1994.

nophiles. Ainsi, et comme le constate Denis Lacorne, « les Français n'ignorèrent pas l'expérience américaine »[7].

Ce fut pourtant un ouvrage publié en Grande-Bretagne qui s'invita avec fracas dans le débat « américaniste ». Le révérend Richard Price, un philosophe anglais, mathématicien et économiste, grand admirateur de l'indépendance américaine, publia en 1784 un ouvrage intitulé *Observations on the Importance of the American Revolution and the Means of Making It a Benefit to the World* – et traduit en français la même année – en annexe duquel il inséra une lettre que Turgot, le second contrôleur des finances de Louis XVI, ami et protecteur de Condorcet et de Dupont de Nemours, lui avait adressée au tout début du printemps 1778[8]. Turgot y évoquait sa méfiance vis-à-vis des constitutions américaines, car il les trouvait encore trop marquées par l'influence anglaise : « Je ne suis point content, je l'avoue, des Constitutions qui ont été rédigées jusqu'à présent par les différents États américains. [...] Je vois dans le plus grand nombre l'imitation sans objet des usages de l'Angleterre [...] On s'occupe de balancer ces différents pouvoirs ; comme si cet équilibre de forces, qu'on a pu croire nécessaire pour balancer l'énorme prépondérance de la Royauté, pouvait être de quelque usage dans des Républiques fondées sur l'égalité de tous les citoyens ; et comme si tout ce qui établit différents corps n'était pas source de divisions. En voulant prévenir des dangers chimériques, on en fait naître de réels ». La critique était acerbe et ne laissa pas insensible un des leaders de la révolution américaine, John Adams. Lui-même chaud partisan de la « balance des pouvoirs » et d'un certain équilibre entre les institutions, il publia en 1787 et en 1788, en réponse à la publication de la lettre de Turgot par Richard Price, un imposant traité en trois volumes pour défendre non seulement les principes d'équilibre institutionnel, mais, plus précisément, ce qu'il considérait comme « sa » Constitution du Massachusetts – car l'Assemblée de l'État l'avait sollicité pour rédiger un projet. La Constitution du Massachusetts de 1780, à l'inverse de celle de la Pennsylvanie, considérée par beaucoup comme la plus républicaine de l'époque, reposait sur une conception « mixte » du pouvoir où chaque institution pouvait bloquer l'action des autres et tempérer les excès éventuels. Dans cette *Defence of the Constitutions of Government of the United States* John Adams défendait donc la nécessité d'un Législatif bicaméral ainsi qu'un gouverneur doté des outils institutionnels nécessaires,

7. D. Lacorne, *L'invention de la république*, *op. cit.*, p. 18.

8. Lettre de Turgot à monsieur Price, 22 mars 1778. Turgot avait écrit cette lettre après avoir lu ses *Observations on Civil Society* (1776) dont Benjamin Franklin lui avait prêté un exemplaire. Le texte de cette fameuse lettre est disponible en ligne.

comme un veto, pour faire face à la chambre basse[9]. Cet *opus*, qui fut le livre de chevet de bien des conventionnels à Philadelphie, eut des conséquences bien différentes sur les constituants français lorsque, cinq ans plus tard, il fut enfin traduit.

L'avalanche de publications françaises sur les États-Unis indépendants avant les débuts de la Révolution illustre les enjeux de pouvoir et les manipulations réciproques. Aussi bien côté américain que côté français, la littérature américanophile était instrumentalisée par les uns et les autres pour atteindre des objectifs bien précis. Ainsi Jefferson et Adams avaient des intentions bien différentes et des conceptions divergentes sur l'avenir des États-Unis. S'ils se retrouvaient, par réflexe nationaliste, pour évacuer les thèses « déclinistes » si présentes en France, ils défendaient des modèles politiques opposés que leur engagement ultérieur auprès des Républicains (pour Jefferson) et des Fédéralistes (pour Adams) ne fit que confirmer. De même, côté français, les républiques américaines devinrent un élément clé du discours public car chaque camp y puisait des arguments pour conforter son point de vue. L'expérience américaine était un précédent qui légitimait l'entreprise des constituants, mais eux-mêmes étaient convaincus que la France allait bien au-delà de ce qui se faisait en Amérique.

Lorsque les États Généraux se réunirent à Versailles en mai 1789, le débat autour des républiques américaines, dans le prolongement des années précédentes, fut donc passionné : « non seulement le modèle américain est dans toutes les têtes, mais c'est par rapport à lui que les constituants français se posent et se pensent »[10]. L'engouement intellectuel ne se démentait pas. Dans les premiers mois, le débat se structura autour de deux pôles opposés : d'une part la Constitution du Massachusetts de 1780, pour sa modération et son gouvernement mixte, et d'autre part, la Constitution de Pennsylvanie de 1776, donnant plus de pouvoir direct au peuple, moins influencée par la Grande-Bretagne et surtout attribuée – à tort – à Benjamin Franklin, qui n'avait fait que participer à sa rédaction. Dès le départ, il n'y avait donc pas d'unanimité dans la perception française de « la » référence américaine. Ce qui fascinait en revanche tous les admirateurs des républiques américaines – le plus souvent des aristocrates de vieille noblesse – était l'exemplarité des

9. Il ne faisait que reprendre et développer des thèses déjà contenues dans son pamphlet de 1776 *Thoughts on Government*, rédigé en opposition au *Common Sense* de Thomas Paine et à la demande de certains amis de Caroline du Nord, alors en train de se doter d'une nouvelle constitution. C'est néanmoins l'ouvrage de Paine qui reste sans contexte l'ultime *best-seller* de la révolution avec 500 000 exemplaires vendus pour une population américaine de 3 millions d'habitants.

10. Marcel Gauchet, « droits de l'homme », in François Furet, Mona Ozouf, *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion, 1988, vol. 4 « Idées », p. 124.

nouvelles constitutions. Pour eux, dans la lignée des écrits des années 1780, les républiques américaines dans leur ensemble, modérées ou pas, offraient ce terrain fascinant – et prometteur – où les idées nouvelles, celles des Lumières, étaient mises en pratique. C'était donc en Amérique que les théories éclairées qui avaient circulé sur le Vieux Continent seraient en train de se réaliser. Par ailleurs, les États-Unis innovaient en préférant la République. Au contraire de la Grande-Bretagne, ils offraient le spectacle d'un pays qui faisait preuve d'un volontarisme rationaliste pour construire de nouvelles institutions capables de protéger une société égalitaire. Ce « constructivisme » des Américains exerçait une attraction certaine sur quelques membres parmi les plus influents de la Constituante. Que le peuple puisse de lui-même se doter d'une Constitution était au cœur de cette séduction exercée par les républiques américaines en France. Le terme de « convention » passa d'ailleurs en français – et dans l'histoire nationale – à partir de l'exemple de la convention de Philadelphie et de ses antécédents. À cette fascination moderne pour la lointaine Amérique répondait la vieille tradition anglomane. Les plus modérés de la Constituante, les futurs « monarchiens », étaient favorables à la voie britannique, dont le savant équilibre des pouvoirs, résultat d'une lente sédimentation institutionnelle remontant au Moyen Âge, serait pour eux sans doute plus respectueux de la tradition monarchique française. Le gouvernement mixte à l'anglaise était ainsi une référence majeure pour les plus centristes. Il concurrençait d'autant plus les constitutions américaines que pour beaucoup, celles-ci n'en étaient qu'un dérivé artificiel et fragile, à l'instar de celle du Massachusetts. Au milieu du XVIII^e^ siècle, l'Angleterre avait incarné pour beaucoup d'intellectuels – de Montesquieu à Voltaire – la liberté politique, de sorte qu'au tout début de la Constituante, certains modérés n'avaient pas hésité à traduire en propositions concrètes leurs sympathies pour les institutions d'outre-Manche. L'anglomanie était une réalité aussi forte que la fascination pour l'expérience américaine. À l'époque, l'ouvrage d'un Genevois, Jean-Louis de Lolme, avait d'ailleurs connu un véritable succès en vantant les mérites de la constitution anglaise et plus précisément l'action positive du monarque. Sa *Constitution d'Angleterre ou État du gouvernement anglais comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies d'Europe* (publié à Amsterdam en 1771) fut rééditée de nombreuses fois en France, au point de conférer à l'auteur une réputation à l'égale d'un autre Genevois, Rousseau. Mais la fascination pour la Grande-Bretagne suscitait aussi de très fortes oppositions et l'évolution possible vers ce que nous appelons maintenant le parlementarisme n'était, à quelques exceptions près, comme Mirabeau, pas comprise ou était perçue comme trop fragile[11]. Beaucoup de constituants français voyaient dans les

11. La démission collective de Lord North et de ses ministres en 1782, suite à son échec

institutions britanniques un système archaïque, voire immoral du fait de ses caractéristiques aristocratiques – le bicamérisme par exemple[12] – et d'une corruption électorale généralisée.

Les débuts de la période révolutionnaire étant caractérisés par ce jeu complexe de manipulations réciproques et d'illusions mutuelles, où se croisaient références étrangères et impératifs politiques, toute généralisation devient dès lors difficile. On peut, en revanche, identifier un glissement intellectuel et sémantique pendant les premières années de la Révolution française – jusqu'à la proclamation de la République en 1792 – qui conduisit, sous la pression des événements, à évacuer les références étrangères pour mieux les dépasser. Pour la France en pleine fièvre révolutionnaire l'enjeu est vite devenu d'extirper toute possibilité de retour d'une quelconque forme d'aristocratie et ce faisant, de tourner le dos à toutes les expériences passées et extérieures, ouvrant ainsi la voie à la spécificité du développement politique national. Dès 1789, Sieyès mettait en garde contre « l'esprit d'imitation » qui n'est « pas propre à nous bien conduire ». Brissot écrira en 1791, « nous avons aussi conquis notre liberté. Il ne s'agit donc pas d'apprendre des Américains la manière de la conquérir ; mais il faut apprendre d'eux le secret de la conserver »[13]. Sieyès rejetait en bloc la référence britannique et ce qu'il considérait être ses excroissances américaines. Pour lui, il ne faisait au-

---

de la guerre d'Indépendance américaine, est un des précédents fondamentaux à l'affirmation du parlementarisme britannique à partir du milieu du XIX[e] siècle. Mais dans les années 1780, ce précédent restait fragile : George III, avant de perdre définitivement ses facultés aux alentours de 1788-1789, considérait qu'il était son propre Premier ministre et Lord North se faisait son exécutant fidèle. George III a été le dernier monarque à soutenir une conception extensive et activiste de la fonction monarchique, mais, pour les révolutionnaires français et américains de la fin des années 1780, il n'y avait aucun moyen de le savoir. Je renvoie à l'ouvrage de Denis Baranger sur l'élaboration de la constitution coutumière britannique : *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, 1999.

12. L'adage souvent cité de l'abbé Sieyès, ce que les Français ont de plus proche de Thomas Paine, est sans ambiguïtés : « une seconde Chambre en conflit avec la Chambre populaire est inadmissible, et une seconde Chambre en accord avec la Chambre populaire est inutile ». Sur la pensée de Sieyès, je renvoie à Pasquale Pasquino, *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998. L'abbé faisait remarquer, à ceux pour qui une chambre haute était nécessaire à une délibération de qualité, qu'il était suffisant de demander à la chambre législative une double délibération, séparée de quelques mois, pour éviter des décisions précipitées.

13. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-Etat*, Paris, Flammarion, 1988 (éd. orig. 1789), p. 113. Jacques-Pierre Brissot, *Nouveau voyage dans les États-Unis de l'Amérique septentrionale fait en 1788,* 3 volumes, 1791. Le texte est disponible en ligne. La citation est à la toute première page de la préface du volume 1.

cun doute que les constitutions américaines étaient encore bien trop proches du modèle anglais. Le défi pour les constituants français était alors de dépasser à la fois la Grande-Bretagne et les nouveaux États américains afin d'aller plus loin sur la voie d'un républicanisme « authentique » dépourvu de toute trace d'aristocratie. Dans son fameux pamphlet de 1789, *Qu'est-ce-que le Tiers-Etat ?*, Sieyès avait des mots durs vis-à-vis de l'Angleterre dont il assimilait la constitution à un « monument de superstitions gothiques » produit « du hasard et des circonstances bien plus que des lumières » ; il y décrivait la « balance des pouvoirs », censée résumer l'esprit de la constitution anglaise, comme une « lutte de gladiateurs » absurde entre le Législatif et l'Exécutif[14].

C'est dans ce contexte que circula en 1789 la traduction d'un ouvrage américain qui, oublié aux États-Unis, eut des conséquences politiques sensibles à ce stade du débat français. John Stevens, un riche propriétaire du New Jersey, avait publié en 1787 à Philadelphie un pamphlet signé d'un « New Jersey Farmer » et intitulé *Observations on Government, including some Animadversations on Mr. Adams' Defence and on Mr. De Lolme's Constitution of England*. Cet ouvrage était une critique en règle de la position de John Adams telle qu'exprimée dans ses *Thoughts on Governement* (1776) et sa *Defence of the Constitutions of the United States*[15]. Il y rejetait le « gouvernement mixte » à l'anglaise, notamment le bicamérisme, exprimant ainsi une opinion qui serait au cœur de l'opposition « anti-fédéraliste » au projet de Constitution lors des débats de ratification aux États-Unis. En France, cette prise de position en faveur d'un républicanisme exigeant, strict, donnait des armes aux partisans de l'abolition des ordres et des privilèges. Si la *Defence of the Constitutions* de John Adams eut un poids non-négligeable

14. Sieyès, *Qu'est-ce que le Tiers-Etat*, *ibidem*, p. 115 et 116, note 1.

15. L'ouvrage fut envoyé à Jefferson à Paris. Déjà échaudé par le texte de l'abbé Mably, *Observations sur le gouvernement et les loix des États-Unis d'Amérique* (1787), Jefferson contacta Condorcet, lui aussi peu convaincu par Mably, et Dupont de Nemours, afin de traduire le pamphlet de John Stevens. Voir à ce propos R.R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution*, vol. 1, *op. cit.*, p. 267-68 & p. 279-281. Condorcet et Dupont de Nemours enfoncèrent le clou dans leur préface de la traduction française d'un autre ouvrage américain, celui de William Livingston, *Examen du gouvernement d'Angleterre comparé aux Constitutions des États-Unis*, publié à Londres en 1789. Ils y exposent les fondements de leur opposition au système politique britannique.

sur les conventionnels de Philadelphie lors du long été de 1787[16], en France, beaucoup de membres de la Constituante eurent d'abord l'occasion de se familiariser avec les *Observations on Government* signée d'un simple *New Jersey Farmer*. Ainsi, les constituants français lurent entre 1789 et 1791, à un moment crucial de leur histoire politique, une réfutation des thèses de John Adams avant même d'avoir pu en prendre véritablement connaissance. Lorsque la *Defence of the Constitutions* fut enfin traduite en français, en 1792, son argument fut perçu comme une justification de l'ancien ordre aristocratique, jetant ainsi le doute sur la notion même de « gouvernement mixte ». Sur ce point, il existe un parallèle évident entre cette évolution en France et la critique, aux États-Unis, menée par les anti-fédéralistes contre le projet de Constitution[17]. Pour eux aussi, le savant dosage d'équilibre entre les pouvoirs défendu par les partisans de la Constitution n'était rien d'autre qu'un masque pour justifier la domination des élites et revenir sur les conquêtes républicaines de la guerre d'Indépendance. La symétrie du débat public, au moment de la révolution, entre la France et les États-Unis, apparaît très tôt, avec ce chassé-croisé autour de l'œuvre de John Adams.

L'effet conjoint de la circulation de *Observations on Government* et de la *Defence* fut de radicaliser les positions sur la scène française. Si les anglophiles monarchiens virent dans le travail de John Adams une confirmation du statut prééminent de la constitution anglaise, ils n'étaient déjà plus crédibles aux yeux d'une majorité de leurs collègues, non seulement au sein de la Constituante, mais plus encore dans la Convention. Quant aux républiques américaines, seule trouvait grâce la Constitution de Pennsylvanie, celle qui était le plus évidemment en rupture avec l'héritage britannique. Les débats de la Constituante furent donc caractérisés par des références ponctuelles, mais fréquentes, aux républiques américaines – avec un hommage de plus en plus vibrant à la Pennsylvanie – et un effacement graduel du modèle britan-

16. Dans une lettre du 2 juin 1787 que Benjamin Rush écrit à Richard Price, il explique que « [l]e livre de M. Adams [*Defence of the Constitutions*] a répandu parmi nous des principes si excellents, qu'il est vraisemblable que nous adopterons une Assemblée fédérale forte et complexe (*compounded*). En faisant un tel don à notre pays, notre illustre ministre nous a rendu un bien plus grand service que s'il nous avait obtenu des alliances avec toutes les nations d'Europe ». Cité in M. Farrand, *Records*, vol. 3, p. 33, *op. cit.*

17. La pensée politique des anti-fédéralistes a été très bien étudiée au cours des dernières années. Parmi une bibliographie maintenant abondante, je renvoie à Herbert J. Storing, *What the Anti-Federalists Were For. The Political Thought of the Opponents of the Constitution*, Chicago, University of Chicago Press, 1981. Il s'agit du volume 1 de l'encyclopédie qui en compte 7 rassemblant l'ensemble des textes anti-fédéralistes. Je me permets aussi de renvoyer à François Vergniolle de Chantal, *Le féréralisme américan en question*, Dijon, Éditions Universitaires de Dijon, 2006.

nique. Comme l'a fameusement déclaré Rabaut Saint-Étienne à la Constituante, « notre histoire n'est pas notre code », scellant ainsi le rejet de l'anglomanie pendant la Révolution[18]. Mais cet hommage récurrent aux précédents américains perdit en substance ce qu'il gagna en régularité et en visibilité. Au final, les constituants français ne reprirent rien des républiques américaines – y compris de Pennsylvanie – mis à part des principes généraux qui étaient discutés des deux côtés de l'Atlantique – et de la Manche – depuis plusieurs décennies. Les constituants rédigèrent puis adoptèrent une « Constitution » en 1791 – le terme perd à ce moment sa signification traditionnelle pour adopter le sens américain[19] – qui reprenait certes les catégories d'outre-Atlantique, c'est-à-dire qu'elle reposait sur la limitation et la séparation des pouvoirs, mais qui différait fondamentalement des précédents américains au niveau de leur articulation. De plus, la Constituante, première assemblée de l'histoire française, n'avait que peu de points communs avec la convention américaine de Philadelphie qui s'était tenue en 1787. Non seulement celle-ci rassemblait un faible nombre de personnes, tenues au secret le plus strict pendant quelques semaines, mais surtout, la tâche de ses membres était beaucoup plus simple en ce qu'ils n'avaient pas à rompre avec dix siècles de monarchie. La séparation de la Grande-Bretagne avait déjà été accomplie par la guerre d'Indépendance. Leur tâche était donc essentiellement institutionnelle et constitutionnelle. Elle fut d'autant plus

18. La phrase complète est : « [...] l'ancienneté d'une loi ne prouve autre chose, sinon qu'elle est ancienne. On s'appuie de l'histoire ; mais l'histoire n'est pas notre code. Nous devons nous défier de la manie de prouver ce qui doit se faire par ce qui s'est fait, car c'est précisément de ce qui s'est fait que nous nous plaignons », dans *Considérations sur les intérêts du Tiers-Etat*. Le texte complet est disponible sur le site de la Bibliothèque nationale de France : http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k417646. La défaite des monarchiens anglophiles, et notamment de Mirabeau, fut consacrée, au cours des très longs débats de la Constituante, par un vote massif en septembre 1789 qui rejeta un Législatif bicaméral : la division en deux assemblées était perçue comme un moyen de redonner du pouvoir au clergé et aux aristocrates, et ainsi d'institutionnaliser le pouvoir des élites traditionnelles.

19. On lira à ce propos l'article « Constitution » par Keith M. Baker dans le *Dictionnaire critique de la révolution française*, vol. 2 « institutions et créations », F. Furet, M. Ozouf (dir.), p. 183-185. Classiquement, la « Constitution » d'un État faisait référence au simple ordre établi – c'est ce qu'on trouve chez Aristote avec la notion de *politeia* ou encore chez Montesquieu lorsqu'il parle de la constitution anglaise. Les révolutions américaine puis française donnent au terme son sens moderne, celui d'établissement de nouvelles institutions.

aisée que leurs divisions étaient bien moindres que celles des élus français[20]. Au total, les constituants français dessinèrent une voie spécifiquement nationale dont les emprunts à l'extérieur, et notamment aux républiques américaines, sont superficiels. La prégnance de la référence américaine dans le débat français, un thème dont l'histoire est déjà ancienne[21], est bien évidemment au cœur de la relation qu'entretiennent les deux républiques révolutionnaires, mais se décline sur le mode de la fierté nationale, ce qui complique l'analyse. En fonction de l'horizon temporel dans lequel on s'inscrit, on peut apporter deux types de réponse, mais sans revenir sur l'originalité de la voie française par rapport aux événements américains. Le temps long incite à voir la révolution américaine comme une mise en œuvre des débats européens qui ont fait les Lumières, à l'instar de la Révolution française. Les deux événements révolutionnaires sont ici sur un pied d'égalité. En revanche, à plus court terme, dans le cycle des événements de la décennie 1780, les expériences américaines étant chronologiquement antérieures aux soubresauts révolutionnaires français, elles devinrent un précédent précieux pour les constituants français en leur permettant de renforcer leur légitimité.

Qu'en est-il de la perception des événements français côté américain ? Si la multiplication des références américaines en France alla de pair avec une perte de substance, le développement fut inverse aux États-Unis. Très vite, la France révolutionnaire ne fut plus une source d'inspiration pour les Américains et la simple mention des événements français devint anathème. De 1778, date de l'alliance, à 1793, date de la rupture entre les deux pays, on ne peut qu'être frappé par la dégradation spectaculaire du regard américain sur la France. Contrepoids essentiel à la toute-puissance britannique, la France, lorsqu'elle entra dans la Révolution, devint l'objet d'une division politique très vive aux États-Unis entre Fédéralistes, méfiants vis-à-vis des excès révolutionnaires, et Républicains francophiles, favorables à la

20. Par exemple, les délégués étaient unanimes dans leur choix de George Washington comme premier président. Je tire cette remarque de François Furet et Ran Halévi, *La monarchie républicaine. La Constitution de 1791*, Paris, Fayard, 1996, p. 12.

21. Ainsi de la controverse entre l'Allemand G. Jellinek et E. Boutmy au début du XX^e^ siècle. Avec comme arrière-plan l'affrontement franco-allemand, Jellinek cherchait, dans un ouvrage de 1902, à démontrer les racines protestantes des déclarations des droits américaines (notamment celle de Virginie) qui, elles-mêmes, influencèrent la déclaration universelle française. Boutmy, dans un article publié la même année, rejeta cette supériorité revendiquée de la culture germanique et identifia les différences de filiation entre la genèse des déclarations américaines et française. Cet épisode est bien documenté par Stéphane Rials dans *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, coll. « Pluriel », 1989, p. 355-364.

Révolution. Derrière le débat sur la conduite à tenir vis-à-vis de la Révolution française, l'enjeu était à nouveau la proximité plus ou moins grande avec la Grande-Bretagne. Les Républicains, sous la conduite de Jefferson, échouèrent à imposer leur volonté de rapprochement avec la France révolutionnaire. G. Washington, en 1793, déclara unilatéralement la neutralité des États-Unis, mettant ainsi un terme à l'alliance de la guerre d'Indépendance et permettant la signature d'un Traité avec la Grande-Bretagne l'année suivante. À l'occasion de la rupture révolutionnaire, la perception américaine de la France renoua avec des préjugés hérités du whiggisme : sa révolution, tout comme sa monarchie, se veut absolue et ce faisant, elle bafoue sans hésiter les libertés individuelles qu'elle prétend défendre. L'hystérie anti-française des Fédéralistes les plus conservateurs (*High Federalists*) après la Terreur et surtout à la fin des années 1790 fut le premier épisode d'une tradition francophobe qui facilita un rapprochement rapide avec la Grande-Bretagne. Si la monarchie française avait pu être un contrepoids, la France révolutionnaire, en revanche, fut l'objet d'un rejet viscéral par la droite américaine. Il y a là un vrai contraste avec la perception française de l'Amérique qui, au contraire, demeura intellectuelle, voire spéculative. La révolution américaine n'a jamais donné naissance à un clivage au sein de l'opinion publique française qui soit équivalent à l'intense polarisation américaine des années 1790 autour de la Révolution française. De Voltaire à Raymond Aron, en passant par Tocqueville, la perception française des États-Unis est conditionnée par celle des élites culturelles. À l'inverse des pays européens qui ont envoyé des centaines de milliers, voire des millions, d'immigrants et où « l'oncle d'Amérique » peut correspondre à une réalité familiale, rien de ceci n'est vrai en France sur une vaste échelle. Le « Rêve américain » y est resté une formule creuse sur laquelle les beaux esprits nationaux exercent volontiers leur lucidité voire leur cynisme. Ce faisant, l'image de l'Amérique en France a été l'objet de biais et de distorsions, notamment idéologiques après la Seconde Guerre mondiale, qui révèlent moins une quelconque réalité américaine que les phantasmes de leurs auteurs[22].

22. Voir sur ce point la deuxième partie de l'ouvrage de P. Roger, *L'ennemi américain*, *op. cit.*, « Le parti-pris des clercs », p. 339-576. Une version plus rapide, mais saisissante, est fournie dans l'article de Michel Winock, « Les Français sont-ils anti-américains », p. 62-66, du dossier n° 56 de la revue *L'Histoire*, été 2012.

Les deux universalismes

Si la Révolution française a construit une troisième voie entre la Grande-Bretagne et les États-Unis en se proposant de dépasser les accomplissements américain et britannique, elle n'en reste pas moins liée davantage au précédent d'outre-Atlantique. Le parallèle entre les révolutions américaine et française se joue au moins à deux niveaux. D'abord les événements en eux-mêmes : les mêmes individus se sont trouvés plus ou moins impliqués dans l'action. Benjamin Franklin et Thomas Jefferson, mais aussi le marquis de Lafayette, surnommé le « héros de deux mondes », Thomas Paine, auteur de *Common Sense* en 1776, et député à la Convention en 1792, Gouverneur Morris, un acteur essentiel de la convention de Philadelphie qui fut aussi délégué à Paris pendant la Terreur (entre 1792 et 1794), Joel Barlow, un diplomate à Paris de 1788 à 1792, le comte de Saint Simon, qui combattit au côté des « insurgents » américains etc. Mais il y a un second niveau, celui des principes politiques, et là aussi, le parallèle est frappant. Les deux révolutions sont en effet l'incarnation des mêmes idéaux : la souveraineté populaire, la nation, les droits de l'homme, la représentation politique, la méfiance vis-à-vis de toute religion officielle, en bref, et pour s'en tenir à une appréciation globale, ce que le sens commun actuel entend par république[23]. Elles partagent aussi une volonté commune de construire un ordre politique neuf, à tout le moins si l'on s'en tient à un strict point de vue constitutionnel : au « We The People » qui ouvre la Constitution de 1787 répondent les actions de la Constituante et de la Convention françaises au nom de la nation[24]. Les débats atlantiques autour de l'adoption d'une Déclaration des Droits illustrent ce point. En France, ce fut le marquis de Lafayette qui, le

23. P. Higonnet, *Sister Republics*, *op. cit.*, p. 1.

24. Les historiens et les sociologues ont certes démontré depuis très longtemps les limites de cette lecture juridique. Les Américains de la fin du XVIII[e] avaient pour beaucoup le sentiment de restaurer un ordre traditionnel que la Grande-Bretagne était en train d'oublier. On doit lire sur ce point les travaux décisifs de Bernard Bailyn, notamment *The Ideological Origins of the American Revolution* (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1992 [1967]) et *The Origins of American Politics* (New York, Random House, 1973 [1969]), ainsi que ceux de Gordon Wood, *La création de la république américaine*, Paris, Belin, trad. fr. 1991 (éd. orig. 1969). L'idée d'une rupture n'est devenue consensuelle qu'après les événements révolutionnaires eux-mêmes. Dans le cas français, les continuités avec l'Ancien Régime sont importantes, comme l'a écrit Tocqueville, dès 1856, avec *L'Ancien régime et la révolution*. Il n'en demeure pas moins que le processus de construction constitutionnelle, dans les deux cas, est bien, comme l'écrit S. Rials, « tabularasiste », in *La Déclaration des droits de l'homme*, *op. cit.*, p. 371.

premier, présenta à la Constituante un projet de déclaration universelle des droits en bonne et due forme le 11 juillet 1789, sur les conseils de Thomas Jefferson. À l'inverse de la *Magna Carta* de 1215 ou du *Bill of Rights* anglais de 1688, les déclarations des droits n'étaient pas le résultat d'une négociation, d'un contrat ou d'une concession arrachés par certains éléments de la société au pouvoir politique. Elles furent définies indépendamment de tout ordre social existant. De ce point de vue, les révolutions franco-américaines furent une rupture. La déclaration des droits était, en France comme aux États-Unis, à l'origine d'un nouvel ordre, non seulement constitutionnel, mais aussi politique et social[25]. Il y eut à chaque fois accord entre les positions française et américaine sur un grand principe : la supériorité du droit naturel sur le droit positif et son rôle de précédent absolu. C'est pourquoi les trois premières constitutions françaises, suivant les exemples américains, furent précédées d'une déclaration solennelle, introduite par un préambule.

La proximité – temporelle et intellectuelle – entre les deux révolutions appelle mécaniquement la rivalité. Si la question de l'influence du précédent américain en France est sans doute un faux débat, celui de l'influence, en retour, de la Révolution française sur la scène politique américaine est bien réel. Dans l'imaginaire commun du tournant des XVIII^e^ et XIX^e^ siècles, 1789 éclipsa 1776, 1783, 1787 ou 1791...L'imprécision des dates pour situer la révolution américaine parle d'elle-même. La Révolution française a tellement marqué les esprits à l'échelle mondiale que le statut révolutionnaire des événements américains eux-mêmes a été mis en doute. Peut-on parler à leur propos d'une révolution ? N'était-ce pas simplement une lutte coloniale pour l'indépendance ? La naissance des États-Unis était-elle une rupture ou bien, comme le soutenait Burke dès 1790 dans *Reflections on the Revolution in France*, une « révolution » au sens classique de « retour » vers des principes traditionnels ? Ces questions sont récurrentes depuis plus de deux siècles. Elles ont très tôt donné naissance à une lecture conservatrice de la fondation des États-Unis qui tend à exagérer les différences avec la France.

25. On peut noter ici que la Constitution fédérale de 1787 a eu peu d'influence dans les débats français, à l'inverse des constitutions des États, sans doute en partie parce qu'elle était dépourvue de toute déclaration des droits (la proposition de George Mason, le principal auteur de la Déclaration des droits de Virginie ayant été rejetée cinq jours avant la fin de la convention). Une première traduction du « projet de Constitution » parut en France en novembre 1787. Une deuxième fut publiée en janvier 1789 avec l'acte final de la convention de ratification de Virginie du 25 juin 1788, auquel fut joint un projet virginien de déclaration des droits. Cité par D. Lacorne, *L'invention de la république*, *op. cit.*, p. 196-197. Je renvoie aussi au livre de Marcel Gauchet, *La révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 1989.

En 1800, lorsque John Quincy Adams, fils de John Adams et lui-même futur président, traduisit de l'allemand vers l'anglais le texte de Friedrich von Gentz paru dans le *Historisches Journal*, *Der Ursprung und die Grundsätze der Amerikanischen Revolution, verglichen mit dem Ursprung und den Grundsätzen der Französischen* (*Sur l'origine et le caractère de la Révolution Américaine, comparés à l'origine et au caractère de la Révolution Française*), il écrivit dans sa préface que ce petit ouvrage sauve la révolution américaine en ce qu'il écarte « la honte et le soupçon d'avoir comme origine les mêmes principes que la révolution française » (*from the disgraceful imputation of having proceeded from the same principles as the French*)[26]. Dans cette perspective, la Révolution française fut un choc non seulement politique, mais surtout social qui, selon F. von Gentz, était indésirable ; la révolution américaine, en revanche, s'est limitée à des questions politiques et constitutionnelles, sans bouleverser l'ordre social, avec comme objectif de réaffirmer ce que les Américains croyaient être leurs droits traditionnels hérités de la Grande-Bretagne. L'argument repose sur une certaine réalité des perceptions de l'époque, mais il tend à négliger que les Pères Fondateurs américains n'ont pas passé beaucoup de temps à se « construire » des origines. En effet, au fur et à mesure de l'éloignement avec la Grande-Bretagne pendant les années 1770 et 1780, la surenchère révolutionnaire et nationaliste se généralisa. Une fois l'indépendance acquise, le langage politique devint celui de la rupture et de la nouveauté. On ne parlait publiquement que des « libertés américaines » (et non plus anglaises) conquises contre les armées sanguinaires du tyran britannique. Madison lui-même, dans le numéro 14 du *Fédéraliste*, souligne que les Américains n'ont pas de vénération aveugle pour le passé, et il en fait un motif de gloire[27].

---

26. Cité p. 188 in R.R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution*, vol. 1, *op. cit.*, La traduction de John Quincy Adams a été rééditée par le *Liberty Fund* en 2009 et est disponible en ligne : http://files.libertyfund.org/files/2376/ Gentz_AmericanRevolution1575_LFeBk.pdf. L'ouvrage classique d'Hannah Arendt, *Essai sur la révolution*, *op. cit.*, est l'avatar le plus connu de ce vieil argument établissant un contraste entre les excès – sociaux – de la Révolution française et la modération – politique – de la république américaine. Sans surprise, le thème est repris outre-Atlantique par les conservateurs.

27. *Le Fédéraliste* n° 14, p. 83-85, in Robert Scigliano, *The Federalist*, New York, The Modern Library, 2001. Les *Federalist Papers* sont une série d'articles publiés dans la presse de l'État de New York lors du débat de ratification de la Constitution entre 1787 et 1788. Ces 85 articles furent rédigés par trois auteurs, Alexander Hamilton, James Madison, et John Jay, tous fervents partisans du projet constitutionnel, sous le nom de plume de *Publius*, un défenseur de la république romaine. Publiés en livre dès 1788, ils constituent maintenant le commentaire classique, et constamment cité, de la Constitution. En anglais, je renvoie à l'édition de la *Modern Library*, en 2001, avec une

La controverse autour de la nature des révolutions américaine et française, riche en rebondissements et en raffinements, ne change rien au simple constat selon lequel la France et les États-Unis ont, ensemble, ouvert la voie à leur modernité politique. Ce faisant, les deux pays partagent une même aspiration à l'universel. Mais cet élan fondateur commun a trop tendance à créer un faux sentiment de transparence. Si les catégories sont en effet souvent les mêmes de part et d'autre de l'Atlantique, leur contenu est fort différent, voire opposé. Le différentiel de puissance actuel entre les deux pays ne change rien à la nature, fondamentalement narcissique, du lien entre la France et les États-Unis. L'observation de la vie politique et sociale américaine, vue de France, s'apparente à regarder dans un miroir : tout est familier, et pourtant, tout se meut à l'inverse de ce que nous connaissons[28]. L'inversion symétrique des catégories trouve son origine dans le déroulement des événements révolutionnaires de part et d'autre de l'Atlantique. En France, le ferment contestataire fut d'abord et avant tout social. Les révolutionnaires cherchèrent à instrumentaliser les pouvoirs publics – l'État – pour corriger les inégalités radicales de la société. Il s'agissait de promouvoir l'égalité entre les individus, mais aussi de faire en sorte qu'aucun corps intermédiaire – assimilé à une forme d'aristocratie – ne vienne plus jamais entraver le lien entre le peuple et ses représentants. Cet amalgame entre la critique des privilèges et le rejet de tous les corps intermédiaires a eu des répercussions majeures. Comme le dit Pierre Rosanvallon, l'État en France, à partir de la Révolution, s'est construit – et pensé – comme

---

préface de Robert Scigliano ; en français, la traduction de 1988 chez Economica, avec une préface d'André Tunc, est médiocre. Je renvoie plutôt à celle établie sous la direction d'Anne Amiel et parue en 2012 chez Classiques Garnier dans la collection « PolitiqueS ». Quant à l'idée de rupture sur laquelle se termine le numéro de 14 du *Fédéraliste*, elle sera reprise par la majorité des admirateurs étrangers de la révolution américaine : Filippo Mazzei ou Tom Paine qui, dans son *Common Sense*, écrivait que les Américains disposent d'un pouvoir sans précédent, celui de « commencer le monde à nouveau » (*start the world all over again*), un thème qu'il reprit aussi dans *The Rights of Man* (1792). Beaucoup plus tard, dans les années 1810, Jefferson donna une énorme importance aux travaux de son vieil ami, Destutt de Tracy, qui allaient dans le même sens. Dans ses *Commentaires sur l'Esprit des Lois de Montesquieu* (un ouvrage dédié à Jefferson, et d'abord publié en anglais à Philadelphie en 1811 avant de l'être à Paris en 1819), Destutt de Tracy se lançait dans une défense et illustration du système politique américain. Ce texte reprend en effet la philosophie politique du *Fédéraliste* et cherche à la populariser en Europe, avec comme objectif de transformer l'expérience locale américaine en modèle universel.

28. Richard Kuisel, *Le miroir américain,* Paris, Lattès, trad. fr. 1996 (éd. orig. 1993).

« l'instituteur du social »[29]. La suppression brutale de tous les corps intermédiaires avec le décret du 14 juin 1791 (la « loi » Le Chapelier) a eu comme conséquence directe d'ériger l'État en instance de production du social. Il a été amené à combler le vide de sociabilité et le déficit de régulation engendrés par la destruction des anciennes corporations. L'État en France se comprend ainsi comme un acteur décisif du social. Aux États-Unis, le lien entre l'État et la société fut compris de façon inverse. « L'État » a une forme institutionnelle opposée à celle qui domine en France. Les rivalités entre les États (*states*) et le pouvoir central (d'abord les deux « Continental Congress », puis, à partir de 1787, le « government ») ont abouti à la définition d'un système « fédéral » dans lequel les pouvoirs sont répartis par la Constitution entre deux niveaux de gouvernement, chacun étant suprême dans sa sphère d'action. Sur la scène politique française cette conception ne s'est jamais implantée. Comme l'a fait remarquer Denis Lacorne, la Révolution a ôté toute légitimité à la notion de fédéralisme en idéologisant son contenu. La décentralisation, le partage de la souveraineté, le fédéralisme étaient des notions contraires à l'esprit jacobin, au point même de constituer un « crime » inédit, le « crime du fédéralisme »[30]. Là comme ailleurs, tout pouvoir local fut assimilé à un reste d'aristocratie et instantanément délégitimé. Les corps intermédiaires sont une maladie dans l'État ; ils sont *a priori* suspectés de contrarier ou de parasiter l'accès à la généralité. Aux États-Unis, l'État central – fédéral – s'est surimposé aux États fédérés – *states* – au terme d'un difficile combat politique. Cet État est né dans la suspicion et le rejet. Il évoquait trop la tutelle monarchique britannique que les Américains venaient de rejeter. Il est donc resté un élément étranger à la société civile. Les Américains ont accepté son action comme un arbitre ou un juge, mais la conception française de l'État comme « instituteur du social » est impensable. La société civile aux États-Unis est considérée comme autonome et surtout autosuffisante – ce qui est à rebours de la perception française. L'inversion des rôles respectifs de l'État et de la société civile entre les deux universalismes est au cœur de la fascination mutuelle entretenue par les deux répu-

29. Pierre Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », p. 95-134.

30. Denis Lacorne, « Malentendus multiculturels : France, États-Unis, Canada », p. 119-133, in *La distinction canadienne au tournant du XX^e siècle*, Presses de l'Université d'Ottawa, 2003. Denis Lacorne cite par exemple ce propos de Robespierre à ses adversaires girondins : « Nos accusateurs voulaient nous donner un gouvernement étranger à nos mœurs, étranger à nos principes d'égalité ; nous avons soupçonné qu'on voulait faire de la République française un amas de Républiques fédératives qui seraient sans cesse la proie des guerres civiles », p. 120. Pour une mise en perspective plus générale, on lira François Vergniolle de Chantal, *Fédéralisme et antifédéralisme*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2005.

bliques. De là découle une lecture qui oppose terme à terme, et de façon systématique, les deux références française et américaine. À partir du rôle décisif reconnu à l'État, le modèle politique français s'est décliné sur le mode de la généralité, que ce soit comme forme sociale (la recherche de l'unité), comme qualité démocratique (le principe d'immédiateté) ou comme mode de régulation (le culte de la loi)[31]. La culture politique de la généralité est le noyau du jacobinisme français : la particularité, voilà l'ennemi. Au cœur de cette conception, le rejet initial – révolutionnaire – de toute forme d'aristocratie, qui aboutit à une marginalisation systématique de tout corps intermédiaire ou de tout particularisme qui viendrait entâcher la réconciliation entre l'individu enfin émancipé et l'État qui en est le garant. Ce rejet compulsif des « corporations » dans la culture révolutionnaire française vient en écho aux méfiances exprimées par Madison contre les « factions » dans le numéro 10 du *Fédéraliste*[32]. Il reconnaît dans ce texte classique de la philosophie politique que lesdites « factions » – synonymes d'intérêts particuliers – sont décriées par tous, car elles capturent le bien commun et le détournent. À l'instar du discours révolutionnaire français, la question des groupes intermédiaires – entre l'État et les citoyens – était donc bien présente en Amérique. Mais alors que Le Chapelier interdit l'expression de ces groupes, la solution américaine fut d'en favoriser le développement afin qu'ils s'annulent les uns les autres. La « grande république » américaine avait trouvé une solution au problème classique du détournement de la liberté républicaine par des intérêts minoritaires. Au lieu de restreindre le champ d'application du républicanisme à des petites sociétés homogènes, il était possible – et souhaitable – « d'étendre la sphère » de la république afin que la diversité des factions les neutralise. Cette extension constitue même une garantie pour la pérennité du républicanisme : « Si l'on étend la sphère sociale afin qu'elle comprenne une plus grande variété de partis et d'intérêts différents, il devient moins probable qu'une majorité ait un motif commun pour violer les droits des autres citoyens »[33]. De ce point de vue, Le Chapelier et Madison partageaient les mêmes objectifs, mais, face à un problème similaire, ils apportèrent des réponses opposées. Le républicanisme se décline depuis lors dans une version moniste – française – ou pluraliste – américaine. Comme le constate Patrice Higonnet, « [l]es traditions politiques française et américaine sont peut-être les deux faces d'une même pièce »[34].

Depuis leur moment fondateur commun à la fin du XVIII[e] siècle, les deux républiques ont suivi des chemins distincts, chacune revendiquant un

31. Pierre Rosanvallon, *Le modèle politique français*, Paris, Seuil, 2004.

32. *Fédéraliste* n° 10, in R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 53-61.

33. *Ibidem*, p. 60.

34. P. Higonnet, *Sister Republics*, *op. cit.*, p. 272.

modèle universel qu'elle ne rechigne pas à imposer le cas échéant. Des « républiques sœurs » instituées par Bonaparte en Italie du Nord à la démocratisation forcée de l'Irak par les Américains, en passant par leur interventionnisme constant en Amérique du Sud, la logique fut la même : imposer par les armes un « modèle » de liberté. La France et les États-Unis partagent ce trait singulier qui lie leur impérialisme et une sorte « d'éducation politique » à la liberté, le plus souvent pour le plus grand malheur des pays qui en sont l'objet. Leur prétention commune à l'universel se décline aussi sur le mode de la rivalité, car les deux traditions républicaines nées à la fin du XVIII^e^ siècle reposent sur une articulation inverse des rapports entre l'État et la société civile, d'où découle une cascade de distinctions et souvent d'incompréhensions. Tout ceci dessine un espace intellectuel et politique mutuel où fascination et rivalités se disputent la prééminence. Le thème des « républiques sœurs » met ainsi systématiquement l'accent sur les oppositions entre deux modèles aux prétentions universalistes concurrentes.

Cette opposition en miroirs, qui semble en effet, comme deux miroirs disposés en face l'un de l'autre, se décliner à perte de vue, tend néanmoins à sous-estimer les affinités politiques entre les deux rives de l'Atlantique. Leurs actes de naissance révolutionnaire avaient déjà placé les deux pays dans une situation où leurs responsables politiques devaient répondre à des questions identiques : comment exprimer la volonté populaire ? Comment incarner les choix du peuple ? Comment éviter la dégénérescence des institutions républicaines ? Comment contenir un retour éventuel à la monarchie ? Comment bloquer les dérives aristocratiques ? Dans les décennies qui suivirent les événements révolutionnaires, la France comme les États-Unis durent faire face à des questionnements et des défis institutionnels qui se répondaient. Certes, la stabilité politique et constitutionnelle des États-Unis offre un contraste éclatant avec la multiplicité des régimes politiques français et la crise de légitimité quasi-permanente qu'elle illustre. Mais le républicanisme français, tout comme son équivalent d'outre-Atlantique, se sont développés en tentant de résoudre les mêmes questions institutionnelles de fond : comment assurer la centralité du Législatif tout en évitant sa prééminence, d'une part, et, d'autre part, comment instituer un Exécutif fort qui demeure responsable devant le peuple ? Dans les deux cas, la réponse fut de démocratiser les organes législatif et exécutif, mais selon des modalités et des temporalités différentes. Les États-Unis furent pionniers. En intégrant une Présidence élue face à un Congrès lui aussi élu, les fondateurs de 1787 bouleversaient la doxa républicaine de l'époque où le Prince était supposé être une menace constante pour des institutions libres. Cette légitimité démocratique de la Présidence est même devenue une ressource incontestable de pouvoir depuis le début du XX^e^ siècle ; c'est à la même époque que le Congrès acheva aussi son ouverture démocratique avec l'élection des sénateurs au suffrage universel direct. En France, le parcours institutionnel

et politique fut plus complexe. Le Législatif fut démocratisé dès les élections d'août-septembre 1791, même si le suffrage masculin était censitaire et à deux degrés. Plus de quatre millions d'électeurs étaient néanmoins créés, soit beaucoup plus qu'en Grande-Bretagne à la même époque. Cette première Assemblée nationale législative, fut aussi caractérisée par une méfiance grandissante vis-à-vis du roi, c'est-à-dire de l'Exécutif, de sorte que la mutation démocratique de l'Exécutif fut beaucoup plus compliquée en France. Les révolutionnaires français, confrontés à l'héritage de dix siècles de monarchie, s'étaient méfiés d'un Exécutif trop fort dès la Constitution de 1791, une tendance qui ne fit que s'amplifier et dont le Directoire de 1795 fut l'illustration inefficace et caricaturale. Mais ce fut le même élan révolutionnaire qui donna naissance à la tradition bonapartiste du chef charismatique dont la légitimité est assurée par son lien direct avec le peuple. Autrement dit, la mutation démocratique de l'Exécutif en France prit une forme plébiscitaire dès l'Empire napoléonien, ce qui en fit un anathème pour les républicains. L'épisode de la Révolution de 1848 et de la II^e^ République renforça ce parti-pris, de sorte que le républicanisme qui s'installa à partir de 1871 et jusqu'en 1958 s'incarna dans un parlementarisme intégral au détriment de l'Exécutif. L'apport de la V^e^ République fut de corriger ce déséquilibre en créant un Exécutif élu dont la rupture avec le Législatif devint complète lorsque l'élection présidentielle au suffrage universel fut entérinée en 1962. Depuis lors, les deux pays sont dotés d'une formule institutionnelle similaire où démocratie et républicanisme sont réconciliés, avec plus ou moins de succès, car les deux pouvoirs politiques disposent de leur propre légitimité populaire.

Les « trois révolutions de la liberté »[35], en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en France, fournissent le cadre historique et théorique de la démocratie moderne, mais seules les deux dernières furent des constructivismes républicains et forment ainsi un contraste avec le cas anglais. À partir de la fin du XVII^e^ siècle, le régime politique de la Grande-Bretagne évolua lentement de la monarchie au parlementarisme jusqu'à ce que le pas soit définitivement franchi au milieu du XIX^e^ siècle. Cette relative continuité historique depuis 1688 – date de l'adoption du *Bill of Rights* anglais – place le parlementarisme dans la continuité d'un gouvernement où l'aristocratie et le monarque ne furent plus contestés jusqu'à ce que leur pouvoir traditionnel soit vidé de toute substance – en 1911, les *Lords* perdirent toute influence. Dans ce cadre d'un progressif affaiblissement des élites historiques, la seule institution qui fut démocratisée et bénéficia de la pleine légitimité du suffrage universel, fut la Chambre des Communes. La culture politique britannique valorise le Parlement, dont la souveraineté est entière, et ses élus, qui détiennent la pléni-

35. J'emprunte l'expression à P. Raynaud, *Trois révolutions de la liberté. Angleterre, Amérique, France*, *op. cit.*

tude du pouvoir législatif (pas de veto de l'Exécutif) et qui désignent en leur sein un Premier ministre, reléguant ainsi le monarque à un rôle cérémoniel. De même, toutes les formes de démocratie directe – du référendum à l'initiative populaire – sont considérées comme dangereuses. Comme le disait Thatcher, le référendum est « l'arme des dictateurs et des démagogues »[36].

Il n'en va pas de même pour les républicanismes français et américain. À l'inverse de la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis ont, à partir de la fin du XVIII[e] siècle, tâtonné sans pouvoir s'appuyer sur des précédents nationaux, et ce pendant plusieurs décennies. Malgré leurs différences de configuration, les équilibres institutionnels qui se sont établis ont suscité des débats qui viennent en écho les uns aux autres, car ils résultent de la similitude des défis institutionnels auxquels les deux pays ont fait face. Le « tabularasisme » initial des deux pays a généré une proximité des débats institutionnels dans le processus d'enracinement du républicanisme. La France et les États-Unis ayant tous deux rejeté le pouvoir monarchique – dès 1776 aux États-Unis et en 1792 en France – dans un contexte politique et social de dénonciation des élites politiques traditionnelles – les aristocrates surtout, mais aussi l'Église Catholique en France – la construction de leur républicanisme prit une voie différente de celle de la Grande-Bretagne. La culture politique issue des révolutions aux États-Unis et en France est construite sur la nécessité de légitimer par le suffrage populaire à la fois l'Exécutif et le Législatif et non pas uniquement le Parlement comme en Grande-Bretagne. Les deux volontarismes – américain et français – se sont ainsi heurtés aux mêmes difficultés. Dans les deux cas, le Législatif fut d'abord le principal organe de la République. Le « gouvernement du Congrès » (*congressional government*) dénoncé par Woodrow Wilson en 1885 présente des affinités avec le régime d'assemblée des III[e] et IV[e] Républiques en France. Dans un second temps, c'est l'Exécutif – définitivement « impérial » aux États-Unis à partir des années soixante, et « monarchique » en France à partir de 1958 – qui devient source de préoccupations[37]. Cette similitude

36. Margaret Thatcher, *House of Common Speech*, Hansard HC 888/304-17, 11 mars 1975. Disponible en ligne : www.margareth.thatcher.org/document/102649. Citation originale reprise de Clement Atlee en 1945 : « a splendid weapon for dictators and demagogues ».

37. Si la France change de Constitution très facilement, c'est l'inverse aux États-Unis puisque le texte de 1787 est le noyau originel de la Constitution actuelle, qui fut tout de même modifiée vingt-sept fois par des amendements. Cependant, la stabilité constitutionnelle des États-Unis s'est accommodée de deux régimes tout à fait différents : « congressionnel » au XIX[e] siècle, le système politique est devenu « présidentiel » au XX[e] sans que les pouvoirs constitutionnels soient changés. Les dynamiques politiques se sont modifiées, mais le cadre est resté à peu près identique. À la valse des formes institutionnelles en France répond l'altération des liens entre pouvoirs dans l'histoire américaine.

dans les questionnements institutionnels n'est pas une comparaison. Les contextes, les acteurs, les dates, l'articulation entre les pouvoirs sont par trop différents pour la permettre de façon systématique. Il s'agit simplement ici de souligner que les deux républiques sœur de la fin du XVIII[e] ont été confrontées, depuis plus deux siècles, à la question de la définition et de la construction d'un équilibre institutionnel satisfaisant entre Législatif et Exécutif, tous deux élus, ancrés dans la société et bénéficiant ainsi de leur légitimité démocratique propre. Comment articuler les deux pouvoirs politiques censés exercer la souveraineté populaire ? Comment permettre l'expression libre de la société tout en assurant l'exécution de sa volonté ? Ces questions sont revenues avec une régularité de métronome dans l'histoire politique des deux nations. C'est au moment des changements de régime que l'intensité de ces interrogations fut sensible pour tous. La ratification de la Constitution américaine en est l'exemple paradigmatique. Comme le disait Hamilton, avec une emphase certaine, au tout début du processus : « Il semble que c'est au peuple de ce pays [les États-Unis] qu'ait été réservé la responsabilité de trancher, par sa conduite et son exemple, cette question fondamentale : les sociétés humaines sont-elles capables de se donner un gouvernement par réflexion et par choix ou bien sont-elles condamnées à jamais à ne dépendre que du hasard et de la force pour recevoir leurs Constitutions politiques » ? La tâche était périlleuse et difficile comme le reconnaissait à nouveau Hamilton alors même que la Constitution était sur le point d'être adoptée : « Le choix d'une Constitution, en temps de paix profonde, par le consentement volontaire de tout un peuple, est un prodige, dont je désire l'accomplissement en tremblant d'anxiété »[38]. En France, on trouverait sans doute des déclarations tout aussi grandiloquentes dans les débats révolutionnaires, puis ceux de 1848 ou de 1958. D'un côté comme de l'autre de l'Atlantique, le « tabularasisme » constitutif des expériences républicaines française et américaine a engendré un retour régulier des interrogations politiques fondamentales. L'ingénierie institutionnelle est le point commun des deux républiques sœurs : bien loin d'être opposées dans une symétrie quelque peu forcée, les deux communautés politiques se sont bâties sur la résolution volontariste des mêmes défis institutionnels légués par leurs révolutions.

38. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, n° 1, p. 3, puis n° 85, p. 565 : « [...] it seems to have been reserved to the people of this country, to decide by their conduct and example, the important question, whether societies of men are really capable or not of establishing good government from reflection and choice, or Constitutions on accident and force. » [...] « The establishment of a Constitution, in time of profound peace, by the voluntary consent of a whole people, is a prodigy, to the completion of which I look forward with trembling anxiety. »

LE *VORTEX* LÉGISLATIF AUX ÉTATS-UNIS ET EN FRANCE

Le tout premier de ces défis fut de définir l'étendue d'un pouvoir législatif bénéficiant de la légitimité du suffrage. Pour les deux traditions républicaines, il s'agissait là du marqueur par excellence de la rupture révolutionnaire. Le détour par la représentation était entériné par la majorité des républicains de l'époque en dépit de l'attrait persistant des idéaux classiques d'une démocratie plus immédiate où les citoyens prennent directement en main les décisions publiques[1]. Mais cette évidence d'un législatif élu par le peuple créait des difficultés nouvelles.

Lorsque Madison utilisait l'expression de « tourbillon » (*vortex*) pour qualifier les assemblées dans le numéro 48 des *Federalist Papers*[2], il dénonçait un problème classique qui allait bien au-delà du contexte immédiat qui était le sien, celui de l'action des assemblées législatives des États américains dans les années 1780. Le pouvoir législatif dans un régime républicain bénéficiant de la légitimité populaire et exprimant la volonté du peuple, il est celui des trois pouvoirs qui est le plus à même d'entraîner les deux autres dans son sillage. Une idée développée plus tard par Tocqueville lorsqu'il écrivait, à propos de la « démocratie » et non plus de la « république » :

---

1. Sur ce point, je renvoie à D. Lacorne, *L'invention de la république*, *op. cit.*

2. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, n° 48, p. 316 : « Le Législatif étend partout la sphère de son activité et engloutit tous les pouvoirs dans son tourbillon impétueux » (*The legislative department is everywhere extending the sphere of its activity, and drawing all power into its impetuous vortex.*). Madison poursuit en soulignant « le danger des usurpations législatives qui, en rassemblant tous les pouvoirs dans les mêmes mains, ne peuvent que mener à une tyrannie similaire à celle résultant des usurpations exécutives » (*The danger from legislative usurpations, which, by assembling all power in the same hands, must lead to the same tyranny as is threatened by executive usurpations*). Les Pères Fondateurs expliquaient volontiers que dans un régime républicain, le danger vient moins d'un Exécutif fort que d'un Législatif qui, se proclamant plus proche du peuple, se sent plus légitime à accaparer tout le pouvoir. Le peuple doit donc être méfiant vis-à-vis des pouvoirs qui se réclament de lui.

« Les démocraties sont naturellement portées à concentrer toute leur force sociale dans les mains du corps législatif. Celui-ci étant le pouvoir qui émane le plus directement du peuple, est aussi celui qui participe le plus de sa toute-puissance »[3]. Quelques décennies plus tard, un autre observateur, britannique cette fois, Walter Bagehot, faisait du législatif une évaluation encore plus critique. Reprenant le diagnostic de Madison et de Tocqueville, il écrivait à propos du législatif : « plus il a de pouvoir plus il va se mêler de trouver une solution pour tout et d'enquêter sur n'importe quoi » ; Bagehot allait néanmoins plus loin en soulignant que le pouvoir législatif serait peut-être encore plus intrusif que celui d'un despotisme ordinaire, car « le despotisme ordinaire a une limite, celle des capacités physiques du despote. [...] Le despote est un homme seul [...] [et] ses journées n'ont que douze heures » ; à l'inverse, « lorsque c'est le Parlement qui devient prédominant, alors la gestion du pays est confiée à un despote qui ne connaît plus de limites : ni son temps, ni sa vanité, ni, croit-il, sa capacité de compréhension. Son seul plaisir est l'action, et sa vie n'est que travail. Il n'y a pas de limites à la curiosité d'un Parlement »[4]. Ce constat amer n'aurait en rien surpris les fondateurs américains. Pour eux, en effet, la difficulté commune fut de construire des institutions libres, au sein desquelles le Législatif occuperait donc une place centrale, tout en empêchant qu'il ne devienne suprême et n'emporte à sa suite les deux autres pouvoirs. Toute la mécanique de « freins et de contrepoids » (*checks and balances*) de la Constitution de 1787 était ainsi conçue pour encadrer tout autant le pouvoir législatif que l'Exécutif.

3. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier Flammarion, 1981, vol. 1 (sur 2), p. 230. Sur le passage sémantique – et culturel – de la « république » à la « démocratie », je renvoie à Francis Dupuis-Déri, *Démocratie. Histoire politique d'un mot aux États-Unis et en France*, Montréal, Lux Editeur, 2013.

4. Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2nd éd. 2009 (éd. orig. 1867), p. 130-131 : « in proportion as you give it power it will inquire into everything, settle everything, meddle in anything » [...] ; « in an ordinary despotism, the powers of the despot are limited by his bodily capacity [...] he is but one man [...] [and] there are but twelve hours in his day. [...] » ; « when you establish a predominant Parliament, you give over the rule of the country to a despot who has unlimited time, who has unlimited vanity, who has, or believe he has, unlimited comprehension, whose pleasure is in action, whose life is work. There is no limit to the curiosity of Parliament ».

Les débordements révolutionnaires

De 1776 à 1796, le parcours institutionnel de la jeune république américaine s'est déroulé à grande vitesse : en vingt ans, les États-Unis connurent les abus de la « politique de la liberté » (*politics of liberty*)[5] puis la reprise en main de la Constitution fédérale et du Parti Fédéraliste. Dans le cas de la France, l'évolution fut encore plus rapide pendant la tourmente des événements révolutionnaires. En dix ans, de 1789 à 1799, la France passa d'un excès à l'autre, de l'ivresse émancipatrice à l'autocratie.

Dans l'euphorie de leur libération, les anciennes colonies américaines, tout comme la France sous la Constituante, se lancèrent dans l'application systématique des idées héritées des Lumières. Les colonies américaines se débarrassèrent tout de suite de leurs vieilles chartes coloniales pour se transformer en républiques[6]. Leurs cadres institutionnels, malgré leurs variétés, reposaient sur des principes communs, et notamment une distinction des pouvoirs. C'était là le critère par excellence d'un gouvernement « libre » – comme l'avait écrit Montesquieu[7] et comme l'illustrait déjà la Grande-Bretagne. Mais les rédacteurs de ces constitutions voulaient pérenniser le caractère républicain de leurs États. C'est pourquoi ils allèrent au-delà de la simple distinction entre trois pouvoirs et mirent en œuvre une « séparation » des pouvoirs qui devint alors un intangible dont l'application, rigide, s'exerça au détriment de l'Exécutif. À partir de 1776 et jusqu'en 1786, les treize États se lancèrent dans une vaste entreprise de réflexion constitutionnelle tous azimuts. Ils se dotèrent au total de quinze textes constitutionnels

5. Je tire l'expression de la préface d'Isaac Kramnick dans l'édition Penguin des *Federalist Papers* (1987), p. 16.

6. Seuls le Connecticut et le Rhode Island conservèrent leurs Chartes coloniales (de 1662 et 1663) jusqu'en 1818 pour le premier et 1843 pour le second, dates auxquelles ils se dotèrent de leurs premières constitutions. Il existe quantité d'analyses et de comptes rendus de la période révolutionnaire et des débats politiques de l'époque. Parmi une bibliographie surabondante, je renvoie au classique de G. Wood, *La création de la république américaine*, *op. cit.*, ainsi qu'à la préface d'Isaac Kramnick à l'édition Penguin des *Federalist Papers*.

7. Montesquieu n'a jamais employé lui-même le terme de « séparation des pouvoirs » qui apparaît en fait pour la première fois dans les débats américains puis français de 1787 et 1789-1792. Montesquieu se contentait de résumer son principe avec la formule : « Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir », *De L'esprit des lois*, Livre XI, chapitre 4, p. 293 (volume 1) de l'édition Garnier-Flammarion, 1979.

sur dix ans[8]. Si le New Hampshire, le New Jersey et la Caroline du Sud adoptèrent d'abord des versions provisoires dans le contexte de la guerre d'Indépendance, la Virginie, en juin 1776, fut le premier État à se doter d'un texte destiné à durer (comme l'illustre la rédaction d'une déclaration des droits). La Constitution du Massachusetts en 1780[9] fut adoptée par une convention élue uniquement pour sa rédaction puis ratifiée par les citoyens, un processus repris pour la Constitution fédérale entre 1787 et 1788. Toute une génération de responsables politiques fut ainsi impliquée dans des débats constitutionnels quasi permanents. Dès lors, il est peu surprenant que plus de la moitié des cinquante-cinq délégués à la convention de Philadelphie aient une expérience issue des débats fédérés. Mais les délégués de 1787 en tiraient des conclusions différentes. Certaines constitutions fédérées étaient des références, qui avaient acquis une visibilité continentale, par exemple celle du Massachusetts, grâce aux travaux de John Adams louant l'équilibre des pouvoirs. Mais aussi celle de New York. Sa Constitution de 1777, rédigée par un des futurs auteurs des *Federalist Papers*, John Jay, dotait le gouverneur de pouvoirs importants – chef de la milice, il exerçait le droit de grâce et était chargé de veiller à ce que les lois soient respectées – tout en lui conférant la légitimité du suffrage universel pour un mandat de trois ans, ce qui était long dans le contexte de ferveur antimonarchique de l'époque. Mais le Massachusetts et New York étaient des exceptions. Les autres États, à l'exception de la Caroline du Sud entre 1776 et 1778, firent des choix donnant tout le pouvoir au Législatif et subordonnant – voire supprimant – le Judiciaire et l'Exécutif pour se poser en réaction contre la monarchie britannique. Ainsi, la toute première Constitution d'État, celle du New Hampshire en janvier 1776, créait un Législatif bicaméral seul chargé de l'exécution de ses lois, car il n'y avait plus de gouverneur. La Pennsylvanie créa un Législatif monocaméral, un gouverneur subordonné et accorda un accès au droit de vote élargi à tous les hommes blancs qui payaient des impôts, une extension maximale du suffrage à cette époque. Partout, les pouvoirs des gouverneurs – quand le poste existait encore – furent amputés, par exemple en leur retirant le droit de dissoudre le Législatif. Les gouverneurs et les juges étaient assimilés à des tentations monarchiques et aristocratiques. Par conséquent, il fallait à tout prix limiter leur action. Les gouverneurs étaient en général de simples exécutants de la volonté de l'Assemblée, sans aucune capacité de décision, tandis que les juges étaient le plus souvent élus. Bénéficiant seules de la pleine légitimité du suffrage (sauf à New York), les

8. La Caroline du Sud (1776, 1778), le New Hampshire (1776, 1784) et le Vermont (1777, 1786) adoptèrent deux constitutions différentes entre 1776 et 1786.

9. Toujours en vigueur actuellement, elle est la plus vieille des constitutions fédérées aux États-Unis et sans doute du monde.

assemblées donnaient le rythme du débat politique. Tous ces textes fédérés au Législatif hypertrophié et dotés d'une séparation rigide des pouvoirs, étaient perçus négativement par une grande majorité des délégués de Philadelphie. Les *Framers* (les rédacteurs du projet constitutionnel) étaient conscients que le rejet de toute autorité exécutive ou Judiciaire et la suprématie législative qui le justifiait ne faisaient que conduire à l'instabilité et à l'inefficacité.

Ces jeunes États républicains furent alliés à partir de 1781 dans une Confédération qui consacrait aussi la domination législative. Dépourvue de Judiciaire et d'Exécutif, la Confédération n'était qu'un immense Congrès rassemblant l'ensemble des délégués des États et reléguant les fonctions d'exécution à des commissions *ad hoc*. Même si ce Congrès avait, en théorie, des pouvoirs importants, ses moyens d'action étaient inexistants. La plupart des décisions devaient obtenir une majorité extraordinaire de neuf délégations – sur treize – et les États demeuraient libres d'acquitter ou pas leur quote-part pour le fonctionnement des institutions communes[10]. Sans moyens de pression sur les États, le Congrès confédéral ne pouvait que les appeler au respect de leurs engagements, avec des résultats pour le moins décevants. Les ordonnances du Congrès n'étaient pas suivies, et, de plus en plus souvent au cours de la décennie, tombaient dans l'oubli. Dans l'Amérique révolutionnaire, seules les assemblées locales étaient légitimes, car elles incarnaient les nouvelles valeurs égalitaires. Le principe républicain était donc appliqué sans compromis. Face à un Législatif bénéficiant de la légitimité populaire, l'Exécutif ainsi que le Judiciaire étaient considérés comme des menaces potentielles, des atteintes possibles à l'intégrité républicaine.

Concrètement, les assemblées des États (*State Legislatures*) faisaient ce qu'elles voulaient et la Confédération n'était plus soutenue financièrement. Entre 1781 et 1786, le Congrès confédéral avait demandé aux États 15 millions de dollars pour remplir ses missions, mais n'en avait reçu que 2.5 millions. Il fut aussi incapable de réglementer le commerce entre les États, de sorte que ces derniers se livrèrent à une concurrence mutuelle aux conséquences délétères. La Grande-Bretagne encourageait cette situation en jouant certains États contre d'autres. La dégradation constante de l'économie et l'accroissement des déficits commerciaux rendirent la situation intolérable pour les petits fermiers, le plus souvent endettés. Environ la moitié des assemblées d'État, où ces fermiers étaient bien représentés, cédèrent à leurs attentes entre 1785 et 1786 en faisant marcher la planche à billets pour

10. Les membres des délégations d'État étaient choisis et rémunérés par lesdits États. Ils ne pouvaient rester en fonction plus de trois ans de suite.

alléger le poids de leur dette[11]. Quant aux États qui décidèrent de ne pas mener de politique monétaire expansionniste, comme le Massachusetts, leur sort ne fut guère plus enviable. Au cours de l'été 1786, une rébellion de fermiers endettés éclata dans l'ouest de l'État. Elle était dirigée par un ancien soldat de la guerre d'Indépendance, héros de *Bunker Hill*, Daniel Shays[12]. Les autorités eurent toutes les peines du monde à mater la rébellion. Le gouverneur fit appel au Congrès, qui répondit ne pas avoir l'autorité nécessaire pour envoyer des soldats dans les États. Ce ne fut que grâce à un financement privé fourni par des marchands apeurés que la rébellion fut écrasée – Daniel Shays réussissant à s'enfuir au Vermont. Le choc fut profond sur les élites politiques et économiques. L'alliance spontanée entre des fermiers endettés et des anciens combattants mécontents pouvait se reproduire ailleurs. La révolte de Shays eut un rôle de catalyseur qui précipita la convention de Philadelphie et la rédaction d'une Constitution nationale.

En France, les constituants de 1789 se positionnèrent par rapport à une problématique similaire à celle qui avait animé les débats constitutionnels américains entre 1776 et 1786, même s'ils restèrent en retrait en ne déclarant pas la république. Le défi des constituants français était en effet d'une tout autre ampleur que celui des Américains. Si ces derniers s'étaient débarrassés d'une lointaine tutelle monarchique, les Français devaient concilier un héritage monarchique vieux de dix siècles et la libre expression du peuple. Ce fut l'objectif de la première Constitution française, celle de septembre 1791, qui établissait en 209 articles une monarchie constitutionnelle où coexistaient le roi et une assemblée représentative. Mais cette coexistence n'impliquait aucune collaboration entre les deux pouvoirs. Bien au contraire, le texte de 1791 instituait un cadre statique où le roi (« des Français » et non plus « de France ») et l'assemblée étaient juxtaposés. Le premier des grands principes organisateurs de ce texte était en effet une séparation stricte des pouvoirs à l'image des républiques américaines mais dans un contexte bien différent où l'Exécutif n'était en rien comparable à de simples gouverneurs coloniaux. Dès novembre 1789, la proposition de Mirabeau d'autoriser que les Ministres soient membres de l'assemblée fut écartée en arguant de la nécessité d'éviter tout risque de corruption des députés. Par la suite, l'antagonisme entre le roi et les élus – des difficultés de la transformation des États Généraux en assemblée constituante en juin 1789 à la fuite du roi deux ans plus tard – fut la raison immédiate pour justifier la suppression de toute collabo-

11. La situation fut particulièrement difficile au Rhode Island où les créditeurs se mirent à quitter l'État afin d'éviter d'être remboursés avec du papier dépourvu de valeur.

12. L'autre grand problème social des années 1780 était en effet le paiement des pensions des anciens combattants. Là comme ailleurs, l'absence d'action du Congrès confédéral fut délétère.

ration entre le Législatif et l'Exécutif. Chacun des deux pouvoirs était donc dépourvu, en théorie, des moyens d'agir sur l'autre, ce qui aurait pu établir entre eux des liens plus ou moins étroits, voire une dépendance. Le rôle législatif du roi était réduit à la portion congrue. Il n'avait pas l'initiative des lois, il ne participait pas à leur élaboration et il ne pouvait pas plus les compléter par des décrets destinés à en préciser l'application. Il n'avait aucun moyen d'action sur le Législatif, sauf par le biais d'un veto suspensif qui lui permettait de s'opposer à une loi pour une durée correspondant à deux mandats de la Législature. Passé ce délai, la loi était adoptée. Inversement, l'assemblée ne participait pas à l'exercice du pouvoir exécutif sauf dans certains domaines décisifs comme la déclaration de guerre et la ratification des traités, une disposition qui rappelle celle de la Constitution américaine de 1787. Le législatif ne pouvait révoquer les ministres du roi, de sorte que la responsabilité politique de l'Exécutif devant le Législatif était, en principe, exclue, car les ministres n'étaient redevables qu'au roi.

Le second principe de cette Constitution était d'assurer la centralité du Législatif. À l'image du texte adopté par les Américains à Philadelphie quatre ans auparavant, les articles traitant du Législatif venaient avant ceux portant sur l'Exécutif. L'assemblée monocamérale était élue tous les deux ans, comme la Chambre des Représentants de la Constitution fédérale aux États-Unis, et tirait sa légitimité de sa proximité avec les citoyens[13]. L'assemblée était permanente, il n'y avait nul besoin de la convoquer et tout ajournement ou toute dissolution par le Roi étaient impossibles. Au niveau de ses compétences, l'assemblée bénéficiait de la plénitude du pouvoir législatif, sans aucune contrainte exécutive ou Judiciaire, tout en empiétant sur l'Exécutif en politique étrangère. Enfin, ces dispositions étaient complétées par un pouvoir fondamental, qui faisait de l'assemblée le cœur des institutions : la possibilité de déposer le roi en cas de fautes graves, tout comme l'*impeachment* américain. La Constitution de 1791 organisait donc le statut subordonné du Roi. Celui-ci était dépourvu de moyen d'action sur le Législatif alors que ce dernier empiétait sur l'Exécutif. Le roi était faible, non seulement dans ses compétences mais aussi dans sa légitimité. Sa qualité de représentant de la nation était un simple dérivé de sa participation – ponctuelle – au processus législatif par le biais de son veto suspensif, ce qui était bien mince par rapport à une assemblée élue. Le pouvoir exécutif ne donnait en soi aucune légitimité au roi : la Constitution illustrait d'ailleurs, dans sa

13. Il était précisé que l'assemblée était élue au suffrage indirect et restreint. À l'inverse de la Constitution américaine qui est muette sur les questions de suffrage jusqu'au XIV[e] amendement de 1868. Entre 1787 et 1868, le suffrage est une question locale aux États-Unis.

simple présentation formelle, le caractère second du roi[14]. Les traits distinctifs du premier texte constitutionnel français étaient bien la prééminence du Législatif et une séparation nette des pouvoirs, à l'instar de ce que les États américains avaient réalisé entre 1776 et 1786, mais à l'inverse de la Constitution fédérale de 1787. La première tentative française de constitutionnalisme évoque plus les expériences politiques des États américains et la Confédération que la Constitution fédérale de 1787, en dépit des comparaisons sur la destitution, les rythmes électoraux du Législatif ou la présentation formelle, car ces différents éléments existaient aussi, sous des formes variées, au niveau des États. Les constituants français de 1789-1791 étaient en effet imprégnés de la littérature « américaine » des années 1780 qui, pour l'essentiel, multipliait les jugements laudateurs sur les expériences républicaines des États. Les thèses plus modérées d'un Mably ou d'un John Adams n'avaient pas, à ce moment historique précis, le succès de celles d'un John Stevens (le *New Jersey Farmer*) ou d'un William Livingston, tous deux habilement valorisés par Jefferson (à Paris jusqu'en 1789), Condorcet et Dupont de Nemours. Par ailleurs, les textes des constitutions des États avaient circulé depuis des années dans les cercles parisiens alors que celui de Philadelphie était par comparaison récent. La Constitution française de 1791 réutilisait volontiers les catégories politiques appliquées une première fois lors du moment constitutionnel américain de 1776-1786.

La succession des événements révolutionnaires bouscula très vite le délicat équilibre de 1791. Le 10 août 1792 l'invasion des Tuileries par la foule, suivie de la déposition de Louis XVI, rendirent caduque la toute première Constitution nationale. Après la suspension du roi, un « Conseil Exécutif » issu des membres de l'assemblée, prit la direction des affaires et organisa de nouvelles élections pour convoquer une « Convention » et rédiger une Constitution. Le tout premier acte de cette Convention fut de déclarer la République alors que la Constituante n'avait jamais franchi ce pas. La rupture était consommée et les masques tombaient. La réalité du pouvoir était bien le fait d'une assemblée, seule détentrice de toute légitimité face à un Exécutif qui était, littéralement, absent – le roi – ou bien qui n'était que la simple émanation du Législatif – que ce soient les 24 membres du Comité Exécutif de l'An I ou le Comité de salut public de sinistre mémoire[15].

14. C'est à ce propos que Pierre Rosanvallon évoque la « sacralité » du pouvoir législatif pendant la période révolutionnaire en la liant à l'exercice de la généralité de la loi alors que l'Exécutif n'opère, par définition, que des actes particuliers d'où son statut subalterne et dérivé. Cf. P. Rosanvallon, *Le modèle politique français*, *op. cit.*, p. 101-105.

15. P. Rosanvallon note que l'on a cherché à faire disparaître le terme même de « pouvoir » pour la désignation de l'Exécutif. On espérait le dégrader en le requalifiant plus modestement de « fonction » ou d'« autorité ». In *Le modèle politique français*, *ibidem*, p. 103.

Jusqu'en 1795 le pouvoir politique fut, dans les faits, exercé par une assemblée unique, une situation qui, vue des États-Unis, évoquait leur propre histoire récente. Aux yeux des Américains, les convulsions françaises paraissaient être des répliques des désordres des assemblées d'État et de la Confédération, dont le nouveau texte de 1787 allait les débarrasser.

Variations thermidoriennes

Des deux côtés de l'Atlantique, la réflexion politique s'orienta très vite vers la domestication nécessaire de la puissance législative sans pour autant retomber dans un modèle de gouvernement autocratique. C'est autour de cette problématique commune que se cristallisèrent des mouvements visant à donner de la stabilité aux institutions républicaines en encadrant le Législatif. Aux États-Unis, le mouvement réformateur se dit « fédéraliste », car favorable au renforcement des institutions centrales – fédérales – au détriment des États. En France, la crise de Thermidor mit un terme à la Terreur robespierriste avec comme résultat la Constitution de l'An III, celle du Directoire, que l'on a pu appeler le « moment américain » de la Révolution française[16].

En Amérique, lorsque les délégués se réunirent à Philadelphie en 1787, ils étaient face à une véritable quadrature du cercle. Il s'agissait pour eux de restaurer l'autorité politique de l'Union sans mettre en danger le républicanisme des États[17]. Le contexte de méfiance généralisée contre le pouvoir central ainsi que l'attachement républicain rendait la mission des cinquante-cinq *Framers* délicate. La ratification finale de la Constitution fut d'ailleurs plus le résultat de l'habileté tactique des fédéralistes – et la faiblesse de leurs opposants – que celui d'un enthousiasme populaire à l'égard de leur projet. Comme le dit John Quincy Adams, fils de John Adams et président entre

16. J'emprunte l'expression à M. Lahmer, *La Constitution américaine dans le débat français, op. cit.*, p. 135. Cet ouvrage ne traite pas des années 1789-1795, mais l'on pourrait sans difficultés faire aussi des premières années de la Révolution un « Moment Américain » au vu de l'omniprésence de la séparation des pouvoirs en 1791 et de l'attachement à une suprématie législative. La source américaine n'est pourtant pas la même : les constitutions d'États entre 1789 et 1794 ; la Constitution de 1787 par la suite.

17. Le compte-rendu le plus complet de la convention est le livre de Catherine D. Bowen, *Miracle at Philadelphia*, Boston, Little Brown, 1986. Je me permets aussi de renvoyer à François Vergniolle de Chantal, « La convention de Philadelphie : les fondements du modèle américain », *Critique Internationale*, n° 21, octobre 2003, p. 121-134.

1824 et 1828, lors du Jubilé de 1839 : « la Constitution de 1787 fut extorquée sous l'empire de la nécessité pressante à une nation récalcitrante »[18]. Le texte constitutionnel créait en effet l'impensable pour les Américains de l'époque : un gouvernement de l'Union avec une sphère de compétence propre, ce qui lui permettait d'agir directement sur les citoyens de tous les États. Les institutions nationales comptaient non seulement un Congrès, mais aussi une Présidence et un Judiciaire autonomes avec des pouvoirs indépendants et au statut constitutionnel. Les *Framers* de 1787 réintégraient dans un cadre républicain des institutions exécutive et Judiciaire qui étaient anathème pour les républicains de 1776. Il leur fallut accepter une certaine dose de démocratisation comme prix de cette reconstruction. L'élection du président, certes indirecte puisque passant par le biais de Grands Électeurs réunis dans un Collège Électoral, constituait néanmoins une innovation de tout premier ordre dans le contexte de l'époque[19]. Nul ne pensait que l'exception new-yorkaise puisse être reprise au niveau fédéral, car elle était à contre-courant de ce qui se pratiquait dans les autres États. Quant aux Juges de la Cour suprême, la Constitution n'envisageait pas leur élection, comme cela se faisait au niveau des États, mais plaçait leur nomination dans les mains des deux institutions élues puisque le président désignait (*nominate*) les candidats et le Sénat les titularisait (*confirm*)[20]. Pour les *Framers*, ces deux piliers de la stabilité républicaine qu'étaient l'Exécutif et le Judiciaire ne seraient acceptables qu'à une condition, celle d'être liés, plus ou moins directement, à la volonté populaire. C'est en ce sens qu'Alexander Hamilton pouvait écrire à juste titre dans les *Federalist Papers* que ce projet de gouvernement était « entièrement fondé sur l'élection »[21]. L'innovation de la Constitution des

18. La citation est tirée de son discours lors du 50e anniversaire de la Constitution en 1839 : « The Jubilee of the Constitution : A Discourse », 30 avril 1839. La citation originale est : « The Constitution itself had been exorted from the grinding necessity of a reluctant nation ». Le texte est disponible en ligne.

19. Sur ce point, on lira Harvey Mansfield, *Taming the Prince. The Ambivalence of Modern Executive Power*, Baltimore, New York, Free Press, 1989. Marie-France Toinet relevait aussi toute l'originalité d'un Exécutif élu par le peuple – même indirectement – dans la mesure où aucun précédent n'existait. Voir *Le système politique des États-Unis*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1987, p. 166.

20. Le texte de 1787 se contentait de décrire la Cour suprême et son mode de nomination. Il laissait volontairement au premier Congrès, c'est-à-dire aux élus, le soin de définir ensuite les Cours fédérales, ce qui fut fait en décembre 1789 avec le *Judiciary Act*. Ce texte reprend la Constitution en ce que les Juges fédéraux sont eux aussi nommés et non pas élus.

21. Hamilton parle d'une Constitution « wholly elective » dans le numéro 65 du *Fédéraliste*, in R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 417.

États-Unis en 1787 fut d'incorporer dans la pratique républicaine les institutions qui étaient jusqu'alors perçues comme des menaces pour la République. L'analyse traditionnelle, un peu paresseuse, qui voit dans les institutions de 1787 une simple copie de la pratique britannique du siècle précédent, semble dès lors bien limitée[22]. Les constituants américains de 1787 ne se sont pas contentés, en utilisant les travaux de Montesquieu et de Blackstone, de transposer dans un cadre républicain un système de monarchie limitée situé à mi-chemin entre l'absolutisme royal et la monarchie constitutionnelle. Leur volonté de rupture avec l'ordre anglais poussa les Américains à créer une nouvelle forme de républicanisme, distincte des canons traditionnels qui remontaient à la Renaissance et, au-delà, jusqu'à l'Antiquité. Il est pourtant un élément de la Constitution de 1787 qui semble pouvoir être lié à l'héritage britannique, l'équilibre des pouvoirs. Ces « checks and balances »[23], qui constituent le cœur philosophique du texte américain sans pour autant être mentionnés nulle part, étaient une autre grande innovation des *Framers*. Une majorité d'entre eux étaient en effet convaincus des impasses politiques de la séparation stricte des pouvoirs pratiquée au niveau des États. Instabilité, absence de décisions, paralysie, tel était le prix de la « politics of liberty » des années 1780. La séparation des pouvoirs appliquée strictement empêchait le gouvernement de fonctionner. C'est vers le Massachusetts et sa Constitution de 1780 que les rédacteurs du projet de Philadelphie trouvèrent leur principale inspiration, aidés en cela par les thèses de John Adams sur le gouvernement mixte. Au lieu de la séparation des pouvoirs, mieux valait privilégier leur équilibre. C'était là l'objectif des « checks and balances », qui peuvent dès lors s'analyser comme une version plus « souple » – d'aucuns, notamment les opposants au projet de Philadelphie, dirent plutôt « dégradée » – de la séparation des trois pouvoirs. Cet « harmonieux système de frustrations mutuelles »[24], repose sur

22. Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 96-98. Pour Samuel Huntington, la Constitution de 1787 reprenait en les formalisant les équilibres politiques de la métropole au tout début du XVII^e^ siècle quand la colonisation anglaise commençait.

23. On traduit parfois l'expression en reprenant les « poids et contrepoids » que Montesquieu utilise dans *L'esprit des lois* (1748), non pour parler de la « séparation des pouvoirs » (l'expression n'apparaît nulle part dans l'ouvrage), mais de leur distribution et de leur équilibre tels que Montesquieu les idéalisait à partir des institutions britanniques (c'est tout l'objet du chapitre VI du livre XI). Une traduction littérale de « checks and balances » serait « frein et équilibre ».

24. Richard Hofstadter, *The American Political Tradition And the Men Who Made It*, New York, Albert A. Knopf, 2^nd^ éd. 1964 (éd. orig. 1948), p. 9 : « harmonious system of mutual frustration ».

l'idée que chaque pouvoir doit posséder une part des compétences normalement attribuées aux autres, afin de se protéger. Ainsi, le président, à la tête de l'Exécutif, possède aussi un pouvoir de veto qui en fait un acteur législatif. Le Congrès bénéficie de pouvoirs exécutifs, comme la déclaration de guerre. La Cour suprême détient le contrôle de constitutionnalité et participe donc du processus législatif. Comme le disait Richard Neustadt dans son ouvrage de référence sur la Présidence américaine, aucune institution ne détient « le » pouvoir mais chacune a « des » pouvoirs[25]. Les « freins » (*checks*) mutuels servent à pérenniser l'équilibre (*balance*) entre les institutions. Les « freins » institutionnels sont donc tout simplement les moyens pour préserver « l'équilibre » constitutionnel. Conformément à la séparation des pouvoirs, aucune institution ne peut s'imposer aux autres ; mais à l'inverse de la séparation des pouvoirs, ce résultat est atteint en établissant des contacts entre pouvoirs. C'est ce dernier point qui autoriserait un rapprochement avec l'héritage britannique. Quelques années avant la convention de Philadelphie, en 1782, Lord North avait démissionné de ses fonctions de Premier ministre après son échec cinglant en Amérique du Nord, un événement traditionnellement perçu de nos jours comme la première étape dans l'évolution parlementaire du pays. Les conventionnels américains de 1787, tout comme les constituants français de 1789, ne pouvaient bien entendu pas envisager l'ampleur de la mutation en cours en Grande-Bretagne ; en revanche, la collaboration entre les pouvoirs qu'impliquait le précédent de la démission de Lord North – il quitta ses fonctions suite à une motion de censure (*motion of no confidence*) du Parlement – ouvrait un horizon nouveau. Les conventionnels américains de 1787, à l'inverse de la plupart des rédacteurs de constitutions fédérées, peuvent avoir intégré ce précédent britannique dans leur formulation des « checks and balances » qui, dès lors, pourraient se lire comme une approximation ou une préfiguration du parlementarisme en cours de formation en Grande-Bretagne, dans la mesure où il s'agit de faire communiquer les pouvoirs.

Revenir sur les excès de la « politics of liberty » tout en garantissant le républicanisme : tel était l'enjeu de 1787-1788 aux États-Unis. C'est pourquoi les Pères Fondateurs prêtèrent une attention toute particulière au Congrès[26] afin de répondre à deux objectifs : d'abord assurer le caractère central du Législatif – conformément au sens commun politique de l'époque –, mais aussi éviter les dérives du « gouvernement d'assemblée » si caracté-

25. R. Neustadt, *Presidential Power*, *op. cit.*, p. 10. Il donne plus loin une définition du cadre constitutionnel américain comme reposant sur des « institutions séparées qui partagent le pouvoir » (*separated institutions sharing power*), p. 42.

26. Près de la moitié des débats de la convention de Philadelphie – tels que présentés par Max Farrand dans son ouvrage – traitent du Congrès.

ristique de la vie politique locale. Le projet constitutionnel de 1787 établit donc un schéma institutionnel où le Congrès était central, sans être pour autant dominant.

La centralité du Congrès s'expliquait d'abord par l'élection de la Chambre des Représentants au suffrage universel[27] – les lois des États permettaient en règle générale aux hommes blancs et propriétaires de voter, mais ni aux femmes, ni bien sûr aux esclaves – selon une périodicité de deux ans. La chambre basse était en prise directe avec le peuple, à l'inverse du Sénat – dont les membres étaient élus par les assemblées d'État – et du président – désigné par un Collège Électoral. Comme le disait George Mason, un délégué de Virginie à la convention, la Chambre des Représentants était « le dépositaire ultime des principes démocratiques du gouvernement »[28]. Ainsi, la chambre basse devait être l'institution principale, car elle seule bénéficiait de la légitimité populaire. On comprend alors que le Congrès, défini par le tout premier article de la Constitution, bénéficiait de pouvoirs importants et d'une totale indépendance d'action. Les dispositions de la Constitution sont claires : le Congrès ne peut être dissous, il est libre de son organisation interne, il est seul apte à juger de la qualification et de l'élection de ses membres, il détermine lui-même le traitement des élus (rémunérés sur le budget national et non par les États), il bénéficie de dix-sept pouvoirs explicites et, par ailleurs, il peut aussi mettre en œuvre des pouvoirs « nécessaires et propres » (*necessary and proper*) pour exécuter ses tâches constitutionnelles. Autrement dit, la Constitution reconnaît des pouvoirs « impliqués » (*implied*) qui renforcent ceux explicitement mentionnés. Dès les premières années de la jeune nation, le débat politique et constitutionnel porta d'ailleurs sur l'étendue de ces « pouvoirs impliqués », par exemple lors de la création d'une Banque Centrale nationale. Hamilton, alors responsable des finances, soutint à cette occasion que le « pouvoir commercial » (*commerce power*) – le 8e de l'Article 1 – « impliquait » celui

27. À l'époque, le suffrage était défini au niveau fédéré. Chaque État établissait en toute liberté les conditions d'accès de ses citoyens au suffrage. Jusqu'au milieu du XIXe siècle, l'État fédéral n'a pas son mot à dire. Le premier changement sur ce point fut législatif (ainsi en 1842 une loi fédérale définit les circonscriptions électorales pour la première fois), avant de devenir constitutionnel en 1868 avec la ratification du XIVe Amendement. Encore de nos jours, le droit électoral demeure une compétence locale, puisque ce sont par exemple les comtés qui décident du choix des machines électorales et des types de bulletin de vote. À l'inverse de la France, il n'existe pas de critère uniforme. Je renvoie à l'ouvrage d'Alexander Keyssar, *The Right to Vote. The Contested History of Democracy in the United States*, New York, Basic Books, 2nd éd. 2009.

28. M. Farrand, *Records*, *op. cit.*, vol. 1, p. 48 (31 mai 1787) : « the grand depository of the democratic principles of the government ».

de créer une banque centrale ; le Secrétaire d'État Jefferson, en revanche, s'en tint à une lecture stricte et refusa de voir dans cette initiative une illustration du pouvoir commercial du Congrès. La victoire d'Hamilton sur ce point confirmait qu'il existait une délégation d'autorité potentiellement vaste en faveur du Congrès, ce qui illustrait la volonté qu'avaient les rédacteurs de la Constitution de donner un rôle décisif au Législatif. Il convient en outre de noter que la Chambre des Représentants est dotée de compétences qui lui sont spécifiques. Ainsi de la disposition qui rend obligatoire l'action initiale de la chambre basse en matière de lois de finances. Les Pères Fondateurs firent de la Chambre des Représentants, chambre du peuple par excellence, le principal acteur dans l'élaboration du budget national.

Toutefois, la centralité du Congrès ne signifiait pas qu'il était prééminent. Bien au contraire, tous les Pères Fondateurs étaient soucieux d'éviter les dérives populistes et les surenchères égalitaristes qui avaient caractérisé les années 1780. Si l'action de la chambre basse est décisive, elle ne peut agir seule. Elle est en effet encadrée par plusieurs institutions, chacune dotée des moyens de la bloquer. C'est la toute première fonction du bicamérisme. La division du Congrès en deux chambres répondait à la nécessité de tempérer les ardeurs populaires dont la chambre basse se ferait sans nul doute le relais. Le Sénat, relativement isolé de la pression populaire par son mode d'élection ainsi que par la durée du mandat de ses membres – six ans renouvelable par tiers tous les deux ans – devait, selon l'expression d'un délégué de Pennsylvanie lors de la convention de Philadelphie, Gouverneur Morris, « agir comme un contrepoids face à la précipitation, la versatilité et les excès du premier pouvoir [la chambre basse] »[29]. Le nombre peu élevé de sénateurs – en 1789, vingt-six pour les treize États – en faisait plutôt un « conseil pour l'Exécutif »[30], d'autant qu'il avait des compétences en termes de nomination – obligation d'examiner les choix présidentiels et de les accepter ou

29. M. Farrand, *Records*, *ibidem*, vol. 1, p. 512 (2 juillet 1787) : « check the precipitation, changeableness, and excesses of the first branch ».

30. L'expression fut employée pour la première fois par James Wilson, à la toute fin de la convention de Philadelphie. Elle était destinée à un certain succès puisque James Madison l'utilise à nouveau dans une lettre du 24 octobre 1787 à Thomas Jefferson lorsqu'il résume certaines des objections faites à la chambre haute ; le texte est disponible sur le site *Founders Online* des archives nationales : http://founders.archives.gov/?q=senate %XXexecutive %20council %20Author %3A %22Madison %2C %20James %22&s=1611311111&sa=&r=27&sr. Le numéro 47 du *Fédéraliste* du 1er février 1788, lui aussi par Madison, utilise l'expression de « grand conseil constitutionnel pour le titulaire de l'Exécutif » (*great constitutional council to the Executive chief*). Woodrow Wilson parle également de « conseil de l'Exécutif » dans *Congressional Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981 (éd. orig. 1885), p. 156.

non – et de ratification des traités internationaux – à une majorité qualifiée des deux tiers des membres présents (le *quorum* étant nécessaire). Ces pouvoirs, résumés sous l'appellation d'« avis et de consentement » (*advice and consent*) tirée de l'Article 2, liaient le Sénat à la Présidence (l'Article 2 traite du pouvoir exécutif) tout en excluant la chambre basse. Mais c'est surtout la Présidence qui était chargée de tempérer les excès de la Chambre des Représentants. Disposant de sa légitimité propre puisqu'élue par un Collège Électoral lui-même désigné au suffrage universel, la Présidence était aussi dotée des outils institutionnels nécessaires à son rôle de « modérateur en chef ». Le mandat de quatre ans – renouvelable – plaçait le président dans un cycle temporel plus long que celui des représentants. Le président possède aussi un pouvoir de veto des lois du Congrès (qui ne peut être surmonté que par une majorité des deux tiers des présents au sein de chaque chambre). Il a un vaste pouvoir de nomination au Judiciaire et dans la fonction publique, même si l'accord du Sénat est obligatoire pour confirmer le choix présidentiel[31]. Enfin, il ne peut être renvoyé par le Législatif, à moins d'une crise constitutionnelle grave qui rendrait possible une mise en accusation par la chambre basse assortie d'une destitution prononcée par la chambre haute (*impeachment*). La dernière barrière aux impétuosités de la chambre basse était le Judiciaire. L'Article 3 crée une Cour suprême qui a le dernier mot sur l'interprétation de la Constitution et dont le « contrôle de constitutionnalité » (*judicial review*) est renforcé par une nomination à vie de ses membres et une protection constitutionnelle de leur traitement. L'équilibre des pouvoirs prônés par les Pères Fondateurs répondait ainsi à un objectif politique bien précis, celui d'encadrer les dérives du pouvoir législatif. Les *checks and balances* n'étaient donc pas conçus comme des outils pour maîtriser le seul pouvoir exécutif comme le veut une certaine vulgate contemporaine.

Si la méfiance de la génération fondatrice contre le pouvoir exécutif – résultat direct de la lutte contre le Roi d'Angleterre – était forte, elle était surtout le fait des « anti-fédéralistes » du débat de ratification et non pas des *Framers* de 1787. Les opposants au projet constitutionnel considéraient en effet que la nouvelle Présidence, le Sénat et le Judiciaire, tout « républicanisés » qu'ils soient, n'en demeuraient pas moins des avatars de la monarchie britannique. Le projet fédéraliste réintroduisait ce dont les Américains venaient de se débarrasser au terme de leur combat pour l'indépendance. Si certains des participants de la convention de Philadelphie – tels Edmund Randolph, George Mason et Elbridge Gerry – se retrouvèrent aussi dans cette crainte, la majorité des délégués à Philadelphie étaient au contraire

31. La Constitution ne précise pas les conditions de renvoi d'un responsable désigné par le Président puis confirmé par le Sénat. Ce fut la source d'interprétations variées et de conflits aigus jusque dans les années trente.

préoccupés par l'invasion de la pieuvre législative, ou, pour reprendre l'expression de Madison, l'attraction fatale qu'exerce le « tourbillon » législatif sur les autres institutions. Si cet aspect de leur engagement reste peu visible encore de nos jours, c'est en grande partie le résultat de la tactique employée par les Pères Fondateurs lors des débats de ratification de la Constitution. Soucieux de convaincre un nombre suffisant de leurs concitoyens, les fédéralistes ont en effet mis en avant les dispositions rassurant l'opinion et notamment celles encadrant le pouvoir exécutif. Ce n'est nulle part plus évident que dans les *Federalist Papers* où la contrainte électorale du débat de ratification se fait sentir tout au long des quatre-vingt-cinq numéros les composant. Cette opération de communication, qui fut une vraie réussite, obscurcit certaines motivations des fédéralistes, en particulier leur volonté de contrer les débordements du Législatif et de faire renaître un Exécutif légitime et efficace.

C'est pourtant sur ce point que le succès des fondateurs fut total. Ils créèrent en effet un Exécutif « unitaire », détenu par une seule personne, dans un contexte où le sens commun républicain ne considérait l'Exécutif que comme « pluriel » ou « collégial », sauf à y voir un nouveau roi. C'était là le critère fondamental qui différenciait le républicanisme de la monarchie. Les Américains se dotèrent en 1789 d'un régime qui était impensable par les catégories traditionnelles de l'époque, c'est-à-dire une République avec un Exécutif unitaire. Comment l'expliquer ? La réponse tient en deux mots : George Washington. Le commandant en chef de l'effort de guerre, celui qui avait permis d'arracher l'indépendance aux Britanniques, était l'atout maître du camp fédéraliste. Néanmoins, sa gloire militaire n'expliquait pas tout. La principale raison de la quasi-vénération dont Washington faisait l'objet à cette époque était la fermeté de son engagement républicain, dont il avait donné de nombreuses preuves. Paradoxalement, c'est son action après le conflit, et non pendant, qui lui a valu sa réputation. Alors qu'il était à la tête d'une armée qui lui était dévouée et que personne ne pouvait lui faire de l'ombre, il avait de lui-même décidé de se retirer de la vie publique. Il avait ainsi prouvé à tous son engagement républicain. À l'instar des « dictateurs » romains, il avait protégé la république américaine dans un moment de crise, avant de s'effacer volontairement. Washington, pour les contemporains, était l'homme qui aurait pu être roi et qui avait refusé de l'être[32]. Dès lors, il

32. Les historiens apportent une image plus nuancée de Washington. De son soutien initial à la Société des Cincinnati – un ordre héréditaire d'anciens combattants de la guerre d'Indépendance – à la pompe monarchique dont il entoura la Présidence – une des critiques de Jefferson lors de la présidentielle de 1800 – Washington n'était certainement pas irréprochable. On en lira aussi le portrait en demi-teinte qu'en fait Chateaubriand dans le Livre VI (chapitres 7 & 8) de ses *Mémoires d'outre-tombe* : « Je le

n'est pas surprenant que Washington ait été élu à l'unanimité des deux premiers collèges électoraux (en 1789 et en 1792) et qu'il n'ait jamais « mené campagne » au sens que nous donnons de nos jours à cette expression. Le consensus autour de sa personne était tel qu'il bénéficiait de la confiance de tous pour fixer des précédents républicains et éviter toute dérive monarchique. Il s'est d'ailleurs acquitté de sa mission de garant du républicanisme jusqu'au bout : en quittant le pouvoir à la fin de son second mandat, il fit preuve une fois de plus de son engagement républicain. Non seulement rien dans la Constitution de l'époque ne l'obligeait à partir, mais surtout, sa décision tranchait de façon spectaculaire avec la pratique européenne du pouvoir où des familles régnantes étaient en place depuis des générations. Si les monarques européens restaient au pouvoir des décennies, la république américaine bénéficiait, elle, d'un président qui limitait volontairement la durée de ses fonctions. C'est la touche finale à la légende du héros de la fondation américaine qu'est George Washington.

En France, le même phénomène de reprise en main eut lieu après la chute de Robespierre, mais ce « moment américain » de la Révolution française se déroula selon des modalités bien différentes. La reconstitution d'un Exécutif indépendant et d'une chambre haute lors du Directoire de 1795 permet en effet d'établir une certaine similitude avec le texte américain de 1787. Mais le parallèle s'arrête là. Si les fédéralistes de la convention de Philadelphie innovèrent en créant une Présidence élue encadrée par des « checks and balances » omniprésents, les Thermidoriens de 1794-95 furent incapables de sortir des catégories républicaines traditionnelles. La république n'était que superficiellement comparable au texte américain de 1787. Les Thermidoriens refusèrent certes d'appliquer la Constitution montagnarde de 1793 mais leur projet constitutionnel, débattu au sein d'une commission de onze membres (dont Siéyès) et présenté en août 1795, était bâti sur une séparation stricte des pouvoirs où l'Exécutif demeurait collégial et où le bicamérisme était inégalitaire, car la chambre basse primait. Par ailleurs, la dynamique politique à l'origine de ces nouvelles institutions était bien différente entre les deux rives de l'Atlantique. En Amérique, la Constitution de 1787 résultait d'un puissant mouvement de réforme. Elle

---

vis passer dans une voiture que tiraient quatre chevaux fringants, conduits à grandes guides. Washington, d'après mes idées d'alors, était nécessairement Cincinnatus ; Cincinnatus en carrosse dérangeait un peu ma république de l'an de Rome 296. Le dictateur Washington pouvait-il être autre qu'un rustre, piquant ses boeufs de l'aiguillon et tenant le manche de sa charrue ? Mais quand j'allai lui porter ma lettre de recommandation, je retrouvai la simplicité du vieux Romain. [...] Washington n'appartient pas, comme Bonaparte, à cette race qui dépasse la stature humaine. Rien d'étonnant ne s'attache à sa personne ».

était le fruit d'un projet politique porté par une élite nationaliste assez unie. En France, en 1795, le Directoire était d'abord une « Constitution de la peur »[33] issue de l'inertie des centristes – « la plaine » ou « le marais » – dorénavant en position de force. L'enthousiasme de 1791 ou de 1793 s'était éteint et il ne restait qu'une double crainte : celle d'un retour à la monarchie et celle d'une assemblée toute-puissante. Le Directoire était animé par une logique négative. Il s'agissait moins d'organiser un gouvernement que d'empêcher de gouverner, un réflexe qui, au sortir de la Terreur pouvait se comprendre, mais dont les conséquences furent dramatiques.

Les 377 articles qui formaient le texte de 1795, le plus long de l'histoire constitutionnelle française, reconstituaient un pouvoir exécutif et créaient un législatif bicaméral afin d'encadrer la chambre basse et éviter tout retour aux excès révolutionnaires sanguinaires de la Terreur. L'Exécutif, dans la droite ligne de la doxa républicaine, était collégial puisqu'il s'agissait d'un Directoire de cinq membres, renouvelable par cinquième tous les ans et organisé suivant une stricte logique égalitaire afin qu'aucun des Directeurs ne pût imposer son pouvoir personnel. C'était à la chambre haute – un Conseil des Anciens de deux cent cinquante membres élus pour trois ans – qu'il revenait de désigner un directeur chaque année sur une liste de dix noms présentée par la chambre basse – le Conseil des Cinq Cents. Les deux chambres bénéficiaient de la même légitimité populaire puisqu'elles étaient renouvelées tous les ans, par tiers, au suffrage censitaire et indirect, afin d'assurer une certaine continuité et d'éviter des changements brusques de majorité. Néanmoins, les relations entre les chambres étaient inégalitaires : la chambre haute pouvait seulement approuver ou rejeter en bloc les lois votées par la chambre basse (qui avait seule l'initiative des lois) sans les amender[34]. Le Conseil des Cinq Cents était donc entouré de garde-fous, isolé des pressions populaires, mais il demeurait l'instance centrale. À l'inverse de la Constitution américaine de 1787, il n'y avait pas d'équilibre dans les relations entre les deux chambres et l'Exécutif ; bien au contraire, le Directoire établissait une relation de quasi-hiérarchie entre une chambre basse seule initiatrice des projets de loi, une chambre haute cantonnée à un rôle législatif purement

33. Selon la formule de l'historien et journaliste Pierre Gaxotte dans *La Révolution française*, Paris, Fayard, 1970 (éd. orig. 1928).

34. Comme le dit fameusement François-Antoine de Boissy d'Anglas, l'un des rédacteurs de la Constitution de 1795 puis élu au Conseil des Cinq Cents, les Cinq Cents sont l'imagination de la République et les Anciens sa raison. La formule est tirée de son *Discours préliminaire au projet de Constitution pour la république française* (5 Messidor, An III, soit le 23 juin 1795). Le texte est disponible en ligne ou bien dans Michel Troper, *Terminer la Révolution – La Constitution de 1795,* Paris, Fayard, 2006, coll. « Histoire des Constitutions de la France », Annexe 4, p. 290-294.

réactif, et un Exécutif dérivé, collégial et limité à une mise en œuvre des lois. La séparation des pouvoirs prenait dès lors un sens technique de spécialisation des fonctions où les compétences des institutions étaient précisément établies dans le texte constitutionnel. Mais la séparation jouait toujours à l'avantage du Législatif en le protégeant de toute intrusion. Dotées seules du monopole du pouvoir législatif, les chambres étaient libres de leur organisation et de leur fonctionnement, elles se convoquaient et s'ajournaient elles-mêmes et ne pouvaient être dissoutes par les Directeurs. Ces derniers ne pouvaient que compléter la loi par des règlements pour en préciser l'application, tout en étant dépourvus de veto ou d'initiative législative. Ils pouvaient être mis en accusation par le Législatif devant une Haute Cour de Justice en cas de crimes ou de délits commis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. Cette disposition finale illustrait de manière éclatante où résidait la réalité du pouvoir. Ainsi, les deux assemblées étaient non seulement centrales, mais suprêmes.

Dès ses débuts, en septembre 1795, le Directoire fut agité de tensions qui devinrent très vite rédhibitoires. Chaque pouvoir étant spécialisé dans l'exercice d'une tâche précise, ils demeuraient isolés l'un de l'autre et les blocages furent incessants. La situation se détériora d'autant plus qu'aucune instance n'était prévue pour résoudre les conflits et que la procédure d'amendements était d'une lourdeur telle qu'elle en devenait inapplicable. Usé par les conflits, le régime s'effondra sans bruits lors du coup d'État de 1799 mené par un jeune général rendu célèbre par ses victoires en Italie et son expédition en Égypte, Bonaparte. La nécessaire « épée » que recherchait alors Sieyès pour, croyait-il, rénover la république sous son autorité, s'empara du pouvoir pour son seul bénéfice et instaura un pouvoir personnel. De ce point de vue, un parallèle entre Bonaparte et Washington souligne l'importance cruciale du leadership dans le devenir d'un régime politique. Tout comme Bonaparte, Washington fut propulsé par les événements révolutionnaires sur le devant de la scène. Mais à l'inverse de Washington, le jeune corse fut séduit par le pouvoir, et le concentra dans ses mains au prétexte de « défendre la révolution », autrement dit, de faire la guerre à ses voisins. Bonaparte, c'est « l'anti-Washington ». Si le soleil de la Révolution française s'effondre sur lui-même en dix ans pour devenir un trou noir dans lequel l'Europe entière s'engloutit, c'est du côté des États-Unis que les Lumières républicaines continuèrent de briller, très largement grâce à la « simplicité de vieux romain » que Chateaubriand vit chez Washington.

Républicanisme et pouvoir législatif : le temps de l'apprentissage

Après la parenthèse impériale où pouvoir personnel et plébiscites populaires fonctionnèrent en symbiose, la France oscilla entre plusieurs formules institutionnelles, soit sous la pression d'intrusions extérieures soit suite à une révolution. De 1814 jusqu'aux débuts de la III[e] République, le mouvement républicain conserva sa méfiance initiale vis-à-vis de l'Exécutif, tout en coexistant avec cette autre tradition issue de la Révolution, bonapartiste, qui associait un exécutif fort et personnalisé au soutien populaire. L'élection au suffrage universel masculin du président de la République en décembre 1848 fut une première tentative de synthèse des deux courants révolutionnaires, mais le coup d'État qui en résulta en 1851 décrédibilisa pendant plus d'un siècle cette formule, qui demeure aussi l'importation la plus explicite du modèle américain en France. C'est vers la Grande-Bretagne, que l'essentiel des élites françaises et des intellectuels se tournèrent alors pour penser le régime politique qu'il fallait à la France.

Le consensus républicain qui s'installa à partir de 1875 entre modérés de droite et de gauche, renoua sans surprises avec une défense du Législatif face à un Exécutif que les monarchistes, avec le Maréchal MacMahon, et les Bonapartistes, avec le Général Boulanger, se disputèrent. Les trois lois constitutionnelles de 1875, dont la brièveté et le flou garantirent la longévité, établissaient une république parlementaire (comme le voulait la gauche) et où l'Exécutif, procédant du Législatif, avait néanmoins les moyens de s'imposer par rapport aux assemblées, notamment par son droit de dissolution (comme le voulaient les monarchistes). L'évolution du régime alla très vite dans le sens d'un pouvoir accru du Parlement, au détriment de la Présidence. À la suite de la crise du 16 mai 1877, la dissolution fut discréditée comme une arme monarchiste, plaçant ainsi le président dans une position secondaire par rapport au Législatif, d'autant qu'il était désigné, à la majorité absolue, par les deux chambres réunies en Assemblée nationale. Lorsque Jules Grévy fut élu président en 1879, il déclara solennellement qu'il n'irait jamais à l'encontre de la volonté populaire, entérinant ainsi l'abandon de la dissolution. Cette « Constitution Grévy », selon l'expression de Marcel Prelot, consacrait la république parlementaire.

Après le président de la république, le président du conseil – un poste résultant de la seule pratique gouvernementale à partir de 1876 – ne fut pas plus capable de s'imposer par rapport au Législatif. Les gouvernements démissionnaient dès qu'ils étaient mis en minorité dans l'une ou l'autre chambre, respectant en cela la souveraineté du Parlement. La multiplicité des partis acheva d'étouffer un parlementarisme à la Britannique dont la cohérence repose sur le droit de dissolution reconnu à un Premier ministre dont

le cabinet est appuyé sur une majorité solide dans le cadre d'un système partisan bipartite. La souveraineté parlementaire en France s'est donc déclinée sous le mode du « régime d'assemblée », selon la formule de Michel Debré, où les partis politiques menaient le bal[35]. Pendant plusieurs décennies, la France a donc présenté ce paradoxe d'un parlement souverain, mais incapable de gouverner, car toute tentative un tant soit peu controversée était certaine d'aboutir à un vote de défiance. C'est ainsi que l'administration a pu développer ses capacités propres, en palliant les déficiences du relatif vide politique durant les III^e^ et IV^e^ Républiques. Comme l'affirmait Madison dans le numéro 51 du *Fédéraliste*, « dans un gouvernement républicain, le Législatif prédomine nécessairement »[36]. Ce diagnostic s'applique tout à fait à la France de la « Constitution Grévy » où, par crainte monarchique, le Parlement s'imposa comme la seule source de légitimité républicaine devant un Exécutif qui, au-delà de la simple succession des gouvernements, limita volontairement ses propres compétences et se positionna peu ou prou comme un simple exécutant des volontés de l'assemblée[37].

A priori, rien ne permettrait d'établir une quelconque passerelle entre le régime d'assemblée en France et le régime politique américain, ne serait-ce que du fait de la séparation des pouvoirs qui, absente dans le premier cas, est le principe cardinal du second. Néanmoins, cette opposition formelle, qui repose sur ce que Woodrow Wilson aurait appelé la « théorie littéraire » du constitutionnalisme[38], perd de vue la similitude des dynamiques politiques et fait abstraction des questions de légitimité. La science politique permet au contraire d'établir des passerelles là où une lecture littérale des instruments juridiques les ignore. Il est ainsi frappant de constater que l'Amérique du XIX^e^ siècle connut elle aussi les abus d'un Législatif omniprésent. Après la confrontation de 1868 entre le président Johnson et le Congrès républicain, un tournant qui présente des affinités avec la crise du 16 mai 1877 en France, le pays vécut avec un Congrès surpuissant où l'acrimonie partisane et les manipulations de couloir n'avaient rien à envier au jeu des tractations qui faisaient le sel de la vie parlementaire française.

---

35. La formule est tirée du discours de Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958. Intitulé « L'exercice du pouvoir », le texte est disponible en ligne.

36. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 332.

37. L'histoire de la démocratisation et de la lente reconstruction de l'Exécutif dans le républicanisme français a été faite par Nicolas Roussellier, *La force de gouverner*, Paris, Gallimard, 2015.

38. C'est l'expression employée dans son ouvrage, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1917 (éd. orig. 1908), p. 70. Le texte est aussi disponible en ligne.

Woodrow Wilson, alors jeune universitaire, présenta cette hypertrophie du Congrès dans ses écrits comme le problème politique fondamental des États-Unis. Dans le manuel qu'il rédigea à partir de 1883, il ne faisait pour lui aucun doute que le Congrès était la force motrice essentielle des institutions nationales. Le *Congressional Government* (1885) repose, tout comme le régime d'assemblée, sur un Législatif qui est la pierre d'angle des institutions politiques. Les autres pouvoirs – à commencer par l'Exécutif – sont secondaires, que se soit sur le mode de la subordination (dans la variante française) ou de la marginalisation (dans la variante américaine). Les deux pays, de part et d'autre de l'Atlantique, ont ainsi été confrontés à un défi similaire, celui d'un Législatif omnipotent, dans la même phase de leur développement, celle de la routinisation d'une pratique républicaine stable après un conflit politico-constitutionnel majeur.

Aux États-Unis, l'équivalent du monisme parlementaire français fut la suprématie du Congrès pendant tout le XIX^e^ siècle. Dans les deux cas, le « tourbillon » législatif entraina les autres institutions, conformément à l'intuition madisonienne. Cette domination du Congrès résultait en partie de la modestie avec laquelle l'écrasante majorité des présidents concevaient leurs propres fonctions. À l'inverse de l'Article 1, l'Article 2 de la Constitution américaine, traitant de la Présidence, est bref et lapidaire. Il se contente d'attribuer au président un pouvoir « exécutif » sans jamais en donner une qualification précise alors que le Congrès est pourvu d'une liste de dix-sept pouvoirs explicites, complétée par la clause « élastique » sur les « pouvoirs nécessaires et propres ». Le président n'a aucun pouvoir propre qui soit d'importance. Tocqueville notait ainsi : « dans tout ce qu'il fait d'essentiel, on le [le président] soumet directement ou indirectement à la législature ; [...] [là] où il est entièrement indépendant d'elle, il ne peut presque rien »[39]. À lire la Constitution, le président n'a aucun pouvoir inhérent à sa fonction autres que ceux explicitement mentionnés dans l'Article II. En principe, toute action directe de sa part requiert une délégation du Législateur. Les premiers présidents, ceux qui participèrent de près ou de loin aux débats fondateurs[40], comprirent l'Article II comme une expression des limites du pouvoir présidentiel. Ils mirent volontairement en œuvre une conception modeste de leur fonction, offrant ainsi, tout comme les présidents français après 1879, un cas assez unique d'une institution bridée par

39. A. de Tocqueville, *De la Démocratie*, *op. cit.*, vol. 1, chap. 8, p. 199.

40. On les évoque collectivement sous le terme de « Dynastie de Virginie » (*Virginia Dynasty*), car de George Washington (1789-1796) à James Monroe (1816-1824) ils furent tous originaires de Virginie. Seule exception à cette règle, John Adams (1796-1800) du Massachusetts qui, là comme ailleurs, fut à contre-courant des tendances de son temps.

ses propres titulaires. Ils se considéraient comme des figures consensuelles devant assurer l'unité de la nation, de sorte qu'ils étaient réticents à utiliser leurs pouvoirs ou leur légitimité électorale pour promouvoir un programme qui serait le leur. À l'origine, les présidents se considéraient comme des « protecteurs ». En témoigne le serment qu'ils prêtent avant d'entrer en fonction : « préserver, *protéger* et défendre la Constitution des États-Unis »[41]. Ils agissaient à la marge sur le Congrès, comme le firent Washington et Jefferson, mais sans jamais proposer un programme à l'image des présidents contemporains. Seule la Chambre des Représentants exprimait directement la volonté populaire, de sorte que les présidents, élus indirectement par le Collège Électoral, considéraient qu'ils n'avaient qu'un rôle limité, dans le meilleur des cas, à une action feutrée sur le Législatif. L'exemple le plus criant en la matière fut celui de James Madison (1808-1816) qui, au moment de la montée des tensions avec l'Angleterre, ne fit rien pour décourager les ardeurs guerrières du courant nationaliste au sein du Congrès. Respectueux à l'extrême des compétences du Législatif – et notamment son pouvoir de déclarer la guerre –, Madison se contenta de suivre les volontés des « faucons » (*War Hawks*) dirigés par Henry Clay, alors *Speaker* de la Chambre des Représentants. Tout comme Madison, mais selon des modalités variables, la majorité des titulaires de la fonction présidentielle restèrent en retrait jusqu'au début du XX^e^ siècle. La conception modeste de la Présidence demeura une réalité jusqu'aux années 1890 : un président se devait d'abord et avant tout d'exécuter les volontés du Congrès, sans agir comme un leader, c'est-à-dire en utilisant sa légitimité électorale pour bousculer les *checks and balances* et convaincre les élus du Congrès du bienfondé de son programme. Comme l'écrivait Tocqueville en 1835, « Le président est placé à côté de la législature, comme un pouvoir inférieur et dépendant », de sorte que « le président exerce une assez grande influence sur les affaires de l'État, mais il ne les conduit point ; le pouvoir prépondérant réside dans la représentation nationale tout entière »[42]. La retenue présidentielle contribua à préserver le rôle décisif du Congrès, conformément au texte de la Constitution, pendant plus d'un siècle.

La pérennité de ce modèle bien après la fondation s'explique par le tournant de la présidence d'Andrew Jackson (1828-1836) qui fut la toute première tentative de relecture des institutions dans un sens présidentialiste. Après que la génération des fondateurs ait disparu, James Monroe (1816-1824) étant le dernier représentant de la « Dynastie de Virginie », l'irruption d'Andrew Jackson bouleversa le fragile équilibre hérité de 1787.

41. La remarque est faite par Elizabeth Zoller à la p. 36 de son *Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*, Paris, Dalloz, 2011. Souligné par moi.

42. A. de Tocqueville, *De la Démocratie*, *op. cit.*, vol. 1, chap. 8, p. 196.

Fondateur du Parti démocrate actuel, Jackson fut aussi le tout premier président à vouloir faire vivre le potentiel politique de la Présidence en l'appuyant sur sa légitimité démocratique. Il mit en œuvre un programme personnel, notamment contre les élites financières, mais aussi contre les Indiens ; il se confronta à la Cour suprême ; et n'hésita pas à imposer ses idées au Congrès, par exemple en multipliant les veto pour atteindre des objectifs politiques[43]. En réaction, l'opposition au Congrès, outrée, se constitua en parti « whig », en référence au mouvement anglais d'opposition à la Couronne au XVII^e^ siècle. *King Andrew*, par son autoritarisme, confirmait les peurs de la génération des fondateurs. Il permit ainsi à la tradition de méfiance contre le pouvoir exécutif héritée des années 1780 de se pérenniser. Une fois le parti *whig* disparu et remplacé par le Parti républicain (*Grand Old Party*, GOP) en 1854, le « whiggisme » se transforma en une simple tradition qui fut mise en œuvre par les présidents républicains jusqu'à Eisenhower[44].

À cette modestie présidentielle répondait, pendant tout le XIX^e^ siècle, un Congrès qui était alors au zénith de son pouvoir. Outre les dispositions constitutionnelles et les intentions des Pères Fondateurs, la puissance du Congrès s'expliquait par sa structuration interne et notamment le double rôle de ses commissions (*Committees*) et des partis politiques (*Caucus*) en son sein. Le Congrès se dota en effet des moyens d'agir comme institution de gouvernement en résolvant le défi structurel qui est le sien, la cohésion interne. En quelques décennies, le double maillage des commissions et des partis permit au Congrès de fonctionner avec la discipline collective nécessaire pour remplir ses fonctions constitutionnelles de premier des pouvoirs. Cette structuration interne précoce du Congrès, qui anticipe sur ce que

43. En signant douze veto pendant ses deux mandats, Jackson surpassa le nombre total de veto de ses six prédécesseurs (dix). Jusqu'alors, les présidents considéraient que leur veto ne portait que sur des questions de constitutionnalité. Il s'agissait, conformément à leur serment d'allégeance, de « protéger » la Constitution contre les dérives potentielles. Jackson fut le premier à faire du veto ce qu'il est encore aujourd'hui c'est-à-dire une arme législative du président pour discipliner le Congrès. On peut lire E. Zoller, *Histoire du gouvernement présidentiel*, *op. cit.*, p. 117-121, p. 145-147.

44. On lira sur ce point Gary L. Gregg, « Whiggism and Presidentialism : American Ambivalence Toward Executive Power », p. 69-94, et Raymond Tatalovich, Travis Cook, Yenor Scott, « The Constitutional Presidency : Conservative Scholarship and Energy in the executive », p. 95-114, tous deux in Philip G. Henderson (dir.), *The Presidency Then and Now*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2000. L'ancien président Harry Taft, en 1925, publia un ouvrage qui est sans doute la dernière défense de la Présidence *whig* : *The Chief Magistrate and His Powers*.

Nelson Polsby définit comme son « institutionnalisation »[45], fut d'abord le résultat des pressions externes de l'Exécutif et de la nécessaire logique de division du travail.

Afin de rationaliser leur travail dans le cadre du rapport de force avec l'Exécutif, les deux chambres établirent des commissions permanentes (*Standing Committees*) afin de se doter d'une expertise pour assurer leurs fonctions constitutionnelles et ainsi répondre aux attentes de leurs électeurs. C'est en réaction au programme fédéraliste d'Alexander Hamilton comme Secrétaire au Trésor, qu'une majorité des membres du Congrès comprirent dès 1791 qu'il était nécessaire d'affermir la structure des commissions afin d'assurer leur autonomie face à un Exécutif entreprenant. Durant l'administration de Jefferson, puis après la guerre de 1812-14, le Congrès créa d'autres commissions pour les mêmes raisons. L'évolution fut rapide à la Chambre des Représentants. Plus nombreuse que le Sénat, elle était aussi beaucoup plus active en termes de production législative pendant les premières décennies de la république. Au total, dès 1825, les deux chambres avaient développé une mécanique sophistiquée pour gérer le flux de législation et protéger leur indépendance décisionnelle[46]. De simple pouvoir cons-

45. N. Polsby, « The Institutionalization of the U.S. House of Representatives », *art. cit*. La Constitution, en son Article 1, reste générale sur l'organisation du Législatif, ses règles et ses procédures. Le texte constitutionnel explique que la Chambre des Représentants doit désigner un *Speaker* et que le vice-président doit présider le Sénat (sections 2 & 3) ; un journal des débats (indiquant les votes) doit être tenu pour chaque chambre et rendu public (section 5) ; enfin, certains votes extraordinaires sont mentionnés (pour contrer les veto présidentiels, pour ratifier les traités, pour mener les procédures d'*impeachment*, et pour expulser un membre). L'Article 1, dans la section 5, dit aussi que chaque chambre est libre de « déterminer son règlement intérieur » (clause 2).

46. Le changement est complet par rapport au premier Congrès. Comme l'écrit Eric Schickler, la pratique initiale était beaucoup plus souple. L'essentiel des débats avait lieu en séance plénière (*on the floor*) ; les commissions étaient ponctuelles (*ad hoc*) et ne servaient qu'à mettre en forme un texte dont le contenu avait déjà été fixé par l'ensemble des élus. Ces commissions disparaissaient une fois leur mission accomplie, de sorte qu'elles n'étaient pas à même de générer une expertise ou d'avoir une influence. « Les membres du Congrès furent d'abord hostiles à la création d'un système de commissions spécialisées. L'idée d'une quelconque concentration du pouvoir dans la définition des politiques nationales leur inspirait une profonde méfiance, car ils y voyaient une menace contre l'égalité des législateurs. [...] Les commissions n'étaient créées que pour s'occuper d'un seul texte, de sorte que tout développement d'une expertise ou d'une influence quelconque fut impossible » (*Members of Congress were initially hostile to the creation of a speciliazed committee system. They distrusted concentrations of power over policy making, which they believed threatened the equality of the legislators. [...] Select committees initally*

titutionnel, le Congrès était devenu dès la présidence de John Quincy Adams, une institution disposant des ressources administratives et de l'expertise qui lui permettaient de gouverner.

Mais le Congrès étant à la fois une institution de gouvernement et de représentation, le maillage des commissions se doubla aussi d'organisations partisanes, les « Caucus »[47], reflétant le bipartisme national. En dépit des méfiances initiales des Pères Fondateurs contre les « factions », les partis politiques devinrent une réalité incontournable dès le début des années 1790. Ils émergèrent comme des outils de conquête du pouvoir – à l'image des Républicains de Jefferson en 1800 – mais aussi comme des canaux de coordination entre l'Exécutif et le Législatif, par exemple lorsque Hamilton fut Secrétaire au Trésor ou encore pendant la présidence de Jefferson (1800-1808). Ils agirent aussi comme des facteurs de structuration du débat, en clarifiant les lignes d'opposition au sein du Congrès, et en activant les compétences institutionnelles du Législatif, notamment en cas d'opposition partisane avec l'Exécutif[48]. Lorsque Jefferson quitta la Présidence, en 1809, le *Caucus* républicain, qui rassemblait les élus de ce parti au Congrès, était un organe tellement dominant qu'il désignait à lui seul le candidat à la présidentielle et fut surnommé par dérision le « King Caucus ». Le pouvoir collégial exercé par les élus du Parti Républicain au Congrès s'apparentait dès lors à une mainmise sur l'ensemble de la vie publique dans un contexte, celui des années 1810 et 1820, où l'opposition Fédéraliste était moribonde. Le *Caucus* illustrait aussi la primauté institutionnelle du Congrès. Il renforçait le caractère subordonné d'un président qui lui devait sa place. Les liens partisans qui se créèrent dans les premières décennies de la république s'inscrivent ainsi dans la dynamique institutionnelle de la Constitution où le Congrès est le premier des pouvoirs. La présidence Madison (1808-1816) cumula alors les obstacles et fut sans doute la plus soumise aux desiderata du Législatif de toute la « Dynastie de Virginie ».

---

existed to handle only a single piece of legislation and thus did not develop substantial expertise or influence.), Erick Schickler, « Institutional Development of Congress », p. 35-62, in Paul J. Quirk, Sarah A. Binder (dir.), *The Legislative Branch*, New York, Oxford University Press, 2005. La citation est p. 37.

47. Le terme n'est pas d'origine latine, mais indienne et fait référence à un « conseil des anciens ». Sa première mention remonterait à 1763 quand John Adams évoquait l'existence à Boston d'un groupe de discussion appelé le « Caucus Club ». Définition tirée de William Safire, *Political Dictionary*, New York, Oxford University Press, 2008, p. 105.

48. La « cohabitation à l'américaine » (*divided government* ou *divided Congress*) existe dès 1792-1796 lorsque la Chambre des Représentants passa à l'opposition républicaine. Plus tard, John Quincy Adams fit face à un Congrès de Jacksoniens pendant les deux dernières années de sa présidence (1826-1828).

Au lieu du président Madison, c'était en fait le *Speaker* républicain de la Chambre des Représentants, Henry Clay, qui était le leader national le plus visible et le plus efficace, à l'image d'un Premier Ministre en régime parlementaire. Élu *Speaker* dès son arrivée à la Chambre, en 1811, Henry Clay s'imposa non seulement comme une figure politique de tout premier plan jusqu'à sa mort en 1852, mais aussi comme celui qui assura la prééminence du Congrès, notamment dans son rôle de *Speaker* jusqu'en 1825. Rien dans la Constitution ne faisait pourtant du *Speaker* un poste important. Il n'y a aucune indication sur ses pouvoirs et leur étendue. Et durant la convention de Philadelphie elle-même, la fonction n'avait donné lieu à aucun débat significatif. Le poste était formel, comme l'indique d'ailleurs l'élection rapide et sans controverse de Clay. Le *Speaker* se contentait jusqu'alors de modérer les débats en séance plénière et n'avait jamais été un obstacle pour la Présidence. Le génie politique de Clay fut de réussir à en faire une position de leadership grâce à laquelle il domina la vie politique de son époque. Il fit du *Speaker* le dirigeant du parti majoritaire et s'attribua le pouvoir de nommer les présidents de commissions (*Committee chairmen*) précisément au moment où ces dernières devenaient des organes décisifs dans la formulation des politiques nationales. En assurant la coordination partisane des commissions, Clay assura la transformation de la Chambre des Représentants en une institution propre à assurer le gouvernement de la nation. La jonction qui s'opéra alors entre le leadership de Clay, la coordination partisane et l'institutionnalisation des commissions assurèrent la prééminence du Congrès par rapport au pouvoir présidentiel. Le Congrès était bien au centre de la configuration institutionnelle. Il était le lieu de toutes les ambitions et de toutes les décisions. Deux ans après que John Quincy Adams eut quitté la Présidence, il devint représentant du Massachusetts, un poste qu'il conserva en étant élu neuf fois de suite jusqu'à sa mort en 1848[49]. Ce passage au Congrès après avoir été président, impensable de nos jours, était dans la logique de la dynamique politique du temps.

La guerre de Sécession chamboula cet agencement. Lincoln transforma son rôle officiel de garant de la Constitution en un leadership présidentiel. Tout comme Andrew Jackson, il se réclama d'un mandat populaire ; mais, et cette fois à l'inverse de *King Andrew*, il se réclamait du peuple comme « pouvoir constituant » et non pas comme simple « pouvoir constitué ». Lincoln voyait son combat comme une préservation de l'expression populaire fondatrice de la Constitution en 1787-1788 et qualitativement différente d'une majorité électorale transitoire[50]. Ce faisant, Lincoln construisit la légitimité du leadership présidentiel aux yeux de l'opinion (nordiste), alors

49. Andrew Johnson, en 1874, suivit une trajectoire similaire en étant élu au Sénat.

50. En 1860, Lincoln n'obtint qu'une majorité relative, atteignant à peine les 40 % des voix. Il s'agit, encore aujourd'hui, du plus faible résultat en voix d'un président élu.

que le précédent jacksonien avait au contraire laissé un goût bien amer en décrédibilisant l'activisme exécutif. L'irruption du président sur le devant de la scène fut néanmoins de courte durée. La disparition de Lincoln et son remplacement par le vice-président Andrew Johnson signifièrent la fin du leadership présidentiel pour les trente années qui suivirent. Le nouveau président entreprit en effet de mener la Reconstruction du Sud sans le soutien du Congrès. Face aux Républicains partisans d'une reprise en main profonde des onze États de la Confédération, Johnson, originaire du Tennessee et ancien propriétaire d'esclaves, envisageait de ménager les sudistes. L'affrontement politique était tout autant institutionnel. Johnson voulait mettre en œuvre sa propre politique et pour ce faire, le président bloquait les lois adoptées par le Congrès. Après leur victoire aux *midterms* de 1866, les Républicains, majoritaires dans les deux chambres, imposèrent leurs conditions au président, notamment en réduisant ses pouvoirs de nomination avec le *Tenure of Office Act* (1867). Lorsque le président tenta de s'affranchir des dispositions de cette loi en renvoyant son Secrétaire à la Guerre, Edward Stanton, sans en référer au Congrès, les majorités républicaines lancèrent un *impeachment* contre Johnson. La crise qui se joua alors eut des conséquences institutionnelles majeures qui perdurèrent au moins jusqu'aux années 1930. Elle vient en écho au 16 mai 1877 en France, car dans les deux cas une crise politique et partisane modifia l'équilibre institutionnel dans le sens d'un renforcement du Législatif. En France, le 16 mai ruina les espoirs monarchistes et entérina la domination des assemblées. Aux États-Unis, l'*impeachment*, en dépit de son échec final, affaiblit la Présidence – Johnson ne se présenta pas à l'élection de 1868 – et donna une nouvelle jeunesse à la vieille doctrine *whig*. Tout comme Andrew Jackson, Andrew Johnson trente ans plus tard laissa une piètre image de l'activisme présidentiel, de sorte que ses successeurs, le plus souvent des Républicains[51], s'en tinrent à leur simple tâche d'exécution des volontés du Congrès. La Présidence tomba en léthargie. Les présidents furent non seulement marginalisés, mais aussi instrumentalisés par les hiérarques de leur parti qui les transformèrent en simples « pourvoyeurs en chef » du patronage fédéral. Le républicain Benjamin Harrison – surnommé « Little Ben » par ses ennemis – fut ainsi, entre 1888 et 1892, un modeste redistributeur des emplois fédéraux à ses alliés partisans sans jamais prendre la moindre initiative personnelle.

Face à cet Exécutif impotent, le Congrès demeurait plus que jamais le cœur des institutions nationales. Mais son organisation interne fut bien

51. À l'exception du démocrate Grover Cleveland, qui fut au pouvoir entre 1884 et 1888 puis entre 1892 et 1896, tous les présidents depuis Andrew Johnson furent républicains. L'élection de Woodrow Wilson en 1912 mit en terme à quarante ans de domination de la Présidence par les Républicains.

différente de celle qui le caractérisait avant la guerre de Sécession. En apparence, le conflit n'avait pas eu de conséquences sur les partis puisque le bipartisme entre Républicains et Démocrates (anciens Jacksoniens) se maintenait. Mais la simplicité de ce clivage dissimulait des mutations importantes. En particulier, la cohérence idéologique des systèmes partisans antérieurs – les Fédéralistes et les Républicains durant les trente premières années de la République, puis les *whigs* et les Jacksoniens durent les trente suivantes – avait disparu. Le Parti démocrate, en particulier, présentait une caractéristique aberrante : il comportait une minorité, les blancs du Sud, aux conceptions à rebours de celles de la majorité, composée alors de fermiers pauvres de l'Ouest et de Catholiques Irlandais. Ces *Bourbon Democrats*, qui dominèrent très vite la vie politique des onze États de l'ancienne Confédération en muselant l'exercice par les Noirs de leurs droits politiques, rejetaient le Parti républicain, responsable à leurs yeux de la guerre de Sécession et, après la défaite sudiste, symbole des envahisseurs *Yankee*. Plutôt que de créer leur propre parti, une tentative risquée dans le cadre du bipartisme traditionnel, les blancs sudistes se rangèrent sous la bannière démocrate. Dépourvus d'affinités fortes avec le reste du Parti démocrate, ces sudistes n'étaient démocrates que par rejet viscéral du Parti républicain, une configuration qui perdura jusqu'aux années soixante. Le *Solid South* – c'est-à-dire le Sud comme bastion du Parti démocrate – fut le simple résultat du choc historique de la guerre et de l'occupation sur les Blancs, mais n'en demeura pas moins une réalité incontournable de la vie politique durant un siècle. Le Parti démocrate, celui qui permit à Barack Obama de devenir président, conserva une branche sudiste tout particulièrement influente dans la mesure où les *Bourbon Democrats* n'avaient à craindre aucune concurrence électorale du GOP dans leurs fiefs. Mais cette assise régionale avait un prix : celui de vider le Parti démocrate de toute idéologie substantielle. Les programmes (*platform*) démocrates de l'époque étaient le plus souvent constitués de simples appels rhétoriques aux idéaux de Jefferson, voire de Jackson, par exemple autour de la défense du « Common Man », mais on y chercherait en vain une doctrine politique forte. C'était là le résultat direct d'un parti au sein duquel cohabitaient des éléments d'extrême droite ségrégationnistes et des immigrants récents du Nord dont le seul point commun était le rejet des Républicains. Ces derniers bénéficièrent jusqu'aux années 1900 d'une cohérence doctrinale plus affirmée puisque le GOP, créé en 1854 comme un parti modernisateur et émancipateur, devint un véhicule privilégié pour les intérêts industriels et bancaires. Il fut néanmoins divisé lui aussi par des luttes entre factions à propos de la gestion du patronage, avant de connaître à son tour un clivage idéologique avec la montée du Progressisme à partir de la fin des années 1890. Au total, les deux partis connurent une mutation spectaculaire entre la guerre de Sécession et la Première Guerre mondiale. Les clivages

idéologiques ne recoupaient plus les clivages partisans. L'antagonisme entre Républicains et Démocrates qui naquit à la fin du XIX^e^ siècle était fondé sur un clivage géographique opposant essentiellement le monde urbain (républicain) au rural (démocrate)[52]. L'opposition droite/gauche qui nous est si familière qu'elle en paraît naturelle n'était pas structurante à ce moment-là de l'histoire américaine : certains Démocrates étaient d'extrême droite tandis que certains Républicains étaient progressistes.

Divisés, voire fragmentés, les partis n'étaient plus des outils de leadership, des courroies de transmission entre des responsables à la visibilité nationale, comme Henry Clay en son temps, et leur réseau d'élus, tous unis autour d'un même programme. Ils devinrent des « machines » électorales, fonctionnant par et pour elles-mêmes, sans soucis de coordination et consacrées au patronage. L'impératif clientéliste s'imposant avec une force égale sur les deux partis, les différences idéologiques entre les deux bords tendirent même à s'estomper. À l'époque, les observateurs parlaient par dérision de « Tweedledum » et « Tweedledee » pour évoquer les deux partis, en référence bien sûr au conte de Lewis Carroll.

Dans ces conditions, le fonctionnement du Congrès fut très affaibli dans les vingt ans qui suivirent la guerre de Sécession. Jusqu'au début des années 1890, le Congrès fonctionnait de façon bancale, car il était doté d'un haut degré d'institutionnalisation interne – la structure des commissions se spécialisait et se renforçait –, alors que manquait toute coordination partisane[53]. Une situation qui était d'autant plus préoccupante qu'aucun leader ne s'imposa au Congrès, ni chez les Républicains ni chez les Démocrates. La « masse » du Congrès occupait l'espace public sans pour autant imprimer une direction forte. Cette crise institutionnelle gravissime est celle qui mar-

52. Ce clivage géographique n'était pas exclusif d'autres tensions : c'est le rôle des partis d'agréger les tensions qui traversent le corps social. Ainsi, les Républicains avaient le soutien des fermiers aisés du *Midwest* tandis que les Démocrates bénéficiaient de soutiens dans les villes par le biais des immigrants récents et de certaines franges du monde ouvrier. Notons pour finir que la vie politique américaine de 1865 aux années trente peut se lire comme un effacement graduel du clivage géographique urbain/rural au profit d'un clivage idéologique entre « libéralisme » (au sens progressiste que lui donne Franklin Roosevelt avec le *New Deal*) et conservatisme.

53. L'absence de coordination ne signifiait pas l'absence de discipline de vote. Les votes enregistrés en séance plénière à cette époque montrent au contraire un respect très strict de l'appartenance partisane. La « cohabitation » (*divided government*) endémique durant le dernier tiers du XIX^e^ siècle – les Républicains dominent la Présidence et les Démocrates le Congrès – explique en partie cette discipline partisane de vote. Dans un contexte de clientélisme généralisé, minorité et majorité au Congrès se positionnaient en fonction du patronage présidentiel et des possibilités qu'il offrait ou pas.

qua Woodrow Wilson quand, entre 1883 et 1884, il travaillait au manuscrit du *Congressional Government*, une analyse maintenant classique du système politique américain, rééditée régulièrement depuis sa première publication en 1885. Il décrivit dans son texte ce qu'il pensait être un véritable effondrement des institutions sous le poids d'un Congrès hypertrophié et dépourvu de coordination partisane. Wilson avait des mots extrêmement durs pour dénoncer la mécanique concrète du système politique, bien loin de ce qu'il appelait la théorie « littéraire » de la Constitution : « les contre-pouvoirs constitutionnels ne sont pour la plupart que des idéaux. Dans les faits [...] le Congrès domine les autres pouvoirs, pourtant censés être des partenaires à part entière »[54]. Dans le diagnostic qu'il posait de la scène politique des années 1880, il voyait le dévoiement des partis politiques, c'est-à-dire leur transformation en machines à patronage, comme la source de tous les maux. Comme il l'écrivait déjà dans un article de 1879 : « huit mots résument à eux seuls le délabrement de nos partis politiques : aucun leader, aucun principe ; aucun principe, aucun parti »[55]. Or des partis structurés autour d'un leadership fort étaient, pour W. Wilson, des éléments cruciaux afin de mettre un terme à l'impuissance du Congrès. En l'absence d'une telle dynamique, les groupes au Congrès ne sauraient imprimer de direction collective à l'action du Législatif. Le « gouvernement du Congrès » se résumait, dans les faits, à celui de ses commissions où « personne ne pense à agir de concert. Chaque commission agit comme il lui plaît »[56]. Dès lors, les seuls véritables leaders de l'institution législative étaient les présidents de commission, seuls habilités à autoriser la poursuite du débat en séance plénière après l'examen en commission. Mais aucun d'entre eux n'avait à rendre de compte à une instance partisane supérieure. « Aucun leader ne fait consensus comme porte-parole autorisé de leur parti. Le pouvoir n'est concentré nulle part ; au contraire, il est dispersé entre une série de petits chefs »[57]. Ce « leadership multiple », qui était un obstacle insurmontable à toute forme de coordination, était aussi et surtout une forme d'oligarchie qui en faisait tout le carac-

54. Wilson, *Congressional Government*, *op. cit.*, p. 53 : « The balances of the Constitution are for the most part only ideal. For all practical purposes [...] Congress [is] predominant over its so-called coordinate branches ».

55. La référence à cet article est tirée de la préface de Walter Lippman pour l'édition de 1981, p. 11.

56. W. Wilson, *Congressional Government*, *op. cit.*, p. 59 : « There is no thought of acting in concert. Each committee goes its own way at its own place ».

57. *Ibidem*, p. 76 : « There are in Congress no authoritative leaders who are recognized spokesmen of their parties. Power is nowhere concentrated ; it is rather deliberately [...] scattered amongst many small chiefs ».

tère problématique pour W. Wilson. L'ouvrage est d'ailleurs truffé de références au Moyen Âge pour désigner le travail des commissions – ces « donjons obscurs et silencieux » – et de leurs présidents – des « petits barons » à la mentalité féodale[58]. Wilson définissait ainsi le Congrès comme « quarante-huit "petites assemblées" dissociées les unes des autres »[59] où le travail législatif, parcellisé, ne permettait plus de distinguer un bien commun remplacé par une accumulation de prébendes et de faveurs pour satisfaire le clientélisme inhérent au fonctionnement du Congrès d'alors. Le problème politique fondamental de ce « gouvernement des commissions » (*committee government*) était ni plus ni moins que la responsabilité démocratique elle-même. La dispersion des centres de pouvoir au Congrès la diluait en rendant plus difficile l'attribution des décisions – « Plus le pouvoir est divisé, moins il est responsable » – de sorte que la conclusion de Wilson était sévère. Il faisait de la dispersion du pouvoir dans la Constitution de 1787 son « défaut radical », allant jusqu'à présenter le système britannique comme l'avenir des États-Unis. En Grande-Bretagne, la fusion qu'opère le gouvernement grâce à un « cabinet » qui est le lien entre l'Exécutif et le Législatif, permet au titulaire de l'Exécutif, adossé à une majorité à la Chambre des Communes dont il est membre, d'imprimer sa marque[60]. Mais la séparation constitutionnelle des pouvoirs rendait bien mince la probabilité d'une telle évolution, d'autant que le Congrès était une juxtaposition de seigneuries où des despotes jaloux de leurs prérogatives étouffaient toute velléité de réforme.

Le changement vint de l'extérieur. Paradoxalement, la publication du *Congressional Government* coïncida avec une lente modification de la dynamique des pouvoirs. Le Congrès, plus particulièrement la Chambre des Représentants, fut l'objet de reprises en main par des leaders forts à plusieurs reprises entre les années 1890 et 1900, mais toutes échouèrent à se pérenniser. C'est du côté de la Présidence que vinrent les innovations. Les deux mandats du démocrate Grover Cleveland (1884-88 & 1892-96) furent une

58. *Ibid.*, p. 63 (*dim dungeons of silence*) et p. 76 (*petty barons*).

59. *Ibid.*, p. 83 (*dissociated heads of forty-eight "little legislatures"*).

60. *Ibid.*, p. 187 : « La dispersion du pouvoir et la confusion des responsabilités qu'elle entraîne sont donc manifestement le défaut radical de notre système. [...] La division du pouvoir ne parvient qu'à le rendre irresponsable. [...] Nous sommes dans la situation de l'Angleterre avant qu'elle n'accomplisse la réforme que nous nous efforçons de mener » (*It is, therefore, manifestly a radical defect in our system that it parcels out power and confuses responsability as it does. [...] The only fruit of dividing power has been to make it irresponsible. [...] We are just the case that England was in before she achieved the reform for which we are striving.*). Pour Wilson, il convenait de contourner la séparation des pouvoirs avec des partis politiques solides et d'enclencher ainsi un processus similaire à celui que la Grande-Bretagne avait connu du XVII^e^ au XIX^e^ siècle.

première tentative de construction d'un leadership présidentiel face à un Congrès tout puissant[61]. Très rapidement, dans les décennies qui suivirent, la Présidence devint un vecteur de leadership national et s'affirma comme le moteur de l'ensemble des institutions. Les bâtisseurs de la Présidence moderne que furent Theodore Roosevelt (1901-1909) et Woodrow Wilson (1912-1920) renouèrent avec les précédents d'Andrew Jackson et d'Abraham Lincoln mais furent plus habiles dans leur tentative de légitimation du pouvoir présidentiel. Plus tard, Franklin Roosevelt franchit un pas supplémentaire en créant l'institution présidentielle moderne. Le « gouvernement du Congrès » disparaissait alors du débat public pour être remplacé par un régime présidentiel, un paradoxe certain au vu de l'héritage historique de la fondation et du XIX^e^ siècle. Dès lors, il est frappant de constater le parallèle avec la configuration française après la ratification de la Constitution de 1958. En France, comme aux États-Unis, mais selon des modalités différentes, la république évolua vers une dynamique présidentielle, plaçant à nouveau les deux pays face à un questionnement institutionnel identique.

61. Avec plus de 400 veto en huit ans (et seulement deux renversés par le Congrès) Grover Cleveland détient le record en la matière.

LES AMBIGUÏTÉS DU PRÉSIDENTIALISME

Alexander Hamilton écrivait dans le numéro 70 du *Fédéraliste* : « L'énergie dans l'exécutif est l'un des principaux caractères dans la définition d'un bon gouvernement »[1]. Il exprimait en quelques mots la réconciliation que les fédéralistes opéraient entre pouvoir exécutif et république, rompant ainsi avec une tradition républicaine qui remontait à l'Antiquité. Comme l'a fort bien expliqué Harvey Mansfield, la création de l'institution présidentielle en 1787 et son acceptation en 1789 ont « républicanisé » le Prince aux yeux de l'opinion[2]. Le président n'était plus censé être une menace pour la république, mais au contraire le garant de sa pérennité, un « républicain en chef » comme essaya de l'être George Washington. La France connut une évolution similaire avec l'adoption de la V^e^ République en 1958. L'introduction d'une Présidence forte, aux compétences bien définies et à la légitimité incontestable se déroula sur le mode de la rupture avec l'orthodoxie républicaine du temps. Dans la droite ligne du républicanisme hérité du XIX^e^ siècle, la gauche française – des communistes à Pierre Mendès-France en passant par François Mitterrand – dénonça le « coup d'État permanent » que constituait le régime gaulliste. À leurs yeux, l'exercice du droit de dissolution, un autre tabou de la tradition républicaine française depuis 1879, et du référendum, jetaient un opprobre certain sur les institutions de la V^e^ République. Dans la France des années 1950 comme dans l'Amérique des années 1780, la réinvention du républicanisme suscita les oppositions des plus orthodoxes mais fut rendue possible par le charisme et le prestige de deux héros nationaux, George Washington et Charles de Gaulle, dont l'engagement républicain ne fit pas de doute aux yeux d'une majorité de la population.

Par la suite, les deux exécutifs se renforcèrent en se démocratisant. En France, l'introduction du suffrage universel en 1962 fit de la Présidence l'institution prépondérante, tandis qu'aux États-Unis, Andrew Jackson brièvement puis surtout les trois bâtisseurs de la Présidence moderne au XX^e^ siècle, Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson et Franklin Roosevelt se fon-

1. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 447 : « Energy in the Executive is a leading character in the definition of good government ».
2. H. Mansfield, *Taming the Prince, op. cit.*

dèrent sur leur soutien électoral pour revendiquer un mandat du peuple. Bien loin de la vieille conception *whig*, pour laquelle le président n'est qu'un garant de la Constitution exécutant les volontés du Congrès, la Présidence moderne s'est bâtie dans un conflit permanent de légitimités avec le Congrès. Cette évolution ne fut pas le résultat soudain d'un coup de force. Elle mit des décennies à se construire et à s'affirmer, de sorte que le présidentialisme est avant tout un produit de l'Histoire. Le pouvoir présidentiel s'est construit sous le double impératif de la nécessité et du possible. La capacité des titulaires à jouer des circonstances pour légitimer leur leadership fut déterminante[3]. Machiavel, dans *Le Prince* (1513), faisait de la « Fortuna » l'alliée la plus puissante des politiques. Rien dans l'histoire de la Présidence américaine ne le dément.

La préservation d'un Exécutif républicain

En France sous les III^e^ et IV^e^ Républiques, comme aux États-Unis pendant un long XIX^e^ siècle, la domination écrasante du Législatif rendit l'Exécutif invisible. Mais dans les deux cas, les titulaires de l'Exécutif cherchèrent néanmoins à préserver leurs compétences. Le plus souvent, ils innovèrent par le biais de dispositifs réglementaires, en dépit des controverses constitutionnelles et politiques que ne manquèrent pas de susciter ces nouveautés. Ainsi, sous la III^e^ République française, les présidents du conseil mirent au point des outils de gouvernement qui, tout en respectant les formes du régime d'assemblée, leur permettaient néanmoins d'agir. Le plus connu était le « décret-loi ». Dans le contexte de la Première Guerre mondiale, Aristide Briand, alors président du conseil et ministre des Affaires étrangères[4], demanda en 1916 le droit pour le gouvernement de modifier par décret les lois en vigueur dans le domaine de la défense nationale. Ce ne fut que deux ans plus tard que le Parlement se résigna à voter une loi autorisant le gouvernement à élargir cette pratique et à émettre aussi des décrets ayant force de loi en matière de ravitaillement, à condition toutefois de les soumettre à la ratification des chambres dans les mois suivants leur promulgation. Après la guerre, l'institution des décrets-lois perdit son caractère

3. Michael A. Genovese, *The Power of the American Presidency*, New York, Oxford University Press, 2001, p. 14.

4. Jusqu'en 1934, le président du Conseil devait cumuler la direction du gouvernement avec un autre portefeuille ministériel puisqu'il n'avait, en tant que chef « officieux » du gouvernement, aucune reconnaissance statutaire.

exceptionnel et devint un procédé habituel de gouvernement[5]. Les « pleins pouvoirs », le nom que prirent ces décrets dans l'entre-deux-guerres, furent ainsi accordés au président du conseil en 1934, 1935, 1937, puis trois fois entre 1938 et 1939. Si la pratique n'entama en rien l'instabilité gouvernementale, elle permit néanmoins de faire adopter nombre de réformes importantes, en dépit d'une critique vigoureuse. En effet, ces décrets-lois s'analysaient comme des délégations du Législatif à l'Exécutif, soit un anathème dans le contexte de la toute-puissance parlementaire[6].

Aux États-Unis, les présidents « veilleurs de nuit »[7] du XIX^e^ siècle, adoptèrent une tactique similaire. Eux aussi cherchèrent à assurer leurs compétences tout en respectant la suprématie du Congrès. Pour ce faire, ils « firent parler » les silences de la Constitution, selon l'expression de Marie-France Toinet[8]. L'absence de spécifications sur la nature du pouvoir exécutif décrit dans l'Article 2 devenait de la sorte une ressource potentielle de pouvoir supplémentaire. L'enjeu pour les présidents était de faire avaliser des précédents de façon à les pérenniser. Protégés par la séparation des pouvoirs, ils réussirent ainsi à faire accepter des exceptions à la norme de la domination législative. Ce n'est que plus tard, après la Seconde Guerre mondiale pour l'essentiel, que le rapport sera inversé, la norme devenant l'action présidentielle et l'activisme du Congrès l'exception.

Les premiers présidents, ceux appartenant à la génération des fondateurs, restèrent fidèles à la conception initiale de « père de la nation » ou de « clé de voûte » des institutions républicaines tout en élargissant lentement les pouvoirs d'exécution de la Présidence[9]. Dès le début, la séparation des

---

5. L'ouvrage de N. Roussellier, *La force de gouverner*, *op. cit.*, traite de la question des décrets en France dans le chapitre VIII, « Les nouvelles armes de l'Exécutif », p. 463-513.

6. Aux États-Unis, le débat constitutionnel sur les délégations législatives est bien vivant : depuis le *New Deal*, la question de l'étendue des délégations du Congrès au président revient comme un serpent de mer dans les débats entre juristes. En France en revanche, ce débat appartient au passé, car la V^e^ République a contourné le problème. Les articles 34 à 17 limitent le domaine de la loi et donnent à l'Exécutif la possibilité d'agir par décrets dans les domaines qui ne sont pas législatifs. Les décrets sont pris par le gouvernement et signés par le président.

7. L'expression de « custodial presidency » est empruntée à John L. Thomas, p. 581 in John L. Thomas, Robert Dallek, David B. Davis, Gordon S. Wood, *The Great Republic. A History of the American People*, New York, Houghton Mifflin, 1991.

8. Marie-France Toinet, *La Présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 2^nd^ éd. 1996 (1991), p. 68.

9. Pour plus de détails sur l'action individuelle des présidents, je renvoie à Sidney Milkis et Michael Nelson, *The American Presidency. Origins and Development, 1776-2007*, Washington DC, CQ Press, 5^e^ éd. 2008.

pouvoirs joua ainsi en faveur de l'autonomisation entre Législatif et Exécutif. À son arrivée à la tête de l'État, George Washington dut monter de toutes pièces une « administration » présidentielle avec comme seul guide un texte constitutionnel lapidaire qui se contentait d'indiquer une procédure de nomination « des agents des États-Unis » sans préciser les conditions de renvoi et sans fournir une liste exhaustive des positions exécutives à remplir[10]. Ce fut là l'objet du tout premier débat du Congrès dès le mois de mai 1789. James Madison, alors représentant de Virgnie, déposa un projet de loi pour créer trois « départements », les Affaires Étrangères, le Trésor, et la Guerre. À cette occasion, les élus se penchèrent sur la question de la révocation. Les agents confirmés par le Sénat peuvent-ils être renvoyés par le président ? Le Congrès peut-il démettre les secrétaires du président ? Le président doit-il obtenir à nouveau « l'avis et le consentement » du Sénat pour les renvoyer ? Seul Alexander Hamilton, dans le numéro 77 du *Fédéraliste*, avait écrit que le consentement du Sénat serait nécessaire pour les renvois, soulignant ainsi à quel point il était favorable à une administration stable, efficace et pérenne[11]. Mais Hamilton laissait de côté les implications constitutionnelles de son point de vue. Permettre au Congrès d'intervenir d'une façon ou d'une autre dans le renvoi des agents exécutifs impliquerait que ces derniers soient des agents du Congrès et non pas du président. La séparation des pouvoirs serait dans ce cas bien amoindrie, pour le plus grand bénéfice du Législatif. À l'issue des débats du printemps 1789, cette voie fut explicitement rejetée[12]. Madison, allié pour l'occasion avec les Fédéralistes, réussit à faire accepter leur argument selon lequel le pouvoir de révocation était du seul ressort de l'Exécutif parce qu'il était la condition du devoir du président de veiller à ce que les lois soient fidèlement exécutées. L'implication étant que le président

10. L'Article 2, section 2 indique que le président « désignera (*nominate*) et, sur l'avis et le consentement du Sénat, nommera (*appoint*) les ambassadeurs, les autres ministres et consuls, les juges de la Cour suprême et tous les autres agents des États-Unis, dont la nomination n'est pas autrement prévue dans la présente Constitution, et qui seront établis par la loi ». Traduction in Elisabeth Zoller, *Grands arrêts de la Cour suprême*, Paris, PUF, 2000, p. 1301.

11. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 489, « Le consentement de ce corps [le Sénat] est nécessaire pour destituer aussi bien que pour nommer » (*The consent of that body [the Senate] would be necessary to displace as well as to appoint*).

12. Les débats du tout premier Congrès (1789-1791) sont une source importante dans la mesure où ils constituent à bien des égards une continuation de la convention de Philadelphie. Madison y joua un rôle déterminant à la Chambre des Représentants afin d'adopter la « Déclaration des Droits » (*Bill of Rights*). Les débats des premiers Congrès (1789-1824) sont disponibles sur le site de la Bibliothèque du Congrès : http://memory.loc.gov/ammem/amlaw/lwaclink.html

puisse se débarrasser à sa convenance de ceux au sein de son administration qui ne voudraient plus suivre sa politique. Ce précédent de mai 1789 reconnaissait au président le pouvoir de révoquer ses secrétaires sans en référer au Sénat, ce qui revenait à admettre que les chefs de départements n'étaient responsables que devant le président et non devant le Congrès. L'autonomie de l'Exécutif était ainsi affirmée par le Législatif lui-même, ce qui donnait un contenu supplémentaire à la séparation constitutionnelle des deux pouvoirs[13]. La pratique qui s'ensuivit confirma le vote de mai 1789. En effet, le Congrès avait ménagé des exceptions pour le Secrétaire au Trésor. À l'inverse des Secrétaires d'État et de la Guerre, le Secrétaire au Trésor avait des obligations particulières. La loi l'obligeait en effet à faire des rapports réguliers au Congrès sur ce qui relevait de son département. Alexander Hamilton, premier Secrétaire au Trésor, fit parvenir au Congrès de nombreux rapports officiels en 1791 où il présentait son ambitieux programme économique pour la jeune nation. Cette obligation aurait pu évoluer vers une formule parlementaire, mais il n'en fut rien. Les Républicains du Congrès, en particulier James Madison, et ceux de l'administration Washington, notamment Thomas Jefferson, considéraient avec méfiance cette disposition qui n'évoquait que trop le modèle anglais. Déjà dans les années 1780, la plupart des conventionnels des États ou de Philadelphie étaient réticents devant les évolutions politiques de l'Angleterre. Ce qu'ils retenaient des prémices du modèle parlementaire était la manipulation du législateur par l'Exécutif. Aucune magouille, aucun tripatouillage, à commencer par la distribution des postes et des faveurs, ne semblaient faire reculer la Couronne pour obtenir ce qu'elle voulait du Parlement. En 1791, les Républicains de Jefferson et de Madison s'inscrivaient dans cette méfiance fondatrice contre le régime politique anglais et ils trouvaient plus que suspect qu'un Secrétaire au Trésor Fédéraliste et anglophile s'adressât à un Congrès dont la majorité partageait ses préjugés. Il y avait là, pour les Républicains, un risque que le Congrès ne devînt dépendant de l'administration. La séparation des pouvoirs devait garantir l'intégrité du Législatif et la collaboration routinière entre Secrétaire au Trésor et Congrès ne signifiait rien de bon. Madison, sur la base de ces arguments, sut réunir cette fois une majorité de Républicains pour refuser à Hamilton l'accès en personne aux chambres du Congrès. Les rapports furent donc communiqués par écrit et la pratique fit long feu ; le Secrétaire au Trésor perdit sa spécificité et son statut s'aligna sur celui des autres Secrétaires. Il était, lui aussi, responsable devant le seul président. Cet épisode

13. Mais ce que le Congrès validait par une loi pouvait aussi être changé par une autre loi. Ce fut tout l'objet du *Tenure of Office Act* de 1867 contre Andrew Johnson. Il faut attendre des décisions de la Cour suprême dans l'entre-deux-guerres pour définir une fois pour toutes l'étendue du pouvoir présidentiel de révocation.

permit en revanche d'entamer « l'institutionnalisation » du Congrès, c'est-à-dire la création de commissions permanentes et de *Caucus*, afin que l'expertise du Législatif soit indépendante de l'Exécutif.

Après l'autonomie de l'Exécutif, l'autre évolution sous Washington fut d'affirmer celle de la Présidence en politique étrangère. Tout comme en politique intérieure, la Constitution impose un partage des compétences puisque la déclaration de guerre est réservée au Congrès tandis que le Sénat est seul habilité à ratifier les traités internationaux par une majorité qualifiée. Les mains du président sont liées pour la gestion des deux aspects décisifs de toute politique étrangère. Pourtant, Washington décida bien vite de limiter l'apport de la chambre haute. Les premiers sénateurs inscrivaient volontiers leur action à la suite des propos d'un délégué à la convention de Philadelphie, Charles Pinckney, qui avait expliqué que le Sénat n'avait ni plus ni moins que le pouvoir de « gérer notre politique étrangère »[14]. L'établissement d'un traité devait donc être un produit conjoint entre l'Exécutif et son « Conseil », la chambre haute. Celle-ci devrait agir dès le départ de la procédure (nominations des négociateurs & définition de leurs instructions) puis pendant les négociations (informations, débat), et enfin, au moment de la ratification, qui n'était dès lors que l'étape finale d'un processus constant de consultation. Séduisante et partagée par de nombreux responsables à l'époque, cette conception s'effondra à la toute première occasion de sa mise en œuvre. Au printemps 1789, la discussion commune entre G. Washington et le Sénat d'un éventuel traité avec les Indiens Creek fut la première et dernière tentative de ce genre. La venue du président au Sénat pour en recueillir l'avis et le consentement fut inutile : les sénateurs demandèrent à examiner les documents apportés en commission avant de se prononcer, ce que Washington considéra comme un délai inutile. Ce précédent ne fut concluant pour aucun des deux partenaires. Depuis lors, les traités ne sont présentés au Sénat qu'une fois qu'ils sont formalisés. Par ailleurs, les convulsions de l'Europe et les urgences qui se multipliaient poussèrent les États-Unis à prendre position très vite, ce qui marginalisa le Sénat. En 1793, aucune communication avec le Sénat n'eut lieu pour la proclamation de neutralité qui mit un terme au traité franco-américain d'alliance de 1778. De même, peu après l'établissement du traité de 1794 renouant les liens entre les États-Unis et la Grande-Bretagne (*Jay Treaty*), Washington refusa de communiquer au Congrès les documents portant sur les négociations ayant mené à la signature du traité, estimant que seul l'Exécutif était habilité à les publier. À cette occasion, la Présidence innova aussi en argumentant que la divulgation de ces documents porterait préjudice à l'Exécutif. Washington inaugurait ici

14. M. Farrand, *Records*, *op. cit.*, volume 2, p. 235 : « managing our foreign affairs » (Charles Pinckney, 9 août 1789).

la pratique du « privilège de l'exécutif » (*executive privilege*), qui sera au cœur des débats du *Watergate* et qui revient périodiquement sur le devant de la scène[15].

Avec l'alternance de 1800 et l'arrivée au pouvoir de Thomas Jefferson, les gains institutionnels enregistrés sous Washington furent avalisés. Fervent critique de la politique des Fédéralistes pendant toute la décennie 1790, Jefferson se rallia pourtant aux précédents posés par George Washington. Il n'en renia aucun et innova à son tour dans la pratique du pouvoir exécutif, tout en préservant les formes constitutionnelles. S'il mit un terme à la pompe et à l'apparat dont Washington avait plaisir à s'entourer, Jefferson poursuivit le processus d'autonomisation de la Présidence. Il le fit d'abord en affirmant le caractère populaire de l'institution, en l'ouvrant au peuple. Jusqu'alors, la vieille doctrine britannique du « roi patriote » (*patriot king*) censé garantir l'unité de la communauté politique avait servi de guide. Ainsi Washington n'était membre d'aucun parti et cultivait son rôle de « père de la nation » au-dessus des querelles politiciennes. Jefferson assuma au contraire son identité partisane de leader des Républicains, le mouvement de contestation de l'ordre Fédéraliste dans les années 1790. Certes, il comprenait qu'un président n'était pas uniquement un chef de gouvernement mettant en œuvre les volontés de sa majorité. Son discours d'entrée en fonction (*Inauguration Address*) de mars 1801, où il déclara « nous sommes tous Républicains, nous sommes tous Fédéralistes », le posait en rassembleur de tous les Américains. Par la suite, son refus de communiquer en personne un programme quelconque au Congrès pendant ses deux mandats illustrait aussi une déférence au Congrès.

Mais la volonté de continuité ainsi affichée masque mal que Thomas Jefferson, qui se voulait le gardien de l'orthodoxie constitutionnelle, ajouta une arme supplémentaire à l'arsenal présidentiel en faisant du parti Républicain un relais de l'Exécutif au Congrès. Jefferson fut sans doute, jusqu'à Woodrow Wilson, le président qui se comporta le plus comme un leader de parti. Il utilisa le *Congressional Caucus* comme un outil informel pour faire passer ses idées propres au sein du Législatif. Dîners, réunions, rencontres, soirées, tout était bon pour que le président, son équipe de conseillers (notamment Albert Gallatin, le Secrétaire au Trésor) et leurs alliés républicains au Congrès puissent présenter un front uni. Comme un aimant que l'on

15. Le terme n'apparaît nulle part dans la Constitution. Il fut, semble-t-il, utilisé bien plus tard sous la présidence d'Eisenhower. En 1958, le ministre de la Justice (*Attorney General*) William P. Rogers s'en réclama officiellement. Mais il revint à la Cour suprême de lui donner un statut quasi officiel en l'incorporant dans sa décision de 1974 *U.S. v. Nixon*. La pratique remonte néanmoins à Washington. Je reviens sur ce point dans la troisième partie.

ferait glisser derrière un papier pour rassembler de l'émail de fer, le président exerçait un leadership discret, mais partisan, afin de pousser le Congrès à aller dans la direction qu'il souhaitait.

L'autre initiative jeffersonienne fut en politique étrangère. Si la prééminence présidentielle dans ce domaine était d'ores et déjà admise, il revint à Jefferson de la confirmer même lorsque la décision à prendre pose une difficulté constitutionnelle. L'achat de la Louisiane française illustra la capacité d'action de la Présidence. La France, qui avait récupéré cet immense territoire vide en 1800, échoua dans sa tentative de reconstruire un Empire français en Amérique, de sorte que Bonaparte fit bon accueil aux envoyés que Jefferson dépêcha à Paris dès 1802. Pressé par la situation européenne et désireux de renforcer une alliance de revers potentielle contre la Grande-Bretagne, Bonaparte accepta de vendre cette Louisiane qui couvrait treize États américains actuels et qui s'étendait le long du Mississippi, de la Nouvelle-Orléans à la frontière canadienne. Fort agréablement surpris par cette proposition inattendue, Jefferson fut néanmoins gêné par des scrupules constitutionnels. Rien dans l'Article 2 ni dans le reste du texte n'autorisait explicitement le président à acquérir des territoires étrangers[16]. Or Jefferson s'était déjà battu pour un respect des dispositions explicites de la Constitution dix ans auparavant, lors de sa confrontation avec Hamilton autour de la création d'une Banque Centrale et envisagea sérieusement d'amender la Constitution pour permettre la transaction. Mais les soucis d'interprétation de la Constitution ne furent que de peu de poids par rapport à l'énormité du bénéfice attendu (non seulement la Louisiane doublait la superficie du pays, mais elle ouvrait les portes de l'Ouest et éliminait les menaces françaises et espagnoles). Ce fut au titre de son pouvoir constitutionnel de signer les traités internationaux que Jefferson acquit la Louisiane, une initiative ratifiée sans hésitations par le Sénat.

Au total, ce fut Jefferson, le scrupuleux protecteur d'un littéralisme constitutionnel contre les innovations Fédéralistes, qui, le premier, bouscula la délicate mécanique institutionnelle héritée de 1787. Non seulement il abandonna toute velléité de hisser la Présidence au-dessus des partis, mais il systématisa le recours à des pratiques « extra-constitutionnelles » (le parti comme relais présidentiel sur la colline du Capitole) pour gouverner et mit en œuvre un nouveau pouvoir présidentiel, implicite, celui d'acquérir de nouveaux territoires, déduit de la disposition constitutionnelle de négocier les traités. En 1809, lorsque Jefferson quitta le pouvoir, la Présidence s'était ouverte au peuple, devenant ainsi un acteur influent dans un débat politique

16. La seule disposition constitutionnelle sur cette question est l'Article 4, section 3 : « De nouveaux États peuvent être admis par le Congrès dans l'Union », traduit p. 1304 in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.* Aucune procédure d'acquisition n'est précisée.

national où le Congrès demeurait néanmoins la force motrice. Après Jefferson, en effet, le Congrès s'imposa vis-à-vis de la Présidence grâce au rôle grandissant du *Caucus* républicain. James Madison, successeur désigné de Jefferson, était aussi beaucoup plus dépendant du *Caucus* que son prédécesseur. Madison dut courtiser le leadership républicain du Congrès, un détour que Jefferson n'avait jamais eu à faire. Pour obtenir le soutien du *Caucus*, Madison fit un certain nombre de concessions en 1808 – notamment vis-à-vis de la faction anti-Jefferson, dirigée par John Randolph – et à nouveau en 1812 pour sa réélection – mais cette fois vis-à-vis des partisans du conflit avec la Grande-Bretagne. La passivité de Madison contre les faucons (*War Hawks*) du Congrès s'explique en partie par cette relation de dépendance en train de se construire entre le Leadership partisan du Congrès et le président. Néanmoins, Madison ne fut jamais une simple créature du Congrès. La séparation des pouvoirs joua à nouveau pour garantir l'indépendance présidentielle. En dépit du lien partisan, Madison put ainsi faire preuve d'autonomie, par exemple sur la question de la création d'une deuxième banque centrale en 1816 alors que certains Républicains y étaient opposés au nom d'une lecture stricte de la Constitution, muette sur la question bancaire. Son successeur, James Monroe, dernier représentant de la génération des fondateurs, fut lui aussi dans une position de relative dépendance par rapport à ce qu'on appelait dorénavant, au vu de son pouvoir de décision, le « King Caucus », sans que cela ne l'empêche de développer les pouvoirs de la Présidence. Ainsi en 1817 James Monroe signa un « accord exécutif » (*executive agreement*) avec la Grande-Bretagne, contournant l'obstacle sénatorial sur les traités. La formule de l'accord exécutif découle d'une distinction faite par la Constitution entre « pactes » et « accords »[17]. Si les « pactes » sont assimilés à des « traités » et doivent être ratifiés par le Sénat, rien de tel n'est vrai pour les « accords » qui, dès lors, sont un instrument présidentiel ne demandant aucune intervention législative. À l'origine, ces accords étaient conçus comme l'équivalent des « décrets » (*executive orders*) dans l'ordre interne. Ils étaient les instruments d'application des traités dûment ratifiés par le Sénat et ils s'inscrivaient dans le cadre de la mission exécutive de la Présidence. Mais la décision de Monroe en 1817 était d'une autre nature. L'accord signé avec la Grande-Bretagne portait sur une réduction des forces navales en présence sur les Grands Lacs, trois ans après le conflit qui avait opposé les deux pays. Il ne résultait pas d'un traité ratifié par le Sénat mais,

17. Article 1, section 10, clause 3 : « Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, [...] conclure un quelconque accord ou pacte avec un autre État [...] ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *ibidem*, p. 1298. Ce distinguo est purement américain et n'est pas reconnu par le droit international pour qui les deux instruments – accord ou pacte – sont identiques.

selon Monroe, des pouvoirs inhérents à l'Exécutif. En l'occurrence, Monroe considérait que cet accord s'inscrivait dans le cadre de son pouvoir constitutionnel de « commandant-en-chef » des forces armées. Tout comme Jefferson avait interprété son pouvoir de négociation des traités comme incluant l'acquisition de territoires, Monroe interprétait ici son pouvoir militaire comme incluant l'établissement d'accord avec des puissances étrangères. La décision était si audacieuse que Monroe, pris de scrupules, présenta au Sénat un traité en bonne et due forme un an plus tard, que la haute assemblée ratifia à la majorité des deux tiers. Mais le précédent, comme tous ceux posés par les présidents de la Dynastie de Virginie, eut des conséquences majeures, car les « accords exécutifs » sont maintenant un outil routinier de la diplomatie américaine.

Jusqu'en 1828, tous les présidents posèrent ainsi les bases d'une certaine autonomie dans leur tâche exécutive. Mais dans tous les cas, cette pratique constante tout au long des trente premières années de la jeune nation se fit en respectant les formes du républicanisme. La norme était que le Président restait d'abord et avant tout un exécutant de la volonté du Législatif, un « obligé » (*clerk*) du Congrès. Ses interventions, ponctuelles, n'en faisaient pas l'acteur politique principal. Toute forme publique de leadership présidentiel restait proscrite.

L'affirmation de la Présidence américaine et ses limites

Avec l'effacement progressif de la génération fondatrice et la généralisation du suffrage universel pour les citoyens blancs[18], les États-Unis rentraient dans une nouvelle période de leur histoire, celle dont Tocqueville fut témoin et qu'il immortalisa dans *De la démocratie en Amérique*. Les changements furent sensibles à tous les niveaux. Les catégories du débat public par exemple se modifièrent : la « république » et la « constitution » cédèrent du terrain devant la « démocratie » qui devint alors le maître mot dont se réclamaient de plus en plus de responsables. La pratique politique se modifia également. Les partis hérités de la fondation appartenaient au passé. Les Fédéralistes s'étaient dissous dans les années 1810 et les Républicains avaient perdu toute cohérence dix ans plus tard. Ils furent remplacés par un mouve-

18. À sa mort en 1836, James Madison était le dernier représentant de la génération des *Framers* de 1787. Avec son décès, le sempiternel débat sur les intentions des Pères Fondateurs commence puisqu'il n'y a plus personne pour témoigner de la volonté initiale des *Framers*. Sur la démocratisation à l'époque, voir A. Keyssar, *The Right to Vote*, *op. cit.*, p. 27-41.

ment « Jacksonien » qui devint, sous l'influence d'un des conseillers d'Andrew Jackson, Martin Van Buren, le Parti démocrate. Celui-ci est le premier parti « moderne » au monde, dans la mesure où il s'organisait autour d'une structure de militants dont l'objectif était la mobilisation électorale au bénéfice des candidats du parti. Le vieux modèle de partis de notables faisant jouer leurs réseaux locaux au moment de l'élection a vécu. La démocratie de masse dont Tocqueville a analysé les plis et les replis naît dans l'Amérique des années 1820-1830. Ce nouvel univers impliquait un changement de personnel. Les notables n'avaient plus la haute main sur le débat public et furent dépassés par la montée du *Common Man*. L'ère des fondateurs, souvent des patriciens héritiers de grandes familles fortunées, habillés à l'européenne, éduqués selon les canons du Vieux Monde était terminée. Jackson, un militaire issu de la Frontière, n'avait aucune éducation à part celle qu'il s'était donnée. Il incarnait la culture de l'Ouest, plus démocratique, mais aussi plus violente que celle représentée par la Dynastie de Virginie. Lors de la campagne de 1828, l'absence de tout séjour en Europe et de toute expérience antérieure au Congrès furent, pour Jackson, des arguments valorisants, alors que jusqu'ici ils auraient suffi à le disqualifier.

Ce nouveau contexte eut des conséquences institutionnelles majeures, car le tabou que constituait l'activisme politique du président tomba. À partir de 1828, Andrew Jackson n'hésita jamais à affirmer un leadership présidentiel au nom de sa légitimité démocratique[19], une attitude qui contrastait avec la pratique politique des quarante dernières années. L'intensité de cette rupture, revendiquée avec fierté par les Jacksoniens, s'expliquait en partie par le précédent de l'élection de 1824, qui avait fait l'objet d'une controverse animée puisqu'Andrew Jackson, bénéficiant d'une majorité relative, avait été écarté par le Congrès au bénéfice de John Quincy Adams[20]. Ce choix fut

19. Jackson fut d'ailleurs le premier président à obtenir le soutien de plus de la moitié du corps électoral. Jusqu'alors, la mobilisation électorale était faible. Aucun président avant 1828 n'avait été élu avec plus de 50 % des électeurs potentiels.

20. Lors de cette présidentielle déterminante, qui n'est pas sans points communs avec la crise de 2000, les quatre candidats appartenaient tous, nominalement, au vieux parti Républicain issu de la fondation. Pourtant, les rivalités géographiques et idéologiques étaient intenses. John Quincy Adams incarnait le Nord-Est, commercial et industriel ; il s'opposait à Andrew Jackson, représentant l'Ouest et le monde agricole. Les retours de l'élection plaçaient Andrew Jackson devant ses concurrents – à la fois en termes de voix et de votes au Collège Électoral. Mais sans majorité absolue au Collège Électoral, il revenait à la Chambre des Représentants de désigner le vainqueur. Au cours de ces négociations, John Quincy Adams réussit à obtenir le soutien du troisième candidat, Henry Clay, et fut finalement déclaré président par la chambre. Dans la foulée, il désigna Henry Clay comme Secrétaire d'État.

présenté par Jackson et ses partisans comme une manipulation éhontée. Pour eux, le « tripatouillage » (*corrupt bargain*) de 1824 était une preuve de la collusion des élites pour écarter un homme du peuple, Jackson. Ce dernier se lança dans la construction d'un parti politique à même de lui assurer le soutien populaire lors de l'élection suivante. La première victime de cette innovation fut le *King Caucus* Républicain du Congrès. Pour l'élection de 1828, les Jacksoniens mirent en place une convention spécifique pour désigner le candidat à la Présidence, contournant ainsi le canal traditionnel mais affichant leur volonté de transférer le choix du candidat à la base du parti et non pas aux membres du *Leadership*[21].

Jackson se présentait comme le champion des « petits », du peuple contre les élites, les « gros », renouvelant ainsi une rhétorique populiste caractéristique de la vie politique américaine. Lors de son premier message au Congrès en décembre 1829, Jackson déclara ainsi que « la majorité doit gouverner »[22] et qu'il lui revenait, en tant que représentant de cette majorité, de mettre en œuvre les politiques pour lesquelles il avait été élu. Dans le même texte, il proposa d'ailleurs un amendement à la Constitution afin de supprimer le Collège Électoral et le remplacer par une élection directe du président, une proposition reprise à nouveau en 1834, mais qui, à chaque fois, n'aboutit pas[23]. Néanmoins, Jackson revendiqua en permanence un mandat populaire pour gouverner en son nom propre, ce qu'il s'employa à faire jusqu'en 1836. La présidence jacksonienne illustre cette clé de lecture de la vie politique américaine qui fait de la démocratisation de la Présidence la condition de l'extension de ses pouvoirs. Mais cette évolution posait un problème institutionnel fondamental. En effet, pour la première fois dans l'histoire du pays, un conflit de légitimité opposa les deux pouvoirs élus, le Congrès et la Présidence. Tant que cette dernière se limitait à être le partenaire modeste d'un Congrès prééminent, la relation pouvait fonctionner sans anicroche. En revanche, à partir du moment où le président revendiquait un pouvoir personnel au nom de sa légitimité démocratique propre, l'articulation se grippait.

Jackson multiplia les initiatives pour renforcer son pouvoir, suscitant en retour une opposition féroce au Congrès. La confrontation avec le Législatif se noua tout particulièrement autour de l'enjeu de la Banque

21. À partir de l'élection de 1832, les conventions devinrent la pratique habituelle des deux partis pour désigner leurs candidats à la présidentielle.

22. La citation est tirée de son message au Congrès du 8 décembre 1829. Le texte est disponible sur le site du *Miller Center* de l'Université de Virginie : http://millercenter.org/president/jackson/speeches/speech-3632

23. Je renvoie là aussi au site du *Miller Center* de l'Université de Virginie : http://millercenter.org/president/jackson/speeches/protest-of-senate-censure

Centrale, dont la charte expirait en 1836. À cette occasion, il n'hésita pas à employer son veto en 1832 afin de bloquer le renouvellement de la charte. Le texte qui accompagnait le veto présidentiel condensait le populisme jacksonien. La Banque Centrale y était décrite comme une source de corruption des institutions nationales, une aristocratie financière en formation manipulant les élus en prétextant un impératif financier. Lesté d'une telle charge, le veto changeait de nature. Il devenait en effet une arme politique exercée par la Présidence pour imposer ses idées et dicter les termes du débat public. Jusqu'alors, les présidents avaient une conception bien plus limitée du veto qu'ils concevaient comme un moyen de protéger la Constitution contre des initiatives malheureuses du Congrès. Le veto n'était qu'un outil pour remplir leur obligation de protéger et défendre la Constitution. Seuls dix veto présidentiels « constitutionnels » furent décidés entre 1792 et 1822 et aucun ne fut renversé par le Congrès[24]. Jackson ne signa aucun veto pour des questions constitutionnelles ; ils furent tous motivés par des raisons politiques et idéologiques. Il s'agissait d'une révolution dans la dynamique institutionnelle puisque le Congrès se devait dorénavant de prendre en compte les options du président avant de voter. L'anticipation de la volonté présidentielle par les membres du Congrès devenait un paramètre de la vie politique.

La politisation du veto n'était que la première étape de la dégradation des relations entre le Congrès et Jackson. *King Andrew* fit usage de son pouvoir de renvoi des membres de l'Exécutif pour s'opposer à ses adversaires *whig*. Ceux-ci obtinrent une majorité au Sénat du 23e Congrès (1833-1835) et firent tout pour arrêter le démantèlement de la Banque Centrale exigé par Jackson. Devant le refus de son Secrétaire au Trésor, William Duane, de suivre le président dans sa tentative, Jackson le limogea sans consulter le Sénat. À la place de Duane, Jackson désigna Roger B. Taney, le futur président de la Cour suprême, alors que le Sénat n'était pas en session. Le recours

24. George Washington employa son veto à deux reprises, d'abord en 1792 contre une proposition de loi qui augmentait le nombre de représentants auquel chaque État a droit en fonction de sa population, et ensuite en 1797 contre un texte de loi portant sur l'organisation de l'armée (ce dernier étant parfois présenté comme une toute première utilisation « politique » du veto). Ni John Adams ni Thomas Jefferson n'eurent recours au veto. Madison en revanche fut plus actif avec sept veto, tous motivés par des raisons constitutionnelles, par exemple une loi subventionnant les Églises protestantes en violation du 1er Amendement et une autre portant sur des grands travaux que Madison jugeait en dehors des pouvoirs du Congrès. Le dixième veto de constitutionnalité fut décidé par James Monroe en 1822, là aussi pour s'opposer à des aménagements intérieurs du territoire qui ne relevaient pas du pouvoir fédéral.

à cette procédure, pourtant inscrite dans la Constitution[25], fut perçu comme la confirmation de l'autoritarisme présidentiel. Dès l'ouverture de la session suivante, en décembre 1833, Taney fut rejeté ; mais, entre-temps, les fonds de la Banque Centrale avaient été transférés dans les banques fédérées. L'objectif présidentiel était atteint.

En réaction, les principaux leaders du Congrès, Henry Clay, Daniel Webster et John C. Calhoun – le « Grand Triumvirat » selon l'expression consacrée[26] – utilisèrent toutes les ressources à leurs dispositions pour contrer l'autoritarisme de ce général qui, en jouant de sa popularité, était en train d'étendre son pouvoir personnel au détriment de l'équilibre constitutionnel. Ils se posèrent en défenseur de la Constitution face aux empiètements sans précédent de Jackson. En mars 1834, pour la première et seule fois de son histoire, le Sénat adopta une « motion de censure » contre Jackson par une majorité de 26 voix contre 20, une décision qui n'avait aucune base dans la Constitution, mais qui exprimait l'outrage de la majorité *whig*. L'affrontement partisan – et sans doute aussi personnel – se doublait d'un argument constitutionnel. Pour Clay et ses alliés *whig*, le Congrès avait le droit d'interdire au Secrétaire au Trésor de manipuler à sa guise les fonds de la Banque Centrale, au titre de son autorité constitutionnelle sur le budget. C'était là une conception traditionnelle, qui faisait des membres de l'Exécutif, y compris le président, de simples exécutants de la volonté du Congrès. Jackson, à l'inverse, considérait que le président, seul responsable fédéral à bénéficier de la légitimité populaire nationale, devait exercer son autorité sur l'ensemble de l'Exécutif, sans interférences extérieures. Le conflit fut tranché par les urnes lors des *midterms* de 1834. Les *whigs* perdirent leur majorité à la chambre haute et quelques années plus tard, en 1837, la majorité « démocrate » (le nouveau nom des Jacksoniens) effaça la résolution de censure du *Congressional Record*, la retranscription officielle des débats. Ce jour-là, Henry Clay se présenta devant ses collègues habillé en noir pour porter le deuil de la Constitution et déclara : « Le Sénat n'est plus pour des hommes honnêtes »[27]. L'épisode, fameux, ne changeait pourtant rien à l'essentiel. Non seulement Jackson avait réussi à démanteler la Banque Centrale, mais il con-

25. Article 2, section 2, clause 3 : « Le Président aura le pouvoir de pourvoir à toutes les vacances qui viendraient à se produire dans l'intervalle des sessions du Sénat, en accordant des commissions qui expireront à la fin de la session suivante ». Traduit in E. Zoller *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1301.

26. L'expression est tirée du titre de l'ouvrage de Merrill D. Peterson, *The Great Triumvirate : Webster, Clay and Calhoun*, New York, Oxford University Press, 1987.

27. « The Senate is no longer a place for decent men » : le discours d'Henry Clay du 16 janvier 1837 est disponible sur le site de la Librairie du Congrès : http://memory.loc.gov/cgi-bin/ampage?collId=llrd&fileName=026/llrd026.db&recNum=222.

firmait la mainmise présidentielle sur les membres de l'Exécutif. Plus important encore, il introduisait le leadership présidentiel comme une dynamique indépendante au sein des pouvoirs fédéraux. Pour la première fois de l'histoire de la jeune république, le titulaire de l'Exécutif avait revendiqué un mandat populaire et s'était comporté en acteur politique autonome par rapport aux deux autres pouvoirs. En huit ans à peine, Jackson avait réussi à donner une dimension nouvelle au pouvoir présidentiel. Mais cette innovation fut vécue comme une détérioration, voire comme une corruption, par la quasi-totalité des esprits éclairés de l'époque. En 1834, le Juge à la Cour suprême Joseph Story, opposant déclaré de Jackson, alla jusqu'à écrire : « Même si formellement nous vivons en république, nous sommes dans les faits soumis à l'autorité absolue d'un seul homme »[28]. Dans la tradition politique nationale, Jackson, par ailleurs propriétaire d'esclaves et responsable de nombreux massacres d'Indiens, n'est pas un président que l'on célèbre : absent sur le *Mount Rushmore*, il l'est aussi au Panthéon des grands présidents.

Dans les vingt ans qui suivirent, l'activisme présidentiel redevint un tabou. Il ne trouve ses lettres de noblesse qu'à l'occasion du drame de la guerre de Sécession avec Abraham Lincoln. De tous les présidents du XIX^e^ siècle, Lincoln est le seul à avoir réussi à donner un sens nouveau à la fonction présidentielle sans susciter, en retour, de critiques cinglantes. Les circonstances exceptionnelles de dissolution de l'Union elle-même, le statut de « sauveur de la nation » acquis par Lincoln, la fin de l'esclavage, tout ceci explique que Lincoln soit considéré en règle générale comme le plus grand et le plus populaire de tous les présidents du pays. Mais ces jugements rétrospectifs ne répondent pas à la question de savoir pourquoi, dès le début de la crise sécessionniste, en 1860-1861, l'action présidentielle n'a été contestée par personne. L'argument selon lequel l'action présidentielle ressortait des pouvoirs constitutionnels de « commandant-en-chef » des forces armées, ce qui en garantissait la légitimité, est insuffisant. Quant à dire que Lincoln aurait saisi l'occasion de la sécession pour placer le 37^e^ Congrès devant un fait accompli lors de sa première réunion en juillet 1861, c'est une lecture qui ne tient pas compte de l'activité du Congrès, notamment par le vote de la résolution Crittenden et les enquêtes de la « Commission sur la Conduite de la Guerre » (*Joint Committee on the Conduct of the War*)[29]. Le renforcement

28. Joseph Story est cité par A. Schlesinger in *The Imperial Presidency*, *op. cit.*, p. 35 : « Though we live under the form of a republic we are in fact under the absolute rule of a single man ».

29. En mars 1861, seul le Sénat du 37^e^ Congrès est réuni pour écouter le message du nouveau président. La session extraordinaire de juillet 1861 rassembla les deux chambres avec un Parti démocrate très affaibli puisque dépourvu de sa branche sudiste. Les initiatives présidentielles furent ratifiées sans difficultés pendant cette session spéciale. La

de l'Exécutif pendant le conflit ne ressort ni de la seule conduite de la guerre ni d'une passivité supposée du Congrès. L'apport de Lincoln à la construction de la Présidence réside ailleurs, dans sa justification d'un pouvoir présidentiel autonome en tant que gardien de la Constitution. Il s'inscrivait ainsi dans la lignée de tous ses prédécesseurs – à l'exception peut-être de Jackson – puisqu'il revendiquait, à l'instar des représentants de la Dynastie de Virginie, un rôle de protecteur du texte fondamental. Mais à l'inverse d'un Washington ou d'un Madison, qui, dans le pire des cas, utilisèrent leur veto pour imposer leur interprétation de la Constitution, Lincoln eut à faire la guerre pour « préserver », « protéger » et « défendre » la Constitution.

Lincoln, le garant de la Constitution, légitimait ainsi son statut d'exécutant de la volonté originelle de la nation, telle qu'exprimée dans le texte de 1787. La rhétorique politique et constitutionnelle utilisée par Lincoln dès mars 1861 était tout à fait traditionnelle, voire modeste dans ses objectifs, ce qui paraît normal étant donné qu'il fut *whig* avant de devenir républicain et qu'il ne dut son émergence au sein du GOP qu'à sa prudence vis-à-vis des *boss*. Ce fut la situation d'urgence qui donna à Lincoln un champ d'action inimaginable pour ses prédécesseurs. Au moment où la sécession fut déclarée, le Congrès ne siégeait pas. Lincoln ne convoqua pas de session extraordinaire dès avril 1861, au moment de la seconde vague de sécession, mais plus tard, en juillet. Il n'attendit pas non plus que le Congrès lui donne l'autorisation d'agir puisque de mars à juillet 1861, Lincoln augmenta les effectifs de l'armée sans s'assurer du vote budgétaire au Congrès, décida seul d'effectuer ou pas les dépenses votées par le Congrès (*impoundment*), et multiplia les dépenses non-autorisées. Lincoln suspendit de sa propre autorité l'*Habeas Corpus* constitutionnel dans le Maryland dès avril 1861, alors que le consensus de l'époque était que seul le Congrès pouvait le décider[30]. Il n'y eut jamais ni déclaration de guerre ni mandat explicite du Congrès pour mener le conflit. Lincoln prit les devants et se mit, seul, à exercer des pouvoirs d'urgence. James Bryce, un observateur britannique de la vie

---

« résolution Crittenden », du nom d'un représentant du Kentucky, fut adoptée au même moment à une majorité très importante pour fixer des buts de guerre limités à la restauration de l'Union mais sans parler de la fin de l'esclavage. En décembre 1861, le Congrès mit en place le *Joint Committee on the Conduct of the War*, qui fut l'outil du contrôle législatif sur l'Exécutif. Je renvoie sur ce sujet au chapitre de Mark E. Neely Jr., « The Civil War Congress », p. 207-223, in Julian E. Zelizer (dir.), *The American Congress. The Building of Democracy*, Boston, Houghton Mifflin, 2004.

30. « Le privilège de l'ordonnance d'*habeas corpus* ne sera pas suspendu, sauf lorsqu'en cas de rébellion ou d'invasion l'ordre public l'exigerait », traduction in E. Zoller, *Grands arrêts, op. cit*., Article 1, section 9, clause 2, p. 1297. Le texte ne précise pas qui doit décider de la suspension.

politique américaine dans les années 1880, a d'ailleurs écrit que Lincoln « a exercé plus de pouvoir que n'importe quel Anglais depuis Oliver Cromwell »[31]. Tous les grands textes associés à la présidence Lincoln sont des décrets présidentiels (*executive orders*) sur lesquels le Congrès n'eut jamais à se prononcer. L'exemple le plus fameux est celui de la Proclamation d'Émancipation (*Emancipation Proclamation*), qui fut une initiative présidentielle fondée sur son statut constitutionnel de commandant-en-chef. Ce précédent fut fondamental en ce qu'il donna une nouvelle dimension au leadership présidentiel. Protecteur de la Constitution, voix de la nation, le président assumait aussi un troisième rôle, celui de libérateur. Lincoln usait en effet de son pouvoir personnel pour émanciper une minorité opprimée. Le renversement des conceptions américaines traditionnelles à l'époque était majeur. Jusque-là, l'héritage de la fondation avait prédominé et faisait du président un monarque en puissance, voire un tyran. Les libertés étaient locales et les menaces autoritaires nationales. Le chef de l'Exécutif était un danger potentiel pour les libertés républicaines, surtout s'il jouait de sa popularité personnelle pour revendiquer un mandat populaire et se poser en porte-parole de la majorité. C'était là ce que le précédent jacksonien avait confirmé. Avec Lincoln, les perceptions changèrent. Le président devint un protecteur des libertés, non seulement en préservant la Constitution, mais aussi en étendant les garanties qu'elle contient à une minorité qui en était jusqu'alors écartée. C'est un virage fondamental qui déplace les clivages traditionnels hérités de la fondation et qui, par extension, change la perception sur l'ensemble des institutions fédérales. Si Jackson avait décrédibilisé l'activisme présidentiel, Lincoln le restaure aux yeux de la nation. Tous les présidents, quel que soit leur parti, qui, plus tard, construiront la Présidence moderne, se revendiquèrent de Lincoln. Il y a là plus qu'une simple commémoration consensuelle. Abraham Lincoln a achevé le processus de « républicanisation du Prince » entamé par les Pères Fondateurs. Il a légitimé le pouvoir présidentiel auprès de l'opinion.

Mais l'autonomie totale dont Lincoln bénéficia était le produit des circonstances exceptionnelles : avec la fin du conflit et l'assassinat du président en avril 1865, ce fut aussi la fin de l'autonomie présidentielle. Les trente ans qui suivirent furent marqués par un effacement spectaculaire de la Présidence et un retour en force du Congrès, à l'image de ce qui s'était déjà produit après le départ de Jackson. Comme l'a écrit un des meilleurs politistes américains, Theodore Lowi, « En 1875, personne n'aurait su qu'il y avait eu

31. James Bryce, *The American Commonwealth*, 2 volumes, Indianapolis, Liberty Fund, 1995 (éd. orig. 1888). La citation est p. 61 du volume 1, « [Lincoln] wielded more authority than any single Englishman since Oliver Cromwell ».

un Lincoln »[32]. Les présidences de Jackson et de Lincoln ne furent que des éclairs dans le ciel politique de l'époque. Elles jetèrent une lumière crue sur le potentiel de la Présidence mais l'activisme de ces deux présidents ne fut pas repris par leurs successeurs. Tocqueville suggérait déjà en 1835 que les présidents venant après Jackson seraient faibles[33], et comme souvent, le jeune aristocrate français avait vu juste. Martin Van Buren, de 1837 à 1841, fit face à une profonde crise économique et fut battu par les *whigs* dès 1840. Plus tard, entre 1865 et 1868, Andrew Johnson perdit le combat institutionnel avec le Congrès.

Les facteurs explicatifs déjà évoqués, le « trauma » des présidences Jackson et Johnson, la persistance de la tradition *whig*, l'assassinat de Lincoln, le caractère exceptionnel de la Guerre Civile, se combinèrent à un dernier, la place prise par les partis politiques. Le Parti démocrate eut un rôle de pionnier, repris par le Parti républicain en 1854. Initialement conçu par Jackson et Martin Van Buren comme un outil de conquête de pouvoir et d'organisation de la légitimité populaire, le Parti démocrate devint le premier parti de masse – reposant sur un appareil militant – au monde. Les Jacksoniens, dans les années 1820, créèrent ni plus ni moins que la future matrice des partis contemporains dans toutes les démocraties occidentales. Cet outil démocratique de conquête du pouvoir avait néanmoins un coût : Jackson se devait de rétribuer ses militants pour s'assurer de leur fidélité et continuer à diriger le parti. C'est pourquoi Jackson renforça son pouvoir personnel comme leader partisan. Il fut ainsi à l'origine de la généralisation de la pratique des « dépouilles » (*spoils system*) : « To the victor go the spoils »[34], une doctrine aux accents militaires afin de placer ses amis poli-

32. « By 1875, you would not know there had been a Lincoln » : Theodore Lowi est cité in Marc Landy, Sidney M. Milkis, *American Government. Balancing Democracy and Rights*, New York, Cambridge University Press, 2nd éd. 2008, p. 388.

33. Dans *De la démocratie en Amérique*, Tocqueville qualifie Jackson de personnage au « caractère violent » et à la « capacité moyenne » (p. 380, volume 1 dans l'édition Garnier-Flammarion de 1981). Il explique un peu plus loin que la concentration du pouvoir personnel sous Jackson ne doit pas masquer l'affaiblissement constitutionnel de la Présidence dans le contexte de la menace de sécession : « Le pouvoir du général Jackson augmente donc sans cesse ; mais celui du président diminue. Dans ses mains le gouvernement fédéral est fort ; il passera énervé à son successeur » (p. 517, volume 1).

34. Le *Safire's Political Dictionary*, *op. cit.*, p. 692 indique que la première utilisation politique du terme remonterait à 1812, lors d'un débat dans la Chambre des Représentants du Massachusetts. L'expression fait référence au partage du butin par les soldats après une bataille. Jefferson, le premier président partisan, avait déjà volontiers eu recours à cette méthode, qui se généralisa surtout après Jackson. Celui-ci renvoya à peine 9 % des fonctionnaires fédéraux au bout d'un an ; au total, durant ses deux mandats,

tiques à tous les échelons de l'administration centrale. L'État fédéral fut transformé par le président en ressource pour son parti. Le patronage fut l'outil par lequel le président s'assurait la fidélité de ses troupes. La mise en œuvre de cette pratique fut d'autant plus aisée que le contexte américain de démocratie et de méfiance instinctive contre l'État fédéral fut utilisé par les Jacksoniens dans une rhétorique populiste et égalitariste. Ce que nous percevons comme de la corruption se voulait en fait la mise en œuvre du principe cardinal des Jacksoniens : « les mêmes droits pour tous et aucun privilège »[35]. Dans son premier message annuel au Congrès, Jackson décréta en effet la simplicité fondamentale du métier de fonctionnaire et la possibilité pour n'importe quel citoyen de l'assumer : « les devoirs des membres de la fonction publique sont, ou au moins peuvent devenir, tellement rudimentaires et simples qu'une intelligence moyenne peut parfaitement s'en acquitter »[36]. En dénonçant les fonctionnaires fédéraux comme une aristocratie illégitime, en réclamant « l'ouverture » de l'État fédéral au peuple, les Jacksoniens purent faire accepter la purge de l'ensemble de la fonction publique fédérale, ce qui ouvrit la voie à une subordination grandissante de l'administration centrale aux impératifs partisans au fur et à mesure des élections. La généralisation de cette pratique du patronage dans les trente ans qui suivirent donnait aux partis une assise institutionnelle très importante[37].

Dans ces conditions, les candidats à la présidentielle furent des hommes d'appareil, choisis par les membres de la convention pour faire l'unanimité du parti et de moins en moins pour leurs capacités de leadership. De plus en plus souvent, et jusqu'à la fin du XIX^e^ siècle au moins, les candidats aux élections furent désignés en fonction de leur degré de subordination

---

20 % de la fonction publique fédérale fut affectée. À titre de comparaison, Benjamin Harrison (1888-1892), quelques décennies plus tard, remplaça 31 000 fonctionnaires des postes (sur 55 000) au bout d'un an au pouvoir. Jackson demeure néanmoins le premier président à avoir revendiqué – et normalisé – le patronage présidentiel.

35. La citation (*equal rights to all and special privileges to none*) est attribuée à Thomas Jefferson. Mais les Jacksoniens, qui se présentaient très volontiers comme les héritiers de l'auteur de la Déclaration d'Indépendance, reprenaient ses déclarations à leur compte.

36. Message d'Andrew Jackson au Congrès en date du 8 décembre 1829 : « the duties of all public officers are, or at least admit of being made, so plain and simple that men of intelligence may readily qualify themselves for their performance ». Le texte est disponible sur le site du *Miller Center* (Université de Virginie) : http://millercenter.org/president/jackson/speeches/speech-3632.

37. Les Républicains reprirent la pratique à leur compte sans hésiter au vu des bénéfices du patronage : celui-ci permettait de consolider l'appareil du parti et de s'assurer le soutien d'acteurs clés. Lincoln, lui-même un simple homme de parti choisi par des *boss* qui le considéraient terne, géra de façon exemplaire le patronage.

aux attentes du parti : ils devaient d'abord et avant tout être des figures consensuelles entre toutes les composantes de l'appareil. Ainsi, le renforcement des partis, qui avait permis d'ancrer la Présidence dans la société civile et ce faisant, lui avait fourni une légitimité populaire suffisante pour faire face au Congrès, généra à son tour un autre type de contrainte, partisane cette fois, qui brida pendant plusieurs décennies l'autonomie des présidents. James Bryce, en 1888, se posait la question de savoir pourquoi de grands hommes n'étaient jamais choisis président. La réponse, évidente, résidait dans la mainmise des partis sur la vie politique[38]. Les présidents, devenus des créatures de leur instrument, considéraient que l'essentiel de leur activité était de renforcer la structure qui leur avait permis d'être élus en distribuant les postes. Cette pratique se greffait presque naturellement sur la vieille conception *whig* d'une Présidence modeste, de sorte que les présidents de la fin du XIX^e^ siècle n'ont laissé que fort peu de traces dans la mémoire collective, qu'ils soient Républicains ou Démocrates. La vie politique de la fin du XIX^e^ siècle était donc prise dans un cercle vicieux puisque les réformes ne pouvaient naître au sein du binôme national formé par les Démocrates et les Républicains. Un candidat qui aurait déclaré être opposé à l'ordre établi n'aurait jamais été désigné pour la présidentielle. Une fois élu, le nouveau président s'appliquait d'abord à mettre en œuvre la besogne que sa base partisane attendait de lui. L'impératif était identique pour les Républicains et les Démocrates, de sorte que les différences idéologiques entre les deux bords devenaient flous.

La consécration de la Présidence

Le XX^e^ siècle voit l'affirmation définitive de la Présidence. À partir des années 1900, et comme le rappelle le grand constitutionnaliste Edward S. Corwin, « faire l'histoire de la Présidence est faire l'histoire de

38. J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.* : « Why are Great Men Not Chosen President » : il s'agit du titre du chapitre 8 dans le volume I. Notons que l'émergence des partis et leur domination sont des facteurs ayant entraîné la naissance de la science politique moderne afin de décrire le grand tournant qui était en train de s'opérer. James Bryce fut l'un de ces pionniers, tout comme Moisei Ostrogorski avec *La démocratie et les partis politiques* en 1902. Ainsi, dans les vingt dernières années du XIX^e^, une première génération de politistes, sutout en Grande-Bretagne et aux États-Unis, mit en lumière le rôle inédit joué par les partis politiques. Structure issue de l'exigence démocratique, le parti semblait alors se retourner mécaniquement contre elle, ce qui interpella une grande part de la communauté intellectuelle de l'époque.

l'accroissement de ses pouvoirs »[39]. Après les frémissements de leadership que constituaient les présidences de Grover Cleveland (1888-92 puis 1892-96) et de William McKinley (1896-1901), celles de Theodore Roosevelt (1901-1909), de Woodrow Wilson (1912-1920) et de Franklin Roosevelt (1932-1945) construisirent l'institution présidentielle moderne, celle qui est aujourd'hui la force agissante de la vie politique du pays.

Les précédents d'Andrew Jackson et d'Abraham Lincoln indiquaient déjà que la clé de ce renforcement se trouvait dans la captation de la légitimité populaire par l'Exécutif. Et c'est bien ce mode de développement qui fut repris par les trois bâtisseurs de la Présidence contemporaine qui, tous, furent aussi de grands réformateurs. Le lien direct que le titulaire de l'Exécutif cultive avec l'opinion publique et dont il peut se prévaloir afin de rallier les bonnes volontés autour de ses idées, notamment, dans ces premières décennies du XX^e^ siècle, autour d'une exigence de réformes sociales et économiques, fut le soubassement de l'évolution présidentielle du régime politique américain. Ce que Jackson avait tenté d'imposer, l'idée que le président, en tant que représentant direct du peuple, a la légitimité pour gouverner, est devenu la norme définitive à la mort de Franklin Roosevelt, en 1945. Mais comment ce lien, décrédibilisé et rejeté par une majorité d'Américains à la fin du XIX^e^ siècle, s'est-il construit aussi vite, en quelques décennies, au point de devenir la pierre d'angle de la vie politique nationale ?

La première explication réside dans l'effrondement du « régime des partis », pour emprunter une expression tirée du contexte français, hérité du XIX^e^ siècle. Prisonniers d'une logique de patronage fondamentalement conservatrice, le duopole républicain/démocrate était incapable de traiter les problèmes de la nation qui allaient pourtant en s'aggravant. Les mutations exceptionnelles de la société américaine de l'époque – la révolution industrielle et son coût social, la fin de la « Frontière » en 1890, l'immigration massive, l'instabilité financière, pour ne citer que les plus évidents – étaient tout simplement ignorées. Un tel décalage, grandissant, entre la sphère politique et la société n'était pas tenable. La sclérose partisane – et institutionnelle, qui en est la conséquence – préparait l'émergence d'un puissant mouvement de contestation. Le Populisme des années 1890 puis le Progressisme de la première décennie du XX^e^ siècle furent les principales illustrations de ce besoin de réforme après les décennies de stagnation politique qui suivirent la guerre de Sécession. Durant les mandats de Theodore Roosevelt, entre 1901 et 1909, les Progressistes réussirent à briser le monopole des partis en instaurant de nouvelles pratiques politiques visant à re-

39. Edward S. Corwin, *The President. Office and Powers. History and Analysis of Practice and Opinion*, « the history of the presidency has been a history of aggrandizement », New York, New York University Press, 1940, p. 354.

donner le pouvoir au peuple en contournant les intermédiaires que constituaient les cadres du parti. C'est ainsi que les élections primaires firent leur apparition pour désigner les candidats aux élections, et de même, de nombreux États, notamment à l'Ouest du pays, expérimentèrent des pratiques de « démocratie directe », comme le référendum, mais aussi l'initiative populaire (*proposition*) et la « révocation » (*recall*) des élus[40]. Dans ces conditions, les structures partisanes traditionnelles furent affaiblies avec comme conséquence immédiate que l'impératif du patronage ne pesa plus autant sur les élus, notamment le président. Celui-ci était au contraire en position de renverser la dynamique régulière, celle qui le transformait en pourvoyeur de patronage fédéral pour le plus grand bénéfice de ses soutiens dans l'appareil, pour imposer ses alliés politiques au sein du parti et ainsi asseoir son autorité propre. Le parti redevint alors ce que Jackson avait envisagé en son temps, c'est-à-dire un véhicule pour conquérir le pouvoir (gagner les élections) et légitimer l'action présidentielle. Cette tendance est au cœur de la dynamique présidentielle, car la montée de la Présidence est allée de pair avec un affaiblissement des partis. Ces derniers deviennent des partenaires subordonnés qui sont « activés » au moment des élections et que le président utilise ensuite pour placer ses amis. À l'inverse du XIX^e^ siècle, où les partis instrumentalisaient le président en le réduisant à une fonction de gestionnaire du patronage, la pratique moderne se caractérise par une instrumentalisation électoraliste des partis pour le plus grand bénéfice des présidents, ce qu'un observateur contemporain a résumé sous l'appellation de « prédation »[41]. La levée de la contrainte partisane – et sa lente transformation en appendice du pouvoir présidentiel – permit le plein développement de l'institution présidentielle, même si les présidents restèrent des pourvoyeurs classiques de patronage au moins jusqu'à Franklin Roosevelt.

Le second facteur explicatif tient à l'avantage structurel de l'unité pour pouvoir réagir rapidement face aux crises, tout particulièrement en politique étrangère. Dans le numéro 70 du *Fédéraliste*, Hamilton célébrait « l'énergie » exécutive en soulignant tous les avantages de l'exécutif unitaire que les conventionnels de Philadelphie, sous l'impulsion de James Wilson, avaient adopté. Pour Hamilton, l'unité contribuait à l'énergie en permettant, le cas échéant, de

40. La bibliographie sur ces points est immense. Je me contente ici de renvoyer à Sidney M. Milkis, *Theodore Roosevelt, the Progressive Party, and the Transformation of American Democracy*, Lawrence, University Press of Kansas, 2009. Cet ouvrage comporte une bibliographie qui couvre différents aspects du Progressisme.

41. Daniel J. Galvin, *Presidential Party-Building*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2010, p. 4-10.

faire preuve de « décision, d'activité, de secret et de diligence »[42]. Cette intuition fondatrice fut confirmée par le développement historique de l'institution présidentielle, dont Arthur Schlesinger fit la chronique dans son ouvrage de 1974, *The Imperial Presidency*. Les crises, nationales comme internationales, jouèrent à l'avantage de l'Exécutif. Qui plus est, leurs conséquences furent cumulatives. Aucun président n'est revenu sur les acquis de ses prédécesseurs. Les présidences de guerre, comme celles de Woodrow Wilson et de Franklin Roosevelt, furent caractérisées par une omniprésence de la figure du président, ce dernier jouant à lui seul les rôles d'un chef de gouvernement et d'un chef d'État. Les évolutions internationales au XX^e^ siècle ne firent que renforcer cette tendance. Au fur et à mesure de l'implication grandissante des États-Unis dans la définition de l'ordre mondial, le président prit une importance de plus en plus grande, non seulement en tant que visage de la nation, mais aussi en tant qu'acteur constitutionnel prépondérant dans la conduite de la politique étrangère du pays. De même, les présidences réformatrices de Theodore à Franklin Roosevelt, en passant par Woodrow Wilson, furent aussi caractérisées par un fléchissement présidentiel considérable des institutions. Les années Roosevelt, entre 1932 et 1945, constituent ainsi un concentré des opportunités offertes à la Présidence : la conjonction de la crise économique et de la crise internationale fit du *New Deal* un exemple paradigmatique du potentiel de la Présidence face à la multiplication des situations d'urgence. Après les épreuves du chômage de masse et de la guerre, le président semblait même avoir acquis, aux yeux de l'opinion, un statut de détenteur de l'intérêt général face à un Congrès qui faisait piètre figure. Là aussi, le précédent du *New Deal* est incontournable. Il a contribué à une image fort négative du Congrès : incapable de se coordonner pour faire face à la crise de 1929, laissant ainsi le champ libre à la Présidence, le Congrès était par ailleurs aux mains de Démocrates sudistes dont la principale préoccupation semblait être d'empêcher la lutte contre le lynchage. Si la Présidence représentait bien « l'énergie », le Congrès était synonyme d'enlisement, d'apathie et d'inaction. C'est une perception que l'on retrouve encore trente ans plus tard, lorsque Samuel Huntington, un des politistes les plus connus aux États-Unis, rédigea un essai dans lequel il expliquait la profonde inadéquation du Congrès qui, selon lui, rendait nécessaire une refonte

42. Sur la motion de James Wilson le 1^er^ juin 1787, voir M. Farrand, *Records*, *op. cit.*, vol. 1, p. 62-75. Le texte du numéro 70 du *Fédéraliste* est disponible in R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, vol. 1, p. 449 : « Decision, activity, secrecy, and dispatch will generally characterize the proceedings of one man in a much more eminent degree than the proceedings of any greater number ».

radicale de son fonctionnement[43]. À le lire, le Congrès était demeuré à l'écart des évolutions nationales et restait une institution atomisée, décentralisée, tournée vers les intérêts locaux et en définitive incapable d'agir comme le devrait le Législatif d'une superpuissance dotée de responsabilités internationales. Le Congrès n'a ici plus rien à voir avec l'auguste assemblée républicaine, pierre angulaire des institutions nationales, dont parlaient les Pères Fondateurs. Bien loin d'être le porte-parole de l'intérêt national, le Congrès n'est plus qu'un simple relais des préjugés les plus étroits. Il est au mieux une force de résistance aux avances d'une Présidence conquérante, ce que capture le constat trop souvent fait selon lequel « le président propose & le Congrès dispose ». Ce cliché est né avec le Progressisme des années 1900. Il semble calqué sur un rapport de séduction bien traditionnel, qui fait du Congrès le partenaire passif, souvent indécis, et toujours manipulable d'un président qui déploie ses idées, son pouvoir et sa popularité pour arriver à ses fins. Dans ce rapport, inégal, le président bénéficie de l'avantage structurel de l'unité, de sorte que le combat institutionnel est biaisé en faveur de l'Exécutif.

C'est donc l'autonomie dans l'action qui caractérise la Présidence moderne. La Présidence se dote des moyens d'agir pour gouverner. Elle n'était plus depuis Andrew Jackson une simple « autorité exécutive ». *Old Hickory*, un surnom qui illustrait la dureté du personnage, comme du vieux noyer, avait démontré que la Présidence était un pouvoir au moins égal à celui du Congrès. Les bâtisseurs de la Présidence moderne, et notamment Franklin Roosevelt, en firent une institution. Les clés de cette transformation sont au nombre de deux. D'abord la légitimation du leadership présidentiel comme expression de la volonté populaire ; ensuite la création d'une fonction publique propre à la Présidence. Ces deux caractéristiques fondamentales se retrouvent, à des degrés divers et selon des modalités différentes, dans les présidences de Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson et Franklin Roosevelt.

Si la chronologie fait de Theodore Roosevelt le premier des trois à avoir construit la Présidence moderne, c'est Woodrow Wilson qui l'a théorisée le premier. Ses écrits universitaires – Wilson demeure le seul président américain possédant un doctorat (*PhD*) – témoignent de sa volonté de créer un véritable leadership au sein des institutions nationales, notamment sa série de conférences publiées en 1908 sous le titre *Constitutional Government in*

43. Samuel P. Huntington, « Congressional Response to the Twentieth Century », p. 6-38 in *The Congress and America's Future*, David B. Truman (dir.), Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1965.

the United States[44]. Wilson y présentait la séparation des pouvoirs comme un reliquat passéiste, une pâle copie des institutions britanniques avant leur tournant parlementaire. Il en concluait alors que ce cadre dépassé pouvait être contourné par le recours au parti politique, exactement comme en Grande-Bretagne. Wilson opposait ainsi la « théorie littéraire » de la Constitution, un simple textualisme, à la « théorie darwinienne », fondée sur la réalité de l'évolution politique et sociale. La première était pour lui un carcan démodé qui ne pouvait que s'adapter aux faits ou alors risquer de disparaître[45]. Mais d'où proviendrait le leadership nécessaire pour enclencher une telle évolution ? Si la pratique de l'époque incitait à voir le Congrès comme source potentielle de ce leadership – par le biais du *Speaker* p.ex. – Wilson faisait figure d'exception en décrivant le Congrès comme une institution incapable de se coordonner[46]. Dès 1885, Wilson semblait considérer que la Présidence aurait un rôle décisif dans la définition d'un leadership national, un choix confirmé lors de la publication de sa série de conférences en 1908. Il n'y avait alors plus de doutes dans son esprit : le leadership était présidentiel. Grâce à son parti, le président était capable de dépasser le vieux cadre rigide de l'équilibre des pouvoirs afin de construire un gouvernement à la fois efficace et légitime. Pour Wilson, le président devait devenir un chef de parti, leader de sa majorité au Congrès et définissant les termes du débat politique national. La Présidence n'était pas pour lui cette institution étriquée voulue par le whiggisme traditionnel, mais recelait au contraire le potentiel de leadership nécessaire pour desserrer l'étau des *checks and balances* :

---

44. En ce sens, Wilson est sans doute le dernier grand représentant de cette tradition américaine d'hommes politiques réfléchissant sur les conditions d'exercice de leur métier et qui relie, malgré toutes leurs différences, des figures historiques aussi importantes que Jefferson, Madison, Calhoun, et Wilson.

45. W. Wilson, *Constitutional Government*, *op. cit.*, p. 55-56 : « Ceux qui ont fabriqué la Constitution élaborèrent un gouvernement fédéral fondé sur une théorie de freins et de contrepoids qui visait à limiter le mouvement de chacune des pièces de sorte qu'aucune ne puisse devenir dominante ; mais aucun gouvernement ne peut fonctionner avec succès à partir d'une vision si mécaniste [...]. Le problème de cette perspective est que le gouvernement n'est pas une machine mais une chose vivante. [...] Sa logique est celle de Darwin et non de Newton » (*The makers of the Constitution constructed the federal government upon a theory of checks and balances which was meant to limit the operation of each part and allow no single part a dominating force. [...] The trouble with the theory is that government is not a machine but a living thing. (..) It is accountable to Darwin, not Newton*).

46. W. Wilson, *Congressional Government*, *op. cit.* Selon lui, « [au Congrès] personne ne pense à agir de concert » (*there is no thought of acting in concert*, p. 59) et le Congrès est une « masse informe d'éléments discordants » (*disintegrate mass of jarring elements*, p. 145).

« Le président est libre de devenir aussi grand qu'il le souhaite : la loi, tout comme sa conscience, le lui permettent »[47].

C'est armé de ces convictions que Woodrow Wilson entra à la Maison Blanche en mars 1913. Durant ses deux mandats, il tenta de mettre en pratique ses conceptions en faisant du Parti démocrate un relais pour la mise en œuvre du programme présidentiel. Il enregistra ainsi de nombreux succès législatifs, notamment pendant ses six premières années où les Démocrates étaient majoritaires dans les deux chambres. Il sut utiliser à plein les canaux d'un parti qui accepta de rationaliser son fonctionnement dans les chambres afin de faciliter l'adoption des lois soutenues par l'administration. Comme il le déclara, Wilson avait l'intention « d'être à la fois le leader de son parti et le principal responsable de l'Exécutif [...] [Le président] doit être un Premier ministre qui s'occupe tout autant du suivi législatif que d'une exécution juste et méthodique des lois »[48]. C'est pourquoi Woodrow Wilson est passé dans l'Histoire comme le réhabilitateur des partis comme outil de gouvernement. Son leadership présidentiel fut en effet adossé à un parti majoritaire qui suivait les volontés de l'administration, à l'image de ce qui se pratique dans un régime parlementaire. Mais cette analyse souffre de sérieuses limites, à commencer par le constat selon lequel Wilson n'a pas compté uniquement sur son parti pour mener sa politique. Le leadership wilsonien reposait sur une panoplie de moyens dont le *Caucus* démocrate était sans doute le plus visible, mais en aucun cas le seul. Wilson développa en particulier la dimension « rhétorique » de l'institution présidentielle. Il fut le premier président

47. W. Wilson, *Constitutional Government*, *op. cit.*, p. 70 : « The President is at liberty, both in law and conscience, to be as big a man as he can ». Cet ouvrage est une série de huit conférences prononcées par Wilson en 1908 à l'Université Columbia. Il prend le contrepied des thèses du *Congressional Government* vingt ans auparavant. Wilson reconnaît en effet la possibilité du leadership présidentiel, de sorte que ces conférences sont généralement présentées comme une première formulation de la pratique du pouvoir par le futur président.

48. « [The President has] to be the leader of his party as well as the chief executive officer of the government...[The President] must be the primer minister, as much concerned with the guidance of legislation as with the just and orderly execution of the law ». Cité p. 138 in Matthew Crenson, Benjamin Ginsberg, *Presidential Power. Unchecked and Unbalanced*, New York, W.W. Norton & Company, 2007. L'investissement présidentiel dans son parti et sur le fonctionnement du Congrès fut sensible dès le début. À l'ouverture du 63e Congrès en 1913, le Sénat se dota d'un *Majority Leader* pour faciliter le vote des mesures présidentielles. Dans le Congrès suivant, la chambre haute vota pour la première fois de son histoire, un changement de règlement afin de pouvoir mettre un terme à l'obstruction du *filibuster*, la règle de la *cloture*. Ce sont les exemples les plus clairs de la prise en main du Congrès par les partisans du président.

depuis John Adams à rompre avec la tradition des messages présidentiels écrits. En décembre 1913, il se rendit en personne devant le Congrès, convoqué en session spéciale pour l'occasion, pour présenter un projet de loi et demander son adoption. Peu après, Wilson inaugura ses conférences de presse présidentielles, au rythme d'une par semaine, ce qui était alors une première. Le président pouvait ainsi, en institutionnalisant l'accès médiatique, contrôler l'accès des journalistes, mais il jouait aussi la carte de la popularité personnelle auprès de l'opinion afin d'être en position de force pour convaincre les membres du Congrès d'adopter les mesures qu'il préconisait. Wilson fut aussi le premier à avoir recours à des professionnels de la communication, George Creel étant le plus fameux du fait de son rôle pendant la guerre à la tête du *Committee on Public Information*. Cet appui sur les médias et la conquête de l'opinion publique qu'elle rend possible, permet au président de combler son désavantage institutionnel, normalement rédhibitoire, qui ne lui permet pas de prendre lui-même l'initiative des lois. C'est une tactique que Wilson continua jusqu'au bout : lors de la ratification du Traité de Versailles, il entreprit un ambitieux tour du pays (13 000 kms et quarante discours) pour convaincre les électeurs du bienfondé du texte, mais fut trop affaibli, politiquement et physiquement, pour faire pression avec succès sur le Congrès. Si la présidence Wilson s'acheva avec le désastre du rejet du Traité de Versailles, elle fut néanmoins une étape décisive dans l'affirmation de l'institution présidentielle. Sa volonté de promouvoir les partis comme relais de gouvernement par la Présidence fit long feu. Elle reste une exception dans l'histoire politique du pays, car Wilson est le seul président à s'être revendiqué comme chef de parti, obsédé qu'il était par le modèle du Premier ministre britannique. Même la période contemporaine, caractérisée par une polarisation partisane et un investissement présidentiel dans la conduite de leur parti, n'est pas comparable. En revanche, sa conception personnalisée du leadership présidentiel, notamment par le recours aux médias, est une caractéristique essentielle de la Présidence moderne que Wilson développa, s'inscrivant ainsi dans les pas de son prédécesseur Theodore Roosevelt.

Si Wilson se déclarait volontiers le « porte-parole » (*spokesman*) de ses électeurs, Thedore Roosevelt considérait en effet qu'il était « au service du peuple » (*steward of the people*)[49]. « TR » – le premier président à être dési-

49. L'expression de « steward », tout comme celle de « nouveau nationalisme » qui est censée résumer la perspective générale de TR, est tirée d'un discours qu'il prononça en 1910 – donc après ses mandats – à Osawatomie, Kansas, à l'occasion de la commémoration d'une bataille entre John Brown et des esclavagistes venus du Missouri : « Pour ce nouveau nationalisme, l'Exécutif est au service du peuple » (*This new nationalism regards the Executive as the steward of the people*). Le texte est disponible en ligne. Dans son *Autobiography* de 1913, Roosevelt reprenait à nouveau ces termes et en faisait les prin-

gné par ses initiales – inaugura la pratique moderne du pouvoir présidentiel en l'instituant comme la principale force dynamique du système. Pourtant, son arrivée, brutale et imprévue, à la magistrature suprême préparait un terrain institutionnel et politique difficile[50]. Entouré de conseillers qu'il n'avait pas choisis, Theodore Roosevelt devait aussi compter avec un Parti républicain qui était loin de lui être acquis. Les conceptions progressistes du jeune président le plaçaient en porte à faux par rapport à une vieille garde qui avait cru détenir la Présidence avec McKinley. Il fut donc relativement prudent dans ses premières décisions partisanes, gardant auprès de lui les conseillers de l'administration précédente et en ayant recours à un patronage tout à fait classique pour s'assurer la nomination lors de la présidentielle de 1904. Néanmoins, son tout premier message au Congrès en décembre 1901 indiquait que le nouveau président avait une conception de la Présidence bien éloignée de celle de ses prédécesseurs[51]. Sur un ton tout à fait consensuel, le président évoquait toute une liste d'actions – touchant à tous les aspects de la politique intérieure et extérieure – que le gouvernement *national* – le terme abonde dans le texte – devrait prendre. S'il n'y avait pas là de programme politique à proprement parler, la liste de mesures était très longue et dessinait en creux un activisme présidentiel qui était, lui, une nouveauté. Ce message illustrait en effet la volonté de Theodore Roosevelt de devenir un acteur législatif à part entière, et non plus, comme la Constitution l'indiquait, le simple titulaire d'un pouvoir négatif, celui de mettre son veto. Après avoir passé en revue toute une série de thèmes dans ce long texte qui ressemble à une longue dissertation sur les principaux problèmes sociaux, politiques et économiques du moment, le président concluait par un appel à l'action : « Pour permettre au gouvernement national d'exercer un contrôle selon les modalités que je viens d'indiquer, je crois qu'une loi peut être rédigée »[52]. Cette simple phrase conclusive indiquait un changement important, qui sera confirmé par la suite : le président donnait le ton de la vie politique

---

cipes cardinaux de sa pratique du pouvoir. Quant au terme de « spokesman » choisi par W. Wilson, on le trouve dans ses discours de campagne en 1912, par exemple celui prononcé à l'occasion de la fête du travail (*Labor Day*) à Buffalo (New York), le 2 septembre 1912. Le texte est disponible en ligne.

50. Le président réélu en 1900, le républicain William McKinley, fut assassiné par un anarchiste, Leon Czolgosz, en septembre 1901, de sorte que Theodore Roosevelt, vice-président, accéda au pouvoir à l'âge de 42 ans (il est encore à ce jour le plus jeune à avoir accédé à la Présidence). Il fut ensuite élu en 1904.

51. Le texte est disponible sur le site du *Miller Center* à l'Université de Virginie : http://millercenter.org/president/roosevelt/speeches/speech-3773.

52. *Ibidem* : « I believe that a law can be framed which will enable the National Government to exercise control along the lines above indicated ».

en indiquant au Congrès les priorités de son administration. Le président se proposait de devenir un « Législateur-en-Chef », à l'image de son pouvoir constitutionnel de « Commandant-en-Chef » des forces armées.

L'activisme législatif du président se justifiait par une revendication longtemps interdite au président : être l'élu direct de la nation par-dessus les contraintes institutionnelles (Collège Électoral) et partisanes. Lors d'un tour de la Nouvelle-Angleterre en 1902, Theodore Roosevelt s'adressa à son auditoire en déclarant : « C'est nous qui sommes le gouvernement…Vous et moi »[53]. Andrew Jackson en son temps s'était lui aussi posé en figure nationale incarnant la volonté populaire, ce qui fut alors décrié et rejeté par la très grande majorité des élites politiques. Theodore Roosevelt n'était donc pas le premier à faire de la Présidence un instrument de la volonté populaire, mais il fut sans conteste l'initiateur de cette conception dans un contexte qui lui était propice : la montée des enjeux internationaux ainsi que le besoin de réformes sociales conjuguèrent leurs effets pour légitimer le nouvel activisme présidentiel. Dès qu'il arriva au pouvoir, Theodore Roosevelt chercha à établir un véritable leadership fondé sur sa popularité, une tendance qui s'accéléra avec son élection en 1904. Cette même année, déçu par le blocage des Républicains conservateurs au Sénat contre le *Hepburn Act* (un projet de loi visant à réglementer les tarifs des chemins de fer), il entreprit un grand tour national pour promouvoir ce texte et faire pression sur Nelson Aldrich et ses alliés à la chambre haute. La tactique fut un succès incontestable et ce résultat encouragea Roosevelt. Il concevait la Présidence comme un « bully pulpit », une chaire d'où le président doit prêcher, essayer de convaincre l'opinion publique pour gagner le soutien nécessaire à ses mesures[54]. Dans cette optique, la presse jouait un rôle fondamental. C'est d'ailleurs dans les années 1900 qu'apparaissent les premiers correspondants de presse permanents à Washington (ainsi qu'une salle dédiée à la Maison Blanche). Les médias deviennent une ressource de pouvoir supplémentaire pour le président, qui sait les utiliser pour contourner les membres du Congrès, parfois pour exercer des pressions indirectes mais le plus souvent pour prendre

53. L'anecdote est citée p. 140 in Edmund Morris, *Theodore Rex*, New York, Modern Library, 2002. La version originale est : « The Government is us…You and me ».

54. Dans l'argot de l'époque, « bully » signifiait « génial » ou « super » ; « pulpit » est la chaire d'où les prêtres s'adressent aux fidèles. Dans ces conditions, le passage en français impose une adaptation, car une traduction littérale serait maladroite. La *Theodore Roosevelt Library* trouve la source de l'expression dans un article d'un journaliste et théologien, Lyman Abbott, pour le journal *Outlook* du 27 février 1909, repris ensuite dans le *New York Times* du 9 mars de la même année. Le texte est disponible en ligne : http://college.cengage.com/history/ayers_primary_sources/abbott_president_roosevelt_1909.htm (consulté en juillet 2013).

l'opinion à témoin des difficultés rencontrées pour mener à bien le programme pour lequel il a été élu. Theodore Roosevelt pratiquait volontiers la « fuite organisée » de nouvelles à la presse, sans pour autant s'identifier comme la source. Une astuce que Franklin Roosevelt systématisa avec la naissance, au tout début de sa Présidence, d'un distinguo bien utile entre commentaires « off the record » (officieux) et « on the record » (officiels). FDR éleva aussi la communication présidentielle au point d'en faire un élément majeur de sa Présidence. Ses trente « causeries au coin du feu » (*fireside chats*) radiodiffusées abordaient tous les sujets, en termes clairs et concis, afin d'expliquer la position du président et les problèmes du moment. Tous les présidents s'inspirèrent de ce précédent rooseveltien en l'adaptant en fonction des mutations technologiques[55] ; encore de nos jours, Obama s'adresse toutes les semaines aux Américains par radio et par les médias sociaux. Dans tous les cas, quels que soient les formats et la périodicité, l'investissement médiatique sert plus que jamais à pallier l'absence constitutionnelle de toute initiative des lois par le président. Il indique aussi à quel point le président se considère responsable d'abord et avant tout devant l'opinion publique. Toute idée d'une responsabilité politique devant le Congrès est évacuée car, pour les présidents modernes, c'est le peuple qui est seul habilité à leur réclamer des comptes au moment de l'élection. Cette tactique du « Go Public », maintenant banale, repose sur la revendication d'un « mandat » présidentiel. Élu par le peuple, le président est « autorisé à gouverner » – c'est le sens du mot anglais de *mandate* –, car il est aussi le seul élu de la nation dans son ensemble. À l'exception d'Andrew Jackson, aucun président avant « Teddy » – l'existence de ce surnom, que le président n'aimait pas, étant en elle-même indicative du nouveau lien entre le peuple et son élu – n'avait été aussi franc dans sa volonté de capter la volonté populaire pour construire la Présidence comme un pouvoir. « Theodore Roosevelt fit évoluer le modèle inerte de la Présidence, caractéristique du XIX^e^, pour faire de l'institution une cabine de pilotage où le président exerce son leadership afin de mener des réformes sociales »[56].

Cette mutation d'un pouvoir exécutif reposant sur le lien entre le peuple & le président pour surmonter les blocages institutionnels et politiques, était tout autant une solution qu'un problème. La nouvelle dyna-

55. Les premières conférences de presse retransmises à la télévision furent le fait de Dwight Eisenhower dans les années cinquante.

56. William M. Goldsmith, « Theodore Roosevelt transformed the presidential office from its inert nineteenth-century pattern into a veritable cockpit of political leadership for social reform », in *The Growth of Presidential Power. A Document History*, 3 volumes, New York, Chelsea House Publishers, 1974, cité in S. Milkis, M. Nelson, *The American Presidency*, *op. cit.*, p. 209.

mique qui en résultait permit certes l'adoption de plusieurs réformes de grande ampleur attendues depuis bien longtemps, comme la réglementation contre les trusts et les monopoles économiques. Le pouvoir présidentiel ainsi « démocratisé » et transformé en porte-parole (*spokesman*) ou en serviteur (*steward*) du peuple fut tout de suite légitime aux yeux de l'opinion. Les cris d'orfraie des *whigs* des années 1830 n'avaient plus d'équivalents dans les années 1900. Mais la nouvelle configuration plaçait aussi le Congrès et la Présidence en concurrence explicite pour la mise en œuvre de la volonté populaire, ce qui est ni plus ni moins que le problème institutionnel cardinal de la vie politique américaine depuis lors. L'absurdité du « combat de gladiateurs » que Sieyès voyait comme le principal résultat de la séparation des pouvoirs, prit au début du XX^e^ siècle une dimension et une intensité qui étaient restées en arrière-plan durant le siècle précédent, où la Présidence demeurait secondaire par rapport à un Congrès central et omniprésent. Le blocage ponctuel entre deux institutions élues et séparées devient systémique à partir du moment où elles cherchent toutes deux à gouverner. Woodrow Wilson en fit les frais à partir de 1918 lorsqu'il fut confronté au 66^e^ Congrès républicain qui bloqua la ratification du Traité de Versailles. Si les années vingt souffrirent moins de blocages, c'est en grande partie à cause de l'alignement partisan entre les Congrès et les présidents durant cette décennie ainsi qu'à l'effacement relatif des présidents républicains. En revanche, les tensions se firent jour à nouveau durant les années Roosevelt. Si l'alignement partisan demeure – cette fois au bénéfice des Démocrates – la minorité sudiste des *Bourbon Democrats* fut un obstacle pour Franklin Roosevelt. Maîtres du Congrès de par la règle de l'ancienneté (*seniority*) qui y règnait alors, les Démocrates sudistes exercèrent avec succès un chantage constant sur les réformes sociales du *New Deal*. Franklin Roosevelt fut d'autant plus contraint de traiter avec eux que ses tentatives de réforme politique – celle de la Cour suprême en 1937 ou du Parti démocrate en 1938 – furent pour lui des échecs cinglants. Ces épisodes posèrent aussi les bases d'une opposition structurée à l'administration Roosevelt : la « coalition conservatrice » (*conservative coalition*) rassemblant les Démocrates et les Républicains conservateurs, née en 1937 en réaction à la proposition présidentielle de réformer la Cour suprême, bloqua toute réforme sociale supplémentaire. Franklin Roosevelt dut aussi accepter des propositions de gauche émanant du Congrès. Sous l'impulsion de sénateurs démocrates comme Hugo Black (Alabama) ou Robert Wagner (New York), FDR accepta de poser les bases de l'interventionnisme public dans le domaine industriel, notamment avec les monuments législatifs que sont devenus le *Wagner Act* de 1933 ou le *Fair Labor Act* de 1938. Au total, les ambitieuses réformes des années trente sont le résultat des rivalités et des contraintes qui ont marqué les relations entre les six Congrès qui se sont succédés pendant les années Roosevelt et

l'administration présidentielle. Pour le meilleur comme pour le pire, les deux institutions gouvernèrent ensemble.

La « démocratisation » de la Présidence, c'est-à-dire la construction d'un lien politique entre le président et sa majorité, la naissance de la notion de mandat populaire, la communication médiatique, tout ceci ne constitue pourtant qu'une des deux facettes de la Présidence moderne. La seconde est sa transformation en institution, c'est-à-dire la constitution d'un appareil bureaucratique et administratif[57] autour de la personne du président. Tout comme le Congrès se dota dès le début du XIX^e^ siècle d'un maillage de commissions pour développer une expertise indépendante, la Présidence, plus d'un siècle après, entama un processus similaire par l'institutionnalisation de différents services de conseil, d'analyse et de gestion. Le président réussit à renforcer son cercle de conseillers au point d'en faire une caractéristique permanente de l'Exécutif. La distinction entre l'institution présidentielle, la Présidence, et le président, le titulaire, naît à cette occasion. Là aussi, les trois bâtisseurs des trente premières années du XX^e^ eurent un rôle décisif. Tous les trois multiplièrent les initiatives personnelles pour élargir leur cercle de conseillers à l'image du « kitchen cabinet » qu'Andrew Jackson avait assemblé et qu'il réunissait selon son bon vouloir pour le consulter sur tous les aspects de sa présidence. Franklin Roosevelt fut sans conteste le plus innovant de tous et c'est à lui que revient d'avoir créé le « noyau » du pouvoir administratif de la Présidence en 1939, l'*Executive Office of the President*[58].

Pendant des décennies, la résidence officielle du président, la Maison Blanche, n'était que cela : une maison peinte en blanc où le plus souvent le locataire lui-même répondait au courrier et ouvrait la porte. Thomas Jefferson n'avait qu'un secrétaire et un coursier, qu'ils payaient de sa poche. Il fallut attendre 1857 pour que le Congrès prévoie une ligne budgétaire de 2500 dollars par an pour rémunérer le secrétaire de la Présidence. Après la guerre de Sécession, la situation évolua un peu. En 1868, à l'arrivée d'Ulysses Grant, le personnel de la Maison Blanche se composait d'un secrétaire, de deux assistants, d'un coursier et d'un intendant, le tout pour moins de 14 000 dollars annuels[59]. Le nouveau président dut demander à des officiers de l'armée de l'Union de venir travailler pour lui en prenant une disponibilité du haut commandement dirigé par le général William Sherman. La pratique ne

57. L'anglais utilise l'expression de « presidential bureaucracy » pour désigner cette structure.

58. Le pouvoir administratif de la Présidence a une autre dimension, celle des agences exécutives créées suite à une délégation législative du Congrès. Cette question essentielle est traitée en troisième partie.

59. Ces exemples sont tirés de M. Crenson, B. Ginsberg, *Presidential Power*, *op. cit.*, p. 180.

fut pas reprise par ses successeurs et il fallut attendre William McKinley en 1897 pour que le personnel de la Maison Blanche s'étoffe à nouveau, tout en demeurant cantonné à un rôle administratif. En 1900, le président était officiellement entouré d'un secrétaire, de deux assistants, d'un sténographiste et de sept domestiques. Jusqu'au début du XX^e^ siècle, l'opinion et les membres du Congrès étaient soupçonneux vis-à-vis de tout conseiller présidentiel un tant soit peu politique. Le « kitchen cabinet » jacksonien avait là aussi laissé un souvenir détestable qui était encore à l'œuvre quand Wodrow Wilson fit du Colonel Edward House son principal conseiller politique. Les « hommes de l'ombre », dépourvus de toute légitimité personnelle, constituaient un pouvoir irresponsable et suscitaient de la méfiance. Ce préjugé s'appliquait encore à la fin des années vingt, même si Hoover, qui bénéficiait de trois secrétaires privés (dont un officiellement chargé des relations avec la presse) en avait ni plus ni moins triplé le nombre par rapport à Theodore Roosevelt ! À l'image du personnel de la Maison Blanche, le pouvoir exécutif fut étriqué pendant son premier siècle de fonctionnement. En 1801, la fonction publique fédérale dans son ensemble dépassait à peine les 8 000 personnes. Trente ans plus tard, au début des années 1830, lorsque Jackson généralisa le système des dépouilles, on comptait environ 11 000 employés de l'État fédéral, pour l'essentiel des postiers et des douaniers.

Cette anémie historique du pouvoir exécutif prit fin avec le *New Deal*[60]. La masse des réformes menées entre le printemps 1933 (premier *New Deal*) et l'été 1935 (second *New Deal*) avait créé pour la première fois dans l'histoire du pays une immense machinerie bureaucratique sans commune mesure avec ce qui existait auparavant. Entre juin 1933 et avril 1936, le nombre de fonctionnaires fédéraux passa de 572 000 à 824 000, ce qui rendait urgent une mise à niveau de la fonction publique exécutive. Plus précisément, l'urgence était d'en rationaliser le fonctionnement et d'améliorer la coordination de l'ensemble. Dans cette optique, Franklin Roosevelt mit en

60. La croissance du nombre de fonctionnaires fédéraux reflète aussi le changement de nature de l'État fédéral et de ses fonctions. La rupture s'opère alors à la fin du XIX^e^ siècle avec la naissance d'un État régulateur qui se métastase en commissions, bureaux et agences pour encadrer tel ou tel aspect de la société ou de l'économie. Ainsi, au moment de la réforme du service public (*Pendleton Act* de 1883), on comptait 132 000 fonctionnaires fédéraux (hors-militaires) qui travaillaient non seulement pour l'Exécutif mais aussi au sein de commissions indépendantes. Il ne s'agit plus là des seules personnes travaillant à la Maison Blanche bien entendu. Le traitement historique de référence sur ce sujet est l'ouvrage de William J. Novak, *The People's Welfare*, Chapel Hill, North Carolina Press, 1996. Pour complément, on lira le livre plus récent de Ballard C. Campbell, *The Growth of American Government*, Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press, 2^nd^ éd. 2015.

place, en mars 1936, une commission (le *President's Committee on Administrative Management*), dite aussi « Commission Brownlow » (*Brownlow Committee*), du nom de son président[61]. Leur long rapport de 1937, dont la conclusion, toujours citée, résumait l'ambition (« The President Needs Help »), présentait cinq réformes qui, prises ensemble, auraient institué une fonction publique exécutive plus importante, intégrée, placée sous l'autorité directe du président et recrutée pour l'essentiel sur concours. Elle aurait constitué à elle seule un nouveau département – « Executive Department » – placé au même niveau que les autres. Mais cette première mouture fut un échec. Présenté quelques mois après le plan de réforme de la Cour suprême (*Court-Packing Plan*), le premier projet de loi de réorganisation de l'Exécutif (*Executive Reorganization*) fut repoussé au printemps 1938 par la Chambre des Représentants. Même un allié inconditionnel du président comme le sénateur démocrate de New York, Robert Wagner, se distancia. Les soupçons dictatoriaux contre FDR se renforcèrent à tel point que le président se sentit obligé de publier une lettre dans laquelle il déclarait ne pas vouloir créer un pouvoir personnel[62]. Sans se décourager, le président demanda à nouveau un examen de la réorganisation de l'Exécutif. En 1939, le 76e Congrès commença à débattre d'une version en retrait par rapport à celle de l'année précédente. Elle permettait par exemple au Congrès d'avoir un contrôle plus effectif de la fonction publique exécutive tout en protégeant les agences indépendantes dans leur autonomie. La loi que FDR signa en avril 1939 l'autorisait à nommer six secrétaires personnels et lui permettait aussi, pendant les deux ans qui suivaient, de réorganiser l'Exécutif comme il l'entendait, par simple décret (*executive orders*).

En septembre 1939, c'est sous cette forme (*executive order* 8284) que fut créé l'*Executive Office of the President* (EOP). Les débuts de cette officine, qui institutionnalisait le *Brain Trust* informel des années précédentes, furent modestes. La petite quarantaine de membres se répartissait en cinq divisions. Parmi elles, l'une couvrait les besoins administratifs de la Maison Blanche (*White House Office*), tandis qu'une autre (*Bureau of the Budget*) traitait du budget national. Le personnel de la Maison Blanche augmenta en nombre jusqu'à atteindre 225 personnes à la mort de Franklin Roosevelt. Quant à l'intégration du BoB au sein de l'EOP, elle était une grande victoire pour la Présidence, car depuis sa création en 1921, le BoB avait été une créature du

61. La commission rassemblait hauts fonctionnaires et universitaires spécialistes du management public. Parmi eux, Louis Brownlow (1879-1963), Charles Merriam (1874-1953), Luther Gulick (1892-1893) et James P. Harris. Ils étaient inspirés des thèses progressistes que l'on retrouvait chez Herbert Croly et James Landis (*Public Administration*).

62. Le texte de cette lettre du 29 mars 1938 est disponible sur le site du *American Presidency Project* : http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=15618 (consulté en mars 2015).

Congrès[63]. À partir de 1939, le BoB devint un outil essentiel du pouvoir présidentiel. FDR était en effet en mesure de présenter un projet unifié de budget, ce qui lui donnait un pouvoir décisif de définition des politiques publiques et, plus largement, du débat politique national. La guerre accéléra le renforcement de l'EOP : en 1945, il comptait plus de cinq cents employés, soit dix fois plus que six ans auparavant. La très grande majorité de ces employés, à l'exception des postes les plus importants, sont nommés directement par le président, sans aucune consultation avec le Sénat. Lorsque le nombre total de fonctionnaires fédéraux atteignit 1,4 millions de personnes en 1941, la Présidence pouvait déjà mettre en œuvre un début de supervision administrative.

L'extension et l'institutionnalisation de la fonction publique exécutive illustraient un profond changement de nature dans le fonctionnement de la Présidence, aussi bien en amont, dans sa constitution, qu'en aval, dans son mode de gouvernement. Jusqu'alors en effet, la faiblesse administrative de l'Exécutif se traduisait par une dépendance vis-à-vis du parti présidentiel et du Congrès. Un président nouvellement élu se tournait naturellement vers le Législatif et ses alliés au sein du parti afin de constituer son équipe. Rien dans la Constitution ne l'y obligeait. Il s'agissait là d'une pure improvisation dans un contexte institutionnel contraint où le président était bien isolé. Certes, certains présidents avaient leurs réseaux propres et tentèrent de les utiliser pour s'assurer une indépendance décisionnelle – le *kitchen cabinet* d'Andrew Jackson étant un des exemples les plus clairs. Mais la pratique dominante était de se tourner vers le parti (l'implication dans la campagne présidentielle pouvant se transformer en poste dans la nouvelle administration) ou le Congrès (les sénateurs étant par exemple désireux d'exercer leur propre pouvoir de patronage).

Lorsque Franklin Roosevelt arriva au pouvoir, en mars 1933, ces deux ressources – législatives et partisanes – étaient moins utiles au nouvel élu que pour ses prédécesseurs. Les liens que FDR entretenait avec le Parti démocrate n'étaient pas bons. Sa campagne avait été très personnelle et de nombreux hiérarques du parti, notamment Al Smith (candidat à la présidentielle de 1928), John W. Davis (candidat en 1924), John Raskob (ancien président du *Democratic National Committee*), considéraient avec grande méfiance les initiatives annoncées par Roosevelt. Par ailleurs, le poids des Démocrates sudistes (*Bourbon Democrats*) élus au 73e Congrès incitait Roosevelt à ne pas se tourner à l'excès vers les nouvelles majorités législatives. Les Démocrates étaient à nouveau majoritaires dans les deux chambres pour la première fois depuis 1918 et à ce titre leurs attentes en termes de patronage étaient très

63. La création du *Bureau of the Budget* en 1921 avait été acceptée par le Congrès à la condition qu'il soit intégré au Département du Trésor et non pas à la Présidence.

importantes. Mais cela posait un problème pour FDR dans la mesure où il souhaitait éviter une mainmise trop importante des sudistes sur son équipe. Il n'était déjà que trop conscient des compromis législatifs qu'il aurait à faire, notamment sur les questions raciales, pour convaincre les sudistes d'adopter son programme de réforme. Pas question pour lui d'aller au-delà de ces compromis tactiques et d'ouvrir la totalité de son administration aux *Bourbon Democrats*. Dans ces conditions, et à un moment de grave crise économique où les élites industrielles et financières étaient décrédibilisées, FDR choisit de s'entourer de conseillers tirés pour l'essentiel du monde universitaire – qu'un journaliste du *New York Times*, James Kieran, dénomma le « brain trust ». Dépourvus de tout poste officiel à la Maison Blanche, les membres de ce *brain trust* furent placés dans différentes agences ou départements tout en ayant un accès – fluctuant en fonction des enjeux et des périodes – à la Présidence. Ces réseaux d'intellectuels devinrent une des caractéristiques principales du *New Deal*, non seulement pour la vitalité réflexive de l'administration présidentielle, mais aussi, car ils fournirent les bases de l'institutionnalisation de la Présidence. L'EOP de 1939 est en effet une formalisation administrative du *brain trust* de 1933.

Le renforcement de l'EOP et la constitution d'un appareil bureaucratique encore plus vaste autour de la Présidence furent, par la suite, des caractéristiques toujours plus marquées de l'Exécutif. Cette transformation d'un simple pouvoir en institution signifie bien plus qu'un changement administratif. La Présidence change en effet de nature en devenant capable de gouverner seule, sans le soutien du parti présidentiel ni du Congrès. La fonction publique exécutive devient une ressource supplémentaire de pouvoir pour la Présidence. Elle s'insère naturellement dans la démocratisation de l'institution qui s'est opérée dans les décennies précédentes. Le président devient effectivement capable de gouverner selon les attentes de la majorité qui s'est construite autour de son nom propre, sans faire de détour par le Congrès afin de se construire une légitimité. L'Histoire a facilité cette profonde modification de l'équilibre institutionnel. Au moment de la création de l'EOP, la Seconde Guerre mondiale éclatait et deux ans plus tard, les États-Unis étaient à leur tour entraînés dans le conflit. La mobilisation nationale qui s'ensuivit permit à FDR de systématiser l'activisme présidentiel et de le légitimer aux yeux de l'opinion publique. Au titre de son pouvoir de commandant-en-chef, FDR signa, entre 1940 et 1945, 286 *executive orders*, dont les conséquences affectaient les civils parfois plus que les militaires. Ainsi, les agences exécutives proliférèrent pour encadrer l'économie de guerre. Par la suite, le gouvernement par décrets se pérennisa. Bien loin d'être limité aux périodes de crise, il devint une routine aussi en période de paix. Certes, ce gouvernement administratif a des limites. La nouvelle capacité du président à gouverner ne signifie pas qu'il peut faire ce qu'il veut. Les *execu-*

tive orders, tout comme les décrets d'application en France, doivent toujours être reliés à la mise en œuvre d'une loi ou d'une disposition constitutionnelle ; le Congrès peut les annuler par un vote à majorité extraordinaire et ils sont susceptibles d'être contestés devant les tribunaux. Le pouvoir administratif de la Présidence n'a donc rien d'une panacée qui permettrait au président de s'abstraire des contraintes inhérentes au cadre constitutionnel et de diriger en autocrate. Néanmoins, les *executive orders* prirent une portée supplémentaire à partir du moment où l'Exécutif se transformait en institution. L'EOP, le BoB et toutes les structures qui se multiplièrent par la suite fournissaient en effet une expertise, non seulement indépendante du Congrès, mais aussi bien supérieure en qualité à celle qui était disponible aux prédécesseurs de FDR. Dès lors, les décrets ne se limitaient plus à une application administrative mais pouvaient aussi compléter la loi dans un sens conforme aux attentes présidentielles sans pour autant être inconstitutionnels. Ce fut d'autant plus facile pour l'administration Roosevelt que les grandes réformes adoptées entre 1932 et 1945 reposaient sur une délégation très importante du Législatif à l'Exécutif, afin de permettre de faire face aux urgences de la crise. En autorisant ainsi l'Exécutif à utiliser à peu près tous les moyens nécessaires afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi, le Congrès transformait l'application de ses propres textes en ressource de pouvoir pour le président. Qualité de l'expertise présidentielle et délégation législative se combinèrent pour faire de l'exécution des lois un outil supplémentaire (et souvent décisif) dans la panoplie des moyens disponibles au président.

Mais à l'instar de l'autre grande évolution de la Présidence, sa « démocratisation », la transformation en institution était tout autant une solution qu'un problème. Elle permet en effet au président de gouverner pour répondre aux attentes de sa majorité en contournant plusieurs des obstacles de la séparation des pouvoirs. Ainsi, le zèle administratif et réglementaire de l'administration Roosevelt après 1939 permit d'enregistrer des progrès là où le processus législatif ordinaire avait échoué : la question raciale. Les *Bourbon Democrats* avaient vidé les réformes du *New Deal* de tout moyen d'émancipation potentielle des Noirs, au point que dès 1935, un intellectuel noir comme John P. Davis publiait une attaque acerbe du *New Deal* et de ses insuffisances, le décrivant pour finir comme une « injustice » dont les Noirs étaient les premières victimes[64]. Incapable d'agir sur ce point pendant les années trente, FDR était néanmoins conscient du basculement électoral

64. John P. Davis, « A Black Inventory for the Negro », *The Crisis*, n° 42, mai 1935. Le texte est disponible en ligne, par exemple sur le site du *Carleston College* (Minnesota) : http://www.acad.carleton.edu/curricular/hist/classes/Hist121/davis.html (consulté en avril 2015). Dans son texte, J.P. Davis fait un jeu de mots entre « New Deal » et « raw deal » (un traitement injuste, une mauvaise affaire), qui se perd en français.

massif des Noirs vers sa coalition. Républicains depuis la guerre de Sécession, les Noirs qui pouvaient exercer leur droit de vote se tournèrent vers le Parti démocrate dès 1932 à hauteur de 23 %, puis confirmèrent leur nouvel engagement en 1934, puis à nouveau en 1936 en votant à 71 % pour FDR[65]. L'effervescence naissante au sein de la communauté noire acheva de convaincre le président de la nécessité d'agir en leur faveur. En mars 1941, la menace d'une marche sur Washington DC organisée par Philip Randolph fut le catalyseur. Franklin Roosevelt signa un décret (*executive order* 8802) en juin 1941 afin d'interdire toute discrimination raciale dans les entreprises travaillant pour la défense nationale, une catégorisation suffisamment large pour avoir des conséquences sur une part très importante du monde industriel. Le décret instituait aussi une agence, le *Fair Employment Practice Committee* afin de s'assurer de la bonne application du texte. Sous ses aspects techniques, cette décision était un événement majeur dans l'histoire de l'émancipation raciale aux États-Unis. Elle vient en écho à un autre décret présidentiel, celui d'Abraham Lincoln en 1863 lorsqu'il déclara l'émancipation. Entre 1863 et 1941 aucun président n'avait pris de mesure similaire. On a ici un exemple positif d'une intervention « administrative » par le président. Ce décret fut signé au titre des pouvoirs constitutionnels du Commandant-en-Chef mais constituait en lui-même ni plus ni moins qu'une toute nouvelle politique raciale mise en œuvre sans l'assentiment du Congrès et pour satisfaire un segment clé de la majorité présidentielle.

Le format est exactement similaire pour un autre décret des années de guerre, celui qui, en février 1942, autorisait l'internement des Japonais (citoyens américains ou pas) vivant sur la côte ouest[66]. L'*executive order* 9066 fut pris aussi au titre des pouvoirs du Commandant-En-Chef afin de lutter contre une éventuelle « cinquième colonne » japonaise après Pearl Harbor (même si le texte se garde bien de viser explicitement la communauté japonaise). L'hystérie populaire qui règnait alors jetait le doute sur l'allégeance politique de cette communauté et ce fut Franklin Roosevelt seul, en dépit de l'opposition d'un grand nombre de ses conseillers (notamment Henry Stimson, le Secrétaire à la Guerre, Francis Biddle, le Ministre de la Justice et Harold Ickes, le Secrétaire de l'Intérieur), qui crut nécessaire de répondre à

65. Le changement est d'autant plus frappant quand on sait que les Noirs étaient interdits à la Convention démocrate de 1924. Le vote des Noirs pour les Démocrates oscilla ensuite entre 60 et 70 % aux présidentielles. Depuis les années soixante il se situe entre 80 et 90 % avec quelques exceptions : 1964, 94 % ; 2008, 95 % et 2012, 93 %.

66. 80 % des Japonais aux États-Unis vivaient alors en Californie. Les deux-tiers détenaient la citoyenneté américaine. À noter que les Japonais dans le reste du pays ne furent pas inquiétés, par exemple à Hawaï où la communauté japonaise regroupait alors près de la moitié de la population des îles, soit quelque 140 000 personnes.

l'opinion publique en mettant en place, de façon préventive, une politique sécuritaire draconienne. Près de 120 000 Japonais (dont 70 000 citoyens américains) furent ainsi détenus dans des camps situés dans les montagnes Rocheuses pour la simple raison que leur appartenance ethnique les rendait d'avance suspect. Ils furent libérés à la fin de 1944 sans que rien ne soit jamais prouvé contre l'un d'entre eux : la « cinquième colonne » n'a jamais existé ailleurs que dans la presse populaire et, peut-être, dans l'imagination de Franklin Roosevelt. Cette discrimination avérée, qui demeure une tâche indélébile sur le bilan des années Roosevelt, est le résultat de la même articulation institutionnelle qui avait permis, sept mois auparavant, d'avancer dans l'émancipation des Noirs. Deux résultats opposés, mais une même origine : l'institutionnalisation de la Présidence et la possibilité qu'elle donne au président d'agir unilatéralement en dehors de la mécanique des contre-pouvoirs.

L'institutionnalisation de l'Exécutif a un coût. En coupant, au moins de manière momentanée et/ou partielle, la Présidence des autres institutions que sont le parti présidentiel et le Congrès, elle l'isole. Comme l'a expliqué Sidney Milkis, c'est là l'origine d'un dilemme gravissime pour la Présidence moderne[67]. La conquête d'une certaine autonomie par le président signifie qu'il est constamment en danger de franchir la ligne rouge et d'utiliser son pouvoir sans tenir compte des mises en garde éventuelles provenant du Législatif ou de son parti. Au sein de l'Exécutif, rares sont les conseillers qui oseront contredire un président auquel ils doivent tout, à commencer par leur poste. Toutes les décisions remontent donc vers le président et lui seul. Il décide en dernier ressort et doit être prêt à en assurer les conséquences. À l'inverse, le régime parlementaire et la solidarité gouvernementale qu'il implique tempèrent ce risque d'isolement, car les décisions sont collectives. La solitude inhérente à la fonction présidentielle a été accrue par son institutionnalisation. Le président peut être prisonnier dans la tour d'ivoire qu'il s'est construite. Si la « démocratisation » de la Présidence contient en germe le blocage institutionnel avec le Congrès, son institutionnalisation rend possible les abus (*overreach*). Ces deux risques sont au cœur de la dynamique politique et institutionnelle des États-Unis depuis les années trente. Les Américains vivent depuis lors avec une Présidence autonome et démocratisée dont chaque nouveau titulaire découvre – pour s'en effrayer, en bénéficier, ou s'y brûler – qu'elle offre des possibilités uniques d'action et d'initiative.

67. Sidney Milkis, *The President and the Parties*, New York, Oxford University Press, 1993.

LE CONGRÈS, PREMIER DES POUVOIRS ?

Si Franklin Roosevelt restera dans l'histoire du pays comme le plus grand président du XX^e^ siècle, c'est entre autres pour sa création de l'institution présidentielle moderne : il a tout à la fois récupéré les innovations de ses prédécesseurs et posé les bases d'une pratique nouvelle, présidentialiste, où le titulaire de l'Exécutif concentre à son avantage la légitimité populaire et les moyens administratifs de gouverner. C'est là une évolution qui ne doit pas surprendre en France où la Présidence de la République connaît à son tour, entre 1958 et 1962, une reconstruction de part en part pour là aussi devenir la clé de voûte de la vie politique. Mais si le choix institutionnel de la V^e^ République française est allé de pair avec un abaissement considérable du Parlement, qu'en est-il aux États-Unis ?

Le diagnostic est sans appel à la lecture de la littérature « décliniste ». Dès le *New Deal*, les conservateurs dénoncèrent les excès de la présidentialisation du régime. L'*American Liberty League* ou le *National Committee to Uphold Constitutional Government* rejetèrent le pouvoir présidentiel au nom de la défense de la Constitution, un argument que Roosevelt leur permit de développer tout à loisir avec son plan de réforme de la Cour suprême (*Court-Packing Plan*) qui rallia tous les opposants autour de la dénonciation de la mainmise de l'Exécutif. Si la Seconde Guerre mondiale puis les deux premières décennies de la guerre froide furent des périodes de légitimation du présidentialisme, la guerre du Vietnam puis le *Watergate* ouvrirent un chapitre de critique véhémente contre une Présidence qui semblait d'autant moins contrôlable qu'elle était capable de fragiliser les contre-pouvoirs au point de décider seule d'une guerre ou d'entreprendre d'espionner ses opposants. Dans l'actuel contexte de guerre contre le terrorisme, de surveillance de masse, de faible participation électorale et de polarisation partisane, la croissance exponentielle de la Présidence semble encore plus nocive. La concentration toujours grandissante du pouvoir de décision dans les mains du président renforce en effet les problèmes qui l'ont rendue possible. Un cercle vicieux du présidentialisme s'est créé. Le caractère « plébiscitaire » de la Présidence moderne, pétrie de personnalisation et de passivité électorale, se

renforce lui-même[1]. Comme l'écrivent Matthew Crinson et Benjamin Ginsberg dans un des derniers ouvrages à présenter une critique systématique du pouvoir présidentiel, « l'expansion du pouvoir présidentiel est à la fois un symptôme et une cause de la décomposition du processus démocratique américain. [...] En étant présidentiel, les présidents affaiblissent la démocratie américaine »[2].

Ce diagnostic alarmiste demande pourtant à être tempéré. Le Congrès n'est pas resté inactif face à ces évolutions. Son action est loin de se limiter à la description condescendante héritée du progressisme et du *New Deal*. La séparation des pouvoirs protège le Congrès, tout comme elle a protégé la Présidence pendant le XIX^e^ siècle. La Constitution interdit au président d'étendre sa mainmise sur le Législatif. La croissance spectaculaire du pouvoir présidentiel à partir du début du XX^e^ siècle et son institutionnalisation avec Franklin Roosevelt ne modifient en rien l'institutionnalisation achevée par le Congrès un siècle auparavant, pas plus qu'elle n'influe sur la réforme de 1946, le *Legislative Reorganization Act*. Adoptée par d'importantes majorités dans les deux chambres, elle fut signée par un Truman désireux d'éviter toute confrontation avec le Congrès dans un contexte national et international tendu. Elle permit de redéfinir les activités du Législatif dans une configuration institutionnelle de Présidence forte en modernisant le système des commissions, en facilitant le recrutement de personnel (*staff*) supplémentaire et en donnant un statut légal au pouvoir de « surveillance » (*oversight*) du Congrès. Celui-ci est dorénavant requis par la loi d'exercer une « vigilance permanente » (*continuous watchfulness*) sur l'Exécutif et sur les agences administratives. À l'abri derrière la séparation constitutionnelle des pouvoirs, le Congrès a su renforcer son expertise et son autonomie face à la Présidence. Si le Congrès ne saurait donc être subordonné, n'est-il pas pourtant passif ? De quelle utilité sont ces nouveaux outils si le Congrès n'est plus qu'un partenaire réactif aux initiatives de la Présidence ? C'est là aussi un argument hérité du Progressisme début de siècle qui pêche par sa vision simpliste des liens entre Exécutif et Législatif dans un contexte de *checks and balances*. Certes, depuis le *New Deal*, le Congrès semble se contenter de réagir devant les initiatives d'une Présidence dont le public juge du succès ou de l'échec en fonction de sa capacité à maîtriser le Congrès. Le leadership présidentiel est le mode de fonctionnement, reconnu et attendu, du régime politique américain, car le président se revendique avec succès comme le principal agent de la volonté populaire. Mais ce lien entre la Présidence et le

1. T. Lowi, *The Personal President*, *op. cit.*

2. M. Crinson, B. Ginsberg, *Presidential Power*, *op. cit.*, p. 367 : « The expansion of presidential power is both a symptom and source of an ongoing decay in America's democratic process. [...] Presidents diminish American democracy by being presidential ».

Congrès n'est pas à somme nulle : une victoire législative pour le président ne signifie en rien une défaite pour le Congrès. D'abord, un Congrès réactif n'est pas un Congrès impuissant. Bien souvent en effet, les présidents ne restent en place que pour voir leurs initiatives se déliter sous l'effet de l'activisme de certains élus du Congrès, une évolution qui s'accélère en cas de « cohabitation » (*divided government*). La période contemporaine illustre plus que jamais ce constat. Les auditions menées par le Congrès sur les attentats du 11 septembre 2001, ou celles portant sur les modalités de la lutte contre le terrorisme, la torture et l'entrée en guerre contre l'Irak, ont patiemment détricoté les actions de la Présidence et préparé le terrain à l'arrivée de Barack Obama en 2008. Ce dernier, à son tour, a vu sa réforme de l'assurance-maladie lui échapper. Il n'a pu en faire adopter qu'une version édulcorée, au prix de contorsions procédurales qui ont déplu aux Républicains. Le Congrès est donc parfaitement armé pour exercer un contrôle réactif, *a posteriori*, des actions de la Présidence. Les deux chambres le mettent volontiers en œuvre à parts égales. De plus, la couverture médiatique concentre l'attention du public sur cette étape dans les rapports Exécutif & Législatif. Mais la réaction du Congrès aux impulsions présidentielles n'est que la partie émergée d'un iceberg beaucoup plus important. Les ripostes aux offensives présidentielles ne résument pas, à elles seules, la complexité des liens noués entre les deux institutions. En effet, la Présidence doit aussi tenir compte d'un contrôle législatif *a priori*, qui s'exerce en amont de la procédure législative officielle. Si la Chambre des Représentants peut s'enrayer ou bloquer toute tentative d'accord, comme on l'a vu entre 2010 et 2014, c'est au Sénat que ce contrôle *a priori* s'exerce de façon déterminante. La concentration des procédures minoritaires de blocage en son sein est une formidable contrainte qu'aucun président ne peut négliger. S'il décide de le faire, c'est à ses risques et périls. La capacité d'un sénateur à bloquer, à lui tout seul, une quelconque mesure présidentielle constitue, pour le président, une incitation puissante à anticiper toute objection sénatoriale éventuelle. Autour du *filibuster* se noue le même jeu d'anticipations mutuelles qui entoure le veto présidentiel. Tout comme le président utilise le veto pour discipliner les élus au Congrès, les sénateurs ont appris à utiliser leur recours procédural pour forcer l'Exécutif à tenir compte de leurs attentes. La chambre haute est donc en mesure d'influer les initiatives de la Présidence en devenant force de proposition dans le cadre du rapport conflictuel entre Législatif et Exécutif.

Deuxième partie

La reformulation du bicamérisme aux États-Unis

Si la séparation constitutionnelle des pouvoirs est bien le principal rempart qui a permis de préserver le Législatif dans toute son indépendance, notamment lors de la montée en puissance de la Présidence, le bicamérisme constitue une seconde protection[1]. Il est en effet une dimension essentielle du contrôle législatif aux États-Unis. Les deux chambres sont en mesure de déployer un contrôle *a posteriori* dont l'arsenal, impressionnant, est l'aspect le plus visible de l'action du Congrès. Mais seul le Sénat peut faire jouer un contrôle *a priori* sur l'Exécutif par le biais de ses procédures minoritaires, comme le *filibuster*, dont la seule menace permet de bloquer le processus législatif en amont.

Protégé par la séparation des pouvoirs, le Congrès a développé toute une panoplie de modes de contrôle de la Présidence avec des sanctions qui ne sont pas simplement indirectes, comme le veut l'opposition classique entre parlementarisme & sanction directe (le renvoi du gouvernement) d'une part, et, d'autre part, séparation des pouvoirs & sanction indirecte (surveillance, enquête). Le contrôle du Congrès est au contraire bien direct, voire brutal dans ses conséquences, car le président peut se voir privé de tout moyen d'action. Paradoxalement, c'est donc aux États-Unis, pays de la séparation des pouvoirs, que se pratique encore un contrôle politique direct avec sanction. Un contrôle atrophié, certes, mais qui, dans le contexte international actuel d'anémie du contrôle législatif, prend un relief tout particulier. La version américaine du contrôle direct avec sanctions se décline sous trois formes : l'*impeachment*, soit la mise en accusation et la destitution d'un membre de l'Exécutif (ou du Judiciaire) ; le contrôle sénatorial sur les désignations (*nominations*) présidentielles ; et enfin, le vote du budget national. Si la première est rare – au moins contre un président –, il n'en est pas de même des deux autres. La procédure de désignation des responsables exécutifs est dénoncée pour ses dysfonctionnements depuis près de vingt ans, tandis que le vote du budget est un drame politique national qui se rejoue tous les ans avec une acuité toute particulière en cas de « cohabitation » (*divided government*). Tout ceci constitue une mise en œuvre « perlée » de la responsabilité de l'Exécutif et illustre un rapport de force latent qui n'a rien de favorable à la Présidence. Une situation dont Obama mesure chaque jour depuis novembre 2010, date du passage de la chambre basse aux Républicains, toute l'acuité.

L'institutionnalisation progressive de la Présidence a certes reformulé la dynamique politique nationale. Le président est en effet devenu un acteur législatif à part entière tout en incarnant la volonté populaire de la nation, ce qui est bien éloigné du consensus *whig* historique. À ce titre, le président semble, au moins depuis les années trente, cumuler les fonctions de chef

1. Le terme de « bicamérisme » désigne la division du Législatif en deux assemblées. Le « bicaméralisme » est la doctrine favorable à cet agencement institutionnel.

d'État et de chef de gouvernement, qui sont distinctes en régime parlementaire. Face à cette dynamique présidentialiste, le Congrès est le plus souvent réactif, sans que cela l'empêche de produire des politiques publiques qui lui soient propres ou de redéfinir l'ensemble du projet présidentiel. La vie politique nationale est donc le résultat d'une tension permanente entre deux institutions élues, revendiquant leur pleine légitimité et capables de gouverner. Non seulement l'affrontement entre les deux voulu par les *Framers* de 1787 est plus que jamais d'actualité, mais il a atteint une intensité bien plus forte avec l'émergence de la Présidence comme un rival du Congrès dans la gouvernance nationale. Dans cet affrontement, le vainqueur désigné est le plus souvent le président. Mais ce dernier ne peut être impérial que lorsque le Congrès abdique de lui-même ses compétences. Le pouvoir présidentiel demeure conditionné au bon vouloir du Congrès.

La contrainte du Législatif sur la Présidence est d'autant plus forte que les deux assemblées sont des arènes fort différentes. La logique de différenciation inhérente au bicamérisme est actuellement poussée à son maximum. Depuis les années soixante-dix, les deux chambres ont évolué de manière divergente. La Chambre des Représentants peut en effet, sous certaines conditions, essentiellement partisanes, agir comme un outil de gouvernement efficace et remplir ses missions constitutionnelles. C'est ce que lui permet son organisation plus rationalisée et majoritaire que celle du Sénat. La chambre haute au contraire, est le lieu de toutes les incertitudes dans la mesure où l'anarchie qui y règne affaiblit, voire empêche, toute rationalisation procédurale. Quelle que soit la configuration partisane, le président est ainsi confronté à deux obstacles bien différents. Une victoire législative dans une chambre n'engage en rien le résultat dans la seconde. On mesure ici à quel point le bicamérisme est une forme concentrée des *checks and balances*. Le mécanisme des « freins et contrepoids » agit tout autant à l'intérieur du Législatif qu'entre ce dernier et l'Exécutif. Dans son étude classique des systèmes politiques, Arendt Lijphart distinguait les Législatifs bicaméraux en fonction de deux critères : la « congruence », c'est-à-dire la similitude entre la configuration politique des assemblées (durée du mandat, mode d'élection) ; et la symétrie, c'est-à-dire l'égalité entre les deux chambres dans la définition du produit législatif[2]. Le cas américain doit alors se comprendre comme l'une des deux extrémités de ce continuum. Les deux assemblées qui forment le Congrès fonctionnent de façon très éloignée tout en conservant

2. Arendt Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2nd éd. 1999 (1984), New Haven, Yale University Press.

une égalité complète en termes de pouvoir puisqu'aucune des deux ne peut imposer son point de vue à l'autre[3].

Dans ce cadre, les relations entretenues par la Présidence avec le Congrès diffèrent en fonction de la chambre que l'on considère. La Chambre des Représentants, lorsque sa configuration partisane est favorable à la Présidence, peut fonctionner comme un auxiliaire efficace de cette dernière. C'est grâce à la chambre basse que le président peut faire adopter son programme, si tant est qu'il dispose d'une majorité qui le soutienne, comme Barack Obama entre 2008 et 2010 ou d'un *Speaker* suffisamment pragmatique pour être prêt à collaborer, comme Reagan dans les années quatre-vingt avec le démocrate Tip O'Neill. La relative discipline majoritaire de cette chambre offre un contraste singulier avec la liberté totale des débats lors des séances plénières de la haute assemblée. Le Sénat, lieu de tous les blocages, pose ainsi un problème de gouvernance sérieux pour n'importe quelle administration présidentielle, au point qu'il semble incapable de remplir ses missions constitutionnelles, comme la confirmation des nominations. En dépit des majorités démocrates au Sénat lors des trois premiers Congrès de la présidence Obama – les 111e, 112e et 113e – la chambre haute demeura une épine pour l'administration, notamment pour l'immigration (échec du *Dream Act*), le financement des campagnes (échec du *DISCLOSE Act*), les droits syndicaux (échec de l'*Employee Free Choice Act*), l'assurance-maladie (échec du programme public proposé en 2010), le contrôle des gaz à effet de serre (*American Clean Energy and Security Act*), et, comme toujours depuis des années, pour les nominations. Lorsque les Démocrates perdirent le Sénat en 2014, aucun observateur n'y vit un changement d'importance. La nouvelle majorité républicaine, comme sa prédécesseure démocrate, est prise au piège de l'omniprésence des procédures minoritaires.

Cette reformulation du bicamérisme qui s'est opérée au cours des dernières décennies est un des phénomènes les moins notés de la vie politique américaine. La focalisation exclusive sur le Congrès dans son ensemble ou bien sur la seule Chambre des Représentants a relégué ce renversement de la dynamique institutionnelle. Or la redéfinition du rapport entre les chambres – et, en conséquence, avec l'Exécutif – illustre des problèmes fondamentaux de la vie politique actuelle, tout en ayant des conséquences décisives sur l'articulation générale des pouvoirs. La redéfinition résulte tout d'abord de la montée graduelle de la polarisation partisane (*partisan polarization*) depuis des décennies, un phénomène qui s'est accéléré depuis les années 2000 et qui a des conséquences majeures sur les deux chambres. La surenchère idéolo-

3. À l'autre extrémité, le bicamérisme « faible » où les deux assemblées fonctionnent de façon similaire et où la chambre basse prime sur la chambre haute, par exemple le Parlement français de la Ve République.

gique, à droite comme à gauche, a fait disparaître les modérés des deux camps comme force politique significative. Lors de son entrée en fonction en 2009, l'appel d'Obama à dépasser les clivages pour se poser en « post-partisan » n'a eu aucun effet. Cette polarisation, bien loin de s'effacer, atteint de nos jours une telle intensité qu'elle modifie l'articulation générale des pouvoirs. En interne, dans le Législatif lui-même, elle a facilité la rationalisation du fonctionnement de la chambre basse ; en revanche, elle a contribué à rendre le Sénat encore plus anarchique, rendant ainsi la collaboration entre les assemblées plus complexe. En externe, au niveau des rapports entre les chambres et la Présidence, elle remet en cause la docilité législative vis-à-vis de l'Exécutif. Dans le contexte contemporain de normalisation de la cohabitation (*divided government*), la polarisation transforme la Chambre des Représentants en mur infranchissable, tandis que le Sénat devient un poids mort. Dans les deux cas, les projets exécutifs sont confrontés à des obstacles trop souvent rédhibitoires, ce qui explique la mauvaise presse de la polarisation. Tom Mann et Norm Ornstein, deux observateurs chevronnés des débats politiques washingtoniens, se font depuis des années les chantres de la dénonciation des méfaits de la polarisation, assimilée par eux à une forme de « tribalisme »[4]. Or la polarisation, si elle impose sans nul doute des coûts supplémentaires au système politique, permet aussi de renforcer le pouvoir législatif dans son éternel affrontement avec la Présidence. La reformulation du bicamérisme américain, sous l'effet de la polarisation, consolide l'action de contre-pouvoir du Législatif dans son ensemble. Elle constitue ainsi un correctif par rapport à la période qui a immédiatement précédé le cycle de polarisation contemporaine, à savoir les trente années qui séparent le *New Deal* de la *Great Society*, où l'anémie partisane au Congrès a contribué au prodigieux renforcement de la Présidence.

4. T. Mann, N. Ornstein, *The Broken Branch*, *op. cit.*, p. 212.

Quel modèle américain de bicamérisme ?

La polarisation contemporaine jette ainsi une lumière crue sur le bicamérisme et son importance décisive dans le système politique américain. C'est une configuration unique par rapport à d'autres démocraties occidentales où les chambres hautes sont le plus souvent en retrait par rapport à la chambre basse, y compris dans des systèmes fédéraux comme l'Allemagne ou très décentralisés comme l'Italie. Bien loin d'y être un partenaire à parts égales avec la chambre basse, la chambre haute est assimilée à un détour, le plus souvent fastidieux, dans le déroulement du processus législatif. Son rôle est réduit à la portion congrue et les électeurs y prêtent d'autant moins d'attention que son élection, comme sous la V^e^ République française, est souvent indirecte.

Georges Clemenceau disait en 1907 qu'une seconde chambre instituait « le temps de la réflexion », résumant ainsi un certain sens commun. Ce faisant, il assimilait une seconde chambre à un simple lieu de débat et sous-entendait que l'impératif de la décision relèverait plutôt de la chambre basse[1]. Autrement dit, le bicamérisme engendrerait une spécialisation fonctionnelle entre les deux assemblées. Or ce constat ne s'applique pas à la démocratie américaine, qui présente cette particularité de fonctionner avec un bicamérisme égalitaire aussi bien en termes de compétences que de légitimité. Le double impératif de décision et de délibération relevé par Clemenceau s'exerce en même temps au sein de chacune des assemblées. Les États-Unis s'inscrivent donc dans une perspective originale, égalitaire, dont il convient maintenant d'aborder la genèse avant de mettre en relief certaines de ses spécificités. Pourquoi et comment le bicamérisme américain a-t-il évolué à contre-courant de ce qui se pratique dans d'autres démocraties occidentales ? Comment expliquer que la lente dévitalisation et marginalisation des hautes assemblées en Europe n'ait jamais eu lieu aux États-Unis ? Une fois clarifiées les spécificités du développement historique américain sur ce point, nous reviendrons sur les évolutions contemporaines et notamment sur la reformu-

1. Cité par Gaston Monerville, *Clemenceau*, Paris, Hachette, 1976, p. 149.

lation du bicamérisme sous l'effet de la polarisation, puis sur les conséquences en termes de conflits institutionnels avec la Présidence.

La genèse du bicamérisme aux États-Unis

En France comme aux États-Unis, l'établissement d'un Législatif divisé en deux chambres n'a jamais été une simple question technique. L'organisation bicamérale du pouvoir législatif fut au contraire un enjeu des plus politiques. À la fin du XVIII[e], le bicamérisme était en effet analysé de part et d'autre de l'Atlantique comme une catégorie aristocratique, à l'image de ce qui se pratiquait en Grande-Bretagne. Aux États-Unis, la mise en œuvre d'un Sénat avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fut donc, tout comme la Présidence, une véritable rupture avec l'orthodoxie républicaine de l'époque. Si la personnalité de George Washington explique sans doute que l'institution présidentielle soit finalement bien acceptée, rien d'aussi clair ne s'impose pour la chambre haute. Dès lors, comment expliquer non seulement la création d'une seconde chambre par les Pères Fondateurs en 1787, mais aussi sa permanence ?

Au début de la guerre d'Indépendance, la tradition bicamérale était bien établie dans les colonies, reflétant en ceci la pratique britannique. Onze États avaient des Législatifs bicaméraux, à l'exception de la Pennsylvanie et de la Géorgie, et à chaque fois ces « conseils coloniaux » étaient des partenaires essentiels de la chambre basse et de l'Exécutif[2]. L'absence d'une seconde chambre au niveau de la Confédération – il n'y avait qu'une seule assemblée rassemblant les délégués d'État – ne surprend pas si l'on se souvient que peu d'Américains considéraient ce Congrès comme un gouvernement autonome et indépendant. Quelques années plus tard, lorsque les *Framers* se réunirent à Philadelphie, ils étaient à peu près tous d'accord pour un Législatif bicaméral, reprenant ainsi l'héritage colonial, tout en marquant leur rejet du monocamérisme confédéral. Ils eurent aussi à leur disposition les travaux de John Adams pour justifier leur choix. Dans son ouvrage de 1787, la *Defence of the Constitutions of the United States*, John Adams avait

2. Jackson Turner Main, *The Upper House in Revolutionary America, 1763-1788*, Madison, Milwaukee, The University of Wisconsin Press, 1967. Dans les deux dernières décennies du XVII[e] siècle, l'Assemblée de Pennsylvanie était bicamérale. Mais en 1701, William Penn, propriétaire de la colonie, rédigea une charte établissant un Législatif monocaméral, ce qui resta le cas jusqu'à l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1790. En Géorgie, le Législatif colonial était bicaméral, mais la Constitution révolutionnaire de 1777 mit en place une seule assemblée ; en 1789, la Géorgie revint au bicamérisme.

en effet repris à son compte les principes grecs traditionnels du gouvernement mixte ainsi que l'exemple britannique. Mais il avait innové en replaçant ces vieux arguments dans le contexte américain de républicanisme égalitaire. Comme il faisait du Législatif le souverain nécessaire, Adams considérait que c'était d'abord en son sein que devait se manifester l'équilibre des pouvoirs[3]. Deux chambres, l'une représentant le peuple, et l'autre l'élément « élitiste » de la société, « l'aristocratie naturelle » comme le disait J. Adams, étaient donc pour lui une nécessité première. Toute société générant des conflits entre la multitude (*Many*) et l'élite (*Few*), il convient de canaliser cet antagonisme par des institutions et, plus précisément, de l'inscrire au cœur du pouvoir souverain, le Législatif. Cet argument politique, qui fait du bicamérisme l'internalisation des contrôles à l'intérieur du Législatif, est majeur. Lorsque Hamilton déclara, pendant la ratification de New York en 1788, « il doit y avoir deux institutions distinctes dans notre gouvernement afin d'assurer un certain équilibre et un contrôle mutuel »[4], il s'inscrivait de plain-pied dans cette thématique qui court de Montesquieu à John Adams et qui, à partir de l'exemple anglais, fait de la division « en interne » du Législatif le tout premier exemple de « check » contre des excès éventuels.

Avec l'effondrement de l'ordre britannique, les anciennes colonies tournèrent le dos à la gestion coloniale, par exemple avec le considérable affaiblissement de leurs pouvoirs exécutifs lors de l'abandon des chartes coloniales, voire sa disparition au niveau de la Confédération de 1781. Or ce rejet véhément de tout Exécutif à connotation monarchique n'eut pas d'équivalent s'agissant des secondes chambres, qui évoquaient pourtant une caste elle aussi honnie, celle des aristocrates. Certes, la vague révolutionnaire mit fin à un Législatif bicaméral dans certains États – la Pennsylvanie, haut lieu de l'effervescence républicaine, mais aussi la Géorgie et le Vermont – et

3. G. Wood, *La création de la république américaine*, *op. cit.*, p. 661-669. Comme l'explique cet auteur, la *Defence* était une illustration de la vie politique du Massachusetts dans les années 1780 ; aucun autre État n'était en effet autant marqué par une opposition tendue entre les classes populaires, souvent endettées, et les possédants. G. Wood indique aussi qu'entre 1784 et 1786, une série de textes fut publiée par un Benjamin Lincoln dans le *Boston Magazine* et l'*Independent Chronicle* afin d'analyser les bases naturelles et historiques de la Constitution du Massachusetts. Ces textes anticipaient très largement les thèses de John Adams dans la *Defence*, notamment cette citation de 1785 reprise par G. Wood p. 662 : « une balance suppose trois choses, les deux plateaux et la main qui les tient ». Le corps législatif devrait en conséquence être divisé en deux, afin de refléter l'équilibre des éléments en lutte dans la société, et l'Exécutif agirait comme un médiateur indépendant qui prend part à l'élaboration des lois.

4. Hamilton est cité p. 14 in Samuel C. Patterson, Anthony Mughan, *Senates. Bicameralism in the Contemporary World*, Columbus, Ohio University Press, 1999.

la Confédération n'était constituée que d'un seul Congrès continental. Il n'en reste pas moins que dix États conservèrent une forme de bicamérisme, le plus souvent en établissant un lien électoral entre les citoyens qui votaient – les hommes blancs pouvant acquitter un certain cens – et les chambres. En règle générale, les constitutions établissaient aussi un cens plus élevé pour pouvoir être candidat à ce « Sénat » ou « Conseil », ainsi que des conditions d'âge et de résidence plus contraignantes que pour les candidats à la chambre basse[5]. Ainsi, la dimension aristocratique perdurait par le biais de ces dispositions, mais, et c'est là le point fondamental, la porte était entrouverte à la légitimité issue du suffrage. C'est bien la notion d'« aristocratie naturelle » chère à John Adams qui transparaît ici et qui semble constituer dès l'origine une forme de consensus dans la très grande majorité des États. Les secondes chambres instituées à partir de 1776 et jusqu'en 1787 au niveau des États ne représentaient donc pas un ordre social fixe hérité du passé. Au contraire, elles étaient en prise avec les évolutions de la société dans la mesure où les élites, dans une société républicaine où l'égalité est le principe fondateur, changent en fonction du renouvellement d'une « aristocratie naturelle » qui n'a ni titre ni héraldique intangibles, mais qui existe par ses seuls accomplissements.

Le maintien des secondes chambres dans les États, selon des modalités plus démocratiques, fut un précédent précieux au moment de la rédaction de la Constitution fédérale en 1787. Même si certains fondateurs, tel John Dickinson, se réclamaient de la Chambre des Lords britannique[6], le produit final était en fait beaucoup plus proche de ce que les États avaient réalisé en leur sein. Cette nouvelle chambre haute fédérale avait comme caractéristique d'être très ouverte en termes de recrutement. La Constitution proposait en effet en son Article 1 des conditions simples – de citoyenneté, d'âge et de résidence – qui n'avaient aucune connotation sociale. N'importe quel citoyen de plus de trente ans résidant dans l'État où il est candidat au moment de son élection, peut devenir sénateur. La rupture par rapport à la référence d'alors, la Chambre des Lords en Grande-Bretagne, ne pouvait être plus claire. Si la voie britannique mettait l'accent sur la représentation d'une élite sociale censée incarner une certaine continuité historique, et donc non élue,

5. Donald S. Lutz, *Popular Consent and Popular Control. Whig Political Theory in the Early State Constitutions*, Baton Rouge, 1980.

6. Lors des discussions à Philadelphie, le 6 juin, John Dickinson avait déclaré à propos du Sénat : « La perspective qui doit nous guider dans la formation du Sénat est d'affiner son fonctionnement afin de le rapprocher autant que possible de la Chambre des Lords en Angleterre » (*In the formation of the Senate we ought to carry it through such a refining process as will assimilate it as near as may be to the House of Lords in England*). Cité in M. Farrand, *Records*, *op. cit.*, vol. 1, p. 136.

le choix américain repose sur l'élection. Cette orientation démocratique fut immédiate. Dès le début de la convention de Philadelphie, le plan de Virginie (*Virginia Plan*) envisageait une chambre basse, dominante car élue directement par le peuple, qui aurait aussi pour fonction de désigner les membres de la chambre haute – au sein d'un collège de candidats désignés par les assemblées d'États.

Le consensus des délégués à Philadelphie sur le caractère sans nul doute électif de la chambre haute était quasi-absolu. Dès le 31 mai, au tout début de la convention, les délégués entérinèrent le principe d'un pouvoir législatif élu[7]. En revanche, le débat fut beaucoup plus tendu sur la question de la circonscription que les futurs sénateurs devraient représenter. Les délégués les plus nationalistes – notamment ceux de Virginie, dont Madison, mais aussi Hamilton (New York) – avaient une conception « continentale » des futures institutions. Pour eux, les États devaient voir leurs compétences réduites au bénéfice d'institutions communes qui agiraient au nom de la nation américaine dans son ensemble. Le Sénat était envisagé par Madison et ses alliés comme une de ces institutions nationales, d'autant qu'il devait aussi agir comme un allié de l'Exécutif dans la mécanique des *checks and balances*. C'est donc sur cette base nationale qu'une seconde chambre fut proposée par le plan de Virginie lors des premiers débats au sein de la convention.

Mais très vite, la perspective nationale et continentale portée, entre autres, par Madison, se heurta aux réticences des États les plus « petits »[8]. Si la convention fut une réunion de délégués acquis à la cause nationaliste, comme en témoigne le rejet initial du principe d'une délégation fédérée votant « en bloc » afin de bien marquer la rupture avec la Confédération, elle comportait aussi des représentants des « petits » États qui, en dépit de leur engagement idéologique, veillèrent à la préservation des intérêts de leurs États d'origine. C'est ce qui explique entre autres le statut constitutionnel d'un Collège Électoral où tous les États bénéficient d'une reconnaissance

7. M. Farrand, *The Records*, vol. 1, *ibidem*, p. 46.

8. Comme l'explique Forrest McDonald, l'opposition entre « petits » (*landless*) et « grands » (*landed*) États à l'époque n'était pas uniquement un clivage de puissance, mais aussi de potentiel d'expansion à l'Ouest. Ainsi, les « petits » États étaient ceux dont la frontière Ouest était bloquée : Connecticut, Delaware, Maryland, New Hampshire, New Jersey, New York, et le Rhode Island. Les « grands » étaient la Géorgie, le Massachusetts, la Caroline du Nord et celle du Sud, la Pennsylvanie et la Virginie. Dans l'ensemble, l'Ouest était considéré comme une zone de colonisation d'abord pour les États du Sud. Notons aussi que la Virginie, tout comme New York, étaient les deux États les plus influents en 1787. Forrest McDonald, *Novus Ordo Seclorum. The Intellectual Origins of the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, 1985, p. 218.

politique pour l'élection du président. C'est aussi la raison pour laquelle la chambre haute ne devint pas une chambre nationale, mais fédérale. Le Sénat proposé au peuple américain en 1787 n'était donc pas seulement l'incarnation des thèses de Madison, mais le produit d'un calcul en fonction du rapport de forces qui s'établit entre les délégués à Philadelphie. Comme l'écrivait James Bryce dans son *American Commonwealth*, « [c]e chef-d'oeuvre du constitutionnalisme [Le Sénat] est en fait un heureux hasard »[9]. Les pressions des « petits » États poussèrent à la redéfinition de la chambre haute en y incorporant un statut protégé pour les États, qui était absent au tout début de la réunion. L'essentiel de la négociation porta sur la question cruciale du mode de représentation au sein du Législatif, un sujet qui occupa à lui seul les deux-tiers des débats et qui conditionna l'ensemble du déroulement de la convention ; dans ses notes, Madison écrivait d'ailleurs à ce propos le 19 juin : « toute la difficulté réside dans cette question de la représentation, et si un accord peut être trouvé, tous les autres problèmes seraient surmontables »[10]. Les débats sur la nature et l'organisation du Législatif furent donc décisifs et eurent lieu dès l'ouverture de la convention. La première grande discussion entre les délégués, le 29 mai 1787, y fut consacrée. Elle fut initiée par le plan de Virginie lorsque les délégués de Virginie proposèrent quinze résolutions centralisatrices favorisant les grands États. Le législatif envisagé y était bicaméral : si la chambre haute était isolée des pressions populaires, la chambre basse était elle tout à fait démocratique, et serait prédominante. Élue directement par le peuple elle aurait aussi pour fonction de désigner les membres de la chambre haute – au sein d'un collège de candidats désignés par les assemblées d'États – ainsi que le titulaire de l'Exécutif. Le plan de Virginie instituait un État national répondant aux caractéristiques générales des idéaux portés par les fédéralistes les plus engagés. Mais les oppositions à ce projet ne mirent pas longtemps à apparaître. Quinze jours après la présentation des résolutions de Virginie, le New Jersey, par la voix de William Paterson, présenta son propre plan, dont les neuf résolutions visaient à protéger les petits de l'emprise des grands : dans ce plan en effet, le Législatif fédéral devenait monocaméral et chaque État y était représenté de

9. J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.* La citation est p. 102 du volume 1 : « this masterpiece of the Constitution-makers was in fact a happy accident ». Donald Matthews, dans son analyse classique du Sénat, est encore plus clair : « Le Sénat des États-Unis fut le résultat d'un marchandage politique » (*The United States Senate came into existence as a result of a political deal*), p. 5 in Donald R. Matthews, *U.S. Senators and their World*, New York, W.W. Norton & Co., 2nd éd. 1973 (1960).

10. M. Farrand, *The Records*, vol. 1, *op. cit.*, p. 321 : « The great difficulty lies in the affair of Representation ; and if this could be adjusted, all others would be surmountable ». La majuscule est dans l'original.

façon égalitaire[11]. Il s'agissait donc de garder le Congrès confédéral en acceptant des changements, souvent importants, mais en conservant cette architecture égalitaire entre les États, seule garantie de survie politique pour les plus petits d'entre eux. Le plan du New Jersey s'inscrivait donc dans une volonté de rationaliser le fonctionnement de la Confédération, mais sans pour autant aller dans le sens d'une « consolidation » des États.

Si ce plan fit long feu, il reposait en même temps sur une idée, celle de la représentation égalitaire des États au sein des institutions nationales, qui devint vite fondamentale. Elle constitua en effet le cœur du « grand compromis » (*Great Compromise*) du 16 juillet. Le vote sur ce point se fit par une simple majorité de cinq contre quatre (avec un État divisé, le Massachusetts, et trois États absents) tranchant la question de la représentation au sein du Congrès[12]. En ce lundi, les délégués acceptèrent que la chambre basse soit élue en fonction de la population alors que les membres de la chambre haute représenteraient de façon égalitaire les États. Daniel et Stephen Wirl parlent de ce tournant comme étant « la grande concession » (*great concession*) des grands États[13]. Il s'agit en effet d'un tournant majeur : la chambre haute qui, pour Madison, devait incarner une perspective nationale, devenait un canal constitutionnel d'expression des États. Au lieu de dépasser les localismes, elle en devenait le lieu d'expression et, partant, de préservation. Pour certains délégués, parmi les plus nationalistes, ce compromis avait un goût de renoncement. James Wilson et James Madison, en particulier, virent dès lors avec une certaine méfiance cette « chambre des États » et soutinrent plutôt le renforcement de la Présidence. Madison fit aussi part de ses doutes à Jefferson dans une lettre du 24 octobre 1787 en insistant sur la source potentielle d'instabilité que représentait une chambre

11. Pourtant, le clivage principal n'était pas ici entre « monocamérisme » et « bicamérisme », mais bien plutôt entre représentation « égalitaire » et « nationale ». Au début de la convention, le 31 mai, les délégués des petits États avaient voté en faveur du bicamérisme sans sourciller. Le 21 juin, un nouveau vote enterra la solution monocamérale par une majorité de sept (Massachusetts, Connecticut, Pennsylvanie, Virginie, Carolines du Nord et du Sud, Géorgie) contre trois (New York, New Jersey, Delaware) – avec une délégation divisée (Maryland).

12. Lors de ce vote crucial les délégations de New York, du New Hampshire et du Rhode Island étaient absentes. La majorité regroupait le Connecticut, le New Jersey, le Delaware, le Maryland et la Caroline du Nord. Le Massachusetts étant divisé, son vote fut compté comme nul. Dans la minorité, on retrouve les grands États : la Pennsylvanie, la Virginie, la Caroline du Sud et la Géorgie.

13. Daniel Wirls, Stephen Wirls, *The Invention of the United States Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, p. 97.

qui agirait comme une assemblée de délégués des États[14]. De son point de vue, les difficultés qui avaient entravé la Confédération pouvaient renaître par le biais de ce Sénat ainsi déformé. Madison s'avouait aussi incapable de concevoir un autre principe de représentation que celui de la population ; il avait même qualifié toute autre formule « d'évidemment injuste » (*evidently unjust*) lors du débat du 7 juin[15]. Madison, comme Hamilton, considérait par ailleurs que le clivage entre les petits et les grands États ne reposait sur rien de concret, de sorte que l'égalité de représentation était non seulement critiquable – pourquoi représenter la puissante Virginie comme le petit Delaware ? –, mais surtout inutile[16]. Pour lui, la véritable division était régionale, entre le Nord et le Sud, et portait sur l'esclavage. À l'issue de la convention, le samedi 15 septembre, Madison ne semblait pas considérer la chambre haute comme l'une des réussites du projet de Constitution. Il y voyait au contraire une institution qui avait été sacrifiée sur l'autel de la négociation politique.

Or le débat de ratification modifia son attitude, ainsi que celle des fédéralistes les plus nationalistes. Les numéros 62 et 63 du *Fédéraliste*, publiés le 27 février et le 1er mars 1788, ont un ton bien différent de celui de la lettre adressée à Jefferson à l'automne précédent. Bien loin d'émettre des doutes sur cette institution « localisée », ces deux textes sont enthousiastes. Ils décrivent une institution dont le rôle est fondamental justement parce qu'elle établit une synthèse entre la logique fédérale, la reconnaissance égalitaire de tous les États, et la logique nationale. Les fédéralistes réévaluèrent en effet leur opinion du Sénat en soulignant plusieurs éléments qui leur semblaient augurer d'une institution plus nationale que ce qu'ils avaient cru lors de la convention. D'une part les futurs sénateurs seraient rémunérés par le Trésor national, et non pas leur État d'origine ; d'autre part, ils ne constitueraient pas une délégation de leurs États, mais voteraient individuellement[17]. Le Sénat changeait de statut aux yeux de Madison et des fédéralistes. Le *Fédéraliste 39* parlait du projet de Constitution comme d'un « gouvernement mixte » qui mélangeait en toute harmonie des éléments nationaux et

14. Le texte est disponible sur le site *Founders Online* des archives nationales américaines. Parlant dans cette lettre de l'absence de toute disposition permettant d'assurer la prééminence du national sur le local, Madison écrit : « En l'absence d'un moyen permettant au national de s'imposer au local, notre système souffre des maux de l'*imperium in imperio* » (*Without such a check in the whole over the parts, our system involves the evil of imperia in imperio*).

15. M. Farrand, *Records*, vol. 1, *op. cit.*, p. 151.

16. M. Farrand, *Records*, vol. 1, *ibidem*, p. 446-449 et 455-456.

17. D. Wirls, S. Wirls, *The Invention of the United States Senate*, *op. cit.*, p. 108-111 pour le premier point et p. 112-114 pour le second.

fédéraux. Quelle meilleure illustration de ce caractère mixte, ou « composé » (*compound*) que le nouveau Sénat ?

Le « gouvernement mixte » du *Fédéraliste* 39 s'incarnerait dans l'institution sénatoriale qui passe dès lors du statut d'institution compromise à celui d'institution cardinale. Cette évolution dans la pensée de Madison et des fédéralistes s'explique par le déroulement du débat de ratification entre l'automne 1787 et l'été 1788. Au niveau des enjeux, le contraste fut net entre la convention et la ratification. En effet, le clivage qui faillit mettre un terme à la réunion de Philadelphie, celui de la représentation au Congrès, fut inexistant lors des débats publics. Le principe de l'égalité de représentation des États à la chambre haute ne fut remis en cause par personne, y compris les fédéralistes. Non seulement les partisans d'un gouvernement national réévaluèrent leur appréciation du Sénat, mais ils se déclarèrent satisfaits de l'existence d'une chambre basse élue directement par les citoyens libres, sans considération d'appartenance fédérée, et d'une Présidence désignée par un Collège Électoral. Et bien entendu ils furent aussi conscients des avantages tactiques qu'il y avait à présenter la chambre haute comme une institution où les États agiraient par le biais d'émissaires analogues à des ambassadeurs. C'était là un point qui permettait de rassurer les partisans de la souveraineté des États, qui d'ailleurs virent pour la plupart dans le Sénat un des rares points positifs du projet, dans la mesure où il garantissait la pérennité des États dans les institutions nationales. Les fédéralistes se rallièrent à l'idée qu'il fallait une « voix » des États au sein de ce que l'un de leurs représentants les plus connus et les plus nationalistes, James Wilson, appelait la « république fédérale » (*federal republic*) des États-Unis[18]. Ainsi, le Delaware fut le premier État à ratifier la Constitution – à l'unanimité – le 7 décembre 1788, suivi de peu par le New Jersey, là aussi à l'unanimité le 19 décembre.

En revanche, un autre point suscita de vives critiques , celui de la nature aristocratique de ce nouveau Sénat. Là aussi, le débat lors de la ratification se différenciait de celui de la convention où les références à la Chambre des Lords en Grande-Bretagne furent marginales. Or, les opposants au projet de Constitution firent l'inverse. La comparaison avec la Chambre de Lords fut fréquente chez certains de ces « anti-fédéralistes ». Les dénégations de *Publius* ne changeaient rien à l'affaire. Pour les anti-fédéralistes, cette critique reposait sur trois éléments : d'abord le faible nombre de sénateurs, dès lors peu représentatifs des citoyens ; ensuite la durée de leur mandat, trop longue et donc susceptible de les éloigner des attentes de la majorité ; et enfin, l'importance des pouvoirs qui leur étaient conférés, donnant ainsi corps à un risque oligarchique. Un scénario évoqué par les opposants dans leurs

18. « James Wilson in the Pennsylvania Convention », 24 novembre 1787, cité p. 139 in M. Farrand, *Records*, vol. 3, *op. cit.*

écrits consistait à partir du décompte total des sénateurs – vingt-six – pour montrer que le *quorum* serait alors atteint avec quatorze participants et qu'une simple majorité de huit permettrait de prendre des décisions fondamentales dans les domaines reconnus au Sénat par la Constitution. N'y avait-il pas là une dangereuse concentration des pouvoirs dans les mains d'une petite élite ? Les sénateurs pourraient aisément utiliser leurs pouvoirs de nomination non seulement pour bloquer les initiatives présidentielles, mais également pour atteindre leurs propres objectifs clientélistes et satisfaire leurs intérêts personnels. Ils seraient également en mesure de s'imposer par rapport à la chambre basse, y compris sur des questions budgétaires, car la Constitution reconnait au Sénat un pouvoir d'amendement plein et entier sur les budgets votés par la Chambre des Représentants. Un des délégués de la convention de ratification de la Caroline du Nord résumait ainsi l'état d'esprit des opposants : « Il me semble qu'il doit être évident pour n'importe quel observateur candide que la combinaison de pouvoirs législatifs, y compris la nomination des officiers des États-Unis et le pouvoir de décider de leur destitution, fait immédiatement de la chambre haute une institution tellement puissante, dominante et dotée d'une influence hors de tout contrôle, qu'elle en devient même incompatible avec la protection des libertés d'un pays libre. Le Sénat est calibré pour engloutir tous les autres pouvoirs et pour devenir un *despotisme aristocratique* »[19]. Le pouvoir de ratifier des traités inspirait également des craintes : les anti-fédéralistes pouvaient là aussi envisager un scénario noir où les deux-tiers d'un simple *quorum* – soit dix sénateurs – accepteraient un traité qui soumettrait la jeune nation à une quelconque puissance extérieure en échange de faveurs ou d'argent. Le danger était d'autant plus sérieux que le projet de Constitution, en son Article 6, section 2, précisait que les traités l'emportaient sur la loi. Pour aberrant que cela puisse paraître de nos jours, la menace était alors considérée comme bien réelle, notamment dans le Sud où l'idée d'une alliance entre les États du Nord-Est pour abandonner la partie méridionale du continent à une puissance européenne – comme l'Espagne – était monnaie courante. Le débat

19. Ce Samuel Spencer, un des plus vifs opposants au projet lors de la première convention de ratification de la Caroline du Nord (juillet 1788), est cité par Roy Swanstrom dans *The United States Senate, 1787-1801*, Washington DC, US Government Printing Office, 1988, p. 24 : « For I think it must be obvious to every unprejudiced mind, that the combining in the Senate of the power of legislation, with a controlling share in the appointment of all the officers of the United States and the power of trying all impeachments that may be found against such officers, invests the Senate at once with such an enormity of power, and with such an overbearing and uncontrollable influence, as is incompatible with every idea of safety to the liberties of a free country, and is calculated to swallow up all other powers, and to render that body a *despotic aristocracy* ». Souligné par moi.

des droits de navigation sur le Mississippi, vivace dans les années 1780, trouvait ici une nouvelle dimension. Tous ces pouvoirs étaient d'autant plus menaçants que l'association de la chambre haute au président constituait un mélange des genres qui, dans l'optique des anti-fédéralistes, était voué à aboutir à une tyrannie. Il était clair pour eux que l'aristocratie et la monarchie étaient sur le point de se reconstituer en profitant de la confusion des pouvoirs inscrite dans le projet de Constitution. Le mélange des compétences favorisait l'influence d'une aristocratie en devenir : voilà une critique qui revint très fréquemment chez les opposants, et notamment chez ceux qui étaient par ailleurs d'anciens membres de la convention de Philadelphie – comme George Mason, Luther Martin, ou Robert Yates (sous le pseudonyme de *Brutus*).

Pour *Publius* et les fédéralistes, cette attaque en règle montrait à quel point leurs opposants passaient à côté de la sophistication du projet constitutionnel. Les articles du *Fédéraliste* font du Sénat, tout comme la Présidence, le fédéralisme, ou la « grande république », une des innovations majeures des rédacteurs de la Constitution (*Framers*). Sa justification s'inscrivait dans une entreprise intellectuelle plus générale de reformulation des catégories du républicanisme classique de l'époque menée par les constituants américains. Il ne fait nul doute que les membres de la convention de Philadelphie, imprégnés de l'héritage *whig* britannique et de la lecture des philosophes européens, étaient tous favorables à la création d'une république. Mais ils étaient aussi convaincus, à la différence de leurs adversaires anti-fédéralistes, que le républicanisme avait d'abord besoin, pour s'enraciner, de stabilité. Le Sénat répondait à ce besoin crucial, tout comme la Présidence et la Cour suprême, selon leurs modalités propres (veto et contrôle de constitutionnalité). Lorsque Madison évoque le Sénat dans le numéro 47 du *Fédéraliste*, il parle d'un « grand conseil constitutionnel pour le titulaire de l'Exécutif »[20] : les pouvoirs de la chambre haute en termes de politique étrangère et de nomination en font un partenaire incontournable de la Présidence. Le titulaire de l'Exécutif et les sénateurs sont censés travailler de concert, ce qu'indique par ailleurs la seule fonction constitutionnelle du vice-président, outre de remplacer le président le cas échéant, c'est-à-dire la présidence du Sénat. Madison approfondit à nouveau ce point dans les numéros 62 et 63 des *Federalist Papers*. Le « père intellectuel » de la Constitution s'y déclare favorable à une institution dont la permanence, bien loin de corrompre la république, la renforce, en permettant d'encadrer les débordements d'une chambre basse toujours susceptible, selon Madison, de tomber dans les excès de la démagogie populaire. Ce faisant, il prend le contrepied du sens com-

20. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, n° 47, p. 309 (*great constitutional council to the Executive chief*).

mun républicain de l'époque. À l'inverse du slogan révolutionnaire – « when annual elections end tyranny begins »[21] –, Madison fonde sa justification du Sénat sur l'idée que les élections fréquentes ne sont pas une garantie de préservation du pouvoir du peuple. Il présente la rapidité des rythmes électoraux, et les changements législatifs qui l'accompagnent, comme un piège qui, sous les apparences d'une réactivité immédiate à la volonté populaire, saperait en fait la nature républicaine du régime. L'argument de Madison consiste à dénoncer l'instabilité gouvernementale, ce qu'il appelle le « mutable government »[22]. Il y voit un danger pour les libertés elles-mêmes. En effet, reprenant les thèses de Locke, il considère que la clarté des règles du jeu politique est un élément essentiel d'un régime libre. Un changement permanent des lois en fonction des aléas de la conjoncture et des desiderata de l'opinion brouille en fait la visibilité des principes républicains aux yeux du public. Deuxième argument, poursuit Madison, le changement constant de règles est d'autant plus nuisible qu'il bénéficie à une petite élite et non pas à la masse collective des citoyens qui ne peuvent consacrer de temps au suivi des affaires politiques. Autrement dit, un régime d'élections fréquentes suscite en son sein une élite irresponsable qui exerce son influence au détriment du peuple. Enfin, le dernier grand problème de « l'inconstance » que souligne Madison est l'absence de « respect » vis-à-vis des institutions. L'allégeance des citoyens est diminuée dans la mesure où le régime est incapable de susciter ce que Max Weber a classiquement décrit comme la légitimité traditionnelle. Pour Madison, il faut une proportion d'ordre et de stabilité pour créer de la légitimité, car les citoyens méprisent un gouvernement faible répondant avec trop d'empressement à leurs désirs. La « mutability » est en fait la façon dont Madison synthétise, pour la dénoncer, la pratique politique des années 1780, c'est-à-dire les excès du gouvernement d'assemblée. C'est le mal par excellence qui est d'autant plus pernicieux qu'il se présente comme un bien.

Comment le Sénat peut-il agir contre « l'inconstance » supposée de la Chambre des Représentants ? Si les *Federalist Papers* indiquent un seul moyen d'action pour les deux autres piliers que sont la Présidence – avec son veto – et la Cour suprême (contrôle de constitutionnalité), ils abordent à plusieurs reprises les différentes facettes du contre-pouvoir sénatorial car

21. En 1788, pendant la convention du Massachusetts, la durée des mandats des futurs élus fut jugée trop longue. Un des membres, le général Thomson, s'exclama alors : « O my country, never give up your annual elections : young men, never give up your jewel ». Cité in J. Bryce, *American Commonwealth*, vol. 1, *op. cit.*, p. 177.

22. Le terme est à comprendre non pas comme synonyme de « changement », mais comme « rapidité » du changement. La traduction française de 1957 utilise les termes « inconstance » ou « instabilité ».

celui-ci ne s'exerce pas seulement dans le déroulement du processus législatif. Outre ses pouvoirs étendus qui en font un partenaire incontournable de la chambre basse, mais qui surtout l'alignent en partie sur l'Exécutif, c'est la configuration même de l'institution sénatoriale qui l'érige en barrière. Le mandat de six ans, renouvelable par tiers tous les deux ans, rend le Sénat plus imperméable aux fluctuations de l'opinion publique, diminuant d'autant la pression de la volonté populaire sur les élus. Un basculement soudain de l'opinion ne peut pas s'y manifester dans la mesure où les sénateurs sont en partie isolés des fluctuations passagères de l'opinion. Quant au mode d'élection, il constitue une garantie supplémentaire. La Constitution de 1787 prévoyait en effet que les membres du Sénat soient désignés par les assemblées d'État (*State Legislatures*). À l'image du Collège Électoral pour le président, les élus des chambres locales serviraient de filtre à l'opinion publique quand il s'agira de choisir les sénateurs, alors que la chambre basse, soumise aux pressions locales à échéances rapides, ne peut prendre un tel recul face aux attentes populaires. Le besoin de stabilité justifiait ainsi les spécificités électorales de la chambre haute, dont l'objectif était d'en faire le troisième pilier du temple constitutionnel républicain.

Enfin, Madison n'entendait pas faire du Sénat une simple force de contrôle dont le rôle se limite à bloquer les désirs populaires. Au contraire, le Sénat affine la nature républicaine du régime. La longueur du mandat sénatorial est un excellent exemple[23]. Pour Madison, sa durée de six ans n'est pas uniquement un moyen de « protéger » les élus de la dictature de l'opinion. Elle améliore aussi la qualité du lien représentatif. Il explique en effet dans sa démonstration du *Fédéraliste 62* que certaines mesures politiques sont négociées sur le long terme et ne portent leurs fruits qu'après plusieurs années. Il convient donc qu'un certain nombre d'élus du Congrès, les sénateurs en l'occurrence, soient jugés par les électeurs à plus long terme. Pour la même raison, il est aussi nécessaire que le nombre d'élus à la chambre haute soit

23. Au début de la convention, un mandat de sept ans avait été envisagé, ce qui avait le plein soutien de Madison et d'une majorité des conventionnels. M. Farrand, *Records*, vol. 1, *op. cit.*, p. 218-219. Seul le Connecticut s'opposa ; New York et le Massachusetts furent divisés. Au total, huit États soutenaient cette option le 12 juin. Néanmoins, les partisans d'un Sénat plus dépendant des États réussirent à raccourcir la durée du mandat : le vote final se fit sur le mandat de six ans renouvelable par tiers, ce qui reçut le soutien de sept délégations contre quatre. M. Farrand, *Records*, vol. 1, *ibidem*, p. 408-409. Les opposants étaient New York, New Jersey, la Caroline du Sud et la Géorgie. Notons à ce propos qu'aucun des délégués présents n'envisagea de faire des sénateurs des élus à vie.

réduit[24]. Là aussi, cela contribue positivement à la qualité du lien représentatif, car le problème inhérent de la responsabilité politique pour les citoyens est de savoir à qui attribuer les décisions (*imputability*). Madison considère que la chose est impossible dans une vaste assemblée législative où le grand nombre d'élus permet de diluer les responsabilités individuelles. Or à l'inverse, le petit nombre d'élus sénatoriaux diminuerait les possibilités d'évitement. Le Sénat n'a donc pas uniquement une action négative qui consiste à empêcher et à bloquer. À lire Madison, son rôle est au contraire éminemment positif dans la mesure où il apporte ce qui manque traditionnellement dans les régimes républicains, c'est-à-dire une capacité à s'éloigner des désirs populaires pour défendre les intérêts du peuple. Dans sa lettre de l'automne 1787 adressée à Jefferson, Madison présentait ainsi la chambre haute comme « l'ancrage républicain de notre gouvernement »[25]. À l'issue du débat de ratification, les fédéralistes étaient convaincus que la concession fédérale faite durant la convention de Philadelphie était un mal pour un bien. Elle avait permis de tempérer, voire de diviser, l'opposition antifédéraliste, sans pour autant remettre en cause l'objectif fédéraliste initial, à savoir la création d'un cénacle élu, prêt à assister le nouveau président dans sa mission de stabilisation du républicanisme contre les errements attendus d'une chambre basse démocratique. Hommes des Lumières et républicains convaincus, les fondateurs n'en restaient pas moins des hommes de leur temps et de leur milieu qui voyaient dans les fluctuations anarchiques de l'opinion un danger pour les nouvelles institutions. Il existe d'ailleurs une anecdote qui résume au mieux la position de la génération des fondateurs : celle où George Washington aurait expliqué – l'histoire est à ce jour non vérifiée – à Jefferson que le Sénat avait le même rôle qu'une tasse dans la-

24. Au sein de la convention, personne ne fut jamais favorable à un seul sénateur par État ; la solution des trois sénateurs par État fut rejetée, car il y avait aussi consensus sur la nécessité d'un nombre réduit. La solution des deux sénateurs s'est imposée presque naturellement sans même qu'un vote soit enregistré. M. Farrand, *Records*, vol. 2, *ibid.*, p. 94. Seule la Pennsylvanie fut favorable à trois sénateurs.

25. L'expression est employée dans sa lettre du 24 octobre 1787 à Jefferson : « Lors de la formation du Sénat, l'ancrage républicain de notre gouvernement, les questions qui furent abordées dès le départ portaient sur la désignation [des sénateurs] et la durée [de leur mandat] » (*In forming the Senate,* the great republican anchor of the Government*, the questions as they came within the first object turned mostly on the mode of appointment, and the duration of it*). Souligné par moi. Le texte est disponible en ligne sur le site *Founders Online* des archives nationales américaines.

quelle on verse du thé (ou du café suivant les versions) trop chaud pour le refroidir[26].

Avec la mise en œuvre des nouvelles institutions au printemps 1789, le Sénat était, avec la Présidence, une des institutions qui suscitait le plus d'interrogations[27]. Les attentes à son égard étaient élevées, tout comme les craintes. Si l'accès à la Présidence de George Washington atténuait les peurs vis-à-vis de l'Exécutif, les appréhensions populaires vis-à-vis de la chambre haute persistaient. Le Sénat allait-il se transformer en chambre des Lords à l'américaine ? Ou bien devenir le réceptacle républicain du génie politique de la jeune nation ? Il était perçu par les uns et par les autres comme le principal test de la nature de la Constitution : aristocratie manipulatrice pour les uns, aréopage éclairé pour les autres. Le flou de son identité institutionnelle contribuait à cette diversité des appréciations. La chambre haute était un hybride, dont le mode opératoire au sein de la dynamique des pouvoirs nationaux était inconnu.

La seconde naissance de l'institution sénatoriale

En l'absence d'un leadership reconnu, sans personnalités marquantes pour délimiter le rôle de la chambre haute, le Sénat fut sans doute le perdant de la compétition institutionnelle qui caractérisa les premières années de la jeune république. La Présidence, sous Washington puis sous Jefferson, posa les bases de son autonomie ; la Chambre des Représentants, sous l'action de

26. La conversation supposée entre Thomas Jefferson, de retour de France, et George Washington fait partie du folklore sénatorial. Cette conversation du « Senatorial saucer » n'émerge pourtant dans les commentaires qu'à la fin du XIX^e^ siècle. La première mention explicite remonte à 1871 dans une lettre d'un professeur de droit constitutionnel, Francis Lieber, à James A. Garfield, alors un simple représentant de l'Ohio. Elle fut ensuite reprise dans un article du *Harper's New Monthly Magazine* en 1884. Moncure D. Conway la reprend dans *Omitted Chapters of History Disclosed in the Life and Papers of Edmund Randolph*, dont la première publication remonte à 1888. Dès lors, l'anecdote était promise à un bel avenir, car elle est censée capturer l'essence du Sénat dans l'architecture institutionnelle.

27. Élu au cours de l'automne 1788, le Sénat se réunit pour la première fois le 6 avril 1789 au second étage du *Federal Hall* de New York. Il y demeura jusqu'en 1791, comme le reste du gouvernement, date à laquelle Philadelphie devint la capitale. C'est en 1800 que le gouvernement se fixa à Washington DC. L'errance géographique des institutions nationales est une métaphore intéressante, et maintes fois notée, de l'incertitude quant à l'organisation politique.

James Madison, devint non seulement le moteur législatif de la nation, mais initia des amendements à la Constitution qui devinrent la Déclaration des Droits (*Bill of Rights*) de 1791 ; quant à la Cour suprême, elle prit une place déterminante sous le leadership énergique de John Marshall, notamment en s'arrogeant un contrôle de constitutionnalité élargi avec la décision *Marbury v. Madison* (1803).

Le Sénat, en revanche, resta à l'écart de cette frénésie activiste. S'il prit l'initiative du *Judiciary Act* au printemps 1789, grâce à un Fédéraliste du Connecticut, Oliver Ellsworth, il a peu d'autres accomplissements législatifs à signaler pendant ces premières années cruciales pour l'avenir du régime. Très vite, la chambre haute devint ainsi un simple appendice de la Chambre des Représentants, se contentant de ratifier les initiatives de la chambre basse. Le rythme sénatorial était plus lent, son activité plus réduite, sa visibilité plus faible. Ainsi, comme l'a écrit James Sterling Young dans son étude classique sur les premières années de la nouvelle capitale fédérale, les sénateurs eux-mêmes ne semblaient pas désireux de mener leur mandat à terme[28]. Un sénateur faisait en moyenne trois ou quatre années de mandat avant de démissionner, une fréquence qui resta identique jusqu'aux dernières décennies du XIX^e^ siècle. À l'instar d'un Henry Clay en 1811, beaucoup de sénateurs étaient à la recherche de la moindre occasion pour quitter le Sénat et passer à la Chambre des Représentants où l'essentiel de l'activité politique se déroulait. Le Sénat n'était qu'un tremplin, un marchepied vers des fonctions plus importantes dans la chambre basse. Le danger « aristocratique » tant redouté par certains anti-fédéralistes en 1787-1788 ne devint pas réalité. Seul l'épisode du secret des débats fut un vague écho des préoccupations exprimées lors de la ratification. Dans le sillage des pratiques du Congrès confédéral puis de la convention de Philadelphie, le Sénat débattait à huis clos, une pratique qui fut adoptée spontanément, sans même qu'un vote fût nécessaire[29]. Mais la montée des tensions partisanes entre Fédéralistes, pro-administration, et Républicains minoritaires, rendit cette habitude intenable. Un des critiques les plus véhéments de l'administration Washington, William Maclay (Pennsylvanie), prit fait et cause pour l'ouverture des séances au public – à l'image de la Chambre des Représentants – tout comme un certain nombre d'assemblées d'État, surtout dans le Sud où les

28. James Sterling Young, *The Washington Community 1800-1828*, New York, Columbia University Press, 1966.

29. D. Wirls, S. Wirls, *The Invention of the United States Senate*, *op. cit.*, p. 166-170. Ils indiquent aussi que le consensus initial sur ce point touchait même les architectes du nouveau bâtiment qui, à Philadelphie, accueillit les membres du Congrès à partir de 1791. Des galeries furent prévues pour la Chambre des Représentants, mais rien de ce genre n'existait pour le Sénat.

Républicains se renforçaient. Elles envoyèrent des « Instructions » en ce sens à leurs sénateurs. Des motions pour l'ouverture des débats furent défaites en 1791, 1792, puis 1793 ; mais quelques mois plus tard, en janvier 1794, l'ouverture des sessions au public fut acceptée par un vote de 19 contre 8. En décembre 1795, les portes de la chambre haute s'ouvraient enfin au public[30].

L'effacement relatif du Sénat des premières décennies signifiait aussi que les attentes des *Framers* et des fédéralistes lors des débats de ratification étaient déçues. Le « cénacle » national, conseiller éclairé de l'Exécutif, ne se matérialisa pas. Les tentatives pour établir une forme de collaboration entre la haute assemblée et la Présidence sous George Washington furent des échecs, notamment en politique étrangère. Même les négociations qui se firent avec le plus d'aisance – par exemple les traités avec les Indiens Cherokees et les autorités d'Alger – furent supervisées par Washington lui-même, en se contentant de consulter le Sénat sans pour autant lui reconnaître un pouvoir de décision autre que la ratification finale du traité. Quant aux questions les plus importantes, comme la déclaration de neutralité de Washington en 1793 malgré le traité d'alliance avec la France de 1778, le Sénat ne fut même pas partie prenante. Il en fut de même lors de la conclusion du « Traité de Jay » (*Jay Treaty*) de 1794, qui entamait le rapprochement de l'ancienne colonie avec sa métropole. Ce fut le président qui mena l'ensemble de la procédure avant de le présenter au Sénat pour approbation. Depuis lors, aucun président ne s'est jamais senti dans l'obligation constitutionnelle de partager son pouvoir sur la négociation des traités avec le Sénat ; et ce dernier n'a jamais revendiqué un pouvoir constitutionnel de ce type. Après ces premières expériences peu concluantes, la relation mutuelle entre la Présidence et la chambre haute fut caractérisée par une relative indifférence[31]. Le « conseil exécutif » tant vanté par Madison perdit toute substance dès la fin des années quatre-vingt-dix.

---

30. Lorsque le Sénat gérait ses missions exécutives – sur les traités internationaux et les nominations – il pouvait débattre à huis clos jusqu'en 1929, date à laquelle cette option fut supprimée.

31. Les relations entre le Sénat et la vice-Présidence furent aussi dévitalisées très vite, alors que les critiques anti-fédéralistes faisaient de l'action du vice-président au Sénat un des signes du dangereux affaiblissement de la séparation des pouvoirs. Seul le premier vice-président, John Adams, fut très actif au sein de la chambre haute. Il ne manquait jamais une session, vota fréquemment et prit plusieurs initiatives de procédure : il reste à ce jour le président de séance qui a le plus voté lorsque le Sénat était divisé de façon égale (*tie-breaking vote*) ; pas moins de vingt-neuf fois. Prenant la relève par la suite, Jefferson fut déjà nettement moins intéressé. Après cela, le renforcement des structures partisanes au sein du Sénat cantonna l'action du vice-président à un rôle ponctuel.

Quant à l'autre mission exécutive du Sénat, la confirmation des nominations présidentielles, elle fut interprétée en faveur de la Présidence après la « décision de mai 1789 » lors du débat pour créer les premiers départements exécutifs, qui permettait au président d'affirmer un pouvoir de révocation nulle part mentionné dans la Constitution. Madison, qui était alors encore assez proche des Fédéralistes pour travailler avec eux, réussit à faire accepter à la Chambre des Représentants l'argument selon lequel le pouvoir de révocation était du seul ressort de l'Exécutif parce qu'il était la condition du devoir présidentiel constitutionnel de veiller à ce que les lois soient fidèlement exécutées. L'implication de cette exigence constitutionnelle était que le président puisse se débarrasser à sa convenance des agents de l'Exécutif qui n'étaient pas d'accord avec sa politique. Dans les faits, ce précédent fameux de mai 1789 reconnaissait au président le pouvoir de révoquer ses secrétaires sans en référer au Sénat, de sorte que les chefs de départements étaient responsables devant le seul président. Toute ambiguïté dans leur relation avec la chambre haute était ainsi levée. Celle-ci abdiquait tout contrôle politique sur les agents exécutifs une fois leur nomination confirmée. Du même coup, la séparation constitutionnelle des deux pouvoirs en sortait clarifiée. Même les spécificités statutaires du Secrétaire au Trésor, qui avaient permis à Hamilton de présenter trois rapports officiels sur le développement économique entre 1790 et 1791, firent long feu. Le Secrétaire au Trésor, comme les autres secrétaires de l'administration présidentielle, ne devait pas pouvoir intervenir devant le Congrès au titre de la séparation des pouvoirs.

En quelques années, la future chambre des Lords désirée par un John Dickinson lors de la convention de Philadelphie n'était à la hauteur ni des attentes ni des craintes qu'elle avait suscitées entre 1787 et 1788. Elle s'était rabougrie jusqu'à devenir une chambre législative mineure qui ratifiait sans barguigner les décisions prises ailleurs, que ce soit par la Chambre des Représentants ou par la Présidence. Si son rôle au sein de la séparation horizontale des pouvoirs était ainsi amoindri, qu'en était-il de son évolution au titre de la séparation verticale des pouvoirs ? À l'issue de la convention de Philadelphie, la transformation des sénateurs en délégués de leurs États devait assurer la reconnaissance du fédéralisme dans les institutions nationales. La nature « composée » (*compound*) de la nouvelle république avait un statut constitutionnel inaltérable qui fut au cœur du compromis entre les *Framers*. Les anticipations sur ce point de la génération fondatrice furent-elles réalisées ?

Les États furent désireux de faire vivre ce pouvoir qui leur était reconnu. Les assemblées (*State Legislatures*) firent pression très tôt pour encadrer le comportement des sénateurs, notamment dans le Sud, où les Républicains devinrent vite la force locale dominante. Par opposition au Parti Fédéraliste majoritaire à la Chambre des Représentants et surtout au

Sénat, les élus Républicains locaux se firent bien volontiers les défenseurs d'une conception « ambassadoriale » de la fonction sénatoriale. Les précédents des années 1770 et 1780 leur donnaient raison. Les assemblées d'État, pendant la Confédération, avaient le droit de donner des « instructions » à leurs élus au Congrès ; elles pouvaient les « révoquer » (*recall*) et elles fixaient leurs compensations financières. Dès l'entrée en vigueur officielle des nouvelles institutions, les assemblées d'État tentèrent de créer une dynamique similaire. Les « instructions » abordaient tous les sujets – locaux et nationaux – et étaient dépourvues de toute ambiguïté, laissant ainsi peu de marge d'interprétation aux sénateurs concernés. Ainsi, en 1795, l'Assemblée de Virginie envoya des « instructions » à ses sénateurs pour leur demander de ne pas voter en faveur du Traité de Jay sous le couvert d'amendements à la procédure de ratification. De même, les assemblées de New York, de la Virginie, de la Caroline du Nord et du Maryland, firent pression pour obtenir l'ouverture au public des sessions sénatoriales à plusieurs reprises au début des années 1790. Une deuxième vague de tentatives eut lieu à partir de 1810, au moment où la question du renouvellement de la charte de la Banque Centrale se posa. À cette occasion, un conflit entre la Virginie et ses sénateurs cristallisa les enjeux. Les sénateurs de la Virginie – deux Républicains du nom de Richard Brent et William Branch Giles – refusèrent les « instructions » qui leur demandaient de voter contre le renouvellement de la charte bancaire. Devant leur refus, l'Assemblée d'État vota une censure à leur encontre et adopta officiellement la thèse défendue par un élu local, Benjamin Watkins Leigh, qui voulait qu'un sénateur fédéral obéisse aux « instructions » ou bien démissionne. La thèse, bientôt promue au rang de doctrine (*Virginia Doctrine on Instructions*) fut reprise par plusieurs États du Sud tandis que les nouvelles constitutions d'États qui venaient alors de rentrer dans l'Union – comme l'Indiana et l'Illinois – firent des « instructions » un droit fondamental. Ainsi, entre 1816 et 1828, les assemblées du Delaware, du Massachusetts, du New Hampshire, du New Jersey, de New York, de Pennsylvanie et du Vermont rédigèrent des instructions sur des sujets aussi divers que la charte de la Banque Centrale, les droits de douane de 1816, 1824 et 1828, et le compromis du Missouri.

Mais en dépit de cet afflux d'instructions, leur impact fut inexistant. La pratique qui s'instaura entre les sénateurs et leur État fut bien différente de celle qui prévalait sous la Confédération. En dépit de la volonté expresse des assemblées d'État, rien dans la Constitution ne leur permettait de transformer le mandat sénatorial en mandat « impératif » ; de même, rien dans la Constitution ne fournissait aux assemblées d'États le moyen de remplacer ou de destituer leurs sénateurs. Si les instructions, les déclarations, et même une « doctrine » se mêlaient pour contraindre les sénateurs à rentrer dans le rang quand les assemblées locales l'estimaient nécessaire, aucune loi fédérée

ne fut jamais votée pour instituer un mandat sénatorial impératif au niveau local. Il est d'ailleurs probable que la Cour suprême se serait alors prononcée pour invalider de telles dispositions[32], d'autant que John Marshall, fervent nationaliste et *Chief Justice* pendant plus de trente ans, veillait à assurer l'indépendance du gouvernement national.

Bénéficiant de mandats plus longs et rémunérés par le Trésor fédéral, les sénateurs ne se sentaient pas liés par les décisions de majorités passagères au sein de l'assemblée locale. L'autonomie individuelle des sénateurs fut d'autant plus rapidement affirmée que les premiers élus étaient dans leur grande majorité d'anciens membres de la convention de Philadelphie, à l'exception notoire de James Madison qui, empêché par son vieil ennemi Patrick Henry d'être choisi comme sénateur, fut élu à la Chambre des Représentants. Ainsi, le premier Sénat comptait parmi ses membres : Oliver Ellsworth (Connecticut), George Read (Delaware), William Few (Géorgie), Caleb Strong (Massachusetts), John Langdon (New Hampshire), William Paterson (New Jersey), Robert Morris (Pennsylvanie), Rufus King (New York). Sur les vingt-six premiers membres du Sénat, quinze étaient d'anciens conventionnels – alors qu'ils n'étaient que neuf sur soixante-cinq lors de la première session de la Chambre des Représentants. Les convictions nationalistes de la plupart de ces élus ne les prédisposaient pas à entériner des précédents trop favorables aux États. Dès le premier Congrès, il fut par exemple décidé qu'au moment du vote, les élus seraient appelés par ordre alphabétique en fonction de leur nom et non pas de leur État. Les votes furent d'ailleurs tout de suite différents entre les élus d'un même État, surtout dans le contexte d'une opposition grandissante entre les Fédéralistes et les Républicains. Enfin, les autorités fédérées ne se résumant pas aux assemblées d'État, il convient aussi de noter que les gouverneurs, quand ils le pouvaient, ne suivirent pas les assemblées dans leur croisade pour préserver une « chambre des États » au niveau national. Bien au contraire, les titulaires locaux de l'Exécutif développèrent des liens différents avec les institutions nationales puisqu'ils privilégièrent une diversité de tactiques pour se faire entendre. Les sénateurs pouvaient être un canal d'action, mais les représentants issus des circonscriptions locales, tout comme la Présidence

32. En 1995, la Cour suprême a considéré que les États ne pouvaient ajouter des conditions supplémentaires à celles inscrites dans la Constitution fédérale pour élire des représentants et des sénateurs au Congrès. D'après la majorité de la Cour (5-4), seul le peuple souverain dans son entier peut changer les qualifications constitutionnelles nécessaires pour être élu au Congrès, ce qui rend nécessaire un amendement. Le choix des représentants est une question nationale et non pas fédérée. C'est à l'occasion du débat des années 1990 autour de la limitation des mandats que la Cour statua sur ce point avec la décision *U.S Term Limits v. Thonrton* (1995).

elle-même, constituaient aussi des contacts potentiels pour défendre les intérêts d'un État quelconque. Plus pragmatiques, moins attachés à la forme constitutionnelle, certains gouverneurs surent ainsi contourner les sénateurs de leur État, d'autant que la rivalité pour le contrôle du patronage partisan local pouvait être vive entre sénateurs et gouverneur. Autant d'éléments qui jouèrent de façon simultanée pour rendre le lien fédéré peu significatif pour les premiers élus du Sénat, justifiant ainsi le constat classique fait par William Riker selon lequel la haute assemblée n'a jamais été une « chambre des États »[33].

Cette institution rétrogradée, qui peine à faire vivre ses spécificités dans l'architecture des *checks and balances*, connut cependant ce que certains observateurs contemporains, peu soucieux de rigueur historique, appellent volontiers un « âge d'or », entre les années 1830 et 1850[34]. Dans les trente années qui précédèrent la guerre de Sécession, la montée du débat sur l'esclavage donna en effet une visibilité inattendue à la haute assemblée. Le drame national qui se jouait avait paralysé le Congrès. La Chambre des Représentants était acquise au Nord – les États libres étaient aussi les États industriels au fort poids démographique, car l'immigration y était importante – alors que le Sénat, où régnait l'égalité entre les États, devint la tribune des intérêts esclavagistes et sudistes. Le point de vue sudiste prit la forme d'une rhétorique des « droits des États » (*States' Rights*), comme le fit John Calhoun lorsqu'il était sénateur de Caroline du Sud (1832-1843 puis 1845 jusqu'à sa mort en 1850), et qui faisait du Sénat le joyau et le protecteur d'une des libertés fondamentales de l'Union. On retrouve à ce moment-là, et sous la plume des plus ardents esclavagistes, des envolées théoriques qui viennent en écho aux textes du *Fédéraliste* défendant la spécificité institu-

33. William H. Riker, « The Senate and American Federalism », *American Political Science Review*, vol. 45, n° 2, juin 1955, p. 452-469. Sur ce point, Elaine Swift parle d'une « longue laisse » (*long leash*) pour désigner la nature du lien originel entre les États et leurs sénateurs. Une fois l'égalité des États assurés au sein du Sénat, de nombreux délégués à Philadelphie étaient prêts à donner aux sénateurs les moyens de leur autonomie politique. L'idéal d'un « conseil national éclairé » n'avait donc pas disparu malgré la « fédéralisation » de la chambre haute pendant la convention de Philadelphie. Elaine Swift, *The Making of an American Senate*, Anne Arbor, The University of Michigan Press, 2nd edition 2002, p. 39.

34. T. Mann, N. Ornstein, *The Broken Branch*, *op. cit.*, p. 32. À leur décharge, ils ne font que reprendre ici une des tartes à la crème de l'hagiographie sénatoriale que l'on retrouve peu ou prou dans l'ensemble de la littérature sur le Sénat, à commencer par les classiques de D. Matthews, *U.S. Senators and Their World*, *op. cit.* et de William White, *Citadel. The Story of the U.S. Senate*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1956.

tionnelle du Sénat cinquante ans plus tôt[35]. Son prédécesseur au même siège, Robert Hayne, engagea avec un autre sénateur, Daniel Webster (Massachusetts), une série de débats en janvier 1830 portant sur la nature de l'Union et la signification de l'idée nationale aux États-Unis après la crise de la « Nullification » en Caroline du Sud. Si les textes de Calhoun sont de nos jours discrédités car son adhésion explicite à l'esclavage et ce qu'il pensait être ses « bienfaits » rendent impossible toute reconnaissance officielle, les débats Webster-Hayne sont au contraire un des sommets de l'art oratoire politique aux États-Unis. La seconde réponse de Webster à Hayne, en particulier, est un des discours les plus connus de l'histoire de la haute assemblée[36]. Deux ans plus tard, Tocqueville visitait Washington DC et il écrira sans hésiter en 1835 que « l'étroite enceinte » du Sénat « renferme une grande partie des célébrités de l'Amérique. À peine y aperçoit-on un seul homme qui ne rappelle l'idée d'une illustration récente. Ce sont d'éloquents avocats, des généraux distingués, d'habiles magistrats, ou des hommes d'État connus. Toutes les paroles qui s'échappent de cette Assemblée feraient honneur aux plus grands débats parlementaires d'Europe »[37]. Un diagnostic laudateur qui pourrait sans doute s'étendre aux débats entre Abraham Lincoln et Stephen Douglas, lors de la campagne sénatoriale de 1858 en Illinois : les sept débats sur l'esclavage qui se déroulèrent sont eux aussi des classiques de l'histoire politique du pays et renouent avec cet art oratoire dorénavant attendu de futurs sénateurs[38].

Si la visibilité du Sénat s'accrut durant les trente ans précédant la guerre de Sécession, elle eut néanmoins un coût qui est trop souvent passé sous silence : l'identification de la chambre haute avec le Sud et les intérêts escla-

35. Je me permets de renvoyer sur ce point à François Vergniolle de Chantal, « Le parti de Lincoln est-il devenu celui de Calhoun ? Héritage sudiste, Parti républicain, et fédéralisme », *Revue Française d'Études Américaines*, n° 93, septembre 2002, p. 78-94.

36. C'est dans ce texte que Daniel Webster décrit le gouvernement américain comme étant « fait pour le peuple, fait par le peuple et responsable devant le peuple » (*made for the people, made by the people, and answerable to the people*). Cette expression fut bien sûr reprise par Abraham Lincoln dans le *Gettysburg Address* de 1863 lorsqu'il parla du régime américain comme « le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple » (*government of the people, by the people, for the people*), une formule dorénavant canonique. Les textes sont disponibles en ligne, par exemple ici : http://oll.libertyfund.org/titles/1557 (consulté en juillet 2015). Sur ces débats, l'analyse standard de Merrill D. Peterson est incontournable : *The Great Triumvirate*, *op. cit.*

37. A. de Tocqueville, *De la démocratie*, *op. cit.*, volume 1, chapitre V, p. 289.

38. Lincoln fut battu par son adversaire démocrate, mais fit publier ses discours sous forme de livre et s'en servit pour populariser ses idées dans la perspective de la présidentielle de 1860.

vagistes. Les sénateurs du Nord, y compris aussi célèbre que Daniel Webster, furent incapables de prévenir la formation d'un bloc sudiste dont l'influence au sein du Sénat fut de plus en plus forte. Le Sénat gagna certes en visibilité, mais pour devenir cette institution « sudisée » supposée acquise aux intérêts des grands planteurs esclavagistes. Le tournant qui se joua à ce moment-là fut donc décisif dans la mesure où il associait, pour la première fois dans l'histoire de cette assemblée, les sénateurs à une catégorie sociale, ces grands propriétaires terriens esclavagistes qui sont ce que les États-Unis ont connu de plus proche d'une forme d'aristocratie à l'européenne, une caste agraire dont la richesse reposait sur l'exploitation d'une main-d'œuvre servile. La guerre de Sécession ne fit que confirmer cette perception publique dans la mesure où la quasi-totalité des sénateurs des onze États sécessionnistes démissionèrent de leur mandat entre 1860 et 1861[39]. Une fois la Guerre Civile terminée, le Sénat reconstitué fit face à une nouvelle crise d'identité où il fut encore accusé de permettre l'expression d'intérêts illégitimes.

La fin du siècle, on le sait, fut une période de critiques véhémentes contre des institutions politiques qui paraissaient alors manipulées par des politiciens non seulement inefficaces, mais surtout peu scrupuleux. La corruption semblait généralisée dans une vie publique dominée par les « machines » des partis, les *boss* et le système des dépouilles. Le Sénat ne fut pas une exception à cette règle. David Rothman, dans son étude du Sénat entre 1869 et 1901 cite ainsi des éditoriaux des journaux de l'époque qui sont sans appel : « La plupart des Américains qui suivent la vie politique semblent partager un malaise vis-à-vis du Sénat des États-Unis. Depuis quelques années, la dégradation du Sénat aux yeux du public est tellement visible qu'elle en devient pénible » ; et de poursuivre : « le résultat des changements des dernières années est la diminution des capacités collectives du Sénat ». Au total, « le Sénat a atteint de nos jours, et pour la première fois dans l'histoire du pays, son point d'étiage absolu dans l'estime du public. *Être sénateur c'est être suspect* »[40]. La chambre haute devint en particulier la bête noire des ré-

39. Seul Andrew Johnson choisit de demeurer sénateur alors que son État, le Tennessee, avait voté pour la sécession. Ce fut pour cette raison que Lincoln choisit d'en faire son vice-président en 1864.

40. Ces citations de la presse de l'époque sont tirées de David J. Rothman, *Politics and Power. The United States Senate, 1869-1901*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966, p. 243. « It should seem that most Americans who think of politics at all entertain an uneasy feeling about the United States Senate. The degradation of the Senate has of late years [...] become so painfully apparent to the American people; [...] the changes of recent years have been so as to lower the collective ability of the Senate. [...] The Senate ranks lower in popular estimation today than it has at any time in the history of the country. *To be a Senator is to be a suspect* ». Souligné par moi.

formateurs de l'époque pour qui le Sénat fut le symbole de la crise politique qui caractérisait la vie politique du tournant de ce siècle : corruption, manipulation, et opacité semblaient se concentrer dans la haute assemblée. C'est en tous les cas ce qui ressort du portrait au vitriol fait par un journaliste *muckraker*, David Graham Phillips, dans la série de sept articles qu'il rédigea pour le magazine *Cosmopolitan* en 1906[41]. Sous sa plume, le Sénat n'était qu'une façade cachant les manipulations des *boss* et des machines partisanes. Les sénateurs, à l'image du président à la même époque, étaient en effet devenus des rouages dans le fonctionnement du patronage fédéral. Ils étaient des acteurs essentiels de leur parti au niveau local. Intégrés aux machines politiques de leur État, ils en étaient le plus souvent le principal pourvoyeur de patronage et c'était par ce biais qu'ils s'assuraient la poursuite de leur carrière nationale. Leur pouvoir en matière de nomination était leur atout fondamental ; James Bryce, un témoin direct de la situation, le constatait d'ailleurs : « les sénateurs ont utilisé leur pouvoir de confirmation pour s'assurer un contrôle important sur le patronage fédéral »[42]. Tout comme les présidents, les sénateurs fin de siècle étaient des créatures des organisations partisanes. De ce point de vue, et comme le dit D. Kyvig en parlant de la chambre haute à la fin du XIX^e^ siècle, « [a]u Sénat se concentraient les aspects les plus hypocrites et les moins démocratiques du régime des partis »[43].

La critique progressiste contre le Sénat flirtait avec l'accusation d'une oligarchie illégitime, renouant ainsi avec l'image d'une institution acquise aux intérêts d'une autre oligarchie, celle des planteurs sudistes. En quelques décennies, la chambre haute se trouvait donc en position d'accusée aux yeux de l'opinion et à chaque fois, pour une raison similaire. Voilà un débat qui venait en écho à ce qui se jouait en Grande-Bretagne au même moment contre la Chambre des Lords. Mais à l'inverse de ce qui fut finalement décidé dans l'ancienne métropole, personne aux États-Unis n'envisagea de revenir sur le statut du Sénat, ses pouvoirs ou la durée du mandat. En fait, les progressistes et les réformateurs des années 1900 virent dans les difficultés du

41. Son texte a été publié en 1964 avec une préface de George E. Mowry et de Judson A. Grenier : *The Treason of the Senate*, Chicago, Quadrangle Books. Les « muckrakers » – cette expression, méprisante (qui se traduit par « fouille-merde »), fut popularisée par Theodore Roosevelt – étaient des journalistes à scandales à la fin du XIX^e^ siècle et au début du XX^e^, dont les enquêtes sur la corruption furent parfois à l'origine de grandes réformes sociales.

42. J. Bryce, *The American Commonwealth*, vol. 1, *op. cit.*, p. 99 : « senators have used their right of confirmation to secure for themselves a huge mass of federal patronage ».

43. David E. Kyvig, *Explicit and Authentic Acts. Amending the U.S. Constitution, 1776-1995*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, p. 209 : « the Senate seemed to embody the most self-serving and undemocratic aspects of political parties ».

Sénat un exemple supplémentaire du rôle délétère des partis dans la vie publique et non pas un signe du caractère démodé, voire passéiste, du bicamérisme. Celui-ci ne fut jamais contesté ; les partis en revanche, le furent. Non seulement les sénateurs semblaient se transformer en pourvoyeurs de patronage pour les *boss* locaux, mais par ailleurs, la polarisation des assemblées d'État devenait un problème pour désigner les sénateurs. De plus en plus souvent en effet, les assemblées préféraient laisser un siège de sénateur vacant plutôt que de surmonter leurs divisions internes. Le mode de désignation des sénateurs était en crise profonde et, pour les progressistes, le coupable était désigné d'avance : les partis politiques.

Toutes les réformes politiques progressistes eurent un seul objectif : libérer la vie politique de sa gangue partisane et restaurer un pouvoir direct du peuple sur ses élus. Tous les mécanismes de démocratie directe – révocation (*recall*), référendum, initiative (*proposition*), élections primaires – alors mis en œuvre au niveau fédéré constituaient autant d'outils pour casser les partis et restaurer le pouvoir des citoyens. C'est une logique identique qui présida à la réforme constitutionnelle du Sénat. Il s'agissait pour les progressistes d'ouvrir les institutions et d'assurer le contrôle populaire. Pour ce faire, la modification du mode d'élection paraissait le choix le plus évident. C'est ainsi qu'en 1913, le XVII[e] Amendement mit un terme au choix par les assemblées d'État et instaura l'élection des sénateurs au suffrage universel direct des citoyens de leur État[44]. Cette modification fut entérinée sans difficulté, non seulement parce qu'elle correspondait aux principes des progressistes sans remettre en cause la représentation égalitaire des États, mais aussi parce qu'elle s'insérait avec aisance dans l'évolution du mode de désignation des sénateurs pendant tout le XIX[e] siècle. Les principes, tout comme l'opportunité, fonctionnèrent ici de concert. En effet, avec l'établissement des partis de masse à partir des années 1830, les candidats au Sénat y virent un moyen supplémentaire pour contourner leur dépendance – déjà toute relative – par rapport aux assemblées d'État. Jusqu'alors, les candidats au Sénat attendaient que les assemblées locales soient désignées avant de faire campagne au sein de ce petit réseau. Avec les partis politiques, la donne fut modifiée. Les candidats au Sénat se mirent à soutenir publiquement les candidats aux assemblées locales qui s'étaient engagés à voter pour eux le moment venu. Cet échange mutuel de faveurs s'opérait sous couvert de solidarité partisane. Il avait aussi comme avantage crucial d'inverser le

44. « Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs de chaque État, élus par le peuple de cet État pour six ans ; et chaque sénateur aura une voix. Les électeurs dans chaque État auront les qualités requises pour être électeurs de la branche la plus nombreuse de la législature de chaque État ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1313.

rapport politique entre les élus des assemblées d'État et le futur sénateur, car c'était sur la promesse de leur vote lors de la désignation sénatoriale que les élus locaux étaient soutenus par le candidat. La pratique se généralisa au fur et à mesure que les partis politiques devinrent les éléments indispensables de la scène publique nationale. Ainsi, en 1858, lorsque les fameux débats entre Abraham Lincoln et Stephen Douglas se déroulèrent pour un siège de sénateur de l'Illinois, la pratique était entérinée : chaque protagoniste savait pouvoir compter sur un certain nombre d'élus au sein du Législatif local. Mais ces débats illustraient aussi que les campagnes sénatoriales étaient devenues publiques et que les candidats estimaient nécessaire de se battre devant l'opinion. C'est là en effet la principale conséquence de l'inversion du rapport politique entre sénateurs et élus locaux : les sénateurs développèrent un réseau partisan propre qui les mettait en prise directe avec l'opinion publique de leur État. Les élections au sein des assemblées locales devenaient de plus en plus de simples cérémonies qui prenaient acte d'une « quasi-campagne » antérieure. Quelques décennies plus tard, dans les années 1900, la désignation des sénateurs par les assemblées locales était formelle. De fait, les candidats au Sénat se comportaient déjà comme des élus du peuple. C'est sans doute la raison pour laquelle le XVII[e] amendement ne se traduisit pas par une recomposition partisane fondamentale du Sénat. La transition entre l'élection par les assemblées et l'élection par le peuple fut à peine sensible, car les assemblées avaient perdu depuis longtemps tout contrôle réel sur le choix des sénateurs. Ceux qui avaient été élus sous l'ancien système, quelle que soit leur attache partisane, récupérèrent leurs sièges et bénéficièrent de la sanction du suffrage universel sans aucune difficulté.

Cette seconde naissance de l'institution sénatoriale est fondamentale à plus d'un titre. D'abord parce qu'elle ancre le bicamérisme égalitaire. Jusqu'alors, les deux chambres étaient sur le même plan en termes de pouvoir, mais pas de légitimité. Une seule, la chambre basse, bénéficiait de l'onction du suffrage populaire. À partir de 1913, le Sénat devint l'égal de la Chambre des Représentants, non seulement par ses pouvoirs, mais aussi par sa légitimité démocratique. L'évolution est encore plus frappante si l'on compare cette réforme avec celle de la Grande-Bretagne à peine deux ans auparavant. Définitivement rabaissée, la Chambre des Lords offre un contraste saisissant avec un Sénat américain qui, au même moment, gagna en légitimité et en stature. Mais ce qui est surtout intéressant dans la réforme constitutionnelle de 1913 c'est qu'elle rendit explicite des caractéristiques institutionnelles qui n'apparaissaient jusqu'alors qu'en pointillés. L'institution compromise de 1787, sur laquelle Madison avait des doutes au sortir de la convention, celle qui fut à la peine pendant les premières décennies de la république pour définir son identité politique dans le jeu complexe de la séparation verticale et horizontale des pouvoirs, se révélait être le

double symétrique de la Chambre des Représentants. L'élection directe au suffrage universel, que n'auraient pas désavouée les plus nationalistes des fédéralistes de 1787[45], agit comme un révélateur de la double identité législative et nationale du Sénat. Le XVII[e] amendement normalise le Sénat. Il fait disparaître les oripeaux du statut « à part » de la chambre haute. Ni conseil de l'Exécutif ni « chambre des États », le Sénat qui naît officiellement en 1913 est, comme l'écrivait déjà W. Wilson dès 1885 de « même nature » que la Chambre des Représentants[46]. Depuis lors, les États-Unis ont un Législatif qui est unique dans les démocraties occidentales par l'intégralité de son bicamérisme. Aucun autre pays, y compris des États fédéraux comme l'Allemagne, ne donne autant de pouvoir et de légitimité à la chambre haute, le tout, pour autant que l'on puisse en juger en l'absence de sondage sur la question, avec le plein assentiment de l'opinion publique. Richard Fenno, un spécialiste reconnu du Congrès, peut ainsi écrire « Aux États-Unis le bicamérisme est un lieu commun politique. La division de notre Congrès en deux chambres séparées ne fut pas vraiment débattue en 1787 et depuis lors elle est perçue comme un acquis »[47]. Le Congrès est donc non seulement le premier des pouvoirs, comme le veut la Constitution, mais il exerce ses compétences par le biais de deux assemblées que la Constitution place depuis 1913 à des niveaux similaires de pouvoirs et de légitimité.

Mais si le XVII[e] Amendement fut une solution appropriée aux questions du moment, il renouvelait le problème de la représentation qui souciait tant Madison pendant la convention de Philadelphie. On se souvient qu'il considérait illusoire le clivage des conventionnels entre « petits » et

45. James Wilson se déclara en faveur de l'élection directe des sénateurs lors de la convention de Philadelphie, mais sa proposition ne fut pas adoptée. D. Wirls, S. Wirls, *The Invention of the United States Senate*, *op. cit.*, p. 89.

46. W. Wilson, *Congressional Government*, *op. cit.*, p. 153 : « Si le Sénat et la Chambre ont des origines différentes, ils partagent en fait la même nature » (*The Senate and the House are of different origins, but virtually of the same nature*).

47. Richard Fenno, *The United States Senate. A Bicameral Perspective*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1982, p.VII (*Bicameralism is a political commonplace in the United State. The division of our national legislature into two separate bodies was little debated in 1787, and it has been taken for granted ever since.*). Ajoutons que le bicamérisme s'est aussi imposé comme une évidence au niveau des États fédérés. Avec l'abandon du monocamérisme par le Vermont en 1836, tous les États, sauf le Nebraska depuis l'abolition de son Sénat en 1934, ont repris le schéma fédéral d'un bicamérisme égalitaire

« grands » États[48]. Séduisante et crédible sur le papier, cette opposition théorique s'effaçait devant le seul véritable clivage pour Madison, l'opposition régionale entre Nord libre et Sud esclavagiste. Dès lors, toute idée d'une représentation égalitaire des États au sein de la chambre haute lui paraissait non seulement inutile, mais « évidemment injuste » (*evidently unjust*), comme il le déclara lors du débat du 7 juin pendant la convention. La rapide disparition de la conception « ambassadoriale » des sénateurs fut sans doute une évolution bienvenue pour Madison. Mais l'amendement de 1913 renouvelle l'interrogation autour de la représentation sénatoriale. En donnant une reconnaissance à la notion de « peuple des États », il pose de nouveau la question de la souveraineté fédérée et de son intégration dans les institutions politiques nationales. Le Sénat reste donc une institution qui interroge, par sa nature même, les incohérences du cadre institutionnel américain. Le mode de représentation des États en est une, sans doute la principale, de sorte que la formule bicamérale américaine laisse de nombreux commentateurs sceptiques, y compris de nos jours. Quels sont les débats actuels autour du Sénat et du bicamérisme ?

Du bicamérisme américain

La vitalité du bicamérisme aux États-Unis est indéniable. La chambre haute n'est pas reléguée en position subalterne ; les sénateurs, y compris de petits États, sont parfois des « stars » de la vie politique nationale ; et les décisions de la haute assemblée, par le biais de son pouvoir exclusif sur les traités internationaux, sont regardées avec appréhension dans le monde entier. Indéniable, cette vitalité pose aussi de sérieux problèmes, au point que l'on peut dire que le Sénat actuel traverse une crise d'ampleur comparable à celle du début du XX^e^ siècle. Le constat de crise de la « plus grande institution délibérative au monde » (*greatest deliberative body in the world*) est fait partout, aussi bien dans la presse et les médias que dans les analyses universitaires, les commentaires des *insiders* qui gravitent autour de l'assemblée,

48. Un siècle plus tard, James Bryce le confirmait : « il n'y a jamais eu la moindre division d'intérêts, et donc le moindre conflit, entre les grands et les petits États », p. 88-89 in *The American Commonwealth*, vol. 1, *op. cit.* (*There has never, in point of fact, been any division of interests or consequent contest between the great states and the small ones*).

voire des sénateurs eux-mêmes[49]. Même les défenseurs de l'institution sénatoriale reconnaissent volontiers que des réformes seraient bienvenues.

Les critiques contemporaines se concentrent sur deux points principaux. Le premier est une attaque sur la nature même de la haute assemblée et sa légitimité. La représentation égalitaire des États, sans tenir compte des évolutions démographiques, est un objet de dérision, notamment chez les observateurs à la gauche de l'échiquier politique. À l'image du Collège Électoral pour l'élection présidentielle, c'est une critique latente qui revient périodiquement, un serpent de mer de la vie politique américaine. L'égalité de représentation des États apparaît à certains analystes comme un anachronisme. La « légitimité territoriale » qu'incarne le Sénat fut pourtant l'élément-clé qui permit à la convention de Philadelphie de surmonter les blocages. Elle fut aussi la raison de sa permanence historique, en dépit de la

49. Les références sur ce point sont multiples tant l'idée d'un « broken Senate » fait partie du sens commun. Richard Arenberg et Robert Dove, dans leur plaidoyer intitulé *Defending the Filibuster*, Bloomington, Indiana Press, 2012, citent ainsi (p. 1) des manchettes de presse tirées d'articles publiés entre 2009 et 2011. Elles parlent d'elles-mêmes : « Senate's Abuse of Filibuster Rule Threatens Democracy », « A Dangerous Dysfunction », « Filibuster Abuse: Founding Fathers Didn't Plan It This Way », « Filibuster, Gone Rogue: A Senate Rule That Cripples Our Democracy », « Tyranny of the Minority ». Une simple recherche en ligne complète le constat : « The Senate is Undemocratic and It Matters », *Vox*, Dylan Matthews, 6 janvier 2015 ; « Smaller States Find Outsize Clout Growing in the Senate », *New York Times*, Adam Liptak, 10 mars 2013 ; « The US Senate: Where Democracy Goes to Die », *Crooked Timber*, Corey Robin, 12 mars 2013 ; « Senate 60-vote rule is an Abuse of Democracy », *The Hill*, Burt Neuborne, 24 avril 2013. Une perspective plus générale est disponible avec ce reportage du *New Yorker* par George Packer, « The Empty Chamber. Just How Broken is the Senate », 9 août 2010, disponible à http://www.newyorker.com/reporting/2010/08/09/100809fa_fact_packer (consulté en juillet 2012). Au cours des dernières années, plusieurs sénateurs « modérés », ont volontiers fait part de leurs frustrations au moment de quitter leurs fonctions. Ce fut le cas par exemple d'Olympia Snowe, républicaine du Maine pendant près de vingt ans, de 1994 à 2012 : http://www.washingtonpost.com/opinions/olympia-snowe-why-im-leaving-the-senate/2012/03/01/gIQApGYZlR_story.html ; ou encore d'Evan Bayh, sénateur démocrate de l'Indiana de 1998 à 2010 : http://www.nytimes.com/2010/02/21/opinion/21bayh.html. Lors de la seconde session du 111e Congrès, au printemps 2010, la commission sénatoriale du Règlement et de l'Administration (*Senate Committee on Rules and Administration*) a mené des auditions (*hearings*) intitulées « Examining the Filibuster » durant lesquelles les critiques sur le fonctionnement du Sénat furent nombreuses. Le volumineux rapport est disponible en ligne : http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/ CHRG-111shrg62210/pdf/CHRG-111shrg62210.pdf (consulté en juillet 2012).

crise de la guerre de Sécession puis des assauts du mouvement progressiste. Elle est enfin au cœur de la « référence » américaine bicamérale, qui est maintenant privilégiée dans la très grande majorité des démocraties. Cette référence américaine a balayé l'ancien modèle qui justifiait le dédoublement du Législatif par l'expression d'intérêts « sociétaux » auxquels la seule majorité numérique ne permet pas de rendre justice. Ainsi, la Chambre des Lords en Grande-Bretagne représentait les intérêts d'un groupe social minoritaire, mais perçu comme essentiel à la direction du pays, l'aristocratie. Cette haute assemblée fonctionnait au sein d'une « constitution mixte » tant vantée par Montesquieu, Blackstone, John Adams et tous les thuriféraires de la Grande-Bretagne, où la Chambre des Communes et le Roi constituaient les deux autres rouages.

Ce modèle traditionnel appartient depuis longtemps au passé. C'est maintenant le territoire qui est devenu la seule catégorie légitimatrice du bicamérisme. Les constituants américains furent les premiers à mettre en œuvre cette nouvelle catégorie en créant en 1787 un Sénat qui devait représenter la diversité territoriale. L'égale représentation des États était le seul requis constitutionnel d'importance. En comparaison, les autres requis – de simples conditions d'âge, de résidence et de citoyenneté – sont techniques. L'ouverture sociale de ce nouveau Sénat offrait donc, comme nous l'avons vu, un contraste saisissant avec la pratique britannique de l'époque. De nos jours, ce « précédent américain » ou cette « référence territoriale » est peu ou prou au fondement d'un très grand nombre de secondes chambres, y compris dans des États unitaires comme la France. Le sens commun contemporain justifiant le bicaméralisme peut ainsi se résumer de cette façon : toute nation démocratique, dans sa double dimension de peuple et de territoire, doit posséder une assemblée pour représenter le premier et une autre pour incarner le second. L'inclusion de la diversité géographique au sein du Législatif se justifie aussi parce que la population n'est jamais uniformément répartie. Une seconde chambre agit dès lors comme un correctif, un moyen de pondérer le critère du nombre, car la seule expression de la volonté majoritaire ne suffit pas à représenter la variété d'un pays. Une seconde chambre complète l'opinion majoritaire exprimée par la chambre basse. Cette perspective est maintenant consensuelle : à l'inverse de l'intensité politique que le bicamérisme suscitait à la fin du XVIII[e], il est dorénavant accepté dans la plupart des démocraties occidentales sur la base d'une légitimité territoriale. La Grande-Bretagne apparaît de nos jours bien isolée avec la Chambre des Lords tandis que les systèmes monocaméraux sont rares[50].

50. En Grande-Bretagne, la plupart des Lords sont nommés à vie sur proposition du Premier ministre mais n'ont aucune capacité d'influencer les décisions des Communes. La chambre des Lords incarne maintenant ce que Walter Bagehot désignait sous le terme

Pourtant cette légitimité territoriale ne va pas sans susciter des interrogations, voire des contestations. Qu'une institution incarnant un « correctif territorial » au nombre puisse exister est un anathème logique si l'on s'en tient à cette règle universelle de nos régimes représentatifs, la règle majoritaire. C'est le cas dans les États unitaires comme l'illustre l'histoire politique française. Le Sénat de la III^e^ République fut dénoncé par la gauche. Non seulement la haute assemblée était conservatrice, mais son mode d'élection favorisait trop les campagnes au détriment des villes où se concentrait une part grandissante de la population, notamment ouvrière. Cette dénonciation renouait avec le répertoire hérité de la Révolution. Certes les sénateurs n'étaient pas des aristocrates, mais ils étaient tout aussi illégitimes, car ils appartenaient à des élites de notables éloignés de la volonté majoritaire. Sous la V^e^ République, le discours n'a pas beaucoup changé, le Sénat étant demeuré à droite sans discontinuer de 1958 à 2011 et son mode de scrutin favorisant les petites communes[51]. Dans les États fédéraux eux-mêmes, où la légitimité territoriale est par définition significative, car les entités fédérées sont légalement des « co-souverains » et non pas de simples expressions de l'administration centrale, le débat sur la légitimité d'une seconde chambre resurgit avec constance. C'est le cas aux États-Unis. Dans un éditorial au titre provocateur – *In American politics, stupidity is the name of the game* – le journaliste E. J. Dionne soulignait par exemple la nature « non-démocratique » (*undemocratic*) de l'institution sénatoriale[52]. En effet, les États ayant une population assez faible (disons le Wyoming ou l'Idaho) conservent deux sénateurs à Washington alors que leur population diminue ; à l'inverse, les États peuplés (la Californie, New York, la Floride) sont cantonnés à deux sénateurs alors même que leur population augmente. E. J. Dionne

---

de « dignified aspect » du gouvernement, c'est-à-dire l'ensemble des symboles de l'unité du pays et de la permanence de ses traditions nationales. Dans les faits on pourrait sans doute argumenter que la Grande-Bretagne fonctionne avec un système monocaméral. Officiellement pourtant, seuls les pays scandinaves, le Portugal et la Nouvelle-Zélande n'ont qu'une seule assemblée.

51. Le Sénat de la V^e^ République est élu par 150 000 grands électeurs (regroupant les députés, les conseillers régionaux et départementaux, et les délégués des conseils municipaux, le plus souvent les maires eux-mêmes, ces derniers constituants à eux seuls 95 % du corps électoral). Depuis la réforme de 2003, 52 % des sénateurs sont élus au suffrage proportionnel et 48 % au scrutin uninominal à deux tours. Leur mandat de 6 ans est renouvelable par moitié tous les trois ans. Le Sénat est repassé à droite en 2014.

52. E.J. Dionne, « In American Politics, Stupidity is the Name of the Game », *Washington Post*, 29 juillet 2010, A23. Disponible à : http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/28/AR20100728 04529.html (consulté en avril 2012).

de conclure alors que l'élargissement du ratio entre les plus petits États et les plus grands étant passé d'un rapport de 13 à 1 à la fin du XVIII[e] siècle à un rapport de 68 à 1 actuellement, le Sénat ne serait plus légitime dans sa fonction de représentation. Concrètement, poursuit-il, une tentative de flibuste menée par 41 sénateurs représentant moins de 11 % de la population peut bloquer une réforme soutenue par les 59 autres sénateurs représentant, eux, 89 % de la population. Cet écart constitue aussi un avantage ponctuel pour les Républicains – souvent élus dans les États les moins peuplés – et pose un problème fondamental d'équité partisane. Dès 1995, le sénateur démocrate de New York, Daniel P. Moynihan avait d'ailleurs écrit : « À un moment donné au cours du prochain siècle, la question du mode de nomination des sénateurs devra être traitée : sept États ont déjà deux sénateurs et un seul représentant. Le Sénat commence à ressembler à la Chambre des Lords britannique avant qu'elle ne soit réformée »[53]. La dénonciation rhétorique d'une sorte d'aristocratie illégitime, qui avait disparu depuis le XVII[e] amendement, fait de nouveau surface, mais cette fois en soulignant l'artificialité d'un Sénat dont la légitimité est décrochée de la démographie : « Le Sénat est la chambre haute la moins représentative au monde, à l'exception notable de la Chambre des Lords, qui n'a aucun pouvoir »[54].

Ces arguments sont tous contenus dans la remarque de Madison du 7 juin 1787 sur le caractère « évidemment injuste » d'une représentation égalitaire des États. En dépit de leur visibilité contemporaine, ils n'apportent rien de neuf sur le fond. Tous les systèmes bicaméraux contemporains furent confrontés à la même question et adoptèrent la même solution institutionnelle, à savoir la création d'un bicamérisme « inégalitaire » où la seconde chambre est en position d'infériorité par rapport à la chambre basse. Dans les États unitaires comme la France, la chambre basse l'emporte aussi bien en termes de compétences qu'en légitimité. Les pouvoirs du Sénat français sont faibles, celui-ci demeurant bien secondaire par rapport à l'Assemblée no-

53. Introduction de *The Federal Budget and the States : Fiscal Year 1994*, Monica E. Friar, Herman B. Leonard (dir.), Cambridge, Mass., Taubman Center for State and Local Government at the Kennedy School of Government, 1995, p. III. Il faut bien sûr noter ici que Daniel Moynihan était alors sénateur démocrate de New York, un État qui est un perdant de l'égalité de représentation au Sénat. Pour des éléments supplémentaires sur ce débat, on lira Frances Lee, Bruce Oppenheimer, *Sizing Up the Senate. The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago, Chicago University Press, 1999, p. 2-6.

54. Fareed Zakaria, « The Rise of Illiberal Democracy », *Foreign Affairs*, n° 76, novembre-décembre 1997, p. 22-43: « The Senate is the most unrepresentative upper house in the world, with the lone exception of the House of Lords, which is powerless ». Le texte est disponible en ligne : https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy (consulté en juillet 2015).

tamment parce que cette dernière a le dernier mot sur l'ensemble des projets et des propositions de loi[55]. La France pratique un bicamérisme inégalitaire où la seconde chambre est un simple complément à la chambre basse. L'inégalité entre les deux institutions illustre le caractère unitaire de l'Hexagone où la légitimité territoriale est secondaire par rapport à la logique démocratique. Dans ces conditions, la dénonciation du Sénat a perdu une grande part de sa substance. Marginalisée, la haute assemblée est un simple appendice de l'Assemblée nationale.

Même des systèmes fédéraux, comme l'Allemagne depuis 1949, ont créé un équilibre inégalitaire entre les deux assemblées. Certes, le *Bundesrat* (littéralement « conseil de l'Union ») bénéficie d'une légitimité incontestable qui n'est pas sans rappeler le mode d'élection du Sénat américain entre 1787 et 1913. En effet, les 69 membres du *Bundesrat* sont désignés par les assemblées locales après les élections régionales au sein des seize *Länder* ; chacun d'entre eux envoie une délégation au *Bundesrat* et dispose d'un nombre de votes proportionnel à sa population – avec un biais favorable aux plus petits d'entre eux. L'importance de cette chambre des *Länder* est illustrée par le fait que tous les projets de loi doivent d'abord y être présentés, avant le *Bundestag*. Mais cette prééminence est cérémonielle. Sur le fond, le *Bundesrat* n'a qu'un veto suspensif qui peut être renversé par une majorité simple de la chambre basse, et ce dans tous les cas de figure, sauf lorsque le texte touche aux compétences fédérées, auquel cas le veto du *Bundesrat* est définitif. La chambre haute allemande est un rouage essentiel de l'appareil politique, ce que reflète son mode d'élection, mais elle ne saurait rivaliser avec le *Bundestag*.

La configuration américaine, au contraire, n'a jamais tenu compte, encore aujourd'hui, de cet argument démocratique. Le XVII[e] Amendement n'y change rien. Bien au contraire, on pourrait dire qu'il a encore accru la visibilité du conflit latent entre légitimité démographique et territoriale en incluant le peuple des États dans l'élection sénatoriale. La fiction légale que représente l'égalité des États au Sénat devient plus difficile à justifier quand on compare les 39 millions de Californiens et le petit million (934 000 exactement en 2014) d'habitants du Delaware. Les sénateurs de Californie représentent trente-neuf fois plus de citoyens que leurs deux collègues du Delaware, qui seraient comparables, en France, à des conseillers régionaux. Notons par ailleurs que quatorze sénateurs représentent des États qui n'ont qu'une seule circonscription (*district*) pour la Chambre des Représentants.

55. À l'exception des lois organiques portant sur le Sénat lui-même : elles doivent alors être adoptées en termes identiques par les deux chambres.

Autrement dit, sept États ont deux sénateurs, mais un seul représentant[56]. Les tensions entre démographie et géographie sont donc fortes, croissantes et sans comparaison avec la situation au moment de la fondation. En 1790, la population américaine dans son ensemble (4 millions) était similaire à celle du seul Connecticut de nos jours (3.6 millions). L'égalité sénatoriale de représentation décidée à ce moment-là est-elle encore légitime ?

Si cette question taraude les observateurs, notamment à gauche, sa visibilité publique est pourtant inexistante, un paradoxe que nous aborderons plus tard. Personne ne songe à revenir sur l'égalité de représentation au Sénat par le biais d'un amendement par exemple, une tentative qui serait de toute façon vouée à l'échec car jamais une unanimité des États ne voterait en faveur d'un recul de leur statut dans l'architecture institutionnelle nationale. En revanche, le public est plus au fait du second débat autour du bicamérisme, celui de la paralysie endémique de la haute assemblée et du recours systématique à des procédures minoritaires pour empêcher tout vote. L'opinion ne perçoit pas ces questions dans toute leur complexité[57], mais elle en est néanmoins consciente par le biais des échecs politiques majeurs auxquels elles peuvent aboutir. Les reproches portent ici sur le fonctionnement de l'institution sénatoriale et son impact sur ses pouvoirs constitutionnels.

À l'inverse des dispositions de la V^e^ République en France, où le Conseil constitutionnel doit valider les règlements des assemblées, le Congrès américain est libre de déterminer lui-même ses procédures internes, sans aucune intervention extérieure, ce qui lui est garanti par la Constitution[58]. Le Sénat a ainsi développé un ensemble de règles, aujourd'hui au nombre de quarante-quatre, complétées par les interprétations des présidents de séance (*chair*), qui constituent une forme de jurisprudence

56. Il s'agit des États suivants : l'Alaska, le Delaware, le Montana, le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, le Vermont et le Wyoming.

57. « Few Outside Washington Have Opinions on Filibuster », Mark Blumenthal, Ariel Edwards-Levy, *Huffington Post*, 21 novembre 2013 : http://www.huffingtonpost.com/2013/11/21/huffpollster-filibuster-a_n_4319565.html (consulté en juillet 2015). Non seulement le public a des conceptions flottantes sur ce sujet, mais celles-ci varient en fonction de l'appartenance partisane : un *filibuster* lancé par des Démocrates en minorité tend à être soutenu par des électeurs démocrates ; les mêmes tendront à être vent debout contre un *filibuster* utilisé par les Républicains lorsqu'ils sont minoritaires.

58. La section 5, clause 2 de l'Article 1 dispose que « [c]haque chambre pourra établir son règlement intérieur ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1292.

validée par le seul *Parliamentarian* de l'institution[59]. C'est au sein de cet ensemble que sont apparues des procédures minoritaires qui constituent la marque de fabrique de la haute assemblée aux États-Unis. Par ce terme de « procédure minoritaire », on entend des dispositions réglementaires qui permettent à une minorité de sénateurs – voire à un seul – de bloquer l'ensemble du processus législatif en empêchant le vote. Le *filibuster* est la formule la plus connue, au point qu'Hollywood s'en est emparé avec le classique de Frank Capra, *Mr. Smith Goes to the Senate* (1939). Mais il en est d'autres, qui font du Sénat le lieu de tous les raffinements procéduraux où majorité et minorité, engagées dans une véritable « course aux armements » réglementaire, inventent en permanence des formules procédurales pour parvenir à leurs fins. Les dispositions constitutionnelles ne sont donc qu'un point de départ lorsqu'il s'agit de comprendre les dynamiques internes à la chambre haute. Ce sont en effet les procédures qui se sont développées au sein de l'institution qui conditionnent maintenant la perception publique de la haute assemblée.

Celle-ci est de plus en plus dégradée. Le Sénat est défini aux yeux de l'opinion par sa capacité de blocage (*gridlock*). Il ne s'agit pas ici d'une simple obstruction, qui est présente dans l'ensemble des Législatifs des démocraties. Les charmes de la vie parlementaire, dans tous les pays et à toutes les époques, reposent sur cette manipulation constante des règles afin d'enregistrer des victoires politiques. En France par exemple, dans le Sénat de la V^e^ République, l'obstruction est fréquente et les moyens sont nombreux – dépôt de milliers d'amendements, demandes systématiques de paroles sur un article ou pour explication de vote, recours répété au scrutin public, rappels au règlement, demandes de suspension de séance, etc. – mais à chaque fois, une majorité simple peut y mettre un terme[60]. Ceci n'est tout simplement pas possible au Sénat américain, de sorte que quantité de textes, pourtant adoptés par la Chambre des Représentants, sont enterrés au Sénat. Le pourcentage de lois votées par le Sénat est en baisse depuis le milieu des années quatre-vingt : le 100^e^ Congrès – 1986-1988 – eut un Sénat actif qui adopta plus de 1000 propositions de loi ; depuis lors, la chute est continue et indé-

59. Les 44 règles sont consultables sur le site de la commission du Règlement : http://www.rules.senate.gov/public/index.cfm?p=RulesOfSenateHome (consulté en juillet 2015). Le poste de *Parliamentarian* – qui n'est pas titulaire de sa fonction car maintenu selon le bon vouloir du *Majority Leader* – existe depuis 1935 au Sénat. Ses avis sont facultatifs.

60. Jean-Louis Hérin, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 2001, p. 76-77 et p. 83-88. Pour complément, je renvoie aussi à Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le travail parlementaire sous la cinquième République*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 5^e^ éd. 2011.

pendante de la configuration partisane. Lors du 100e Congrès, le Sénat était démocrate alors que la Présidence était républicaine. À l'inverse, lors du 104e Congrès avec un Sénat républicain et une Présidence démocrate, le nombre de textes adopté par la chambre haute avait chuté de moitié, à 518. Lors du 110e Congrès de 2006-2008, où la configuration était à nouveau un Sénat démocrate et une Présidence républicaine, la production législative sénatoriale stagnait à 556. Depuis 2012, le Congrès a atteint un point d'étiage absolu. Ainsi, le Sénat du 113e Congrès adopta 356 lois[61]. Le risque de blocage est particulièrement élevé dans la mesure où chaque sénateur a la possibilité d'empêcher tout vote définitif sur une mesure quelconque. Le *filibuster* « à l'ancienne », celui que fait le héros du film de Capra, Mr. Smith, en parlant des heures devant une assemblée impassible, est exceptionnel. De nos jours, la simple menace d'une « flibuste » (*filibuster*) sera prise comme un veto effectif par le leadership. Non seulement les « coûts » d'un *filibuster* silencieux sont inexistants, mais son impact est maximum. Dès lors, il n'y a rien de surprenant à l'omniprésence du *filibuster* dans le Sénat contemporain. Un membre du Sénat se privera d'autant moins d'agir de la sorte qu'il est un élu direct du peuple ; il considère dès lors que seuls ses électeurs peuvent lui demander des comptes et non pas son parti ou le président auxquels il ne doit strictement rien, ni sa désignation comme candidat, ni son financement, ni même son élection. D'après le règlement du Sénat, il est impossible d'empêcher un sénateur de s'exprimer en séance plénière (*on the floor*) à moins qu'une majorité extraordinaire de soixante de ses collègues ne le décide. Un sénateur peut donc menacer d'entamer une flibuste (*hold*) et envoyer ainsi un signal au Leadership de la chambre que telle mesure risque d'être bloquée en séance plénière par un collègue qui parlera sans interruption afin d'empêcher tout vote d'avoir lieu.

Il ne s'agit pas là d'une simple tactique ordinaire de retardement comme on peut le voir dans n'importe quelle assemblée du monde. Il ne suffit pas de patienter puis d'inscrire à nouveau le texte à l'ordre du jour à la première occasion comme cela se faisait encore jusqu'aux années soixante. Les assemblées contemporaines ne peuvent plus se permettre de perdre trop de temps en débat au vu de la masse gigantesque des textes à traiter ; le temps est une ressource des plus précieuses, notamment au Congrès qui, à l'inverse

61. Ces chiffres proviennent de *Vital Statistics on Congress*, une base de données disponible sur le site de la *Brookings Institution* et supervisée par Thomas Mann et Norman Ornstein. Pour plus de détails, voir : http://www.brookings.edu/~/media/ Research/ Files/Reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein/Vital-Statistics-Chapter-6--Legislative-Productivity-in-Congress-and-Workload_UPDATE.pdf?la=en (consulté en juillet 2015).

des Parlements en Europe, est plus que jamais un acteur gouvernemental[62]. Autrement dit, les coûts de l'obstruction pour l'institution sont plus importants de nos jours qu'ils ne l'étaient jusqu'aux années soixante.

Mais surtout, en l'absence d'une présidence forte de la chambre, la pratique sénatoriale reste très consensuelle. La commission du Règlement au Sénat n'est pas assez puissante pour organiser les débats comme son homologue de la chambre basse. À la place, les débats en séance plénière doivent se faire par accord réciproque, non seulement entre les *Leaders* de la majorité et de la minorité, mais aussi entre les sénateurs. Cette négociation, d'autant plus laborieuse que le texte est controversé, doit aboutir à l'établissement d'un « accord de consentement unanime » (*unanimous consent agreement* – UCA) idéalement entre tous les membres du Sénat et dans les faits avec au moins soixante sénateurs afin de briser un *filibuster* quasiment programmé d'avance. L'accord définit les conditions de débat en séance plénière sur un texte donné. La simple menace d'un *filibuster* devient alors une arme redoutablement efficace. Si au cours des négociations pour aboutir au chiffre magique de soixante sénateurs, l'un d'entre eux s'oppose à un UCA, aucun *Majority Leader* ne prendra de son plein gré – c'est-à-dire en l'absence de pressions présidentielles – le risque d'inscrire le texte concerné à l'ordre du jour. Un *Leader* néglige un sénateur à ses risques et périls. Dans ces conditions, le Sénat américain est un véritable « cimetière législatif » où une multitude de propositions de loi disparaissent sans bruits.

Ce Sénat incapable de voter, emberlificoté dans des procédures complexes et paralysé par des négociations sans fin est devenu un syndrome des pathologies du système politique dans son ensemble[63]. Si le bicamérisme en lui-même n'est pas l'objet d'un débat, la chambre haute l'est bel et bien. Elle traverse une période de crise dont l'intensité n'est pas sans rappeler la critique progressiste. Les distorsions démocratiques résultant de l'égalité de représentation des États sont toujours dénoncées, comme elles le sont depuis les origines, mais se doublent cette fois d'une exaspération devant l'opacité procédurale de la chambre haute et son incapacité préoccupante à remplir ses missions constitutionnelles, par exemple la confirmation des nominations présidentielles. Elles aggravent la perception publique d'un Congrès qui, pris dans son ensemble, est la moins populaire des institutions politiques nationales. Avec moins de 15 % d'opinions favorables, le Congrès fait face à un

62. Un constat appliqué au Sénat par Bruce I. Oppenheimer dans l'édition de 1985 du *Congress Reconsidered* de Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer, Washington DC, CQ Press. Voir son chapitre « Changing Time Constraints on Congress: Historical Perspectives on the Use of Cloture », p. 393-413.

63. Steven S. Smith, *The Senate Syndrome. The Evolution of Procedural Warfare in the Modern U.S. Senate*, Norman, University of Oklahoma Press, 2014.

problème évident de légitimité[64]. L'absence de renouvellement du personnel politique, l'influence délétère de l'argent privé dans la vie publique, la question de la représentativité d'assemblées qui sont bien moins diverses et plus aisées que la population américaine, la surenchère idéologique, autant d'éléments qui placent le Congrès, centre nerveux du système politique, dans une situation de crise endémique.

À cette liste déjà longue s'ajoute un dernier point, qui va nous occuper pendant les deux chapitres qui vont suivre, la différence des conséquences de la polarisation partisane dans les deux assemblées. La mutation partisane d'ampleur qui s'est opérée aux États-Unis depuis les années soixante, c'est-à-dire la renaissance de partis politiques clivés comme vecteurs d'organisation de la compétition électorale et politique, est le phénomène politique cardinal des dernières décennies. Si dans les années cinquante un observateur comme Daniel Bell pouvait écrire que la vie politique américaine était anémiée, dépourvue de tout clivage idéologique fort et de partis pour l'exprimer, la configuration actuelle est à l'opposé. Les États-Unis sont maintenant dotés de partis politiques correspondants aux souhaits exprimés par l'association nationale des politistes dans son rapport de 1955[65] : des partis structurés autour d'une idéologie revendiquée et offrant une alternative claire aux électeurs. Cette réorganisation idéologique – les Républicains sont désormais tous conservateurs & la plupart des Démocrates libéraux, au sens américain de

64. Les données historiques sur la popularité du Congrès sont disponibles sur le site de *Gallup* : http://www.gallup.com/poll/180113/2014-approval-congress-remains-near-time-low.aspx (consulté en juillet 2015). Pour une perspective plus globale, voir le *Pew Research Center*, « Beyond Distrust: How Americans View Their Government », 23 novembre 2015. Disponible à : http://www.people-press.org/2015/11/23/beyond-distrust-how-americans-view-their-government/. La popularité du Congrès oscille entre 14 % (2013) et 15 % (2014). Elle est similaire quelle que soit l'affiliation partisane déclarée des personnes interrogées. Elle dépassait les 50 % au début des années 2000. Cela signifie que le Congrès est moins populaire que Nixon pendant le *Watergate*, les banques, les avocats, le fisc et le communisme ! Le rejet du Congrès est tel qu'un institut facétieux s'est demandé ce qui était moins impopulaire que le Congrès, avec comme résultats principaux les cafards et les embouteillages : http://www.publicpolicypolling.com/main/2013/01/congress-somewhere-below-cockroaches-traffic-jams-and-nickleback-in-americans-esteem.html (consulté en juillet 2015).

65. L'ouvrage de Daniel Bell était une collection d'essais publiés en 1960, *The End of Ideology: On the Exhaustion of Political Ideas in the Fifties.* Quant au « rapport » de l'APSA, il fut publié dans le journal de l'association des politistes américains, *APSR*, vol. 44, septembre 1950, n° 3. Il est disponible en ligne, par exemple à : http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015082032817;view=1up;seq=1 (consulté en avril 2015).

« progressiste » – que les Américains désignent sous le vocable de « polarisation » a fait disparaître les modérés de part et d'autre, tout particulièrement au Congrès où les votes « bipartisans », très fréquents par exemple sous le *New Deal*, sont en voie de disparition, au moins pour les lois les plus importantes, celles soutenues par le président[66]. La reconfiguration partisane a aussi changé le fonctionnement interne de chacune des deux assemblées, mais dans des directions opposées. Si la Chambre des Représentants a évolué comme une assemblée majoritaire et rationalisée où le Leadership a les moyens d'assurer une cohérence collective, le Sénat, au contraire, est devenu cette institution procédurière et incontrôlable qui pose tant de problèmes pour la gouvernance du pays. Cette évolution divergente, dont nous allons maintenant aborder les différentes dimensions, n'est pas, comme le voudrait un certain sens commun, un signe de « déclin » par rapport à un Âge d'Or fantasmé. C'est une mutation qui, certes, impose des coûts réels au système politique, mais qui, dans le même temps, s'inscrit dans la perspective générale des *Framers*, désireux d'internaliser les *checks and balances* au sein même du premier des pouvoirs, le Congrès.

66. Je renvoie sur ce point à la base de données en ligne *DW-NOMINATE (Dynamic Weighted Nominal Three-Step Estimation)* : http://www.voteview.com/. La construction de cette base de données a été discutée par ses auteurs, Nolan McCarty, Keith T. Poole et Howard Rosenthal dans leur livre *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2006, p. 18-22.

La chambre basse est-elle rationalisée ?

La Chambre des Représentants est sans doute ce que les États-Unis ont de plus proche d'un parlement à l'européenne. Tout d'abord parce que les équivalents fonctionnels à un contrôle politique de l'Exécutif, comme l'initiative d'un *impeachment* et le pouvoir budgétaire, lui sont constitutionnellement attribués. Mais c'est surtout l'organisation interne de la chambre à l'heure actuelle qui pousse au rapprochement avec les expériences européennes : à l'instar d'un parlement, le principe majoritaire et la discipline partisane y sont maintenant des pratiques incontestées. Cette rationalisation du fonctionnement explique que sous certaines conditions, essentiellement idéologiques, la Chambre des Représentants devienne le bras armé de la Présidence. Lorsqu'il y a alignement partisan entre l'Exécutif et la chambre basse (*unified government*), le rapport qui s'établit entre les deux institutions est très similaire à celui qui nous est familier en Europe. En effet, le président peut dès lors compter sur des appuis pour faire adopter son programme sans craindre une rébellion ou une remise en cause de ses propositions. En 2008, l'élection de Barack Obama et d'une solide majorité démocrate – majoritaires depuis 2006, ils gagnèrent 21 sièges supplémentaires – donna lieu à une vague de réformes inédites depuis les années soixante. Sous le leadership de la première femme à être *Speaker*, Nancy Pelosi, le Parti démocrate fut un relais efficace de la volonté présidentielle. Ainsi, un grand nombre de lois furent votées, à commencer par les mesures d'urgence face à la crise comme le plan de relance (*stimulus*) de février 2009. Mais des mesures de fond furent aussi adoptées, par exemple la réforme des activités financières (*Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*) ou la réforme de l'assurance maladie en 2010 (*Health Care and Education Reconciliation Act*)[1]. Les deux premières années de la présidence Obama, grâce à l'action

1. Pour une analyse de la production législative sous le 111e Congrès, je renvoie au chapitre de Barbara Sinclair, « Obama and the 111th Congress: Doing Big Things », p. 198-222, in Bert A. Rockman, Andrew Rudalevige (dir.), *The Obama Presidency : Appraisals and Prospects*, Washington DC, CQ Press, 2012. On peut également consulter *Le bilan d'Obama*, Olivier Richomme, Vincent Michelot (dir.), Paris, Presses de Sciences-Po,

volontariste d'une majorité démocrate unie à la Chambre des Représentants, furent marquées par de beaux succès politiques.

En revanche, toute « cohabitation » (*divided government*) crée un mur infranchissable entre l'Exécutif et la chambre basse. Là aussi, la présidence Obama en fournit un parfait exemple. À partir de 2010, la Chambre des Représentants repasse aux Républicains (le Sénat suit avec un décalage en 2014). Cette « râclée » (*shellacking*), comme le reconnut Obama, vit l'arrivée de la plus importante majorité républicaine depuis le « Do-Nothing Congress » dénoncé par Truman, le 80e (1946-1948). La Chambre des Représentants n'adopta alors que 561 lois, soit encore moins que durant le 104e Congrès (611) où l'affrontement entre le président Clinton et le *Speaker* Newt Gingrich fut pourtant des plus tendus après quatre décennies de statut minoritaire pour les Républicains[2]. Le 112e Congrès fut le moins productif des trente-deux qui se sont succédés depuis 1947, date à partir de laquelle la productivité législative fut compilée de façon systématique par *Vital Statistics on Congress*. Même si le *Speaker* républicain, John Boehner, aimait à dire que l'action d'un Congrès ne se résume pas au seul nombre de lois votées, il est incontestable que la présidence Obama fut incapable de franchir le mur que lui opposait la majorité républicaine. Le Congrès suivant fut à peine différent, même s'il ne détrôna pas son prédécesseur qui demeure le moins productif des Congrès depuis la Seconde Guerre mondiale. Des missions essentielles, comme le budget national, se transformèrent en calvaire pour l'administration Obama. De la « falaise fiscale » (*fiscal cliff*) en janvier 2013 au plafond de la dette (*debt ceiling*) entre 2011 et 2013 en passant par l'arrêt brutal de certaines activités de l'État fédéral (*government shutdown*) à l'automne 2013, les blocages budgétaires furent un feuilleton quasi permanent qui non seulement émailla les relations entre la Présidence et la chambre basse pendant plus de trois ans, mais qui pourrait se produire à nouveau à tout instant tant que se poursuit la cohabitation.

C'était déjà un constat similaire qui nourrissait l'essai de Tom Mann et Norm Ornstein en 2006. Quelle que soit la configuration partisane – gouvernement « unifié » ou « divisé » – le fonctionnement actuel de la Chambre des Représentant leur paraît problématique puisqu'il oscille entre

---

2012, en particulier le chapitre d'Andrew Rudalevige « Obama et le Congrès : un chantier inachevé », p. 289-316.

2. Les chiffres sont tirés de *Vital Statistics on Congress* : http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein/Vital-Statistics-Chapter-6--Legislative-Productivity-in-Congress-and-Workload_UPDATE.pdf?la=en (consulté en juillet 2015). À titre de comparaison, le « Do-Nothing Congress » de 1946-48 avait adopté 1739 lois et pas des moindres puisque le Plan Marshall fut une de ses grandes réalisations.

paralysie des *checks and balances* ou paralysie de la gouvernance. Pour eux, un seul coupable était à l'origine de cette impasse, la polarisation partisane. Le schéma des Pères Fondateurs, des institutions séparées gouvernant de concert, serait ainsi en grave danger : « L'appartenance partisane l'a emporté sur l'identité institutionnelle », de sorte que « le Congrès a abdiqué ses responsabilités »[3]. Ce diagnostic est-il tenable ? Jusqu'où va la polarisation de la chambre basse ? En quoi cette dernière s'est-elle modifiée et surtout, peut-on parler d'une crise de l'institution ?

La montée de la discipline partisane

Il ne fait nul doute que la Chambre des Représentants fonctionne de nos jours comme une institution majoritaire où la discipline collective de groupe est plus affirmée que dans les années soixante. Les votes en séance plénière où une majorité de Républicains vote contre une majorité de Démocrates (*party unity votes*) sont ainsi passés de 53 % en 1960 à 73 % en 1995 et 79 % en 2010. Les votes unanimes (*party unanimity votes*) – où l'ensemble des Démocrates s'oppose à l'ensemble des Républicains – étaient inexistants en 1960, mais ne cessent d'augmenter depuis lors. En 2010, 34 % des votes républicains dits « unitaires » (*party unity votes*) étaient en fait « unanimes » (*party unanimity votes*) ; le taux est plus bas pour les Démocrates mais néanmoins, 27 % de leurs votes unitaires en 2003 étaient unanimes et, dix ans plus tard, en 2013, le taux était à 22 %[4]. D'après Nolan McCarty, Keith Poole et Howard Rosenthal, la division de la Chambre des Représentants en deux blocs homogènes aurait même atteint un niveau plus élevé qu'au sortir de la guerre de Sécession[5]. Si les chiffres d'« unité » et d'« unanimité » restent en retrait par rapport à la discipline partisane d'un Parlement où la cohésion des partis est le plus souvent complète, ils démontrent néanmoins qu'un changement d'ampleur s'est opéré dans le fonctionnement de la chambre basse. Cet accroissement de la discipline partisane est

3. T. Mann, N. Ornstein, *The Broken Branch*, *op. cit.*, p. 139 et p. 152 : « Party trumped institution [...]. Overall, Congress abdicated its responsabilities ».

4. Ces chiffres sont tirés d'une étude du *Congressional Quarterly* disponible en ligne : http://media.cq.com/votestudies/ (consulté en juillet 2015).

5. Je renvoie à leur site <voteview.com> qui offre des données extrêmement précises pour mesurer ce phénomène au Congrès. Voir en particulier les graphiques à : http://voteview.com/polarizedamerica.asp (consulté en juillet 2012). Pour plus de détails sur le rôle des partis au Congrès, je renvoie le lecteur à Steven S. Smith, *Party Influence in Congress*, New York, Cambridge University Press, 2007.

la conséquence institutionnelle la plus visible de la polarisation de la vie politique américaine depuis les années soixante[6]. Depuis les réformes liées à la lutte pour les Droits Civiques et la réaction conservatrice qu'elles entraînèrent, les deux partis se sont construit des identités idéologiques de plus en plus uniformes qui rendent l'établissement de compromis toujours plus difficile, notamment au Congrès où les groupes partisans (*partisan Caucus*) sont la pointe avancée de ce processus d'idéologisation.

Il existe un lien de type causal entre polarisation et discipline partisane à la chambre basse. Bien loin de se réduire à une simple corrélation, la polarisation a nourri le renforcement de la discipline majoritaire à la Chambre des Représentants. C'est en tous les cas la thèse développée dans de nombreux travaux de science politique qui, sous l'appellation de « parti de gouvernement sous condition » (*conditional party government*), désignent le lien entre cohésion idéologique du parti et renforcement de la discipline collective, par exemple en donnant au leadership les moyens de contrôler ses troupes[7]. Chaque membre étant aligné sur le même programme, il est en effet plus logique d'agir en commun pour maximiser ses chances de succès que de rester divisés. En d'autres termes, l'influence du parti dans la chambre dépend du degré d'harmonie idéologique entre ses membres. Une homogénéité idéologique conduit à donner au Leadership du groupe le pouvoir de maintenir la discipline partisane. À l'inverse, une division du groupe en factions aux idéologies diverses aboutit à retirer ses pouvoirs au Leadership.

---

6. Nous laissons ici de côté l'historique de cette polarisation ainsi que le débat de sociologie électorale sur son étendue au sein de la population et le rapport qu'elle entretient avec les élites. Il oppose schématiquement les travaux de Morris Fiorina, notamment avec *Culture War ? The Myth of a Polarized America* (2004) à ceux d'Alan Abramowitz, *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy* (2011). Si le premier considère que la polarisation est un phénomène d'élites politiques d'abord et avant tout, le second voit au contraire la polarisation émerger de l'opinion publique.

7. Voir en particulier David W. Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, Chicago University Press, 1991, ainsi que John H. Aldrich, *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago, Chicago University Press, 1995. Pour complément, Joseph Cooper, David W. Brady, « Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn », *American Political Science Review*, vol. 75, n° 2, juin 1981, p. 411-425. Voir aussi le chapitre d'Alix Meyer, « The Office Holder : John Boehner as Speaker of the U.S. House of Representatives », p. 31-50, in Agnès Alexandre-Collier, François Vergniolle de Chantal (dir.), *Leadership and Uncertainty Management in Politics*, Londres, Palgrave Macmillan, 2015.

Si l'on quitte la science politique pour revenir à l'histoire, on constate que ce retour de la discipline collective à la chambre vient en écho à des tentatives similaires. Ce n'est en effet pas la première fois que la chambre se dote ainsi d'une structuration partisane forte. Dans les premières années de la jeune république, Henry Clay avait réussi à transformer le poste de *Speaker* en fonction de toute première importance. Il était alors en position de coordonner l'action des différentes commissions et des élus par le biais des organes du parti. Mais l'effondrement du second système partisan à cause du clivage sécessionniste et de l'esclavage mit un terme à sa tentative. Quelques décennies plus tard, un autre *Speaker* réussit à imposer une discipline efficace, le républicain Thomas B. Reed (Maine) que ses ennemis surnommaient « le Tsar ». Il lutta avec succès contre les pratiques obstructionnistes alors fréquentes et se fit le défenseur d'un principe majoritaire intransigeant. Comme il le disait : « Une majorité constitutionnelle a le droit de légiférer [...]. Si une pratique contraire se développe, elle n'est pas républicaine, elle n'est pas démocratique, elle nuit à la définition des politiques publiques et elle est contraire à la Constitution »[8]. Sous son impulsion, la commission du Règlement (*Rules Committee*) devint l'arbitre de l'organisation des débats, créant ainsi un outil pour rationaliser le fonctionnement en séance plénière. Un de ses disciples, Joseph Cannon, lui aussi républicain (Illinois), réussit également à gérer la chambre d'une main de fer. Mais il dut néanmoins céder devant une « révolte » des élus en 1910. Depuis lors et jusqu'aux années soixante, les partis ne furent plus le principal agent de coordination. Ils glissèrent au second plan pour laisser la place à des commissions où des élus laissés à eux-mêmes évoluaient dans un système à la structure quasi féodale. C'était le modèle tant dénoncé par Woodrow Wilson dans son *Congressional Government* de 1885 et qui, profitant de la faiblesse de partis divisés, redevint la norme pendant plusieurs décennies. Comme on le voit, l'histoire institutionnelle du Congrès oscille, tel un pendule, entre deux modes de gestion du défi de l'action collective, soit les partis, soit les commissions. Notons pour finir sur ce point que les « Âges d'Or » tant célébrés par Ornstein, Mann et consorts correspondent aux périodes où les partis atteignirent leurs points d'étiage, que ce soit les années 1830-1850 ou les années 1950. Ils y voient en effet des moments où la faiblesse du Leadership de partis permettait à des individus de négocier entre eux des compromis. Ce lais-

8. Thomas Reed est cité p. 327 in M. Landy, S. Milkis, *American Government*: « A majority under the Constitution is entitled to legislate [...]. If a contrary practice has grown up, such practice is unrepublican, undemocratic, against sound policy, and contrary to the Constitution ». Sur les évolutions historiques du Leadership de la chambre, on peut lire aussi Jeffery A. Jenkins, Charles Stewart III, *Fighting for the Speakership. The House and the Rise of Party Government*, Princeton, Princeton University Press, 2013.

ser-faire, peu regardant, comportait néanmoins de graves problèmes. Nous avons déjà évoqué la période précédant la guerre de Sécession, aussi tournons-nous maintenant vers la période d'affaissement des partis entre 1910 et les années soixante.

À partir de 1910, la Chambre des Représentants renoua avec la dynamique « congressionnelle » critiquée par Woodrow Wilson, celle d'une institution décentralisée où les élus, à l'écoute de leurs seuls électeurs et ne devant leur financement qu'à eux-mêmes, n'acceptaient aucune autorité partisane. L'affrontement entre les Républicains et les Démocrates était un combat autour du patronage fédéral bien plus qu'un combat d'idées. Les partis étaient eux-mêmes divisés entre des factions diverses. Le Parti républicain comprenait notamment une frange modérée, parfois progressiste, le plus souvent élue dans le Nord-Est. Quant au Parti démocrate, sa diversité confinait à l'aberration pure et simple. La totale mainmise de l'influente branche sudiste – celle des « Bourbon Democrats » – sur la vie politique locale dans les onze États sécessionnistes leur assurait une présence de longue durée au Congrès, et en conséquence un apprentissage de première qualité du fonctionnement de l'institution. Leur influence était d'autant plus grande que les Démocrates du Sud, constamment réélus, bénéficiaient mécaniquement de la règle de « l'ancienneté » (*seniority*) qui conditionnait la progression dans la hiérarchie du Congrès. Dans les faits, les Démocrates du Sud étaient donc aux commandes du Législatif dès que leur parti devenait majoritaire, car toutes les présidences de commissions leur revenaient. Les partis n'étaient pas en position de force pour agir sur cette règle et le mode de fonctionnement qui en découlait. Ainsi, en l'absence de structure partisane forte, les commissions, pilotées de façon autocratique par les « barons » sudistes, étaient les principaux lieux de pouvoir. Dans ces conditions, la discipline partisane resta ainsi réduite à la portion congrue. Les votes partisans étaient très rares. Sur de nombreux sujets, il y avait par exemple des alliances entre Démocrates du Sud et Républicains conservateurs. Cette coalition conservatrice (*conservative coalition*), qui apparut officiellement en 1937, fut la caractéristique dominante du Congrès jusqu'au début des années soixante.

C'est pour mettre un terme à ce modèle que les réformateurs élus dans les années soixante cherchèrent à renforcer les organisations partisanes[9]. Leur objectif était de mettre un terme à la toute-puissance des commissions et à

9. Pour de plus amples informations sur les réformes internes au Congrès, je renvoie le lecteur à Barbara Sinclair, *Party Wars. Polarization and the Politics of National Policy-Making*, Norman, University of Oklahoma Press, 2006, en particulier le chapitre 3 « The Internal Engines of Partisan Polarization: The House in the Democratic Era », p. 67-109. Dans les pages qui suivent, je suis l'essentiel de l'argumentation de Barbara Sinclair.

l'oligarchie sudiste. L'instrument de cette transformation fut le parti politique, et plus précisément le Parti démocrate. Le changement interne fut amorcé par un choc externe, autrement dit une élection. Lors des *midterms* de 1958, les Républicains subirent une défaite cuisante – ils perdirent 48 sièges à la chambre – et une nouvelle génération d'élus, essentiellement du Nord-Est, beaucoup plus progressistes que leurs prédécesseurs, émergea au sein du Parti démocrate. Cette recomposition aurait pu rester un simple changement générationnel si elle n'avait pas eu lieu au moment où l'Amérique commençait à regarder en face le problème racial dans le Sud. En effet, ces nouveaux élus démocrates ressentaient la mainmise de leurs collègues sudistes dans les commissions comme un obstacle insupportable dans le contexte de *Brown* et des Droits Civiques. L'évolution générale de la scène politique de l'époque leur donnait la légitimité pour remettre en cause « l'ordre sudiste » au sein de l'institution tout en avançant leurs carrières personnelles. Sous l'impulsion d'un représentant démocrate du Missouri, Richard Bolling (1916-1991), membre éminent de la puissante commission du Règlement (*Rules Committee*), ces jeunes élus se réunirent dès 1959 au sein d'un *Democratic Study Group*, une association de réformateurs qui se donnait comme objectif de modifier le fonctionnement interne de la chambre ainsi que celui du groupe démocrate. Ils se constituèrent très vite en principal contrepoint de la « coalition conservatrice » et ce d'autant plus que les réformateurs démocrates se renforcèrent après les élections de 1964. L'écrasante supériorité numérique des Démocrates, ainsi que les circonstances (choc de l'assassinat de Kennedy bien sûr, mais aussi habileté personnelle du président Lyndon Johnson pour négocier avec le Congrès), permirent de faire adopter des réformes considérables, aussi bien sociales que raciales, qui constituent le legs de la « Grande Société » (*Great Society*).

Mais les élections de mi-mandat de 1966 furent une défaite pour les Démocrates. Avec le tassement de leurs troupes – ils perdirent 47 sièges – les plus progressistes commencèrent à envisager des réformes profondes de fonctionnement, comme l'expliquait le livre manifeste de Richard Bolling, *The House Out of Order* (1966). Il leur paraissait en effet nécessaire de se doter d'une discipline collective d'action pour pallier leur affaiblissement numérique. En conséquence, le Congrès démocrate adopta en 1970 le *Legislative Reorganization Act*, sa première grande loi de réforme depuis 1946, par une très forte majorité[10]. Cette loi, dont les effets furent amplifiés par des modifi-

10. En septembre, la Chambre des Représentants adopta le texte par une majorité de 326 et un mois plus tard le Sénat adopta une version proche – sans même passer par l'examen en commission – par une majorité de 59 élus. Nixon signa le texte le 26 octobre 1970. Cette loi résultait de travaux d'une commission mixte du Congrès (*Joint Committee on the Reorganization of Congress*), créée en 1965. Son mandat excluait toute considération

cations du statut du Parti démocrate dès janvier 1971, puis à nouveau en janvier 1973, frappait au cœur de la domination des présidents de commission. Elle remettait en cause leur pouvoir au nom d'une exigence démocratique de transparence. Cela se traduisit par une ouverture au public des débats des commissions, une autonomie des sous-commissions (*subcommittees*), et un renforcement des droits des membres individuels. La nouvelle organisation facilitait l'accès aux postes de présidence de commissions en limitant le cumul et en remettant en cause le principe traditionnel de l'ancienneté. L'oligarchie sudiste se fissurait. D'ailleurs, les élections au Congrès en 1972 résultèrent certes en un amenuisement de la majorité démocrate, mais également, et surtout, en un affaiblissement considérable des Démocrates du Sud. La touche finale fut le scandale du *Watergate*. Les élections de mi-mandat en 1974 firent rentrer à la chambre une toute nouvelle génération d'élus démocrates. Le Parti démocrate bénéficia du scandale, et augmenta sa majorité de 49 sièges : ces « Watergate Babies » étaient eux aussi désireux de laisser leur marque sur l'institution. Par l'intermédiaire des organes du parti, ils ciblèrent les deux commissions les plus puissantes, celle des « Voies et Moyens » (*Ways and Means*) et celle qui vote les crédits budgétaires (*Appropriation*). Dans le premier cas, un des derniers barons sudistes, Wilbur Mills (Arkansas), fut poussé à la démission à l'occasion d'un scandale sexuel. Dans le second cas, le parti décida que chacun des treize présidents des sous-commissions votant les lois de finance soit élu individuellement par l'ensemble du *Caucus* démocrate et non plus désigné de façon autocratique par le seul président de la commission des crédits budgétaires. À cette occasion, la règle de l'ancienneté fut violée pour la première fois depuis les années vingt. L'explosion du modèle traditionnel, ce « gouvernement par les commissions » (*committee government*) rejeté par Woodrow Wilson en son temps, aboutit à une décentralisation encore plus importante et à une plus grande autonomie des élus. Dans les années qui suivirent immédiatement les réformes, en gros sous le mandat de Carter, l'individualisme proverbial du Congrès se renforça et fut à l'origine d'une explosion de réformes dans quantité de domaines[11]. L'ouverture des postes à responsabilité au sein de la

---

des règles propres aux chambres, ce qui empêchait de se pencher sur la pratique de l'ancienneté ou du *filibuster*. La proposition finale fut édulcorée – notamment après son passage devant la commission du Règlement (*Rules Committee*) –, mais sous l'action des réformateurs démocrates et républicains (les « Rumsfeld Raiders », du nom de leur leader, Donald Rumsfeld) elle fut finalement adoptée.

11. C'est au Congrès que furent lancées à cette époque des lois sur l'environnement, les conditions de travail et les droits civiques. Le lecteur intéressé par les difficultés de la présidence Carter peut se reporter à l'ouvrage de Julian E. Zelizer, *Jimmy Carter*, New York, Times Books, 2014. Le livre d'Ira Shapiro, *The Last Great Senate*, New York,

chambre aboutit à une participation élevée de tous les élus, aussi bien au niveau des (sous-)commissions que du débat en séance plénière, avec des conséquences spectaculaires sur le fonctionnement de l'institution. En quelques années, le nombre d'amendements proposés en séance plénière explosa tandis que les votes partisans – ceux où une majorité des élus d'un parti s'opposent à une majorité des élus de l'autre – furent en net déclin. Tout ceci générait un degré d'incertitude inhabituel à ce stade de la procédure. L'administration Carter paya cher l'émancipation des élus démocrates. En dépit de la quasi-disparition des Démocrates sudistes, le président échoua à faire adopter plusieurs de ses projets les plus importants, par exemple sur la protection des consommateurs, et se heurta aux éléments les plus progressistes de son propre parti.

Mais cet individualisme débridé fut transitoire. Les élus avaient bien été libérés de la tutelle autocratique des commissions présidées par des sudistes, mais celle-ci fut bien vite remplacée. L'affaiblissement des commissions préparait la montée des organisations partisanes. Alors que les structures partisanes au Congrès étaient depuis la révolte de 1910 des coquilles vides, dépourvues de ressources et minées par le factionnalisme, elles devinrent en quelques décennies un acteur essentiel du processus législatif.

Là aussi, l'initiative vint des Démocrates. Toujours regroupés au sein du *Democratic Study Group*, les élus réformateurs firent adopter par le *Caucus* démocrate la création d'un groupe de travail pour réformer les règles du parti. Présidé par Julia Butler Hansen, une représentante de l'État de Washington (1960-1974), ce comité de onze membres (unanime pour l'occasion) fit adopter ses propositions par le *Caucus* démocrate en trois étapes, janvier 1971, janvier 1973 (on parle du *Sub-Committee Bill of Rights* pour cette dernière réforme) et janvier 1975. Ces modifications développèrent le pouvoir des instances du parti et notamment du *Speaker*. Ainsi, en 1975, le *Speaker* obtint le pouvoir de désigner tous les membres démocrates ainsi que le président de la toute-puissante commission du Règlement (*Rules Committee*), sous condition de ratification par le *Caucus* du parti. Dans les faits, la commission est depuis lors un bras armé du parti majoritaire. Le *Speaker* devint ainsi maître de l'organisation des séances plénières, ce qu'il n'était plus depuis les précédents de Joe Cannon, Thomas Reed et Henry Clay.

C'est la même année qu'un nouvel organe du parti – le *Steering and Policy Committee*, créé en 1973 – obtint le pouvoir de nommer l'ensemble des membres démocrates de toutes les commissions, alors qu'auparavant la décision appartenait aux Démocrates de la commission des Voies et Moyens

---

Public Affairs, 2012, bien que portant sur le Sénat, aborde de manière très complète les débats au sein du Congrès dans son ensemble entre 1976 et 1980.

(*Ways and Means*). La différence entre les deux procédures était de taille : le collège démocrate du *Ways and Means* était relativement conservateur et le *Speaker* n'en était pas membre ; à l'inverse, le *Speaker* présidait le *Steering and Policy Committee*. Pour la première fois depuis le début du XX^e^ siècle, le parti majoritaire devenait une force déterminante dans l'organisation des débats. Le *Speaker* avait les moyens institutionnels de contrôler ses troupes, ne serait-ce que par son influence décisive sur les nominations au sein des commissions, qui est le cœur de son pouvoir.

Cette capacité nouvelle de coordination ne se fit pas sentir tout de suite. Elle resta sur le papier pendant quelques années car les responsables du parti anticipaient sans doute un refus de leurs élus tout juste émancipés. Pour éviter une révolte similaire à celle qui emporta Joe Cannon en 1910, le Leadership démocrate limita son action, au grand dam de l'administration Carter, jusqu'à l'élection de Reagan. Avec l'arrivée de Ronald Reagan à la Présidence – ainsi que l'élection d'un Sénat républicain –, un certain nombre de Démocrates à la Chambre des Représentants comprirent qu'il était temps de mettre en œuvre la discipline partisane contenue dans les règlements adoptés dix ans plus tôt. L'enjeu était d'éviter toute division afin de faire face à l'offensive prévisible du nouvel Exécutif et de ses alliés dans la chambre haute. Dans ce contexte institutionnel hostile, les responsables du Parti démocrate à la chambre, et tout particulièrement le *Speaker* de l'époque, Tip O'Neill (Massachusetts), utilisèrent à plein leur pouvoir de nomination en ayant recours de plus en plus au critère de conformité idéologique, en particulier pour les commissions les plus importantes (*Ways and Means*, *Appropriations*, *Budget*) ; c'est au même moment que le système des « Whips », ces élus chargés de rassembler leurs collègues lors du vote final, fut développé. Cette transformation du *Speaker* ne fut pas arrachée à des élus réticents. Bien au contraire, elle fut réclamée par les élus de la base, conformément à la théorie développée par Rohde et Aldrich, car les représentants démocrates partageaient assez de valeurs pour désirer maximiser leurs chances de les mettre en œuvre par le biais de la discipline collective.

Dix ans plus tard, la discipline partisane bénéficia à nouveau d'un calcul similaire, mais cette fois par les élus républicains. En 1994, l'arrivée tonitruante de la première majorité républicaine depuis 1954 lors du 104^e^ Congrès constitua un puissant accélérateur de la logique majoritaire à la chambre basse. Les Républicains avaient déjà modifié leur mode de fonctionnement dans le sillage de ce que les Démocrates avaient fait, mais avec un léger décalage. C'est au cours des années quatre-vingt que le Parti républicain au Congrès adopta de nouvelles règles. Elles limitèrent le pouvoir de leurs membres dans les commissions tout en renforçant les capacités d'action des instances partisanes. La « Conférence républicaine » (*Republican Conference*) devait entériner, par bulletin secret, le choix des élus dans les

commissions, qui était proposé par une « Commission des commissions » (*Committee of Committees*). Ces nouvelles dispositions faisaient aussi du dirigeant du parti (soit le *Speaker* soit le *Minority Leader*) le responsable des nominations des membres républicains dans la commission du Règlement (*Rules Committee*). Mais ces changements étaient restés invisibles dans la mesure où la « minorité permanente » du Congrès, selon l'expression bien connue[12], était exclue des présidences de commission et de sous-commissions. Le GOP au Congrès avait aussi une cohésion faible. Dans les années cinquante, beaucoup d'élus républicains s'étaient accommodés de leur statut minoritaire et avaient développé une relation de travail positive et consensuelle avec les présidents de commission nominalement démocrates et idéologiquement conservateurs ; d'autres au contraire se rapprochaient volontiers des progressistes car la branche modérée du Parti républicain était alors très importante. Avec le choc du *Watergate*, un grand nombre d'élus furent en plein désarroi, comme l'illustraient les faibles performances de G. Ford avec le Congrès. Si certains Républicains réagirent en jouant la carte de la modération et du compromis avec les Démocrates, d'autres en revanche virent la solution dans la réaffirmation de valeurs conservatrices, à l'instar d'un jeune élu de Géorgie, Newt Gingrich[13]. Il s'affirma tout au long des années quatre-vingt comme une des principales figures au sein de cette nouvelle génération conservatrice. L'arrivée à la Présidence de Ronald Reagan ainsi que la toute nouvelle majorité républicaine à la chambre haute, furent pour eux des signes de leur possible victoire à la chambre basse. La mainmise des Démocrates sur la Chambre des Représentants depuis près de quarante ans était en effet la bête noire de Gingrich. Il déclara ainsi à propos du 100e Congrès (1987-89) qu'il était « le moins représentatif et le plus corrompu de l'ère moderne », qu'il fonctionnait comme « une institution despotique » et qu'il s'agissait d'un « Congrès impérial sur lequel règnait un *Speaker* impérial »[14].

Face à ce verrouillage démocrate, Gingrich adopta une tactique qui n'est pas sans rappeler la révolution culturelle des Maoistes : c'est de l'extérieur que devait venir le choc visant à mettre à bas les hiérarchies traditionnelles. Autrement dit, la déstabilisation de la majorité démocrate passait par une

12. Charles O. Jones, *The Minority Party in Congress*, Boston, Little Brown & Company, 1970. Voir aussi William F. Connelly, John Pitney, *Congress Permanent Minority? Republicans in the U.S. House*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 1994.

13. Je suis ici B. Sinclair in *Party Wars*, *op. cit.*, p. 110-142.

14. Gingrich est cité p. 31 in Kenneth R. Mayer, David T. Cannon, *The Dysfunctional Congress? The Individual Roots of an Institutional Dilemma*, Boulder, Westview Press, 1999: « the most unrepresentative and corrupt of the modern era [...] a despotic institution [...] imperial Congress reigned over by an imperial Speaker ».

critique véhémente de l'institution elle-même. Avec l'aide de la *Conservative Opportunity Society* (COS), que Gingrich fonda en 1983, les Républicains conservateurs se lancèrent dans une campagne de harcèlement des Démocrates, afin de faire passer dans l'opinion publique l'image d'une institution déconnectée du pays et corrompue après des décennies de domination par le même parti. Cette tactique bénéficia de la nouvelle couverture médiatique des débats au Congrès – notamment par la chaîne parlementaire *C-Span*. Les Démocrates furent pris au piège : le *Speaker* Tip O'Neill multiplia en effet les mesures de représailles – par exemple en généralisant les « débats fermés » (*closed rule*) empêchant ainsi le dépôt d'amendement par la minorité – et ce faisant il confirma sans le vouloir le message des Républicains conservateurs. Ce que les Démocrates voyaient comme la fermeté de Tip O'Neill fut dénoncé par les Républicains comme de l'arrogance et de la manipulation. Les « pyromanes » (*bomb-throwers*) du COS avaient ainsi réussi à déstabiliser l'ordre démocrate. Au printemps 1988, Gingrich et quelques dizaines d'élus conservateurs réussirent à pousser à la démission le nouveau *Speaker* démocrate, Jim Wright, pour corruption. D'autres scandales au début des années quatre-vingt-dix furent dévastateurs pour les Démocrates. Finalement, lors des *midterms* de 1994, les Républicains l'emportèrent à la chambre basse et firent de Newt Gingrich le nouveau *Speaker*.

La majorité républicaine de 1994, à l'image des Démocrates de 1974, était idéologiquement unie[15]. Cette homogénéité permit à Newt Gingrich d'assurer la cohérence de l'action de la nouvelle majorité et de centraliser le fonctionnement de la chambre. Le Parti républicain se dota d'une « Commission de pilotage » (*Steering Committee*), qui remplaça la « Commission des commissions » (*Committee on Committees*) afin d'assurer le pouvoir du *Speaker* sur les nominations[16]. Les commissions furent aussi réformées : celle sur l'Énergie et le Commerce (*Energy and Commerce Committee*) perdit certaines de ses compétences, trois commissions mineures furent éliminées, et le personnel administratif attaché aux commissions fut diminué d'un tiers. Les procurations (*proxy votes*) furent interdites et il devint plus difficile de fermer une délibération de commission

15. Les nouveaux élus à la chambre basse avaient tous signé le « Contrat avec l'Amérique » (*Contract With America*), une liste de dix réformes que les Républicains s'engageaient à adopter en moins de 100 jours. Le contrat fut respecté à l'exception d'un amendement sur la limitation des mandats pour les élus du Congrès qui ne put obtenir la nécessaire majorité des deux tiers.

16. Le Parti républicain n'ayant pas adopté de règles favorables aux sous-commissions, comme le Parti démocrate en 1973, les présidents de commission républicains sont plus forts que leurs homologues démocrates. Ils contrôlent mieux la composition des sous-commissions et la répartition du personnel administratif.

au public. Les Républicains firent adopter un nouveau règlement de la chambre qui limitait le mandat des présidents de commissions et de sous-commissions à trois (soit six ans au total)[17]. Dans le même temps, le *Speaker* bénéficia d'une augmentation de son personnel administratif et de son budget ; le système des *Whips* fut développé. Mais ce furent surtout les circonstances politiques jusqu'à l'hiver 1995 qui permirent à Gingrich de gouverner la chambre comme un véritable autocrate et de modifier les traditions à sa convenance : l'ancienneté fut à plusieurs reprises mise de côté afin de favoriser des élus plus en ligne avec les attentes du nouveau *Speaker*. Gingrich fut ainsi en position de fidéliser de nombreux membres du parti, notamment au sein de ceux qui étaient fraîchement élus (les « freshmen » représentaient environ un tiers de la nouvelle majorité), en les incluant dans la hiérarchie de l'institution. C'est dans le même esprit qu'il multiplia les « task force » partisanes afin de réfléchir à la formulation de politiques publiques sur divers sujets. Il obtint ainsi un degré de cohésion sans équivalents dans l'histoire politique du pays. Comme le dit alors Barney Frank, représentant démocrate du Massachusetts : « Le Parti républicain à la chambre est le plus discipliné de toute l'histoire de l'Amérique »[18].

En fin de compte, les éléments nécessaires à un rôle déterminant des partis au sein de la chambre basse furent finalisés à partir du milieu des années quatre-vingt-dix. Vingt ans après les premières modifications, lancées par les Démocrates, les Républicains franchirent une nouvelle étape sur la voie de la reconstitution des groupes (*Caucus*) au sein du Congrès. Depuis lors, les membres des deux partis considèrent que leur fidélité partisane conditionne leur avenir. Ce sont en effet les instances du parti qui contrôlent l'accès aux postes à responsabilité dans l'institution (et donc la capacité d'un élu à satisfaire les attentes de ses électeurs), tout en jouant un rôle de plus en plus actif dans le financement des campagnes. En conséquence, comme nous le développerons plus loin, les Leaders sont aussi en mesure de contrôler l'agenda de la chambre – ce qui est débattu et voté –, de sorte qu'ils ont un droit de veto sur les projets individuels des élus. Dès lors, les élus considèrent que le respect des consignes partisanes joue à leur avantage. Ils soutiennent le parti et contribuent à son bon fonctionnement, car ils veulent appartenir à

17. C'est en 2000 que le nouveau système fut mis en oeuvre pour la première fois. Pour une analyse de la mise en oeuvre des réformes réglementaires de la majorité républicaine, on lira Richard Fenno, *Learning to Govern. An Institutional View of the 104th Congress*, Washington DC, Brookings Press, 1997.

18. Barney Frank est cité in Sam Tanenhaus, « The Power of Congress », *The New Yorker*, 19 janvier 2015: « The Republican Party in the House is the most disciplined political party we have ever seen in the history of America ». Consulté en juillet 2015 : http://www.newyorker.com/magazine/2015/01/19/power-congress.

une équipe efficace[19]. Les membres de la Chambre des Représentants découvrent donc depuis vingt ans les avantages de l'action collective, ou, pour le dire autrement, de la discipline partisane dans un contexte d'homogénéité idéologique sans équivalents dans l'histoire contemporaine.

Le paradoxe électoral de la chambre basse

La discipline partisane à la chambre résulte, comme nous l'avons vu, de la recomposition idéologique des deux partis dans le sillage du mouvement des Droits Civiques et du renouveau conservateur qui l'a suivi. Le processus d'homogénéisation idéologique des partis a facilité le fonctionnement collectif tout en renforçant les moyens du Leadership. Le groupe partisan est devenu le véhicule privilégié de coordination de l'action du Congrès, reléguant ainsi les commissions à un rôle subalterne.

Ce faisant, les pesanteurs historiques de l'institution disparurent. La réorganisation du Parti démocrate à partir de 1958 et jusqu'au début des années soixante-dix mit un terme à la domination de l'oligarchie sudiste. Plus tard, un Parti républicain restructuré balaya la majorité démocrate en place depuis quarante ans. Ce nouvel élan partisan semble avoir lancé une dynamique d'ouverture du Congrès qui change en effet de majorité à un rythme plus soutenu qu'au cours des soixante dernières décennies. Après la victoire républicaine de 1994, le Congrès repassa aux Démocrates en 2006 et à nouveau aux Républicains en deux temps, d'abord en 2010 pour la chambre basse puis en 2014 pour le Sénat.

19. Le lien entre contrôle de l'agenda et préservation de la réputation du parti (*party brand*) est l'argument développé par Gary W. Cox et Matthew D. McCubbins dans *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 ; ainsi que dans *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. Pour ces deux auteurs, qui acceptent l'idée d'un parti de gouvernement comme la nouvelle norme de la chambre basse, les groupes de la Chambre des Représentants sont suffisamment structurés pour agir comme des « cartels » c'est-à-dire monopoliser l'inscription à l'agenda (*agenda-setting*) lorsqu'ils sont majoritaires. Dans ce cadre, les membres individuels du cartel n'ont plus intérêt à faire cavalier seul mais doivent au contraire faire preuve de solidarité. Leur perception politique dépend en effet de celle de leur parti. Quant à la minorité, elle ne conserve ses privilèges que par la bonne grâce de la majorité. Cette thèse du cartel semble en fait décrire la « parlementarisation » des partis à la chambre basse.

Au regard du rythme habituel du Congrès, ces changements de majorité semblent rapides. Mais ils ne doivent pas faire illusion. À chaque fois, le basculement se joua sur une poignée de sièges. L'écrasante majorité des sortants (*incumbents*) retrouvèrent leurs fonctions sans aucune difficulté. En 2012, 80,7 % des 435 membres de la Chambre des Représentants furent réélus et ce taux déjà très élevé palissait en comparaison des années précédentes : en 2010, le taux de réélection à la chambre basse atteignait 91,3 %, en 2008, 86,4 %, en 2006, 87,1 % et en 2004, 90,8 %[20]. Les *midterms* de 2014 furent un record en termes de stabilité électorale puisque le taux de réélection à la Chambre des Représentants dépassa alors les 95 %. Sur les 386 candidats à leur réélection, 373 furent réélus, soit 96,6 %[21].

Pour être frappant, le phénomène n'en est pas moins de facture relativement moderne. À la fin du XIX^e^ siècle, lorsque James Bryce écrivait son analyse de la vie politique américaine, il n'a pas une ligne sur ce que la science politique actuelle dénomme « l'avantage du titulaire » (*incumbency advantage*), une expression sophistiquée pour désigner « la prime au sortant ». À son époque, et pendant tout le XIX^e^ siècle, la moitié des élus n'étaient pas reconduits[22]. L'augmentation du taux de réélection est fulgurante entre 1890 et 1930, et devient un sujet de préoccupation après la Seconde Guerre mondiale puisqu'en 1946, 75,4 % des candidats à leur réélection atteignirent leur objectif. La permanence du phénomène dans les décennies suivantes amplifia la visibilité du débat. Quant à la proportion d'élus qui entament un premier mandat, signe d'ouverture de l'institution à des apports extérieurs, il dépasse rarement les 20 % et peut s'effondrer jusqu'à 7 %, comme en 1988 ; les taux

20. Les chiffres proviennent de *Vital Statistics on Congress* : http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein/Vital-Statistics-Chapter-2--Congressional-Elections.pdf?la=en (consulté en juillet 2015).

21. Ces chiffres sont tirés de « Congress Has 11 % Approval Ratings but 96 % Incumbent Reelection Rate », Nai Issa, Louis Jacobson, *Tampa Bay Times*, 11 novembre 2014 : http://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2014/nov/11/ facebook-posts/congress-has-11-approval-ratings-96-incumbent-re-e/ (consulté en juillet 2015).

22. Il se contente d'une note lapidaire pour signaler « une accélération de la tendance à réélire les membres de la chambre » (*a tendency to reelect members seems to be growing*), *American Commonwealth*, vol. 1, *op. cit.*, p. 177. Notons aussi que les élus au XIX^e^ pratiquaient la « rotation » : ainsi Abraham Lincoln fut élu à la Chambre des Représentants en 1846, mais laissa sa place au bout d'un seul mandat, en accord avec les responsables locaux. Ce n'est qu'à partir des années 1900 que les élus à la chambre basse demeurent en place en moyenne pendant trois mandats.

habituels de 1952 à nos jours oscillent entre 10 et 15 %[23]. L'augmentation du taux de réélection et le manque relatif de nouveaux entrants dessinent à eux seuls une institution qui apparaît peu propice au changement électoral. Pourtant, un troisième élément vient renforcer cette stabilité du recrutement de la chambre, l'importance des majorités rassemblées par les candidats à la réélection. Plus d'un sur deux obtient le soutien d'au moins 60 % des élec-teurs dans sa circonscription (*district*). Depuis 1956 et jusqu'à nos jours, le pourcentage de candidats à la réélection obtenant plus de 60 % des voix ne tombe jamais en dessous de 58 % (en 1964). Lors des campagnes de 2010 et 2012, il atteint 70 % et 68 % et a pu dépasser les 80 % à de nombreuses re-prises (2006, 2004, 2002, 1988, 1986)[24]. Au total, les élus de la Chambre des Représentants bénéficient d'une sécurité électorale phénoménale. Certains élus sont tellement barricadés dans leur circonscription que le parti adverse jette l'éponge et ne présente pas de candidats ou alors un candidat si faible qu'il ou elle se contente de faire acte de présence. Il est difficile d'avoir des données sur ce point qui semble aller de soi pour un grand nombre d'observateurs. Si le Sud monopartisan (*Solid South*) appartient à l'histoire, les élections à un seul candidat n'ont pas pour autant disparu. Bien au con-traire, chaque cycle comprend des élections où l'un des deux partis juge inu-tile d'investir du temps, de l'argent et des efforts, de sorte que les électeurs se voient privés de choix.

Le contraste avec les pays européens est frappant. Non seulement le bon sens démocratique le plus élémentaire est choqué par cette atonie de l'offre électorale, mais surtout les taux de réélection sont plus bas et les changements de majorité plus fréquents. En France par exemple, les taux de réélection étaient très élevés à la fin du XIX^e^ siècle ou lors de circonstances exceptionnelles. Les députés sortants de la chambre élue en 1876 et dissoute en 1877,

23. *Vital Statistics on Congress* : http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein/Vital-Statistics-Chapter-1-Demographics-of-Members-of-Congress_UPDATE.pdf?la=en (consulté en juillet 2015).

24. *Vital Statistics on Congress* : http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein/Vital-Statistics-Chapter-2--Congressional-Elections.pdf?la=en (consulté en juillet 2015). L'article de référence sur ce phénomène est celui de David R. Mayhew, « Congressional Elections : The Case of the Vanishing Marginals », *Polity*, vol. 6, n° 3, printemps 1974, p. 295-317. Il y expliquait que les élus en exercice (*incumbent*) sont moins susceptibles d'occuper des « sièges marginaux » (*marginal seats*) c'est-à-dire ceux qui ont été gagnés avec une majorité étroite (généralement moins de 60 %) et qui sont donc d'autant plus susceptibles de basculer à nouveau. Mayhew notait à juste titre que les sièges « ouverts », là où le titulaire ne se représente pas, sont généralement « marginaux ».

ou encore ceux des assemblées constituantes de l'immédiat après-guerre, renouvelèrent leur mandat dans des proportions de 79 à 88 %. Mais ce schéma ne s'applique plus pour la V^e^ République où les taux de réélection à l'Assemblée nationale tournent en moyenne autour de 60 % à la seule exception de l'élection de 1968 qui, avec 69,8 %, reste le taux de réélection le plus important depuis 1958[25]. Quant aux changements de majorité à l'Assemblée nationale française depuis trente ans, ils donneraient presque le tournis en comparaison au rythme américain sur la même période : 1981, 1986, 1988, 1993, 1997, 2002 et 2012. Aux États-Unis, la Chambre des Représentants, bien loin d'être sujette au flux et au reflux de l'opinion publique, semble au contraire immunisée. Le pays qui innova en 1796 avec la limite traditionnelle des deux mandats présidentiels est confronté, à la chambre basse, à la perpétuation au pouvoir de véritables professionnels qui font des carrières de plusieurs années en étant réélus en moyenne cinq fois de suite.

Les taux de réélection sont importants dans toutes les démocraties du monde car n'importe quel élu mène un travail de terrain et de communication pour conserver ses soutiens électoraux. La configuration américaine est néanmoins particulière pour deux raisons. Non seulement les taux de réélection sont bien plus élevés qu'ailleurs, mais surtout, il est paradoxal de constater que le renforcement des partis depuis plusieurs décennies est allé de pair avec ce verrouillage électoral de la chambre basse. Les partis sont en effet des vecteurs de renouvellement du personnel politique. Ce sont eux qui assurent, par leurs choix et leurs financements, la modification de l'offre électorale sans que les électeurs n'aient leur mot à dire. C'est ce qui explique la présence de « listes dissidentes » ou de « candidats locaux » lors de scrutins législatifs quand par hasard les choix nationaux du parti ne cadrent pas avec la situation locale ou n'y sont pas légitimes.

Or les partis politiques américains fonctionnent différemment. Les instances nationales ont accepté depuis longtemps la discipline des élections primaires pour la désignation des candidats. Depuis les années soixante-dix, ce type de scrutin s'est généralisé au point d'être maintenant incontournable pour toutes les élections, non seulement nationales, mais aussi locales. Les primaires ont retiré aux partis un pouvoir crucial, celui du choix des candidats, en le transférant aux électeurs. Mais ce processus de démocratisation a suscité un certain nombre d'effets inattendus. Parmi eux, celui qui nous intéresse ici est la contribution de la mécanique des primaires à la stabilité du recrutement électoral. C'est un des paradoxes les plus importants de ces élections locales, mais il reste pourtant peu visible. Les primaires sont en effet

25. Ces chiffres sont tirés de Vincent Loonis, « Les déterminants de la réélection des députés français de 1871 à 2002 », *Histoire & mesure*, vol. 21, n° 1, 2006. Disponible à : https://histoiremesure.revues.org/1547#quotation (consulté en juillet 2015)

analysées comme une source d'incertitude pour les candidats à leur réélection. L'actualité autour de la *Tea Party* l'a démontré dès 2010. Lors des *midterms* de cette année-là, des candidats établis furent incapables d'obtenir le soutien des électeurs pendant leurs primaires et furent remplacés par des inconnus bénéficiant du soutien des groupes locaux de la *Tea Party*. Incidemment, cet « entrisme » de la *Tea Party* au niveau local expliquait une tendance plus générale, l'absence relative de candidatures « dissidentes » dans les élections américaines, notamment au Congrès. Les coûts pour investir un des deux grands partis par la base sont en effet bien moindres que de créer un troisième parti. L'ouverture relative des primaires permet de détourner un parti déjà existant à peu de frais, tout en bénéficiant des structures en place et de la reconnaissance du public.

Mais ce constat ne signifie pas que les primaires soient ouvertes aux quatre vents. Même en 2010, il n'y eut qu'une petite dizaine de primaires aux élections nationales où le candidat du parti fut battu par un concurrent *Tea Party*. Un seul d'entre eux était un représentant à la chambre basse ; toutes les autres élections étaient des sénatoriales où là aussi, seuls deux sortants ne furent pas reconduits[26]. Depuis lors, le Parti républicain a d'ailleurs tenté de prévenir toute manœuvre similaire en 2012 et en 2014. Jusqu'à maintenant, il a réussi dans l'ensemble à empêcher une répétition de l'épisode de 2010. En investissant de l'argent et des moyens dans une élection locale, les instances centrales du parti sont le plus souvent en mesure de bloquer une candidature non-désirée, mais cet investissement national ne saurait être ni pérenne ni uniforme étant donné le nombre et la fréquence des élections aux États-Unis. C'est en définitive toujours au niveau local que se joue le combat des élus en place ou des candidats officiels contre des contestataires imprévisibles. Un jeu stratégique identique se joue des centaines de fois par cycle électoral sous la supervision plus ou moins stricte des responsables nationaux. Dans chaque cas, les candidats doivent se tenir prêts à être contestés par leurs extrêmes. S'ils oublient cette contrainte électorale inhérente aux primaires, leur avenir politique est menacé.

---

26. C'est en Caroline du Sud qu'un représentant fut défait. Quant aux sénateurs battus, il s'agissait des républicains Bob Bennett (Utah) et Lisa Murkowski (Alaska). Dans d'autres primaires sénatoriales pour des sièges ouverts (où le titulaire républicain ne se représentait pas), Trey Grayson (Kentucky), Chuck Devore (Californie), Mike Castle (Delaware), Charlies Crist (Floride), Jane Norton (Colorado), tous des candidats soutenus par le Parti républicain, furent battus par des candidats *Tea Party*, dont certains furent ensuite élus lors de l'élection générale (Rand Paul, Kentucky, Marco Rubio, Floride, Ken Buck, Colorado). Tim Scott, élu représentant de Caroline du Sud en 2010, devint sénateur du même État en 2012. Au niveau local, d'autres candidats *Tea Party* réussirent à s'imposer.

Comme l'a expliqué Richard Fenno, un des observateurs les plus perspicaces des élections au Congrès, chaque membre du Congrès distingue, si ce n'est dans sa tête au moins dans sa pratique, quatre types d'horizons électoraux : celui résultant de la géographie (les limites officielles de la circonscription), celui de sa majorité pendant l'élection générale (qui sont ses soutiens électoraux et leur localisation ?), celui de sa majorité pendant l'élection primaire (qui vient à ces élections ?), et enfin ses soutiens personnels (les alliés et financeurs)[27]. L'élu est au centre de ces quatre cercles et tente, en accord avec son engagement politique, de satisfaire les attentes des uns et des autres afin d'assurer sa survie électorale. Or l'électorat des primaires présente des spécificités qui le rendent très différent de l'électorat pendant l'élection générale. La démocratisation et l'ouverture que les primaires sont censées favoriser, fonctionnent en trompe-l'œil. Bien loin de donner un pouvoir de décision aux citoyens, elles sont au contraire devenues un moyen de renforcer les segments les moins représentatifs de l'électorat, avec comme paradoxe final de contribuer à une montée des extrêmes. La participation aux primaires est en effet faible – souvent en-dessous de 10 % sauf pour les plus visibles d'entre elles notamment pour les présidentielles – de sorte que ce sont les électeurs les plus motivés idéologiquement, les « activistes »[28], qui se déplacent et qui transforment les primaires en périodes de surenchère quasi permanente, aussi bien à droite, chez les Républicains, qu'à gauche, chez les Démocrates.

L'incertitude électorale qui en résulte n'est pas à négliger. Bien loin d'être des élections téléguidées par les appareils partisans nationaux, les primaires peuvent réserver des surprises, comme l'illustra la défaite du Républicain Eric Cantor, le *House Majority Leader*, lors des primaires de la 7e circonscription de Virginie en juin 2014. Il fut éliminé par les électeurs de

27. Richard F. Fenno, Jr., *Home Style. House Members in Their Districts*, Scott, Foresman and Company, Glenview, Illinois, 1978, p. 1-30.

28. Ce terme ne désigne pas les militants au sens strict mais ceux qui sont engagés dans au moins trois activités de campagne : don d'argent à un candidat/parti – participation à un meeting – manifestation etc. Les observateurs ont noté depuis longtemps que les électeurs les plus engagés politiquement sont aussi plus aisés et blancs. C'est vrai pour les élections générales, et c'est tout particulièrement le cas pour les primaires ou d'autres mécanismes de démocratie directe, comme les initiatives populaires (*propositions*). Pour un constat de ce type à propos des primaires de 2014, on peut consulter le rapport du *Public Policy Institute of California*, « Voter Turnout in Primary Elections », Eric McGhee, mai 2014. Disponible à : http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_514EMR.pdf (consulté en juillet 2015). Pour les chiffres de la participation, je renvoie au site *United States Elections Project* : http://www.electproject.org/home/voter-turnout/voter-turnout-data (consulté en juillet 2015).

cette primaire fermée – tous Républicains donc – pour être remplacé par un candidat plus à droite, David Brat, qui fut élu. Mais comme on le voit, cette incertitude est bien particulière. Elle ne résulte pas de l'ouverture de l'élection, mais au contraire de son resserrement autour d'un noyau électoral aux attentes partisanes. C'est un test de pureté idéologique que passent les candidats – à droite comme à gauche – au moment des primaires. Plus la participation est faible et plus le test est exigeant. Les élus réagissent donc en se positionnant aux extrêmes de leur parti respectif afin d'obtenir l'*imprimatur* d'une frange de l'électorat bien peu représentative de la population dans son ensemble. Lors des primaires républicaines de 2012 et 2014, les candidats ont ainsi opéré un virage à droite calculé pour prévenir les menaces de la *Tea Party*. Même si celle-ci semble donc avoir perdu à court terme puisque ses candidats ont été exclus, il est possible d'argumenter qu'elle a réussi, à moyen terme, dans son objectif de réorienter le Parti républicain vers la droite. Soumis par cette pression de la base, les élus ont tendance, une fois à la chambre basse, à s'aligner sur des positions idéologiques similaires, contribuant ainsi au renforcement de la discipline collective évoquée plus haut.

Dans ces conditions, les élus peuvent être liés à leurs partis *par le biais de* leurs électeurs. Un des adages politiques les plus fréquemment cités aux États-Unis est celui du *Speaker* démocrate de la chambre Tip O'Neill (1912-1994) : « All politics is local »[29]. Les logiques électorales qui déterminent le comportement public des représentants à la chambre basse le confirment. La dynamique des primaires en est une. C'est une étape fondamentale puisqu'elle conditionne l'offre politique lors de l'élection générale. Mais ce n'est pas la seule. D'autres éléments de la configuration dans laquelle évoluent les candidats et les élus à la Chambre des Représentants vont dans le même sens. Mis bout à bout, ces facteurs dessinent une scène politique fragmentée en 435 cases. Conformément à l'intuition de Tip O'Neill, les candidats et les élus doivent y faire l'apprentissage constant des spécificités de leur circonscription. La preuve de leur succès sera sa transformation en un véritable bastion dont ils seront inexpugnables. L'absence de renouvellement de la chambre résulte donc en droite ligne de l'ancrage local des élus. Sa solidité dépend de plusieurs facteurs : outre la contrainte des primaires, la culture politique américaine, sa formalisation relative par la Constitution, le mode de découpage des circonscriptions et enfin l'importance des fonds privés dont dispose l'élu.

---

29. Tip O'Neill, Gary Hymel, *All Politics is Local. And Other Rules of the Game*, Crown Publishers, New York, 1993. Sur cette figure emblématique de la vie politique américaine, *Speaker* de 1977 à 1987, je renvoie à John A. Farrell, *Tip O'Neill and the Democratic Century*, Boston, Little Brown and Company, 2001.

Tocqueville faisait déjà du « township » de Nouvelle-Angleterre la matrice de la démocratie aux États-Unis[30]. Et il ne fait nul doute que le pouvoir du peuple s'y est construit, aussi bien dans ses institutions que dans sa pratique, au niveau local. C'est là un des héritages les plus évidents de la période coloniale où l'autonomie locale (*self-government*) était la règle. Lorsque les colonies commencèrent à prendre conscience de leurs divergences vis-à-vis de la Grande-Bretagne, l'attachement à cette autonomie ne fit que s'affirmer. Les pratiques électorales de la métropole suscitaient en effet bien des méfiances dans les colonies. La façon dont des édiles, sans aucun lien avec une région, pouvaient se « faire élire », souvent par des moyens peu avouables, dans des circonscriptions artificielles (*rotten boroughs*), ne fit que renforcer les Américains dans leur défense viscérale de la communauté locale[31]. Les partisans de la nouvelle Constitution étaient certes plus que circonspects par rapport à ce sens commun. Néanmoins la Constitution reconnaît de façon indirecte la nécessité d'ancrer le représentant dans un territoire. Parmi les conditions d'éligibilité établies par la Constitution se trouve l'obligation de résider dans l'État où l'on candidate, ce qui limite par définition une pratique bien courante en France, celle du « parachutage »[32]. C'est dans ce cadre général que s'inscrit la stabilisation actuelle des élus à la chambre basse. Les autres facteurs peuvent schématiquement être répartis en deux groupes, ceux qui contraignent l'action des représentants (facteurs

30. A. de Tocqueville, *De la démocratie*, *op. cit.*, volume 1, p. 122-134.

31. La rationalisation théorique qu'en offrit un Burke dans son célèbre discours de 1774 aux électeurs de Bristol n'eut que peu d'écho outre-Atlantique, à l'exception d'un John Adams. À la « représentation virtuelle » de Burke, par laquelle une « aristocratie naturelle », révélée par les élections, peut juger des intérêts de l'ensemble de la nation, beaucoup d'Américains avaient plutôt tendance à favoriser une « représentation miroir ». Une « similitude » (*likeness*) convenable entre les élus et les électeurs était pour eux un élément fondamental de la légitimité de la représentation politique. Ce débat est exploré dans l'ouvrage classique d'Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 2nd éd. 1972 (1967) ; voir en particulier les pages 168-174 sur la représentation virtuelle chez Burke. En français, l'ouvrage de B. Manin est la référence, *Principes du gouvernement représentatif*, *op. cit.* Il rend compte de manière tout à fait complète des différents aspects du débat de la fondation américaine, y compris la définition de la représentation politique pour la jeune république.

32. Article 1, section 2, clause 2 : « Nul ne pourra être représentant s'il n'a atteint l'âge de vingt-cinq ans, s'il n'est depuis sept ans citoyen des États-Unis, et s'il ne réside, au moment de son élection, dans l'État où il est élu ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1289. La section 3 impose le même requis pour les sénateurs. La Constitution de la Ve République n'a aucune disposition comparable.

externes) et ceux qui résultent de leurs décisions individuelles (facteurs internes).

Parmi les premiers, nous retiendrons les modalités du découpage des circonscriptions (*redistricting*)[33]. L'intervention grandissante de la Cour suprême dans le processus n'a pas abouti à corriger les abus partisans. Bien au contraire, l'introduction de nouveaux critères comme la représentation des minorités raciales semble avoir contribué à la sécurité électorale des représentants. Au cours des années soixante, la Cour se lança dans une entreprise de définition de critères nationaux pour fixer les modalités de redécoupage des circonscriptions nationales et locales, abandonnant ainsi l'idée que ce processus devait être laissé aux seuls élus du peuple[34]. Avec sa décision *Baker v. Carr* en 1962, la Cour s'autorisa à intervenir dans la définition des circonscriptions électorales pour redresser les nombreux abus constatés depuis des décennies. Beaucoup d'États ne remodelaient alors leurs circonscriptions

33. Le système actuel des circonscriptions (*districts*) électorales ne s'institue au niveau national qu'en 1842 avec le *Apportionment Act*. Jusqu'alors, et en l'absence de la moindre obligation constitutionnelle, de nombreux États, surtout les plus petits, se contentaient d'élire leurs représentants « en bloc » (*at-large districts*). La circonscription s'identifiait aux frontières de l'État. La pratique présentait l'avantage d'envoyer des délégations assez unies à la chambre et donc plus aptes à défendre l'État en tant que tel. La crainte d'une extension de la pratique aux grands États – qui avaient plutôt tendance, au vu de leur diversité interne, à privilégier les circonscriptions – aboutit à l'adoption de la loi de 1842 qui dispose que « Dans tous les cas où un État a droit à plus d'un représentant, les représentants auquel chaque État aura droit au titre de la répartition des sièges seront élus dans des circonscriptions dont les territoires seront contiguës et en nombre égal au nombre de représentants auquel l'État en question a droit ; aucune circonscription n'élira plus d'un représentant » (*[i]n every case where a State is entitled to more than one Representative, the number to which each State shall be entitled under this apportionment shall be elected by districts, composed of contiguous territory, equal in number to the number of Representatives to which said State may be entitled; no one district electing more than one Representative*). Pour plus de détails, je renvoie le lecteur à A. Keyssar, *The Right to Vote*, *op. cit.*

34. Une analyse de la doctrine « politique » selon laquelle le Judiciaire doit s'effacer devant les élus pour certaines questions (en l'occurrence la définition des circonscriptions) est disponible dans Bruce E. Cain, Nada Mourtada-Sabbah, *The Political Question Doctrine and the Supreme Court*, Lanham, Lexington Book, 2007. Pour un aperçu plus général de la redistribution des sièges (*reapportionement*), du rôle des cours et des conséquences électorales, je renvoie à Gary W. Cox, Jonathan N. Katz, *Elbridge Gerry's Salamander. The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. Sur les évolutions contemporaines du redécoupage électoral, on lira Bruce E. Cain, Thomas E. Mann, *Party Lines. Competition, Partisanship and Congressional Redistricting*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2005.

fédérales qu'avec beaucoup de retards – voire jamais – en dépit de la disposition constitutionnelle de l'Article 1 section 2 sur le recensement décennal[35] ; et la situation était encore pire pour les circonscriptions locales. Si les différentes lois fédérales sur la répartition des sièges (*apportionment*), adoptées sans discontinuer après chaque recensement jusqu'en 1929, insistaient sur la nécessité d'établir des circonscriptions « contiguës, compactes, et de population égale » (*contiguous, compact, and equally populated*), elles se heurtaient à la réalité politique des États. Les élus des assemblées fédérées, maîtres du processus de par la Constitution[36], manipulaient les limites des circonscriptions pour atteindre des objectifs électoralistes et partisans. Le charcutage électoraliste put s'épanouir sans aucune restriction à partir de 1929. En effet, le *Reapportionment Act* adopté à cette date était un texte de compromis qui constituait de bien des façons un retour en arrière. L'enjeu était d'esquisser une solution à la crise ouverte par la majorité républicaine de 1921 qui avait refusé de voter une loi électorale tirant les conséquences du recensement de l'année précédente. Les élus républicains de l'immédiat après-guerre considéraient en effet que nombre d'entre eux allaient perdre leur siège étant donné les évolutions démographiques de l'époque[37]. C'est donc avec huit ans de retard qu'en 1929 une autre majorité républicaine rédigea une loi de découpage électorale moins ambitieuse que celles qui l'avaient précédée. Si le *Reapportionment Act* de 1929 limitait le nombre total d'élus à la Chambre des Représentants à 435 – rendant ainsi inévitable un réajustement du nombre de sièges entre les États tous les dix ans –, il était beaucoup plus vague que ses prédécesseurs sur les critères de redécoupage décennal des cir-

35. Article 1, section 2, clause 3 : « Le recensement se fera dans les trois ans qui suivront la première réunion du Congrès des États-Unis et, par la suite, tous les dix ans, de la manière que la loi prescrira ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1290.

36. Article 1, section 4, clause 1 : « Les sénateurs et les représentants seront élus aux époques, dans les lieux et selon les formalités prescrits par la législature de chaque État ». Traduit in E. Zoller, *ibidem*, p. 1292. Le même texte indique néanmoins que « le Congrès pourra, à tout moment par une loi, établir ces formalités, ou modifier celles qui existent ». À ma connaissance, et à l'exception des lois de répartition des sièges (*apportionment*), le Congrès n'a eu recours à cette disposition qu'en 1873 lorsque les dates des élections furent harmonisées avec celles de la présidentielle et placées au mardi suivant le premier lundi de novembre.

37. C'est officiellement lors du recensement de 1920 que la population urbaine devient plus nombreuse que la population rurale.

conscriptions[38]. Dans ces conditions, les États avaient beaucoup plus de libertés, ce qui aboutit à une politisation extrême du processus. Les assemblées d'État continuèrent à gérer le processus tout en bénéficiant d'indications fédérales souples, avec comme conséquence un « gerrymandering » endémique pour le plus grand bénéfice des élus déjà en place, et, le plus souvent, une inaction complète[39].

Trente ans plus tard, cette pesanteur était devenue dangereusement problématique, notamment dans le contexte de la restauration du droit de vote des Noirs. Beaucoup de circonscriptions fédérales étaient en porte-à-faux par rapport aux évolutions démographiques, suscitant ainsi des problèmes de « sur- » et de « sous- » représentation. Par exemple, de nombreuses circonscriptions rurales étaient, dans les faits, surreprésentées par rapport à certaines circonscriptions urbaines ; le Michigan du début des années soixante avait ainsi une circonscription regroupant plus de 800 000 personnes alors qu'une autre ne dépassait pas les 200 000 et il ne représentait malheureusement pas un cas isolé[40]. Au niveau local le décalage était encore plus visible. Même si la plupart des États possédaient une disposition constitutionnelle rendant obligatoire des circonscriptions de taille équivalente en population, ce requis était bien trop souvent ignoré par les élus eux-mêmes. De plus, les constitutions fédérées disposaient que dans les chambres hautes chaque comté devait avoir un sénateur, et ce quelle que soit la population dudit comté. Cette « règle du comté » (*county rule*), qui venait en écho au Sénat fédéral, renforçait les distorsions démographiques existantes pour la

38. Certains États en profitèrent pour revenir à une élection « groupée » de leurs représentants (*at-large election*), notamment New York, l'Illinois, Washington, Hawaii, et le Nouveau-Mexique. Ainsi le 88e Congrès, au début des années soixante, comptait 22 Représentants élus « en bloc ».

39. L'expression « gerrymandering » fait référence à toute manipulation politique des limites des circonscriptions afin de bénéficier d'un avantage électoral ou politique. Le terme serait dérivé du nom du gouverneur du Massachusetts Elbridge Gerry, qui, en 1811, fit adopter une refonte des circonscriptions de son État pour affaiblir ses opposants Fédéralistes. Les anecdotes abondent – et varient – pour ensuite expliquer la comparaison avec une salamandre… Je renvoie sur ce point à W. Safire, *Political Dictionary*, *op. cit.*, p. 275.

40. Cité p. 72 in Steven S. Smith, Jason M. Roberts, Ryan J. Vander Wielen (dir.), *The American Congress*, New York, Cambridge University Press, 6e éd. 2009. La taille minimale d'une circonscription fut réduite à 30 000 personnes (Article 1, section 2) sur l'intervention personnelle de George Washington le tout dernier jour de la convention de Philadelphie. Jusqu'alors, les rédacteurs de la Constitution s'étaient mis d'accord sur un chiffre de 40 000. En 1911, une loi (*Apportionment Act*) fixa le nombre de représentants à 435, ce qui fut rendu permanent par le *Reapportionment Act* de 1929. De nos jours, un élu à la chambre basse représente en moyenne un peu plus de 700 000 personnes.

chambre basse. Ainsi en 1962, le Connecticut et la Floride étaient dans une situation où 12 % de la population contrôlait plus de 50 % des sièges dans la chambre des représentants locale ; dans l'Alabama, 26 % de la population pouvait, dans les faits, élire une majorité des membres de la chambre basse[41].

En 1964, dans *Wesberry v. Sanders*, la Cour prit l'initiative. Elle définit des critères pour redessiner les circonscriptions après le recensement décennal, afin de s'assurer que le nombre d'habitants y soit égal ou approchant[42]. Dans cette décision, qui portait sur les circonscriptions de Géorgie, la Cour considéra que les différences démographiques entre les circonscriptions étaient telles qu'elles violaient la clause de « l'égale protection des lois » (*equal protection of the law*) garantie à chaque citoyen par le XIV[e] amendement. Immédiatement suivie d'une autre décision qui allait dans le même sens, *Reynolds v. Sims* (1964), et qui employait pour la première fois l'expression « One Man, One Vote » (une personne, une voix), *Wesberry* entraîna une vague de redécoupages, non seulement en Géorgie, mais dans l'ensemble des États, car le problème était loin de se limiter au Sud. La Cour venait de s'immiscer pour la première fois dans un domaine jusqu'alors encadré par la seule loi fédérale qui, fixant les critères généraux, laissait aux autorités locales élues le soin de la mise en œuvre. Depuis les années soixante et jusqu'à nos jours, ce sont les décisions de la Cour suprême qui fixent l'essentiel des principes du redécoupage électoral, confirmant ainsi que la Cour se trouve bien souvent dans « l'œil du cyclone » (*storm center*) de la vie politique nationale[43]. C'est d'autant plus le cas que la loi fédérale aborda les questions raciales avec par exemple la section 5 du *Voting Rights Act* de 1965, qui rend obligatoire l'accord du Département de la Justice pour des redécoupages dans les anciens États de la Confédération, mais aussi avec les amendements de 1982 au *Voting Rights Act* (1965) qui font de la race un facteur essentiel – et controversé – dans le redécoupage des circonscriptions. Selon ces amendements, validés par les décisions *Thornburg v. Gingles* (1986) et *Shaw v. Reno* (1993), il est nécessaire de créer des circonscriptions dont la majorité se compose de minorités (*majority-minority districts*). Dès 1991-1992, le nombre de « circonscriptions majoritairement minoritaires » (au moins 65 % de la population appartenant à une minorité) doubla (passant de 26 à 52) et l'accès des minorités au Congrès augmenta sensible-

41. Ces exemples sont tirés de Virginia Gray, Russell L. Hanson (dir.), *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, Washington DC, CQ Press, 2004, p. 161-162.

42. Les critères sont restés plus souples pour les circonscriptions fédérées (*state legislative districts*). La Cour accepte en général une déviation démographique qui ne dépasse pas les 10 % entre les circonscriptions.

43. David M. O'Brien, *Storm Center. The Supreme Court in American Politics*, New York, W.W. Norton & C., 9[e] éd. 2011.

ment[44]. La Cour a intégré ce critère au corpus traditionnel qui comprend l'égalité de population, le caractère contigu (elles doivent partager une limite) et compact des circonscriptions, la préservation des communautés locales préexistantes et le refus du seul avantage partisan. La Cour est particulièrement sourcilleuse en la matière, comme l'illustra la décision *Karcher v. Dagett* de 1983 où le redécoupage du New Jersey fut invalidé.

Mais l'émergence de ce nouvel arbitre ne remettait pas en cause la pratique habituelle au sein des États. Dans la plupart d'entre eux, et à l'inverse de ce qui peut se pratiquer dans d'autres démocraties, le processus de redécoupage est resté une affaire politique du ressort des élus locaux eux-mêmes[45]. Initialement, le redécoupage favorisa les Démocrates, alors en position de force au niveau local, particulièrement dans le Sud (le « Solid South » démocrate). Les majorités démocrates au sein des assemblées locales n'hésitèrent pas à concentrer les élus républicains dans un petit nombre de circonscriptions leur étant acquises, créant ainsi un plus grand nombre de circonscriptions susceptibles de demeurer démocrates. À leur tour, les Républicains utilisèrent la même tactique à partir des années quatre-vingt-dix quand leur enracinement local, notamment dans le Sud, leur assura une plus grande influence sur le processus de redécoupage[46]. Par ailleurs, la créa-

44. Depuis lors, l'inclusion des minorités s'est tassée et la décision de la Cour suprême qui annule les sections 4(b) et 5 du *Voting Rights Act*, *Shelby County v. Holder*, en 2013, pose à nouveau la question d'un éventuel retour des discriminations dans le Sud. On se reportera sur ce point au numéro de la revue en ligne *Transatlantica* (2015, n° 1), coordonné par Olivier Richomme, « The Voting Rights Act at 50 ». Toutes les contributions (notamment celles de Morgan Kousser, Desmond King, Rogers M. Smith) sont disponibles à : https://transatlantica.revues.org/7257.

45. De nos jours, trente-quatre États attribuent à l'assemblée locale le rôle principal dans le découpage des circonscriptions tout en imposant l'approbation du gouverneur. Seulement neuf États – dont la Californie – se sont dotés d'une commission indépendante pour exécuter cette tâche. Dans les sept États qui restent, le problème ne se pose pas, car ils n'ont qu'une seule circonscription qui correspond à la frontière de l'État lui-même : ce sont bien entendu les États les moins peuplés (Alaska, Delaware, Montana, Dakota du Nord, Dakota du Sud, le Vermont, et le Wyoming). Le « gerrymandering » n'est donc pas près de disparaître.

46. Un des exemples les plus décriés fut le redécoupage du Texas entre 2002 et 2003, sous l'impulsion de Tom Delay, alors un élu du Texas à la Chambre des Représentants et chef de la majorité républicaine (*House Majority Leader*). En 2006, la Cour suprême valida ce redécoupage dans *League of United Latin American Citizens* v. *Perry*, sauf pour la 23e circonscription que la majorité déclara contraire au *Voting Rights Act*. Cette circonscription, selon les Juges, devait être « majoritairement minoritaire » et favoriser l'élection d'une Hispanique.

tion de « circonscriptions majoritairement minoritaires » a eu comme corollaire mécanique la constitution de circonscriptions blanches et homogènes. C'est un des atouts du Parti républicain, de sorte que paradoxalement les conservateurs sont parmi les défenseurs les plus engagés des amendements de 1982[47]. Si l'on ajoute à ces évolutions une tendance démographique générale, un « tri sélectif » *sui generis* (*self-sorting*) de la population[48], certains États – et pas des moindres, comme la Floride, la Pennsylvanie ou la Californie – ont éliminé toute concurrence dans un grand nombre de sièges pour la Chambre des Représentants, ce qui joue pour le plus grand avantage des élus fédéraux et ce quel que soit le parti ou la procédure adoptée pour le redécoupage.

Le poids décisif des élus dans la définition des circonscriptions – on a pu plaisanter que les États-Unis étaient la seule démocratie permettant non seulement aux électeurs de choisir leurs élus, mais aussi l'inverse ! – n'est pourtant pas une spécificité américaine : sous la V^e^ République en France, le processus est aussi très politisé. Le Conseil constitutionnel a bien fixé un certain nombre de critères – assez larges –, mais tout en reconnaissant la primauté du Parlement en la matière. Le redécoupage le plus récent des 577 circonscriptions remonte à 2009 et le précédent date de 1987 ; dans les deux cas, ils furent le fait de commissions *ad hoc* étroitement encadrées par le pouvoir politique[49]. Pourtant, c'est surtout aux États-Unis et pas en France que les élus de la chambre basse ont réussi à étouffer les risques inhérents à la compétition électorale. La très grande stabilité des élus à la Chambre des Représentants ne peut donc pas être simplement le résultat du seul découpage sur-mesure des circonscriptions. D'autres facteurs sont à prendre en compte, qui cette fois résultent des initiatives prises par les élus fédéraux afin de s'assurer une relation solide – et donc stable – avec leurs électeurs.

---

47. Sur ce point, on lira David Lublin, *The Paradox of Representation: Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

48. Bill Bishop, *The Great Sort. Why the Clustering of Like-Minded America is Tearing Us Apart*, New York, Mariner Books, 2009.

49. D'autres pays ont recours à des commissions indépendantes constituées d'experts, comme le Canada, l'Allemagne ou encore l'Australie. En Grande-Bretagne, le Parlement vote sur la proposition de commissions indépendantes qui remettent un rapport tous les quinze ans au plus. Le Parlement est libre de ne tenir aucun compte de ces recommandations. Pour plus d'informations, je renvoie à Lisa Handley, « A Comparative Study of Structures and Criteria for Boundary Delimitations », p. 265-283 in Bernard Grofman, Lisa Handley (dir.), *Redistricting in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press, 2008.

Le fonctionnement interne de la chambre basse est sans conteste un de ces éléments. Une fois en place, le nouvel élu dispose de quantités de ressources concrètes (*perks*) pour entretenir son lien avec les électeurs[50]. La pratique en elle-même n'a rien de bien neuf ; elle est universelle et se retrouve dans toutes les assemblées du monde. Mais les proportions et les moyens à la disposition des élus sont sans commune mesure avec ce qui est pratiqué en Europe. Les grands programmes fédéraux – ceux du *New Deal* et de la *Great Society* – sont une manne qui place souvent les élus en position d'intermédiaire entre les électeurs et les pouvoirs publics. Les citoyens, les lobbies et les entreprises savent qu'ils peuvent faire appel à un élu pour répondre à un problème spécifique (l'obtention d'une subvention, la participation à un projet, la négociation avec l'administration sont parmi les plus fréquents). Les élus se prêtent bien volontiers à cette pratique quelle que soit leur appartenance partisane : un élu démocrate n'hésitera pas à aider une entreprise de sa circonscription à traiter avec l'administration ; et de même, un élu républicain n'hésitera pas non plus à aider pour obtenir une subvention quelconque. Ces menus services sont peu visibles – donc peu voire pas coûteux électoralement – et peuvent en revanche garantir un soutien réel. Les élus sont d'autant plus capables de se transformer en pourvoyeurs de solutions *ad hoc* que leur position dans l'institution le leur permet. C'est en effet un des résultats les plus visibles des réformes des années soixante-dix que d'avoir ouvert quantité de postes de responsabilités. La plus grande répartition des responsabilités au sein des commissions est un puissant instrument électoral. Elle permet à un plus grand nombre d'élus de se spécialiser dans des domaines particuliers, ce qui facilite la gestion politique des intérêts locaux. Les élus sont ainsi en position de distribuer des avantages de toutes sortes à leur circonscription, une pratique courante qui n'en est pas moins critiquée. Les médias dénoncent ces prébendes électoralistes (*pork-barrel politics*) au point que la limitation de leur inscription dans les lois de finance (*earmarks*) est un enjeu récurrent du débat public, même après la réforme de 2011[51]. Notons par ailleurs que les enveloppes légales dont les élus bénéfi-

50. On parle à ce propos de « casework » ou de « constituency service ». Pour plus de détails, voir Bruce Cain, John Ferejohn, Morris Fiorina, *The Personal Vote. Constituency Service and Electoral Independence*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1987.

51. Le terme de « pork » ou de « pork-barrel politics » désigne toute attribution de dépense publique à un segment étroit de l'électorat ou un lieu précis. Les travaux publics d'aménagement, les subventions agricoles ou les dépenses militaires sont les exemples les plus communs. Pour l'origine du terme, je renvoie à W. Safire, *Political Dictionary*, *op. cit.*, p. 561, qui la trace à la pratique des propriétaires d'esclaves pour nourrir leur main d'œuvre servile. Du porc salé contenu dans de grands tonneaux était distribué aux esclaves. Les « earmarks » — le terme fait référence à l'action de corner, marquer une

cient pour couvrir, outre leur salaire, les assistants, les frais de déplacement et les bureaux se montent actuellement à 1,5 million de dollars par élu à la chambre basse. Les élus peuvent aussi utiliser leur franchise postale (*franking privilege*), instituée dès 1789, pour n'importe quelle « raison officielle » (*official business*), ce qui est interprété comme incluant la communication auprès des électeurs. Les élus ne se privent donc pas d'imprimer et de distribuer tracts et prospectus pour donner toute la visibilité qu'ils estiment nécessaire à leur action, un réflexe maintenant démultiplié avec les ressources en ligne (réseaux sociaux, adresses de courriel, etc..)[52]. La masse de ressources que commandent ainsi les élus de la Chambre des Représentants est révélateur de l'importance des élus à titre individuel dans le système politique américain. Dans les régimes parlementaires, les élus disposent tout simplement de bien moins de ressources, car c'est le parti auquel ils appartiennent qui est déterminant, bien plus que leur action individuelle. L'organisation de la chambre basse aux États-Unis indique au contraire à quel point les élus demeurent des « entrepreneurs politiques » (*policy entrepreneurs*) qui doivent gérer eux-mêmes une multitude d'objectifs, non seulement leur réélection, mais aussi le pouvoir au sein de l'institution, la définition de politiques publiques satisfaisantes à leurs yeux, et la suite de leur carrière (p. ex. changer de mandat)[53].

---

page – en sont la traduction budgétaire. Dans les lois de finance (*Appropriations*), les « earmarks » sont les lignes budgétaires qui financent un projet bien précis. Ils diffèrent du reste du budget en ce que le budget national attribue des sommes globales aux différentes agences et ministères, à charge ensuite pour eux de répartir ces fonds. Les « earmarks » sont définies en amont et introduisent de la rigidité dans les dépenses. En dépit de leur faible montant par rapport au budget national (à peine 1 % du budget total de 2010), la Chambre des Représentants s'est décidée, sous la pression du public, à les supprimer en 2010 et John Boehner s'était engagé à maintenir cette interdiction tant qu'il serait *Speaker*. Plusieurs cas de scandales – corruption, projets abusifs – avaient ému l'opinion. Le Sénat a préféré adopter un simple moratoire.

52. Pour plus de détails, je renvoie au rapport officiel du *Congressional Research Service* rédigé par Ida A. Brudnick, *Congressional Salaries and Allowances*, 4 janvier 2012. Disponible en ligne : http://www.senate.gov/CRSReports/crs-publish.cfm?pid= %270E %2C*PL[%3D %23P %20 %20 %0A (consulté en juillet 2015).

53. Ces différents objectifs attribués aux élus sont ceux identifiés par Richard Fenno dans *Congressmen in Committees*, Boston, Little Brown, 1973. Ils forment un modèle plus riche que celui de David Mayhew qui retient le seul impératif de la réélection. Cf. *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, Yale University Press, 2nd éd. 2004 (1e éd. 1974). Nous retenons dans cet ouvrage le modèle de R. Fenno. Notons que le travail au sein de l'institution prend plusieurs formes. Ainsi, comme l'a expliqué Richard L. Hall, les votes en séance plénière par exemple ne sont que la partie émergée de l'iceberg :

Et c'est précisément une question électorale, le financement, qui constitue le dernier élément contribuant à la stabilité de la Chambre des Représentants. À la différence de l'élection présidentielle, pour laquelle il existe depuis 1974 un financement public optionnel, il n'y a rien de tel pour les élections au Congrès, qui se font grâce à la collecte de fonds (*fundraising*). Or l'argent privé fonctionne à l'avantage des élus en place. Les élus peuvent obtenir des soutiens privés bien plus facilement que leurs opposants, de sorte qu'ils peuvent mener des campagnes médiatiques – au moins 1/5e des financements passent en communication – qui rendent toute contestation inaudible. Par ailleurs, le différentiel entre les sommes levées par les candidats à leur réélection (*incumbents*) et leurs opposants (*challengers*) ne cesse d'augmenter[54]. Dans le sillage de la décision *Buckley v. Valeo* par la Cour suprême en 1976 – qui annula en partie la loi de 1974 sur le financement des élections – les inégalités de ressources financières entre les candidats se sont accrues. En 2014 un candidat à la réélection à la chambre basse a dépensé en moyenne 1,6 million de dollars. Face à un tel raz-de-marée, tout opposant se trouve dans une situation difficile pour faire vivre sa campagne. Toujours en 2014, la moyenne des fonds levés par le concurrent d'un candidat à la réélection atteignait à peine 260 000 dollars, soit cinq fois moins que le sortant. Le montant moyen de l'ensemble des fonds levés sur le cycle de 2014 pour les élections de la Chambre des Représentants se montant à 721 000 dollars, il semble logique de supposer qu'en-dessous de cette somme, les chances d'un challenger sont quasi nulles[55].

Néanmoins le biais qu'introduit l'argent privé en faveur des élus en place doit être relativisé. S'il constitue bien un facteur de stabilité jouant à l'avantage du sortant, le lien entre les deux est ténu. En effet, la stabilité des

---

un élu au Congrès s'investit dans l'institution de plusieurs façons. Je renvoie à son ouvrage, *Participation in Congress*, New Haven, Yale University Press, 1996.

54. Ce constat a été établi très tôt : Gary C. Jacobson, « Practical Consequences of Campaign Finance Reform : An Incumbent Protection Act ? », *Public Policy*, vol. 24, n° 1, hiver 1976, p. 1-32. Voir aussi, du même auteur, *Money in Congressional Elections*, New Haven, Yale University Press, 1980. Pour une référence plus récente, je renvoie à David C.W. Parker, *The Power of Money in Congressional Campaigns, 1880-2006*, Norman, Oklahoma University Press, 2008. Tous ces auteurs notent aussi le rendement décroissant (*diminishing returns*) de l'argent privé en politique. Au-delà d'une certaine somme (qui varie selon les configurations locales), tout dollar supplémentaire a un impact moindre.

55. Voir les données du site *OpenSecrets* : http://www.opensecrets.org/overview/incumbs.php (consulté en juillet 2015). Pour compléments, voir Paul S. Herrnson, *Congressional Elections. Campaigning at Home and in Washington*, Sage, Los Angeles, 6e éd. 2012, p. 175-176.

titulaires est antérieure à l'explosion des coûts électoraux, ce qui pose un problème de chronologie. L'absence de renouvellement des élus est un phénomène dont les premières traces remontent au début du XX^e^ siècle tandis que les coûts des campagnes ont entamé leur hausse vertigineuse à partir des années soixante. Mais surtout, la collecte de fonds est un facteur dont l'interprétation est délicate. La levée d'argent privé semble être un facteur crucial surtout en amont de la campagne générale. La capacité d'un élu à lever des fonds, les réserves qu'il a pu constituer, sont sans doute des éléments décisifs pour déterminer le choix d'un opposant éventuel. Ce dernier va baser sa décision d'entrer ou pas en campagne sur l'anticipation qu'il fait des capacités du sortant à s'assurer un financement privé. Plus le montant rassemblé en amont du scrutin par le titulaire est important, plus un challenger crédible va hésiter à se lancer dans la course. Une fois l'élection générale enclenchée, l'impact du financement se modifie. Au lieu d'être le signe d'une campagne vigoureuse, une collecte de fonds effrénée peut non seulement conduire le candidat à négliger les autres enjeux du scrutin, mais aussi être le signe d'une campagne fragile. En effet, le candidat qui lève le montant le plus important n'est pas toujours en position de force. Les exemples sont nombreux de candidats qui furent défaits en dépit des sommes considérables qu'ils avaient levées, notamment lorsqu'ils s'appuient sur leur propre argent[56]. C'est qu'en effet un niveau de dépenses élevées peut être aussi un signe de faiblesse électorale. La levée d'argent privé ne peut donc pas être interprétée dans tous les cas comme un facteur jouant à l'avantage de celui qui en bénéficie. Si le mécanisme actuel était remplacé du jour au lendemain par un financement public, il y a fort à parier que la stabilité des élus ne serait pas spectaculairement remise en cause. Le financement privé des campagnes est un facteur dont l'attrait intuitif – « les plus riches sont élus » – ne résiste pas à l'examen du déroulement concret des élections. Un montant financier important demeure bien entendu une condition nécessaire pour le bon déroulement d'une campagne, mais il n'est pas suffisant, tant s'en faut.

Au total, aucun des facteurs esquissés ne suffit à lui seul pour expliquer le faible renouvellement de la Chambre des Représentants. C'est leur action de concert qui résulte en une chambre basse où les taux de réélection sont phénoménaux par rapport à d'autres démocraties. Les modifications des critères pour le redécoupage des circonscriptions et la politisation du processus ont créé un cadre électoral homogène où les élus peuvent déverser le patronage fédéral et inonder leurs électeurs de messages publicitaires payés

56. Selon <Opensecrets.org>, sur les cinq candidats à la Chambre des Représentants ayant dépensé le plus de leur argent personnel en 2012, un seul fut élu. Le tableau est disponible à : http://www.opensecrets.org/bigpicture/millionaires.php?cycle=20102 (consulté en juillet 2015).

par des financeurs privés. Ils peuvent ainsi s'assurer le soutien de majorités substantielles – plus de 60 % – et s'assurer en même temps de leur succès pendant les primaires. Le seul défi pour eux est de prévenir l'émergence d'un candidat qui les déborderait à gauche – pour un Démocrate – ou à droite – pour un Républicain. Dans l'écrasante majorité des circonscriptions, l'incertitude électorale provient surtout des primaires. L'élection générale est en revanche une formalité une fois acquise la primaire. Ainsi, lors de chaque cycle électoral, seule une poignée de circonscriptions – voire quelques dizaines – sont en jeu. Pour les *midterms* de 2016, les analystes ne prévoient pour l'instant – à l'été 2015 – que quatorze circonscriptions où le résultat est encore indéterminé ; les jeux leur semblent faits en revanche pour les 421 autres. Ces chiffres vont bien entendu bouger d'ici l'élection, mais il y a fort à parier que les changements ne seront pas spectaculaires. Ils résulteront de la plus ou moins grande « nationalisation » du scrutin. Les candidats à la chambre sont toujours influencés par le débat national, ne serait-ce que par les facteurs traditionnels que sont la popularité du président sortant (ou en place), celle des candidats à la présidentielle tous les quatre ans, leur affiliation partisane et l'état de l'économie. Le recours à des financements nationaux contribue aussi à faire sortir une élection à la chambre de son cadre local. Chaque cycle électoral est donc plus ou moins « nationalisé », mais ce facteur supplémentaire n'affecte qu'à la marge la stabilité du personnel politique à la chambre basse.

La conséquence la plus évidente de cette situation est une perception négative de la chambre basse, qui rejoint les critiques au Sénat et contribue à l'image désastreuse du Congrès par l'opinion publique. Un des lieux communs dans les médias est de dénoncer une « classe » politique « coupée » du pays réel, ce qui nourrit le mouvement pour la limitation des mandats (*term limits*) dont les derniers succès remontent aux années quatre-vingt-dix[57]. Mais il convient de souligner une autre conséquence, celle de la contribution de cette stabilité des élus à « l'institutionnalisation » de la chambre basse[58]. La réélection sur la longue durée des membres de la chambre est en

57. C'est surtout les États qui ont évolué car nombre d'entre eux ont adopté une forme ou une autre de limitation des mandats. Au niveau fédéral en revanche, la Cour suprême a rejeté toute réforme en ce sens. La décision *Thornton* de 1995 interdit aux États de rajouter de leur propre initiative des critères à l'élection des membres du Congrès. Depuis lors, seul un amendement à la Constitution est envisageable. On lira sur ce point Thad Kousser, *Term Limits and the Dismantling of State Legislative Professionalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

58. N. Polsby, « The Institutionalization of the U.S. House of Representatives », *art. cit*. Il explique ainsi (p. 145-146) : « Au fur et à mesure de l'institutionnalisation d'une organisation, la composition de ses membres se stabilise, l'entrée se fait plus difficile, et le

effet un révélateur de leur aptitude à gérer la contrainte électorale. Les élus anticipent en permanence les risques pour leur réélection et agissent pour désamorcer les problèmes potentiels, participant ainsi à une « campagne permanente »[59]. Ces professionnels de la politique ne limitent pas leur action à assurer leur survie électorale. La définition d'une politique publique et le progrès dans l'institution sont aussi des objectifs qui président aux choix d'un élu. Ils sont facilités par la durée de la présence des représentants à la chambre. Ils peuvent en effet développer de véritables expertises en s'investissant dans leur travail en commission, ce qui en fait des rouages essentiels dans la gestion du gouvernement. Voilà un constat que les Pères Fondateurs auraient sans nul doute trouvé surprenant. On se souvient en effet qu'ils considéraient l'instabilité et la versatilité de la chambre basse comme une donnée incontestable qui justifiait l'établissement d'institutions stables pour l'encadrer. Or la Chambre des Représentants contemporaine fonctionne à l'inverse des anticipations des fondateurs. Sa stabilité proverbiale lui assure un rôle décisif dans le gouvernement national. Couplée à sa discipline majoritaire, cette continuité peut aussi en faire le bras armé de la Présidence s'il y a alignement partisan entre les deux institutions. Mais jusqu'où va cette discipline majoritaire ? Quelles sont les limites de la rationalisation de la Chambre des Représentants ? Comme nous allons le voir, la chambre basse américaine est encore bien loin du modèle parlementaire ouest-européen.

La discipline partisane et ses limites

Grâce à divers mécanismes, la majorité, et plus précisément le *Speaker* assisté du *Majority Leader*, est en position d'organiser le débat en séance plénière (*on the floor*) sans devoir prêter attention à la minorité. Pourtant, il demeure difficile de faire une comparaison avec le fonctionnement des groupes parlementaires dans les démocraties européennes. Si l'on s'en tient aux critères parlementaires européens, la discipline partisane dans la

renouvellement est moins fréquent » (*As an organization institutionalizes, it stabilizes its membership, entry is more difficult, and turnover is less frequent*). Pour une analyse plus récente, je renvoie à son livre de 2004 *How Congress Evolves. Social Bases of Institutional Change*, Oxford, Oxford University Press.

59. Norman Ornstein, Thomas Mann, *The Permanent Campaign and Its Future*, Washington DC, American Enterprise & Brookings, 2000 ; voir aussi, sur le même thème, Sidney Blumenthal, *The Permanent Campaign*, New York, Simon & Schuster, 1982.

Chambre des Représentants est encore bien lacunaire. Le simple constat selon lequel un président ne puisse compter sur l'ensemble de ses troupes au Législatif est choquant pour un Européen. Or c'est là une donnée fondamentale des liens entre Législatif et Exécutif aux États-Unis. Dans la configuration américaine en effet, le parti majoritaire n'est jamais entièrement le parti de gouvernement et le parti minoritaire n'est jamais complètement le parti d'opposition. La séparation entre les institutions protège l'indépendance de chacun des pouvoirs, de sorte que les élus au Congrès bénéficient d'une autonomie qui est impensable en régime parlementaire où le sort du parti majoritaire et du gouvernement sont liés.

La discipline partisane que l'on constate de nos jours est donc provisoire. En l'absence de contraintes constitutionnelles pour la pérenniser – comme un droit présidentiel de dissolution – elle est en permanence susceptible de disparaître ou en tous les cas de s'affaiblir. Les pouvoirs actuels du Leadership à la chambre sont fondés sur le bon vouloir des membres du *Caucus*. Ils voient en effet dans la formation d'une discipline collective un moyen efficace de parvenir à leurs fins. Mais ce calcul peut se modifier à tout instant, de sorte que les pouvoirs du *Speaker* sont précaires. Si un nombre suffisant d'élus change d'avis, le Leadership sera incapable de faire face à la révolte. Ce qui est arrivé à Lou Cannon en 1910 est susceptible de se reproduire à tout instant. La plupart des analyses sur le leadership au Congrès ont d'ailleurs intégré cette variable pour décrire le *Speaker* comme un simple « agent » de sa majorité[60].

La capacité du Leadership majoritaire à agir de façon autonome dépend donc tout d'abord de la composition de la nouvelle majorité et plus précisément de son degré d'homogénéité partisane. À cette aune, les Républicains bénéficient d'un avantage structurel par rapport aux Démocrates, car leur coalition électorale demeure moins hétéroclite. Les Démocrates conservent en effet une branche modérée, le plus souvent conservatrice sur les questions fiscales, qui constitue maintenant l'essentiel du contingent de modérés au Congrès. Les Républicains en revanche sont plus unis dans un conservatisme intransigeant, de sorte que le statut majoritaire du GOP a un impact immédiat sur la gouvernance du pays : en cohabitation, le blocage est complet ;

60. C'est vrai pour les tenants du « parti de gouvernement conditionnel » comme J. Aldrich, *Why Parties?*, *op. cit.* ; D. Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform House*, *op. cit.* ; ou J. Cooper, D. Brady, « Institutional Context and Leadership Style », *art. cit.* Pour une analyse différente, voir Randall Strahan, *Leading Representatives: The Agency of Leaders in the Politics of the U.S. House*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2007. R. Strahan explique que sous certaines conditions – division du *Caucus* et engagement personnel du *Speaker* – ce dernier retrouve une marge de manoeuvre et se pose en « acteur » capable d'exercer un leadership autonome.

mais dans le cas contraire, le soutien à la Présidence est très élevé. Ce n'est pas aussi clair avec les majorités démocrates, comme Obama le réalisa à ses dépens entre 2008 et 2010.

Ajoutons aussi deux autres facteurs qui conditionnent la marge d'autonomie dont bénéficie le *Speaker*. D'abord la durée du statut minoritaire subi par la nouvelle majorité. La carte de l'action collective a plus de chances d'être choisie en proportion de la durée du statut minoritaire, ce qui joue à l'avantage du Leadership. Si la nouvelle majorité fait face à un président du parti opposé, alors le blocage est très probable. Ainsi, après douze ans de statut minoritaire, les Démocrates en 2006 étaient très mobilisés, tandis que les Républicains en 1994, exclus qu'ils étaient depuis 1954, étaient vent debout contre l'administration Clinton ; de même, les Républicains élus en 1946 et dénoncés par Truman lors des présidentielles de 1948 comme un « Do-Nothing Congress », avaient été minoritaires depuis 1932. Enfin, troisième facteur qui influe sur le comportement du *Speaker*, la pression électorale qui s'exerce sur des représentants au mandat de deux ans. Comme nous le rappelle R. Fenno, le représentant est le centre de plusieurs cercles électoraux concentriques. Il doit donc arbitrer afin de déterminer quel(s) cercle(s) il entend privilégier, sans bien entendu s'aliéner l'un d'entre eux, sous peine de perdre son siège. La très grande majorité des élus choisit de s'aligner sur les attentes de leur majorité lors de l'élection générale. Dans ces conditions, il est impensable qu'ils se présentent à la prochaine échéance sans revendiquer des « crédits électoraux », c'est-à-dire des réalisations qui répondent aux préoccupations de sa majorité[61]. Mais ce modèle standard évolue avec les modifications de la contrainte électorale évoquées précédemment. L'anémie de la compétition électorale lors de l'élection générale et, en revanche, une incertitude plus grande pendant les primaires avec la montée de la surenchère idéologique, tout ceci bouleverse les calculs électoraux des élus. Certains en viennent à privilégier l'électorat des primaires qui, plus idéologue, se contente volontiers d'un bilan réduit à une opposition systématique à l'autre camp. L'évolution du calcul électoral des élus a un impact non négligeable pour le *Speaker*. Les élus privilégiant les « crédits » seront plus ouverts aux compromis alors que ceux qui s'alignent sur les électeurs les plus extrêmes n'y verront que des compromissions. Dans le premier cas, le Leadership pourra agir alors que dans le second, il sera l'otage de sa propre majorité.

---

61. R. Fenno, *Home Style*, *op. cit.* La recherche de « crédits électoraux » (*credit-claiming*) et les stratégies d'évitement (*blame avoidance*) par les élus renvoient au texte classique de R. Kent Weaver, « The Politics of Blame Avoidance », *Journal of Public Policy*, vol. 6, n° 4, décembre 1986, p. 371-398.

La définition d'un équilibre entre ces contraintes stratégiques est du ressort du *Speaker* (avec l'aide de son *Majority Leader*). S'il le souhaite, le *Speaker* peut ainsi assurer un rôle de leadership, que ce soit dans la confrontation ou la collaboration, et ce faisant, transformer la chambre basse soit en mur infranchissable soit en relais de la Présidence. Ce rôle décisif est possible parce que le *Speaker* contemporain a les moyens partisans et institutionnels d'assurer la coordination de la chambre.

La capacité du *Speaker* à contrôler l'inscription à l'agenda (*agenda-setting*) de la chambre est l'aspect le plus visible de son pouvoir. En utilisant les ressources officielles de sa position (nominations en commission, gestion des calendriers, modification des règlements, direction des délibérations), le *Speaker* peut avoir une influence décisive sur le déroulement du débat. Tip O'Neill disait ainsi, à juste titre, que « le pouvoir du *Speaker* de la Chambre des Représentants est son contrôle sur l'emploi du temps »[62]. Or depuis les années quatre-vingt, le pouvoir du *Speaker* s'est encore renforcé. Les réformes lancées par la nouvelle majorité républicaine du 104e Congrès ont finalisé le processus de reconstruction du *Speakership* à l'œuvre depuis les années soixante-dix. Newt Gingrich fut en effet un des titulaires les plus importants de la fonction. Il redonna à ce poste ses lettres de noblesse, justifiant ainsi que le *Speaker* soit non seulement le seul responsable du Congrès mentionné dans la Constitution, mais aussi, après le vice-président, un remplaçant éventuel à la Présidence en cas de vacance de l'Exécutif[63]. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, les titulaires du poste ont les moyens institutionnels de mener leur majorité. Ainsi, lorsque la chambre repassa chez les Démocrates en 2006, Nancy Pelosi, une élue de San Francisco et première femme à occuper la fonction, reprit sans hésiter la tradition de leadership initiée par les Républicains.

Autour du *Speaker* gravite tout un réseau qui sert à assurer la cohésion de l'action collective. Le *Majority Leader*, qui est désigné par le *Caucus* du parti (le parti minoritaire désigne son *Minority Leader*), s'occupe de maintenir la cohérence du parti et de construire des coalitions. Les leaders sont eux-mêmes assistés de *Whip* (plus nombreux chez les Démocrates, une trentaine,

62. *Congressional Record*, 15 novembre 1983, H9856, cité p. 132 in Walter Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington DC, CQ Press, 8e éd. 2011 : « the power of the Speaker of the House is the power of scheduling ». Le texte est aussi disponible en ligne : http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CREC-2000-10-12/pdf/CREC-2000-10-12.pdf (consulté en juillet 2012).

63. Article 1, section 2, clause 5 : « La Chambre des Représentants désignera son président [*Speaker*] et ses autres agents [*officers*] ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1290. Son rang de troisième personnage de l'État est statutaire, puisqu'il résulte du *Presidential Succession Act* de 1947.

que chez les Républicains, un peu plus de vingt) dont la principale fonction est de persuader les élus de base et de faire appel à la cohésion partisane. Le système des *Whip* est en fait un réseau de communication qui permet au *Speaker* de faire passer ses consignes tout en se tenant au courant des attentes des élus de base. Le *Speaker* est aussi une figure publique nationale de premier plan. Sa visibilité médiatique est même un élément fondamental de son pouvoir dans l'institution face à des collègues enfermés dans la gestion de leurs contraintes locales, souvent pesantes. La construction de sa réputation en externe lui permet en effet de renforcer son pouvoir en interne, notamment en facilitant le financement collectif des élus. Il est maintenant courant pour le *Speaker* de s'impliquer dans les campagnes électorales des membres de la majorité les plus fragilisés, notamment par le biais de la collecte de fonds. Les canaux traditionnels de financement sont les organes partisans au sein des chambres, mais une des tendances les plus récentes est le développement de « Leadership PACs » qui, tout en évitant officiellement de coordonner leur action avec une campagne individuelle donnée, peuvent dépenser de façon indépendante sans aucune limite[64]. Autour du *Speaker* se constituent ainsi des groupes qui, bénéficiant directement de sa stature nationale et de sa visibilité médiatique, sont des acteurs financiers de premier plan pour les élections au Congrès[65]. Newt Gingrich avait ouvert le bal avec *GOPAC*, ce que Dennis Hastert (avec *Retain Our Majority* 2), Nancy Pelosi (avec *Team Majority*), John Boehner (avec *Freedom Project*) et Paul Ryan (avec *Prosperity Action*),

64. Aux États-Unis, la loi rend obligatoire la constitution d'un « Political Action Committee » (PAC) pour tout groupe désireux de participer financièrement à une campagne individuelle. Ces PAC sont soumis à une obligation de transparence mise en œuvre par une agence nationale la *Federal Elections Commission* (FEC). Mais les financements « indépendants », non-coordonnés avec une campagne individuelle, sont en croissance constante depuis le début des années 2000 et ont connu une accélération brutale après la décision de la Cour suprême en 2010 de les libéraliser. Sur *Citizens United* et ses conséquences, je me permets de renvoyer à François Vergniolle de Chantal, « L'impact de *Citizens United* dans la campagne de 2012 », *Cercles*, n° 27, 2012, p. 101-115. Le texte est disponible en ligne : http://www.cercles.com/n27/dechantal.pdf (consulté en juillet 2012).

65. Les « Leadership PACs » — non seulement autour du *Speaker,* mais aussi d'autres élus – ont atteint à chaque fois plus de 40 millions de dollars pour les élections de 2006 (44 millions), 2008 (41 millions) et 2010 (44 millions). La tendance est à la hausse puisqu'en 2012, le montant fut de 46 millions et en 2014 de 50 millions. Chiffres cités sur : https://www.opensecrets.org/pacs/industry.php?txt=Q03&cycle=2014 (consulté en juillet 2015). Pour plus de détails, je renvoie à Marian Currinder, *Money in the House. Campaign Funds and Congressional Party Politics*, Boulder, Colorado, Westview Press, 2009.

l'actuel *Speaker* républicain, ont tous repris à leur compte avec succès. Un autre moyen pour le *Speaker* de se poser en figure politique nationale est de créer, de sa propre initiative, des groupes de réflexion (*task force*) – partisans ou « bipartisans » – afin de réfléchir à certaines politiques publiques et rédiger des propositions. L'habitude fut prise lors du 104e Congrès et ne s'est pas relâchée depuis. Elle montre l'importance du rôle du *Speaker* et des partis, notamment en comparaison aux commissions qui restent officiellement les lieux d'expertise et d'apprentissage des élus. Newt Gingrich avait formé un « Design Group » pour les questions d'assurance maladie (*healthcare*) et la réforme de *Medicare* ; Dennis Hastert avait soutenu la création d'une « Congressional War on Terrorism Team » afin de soutenir la position présidentielle et Nancy Pelosi avait mis en place une structure pour faire des propositions sur les questions d'éthique. Rien de surprenant dès lors à ce que John Boehner ait créé en 2010 une « GOP Health-Care Task Force » afin de construire une alternative à la proposition d'Obama.

Au sein de la chambre, le *Speaker* fait face à une double attente. Comme il préside les débats, une certaine neutralité est bienvenue, ce qui explique que le plus souvent le *Speaker* ne participe pas au vote (sauf en cas de nécessité impérieuse). Mais il est en même temps le chef de la majorité et dès lors il a un rôle d'acteur partisan. C'est maintenant ce dernier rôle qui constitue l'essentiel de son activité. Lorsque Newt Gingrich démissionna en 1999 – après avoir été officiellement réprimandé (*reprimand*) par la chambre en 1997 pour malversations –, il fut remplacé par Dennis Hastert, un élu de l'Illinois qui, à ce jour, est celui qui a le plus longtemps détenu le poste (puisqu'il est resté jusqu'en 2007). Il résuma le rôle du *Speaker* contemporain dans un discours de 2003 d'une formule qui est maintenant considérée comme une véritable règle : « le boulot du *Speaker* c'est d'être juste dans ses décisions, mais en fin de compte il doit exécuter la volonté de la majorité. [Le *Speaker* doit] *satisfaire la majorité de la majorité* »)[66]. Lui-même un ancien entraîneur sportif, Dennis Hastert mettait en avant un certain « esprit collectif », partisan, où le *Speaker* se devait de promouvoir les objectifs du parti et de maintenir la cohésion de ses troupes au sein de la chambre.

66. Address by House Speaker J. Dennis Hastert, « Reflections on the Role of the Speaker in the Modern Day House of Representatives », 12 novembre 2003, bibliothèque du Congrès: « the job of the Speaker is to rule fairly but ultimately to carry out the will of the majority. [The Speaker has] *to please the majority of the majority* ». Souligné par moi. Le texte est disponible en ligne. Même si cette déclaration a été élevée au niveau d'une « règle » (l'expression « Hastert Rule » provient d'un de ses assistants, John Feehery), elle ne figure pas dans le règlement de la chambre. C'est une simple norme de comportement qui, avant d'être formulée par D. Hastert, avait été mise en pratique par Newt Gingrich dans les années quatre-vingt-dix.

Dans cette optique, le *Speaker* a une série d'instruments à sa disposition. Sa principale ressource est bien sûr d'attribuer les présidences de commission et de sous-commissions en coordination avec la hiérarchie du parti[67]. Ce pouvoir est devenu fondamental avec la limite des mandats imposée par les Républicains du 104e Congrès, et il est d'autant plus déterminant que le nombre de candidats sur certains postes peut être très élevé, notamment les commissions budgétaires ou celles qui sont des sources potentielles de patronage (agriculture, transport, défense, etc.). Il crée ainsi un réseau d'obligés sur lesquels il estime pouvoir compter dans la construction de ses majorités[68]. De manière plus générale, le *Speaker* est au centre du réseau des élus, ce qui constitue sa principale ressource informelle. Il sait qui a rendu service et qui est redevable. Il est en fait le seul à avoir une vision collective non seulement de sa majorité, mais de l'institution dans son ensemble. C'est aussi le *Speaker* qui nomme les membres du parti majoritaire au sein de la commission du Règlement (*Rules Committee*), qui est la principale institution de pouvoir au sein de la chambre dans la mesure où elle détermine les modalités d'examen des textes en séance. Cette commission du Règlement, qui organise le trafic législatif au sein de la chambre – on la désigne parfois comme un « agent de la circulation » (*traffic cop*) – est aussi et surtout le bras armé du *Speaker*.

C'est encore le *Speaker* qui décide de l'attribution des textes de loi – des milliers tous les ans – aux commissions. Certes son pouvoir n'est pas souverain en la matière. Les commissions sont des institutions anciennes – les premières ont été instituées dès 1789 – qui ont un champ de compétences traditionnelles définies par les règlements internes[69]. Le *Speaker* ne peut qu'en tenir compte. Dans ces conditions, la transmission (*referral*) aux

67. Il conserve également un modeste pouvoir de patronage. Il répartit les bureaux entre les élus et contrôle un certain nombre de postes au sein de la chambre, par exemple celui de *Parliamentarian* qui est responsable de l'interprétation des règles et dont les fonctions correspondent à celles du Bureau de l'Assemblée nationale française.

68. Notons néanmoins que le pouvoir de nomination du *Speaker* n'est pas absolu. Une fois un élu désigné président de commission, il est impossible à un *Speaker* de le relever de ses fonctions avant le renouvellement de son mandat. Les choix effectués en début de session sont donc durables.

69. C'est la règle n° 10 (*Rule X*), reprise dans le *Legislative Reorganization Act* de 1946, qui définit les compétences des commissions. Les précédents issus de plus de deux siècles de pratique cadrent aussi les décisions d'attribution du *Speaker*. Néanmoins, le *Speaker* a formellement le pouvoir de créer des commissions *ad hoc* (depuis 1975), avec le soutien d'une majorité de la chambre, pour examiner un texte dont l'objet couvre plusieurs commissions. En 2002, Dennis Hastert créa une commission *ad hoc* pour préparer la mise en place du ministère de la Sécurité du Territoire (*Homeland Security*). Mais les *Speaker* utilisent en fait très peu ce pouvoir, un signe de leur respect des commissions existantes.

commissions est le plus souvent une routine qui est gérée par les administratifs (*staffers*) et le *Parliamentarian*. Mais depuis les réformes des années soixante-dix, le pouvoir du *Speaker* sur les règles de transmission s'est accru au fur et à mesure que celles-ci s'assouplissaient. Ainsi, jusqu'en 1975, le règlement de la chambre obligeait le *Speaker* à transmettre un texte à une seule commission. Mais cette année-là, le règlement fut modifié par les Démocrates pour permettre au *Speaker* de transférer une loi à plusieurs commissions à la fois (*multiple referral*)[70], une réforme qui s'inscrivait alors dans le souci du moment de renforcer le parti au détriment des commissions et d'éviter qu'un texte ne soit trop facilement oublié au fin fond de ces « donjons obscurs et silencieux » (*dim dungeons of silence*), pour reprendre l'expression de Woodrow Wilson[71]. Pour la même raison, la chambre décida en 1977 que le *Speaker* pourrait imposer une date butoir aux travaux d'une commission. Ce changement accroît la marge de manœuvre du *Speaker* puisqu'il peut soit retarder un texte – en le transmettant à plusieurs commissions – soit au contraire accélérer son examen – en fixant une date limite au débat[72].

Une fois l'examen en commission terminé, le texte amendé est envoyé en séance plénière. Là aussi le pouvoir du *Speaker* est déterminant. C'est même sans doute à ce stade que son influence s'exerce le plus vis-à-vis des élus, car ils sont des dizaines à chercher l'occasion de se mettre en valeur, non seulement auprès de leurs pairs, mais surtout auprès de leur électorat. Or c'est le *Speaker* qui donne la parole aux élus (*grant recognition*) et qui juge de la pertinence des motions déposées ; il peut donc réduire au silence un élu dont il jugerait les interventions intempestives. À l'issue du débat en commission, le texte est inscrit, par ordre chronologique, sur un des calendriers

70. Il en existe plusieurs types, la dernière réforme sur ce point remontant à 1995. On distingue les « renvois multiples » (*joint referrals*), où le même texte est envoyé à différentes commissions, les « renvois partagés » (*split referrals*) qui permettent au *Speaker* de diviser un texte en plusieurs portions et d'envoyer chacune à une commission différente, et enfin – c'est l'objet de la réforme de 1995 – les « renvois en séquence » (*sequential referrals*) où le *Speaker* peut renvoyer un texte à une ou plusieurs commissions, après un premier examen global en commission, pour traiter des points précis ; c'est généralement dans ce dernier cas que le *Speaker* impose un délai (30 ou 60 jours le plus souvent).

71. W. Wilson, *Congressional Government*, *op. cit.*, p. 62.

72. Par ailleurs, au bout de 30 jours de débat en commission, n'importe quel membre de la chambre peut demander un « renvoi en séance » (*discharge petition*) qui doit ensuite être signée par 218 membres. Si la chambre vote favorablement, alors la proposition de loi est transférée en séance plénière. Cette procédure réussit rarement : sur les quelque huit cents tentatives entre 1901 et 2001, seules vingt-quatre furent acceptées.

de la chambre[73]. L'inscription sur un calendrier signifie tout simplement que le texte est « disponible » pour considération par la chambre dans son entier. Mais rien ne le garantit. Des textes peuvent rester longtemps sur un calendrier en attendant que le *Speaker* décide, en fonction de ses impératifs (partisans, politiques, électoraux) et de la coalition qu'il aura pu former, de donner le feu vert à l'examen général. Ce dernier est organisé par la toute-puissante commission du Règlement qui, en adoptant une motion encadrant le déroulement du débat à venir, exprime en fait les volontés du *Speaker* et du parti majoritaire. Jusqu'aux années soixante-dix, la commission adoptait le plus souvent des « règles ouvertes » (*open rule*) qui permettaient d'adopter toutes sortes d'amendements lors du débat général. Mais avec la mainmise du *Speaker* et du parti majoritaire, la pratique a changé. Dorénavant, l'écrasante majorité des textes est débattue avec des « règles fermées » (*closed rule*) ou « restreintes » (*restrictive rule*) : dans le premier cas, aucun amendement n'est possible et dans le second seuls certains types d'amendements sont permis. Dès la fin des années quatre-vingt, la tendance était fixée : plus des trois-quarts des textes importants (ceux des deux premiers calendriers) débattus en séance plénière le sont avec des « règles fermées »[74].

Pour aller plus vite dans le déroulement des débats, la séance générale est fréquemment organisée en « commission plénière » (*Committee of the Whole*). Lorsque ce type de session est déclaré par le *Speaker*, les procédures officielles sont simplifiées. Le quorum est moindre : au lieu de la majorité des 218 représentants telle que requise par la Constitution, la commission plénière fonctionne avec au moins cent élus présents. Si les amendements sont permis, ils doivent être discutés en cinq minutes (*five-minute rule*) au lieu d'une heure

73. Il y a cinq calendriers : *Union Calendar* (les lois de finance) ; *House Calendar* (toutes les lois non budgétaires) ; *Private Calendar* (les projets de loi « privés », c'est-à-dire affectant une seule personne) ; *Consent Calendar* (toutes les lois qui ne sont pas controversées et sont examinées les 1er et 3e lundis du mois) ; *Discharge Calendar* (pour les « discharge petitions » examinées les 2e et les 4e lundis du mois).

74. Il existe pourtant des règles pour contourner la commission des Règlements si celle-ci s'oppose trop frontalement aux volontés de la chambre. Outre la « discharge petition », il est aussi possible pour un élu de demander une « suspension du règlement » (*suspension of rules*), qui doit être acceptée par une majorité des deux-tiers des élus présents. C'est une procédure express (*fast-track*) où le débat est limité à 40 minutes et les amendements interdits. Il y a aussi une troisième option, celle dite du « Calendar Wednesday » : ce jour-là, toutes les commissions de la chambre doivent rendre compte de leur action à l'ensemble de la chambre. Une commission peut alors demander l'examen en séance plénière d'un de ses textes, déjà inscrit sur l'un des cinq autres calendriers. Mais le vote final doit avoir lieu dans la journée, ce qui est quasi-impossible pour des lois trop complexes.

en séance officielle ; les règles de la chambre, à l'inverse du Sénat, rendent obligatoire la « pertinence » (*germaneness*) des amendements au texte examiné, ce qui exclut par définition les « cavaliers » (*riders*), c'est-à-dire des amendements dépourvus de tout lien avec l'objet du texte en discussion. Enfin, le dépôt d'une question préalable (*previous question*), une manoeuvre traditionnelle pour empêcher tout débat, ou une demande de renvoi en commission (*motion to recommit*) ne sont pas possibles. Traditionnellement, le *Speaker* ne préside pas les séances en commission plénière – il délègue à un autre élu du parti majoritaire[75] –, mais le déroulement du débat ayant été en fait formaté par ses soins en amont, les risques d'échec à ce stade sont nuls même s'il existe bien sûr des moyens de retarder le vote. Néanmoins, aucun de ces outils procéduraux n'est capable de bloquer le vote sur un texte comme peut le faire un *filibuster* au Sénat. Des retards sont possibles et font toute la saveur de l'examen général du texte, mais en fin de compte la majorité et le *Speaker* sont assurés de prévaloir. Dans ces conditions, le débat général à la chambre peut certes être tendu et polarisé, mais il est aussi très largement symbolique. Sur le fond, les commissions ont fait l'essentiel du travail et ce sont d'ailleurs leurs membres qui sont les plus actifs pendant l'examen général[76]. Une fois la discussion menée à son terme, la commission plénière cesse, car le vote final doit être fait par la Chambre des Représentants en session officielle[77].

Le fonctionnement contemporain de la chambre basse donne donc une influence déterminante au *Speaker*. Son pouvoir de nomination au sein des

75. Néanmoins, Nancy Pelosi, entre 2007 et 2011, s'est faite remarquer pour son activisme en commission plénière. Elle n'hésitait pas à prendre la parole et à voter.

76. Par exemple, le président de la commission et son binôme du parti minoritaire (*ranking minority member*) décident ensemble de la répartition du temps de parole entre les partisans et les opposants au texte.

77. Lorsque la chambre est officiellement en session, l'appel nominal (*roll call*) est utilisé le plus souvent pour le tout dernier vote et, comme l'indique la Constitution (Article 1, section 4, clause 3), il est fait à la demande d'un cinquième des élus présents. Jusqu'en 1973, les assistants parlementaires devaient lire l'ensemble des noms. Mais l'introduction du vote électronique cette année-là simplifie le processus et permet de visualiser quasi instantanément le résultat. Dans ces conditions, le recours à l'appel nominal est devenu beaucoup plus fréquent. Lorsque la chambre siège en « commission plénière » (*Committee of the Whole*), il ne peut y avoir de vote par appel nominal. L'équivalent est le « teller vote » (comme le scrutin à la tribune en France) où les élus défilent devant deux collègues, l'un pour les votes négatifs et l'autre pour les votes positifs, et déposent des bulletins de couleurs différentes dans deux urnes. Depuis 1971, et à la demande de vingt membres, ces « teller votes » peuvent être inscrits dans le journal de la chambre. Il faut aussi noter que les votes en commission, bien qu'officiellement publics, restent très difficiles à se procurer.

commissions, auquel s'ajoutent sa mainmise sur la commission du Règlement et son rôle crucial dans les sessions plénières font de lui le véritable homme-orchestre de l'institution. Ses compétences sont diverses, variées, et surtout décisives. Mais la capacité du *Speaker* à faire vivre ces pouvoirs, elle, est contingente. Elle dépend en effet de l'homogénéité partisane du groupe majoritaire. Une majorité unie ou désunie conditionne l'étendue du pouvoir du Leadership. Le Parti démocrate reste donc en retrait sur ce point par rapport aux Républicains. À l'inverse d'un GOP qui semble avoir opéré collectivement un virage conservateur, les Démocrates sont plus divisés. Les « Blue Dog Democrats », dont le *Caucus* fut créé lors du 104e Congrès en 1995, comptent 15 membres dans le 114e Congrès (2014-16), mais rassemblaient 54 membres lors du 110e Congrès démocrate (2006-2008)[78]. À ce chiffre, il faut ajouter les membres de la *New Democrat Coalition* (créée en 1997) – un reste des « nouveaux démocrates » de la présidence Clinton – qui compte 46 membres dans le 114e Congrès mais qui en avait 63 lors du 110e. Les deux groupes travaillent souvent ensemble, mais représentent néanmoins des tendances différentes. Les « chiens bleus », socialement conservateurs, sont des élus ruraux du Sud qui n'hésitent pas à s'allier aux Républicains. Les « Nouveaux démocrates » représentent plutôt des banlieues aisées (*suburbs*) et sont attentifs aux questions fiscales ; ils tendent aussi à être plus loyaux vis-à-vis du parti que les *Blue Dogs*. La permanence de cette branche modérée à l'intérieur du Parti démocrate tend à affaiblir le Leadership quand les Démocrates sont majoritaires. Ainsi Nancy Pelosi, entre 2006 et 2008, dut composer avec un groupe de centristes qui représentait plus de la moitié de l'ensemble du *Caucus* démocrate (117 sur 233). Dans ces conditions, le bilan législatif du 110e Congrès fut décevant pour les Démocrates les plus à gauche. Les mesures sociales se réduisirent à l'augmentation du salaire minimum (à 7.25 dollars de l'heure) et une expansion de l'aide aux étudiants. En revanche, le consensus fut plus large pour enquêter sur la conduite de la guerre en Irak, sur la corruption et sur la pratique de la torture, de sorte que le 110e Congrès marqua un vrai retour de l'exercice du pouvoir d'*oversight* sur l'Exécutif. Il en alla de même pour la lutte contre la récession qui, dès 2008, commença à entraîner le pays. Le Congrès adopta des mesures de relance, de protection du marché de l'immobilier et de soutien à Wall Street qui furent toutes signées sans hésiter par le président. Le scénario fut similaire pour le 111e Congrès où les *Blue Dogs* comptèrent jusqu'à 53 membres et les *New Democrats* 71. Là aussi, ce bloc centriste aurait pu constituer un obstacle pour le leadership de Nancy

78. Les *Blue Dogs* furent les principales victimes électorales de la défaite démocrate en 2010. Ils perdirent alors plus de la moitié de leur *Caucus*. Pour l'origine du terme, voir W. Safire, *Political Dictionary*, p. 65, *op. cit.*

Pelosi, reconduite comme *Speaker* ; mais l'élection concomitante de Barack Obama et la dépendance d'un grand nombre de ces modérés à son égard facilitèrent la conduite du groupe démocrate[79].

Si les majorités démocrates à la chambre basse sont toujours exposées à un risque d'éclatement, les Républicains offrent à première vue une configuration différente avec un *Caucus* homogène. Dès 1993, le tout premier budget élaboré par une majorité et un président démocrates depuis Carter entraînait le refus en bloc de tous les élus républicains de la chambre basse sans exception. Presque vingt ans plus tard, et malgré les appels répétés d'Obama à dépasser les clivages partisans, la réforme de l'assurance maladie (*healthcare*) en 2010 suscita à nouveau l'opposition de l'ensemble des élus du GOP. Mais cette façade dissimule des dynamiques politiques différentes comme l'illustre une comparaison entre les styles de leadership de Newt Gingrich et de John Boehner. Tous deux arrivèrent au pouvoir suite à des élections qui désavouaient les réformes d'une Présidence démocrate – Clinton dans le premier cas et Obama dans le second. À chaque fois, la nouvelle majorité républicaine s'était engagée à mener un programme de gouvernement, le Contrat avec l'Amérique (*Contract with America*) en 1994 et le Serment à l'Amérique (*Pledge to America*) en 2010 au cours d'élections beaucoup plus « nationalisées » que de coutume. Mais la comparaison s'arrête là, car si Newt Gingrich a pu bénéficier du soutien plein et entier de son *Caucus*, John Boehner, à l'inverse, a dû livrer bataille contre ses troupes afin de se maintenir au pouvoir. En 1994, les Républicains reconnaissaient le leadership d'un Gingrich qui avait su les faire revenir au pouvoir après quarante ans de statut minoritaire. Le nouveau *Speaker* bénéficiait donc d'un soutien homogène de sa base, ce qui lui permit, pendant le 104e Congrès, de faire adopter un grand nombre de réformes, en dépit des lenteurs du Sénat et de la méfiance de Clinton. Gingrich se comporta alors comme un véritable Premier Ministre en régime parlementaire, dictant au chef de l'État les mesures soutenues par sa majorité[80]. Rien de tel pour John Boehner et la majorité républicaine des 112e, 113e et 114e Congrès. Les élections de 2010 furent non seulement une défaite pour les Démocrates, qui perdirent l'essentiel de

79. Sur les vingt sièges que les Démocrates remportèrent alors sur les Républicains, quinze allèrent à des modérés qui s'inscrivirent comme « Nouveaux Démocrates ». Au total, une quarantaine de sièges étaient détenus par des centristes démocrates qui profitèrent à plein de l'effet d'entraînement de la présidentielle en s'appuyant sur les « basques » (*coattails*) du nouvel élu. Notons aussi que l'un des piliers des Nouveaux Démocrates à la chambre, Rahm Emanuel (Illinois), devint conseiller à la Maison Blanche (*White House Chief of Staff*).

80. Philip A. Klinkner, *Midterm. The Elections of 1994 in Context*, Boulder, Westview Press, 1996.

leurs modérés élus dans des circonscriptions républicaines[81], mais aussi pour les Républicains qui durent faire face à une contestation interne, celle de la *Tea Party*. Entre 2009 et 2010, les mouvements locaux qui la composent réunirent assez de fonds et de soutien populaire pour désarçonner un certain nombre d'élus républicains candidats à la réélection. Côté républicain, le cycle électoral de 2010 présenta ainsi comme caractéristique d'être à la fois une campagne contre Obama et contre les éléments les plus modérés du GOP, ces « Republicans In Name Only » (RINO) comme le disaient déjà certains conservateurs en 1994. En 2011, une soixantaine d'élus de la chambre basse s'affilièrent ainsi au *Tea Party Caucus*[82]. Plus soucieux de leur majorité des primaires que de celle de l'élection générale, ces élus ont pesé de tout leur poids pour bloquer toute tentative de compromis avec les Démocrates. John Boehner était donc prisonnier d'une minorité[83]. La majorité à la chambre étant à 218 voix (sur 435 membres), chaque vote confrontait Boehner aux mêmes questions : combien de voix de son propre *Caucus* pouvait-il perdre ? Combien de Démocrates pouvait-il espérer ? Et jusqu'à quand cet équilibrisme était-il tenable ? Les majorités républicaines sont incontestables, mais pas massives. Lors du 112e Congrès, le Parti républicain comptait 242 membres, puis 233 lors du 113e et enfin 247 pour le 114e.

81. Une quarantaine de démocrates modérés furent élus en 2008 dans des circonscriptions qui avaient voté pour le candidat républicain à la présidentielle, John McCain. Ils profitèrent alors à plein d'un « effet Obama », mais furent balayés deux ans plus tard. Ces circonscriptions élirent des Républicains, eux aussi modérés, qui vinrent compliquer l'équation pour John Boehner, forcé d'arbitrer entre ces représentants de centre droit et les élus *Tea Party*.

82. Les élections de 2012 furent une défaite pour le *Tea Party Caucus* qui perdit d'un coup dix de ses membres et tomba en désuétude pendant tout le 113e Congrès. Selon le décompte du *New York Times*, il restait 42 membres de la *Tea Party* (membres du *Tea Party Caucus*, et/ou ayant bénéficié de financements indépendants par le biais de *FreedomWorks*, de *Heritage Action* ou du *Club for Growth*), qui constituèrent le noyau des opposants à tout accord budgétaire à l'automne 2013. Voir : http://www.nytimes.com/interactive/2013/10/20/us/politics/the-factions-in-the-house.html (consulté en mai 2014).

83. C'est une raison supplémentaire qui explique la passivité législative des 112e et 113e Congrès. Sur le 112e on lira Jennifer Steinhauer, « Congress Nearing End of Session Where Partisan Input Impeded Output », *New York Times*, 18 septembre 2012. Disponible à : http://www.nytimes.com/2012/09/19/us/politics/congress-nears-end-of-least-productive-session.html?_r=0 (consulté en septembre 2012). Sur le 113e, voir Amanda Terkel, « 113th Congress on Pace to be Least Productive in Modern History », 8 juillet 2013, *Huffington Post*. Disponible à : http://www.huffingtonpost.com/2013/07/08/113th-congress-bills_n_3563008.html (consulté en juillet 2013).

Entre 2010 et 2015, date de sa démission, Boehner put ainsi s'offrir de perdre une trentaine de voix républicaines et de compenser avec des Démocrates. À trois reprises en 2013, le *Speaker* fit même adopter des mesures avec une majorité de Démocrates et une minorité de son groupe : le *Violence Against Women Act*, l'accord budgétaire pour éviter la « falaise fiscale » (*fiscal cliff*), et les secours après l'Ouragan Sandy[84]. Si ce calcul tactique a pu fonctionner au coup par coup, il n'en demeurait pas moins risqué. John Boehner fut malmené au début du 113e Congrès puis à nouveau au début du 114e pour son élection comme *Speaker*. À chaque fois, des élus conservateurs refusèrent de voter pour Boehner, mettant ainsi en doute sa capacité à unir son *Caucus*. En janvier 2013, douze représentants manquèrent à l'appel et en janvier 2015, vingt-cinq représentants ne votèrent pas pour Boehner[85]. Ces deux épisodes viennent en écho au dilemme de Boehner pour chaque vote. Le *Speaker* mesura toute l'importance de cette « Règle de Hastert », la nécessité de ne rien entreprendre sans avoir derrière soi le soutien d'une « majorité de la majorité », sous peine de risquer d'être renvoyé par son propre *Caucus*. John Boehner, en sursis depuis 2010, décida soudainement de démissionner en 2015 et fut remplacé par Paul Ryan, un représentant du Wisconsin depuis 1998. La prudence de Boehner offrit un contraste saisissant avec l'attitude conquérante de Newt Gingrich quinze ans auparavant. Bien que bénéficiant des mêmes pouvoirs formels, les *Speakers* des deux dernières décennies eurent une pratique de la fonction qui varia considérablement en fonction des impératifs partisans qu'ils devaient gérer : Gingrich et Boehner constituent les deux extrémités d'un même continuum.

Dans ces conditions, l'hypothèse du « parti de gouvernement » à la chambre est non seulement « conditionnelle »[86], mais aussi et surtout parcellaire. Les pouvoirs du *Speaker* étant contingents, la discipline partisane ne saurait être complète, ni *a fortiori* pérenne. Elle peut s'accroître soudainement avant de se relâcher, voire de disparaître si la configuration partisane se

84. Dans les trois cas, ces textes avaient déjà été adoptés par le Sénat et avaient le soutien de la Présidence.

85. Il aurait fallu vingt-neuf voix en moins pour qu'un second tour soit nécessaire, ce que Boehner évita. L'élection au *Speakership* de janvier 2015 n'en demeure pas moins la plus surprenante depuis 1923 où Frederick H. Gillett (un Républicain du Massachusetts) dut subir neuf tours de scrutin pour être réélu comme *Speaker*. Pour une mise en perspective historique, on lira Jeffery A. Jenkins, Charles Stewart III, « Boehner's Dissidents », *Washington Post*, 9 janvier 2015 : http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2015/01/08/boehner_punish ment_historical_background/ (consulté en juillet 2015).

86. D. Rohde, *Parties and Leaders in the Postreform House*, *op. cit.* ; J. Aldrich, *Why Parties?, op. cit.*

modifie. Il est indéniable que la vie politique contemporaine constitue un sommet de la « polarisation » entre les deux partis, ce qui se traduit par un renforcement de la discipline collective à la chambre basse. Mais outre qu'il n'y a là rien de comparable avec le « fait majoritaire » à la française ou le parlementarisme rationalisé allemand, puisque les taux de « votes unanimes » à la Chambre des Représentants restent inférieurs à ceux des parlements français ou allemands, la polarisation est peut-être en train de se retourner contre une discipline partisane qu'elle a pourtant contribué à créer.

Lorsque les journalistes décrivent bien volontiers les ravages d'une acrimonie partisane omniprésente à Washington[87], ils mélangent allègrement deux dimensions de la polarisation : l'extrémisme partisan et la surenchère idéologique d'un côté ; la discipline partisane et l'action collective de l'autre. Il y a vingt ans – avec l'arrivée de Gingrich en 1994 –, tous ces éléments fonctionnaient de pair. Le glissement collectif des Républicains vers la droite sous l'effet des mutations de leur sociologie électorale et de considérations plus ponctuelles (financement, primaires etc.), après celui, plus relatif, des Démocrates vers la gauche dans la décennie précédente, conduisit à une réorganisation interne de la chambre basse dans le sens d'un renforcement du *Caucus* et du *Leadership*. Mais ce schéma traditionnel semble dépassé. La radicalisation de la gauche entamée sous la présidence Bush, puis celle de la droite sous Obama, avec la *Tea Party*, placent les partis actuels dans une situation inédite où ils sont critiqués par certains de leurs électeurs, au point que ceux-ci n'hésitent pas à exiger une remise en cause des normes collectives. Ce sont surtout les Républicains qui font, depuis 2010, les frais de cette nouvelle vague de radicalisation. La montée des extrêmes est une réalité de la vie politique américaine, tout comme la plupart des démocraties occidentales. Mais aux États-Unis, elle se décline dans le cadre du bipartisme, de sorte que non seulement elle place les Républicains en danger permanent de scission, mais elle mine une discipline partisane collective qui s'était construite au cours des deux décennies précédentes. Les difficultés de Boehner ont illustré les tensions grandissantes entre surenchère idéologique et discipline de groupe à la chambre basse. Mais c'est à la chambre haute, au Sénat, que le paradoxe entre surenchère et discipline s'affiche dans toute sa clarté. L'environnement procédural qui permet à chaque élu de se faire entendre peut jouer à l'avantage des plus extrêmes, qui n'hésitent pas à braver les con-

87. On se reportera par exemple à ces comptes-rendus aux titres évocateurs : Juliet Eilperin, *Fight Club Politics. How Partisanship is Poisoning the House of Representatives*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 2006 ; Ronald Brownstein *The Second Civil War. How Extreme Polarization Has Paralyzed Washington and Polarized America*, New York, Penguin Books, 2008.

signes collectives s'ils l'estiment nécessaire. Ce faisant, les sénateurs illustrent les spécificités de la polarisation à la haute assemblée, qui est plus anarchique qu'à la Chambre des Représentants, tout en affirmant leur indépendance individuelle. Chaque sénateur se considère en effet comme un leader de stature nationale qui ne saurait être muselé par qui que ce soit. Comment ce Sénat individualiste et partisan, mais aussi émancipé, s'est-il construit ? Comment fonctionne-t-il ?

LA CHAMBRE HAUTE EST-ELLE GOUVERNABLE ?

La polarisation de la « plus grande institution délibérative au monde » (*greatest deliberative body in the world*) est indéniable[1]. Les votes « unitaires » (*party unity scores*) – où la majorité d'un groupe s'oppose à la majorité de l'autre – sont en augmentation régulière depuis plusieurs décennies et connurent deux coups d'accélérateurs, dans les années quatre-vingt-dix sous Clinton, puis dans les années 2000 sous G.W. Bush et Obama. Ils grimpèrent ainsi de 35 % en 1989 à 69 % en 1995 ; ils retombèrent à 55 % en 2001, avant de repartir à nouveau à la hausse : 63 % en 2003, idem deux ans plus tard, en 2005, 60 % en 2007, puis 72 % en 2009, 79 % en 2010 et 73 % en 2013. En vingt ans, les chiffres ont plus que doublé[2]. Quant aux votes « unanimes » (*party unanimity scores*), où l'ensemble d'un groupe s'oppose à l'autre, ils présentent eux aussi la même tendance de hausse régulière depuis les années soixante avec des accélérations identiques aux mêmes moments. En 1989, les votes unitaires constituaient 6 % des votes publics cette année-là. En 1995, en pleine confrontation entre la nouvelle majorité républicaine et l'administration Clinton, les Républicains furent unanimes pour 25 % de leurs votes en séance plénière, soit quatre fois plus que six ans auparavant, et les Démocrates furent unanimes pour 15 % des leurs, soit trois fois plus qu'en 1989. En 2001, les Républicains maintenaient leur unité de vote à 26 % et les Démocrates grignotaient quelques points avec 18 %. Mais en 2003, les Républicains atteignaient un record de 42 % de votes unitaires et

1. A titre d'illustration ce reportage du *New Yorker* par G. Packer, « The Empty Chamber », *art. cit.* Quant aux origines de l'expression « greatest deliberative body in the world », elle est obscure. Le *Senate Historical Office* retrouve trace de l'expression en 1842, mais en référence à la chambre basse (26 avril 1842, 27e Congrès, 2nd session, *Appendix to the Congressional Globe*) ; pour le Sénat, la toute première mention dans la presse remonte à 1867 dans une lettre au *New York Times* de l'ancien président James Buchanan du 29 mars 1867. L'expression est monnaie courante dès les années 1890.

2. Je renvoie à l'étude en ligne du *Congressional Quarterly* : http://media.cq.com/votestudies/ (consulté en juillet 2015).

deux ans plus tard, en 2005, les Démocrates rattrapaient en partie leur retard avec 30 % de votes unitaires. En 2010, en pleine bataille sur la réforme de l'assurance-maladie, le groupe républicain était unanime à hauteur de 45 %. La même année, les Démocrates se situaient à 29 %, mais atteignirent le chiffre record de 46 % en 2011, dépassé deux ans plus tard avec une unanimité de 52 % de leurs votes publics (alors que les Républicains se situaient à 31 %)[3]. Les taux diffèrent de ceux de la Chambre des Représentants. Ils sont parfois plus faibles et parfois plus forts. Mais la tendance générale est comparable. les deux assemblées connaissent un phénomène similaire d'affrontement bloc à bloc, qui est en augmentation et qui ne donne aucun signe d'affaiblissement à court terme.

Le parallèle peut être poussé plus loin car les dynamiques électorales qui affectent les calculs stratégiques des représentants se répètent pour les sénateurs. Dans les deux cas, les élus doivent gérer une contrainte électorale similaire et les réponses qu'ils y apportent se ressemblent. Les sénateurs travaillent à sécuriser leur environnement électoral comme le font leurs collègues de la chambre basse. Le travail de terrain, la canalisation de la manne fédérale au bénéfice de leurs électeurs, la collecte de fonds, la gestion de la contrainte des élections primaires, tous ces éléments sont partagés par l'ensemble des membres du Congrès. Mais le parallèle a aussi ses limites. Ainsi, la sécurisation de l'environnement électoral demeure moindre chez les sénateurs que chez les représentants. On le sait, la politisation du redécoupage des circonscriptions est un élément décisif de la survie électorale à la chambre basse. Or par définition, les sénateurs ne peuvent bénéficier d'un avantage similaire. Ils sont donc en situation de relative précarité électorale par rapport aux représentants car, à quelques exceptions près, un État est plus divers, moins homogène qu'une circonscription. Par ailleurs, la concurrence électorale lors des sénatoriales est plus rude. Les *challengers* tendent à être de meilleure qualité, la visibilité médiatique plus élevée, les sommes levées plus importantes. Et surtout, la cohabitation entre deux sénateurs pour représenter le même territoire complique la constitution d'un réseau et d'une majorité, en particulier si les sénateurs sont du même parti.

Ces spécificités de la contrainte électorale sénatoriale sont suffisantes pour modifier le fonctionnement interne de la haute assemblée. Le « parti de gouvernement » n'y est pas seulement « conditionnel » et inabouti, comme à la Chambre des Représentants. Il n'a que très peu de formalisation – réglementaire ou procédurale. Les structures partisanes qui permettent de coordonner l'action collective sont évanescentes. Le « parti de gouvernement » est une pure résultante de l'addition des volontés individuelles sur un vote ponctuel à un moment donné. Il ne se pérennise jamais. Le Sénat

3. *Ibidem* : http://media.cq.com/votestudies/ (consulté en juillet 2015).

contemporain présente donc le visage d'une institution polarisée, mais où les outils de discipline collective sont à peine ébauchés. Bien au contraire, les sénateurs ont usé et abusé de leurs pouvoirs procéduraux individuels au fur et à mesure que la polarisation montait. Pour comprendre les formes paradoxales de la polarisation à la chambre haute, il faut se pencher sur les modalités de la contrainte électorale qui pèse sur les sénateurs, afin d'expliquer pourquoi la montée des extrêmes ne s'est pas traduite par la discipline partisane à la chambre haute.

Le Sénat : chambre du peuple ?

Cette incertitude électorale est *a priori* une surprise. Les sénateurs bénéficient de mandats plus longs que les représentants, de sorte qu'ils ont à la fois plus de temps à consacrer à leur travail de terrain et plus d'occasions pour orienter l'aide fédérale vers leur État. Le pouvoir exclusif sur les nominations que leur confère la Constitution est aussi un puissant outil électoral qui joue à l'avantage des élus. Par ailleurs, les sénateurs bénéficient, à l'inverse des représentants, de la stabilité de leur circonscription. Si les représentants sont sous la menace, tous les dix ans, d'un redécoupage de leur circonscription (*redistricting*), les sénateurs sont assurés de la pérennité de leur État. Cette permanence devrait être aussi une source non négligeable de stabilité électorale. Or tel n'est pas le cas. En dépit de leur mandat plus long, la durée moyenne en fonction pour les sénateurs est de onze ans, exactement comme les représentants, dont le rythme électoral est pourtant beaucoup plus court[4]. La toute première explication qui vient à l'esprit est la taille de la circonscription. À quelques exceptions près, comme l'Alaska, le Delaware, le Montana, les Dakotas du Nord et du Sud, le Vermont et le Wyoming, qui n'ont qu'une seule circonscription (*districts*)[5], les États sont plus vastes, plus diversifiés

4. Les données sont disponibles dans Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, Upper Saddle River, NJ, Pearson, 8e éd. 2013, p. 32-33.

5. Ils font partie des « petits » États, c'est-à-dire ceux ayant au plus trois circonscriptions (*districts*) pour les élections à la Chambre des Représentants. À l'issue du recensement de 2010, l'Alaska, le Delaware, le Montana, les Dakotas du Nord et du Sud, le Vermont et le Wyoming n'ont qu'une seule circonscription (dite « at-large »). À ces sept États s'ajoutent les cinq qui n'en ont que deux (Hawaï, Idaho, Rhode Island, New Hampshire, Maine). Le Nouveau-Mexique, le Nebraska, et la Virginie Occidentale en comptent trois. Au total, il y a donc quinze « petits » États. Les quatre États les plus « grands » sont sans conteste la Californie (53 circonscriptions), le Texas (36), New York (27) et la Floride (25). Entre 4 et 10 circonscriptions, on trouve vingt-trois États (de l'État de

dans leur population, plus variés dans leur géographie, plus hétérogènes dans leurs intérêts socio-économiques, que de simples circonscriptions à la chambre regroupant en moyenne, rappelons-le, 700 000 habitants[6]. Ce ne sont donc pas les caractères géographiques, ethniques ou socioéconomiques qui ont permis à l'institution de répondre au souci fondateur de la « stabilité ». C'est l'Histoire qui a parfois fait du Sénat une institution imperméable aux fluctuations inhérentes à la vie démocratique.

De nombreux observateurs ont maintes fois noté le caractère « contre-majoritaire » du Sénat en faisant le lien avec la représentation égalitaire des États et le renouvellement par tiers des sénateurs. Ainsi, comme le disent F. Lee et B. Oppenheimer, l'égalité de représentation des territoires au Sénat a protégé le parti minoritaire à la chambre en lui permettant de maintenir des élus à l'abri des fluctuations nationales[7]. Dans les années vingt, les Démocrates bénéficièrent de cet effet « contre-majoritaire » en s'appuyant sur leurs bases régionales dans le Sud (*Solid South*) et dans certains États de l'Ouest à tradition populiste, alors que les Républicains étaient majoritaires au Congrès et détenaient la Présidence. Sans l'égalité de représentation géographique, les Démocrates auraient été marginalisés dans toutes les instances nationales. À partir des années trente, le schéma s'inversa : en 1932 et en 1936, les Républicains furent épargnés au Sénat grâce à leur ancrage régional[8]. Même si la domination des Démocrates devint écrasante – le Congrès

---

Washington au Massachusetts, en passant par le Nevada, le Tennessee et la Caroline du Sud) ; c'est le groupe le plus important. Il y a ensuite huit États qui ont entre 11 et 20 circonscriptions (Ohio, Pennsylvanie, Illinois, Caroline du Nord, New Jersey, Virginie, Géorgie, Michigan).

6. Ainsi, la Californie, la Pennsylvanie, le Tennessee, ou encore l'Idaho, le Vermont, le New Jersey et le Colorado sont loin d'être des États politiquement d'un seul tenant. La Pennsylvanie est souvent présentée comme un État dont les centres urbains (Philadelphie et Pittsburgh), situés à ses deux extrémités, sont progressistes, alors que les régions rurales du centre sont aussi conservatrices que l'Alabama ! La Californie offre aussi un exemple saisissant. L'État est démocrate pour les présidentielles, mais reste divisé en interne entre les centres urbains sur la côte (de San Francisco à Los Angeles) et l'arrière-pays conservateur, royaume des banlieues aisées. Sur ce dernier cas, je renvoie à l'ouvrage collectif de Frédérick Douzet, Thad Kousser, Kenneth Miller (dir.), *The New Political Geography of California*, Berkeley, IGS Press, 2008.

7. F. Lee, B. Oppenheimer, *Sizing Up the Senate*, *op. cit.*, p. 120-121.

8. En 1932, la chambre basse obtint quatre-vingt-dix-sept démocrates supplémentaires (les Républicains en perdirent 101) et le Parti de l'Âne détenait une majorité de trois cent treize sièges ; au Sénat, les pertes républicaines furent de douze sièges, donnant ainsi une majorité de 59 aux Démocrates. En 1936, les Démocrates accrurent leur majorité en obtenant douze sièges supplémentaires à la Chambre des Représentants (les Républicains

élu en 1936 avait toutes les apparences d'une chambre introuvable pour Franklin Roosevelt – les Républicains conservèrent des élus dans le Maine, le Vermont, l'Oregon et l'Idaho tout en gagnant un siège dans le Massachusetts. Ainsi, en donnant toute sa place aux configurations politiques locales héritées de l'histoire, le Sénat a parfois permis de limiter l'impact du flux et du reflux de la politique nationale. Le constat est similaire pour une autre vague démocrate, celle de 1964. Le Parti de l'Âne bénéficia alors d'une très forte majorité dans les deux chambres – ce 89e Congrès (1965-67) est le dernier où un parti a détenu la majorité des soixante voix maintenant nécessaire pour empêcher toute obstruction au Sénat –, mais la résistance républicaine fut néanmoins plus forte à la chambre haute qu'à la chambre basse, par exemple en bloquant l'adoption d'une réforme du droit du travail par le biais de *filibusters* menés par le *Senate Minority Leader*, Everett Dirksen (Illinois). La préservation d'une minorité lors d'une vague bénéficiant au parti opposé n'était que la première étape d'une lente remontée au fur et à mesure du renouvellement par tiers du Sénat.

Ces exemples d'un Sénat « contre-majoritaire » alimentent le cliché d'une haute assemblée qui serait imprenable, un bastion, voire une « citadelle » à l'écart du tohu-bohu de la vie politique nationale[9]. Or les exemples sont non seulement assez rares, mais ils sont aussi à chaque fois liés à une conjonction de facteurs historiques aboutissant à une situation bloquée au niveau des États. Le Sénat s'en fait alors écho par le biais de son mode d'élection, tout en donnant à cette configuration locale les moyens de s'exprimer voire d'imposer son point de vue pendant des décennies. Le trauma de la guerre de Sécession et la préservation d'un *Solid South* démocrate figé dans le temps fut la principale illustration d'un passé qui ne passait pas et dont l'impact s'est répercuté dans la vie politique américaine au point d'avoir des conséquences dramatiques pour la population noire, privée de tous droits civils jusqu'aux années soixante, car la minorité des Démocrates sudistes éviscérait toute loi sur les *Civil Rights* par des *filibusters*. À des degrés moindres, d'autres exemples de fracture historique majeure se sont fossilisés au niveau local et perdurèrent. Après le choc de la guerre de 1812-14, la Nouvelle-Angleterre demeura ainsi une terre d'abord Fédéraliste puis républicaine au moins jusqu'au *New Deal*, voire la *Great Society*. Ces deux exemples, qui sont les principaux, ont comme point commun d'être des résultantes de l'Histoire et non pas des caractères objectifs de la représentation égalitaire entre les États. Celle-ci ne fit qu'amplifier les failles politiques héritées du parcours historique américain. Or ces failles se comblent depuis les

---

en perdirent quinze) ; au Sénat, les Démocrates gagnèrent cinq sièges (majorité à soixante et onze) et le GOP en perdit six.

9. W. White, *Citadel*, *op. cit.*

années soixante. Ainsi le *Solid South* démocrate a disparu corps et bien dans les années quatre-vingt-dix. Si les onze États de l'ancienne confédération sont une terre privilégiée pour les Républicains, ils ne sont pas pour autant devenus leur chasse gardée. Les États sudistes sont « compétitifs » (*competitive*) au sens où l'alternance y est dorénavant possible. Pour les présidentielles, Obama remporta ainsi la Floride et la Virginie en 2012, auxquelles il faut ajouter la Caroline du Nord en 2008. Bill Clinton en 1996 gagna la Floride, son État d'origine, l'Arkansas, et le Tennessee ; en 1992, il perdit la Floride mais gagna en Géorgie. Le constat est similaire pour le Congrès, les postes de gouverneur et les assemblées d'État. Si les Républicains y sont dominants, le Sud n'est pas pour autant perdu d'avance pour les Démocrates. De bons candidats du Parti de l'Âne peuvent faire la différence. La Virginie, la Caroline du Nord et d'autres connaissent en ce moment des changements démographiques qui les rapprochent de plus en plus des Démocrates. Les deux sénateurs actuels de la Virginie, Tim Kaine et Mark Warner, sont démocrates ; en Caroline du Nord, l'alternance a été fréquente au cours des dernières années.

Cet effacement des cicatrices de l'Histoire est un des résultats de la polarisation partisane montante depuis les années soixante. La recomposition du clivage partisan, l'homogénéité idéologique du GOP et, à un degré moindre, du Parti de l'Âne, ont poussé à la « nationalisation » de la vie politique américaine[10]. Les spécificités régionales s'effacent. Les clivages géographiques cessent d'avoir un contenu politique. La polarisation a créé une uniformisation de la scène politique américaine qui s'organise autour d'un affrontement droite-gauche similaire dans toutes les régions, même si certaines ont une identité partisane plus marquée que d'autres. Néanmoins, cette spécificité régionale s'inscrit dorénavant dans un clivage partisan national où tous les Républicains sont conservateurs et – presque – tous les Démocrates sont progressistes.

Pour autant, l'égalité de représentation des États n'est pas sans conséquence. Comme nous l'avons vu en analysant le bicamérisme, la représentation des États implique que l'élection de la chambre haute soit en partie déconnectée du critère démocratique par excellence, et rappelé par la Cour suprême elle-même dans les années soixante, « une voix par personne » (*One person, One vote*). Ce découplage nourrit le débat récurrent chez les analystes – mais pas dans l'opinion– sur la distorsion croissante entre la po-

10. Pour des analyses fouillées de cette évolution partisane, je renvoie à S. Milkis, *The President and the Parties*, *op. cit.* Sid Milkis a remis à jour son argument à propos du Parti républicain avec Jesse H. Rhodes, « George W. Bush, the Republican Party and the "New" American Party System », *Perspectives on Politics*, vol. 5, n° 3, septembre 2007, p. 461-488.

pulation d'un État et le nombre de sénateurs (le « malapportionment »)[11]. Rappelons des chiffres qui sont de prime abord choquants pour le bon sens démocratique. Un sénateur de Californie (38 millions d'habitants) représente 66 fois plus d'électeurs que celui du Wyoming (600 000 habitants). Les neuf États les plus peuplés – soit 51 % de la population – constituent 18 % des membres du Sénat. En revanche, les vingt-six États les moins peuplés rassemblent 52 % des membres du Sénat, mais 18 % de la population. On le voit, l'égalité de représentation des États éloigne du seul critère numérique et donne une visibilité à la répartition géographique des habitants. Les zones peu peuplées sont ainsi assurées d'être représentées. La représentation égalitaire joue ici un rôle de « discrimination positive » pour les zones rurales. Néanmoins, et c'est là où le bât blesse, les régions de faible population sont aussi les plus républicaines, de sorte que le mode d'élection du Sénat joue à l'avantage du GOP[12].

Le compromis constitutionnel de 1787, qui fut la rançon à payer pour une Union solide, donne non seulement un avantage politique perpétuel aux habitants des petits États, mais favorise le Parti républicain. Ce débat, qui renvoie aussi à celui du Collège Électoral, régulièrement taxé d'archaïsme et/ou de tricherie, se double souvent d'une accusation sociale autour de l'absence de « représentativité » du Sénat. Les plus petits États sont en effet assez homogènes d'un point de vue démographique puisqu'ils sont peuplés d'une majorité de Blancs. Quant aux plus grands, l'importance de leur population rend plus difficile pour une minorité de percer lors des élections, d'autant que les taux d'abstention dans les communautés ethniques sont en règle générale plus élevés que chez les Blancs. La sous-représentation féminine y est aussi la règle, tout comme à la Chambre des Représentants. Comme l'écrit un observateur, « [i]l est parfaitement exact de décrire le Sénat comme un bastion de professionnels, masculins, aisés et dans la force

11. E.J. Dionne, « In American Politics, Stupidity is the Name of the Game », *art. cit*. Je renvoie aussi sur ce point à l'ouvrage de F. Lee, B. Oppenheimer, *Sizing Up the Senate*, *op. cit*.

12. C'était l'inverse avant la Première Guerre mondiale. Les Démocrates dominaient alors les régions rurales et bénéficiaient du mode de représentation au Sénat. Les Républicains avaient pourtant tenté d'éliminer cet avantage aux Démocrates en favorisant la constitution rapide d'États après la guerre de Sécession. Cette question est examinée dans Charles Stewart III, Barry Weingast, « Stacking the Senate, Changing the Nation: Republican Rotten Boroughs, Statehood Politics, and American Political Development », *Studies in American Political Development*, vol. 6, n° 2, 1992, p. 223-271.

de l'âge »[13]. Même si le Sénat a connu la même diversification que la chambre basse au début des années quatre-vingt-dix, le résultat final demeure modeste. Ainsi, à l'issue des élections de 2014, le Sénat compte vingt femmes, quatre Hispaniques, mais un Asiatique, deux Noirs, et aucun « natif » (*Native*)[14]. La haute assemblée est donc à la traîne en termes de représentativité de la diversité de la population américaine – d'autant que le Sénat est aussi un véritable « club de milliardaires », un autre sujet majeur.

Si le mode de représentation au Sénat a donc des conséquences bien réelles, celles-ci ne s'expriment plus comme elles le faisaient jusqu'aux années soixante. Purgée de ses spécificités historiques, la représentation sénatoriale est depuis lors définie par la seule Constitution. Or celle-ci décrit en une phrase lapidaire une configuration qui est source de grande insécurité électorale pour les sénateurs : chaque État en élit deux[15]. Cet agencement constitu-

13. P. Herrnson, *Congressional Elections*, *op. cit.*, p. 71 : « Descriptions of the Senate as a bastion for white, wealthy, middle-aged, professional men are very close to the mark ». Je renvoie au site *United States Elections Project* pour des données sur la participation électorale par groupe ethnique : http://www.electproject.org/home/voter-turnout/ demographics (consulté en juillet 2015). Quant à la féminisation du Sénat, ce furent les élections de 2000 qui permirent de faire progresser la représentation des femmes au sein de la haute assemblée. Treize femmes furent élues sénatrices, dont Hillary Clinton à New York. Avant 1992, il n'y avait jamais eu plus de deux femmes au Sénat. Néanmoins, le 114e Congrès a aussi été salué comme un progrès, car le plafond des 100 élues (presque 1/5e) a été dépassé : 88 représentantes et 20 sénatrices. Voir : http://www.washingtonpost.com/news/on-leadership/wp/2014/11/05/more-than-100-women-in-congress-for-the-first-time-but-not-much-growth/ (consulté en juillet 2015). On se reportera au site du *Center for American Women and Politics* de l'Université Rutgers pour plus de détails : http://cawp.rutgers.edu/.

14. Le *Congressional Research Service* publie un rapport officiel après chaque élection. Celui pour le 114e Congrès a été rédigé par Jennifer Manning, *Membership of the 114th Congress : A Profile*, 11 juin 2015. Le texte est disponible en ligne : https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43869.pdf (consulté en juillet 2015). À titre de comparaison, la Chambre des Représentants comporte 46 Noirs, 38 Hispaniques, 11 Asiatiques et 2 « Natives ».

15. La Constitution dispose en son Article 1, section 3 : « Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs par État », traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1290. Tout comme le Collège Électoral pour la présidentielle, l'égalité de représentation des États au sein du Sénat bénéficie d'un statut quasi intouchable. Seul un amendement pourrait modifier la situation, une possibilité qui reste théorique étant donné qu'il faut obtenir l'unanimité des États afin de modifier la représentation égalitaire au Sénat. La Constitution dispose en effet en son Article 5 : « aucun État ne sera, sans son consentement, privé de son suffrage égal au Sénat ». *ibidem*, p. 1305.

tionnel impose un coût très élevé aux élus. Les deux sénateurs d'un même État sont en effet placés dans une situation de concurrence pour représenter une circonscription identique. Autant dire que cette disposition pose aux sénateurs un problème politique fondamental, voire existentiel. Là où les représentants ont tout loisir de cultiver leurs liens avec leur *district* sans craindre une quelconque menace avant la prochaine échéance, les sénateurs d'un État, eux, doivent coexister, ou même cohabiter en cas d'appartenance partisane différente. C'est une contrainte électorale supplémentaire que les représentants de la chambre basse ne connaissent pas. Comme l'a analysé Wendy Schiller dans un des rares ouvrages sur cette question, il en résulte que les sénateurs d'un État sont confrontés à un même défi, celui de la différenciation. Afin d'exister, un sénateur doit se distinguer de son collègue du même État[16]. Chacun est confronté à son double, face auquel il doit se positionner. Pour reprendre les catégories de R. Fenno, un sénateur partageant avec un autre la même circonscription géographique, il gère ainsi une contrainte supplémentaire, la concurrence de son binôme, dans la définition de ses majorités (lors des primaires puis de l'élection générale) et dans la recherche de soutiens personnels (en particulier financiers)[17].

Pour se prêter aux formes et envoyer le message aux électeurs que leur État parle d'une seule voix, les sénateurs travailleront ensemble mais en s'en tenant aux aspects les plus visibles de la vie sénatoriale – ainsi des dépôts en commun de textes de loi (*cosponsorship*), voire des votes par appel nominal (*roll call*) si les deux sénateurs appartiennent au même parti. Mais ils vont tendre à se différencier pour tout le reste, y compris leur « style » personnel. La stratégie électorale la plus commune est dès lors de développer une « niche » spécifique. Chacun des deux sénateurs cherche, dans la limite du possible, à s'appuyer sur des segments différents de l'électorat, en évitant par exemple les mêmes régions de l'État. Ils vont chercher, pour assurer le bon déroulement de leur campagne, l'appui financier d'intérêts économiques diversifiés. Surtout, ils vont s'impliquer de façon distincte dans l'institution sénatoriale, le plus souvent en choisissant des commissions différentes pour répondre aux attentes de leurs électorats spécifiques. Ces positionnements divergents nourrissent une couverture médiatique différenciée, de sorte que l'objectif commun est atteint : aucun des deux sénateurs ne fera de l'ombre à l'autre. C'est le *modus vivendi* qui règle les rapports entre les sénateurs d'un

16. Wendy J. Schiller, *Partners and Rivals. Representation in U.S. Senate Delegations*, Princeton, Princeton University Press, 2000. Le Sénat étant renouvelé par tiers tous les deux ans, chaque État est, en règle générale, doté d'un sénateur « Junior » et d'un sénateur « Senior ». Seuls les cas de retraite, décès, ou empêchements graves peuvent aboutir à une élection simultanée.

17. R. Fenno, *Home Style*, *op. cit.*

même État. Bien entendu, l'impératif de différenciation est encore plus fort quand ils appartiennent au même parti[18]. Il est plus aisé pour un sénateur républicain et un démocrate de se construire des réseaux et des soutiens qui ne sont pas identiques. Pas besoin d'aller très loin pour le comprendre : quand le Républicain regardera vers les chambres de commerce et les banlieues blanches aisées, le Démocrate se portera vers les syndicats et les quartiers ethniques. À l'inverse, la répartition est beaucoup plus difficile pour deux sénateurs partageant la même affiliation partisane. La question de leur survie électorale se pose alors avec une acuité toute particulière.

Mais les parcours sénatoriaux ne se résument pas à des choix de carrière en commissions. Comme le disaient volontiers aux journalistes Lyndon Johnson (Texas) et Carl Hayden (un démocrate d'Arizona), les sénateurs se répartissent en deux catégories, les « bosseurs » (*workhorse*) et les « m'as-tu-vu » (*show horse*)[19]. Pour simpliste qu'elle soit, cette distinction capture bien deux types de comportements, que l'on retrouve d'ailleurs peu ou prou dans beaucoup de milieux professionnels, entre investissement en interne (reconnaissance par les pairs) et en externe (reconnaissance auprès des usagers, des clients ou, comme ici, des électeurs). Les sénateurs ne font pas exception. L'histoire de l'institution est parsemée de personnalités qui ont fait vivre cette distinction. Souvent, les sénateurs les plus hauts en couleurs ne sont pas les plus influents dans le Sénat, et inversement, les plus discrets sont ceux qui font tourner la machine. Ainsi de nos jours, il y a fort à parier que les déclarations tonitruantes d'un Ted Cruz (Texas) ou d'un Rand Paul (Kentucky) sont inversement proportionnelles à leur pouvoir dans la chambre haute ; en revanche, l'actuel *Minority Leader* démocrate, Harry Reid (Nevada), raillé en permanence pour son caractère terne, n'en a pas moins gravi tous les échelons du Sénat depuis son élection en 1986, pour devenir *Majority Leader* de 2006 à 2014 et faire adopter la plus grande réforme sociale depuis les années soixante, celle de l'assurance-maladie, voulue par Obama. Voilà des profils qui occupent l'espace public, par des moyens différents, mais qui posent une difficulté existentielle pour leur binôme. Dean Heller, le sénateur républicain du Nevada, a été élu en 2010 et reste très peu visible par rapport à son aîné. Quant aux collègues de Ted Cruz et de Rand Paul, ils sont tous les deux très impliqués dans l'institution sénatoriale, à l'inverse de leur binôme. John Cornyn, un républicain élu en 2002 au Texas, est un membre respecté de l'institution qui est devenu *Whip* lors du 113e Congrès. Quant au collègue de Rand Paul, ce n'est ni plus ni moins que le *Majority Leader* du 114e

18. Au Sénat, les deux *Caucus* interdisent aux sénateurs d'un même parti et d'un même État de siéger dans les mêmes commissions.

19. E. Redman, *The Dance of Legislation*, *op. cit.*, p. 199.

Congrès, Mitch McConnell, qui a lui aussi fait ses armes pendant plusieurs décennies – il a été élu en 1984 – avant de devenir *Minority Leader* en 2006.

Ainsi, « la stratégie logique pour une carrière réussie au Sénat est de se différencier d'un collègue du même État dans un certain nombre de domaines afin de maximiser le soutien de certains groupes et de segments de l'électorat dans l'État », ce que W. Schiller qualifie de représentation « multidimensionnelle »[20]. Tout l'enjeu pour un sénateur est ainsi de se construire une réputation individuelle et d'éviter, sous peine de contestation au moment des élections, de se fondre dans un binôme illusoire censé représenter l'État. À l'inverse des représentants qui, bien souvent, sont des agents d'un intérêt (social ou économique) majoritaire dans leur circonscription, les sénateurs se comportent en acteurs, sous la pression de leur concurrent & collègue du même État. La compétition, plus ou moins latente, entre les deux élus, aboutit à une fragilité relative de leurs coalitions électorales respectives. Même l'identification de leurs majorités est problématique. Un sénateur a ainsi des doutes non seulement sur la solidité de sa coalition, mais sur sa nature même, et ce tout au long de son mandat. Par rapport aux représentants, les sénateurs sont dans une situation de précarité électorale. Mais cette fragilité indéniable a une contrepartie positive. Elle permet en effet aux sénateurs de faire preuve d'autonomie dans la constitution de leurs coalitions électorales. La gestion de la contrainte électorale diffère donc entre les élus des deux chambres. Les représentants expriment ; les sénateurs choisissent. Barricadés dans leurs *districts*, les élus de la chambre basse sont très souvent confinés à être les porte-paroles d'électeurs homogènes dans leurs préférences. Pour les élus de la chambre haute, le calcul électoral est plus complexe. Tout aussi attentifs à leurs soutiens électoraux que les représentants, ils ne se comportent pas tout à fait de la même façon vis-à-vis d'eux. La coalition électorale est déjà apparente pour un représentant, qui par ailleurs en revendique le monopole exclusif. Pour un sénateur, la coalition électorale est à construire et à défendre contre un concurrent. Tout au long de sa carrière, le sénateur mène ainsi une véritable quête électorale, qui ne se terminera qu'avec son départ. Le sénateur arbitre, recherche, décide, en bref, il est un acteur électoral qui construit petit à petit son réseau de soutiens et d'alliés.

20. W.J. Schiller, *Partners and Rivals*, *op. cit.*, p. 32 : « the logical strategy for any successful Senate career is to differentiate from a state colleague in a number of areas in order to maximize support from specific groups and constituencies in the state ». La représentation « multidimensionnelle » est définie p. 5 comme la réaction des sénateurs face à une base électorale variée qui rend nécessaire de ne pas s'en tenir à la seule identité partisane (*Senators react to the varied structure of constituent interests by constructing legislative agendas that appeal to a cross-section of the state, and which go well beyond partisanship*).

La « campagne permanente »[21] si caractéristique de la vie politique américaine, trouve ici une illustration supplémentaire. Elle n'est pas induite par la proximité des échéances électorales, comme c'est le cas à la Chambre des Représentants, mais par la nature même de la représentation duale au Sénat, qui génère de l'incertitude pour chacun des deux sénateurs d'un même État. Pour pallier ce doute, le sénateur se démène. Au cours de ce processus, il fait ainsi preuve d'une autonomie de comportement qui le distingue de l'écrasante majorité des représentants à la chambre basse. C'est pourquoi, une fois élu, il ne va pas chercher à renforcer son *Caucus* à la chambre haute. L'incertitude électorale des sénateurs favorise un comportement individualiste au sein de l'institution, de sorte que rares sont les sénateurs qui envisagent de revenir sur les procédures minoritaires qui permettent à l'un d'entre eux de se faire entendre, voire de bloquer le processus législatif. Ces outils procéduraux sont en effet essentiels dans la panoplie sénatoriale. Ils permettent à un sénateur de faire entendre sa voix et de donner ainsi un contenu concret au leadership sénatorial, qui est inclus dans la logique électorale qui les contraint. Pour assurer sa survie électorale, le sénateur doit être un leader indépendant et conserver à la chambre les outils qui lui permettent de l'être.

Plus fragile d'un point de vue électoral, le sénateur est aussi plus sensible à la nationalisation des enjeux. Les flux et les reflux de la vie politique du pays ont plus d'impact à la chambre haute qu'à la chambre basse. Alors que les représentants verrouillent leur circonscription au point que les changements de majorité à la chambre basse ne portent que sur une poignée de *districts* et que la « nationalisation » des scrutins y est souvent peu sensible, les sénateurs, eux, sont moins à l'abri. Leurs coalitions locales sont plus fragiles. Leurs prises de décision à la chambre sont plus visibles. Ils inscrivent plus leur action dans le débat national. Il est donc inévitable que les élections sénatoriales soient davantage « nationalisées » que les élections à la Chambre des Représentants avec comme conséquence que le Sénat change assez souvent de main (1980, 1986, 1994, 2001, 2002, 2006, 2014). L'action « contre-majoritaire » du Sénat appartient au passé. Elle se limite dorénavant à la seule disposition constitutionnelle du renouvellement par tiers tous les trois ans[22], ce qui limite en partie les fluctuations soudaines, mais ne sau-

21. S. Blumenthal, *op. cit.*, T. Mann, N. Ornstein, *op. cit.*

22. Les « classes » résultent de l'Article 1, section 3, clause 2 : « Immédiatement après qu'ils se seront assemblés à la suite de leur première élection, les sénateurs seront répartis, aussi également que possible, en trois classes », traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1291. En mai 1789, les vingt-six premiers sénateurs tirèrent au sort les membres des différentes classes avec comme seule règle que les deux sièges d'un État devaient appartenir à une classe différente. Ce tirage au sort fut reproduit pour chaque nouvel État au fur et à mesure de l'expansion du pays, en gardant une taille similaire pour chaque classe. Le

rait pour autant constituer un obstacle rédhibitoire. La chambre haute n'est pas une forteresse imprenable. Elle s'inscrit de plain-pied dans les variations de la vie politique nationale. Barbara Sinclair, dans un ouvrage faisant le bilan du « nouveau Sénat » à la fin des années quatre-vingt, soulignait ce point en qualifiant la chambre haute d'« extériorisée » (*outward-looking*), notamment par rapport à une Chambre des Représentants qui semblait alors figée avec une majorité démocrate inexpugnable[23].

Les récents développements électoraux du Sénat sont une illustration de la relativité du frein que constitue le renouvellement par tiers. Lors des *midterms* de 2010, les Démocrates subirent une défaite retentissante à la chambre basse en perdant 63 sièges au profit des Républicains qui sont depuis lors majoritaires. Le Sénat en revanche demeura aux mains des Démocrates en dépit des gains républicains (six sièges). Le Sénat du 112e Congrès comportait cinquante et un démocrates alliés à deux indépendants. Le Parti de l'Âne conserva la majorité pour le 113e avec cinquante-trois démocrates et deux indépendants. Mais il la perdit lors des *midterms* de 2014 alors que les Républicains conservaient la Chambre des Représentants. Les Républicains gagnèrent neuf sièges au Sénat – avec une majorité de 54 sièges – et treize à la chambre basse, s'assurant ainsi une confortable majorité de 247 élus. Comme on le voit à la lumière de ces évolutions, le Sénat s'est aligné avec la Chambre des Représentants avec un décalage de quatre ans qui résulte tout simplement de son mode de renouvellement. La fonction contre-majoritaire du Sénat se réduit à la lenteur inhérente à l'élection par tiers.

Mais à elle seule, cette disposition constitutionnelle est insuffisante pour expliquer les élections sénatoriales des dernières années. Le renouvellement par tiers complique la sensibilité de la chambre haute aux « vagues » nationales, mais n'est pas suffisant pour les freiner. Les trois cycles électoraux depuis 2010 ont aussi illustré deux facteurs cruciaux. D'abord l'importance décisive du choix des candidats, notamment pour défaire un sortant (*incumbent*). En 2010, la plupart des observateurs considéraient que les Républicains pouvaient emporter la chambre haute. Mais les choix désastreux de candidats républicains sous l'impulsion de la *Tea Party* ont fait perdre au GOP des sièges qui étaient en fait à sa portée. Christine O'Donnell dans le Delaware, Ken Buck dans le Colorado, Sharon Angle dans le Nevada

---

renouvellement par tiers en cours est le suivant : les 33 sénateurs de classe 1 furent élus en 2012 (prochaine échéance en 2018), ceux de la classe 2 en 2014 (prochaine échéance en 2020) et les 34 de la classe 3 sont prévus pour 2016 (prochaine échéance en 2022).

23. L'ouvrage de Barbara Sinclair est une étape importante dans l'analyse des mutations contemporaines du Sénat : *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989. La citation est p. 2.

(alors que cet État avait le taux de chômage et de saisies immobilières le plus élevé de la nation et que le sortant, Harry Reid, était impopulaire), autant d'exemples de candidats républicains qui vérifient l'adage « you can't beat somebody with nobody ». Des candidats plus consensuels, moins extrêmes (Ken Buck) ou moins exotiques (Christine O'Donnell), auraient sans difficulté permis de faire basculer le Sénat du côté des Républicains, d'autant que Carly Fiorina en Californie a failli battre la démocrate Barbara Boxer. Autrement dit, c'est l'« entrisme » local de la *Tea Party* qui a conduit les Républicains à perdre le Sénat en 2010. Quatre ans plus tard, en 2014, les instances du Parti républicain réussirent à juguler la guérilla d'une *Tea Party* qui semble s'essouffler, et le résultat fut sans surprises. Le second facteur majeur dans l'explication des résultats d'une sénatoriale est la composition de la « classe », la trentaine de sénateurs qui terminent leurs six ans de mandat. Sa composition ainsi que les États concernés peuvent limiter ou accélérer toute fluctuation nationale d'ampleur. Ainsi, la « classe » sénatoriale de 2010 (*class 3*) était équilibrée entre les Républicains (6 départs à la retraite, 12 sièges en lice) et les Démocrates (6 départs à la retraite là aussi, et 13 sièges en lice)[24], de sorte qu'aucun des deux partis n'était menacé ou avantagé. Mais ce n'est pas toujours le cas. Ainsi, la « classe » de 2012 (*class 1*) était difficile pour les Démocrates. Ils défendirent vingt-trois sièges (alors que les Républicains, eux, n'en défendaient que dix, par exemple dans le Nevada et le Massachusetts). Par ailleurs, la « class 1 » est constituée d'États qui votent républicain pour les présidentielles : le Nebraska (où Obama avait obtenu seulement 48 % des voix en 2008), l'Ohio, la Virginie Occidentale, la Floride, le Dakota du Nord, le Montana et la Virginie. Pour 2014, la classe 2 était constituée de trente-trois sièges et là aussi les Démocrates étaient en défense : vingt et un sièges démocrates étaient en jeu (dont cinq ouverts, car le sortant se retirait) contre quatorze républicains. Pour 2016, le terrain s'annonce plus favorable pour les Démocrates car la composition de la classe les avantage. Les Démocrates doivent défendre dix sièges alors que les Républicains doivent protéger 24 sièges. Au moment où s'écrivent ces lignes, les seules élections considérées « ouvertes » pour 2016 sont pour le siège de Marco Rubio (Républicain de Floride) et celui d'Harry Reid (Démocrate du Nevada) qui a annoncé sa retraite. Ajoutons à ce tableau que les élections sénatoriales sont assez différentes entre elles. Non seulement elles ne peuvent pas être considérées comme de simples dérivées de celles pour la Chambre des Représentants, mais être candidat en Californie ou à New York n'a rien à voir avec une candidature dans le Delaware ou dans le Vermont, de sorte que toute généralisation doit être maniée avec prudence.

24. La « class 3 » comporte 34 sièges. Le nombre final de 37 élections en 2010 s'explique par l'ajout de trois élections partielles (*special elections*).

La nature de la circonscription est en effet une donnée majeure pour saisir le déroulement des élections sénatoriales. Comme nous l'avons dit, la diversité d'un État crée une contrainte électorale fluide et évanescente – en comparaison aux représentants de la chambre basse – de sorte que les sénateurs sont sur un terrain électoral mouvant. Ce constat général a été éclairé par de nombreuses études quantitatives qui ont permis d'en préciser les contours[25]. Il semble en effet que le facteur de la taille démographique d'un État ne soit statistiquement significatif qu'à partir d'un certain seuil : c'est en fait dans les plus gros d'entre eux – Californie, New York, Texas, Floride – que la taille paraît jouer contre la stabilité électorale des sénateurs. Le lien causal est beaucoup moins clair pour la vaste majorité des États – ceux qui comptent entre quatre et vingt circonscriptions pour la chambre basse. En revanche, les sénateurs des petits États ne sont pas pour autant protégés contre la précarité électorale. Les travaux statistiques montrent en effet que ce sont à la fois les sénateurs des plus gros États et ceux des plus petits qui sont en situation de relative fragilité électorale. Lorsque le Sénat bascula du côté républicain en 1980, ce furent les petits États qui permirent le changement[26], ce qui confirme que la répartition contemporaine des électeurs crée un biais favorable aux Républicains puisque ce sont les États les moins peuplés qui sont souvent républicains (Wyoming, Montana, Idaho, Alaska, les Dakotas) alors que les électeurs démocrates sont concentrés dans les grands centres urbains d'un nombre restreint d'États (New York, New Jersey, Massachusetts, Californie). Par ailleurs, la percée républicaine d'alors ne se fit pas grâce à des majorités importantes dans les petits États. Au contraire, leur marge de victoire fut assez faible. Les Républicains à l'époque s'emparèrent de sièges dans l'Alabama (50,2 %) et l'Alaska (53 %) tout en battant des élus démocrates en Géorgie (51 %), dans l'Idaho (majorité relative de 49 %), l'Iowa (53 %), le New Hampshire (52 %), la Caroline du Nord (50 %), et le Dakota du Sud (58 %). Au total, les Républicains gagnèrent douze sièges pour une majorité totale de cinquante-trois sénateurs, sans perdre aucun des sièges qu'ils défendaient[27]. Depuis 1980, on trouve d'autres

25. Jonathan S. Krasno, *Challengers, Competition, and Reelection. Comparing Senate and House Elections*, New Haven, Yale University Press, 1994, p. 11-12. Je renvoie aussi à Alan I. Abramowitz, Jeffrey A. Segal, *Senate Elections*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1992.

26. J.S. Krasno, *Challengers and Competition*, *ibidem*, p. 39-46.

27. C'est aussi lors de cette élection que le Parti républicain perça dans des États d'où il était exclu depuis la fin du XIX^e^ siècle, donnant ainsi les premiers signaux législatifs du réalignement électoral du Sud. Ainsi, Jeremiah Denton (Alabama) et Mack Mattingly (Géorgie) furent les premiers sénateurs républicains de leur État depuis la fin de la Reconstruction.

illustrations de cette tendance. Les changements de majorité au profit des Républicains reposent pour beaucoup sur de petits États où les marges de victoire sont en-dessous de 60 %, voire assez faibles. Si les *midterms* de 1994 furent une exception à cette règle – car les Républicains l'emportèrent dans des États plus importants (Michigan, Arizona, Pennsylvanie, Ohio, Oklahoma, Tennessee) et seule l'élection du Maine, où Olympia Snowe fut élue à plus de 60 %, fut une victoire dans un petit État –, ceux de 2014 renouèrent avec le précédent de 1980. Ainsi lors des *midterms* de 2014, les Républicains remportèrent 9 sièges : l'Alaska, le Montana, le Dakota du Sud, la Virginie Occidentale, l'Arkansas, la Caroline du Nord, l'Iowa, le Colorado et la Louisiane. Sur cette liste, trois États n'ont qu'une seule circonscription à la Chambre des Représentants (l'Alaska, le Dakota du Sud et le Montana) et la Virginie Occidentale que trois. Les autres États sont de taille modeste : l'Arkansas n'a que quatre circonscriptions, tout comme l'Iowa ; il y en a six en Louisiane, sept dans le Colorado et treize en Caroline du Nord. À l'exception de cette dernière, aucun de ces États passés aux Républicains en 2014 n'est important. Et là aussi, tout comme en 1980, les majorités des nouveaux entrants ne furent pas spectaculaires : majorités relatives pour Dan Sullivan en Alaska (48 %), pour Cory Gardner au Colorado (48 %) et pour Tom Tillis en Caroline du Nord (49 %) ; 56 % pour Tom Cotton en Arkansas, 52 % pour Joni Ernst dans l'Iowa, 56 % pour Bill Cassidy en Louisiane, 58 % pour Steve Daines dans le Montana, et 50 % pour Mike Rounds dans le Montana. À une exception près – Shelley Moore Capito en Virginie Occidentale avec 62 % –, tous les nouveaux élus ont obtenu moins de 60 % des voix, ce qui, en suivant les catégories de David Mayhew, les classe dans des circonscriptions « marginales », c'est-à-dire fragiles[28]. Le phénomène est moins marqué pour les Démocrates car leur électorat est concentré dans les grandes villes et en conséquence dans un nombre plus limité d'États. Néanmoins, les Démocrates enregistrèrent aussi des victoires décisives dans quelques petits États : ils gagnèrent de justesse un siège dans le Montana (John Tester avec 49 % des voix) ainsi que dans le Rhode Island (Sheldon Whitehouse fut élu avec 53 % des voix).

Comment expliquer que les plus petits États aient ainsi un rôle aussi important dans les changements de majorité ? *A priori*, les États les plus petits devraient être plus faciles à protéger par les sortants, à l'image de ce que font les représentants pour leurs *districts*. Or il faut prendre en compte un autre facteur, celui de la compétition électorale. En effet, les concurrents qui émergent sont le plus souvent des responsables bien implantés dans l'État (gouverneurs, membres des assemblées locales), justement parce que l'État est petit. Ils sont donc particulièrement efficaces en termes de mobilisation

28. D. Mayhew, « The Case for Vanishing Marginals », *art. cit.*

(des électeurs et des soutiens financiers). On voit à nouveau ici l'importance cruciale du choix des candidats pour le déroulement de l'élection[29]. La plupart des *challengers* (environ les deux-tiers pour les élections récentes) sont loin d'être des néophytes en politique et ont déjà mené des carrières d'élus ; si ce n'est pas le cas, les aspirants au titre de sénateur sont connus en raison de leur richesse (le nombre de millionnaires va croissant) ou de leur célébrité, comme John Glenn, un ancien astronaute impécunieux, sénateur démocrate de l'Ohio entre 1974 et 1998. La relative rareté des sièges de sénateurs – 33 ou 34 à chaque *midterms* alors que l'ensemble des 435 sièges de la chambre basse est renouvelé – aboutit aussi, mécaniquement, à une sélection plus serrée des candidats.

Cela étant, on ne peut parler d'insécurité électorale pour les sénateurs qu'en comparaison avec la stabilité proverbiale du recrutement de la chambre basse. La précarité électorale des sénateurs est toute relative. Ils bénéficient d'un bien meilleur contrôle de leurs primaires que les représentants. Leur influence sur le patronage fédéral (obtention de crédits et/ou nominations) leur assure une bonne prise en mains de leur parti en local. Lorsqu'un titulaire est candidat à sa réélection, les primaires sénatoriales sont très peu concurrentielles (*competitive*). Entre 1982 et 2008, seulement quatre sénateurs sortants furent battus lors de leurs primaires, de sorte que l'échec en 2010 de trois sénateurs candidats à leur réélection fut un événement spectaculaire. Le seul cas récent d'un titulaire fragilisé faisant face à des primaires difficiles, fut celui du démocrate Joe Lieberman (Connecticut) en 2006 après ses soutiens à l'administration Bush. Il préféra quitter la course à la primaire et être candidat, avec succès, comme Indépendant. De ce point de vue, les départs à la retraite sont le plus souvent stratégiques : à quelques exceptions près, un sénateur qui s'en va volontairement reconnaît en fait qu'il ne maîtrise plus assez l'appareil de son parti en local[30]. Une fois passée la barre des primaires, les sénateurs américains semblent à nouveau profiter d'une stabili-

29. J. Krasno (1994), *op. cit.*, ainsi que Segal & Abramovitz (1992), *op. cit.*, font tous de ce facteur la principale raison de la fragilité électorale des sénateurs. Pour eux, c'est la campagne elle-même (et notamment la qualité de l'adversaire qui détermine à son tour l'intensité de la campagne) qui est le facteur déterminant pour expliquer la volatilité des sénatoriales.

30. Tout comme les primaires présidentielles, les contestations internes peuvent être très dommageables aux candidats à la réélection, alors que pour la Chambre des Représentants elles sont considérées comme faisant partie des risques normaux. Lorsque le siège est ouvert, la situation est différente : la concurrence au niveau des primaires est alors mieux acceptée, même si ces élections internes sont une phase que tous les candidats espèrent brève, notamment pour leur impact financier. Les dépenses engagées lors des primaires amputent d'autant le budget de la campagne pour l'élection générale.

té enviable, au moins en comparaison avec l'Europe. Les taux de réélection des sénateurs oscillent autour de 80 % sur les vingt dernières années et sont descendus à un peu plus de 50 % lors des élections de 1980. Les taux de réélection des sénateurs sont certes un peu plus faibles que les représentants, mais ils restent impressionnants. En 2012, sur les 22 candidats à la réélection (15 Démocrates et 7 Républicains), un seul fut battu, le républicain Scott Brown dans le Massachusetts. Encore faut-il préciser que cette élection était bien particulière : à la surprise de beaucoup, Scott Brown avait été élu en 2010 en remplacement de Ted Kennedy, décédé peu de temps auparavant, dans un État qui est un des hauts lieux de la gauche américaine. Perçu à l'époque comme un protégé de la *Tea Party* (*Tea Party darling*), il fut assez modéré dans ses votes à la chambre. Ainsi en 2012, sans le soutien des groupes locaux de la *Tea Party*, il perdit l'élection face à Elizabeth Warren, une ancienne universitaire beaucoup plus en phase avec la tradition politique de cet État. Les autres taux de réélection furent très élevés : en Californie, Dianne Feinstein (démocrate) fut réélue avec plus de 62 % des voix, en Floride, Bill Nelson (démocrate) obtint 55 % des voix, dans le New Jersey, Bob Menendez (démocrate) fut réélu avec 59 % des voix, dans le Delaware, Tom Carper (démocrate) fut réélu à 66 %, à New York, Kirsten Gillibrand (démocrate) s'assura 71 % des voix, en Pennsylvanie, Bob Casey (démocrate) fut réélu avec 54 % des voix, dans l'Utah, Orrin Hatch (républicain) fut réélu avec 65 % des voix, dans le Vermont, Bernie Sanders (un indépendant aux sympathies socialistes) fut réélu avec 71 % des voix. Le schéma fut identique en 2014. Les titulaires furent le plus souvent réélus, même si les Démocrates payèrent un prix élevé. Tous les douze candidats républicains à la réélection furent vainqueurs, mais sur les dix-sept candidats démocrates, seuls onze furent reconduits. Dans le Delaware, le démocrate Chris Coons fut réélu avec 56 % des voix, dans l'Idaho, le républicain Jim Risch fut réélu avec 66 % des voix, dans le Rhode Island, le démocrate Jack Reed fut réélu avec 70 % des voix, au Texas, John Cornyn (républicain) fut reconduit avec 65 % des voix et en Virginie, Mark Warner (démocrate) fut réélu par une majorité relative de 49 %. On le voit, les titulaires au Sénat demeurent bien protégés, même si, répétons-le, ils ne réussissent pas à fortifier leurs soutiens électoraux comme le font l'écrasante majorité des représentants. En règle générale, les candidats à la réélection sont donc bien positionnés. On observe juste que dans les plus gros États, les scores tendent à être plus serrés que dans les plus petits, même s'il est difficile d'en faire une règle absolue.

Au total, la relative insécurité électorale des sénateurs sur la période contemporaine se traduit à la fois par des changements de majorité plus aisés dans les petits États ou les plus gros et, pour les réélections, des scores qui tendent à être plus faibles pour les élus des grands États. Cette dynamique électorale signifie qu'aucun État n'est hors d'atteinte pour l'un ou l'autre

parti. À l'inverse de la présidentielle – où une grande majorité des États sont solidement affiliés à un parti – ou de la Chambre des Représentants, la carte électorale des sénatoriales est sujette à de vastes modifications. De même, il est fréquent pour un État d'envoyer une délégation sénatoriale divisée. Non seulement les « régions politiques » au sein d'un même État sont souvent très différentes, mais les deux partis étant actuellement de force équivalente, avec des groupes de taille similaire aux chambres, on retrouve au sein des délégations sénatoriales cette relative parité entre Démocrates et Républicains à l'échelle nationale. Certains analystes y voient même un équivalent de la « cohabitation » (*divided government*)[31].

La fluidité relative de la carte électorale des sénatoriales explique que les élections de la chambre haute soient sensibles aux flux et aux reflux de la vie politique nationale et notamment à l'élection d'un nouveau président. Le précédent de 1980 où le Sénat devint républicain au même moment que la Présidence, alors que la Chambre des Représentants demeurait démocrate, l'illustre tout à fait. Il en alla de même avec l'élection de Bill Clinton, George W. Bush ou Barack Obama, même si la visibilité en fut moindre puisque la chambre basse elle aussi eut une majorité du même parti que le nouveau président. La haute assemblée est donc la plus « nationalisée » des deux chambres du Congrès. Si les représentants sont souvent inexpugnables, ce n'est pas le cas des sénateurs qui subissent, ou profitent, des « basques » (*coattails*) présidentielles à chaque nouvelle échéance.

De bien des façons, les résultats des sénatoriales semblent ainsi être un référendum national sur le bilan du président, *a fortiori* en cas de réélection. Comme l'indique Gary C. Jacobson, ce qu'il appelle la « congruence », ou la cohérence, entre les deux élections se développe[32]. Autrement dit, l'effet d'entraînement de la présidentielle sur les sénatoriales est de plus en plus fort et se fait sentir sur l'ensemble du pays, à l'inverse de la Chambre des Représentants où les « coattails » présidentiels concernent au mieux quelques dizaines de circonscriptions. L'alignement entre les résultats de la présidentielle et ceux des sénatoriales est de plus en plus net. Historiquement c'était l'élection de 1964 qui avait vu le taux le plus élevé de « congruence » entre les deux élections puisque le même parti l'avait emporté ; en choisissant

31. W.J. Schiller, *Partners and Rivals*, *op. cit.*, p. 169-171.

32. G. C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, *op. cit.*, p. 241. Cette « congruence », que nous traduisons ici par « cohérence » désigne le recoupement entre les États remportés par un candidat à la présidentielle (obtention des délégués au Collège Électoral) et le candidat à la sénatoriale du même parti dans cet État. Une cohérence de 80 %, comme en 1964, signifie que 80 % des sénatoriales furent remportées par des candidats démocrates dans des États qui votèrent aussi pour Lyndon Johnson à la présidentielle (soit 27 États sur les 34 en jeu cette année-là).

le démocrate Lyndon Johnson, les Américains avaient aussi envoyé une majorité record de soixante-six démocrates au Sénat, soit une « congruence » de 79,4 %. Ce chiffre est longtemps resté un record. Le taux fluctuait entre 65 % et 70 % dans les années cinquante ; il a même chuté entre 1968 et 1988 en se situant autour de 50 %, avec comme seule exception la vague républicaine de 1980 et un taux de « congruence » de presque 62 %. Les élections de 1982 au Sénat furent une confirmation des précédentes. Les deux partis demeuraient à égalité, chacun s'emparant de deux sièges avec des Républicains l'emportant dans des élections très serrées. La victoire fut néanmoins plus ample pour eux, en termes de voix, en 1984 où les « coattails » présidentiels eurent un effet modeste, mais indéniable. En revanche, les élections de 1986 furent un désastre pour les Républicains : tous leurs élus de 1980 furent balayés par les Démocrates qui regagnèrent leur majorité en mettant en avant les questions locales contre des candidats républicains trop idéologues. Les élections de 1988 et de 1990 ne modifièrent pas fondamentalement la donne au sein de la chambre haute.

La cohérence entre présidentielle et sénatoriale remonta ensuite à 70 % pendant les années quatre-vingt-dix. L'élection de 1992 porta à nouveau une majorité démocrate – 57 contre 43 –, mais, tout comme la Chambre des Représentants, les principaux changements à noter cette année-là furent démographiques et non partisans à cause des modifications des règles organisant les primaires. En 1994, les *midterms* furent une véritable onde de choc. L'arrivée d'une majorité républicaine pour la première fois depuis quarante ans était aussi marquée par la conquête définitive du Sud par le GOP et enfin par le caractère « nationalisé » de ces élections, aussi bien à la Chambre des Représentants qu'au Sénat. La « vague » républicaine fut aussi forte dans les deux chambres. Au Sénat, les Républicains s'emparèrent de huit sièges auxquels s'ajoutèrent un premier ralliement (Richard Shelby, Alabama) puis un second, Ben Nighthorse Campbell (premier *native American* élu en 1990 comme démocrate dans le Colorado). Ils bénéficièrent au total d'une majorité de 54 contre 46. En 1996, ils gagnèrent même deux sièges supplémentaires, illustrant ainsi l'absence totale de « coattails » pour Clinton. Si deux ans plus tard les *midterms* furent un *statu quo*, il n'en fut pas de même pour les élections de 2000. Au Sénat, elles constituaient un test pour les élus républicains de 1994 et le résultat fut sans appel : les Républicains perdirent cinq sièges d'un coup, car leur engagement idéologique fut jugé sévèrement par les électeurs, notamment dans le contexte de l'*impeachment* contre Clinton. Le futur Ministre de la Justice (*Attorney General*) de G.W. Bush, John Ashcroft, réus-

sit même l'exploit de perdre contre un mort[33]. À l'issue des élections de 2000, le Sénat était divisé en deux blocs égaux – cinquante Républicains contre cinquante Démocrates[34]. C'était une première historique qui faisait dépendre le contrôle de la chambre du seul vote du vice-président, Dick Cheney. Le résultat des sénatoriales illustrait parfaitement la profonde division du pays à l'époque et venait comme en écho à la présidentielle où G.W. Bush arriva au pouvoir dans des conditions pour le moins discutables. C'est dans ce contexte que Jim Jeffords, un républicain modéré du Vermont depuis 1988, décida au printemps 2001 de quitter le GOP et de s'inscrire comme Indépendant, afin de protester contre la politique fiscale – les baisses d'impôts fédéraux – imposée au forceps par l'administration. D'un seul coup le contrôle de la chambre repassait aux Démocrates. La bataille des sénatoriales de 2002 fut donc féroce. Dans une nation encore sous le choc des attentats du 11 septembre 2001, les Républicains purent récupérer leur majorité et même l'approfondir. Ils gagnèrent trois sièges : celui de Jean Carnahan du Missouri, qui était dans la course pour entériner le choix fait en 2000, celui de Max Cleland en Géorgie, et enfin celui du démocrate Paul Wellstone dans le Minnesota, qui était lui aussi mort dans un accident d'avion onze jours avant l'élection[35]. Au total, les Républicains bénéficiaient d'un léger avantage de cinquante et un sénateurs dont les nouveaux avaient été élus avec des majorités faibles. La victoire républicaine de 2002 était fragile.

À partir des années 2000, la cohérence électorale entre sénatoriales et présidentielles s'accéléra à nouveau : en 2004, le score de « congruence » fut du même niveau qu'en 1964. Les Républicains gagnèrent quatre sièges supplémentaires, dont celui du *Minority Leader* Tom Daschle dans le Dakota du Sud[36]. En 2006, dans un contexte de délitement de l'administration Bush,

33. Mel Carnahan, le gouverneur démocrate et candidat au Sénat fut tué dans un accident d'avion juste avant les élections le 16 octobre. Le « Lieutenant-Gouverneur », équivalent du vice-président au niveau des États, fut donc promu gouverneur, et promis que la veuve (Jean Carnahan) du candidat serait désignée sénatrice si les gens votaient avec les bulletins portant le nom du mort… Et ce fut le cas !

34. Parmi les Démocrates se trouvait aussi le dernier représentant des « démocrates sudistes ». En juillet 2000, le sénateur républicain de Géorgie, Paul Coverdell, était mort et le gouverneur démocrate nomma le démocrate Zell Miller pour le remplacer (il fut élu normalement en novembre pour finir les quatre ans du mandat de son prédécesseur). Il refusa d'être candidat en 2004. Un conservateur affirmé, Zell Miller prit position pour G.W. Bush et de nombreux candidats républicains notamment lors de la présidentielle de 2004.

35. Il menait alors dans les sondages. Son remplacement au pied levé par Walter Mondale ne permit pas aux Démocrates de garder ce siège, qui fut remporté par le républicain Norm Coleman.

36. C'est aussi en 2004 que Barack Obama écrasa Alan Keyes dans l'Illinois et devint le troisième Noir à être élu au Sénat.

la majorité bascula en faveur des Démocrates. Ils s'emparèrent de six sièges et en perdirent un. Au total, leur majorité au Sénat était étroite avec un total de cinquante et un sénateurs dont deux indépendants – Bernie (Bernard) Sanders du Vermont, qui remplaçait Jim Jeffords, et Joe Lieberman du Connecticut, qui avait perdu sa primaire, mais avait été néanmoins élu sans étiquette (Indépendant). Le Parti de l'Âne reprenait le contrôle de la chambre haute. Les Démocrates bénéficièrent sans conteste des conditions nationales – guerre en Irak, le scandale autour de l'ouragan Katrina, l'impopularité de Bush, et surtout la multiplication des scandales au Congrès (condamnation du lobbyiste Jack Abramoff, du *House Majority Leader* Tom Delay, et divers scandales sexuels). En 2008, le record de 1964 fut dépassé puisque la cohérence entre les deux élections atteignit les 80 %. Barack Obama l'emporta au Sénat en comptant tous les États qui avaient voté John Kerry en 2004 ainsi que neuf qui avaient voté Bush, y compris dans la très conservatrice Alaska, jouant sans doute sur les conditions locales – le sénateur républicain Ted Stevens venait d'être condamné pour corruption. En 2008 les Démocrates non seulement conservèrent l'ensemble de leurs sièges en lice, comme en 2006, mais leurs succès au Sénat furent en fait plus marqués qu'à la Chambre des Représentants. La plupart de leurs victoires dépassèrent en effet les 53 %, à trois exceptions près[37]. Ce record de 2008 a permis d'atténuer les pertes au Sénat deux ans plus tard. Les Démocrates gardèrent une majorité amoindrie – cinquante et un démocrates et deux indépendants – face à des Républicains qui défendirent avec succès l'ensemble de leurs sièges et qui remportèrent six sièges supplémentaires. L'élection de 2012 confirma à nouveau la similitude des dynamiques entre la présidentielle et les sénatoriales. En dépit de la position difficile des Démocrates – pour la première fois depuis 1964 ils devaient défendre plus des deux-tiers des sièges à renouveler –, ils gagnèrent deux sièges supplémentaires (Elizabeth Warren, Massachusetts ; Joe Donnelly, Indiana), portant leur majorité à 53 avec le soutien de deux Indépendants (Bernie Sanders réélu dans le Vermont et Augus King dans le Maine). La réélection de Barack Obama à la Présidence et les résultats à la chambre haute furent à nouveau en harmonie, avant que la baisse de la popularité présidentielle n'entraîne dans sa chute les Démocrates de la chambre haute en 2014. Désormais minoritaires avec 44 sièges, les Démocrates au Sénat firent à nouveau l'expérience de l'alignement électoral entre dynamiques présidentielles et sénatoriales.

Les sénateurs subissent d'autant plus les fluctuations de la vie politique nationale qu'ils sont placés sous les feux de l'actualité de par leurs obligations

37. Dont Al Franken, un célèbre animateur de radio, qui fut finalement déclaré vainqueur dans le Minnesota (avec 50,006 % des voix) en juillet 2009 après une très longue querelle Judiciaire et qui fut réélu en 2014.

constitutionnelles – approbation des traités et confirmations à la Cour suprême. Les engagements internationaux des États-Unis, seule superpuissance au monde, sont bien évidemment une source de visibilité majeure pour les sénateurs. Arthur Vandenberg, sénateur républicain du Michigan, a attaché son nom à l'engagement américain pendant la guerre froide par son soutien au Plan Marshall, à la doctrine Truman et à l'OTAN. Henry Cabot Lodge, un républicain du Massachusetts, a même fait son entrée dans tous les manuels d'histoire en menant le combat contre la Société des Nations entre 1919 et 1920. Moins historiques, mais tout aussi révélatrices, les oppositions de Jon Kyl (républicain d'Arizona) lors de la ratification du traité de réduction des armements entre les États-Unis et la Russie en 2010, ou encore l'opposition du démocrate Chuck Shumer (New York) à l'accord avec l'Iran de l'été 2015. Au-delà des questions de fond, la ratification des traités agit comme un démultiplicateur de visibilité. Les sénateurs peuvent s'en servir pour se positionner aux yeux du public comme des responsables d'ampleur nationale, voire internationale. Quant à la confirmation des candidats (*nominees*) à la Cour suprême, elle est devenue un enjeu si politisé et médiatisé que là aussi, elle est source de visibilité pour les sénateurs. La Cour ayant en effet un rôle politique de premier plan sur des questions fondamentales – de l'égalité raciale au déroulement des campagnes en passant par le droit à l'avortement –, toute nomination à la Cour est un événement de la plus haute importance. Que cela ait des conséquences sur le statut public des sénateurs, rien de plus normal. Le souvenir de la confirmation de Robert Bork en 1987, qui échoua mais qui permit à Ted Kennedy (démocrate, Massachusetts) de se poser en adversaire résolu de l'administration Reagan, est dans toutes les mémoires quand une nouvelle procédure de confirmation s'ouvre. Les derniers renouvellements, l'arrivée de John Roberts en 2005 comme *Chief Justice*, de Samuel Alito en 2006, de Sonia Sotomayor en 2009 et d'Elena Kagan en 2010 constituèrent autant de tribunes publiques pour les membres du *Judiciary Committee*.

L'institution sénatoriale elle-même crée donc des attentes fortes du public vis-à-vis des sénateurs (dont les responsabilités sont nationales et globales), et elles sont naturellement beaucoup plus difficiles à satisfaire. Par leurs votes et leurs interventions, les sénateurs prennent des risques dans un contexte de visibilité extrême de leur action. Lorsque les sénateurs s'engagent dans une stratégie d'activisme sur des enjeux nationaux, voire internationaux, ils multiplient aussi les risques pour leur carrière. On comprend dès lors l'écart entre les ambitions présidentielles d'à peu près tous les sénateurs à un moment donné et le faible nombre d'entre eux qui réussissent à atteindre

la magistrature suprême[38]. Plus visibles, les sénateurs sont aussi plus faciles à critiquer : la campagne du démocrate John Kerry (Massachusetts) en 2004 en constituait un parfait exemple. Il ne s'est jamais relevé des attaques républicaines sur l'« inconstance » de ses votes qui n'était en fait que le reflet de la longue (depuis 1984) et riche carrière d'un élu qui était devenu un responsable de politique étrangère de premier plan. L'accusation de « girouette » (*flip-flopper*) lui fut fatale. À l'inverse, Barack Obama sut éviter ce piège. Élu en 2004 comme sénateur de l'Illinois, il fut le candidat victorieux des Démocrates à la présidentielle en 2008 sans que son bilan à la chambre haute ne soit utilisé contre lui : en quatre ans, il ne s'était fait connaître pour aucune réforme et avait évité avec soin toute controverse. Obama utilisa le Sénat comme un tremplin vers la Présidence. La modestie de ses accomplissements comme sénateur ne l'empêcha pas en revanche de développer un réseau de relations (notamment des financeurs), d'acquérir une réputation et une visibilité. C'est le Sénat qui fit d'Obama une figure politique nationale.

C'est le cas pour beaucoup de sénateurs. Ils ont en règle générale un niveau de célébrité nationale inconnu des représentants (à l'exception peut-

38. Au XX^e^ siècle, seuls deux sénateurs, John Kennedy (en 1960) et Warren Harding (en 1920), réussirent à atteindre la Présidence. Mais les aspirants furent nombreux : en 1972, George McGovern (Dakota du Sud) réussit à décrocher la nomination démocrate ainsi que Bob Dole (Kansas) en 1996 (après avoir essayé une première fois en 1988) et John Kerry (démocrate du Massachusetts) en 2004. D'autres candidats, tous sénateurs, étaient autant de poids lourds politiques : Robert Kennedy (démocrate de New York) en 1968, Birch Bayh (démocrate, Indiana) et Frank Church (démocrate du Colorado) en 1976 ; Ted Kennedy (démocrate du Massachusetts) en 1980 ; Gary Hart (démocrate du Colorado) en 1984 ; Albert Gore Jr. (démocrate du Tennessee) dès 1988 ; John McCain (républicain d'Arizona) en 2000. En 2004, la compétition chez les Démocrates comportait pas moins de quatre sénateurs (dont John Kerry) et une ancienne sénatrice. L'élection de 2008 fut un affrontement entre deux sénateurs – John McCain (républicain) et Barack Obama (démocrate) – après que chacun ait dû se débarrasser de concurrents issus de la chambre haute : Hillary Clinton (sénatrice de New York) ainsi que trois autres collègues et un ancien sénateur pour Obama ; un collègue et un ancien sénateur pour McCain. La campagne de 2012 compta moins de sénateurs, mais celle de 2016 en a compté quatre chez les Républicains (Ted Cruz, Texas, Lindsey Graham, Caroline du Sud, Rand Paul, Kentucky, Marco Rubio, Floride) et un ancien sénateur (Rick Santorum, Pennsylvanie) ; chez les Démocrates, il y a deux sénateurs candidats (Bernie Sanders du Vermont, Jim Webb de Virginie) et bien sûr l'ancienne sénatrice, Hillary Clinton. Même pour la vice-Présidence, le « biais » sénatorial est indéniable : Walter Mondale (démocrate du Minnesota) et Bob Dole en 1976, Dan Quayle (républicain de l'Indiana) en 1988, Al Gore en 1992, Joe Lieberman (alors démocrate du Connecticut) en 2000, John Edwards (démocrate de Caroline du Nord) en 2004, Joe Biden (démocrate du Delaware) en 2008 et en 2012.

être du *Speaker*). R. Fenno rapporte à ce propos une histoire racontée par le démocrate Tip O'Neill (Massachusetts), lui-même l'un des premiers *Speakers* contemporains d'envergure nationale, dans les années quatre-vingt : « Lors d'un banquet dans mon État, je suis sur la tribune avec nos deux sénateurs qui, bien entendu, sont très connus. À la fin, deux cents personnes se précipitent pour demander un autographe à Ted Kennedy ; deux cents autres en demandent un à Ed Brooke ; et dix-huit viennent me demander un service »[39] . Le revers de la médaille est tout aussi évident, comme le décrit Charles O. Jones, un des meilleurs observateurs du Congrès, à propos de l'élection de 1980 : « Si les électeurs veulent "sortir les sortants", les sénateurs sont des cibles toutes désignées du mécontentement de l'électorat. Il semble qu'ils [les électeurs] ne font pas le rapport entre les membres de la chambre [des Représentants] et le "tous pourris" à Washington. Pour les sénateurs, l'histoire est différente. [...] Il est ironique de constater que la plus grande quantité de ressources que contrôlent les sénateurs est non seulement à l'origine de leur plus grande notoriété, mais aussi de leur identification par les électeurs à la vie politique nationale. [...] La raison pour laquelle les sénateurs perdent est tout simplement ce qui est décrit par certains comme la bonne vieille théorie de la responsabilité démocratique. Les électeurs connaissent les deux candidats, ils tiennent l'élu responsable de ce qui se passe au Congrès, et ils soutiennent le candidat opposé s'ils sont mécontents. Pendant ce temps, les élus à la chambre [des Représentants] réalisent tous les avantages qu'il y a à être là où ils sont au moment où ils tentent de contrôler leur image et de définir celle de leur adversaire »[40]. Une fois élus, les séna-

39. R. Fenno, *Bicameral Perspective*, *op. cit.*, p. 9 : « There is a banquet in my state, and I'm sharing the platform with our two state senators, who are, of course, famous. Afterward two hundred people come up and ask for Ted Kennedy's autograph; two hundred come up and ask for Ed Brooke's autograph; and eighteen come up and ask me a favor ».

40. Charles O. Jones cité in J. Krasno, *Challengers, Competition and Reelection*, *op. cit.*, p. 19 : « if the voters are in the mood to "throw the rascals out", then it appears that senators are right out front as visible targets for the expression of voter dissatisfaction... Apparently they don't connect House members with "the mess in Washington". It is another story for senators, however [...]. Ironically the greater resources available to senators no doubt contribute to more notoriety that, in turn, encourages the voter to identify the incumbent with national politics [...] the reason senators lose sounds very much like what many describe as good old responsible democratic politics. Voters are aware of both candidates, they hold the incumbent accountable for what happens in Congress, and they support the challenger if they are dissatisfied. Meanwhile, House incumbents can count their blessings as they seek to control voter awareness of themselves and their potential challengers ». Il cite également un autre observateur, Eric

teurs sont plus exposés que les représentants, car la plupart d'entre eux ont tendance à prendre position sur des questions controversées afin de se construire une visibilité nationale. Ils sont perçus aussi comme étant plus idéologues (mais pas forcément partisans) que leurs collègues de la chambre basse, car ils inscrivent leur action dans les grands débats du moment, alors que les représentants concentrent leur travail dans des activités qui suscitent moins de controverses. Les sénateurs sont d'autant plus poussés à adopter cette attitude que l'étroitesse des majorités à la chambre et l'intensité de la compétition électorale sur la période contemporaine les incitent à aborder des questions de fond, à se positionner sur des enjeux nationaux, afin de se différencier de leur concurrent aux yeux des électeurs[41]. Ainsi en 2010, le *Majority Leader* démocrate, Harry Reid, mena une campagne dans le Nevada qui fut d'audience nationale, non seulement en termes de couverture médiatique, mais aussi de financement. Les enjeux nationaux sont beaucoup plus présents dans les campagnes sénatoriales que dans celles pour la Chambre des Représentants. Certes, c'est là une stratégie risquée, qui peut se retourner contre son auteur, mais elle s'inscrit aussi dans la logique d'une institution sénatoriale constituée de cent « entrepreneurs politiques » se considérant tous comme des présidents en puissance. Si leur désir de s'affirmer comme leaders multiplie les risques pour la poursuite de leur carrière, ils y voient tout simplement confirmation de ce qu'ils ne sont pas de simples représentants. Leurs votes sont scrutés par la myriade de groupes d'intérêts qui fourmillent à Washington, étant entendu que chaque vote constitue une source de difficultés potentielles vis-à-vis d'un segment de l'électorat. Et ce d'autant plus que les médias suivent beaucoup plus les sénateurs que les représentants. Ainsi, et là aussi à l'inverse de ce qui se passe pour les représentants, les électeurs sont bien moins dépendants de la communication politique du seul candidat ; le marché médiatique est ouvert, de sorte qu'un des défis pour les

---

Uslaner, qui abonde dans le même sens en mettant en avant une autre dynamique électorale : « Proportionnellement, les membres de la chambre [des Représentants] passent plus de temps à rendre toutes sortes de services à leurs électeurs (et moins à l'activité législative) que les sénateurs ; ces derniers tendent plus volontiers à prendre parti sur des questions nationales à la télévision ou dans la presse. Le comportement des représentants crée dans l'électorat des attentes similaires vis-à-vis des sénateurs de sorte que si les sénateurs ne s'y conforment pas assez, leur risque de défaite augmente » (*House members devote proportionately more time than Senators to constituency service – in contrast to legislating – ; senators are more inclined towards "position-taking" through national forums such as the press and television. This behavior by Representatives creates in the electorate a set of like expectations for Senators which, if not followed, lead to greater electoral insecurity*).

41. C'est la même logique qui pousse à l'emploi généralisé de publicités négatives dans les médias. Les élections sénatoriales sont aussi « négatives » dans la forme que la présidentielle.

sénateurs est de contrôler leur message médiatique. Dans les faits, c'est un problème permanent pour les sénateurs, alors que les électeurs d'une circonscription pour la chambre basse sont arrosés de messages provenant de leur représentant.

La « nationalisation » des carrières des cent « entrepreneurs politiques » qui composent le Sénat est aussi visible dans le financement de leurs campagnes. Les campagnes sénatoriales demandent plus d'argent, une meilleure organisation (plus professionnelle), et des stratégies plus complexes que celles de la Chambre des Représentants. Les sénateurs devant faire face à des candidats beaucoup plus expérimentés et connus – donc mieux financés – que leurs collègues de la chambre basse, les sénatoriales sont coûteuses : en 2012, un candidat a dépensé en moyenne un peu moins de douze millions de dollars pour être élu ; en 1990, un candidat dépensait trois fois moins, soit un montant inférieur à quatre millions de dollars[42]. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que de nombreux sénateurs soient très riches et n'hésitent pas à dépenser leur propre argent. Ainsi en 2000, le démocrate Jon Corzine investit plus de soixante millions de dollars pour être sénateur du New Jersey. Si Corzine gagna son pari, tous les candidats riches ne réussissent pas forcément à atteindre leur objectif. En 2010, Linda McMahon, candidate républicaine dans le Connecticut, dépensa cinquante millions de dollars de son argent personnel, mais fut battue ; elle tenta à nouveau sa chance en 2012 pour la même élection en dépensant à nouveau près de cinquante millions de dollars, pour finalement échouer[43]. Il n'en reste pas moins que la tendance est indéniable. Avec l'augmentation phénoménale des coûts, les candidatures de millionnaires, voire de milliardaires, sont plus fréquentes et les sénateurs consacrent de plus en plus de temps à la collecte de fonds (*fundraising*). Les concurrents étant capables de lever beaucoup d'argent (dans des proportions qui sont sans comparaison avec les élections à la Chambre des Représentants), les sénateurs se doivent d'anticiper correcte-

42. Chiffres tirés de *OpenSecrets.org* : www.opensecrets.org/bigpicture/elec_stats.php (consulté en juillet 2015). Gary Jacobson explique dans son ouvrage de référence sur le financement des campagnes électorales que « les dépenses de campagne aident les candidats, en particulier ceux qui en sont à leur première tentative, en les faisant connaître. [...] L'argent achète l'attention » (*campaign spending helps candidates, most particularly nonincumbents, by bringing them to the attention of voters [...] money buys attention*), p. 488-89 in *Money in Congressional Elections*, *op. cit*. De fait, et comme pour toutes les élections américaines, le poste le plus important est la communication. Un tiers d'un budget de campagne sénatoriale passe en publicités télévisées (à comparer avec au moins 1/5e pour une élection à la Chambre des Représentants).

43. À titre de comparaison, Ross Perot, lors de ses deux campagnes présidentielles de 1992 et 1996 dépensa en tout 72 millions de son argent personnel.

ment cette menace. L'incertitude électorale résultant de la qualité des *challengers* renforce donc le rôle de l'argent dans une élection déjà renchérie par le fait qu'elle n'a lieu que tous les six ans dans la carrière d'un élu. Les sénateurs passent comparativement plus de temps à en chercher et commencent plus tôt (dès leur troisième année en moyenne), tout simplement parce qu'ils ont besoin de sommes plus élevées que les représentants. Ils cherchent aussi plus à l'échelle nationale, et ce d'autant plus facilement que leur visibilité est importante. Plus un sénateur occupe l'espace médiatique, plus il lui est facile de faire appel à des citoyens dans l'ensemble du pays. C'est une tendance qui s'accroît, notamment pour les campagnes les plus visibles, celles des États les plus importants ou bien celles des élus qui ont des responsabilités au sein de la chambre : ainsi en 2010, Harry Reid, le *Senate Majority Leader* démocrate, récolta 77 % de ses contributions individuelles en dehors de son État d'origine le Nevada[44]. Les financeurs institutionnels se prêtent aussi volontiers au jeu, car il est plus rentable pour eux d'investir sur un sénateur – qui « vaut » statistiquement 4.35 représentants et qui, politiquement, est beaucoup plus influent – surtout dans un petit État, car le financement nécessaire y est alors moindre que pour la Californie ou la Floride.

Est-ce à dire que le Sénat serait redevenu ce que les progressistes critiquaient si fortement au début du XX^e^ siècle ? La chambre haute est-elle à nouveau vendue aux intérêts industriels et financiers ? Si l'appartenance des membres du Congrès, et tout particulièrement des sénateurs, aux classes (très) supérieures est indéniable, les données disponibles sur la collecte de fonds semblent indiquer un comportement plus inattendu[45]. Les financeurs potentiels sont conscients de la plus grande fragilité électorale des sénateurs ce qui signifie pour eux une chance plus élevée de perdre la totalité de leur investissement. Dans ces conditions, ils sont plus réticents à parier exclusivement sur un sénateur ou un candidat dans un État où le risque électoral est grand, ce qui est surtout vrai pour les quatre plus grands que sont la Californie, New York, la Floride, et le Texas. Le comportement des financeurs est plus équilibré entre les candidats et surtout, ils vont investir compa-

44. Chiffre disponible sur le site <OpenSecrets.org> à : http://www.opensecrets.org/politicians/geog.php?cycle=2012&cid=N00009922&type=I (consulté en juillet 2015).

45. Les chiffres sur le statut professionnel des élus et leurs revenus sont disponibles sur le site <OpenSecrets.org> à : http://www.opensecrets.org/pfds/averages.php (consulté en juillet 2015). Le *Center for Responsive Politics*, qui gère ce site, calcule ses données en fonction des déclarations fournies par les élus eux-mêmes, comme le demande la loi fédérale. Pour l'analyse qui suit sur les dynamiques du financement des campagnes électorales, je reprends l'argument de James M. Snyder Jr., « The Market for Campaign Contributions : Evidence for the U.S. Senate, 1980-1986 », *Economics and Politics*, vol. 5, n° 3, novembre 1993, p. 219-250.

rativement moins sur un sénateur que sur un représentant. Dans les faits, plus un sénateur est issu d'un État peuplé, plus le financement de sa campagne dépend des contributions individuelles des citoyens. Bien loin de l'image du sénateur acheté par le *Big Business*, l'élu de la chambre haute est au contraire plus dépendant de la participation financière des électeurs[46]. Les sénateurs sont financés en majorité par des individus, ou, pour reprendre la distinction de James Snyder, par des « consommateurs », c'est-à-dire des citoyens qui veulent, par ce geste, exprimer leur opinion. Comme l'indique le *Campaign Finance Institute*, 71 % des budgets de campagne de tous les candidats aux sénatoriales de 2014 provenaient de dons individuels, un chiffre qui est conforme aux tendances observées lors de cycles précédents[47]. Les « investisseurs » en revanche, ceux qui financent un candidat pour des raisons instrumentales (accès, soutien, influence) sont minoritaires.

Le mode de financement des sénateurs lors de leurs campagnes est notre dernière illustration des deux caractéristiques électorales principales de la chambre haute, la relative insécurité des titulaires et le statut de figure nationale de la plupart d'entre eux. Les montants colossaux des campagnes et leur capacité à lever de l'argent auprès du public comme des acteurs socioéconomiques institutionnels illustrent à la fois l'immensité de leurs besoins financiers et leur visibilité publique. Cette dynamique de financement montre aussi que les sénateurs sont assez indépendants des caisses de leur parti pour monter leurs campagnes. Certes, les différentes officines des deux partis et leurs métastases au sein d'un vaste réseau de *Political Action Committees*, dont un nombre en croissance constante depuis 2010 est dit « Super », peuvent intervenir dans certaines campagnes quand un candidat est en difficulté. Mais en règle générale, les sénatoriales se jouent en toute indépendance financière, libérant ainsi les sénateurs élus de toute dépendance vis-à-vis de leur *Caucus*. Une fois arrivés à la chambre haute, les élus n'ont donc aucune raison de déléguer des pouvoirs aux instances de leur groupe. La polarisation y prend la forme d'une surenchère idéologique sans aboutir à une discipline collective.

46. Sur ce point, voir en particulier le tableau qui couvre la période 1972-2010 in G. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, *op. cit.*, p. 68-69.

47. Le document est disponible à : http://www.cfinst.org/pdf/vital/VitalStats_t8.pdf (consulté en juillet 2015). En 2012, le total des contributions individuelles pour les sénatoriales était de 67 % ; 61 % en 2010 ; 63 % en 2008. Notons à titre de comparaison que les pourcentages sont plus faibles pour les candidats à la Chambre des Représentants : 53 % en 2014, 56 % en 2012, 57 % en 2010, 54 % en 2008.

Quelle polarisation au sein de la chambre haute ?

La polarisation au Sénat étant comparable à celle de la Chambre des Représentants, le mythe d'une chambre haute qui serait plus modérée, plus distanciée que la chambre basse ne correspond pas à la réalité contemporaine. Tout au plus peut-on remarquer que la polarisation au Sénat s'est imposée comme une évidence seulement à partir de la fin des années quatre-vingt-dix, c'est-à-dire avec un léger décalage temporel par rapport à la Chambre des Représentants, après que de nombreux élus républicains de la chambre basse élus en 1994 soient passés ensuite à la chambre haute[48].

Comme à la chambre basse, la polarisation sénatoriale s'explique par des évolutions à la fois externes et internes. Le réalignement électoral du Sud est le cadre général dans lequel s'inscrivent d'autres tendances comme le rôle des élections primaires, les changements générationnels et l'accroissement des inégalités au sein de la société américaine. En bonne logique, ces évolutions eurent des conséquences similaires dans les deux chambres. Les partis sont beaucoup mieux unis en interne – car leurs élus sont d'accord sur les points essentiels du débat – et ils radicalisent leurs positions collectives tout en renforçant leurs structures communes.

La polarisation sénatoriale présente néanmoins des spécificités. On y voit depuis le tout début de cette évolution ce qui ne fait qu'apparaître à la Chambre des Représentants depuis 2010 : le renforcement de l'esprit partisan et l'efficacité de la discipline de parti sont deux facteurs bien différents. Si les deux semblent dans les faits difficiles à distinguer à la chambre basse, il n'en va pas de même au Sénat. Ainsi en 2009, après trente ans de polarisation grandissante, Harry Reid, le *Majority Leader* des Démocrates au Sénat fut pourtant incapable de persuader ses camarades de soutenir la mise en place d'un programme public d'assurance-maladie (*public option*) dans le cadre de la réforme menée par Obama.

Voilà un aveu d'impuissance qui serait impensable en Europe et même à la Chambre des Représentants. Mais il est plus facile à comprendre avec le recul historique. Le Sénat est en effet resté sans aucune discipline collective substantielle jusqu'à la guerre de Sécession, une situation qui était facilitée

48. Sean M. Theriault, *The Gingrich Senators. The Roots of Partisan Warfare in Congress*, New York, Oxford University Press, 2013. L'auteur en liste quarante (p. 14-15), tous des hommes blancs, élus après 1978 à la chambre basse et qui ensuite allèrent au Sénat. Voir pour compléments Colton C. Campbell, Nicol C. Rae (dir.), *The Contentious Senate. Partisanship, Ideology, and the Myth of Cool Judgment*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

par le nombre restreint de sénateurs[49]. Si les groupes se créèrent très rapidement au Sénat, comme à la Chambre des Représentants, ils restèrent, en l'absence d'un problème grave d'action collective, des coquilles vides. Ce ne fut qu'en 1846 que les *Caucus* partisans prirent le contrôle des désignations au sein des commissions et la règle de l'ancienneté (*seniority*) s'imposa dès la fin du siècle afin d'apaiser les esprits et d'éviter les rivalités[50]. La Constitution ne mentionne aucun responsable issu du Sénat – contrairement au *Speaker* de la Chambre des Représentants – et seul le vice-président est chargé par le texte fondateur de présider les débats. Mais dès les premières années du XIX^e^ siècle, les vice-présidents se mirent aux abonnés absents. Ils furent alors remplacés par un président *pro tempore*, généralement le plus senior des élus du parti majoritaire, qui n'a qu'un rôle formel et qui n'est pas très présent non plus. Ce fut au tout début du XX^e^ siècle que les postes de *Majority Leader* et de *Minority Leader* furent officialisés au Sénat, et uniquement pour mettre en œuvre la discipline partisane sur les questions de procédure ; personne ne songeait alors à remettre en cause la liberté individuelle des sénateurs pour les questions politiques[51].

Ce modèle traditionnel entra en crise à la suite de la recomposition politique des années soixante. Le Sénat connut un processus comparable à celui de la chambre basse. L'élection de 1958 y fut là aussi essentielle puisqu'elle fut un renouvellement générationnel aux conséquences décisives par la suite. Les Démocrates s'emparèrent de treize sièges auxquels s'ajoutèrent les deux sièges de l'Alaska et un d'Hawaï, soit au total une majorité de soixante-cinq démocrates contre trente-cinq républicains. Les nouveaux venus étaient issus du Nord-Est et leur engagement progressiste (*liberal*) ne cadrait pas avec les normes d'une institution conservatrice dominée par les Démocrates du Sud, cette « citadelle » décrite par un compte-rendu journalistique de l'époque[52]. Les murs de cette forteresse s'effondrèrent dans les années soixante avec les transformations plus globales de l'environnement politique – la révolution des droits civiques – et les élections qui, tout au long de la décennie, fragilisèrent la coalition conservatrice au point de la mener à sa fin. Tout comme les représentants, les sénateurs bénéficièrent à titre individuel des réformes des

49. C'est en 1959 que le Sénat atteignit le nombre actuel de cent élus ; les représentants furent supérieurs à cent dès 1793.

50. Barbara Hinckley, *The Seniority System in Congress*, Bloomington, Indiana, Indiana University Press, 1971.

51. Andrea C. Hatcher, *Majority Leadership in the U.S Senate. Balancing Constraints*, Amherst, Cambria Press, 2010. C'est en 1913 que le Sénat désigna John W. Kern, un démocrate de l'Indiana, comme premier *Majority Leader*, afin de faciliter l'adoption du programme présidentiel de Woodrow Wilson.

52. W. White, *Citadel*, *op. cit.*

années soixante-dix. Elles permirent un formidable renouvellement des possibilités d'action pour les membres du Sénat, notamment en ouvrant l'accès aux (sous-)commissions. Les réunions de ces petits cénacles furent rendues publiques (sauf si une majorité de ses membres vote pour fermer les délibérations) ; les présidences de commission devaient être attribuées au suffrage secret si 1/5e des membres du *Caucus* le demandaient ; enfin, aucun sénateur ne pouvait présider plus d'une seule commission[53].

Le sénat individualiste que nous connaissons est le résultat direct des mutations politiques et procédurales des années soixante-dix. Mais, à l'inverse de la Chambre des Représentants, il n'y a jamais eu de reprise en main centralisatrice. Lors de la seconde vague de réforme du Congrès, après la victoire républicaine de 1994, leur majorité au Sénat ne se décida à agir qu'en avril 1995 lorsqu'un Républicain modéré – Mark Hartfield de l'Oregon, et par ailleurs président de la puissante commission des crédits budgétaires (*Appropriations Committee*) – se refusa de voter en faveur d'un amendement constitutionnel pour établir une obligation d'équilibre budgétaire. Ce refus n'entraîna aucune sanction directe de la hiérarchie du parti. Les Républicains se contentèrent d'imposer une limite de six ans pour les présidences de commission un an plus tard, une règle reprise par les Démocrates lors de leur victoire en 2006[54].

Au total, les structures partisanes du Sénat sont plus faibles encore que celles de la Chambre des Représentants, pourtant lâches par rapport aux systèmes parlementaires. Pour commencer, la présidence de la chambre est évanescente. Il est rare que le président *pro tempore* vienne remplir ses fonctions. La corvée que représente la présidence du Sénat est le plus souvent déléguée à des élus *juniors* qui se relaient toutes les heures[55]. La seule véritable direction de la chambre est celle qu'impose le *Majority Leader*, mais en l'absence de tout mandat constitutionnel ou réglementaire – la fonction est le résultat de la seule tradition – l'action du *Majority Leader* demeure fluc-

53. B. Sinclair, *The Transformation*, *op. cit.* Voir aussi, du même auteur, *Party Wars*, *op. cit.*, et en particulier le chapitre 6, « Partisan Polarization, Individualism, and Lawmaking in the Senate », p. 185-233. Pour complément, je renvoie le lecteur à l'ouvrage de Michael Foley, *The New Senate : Liberal Influence on a Conservative Institution, 1959-1972*, New Haven, Yale University Press, 1980.

54. Les groupes démocrates et républicains au Sénat ont une histoire différente. Les Démocrates ont une tradition bien établie d'action centralisée, alors que les Républicains étaient plutôt favorables à la décentralisation. De nos jours, les Républicains ont rattrapé les Démocrates sur ce point.

55. Dans ces conditions, les décisions (*rulings*) du président sont fragiles et peuvent être renversées par une simple majorité de sénateurs. Il est donc rare qu'un président en séance plénière prenne une décision importante.

tuante. Il bénéficie de pouvoirs qui sont bien moindres que ceux du *Speaker* ou de son homologue de la Chambre des Représentants. Officiellement, il ne dispose que du droit d'être reconnu en premier lors de la prise de parole en séance plénière (*first recognition*), ce qui lui permet d'avoir une influence décisive sur le déroulement ultérieur du débat. Il utilise ce droit, qui lui est reconnu depuis les années trente[56], pour ouvrir la discussion générale sur les textes inscrits au calendrier en déposant une motion pour entamer les débats (*motion to proceed*). Mais son action est encadrée en amont par le *Policy Committee* de son parti – composé d'une douzaine d'élus – avec qui il décide de l'organisation du débat général. Par ailleurs, il ne dispose pas du pouvoir souverain de désigner les membres des commissions. Là aussi, il partage cette compétence fondamentale avec des élus de son parti. Comme à la Chambre des Représentants, les Démocrates disposent d'un *Steering Committee* et les Républicains d'un *Committee on Committees*[57]. Les partis ont aussi à leur service des structures pour contribuer au financement des campagnes des sénateurs et leur prodiguer divers conseils (tactiques, financiers, médiatiques), comme le *Democratic Senatorial Campaign Committee* ou le *National Republican Senatorial Committee*[58]. Néanmoins, rien dans ses dispositions ne permet au *Majority Leader* d'exercer un quelconque pouvoir coercitif sur ses collègues. Sa capacité d'action dépend du rapport de force partisan, des individualités qui s'y trouvent à un moment donné et surtout de ses capacités personnelles. Le « pouvoir de persuasion » que R. Neustadt attribuait au seul titulaire de l'Exécutif, est également le principal moyen d'action du *Majority Leader* au Sénat, ce qui semble bien limité pour assurer un certain ordre dans la chambre haute. Certains *Majority Leader* ont ainsi

56. En 1937, le vice-président de Franklin Roosevelt, le sudiste John Garner, décida en réponse à une question de procédure (*point of order*) que le *Majority Leader* serait toujours reconnu par le président de séance avant n'importe quel autre sénateur. Cette décision (*ruling*) n'a jamais été renversée.

57. Il y a au Sénat à peu près le même nombre de commissions (seize) et de sous-commissions (cent soixante-dix) qu'à la Chambre des Représentants, de sorte que les sénateurs siègent dans plusieurs d'entre elles. Ils sont donc forcés d'être des généralistes, alors que les représentants se spécialisent le plus souvent sur un seul sujet. Cela a comme conséquence électorale que les sénateurs sont moins dépendants pour leur avenir d'une seule commission. Notons aussi que les règles des deux partis interdisent au *Majority Leader* de présider une (sous)-commission même s'il peut encore y siéger (à l'inverse du *Speaker* de la Chambre des Représentants). Il vote aussi comme n'importe quel autre élu.

58. Je laisse de côté le labyrinthe de « Super-PACs », de « Leadership PACs » et de « State Party Committees ». Le lecteur intéressé trouvera des informations précises sur les sites de *OpenSecrets* et du *Campaign Finance Institute* : https://www.opensecrets.org/ et http://www.cfinst.org/

fait assaut d'imagination pour trouver une métaphore exprimant au mieux leurs frustrations : Howard Baker (républicain du Tennessee) pensait qu'il devait « mener un troupeau de chats » (*herding cats*) et Trent Lott (républicain du Mississippi) résumait son action en parlant de « garder des grenouilles dans une brouette » (*keeping frogs in a wheelbarrow*)[59].

Les *Majority Leaders* sont contraints. Ils doivent assurer leur rôle dans une institution où le fonctionnement par majorité extraordinaire rend obligatoire la négociation avec le parti minoritaire[60]. Le dernier *Majority Leader* à avoir exercé avec brio ses fonctions fut Lyndon Johnson entre 1953 et 1961 – quand il démissionna pour devenir vice-président. Or son style de leadership n'avait rien à voir avec ce qu'un « Tsar » comme Joe Cannon pouvait exercer dans la chambre basse avant la Première Guerre mondiale. Celui qu'un de ses derniers biographes a dénommé le « maître du Sénat » ne faisait que pratiquer la négociation permanente avec chacun des sénateurs pris individuellement. Le fameux « traitement » (*The Treatment*), si bien capturé par les photographies de George Tames pour le *New York Times*, ne reposait que sur les talents de persuasion du jeune *Majority Leader* et en aucun cas sur un quelconque pouvoir formel[61]. Son successeur, Mike Mansfield, un

59. Cité in A. Hatcher, *Majority Leadership*, *op. cit.*, p. 40.

60. Barbara Sinclair, « The Senate Leadership Dilemma: Passing Bills and Pursuing Partisan Advantage in a Nonmajoritarian Chamber », p. 65-90 in C.C. Cambell, N.C. Rae (dir.), *The Contentious Senate*, *op. cit.*

61. Ces célèbres photos, mettant en scène la discussion entre Lyndon Johnson et le président de la commission des Affaires Étrangères au Sénat, Theodore F. Green, en 1957 sont disponibles en ligne. Par exemple sur le site du *New York Times* : http://www.afterimagegallery.com/nytjohnson.htm (consulté en juillet 2012). Sur Lyndon Johnson lui-même, je renvoie à une de ses meilleures biographies, celle de Robert A. Caro, *Master of the Senate. The Years of Lyndon Johnson*, New York, Alfred A. Knopf, 2002. Deux journalistes, Evans Rowland et Robert Novak, ont décrit le « traitement » de la sorte, p. 104 in *Lyndon Johnson: The Exercise of Power*, New York, New American Library, 1966 : « The Treatment could last ten minutes or four hours. It came, enveloping its target, at the Johnson Ranch swimming pool, in one of Johnson's offices, in the Senate cloakroom, on the floor of the Senate itself — wherever Johnson might find a fellow Senator within his reach. Its tone could be supplication, accusation, cajolery, exuberance, scorn, tears, complaint and the hint of threat. It was all of these together. It ran the gamut of human emotions. Its velocity was breathtaking, and it was all in one direction. Interjections from the target were rare. Johnson anticipated them before they could be spoken. He moved in close, his face a scant millimeter from his target, his eyes widening and narrowing, his eyebrows rising and falling. From his pockets poured clippings, memos, statistics. Mimicry, humor, and the genius of analogy made The Treatment an almost hypnotic experience and rendered the target stunned and help-

sénateur du Montana, offrit un contraste saisissant, car il fut bien moins activiste. Néanmoins, il géra le Sénat de la même façon : pour lui aussi, le défi était de traiter ses collègues non pas en subordonnés, mais en partenaires. Dans les deux cas, ils concevaient leur rôle comme celui d'un « facilitateur », qui se devait de construire des majorités vote par vote sans assurer de direction explicite de leur groupe au sein de l'institution.

Avec le départ de Mansfield en 1976, le changement plus large de contexte politique et social eut des conséquences évidentes sur le rôle du *Majority Leader*. En 1980, le nouveau responsable de la majorité républicaine, Howard Baker (Tennessee), fut placé dans une position délicate. Il était pour Reagan une pièce essentielle dans la mise en œuvre de son programme face à une Chambre des Représentants toujours contrôlée par les Démocrates. Renouant avec la tradition initiale de John Kern en 1913, qui considérait que sa mission était de rassembler les Démocrates pour soutenir le programme de W. Wilson, Howard Baker, qui s'était opposé à Reagan pendant les primaires de 1980, devint le principal allié de l'administration au Congrès. Comme il l'expliqua dans un discours de 1998, son rôle était de « travailler avec le président, quel qu'il soit, et quand c'est possible. Après l'élection de 1980, lorsque je suis devenu *Majority Leader*, j'ai dû décider si je voulais établir un agenda séparé pour le Sénat et pour notre toute nouvelle majorité républicaine ou bien voir s'il était possible de travailler en équipe entre notre nouveau président et un Sénat républicain afin de mettre en œuvre notre programme. J'ai choisi la seconde option et je crois que les faits

---

less » (*Le Traitement pouvait durer dix minutes ou quatre heures. La cible était choisie au bord de la piscine du ranch de Johnson, dans l'un de ses bureaux, dans les couloirs du Sénat, en pleine séance – dès que Johnson l'estimait à sa portée. Elle avait droit aux suppliques, aux accusations, aux flatteries, à l'enthousiasme, au mépris, aux larmes, aux récriminations, avec un soupçon de menace. À tout à la fois en même temps. Toute la gamme des émotions humaines y passait. Sa rapidité était à couper le souffle. Le Traitement était à sens unique. La cible ne pouvait que rarement s'exprimer. Johnson anticipait les objections avant même qu'elles ne soient formulées. Il remuait tout près de sa cible, lui collant son visage à un millimètre de distance tout en faisant des mimiques expressives. De ses poches sortaient toutes sortes de coupures de presse, de mémos, de statistiques. Les imitations, l'humour et un génie pour l'analogie faisaient du Traitement une expérience quasi hypnotique dont la victime ressortait sonnée et désarmée*).

m'ont donné raison »[62]. Lorsque Robert Dole (Kansas) prit la suite entre 1985 et 1987 – Baker démissionna pour préparer sa propre campagne présidentielle mais finit par devenir le *Chief of Staff* de Reagan —, il déclara vouloir prendre ses distances par rapport à l'équipe présidentielle, même si dans les faits, il continua à assurer la liaison entre l'administration Reagan et la majorité républicaine. *Minority Leader* entre 1987 et 1995, son retour à la tête du parti majoritaire au Sénat entre 1995 et 1996 se fit tout naturellement ; ce bref intermède avant sa campagne présidentielle fut caractérisé par une certaine modération, notamment par rapport aux enthousiasmes de la chambre basse sous le leadership de Newt Gingrich. Il fut ensuite remplacé par Trent Lott, un élu du Mississippi, dont le conservatisme social était beaucoup plus marqué. C'est lui par exemple qui supervisa le vote en faveur de l'*impeachment* de Clinton en février 1999. Il dut cependant démissionner après des déclarations ambiguës sur Strom Thurmond, le leader ségrégationniste des années quarante et cinquante, en décembre 2002 : en moins de quinze jours la controverse atteignit un tel degré que la seule issue pour lui était de s'effacer. L'administration Bush saisit alors l'occasion pour imposer son candidat, William Frist (Tennessee), qui resta en place de 2003 à 2007. Il réussit à assurer un certain nombre de succès à l'administration, notamment sur les baisses d'impôts, mais dut aussi faire face à plusieurs difficultés. Ce fut par exemple sous son leadership que les Démocrates se mirent à systématiser le blocage des nominations présidentielles au Judiciaire et que le débat à la chambre se cristallisa autour de ce que les médias dénommèrent « l'option nucléaire » (*nuclear option*) c'est-à-dire la suppression de toute possibilité d'obstruction pour les nominations. Mitch McConnell du Kentucky prit la relève comme *Minority Leader* à partir de 2007 et Harry Reid (Nevada) devint le *Majority Leader* des Démocrates[63], avant de céder la place à son collègue du Kentucky pour le 114e Congrès élu en 2014. Aucun de ces responsables de la majorité n'a jamais pu faire fonctionner l'institution sans développer des relations avec le représentant de la minorité. La grande

62. « [to] work with the president, whoever he or she may be, whenever possible. When I became Majority Leader after the elections of 1980, I had to decide whether I would try to set a separate agenda for the Senate, with our brand new Republican majority, or try to see how our new president, with a Republican Senate, could work together as a team to enact our programs. I chose the latter course, and I believe history has proved me right ». Le discours est disponible sur le site officiel du Sénat : http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/Leaders_Lecture_Series_Baker.htm (consulté en juillet 2012).

63. Il remplaçait alors à ce poste Tom Daschle (Dakota du Sud), le leader des Démocrates depuis 1994 et qui fut battu en 2004. Sous son leadership, les Démocrates gagnèrent en cohésion face à des Républicains unis.

distinction entre les deux chambres du Congrès réside dans cette nécessaire collaboration entre les deux leaders à la chambre haute, car l'inverse n'est pas vrai pour la chambre basse. Le *Majority Leader*, avec son homologue de la minorité, sont en fait les deux seuls sénateurs à être officiellement responsables du fonctionnement de la machine sénatoriale. Leur rôle consiste à éviter que l'institution ne se bloque, car dans ce cas l'ensemble des élus y perdrait. Aucun sénateur ne peut se présenter devant ses électeurs avec un bilan entièrement négatif.

En fin de compte, la notion même d'un « leadership du Sénat » semble être une contradiction dans les termes. En 2008, Harry Reid a ainsi déclaré après que le chapelain eut dit dans sa prière que le *Majority Leader* aurait besoin d'une aide divine pour organiser le travail sénatorial : « Un sénateur doit partir à un certain moment, un second doit rentrer à un autre, un troisième ne veut rien faire. C'est difficile de satisfaire tout le monde. Parfois c'est impossible ». Il n'y a pas de menace voilée dans cette dernière phrase, mais une simple reconnaissance d'un état de fait. Le sénateur démocrate du Vermont, Patrick Leahy, qui présidait alors la commission Judiciaire, enfonçait le clou en soulignant ainsi la difficulté de la position de son collègue du Nevada : « Il a le pire boulot en Amérique : essayer d'arranger les emplois du temps de 99 personnes différentes, en plus du sien, qui est généralement le centième dont il s'occupe »[64].

Si la polarisation partisane du Sénat est une réalité incontournable de la scène politique contemporaine, ses conséquences sont loin d'être identiques à celles de la Chambre des Représentants. En particulier, le renforcement des structures des partis demeure bien moindre, de sorte que le leadership, dont la justification historique fut de gérer le programme présidentiel au sein de la chambre haute, y est atrophié. Bien loin de renforcer la discipline majoritaire, la polarisation sénatoriale a comme caractéristique de démultiplier les risques d'obstruction et d'entraîner, comme l'écrivaient déjà S. Binder et S. Smith, une « course aux armements » parlementaire[65].

64. Ils sont tous les deux cités in W.J. Oleszek, *Congressional Procedures*, *op. cit.*, p. 218. Pour Harry Reid : « One senator has to leave at a certain time, one has to be back at a certain time, and another doesn't want to do anything. So it is hard to make everyone happy. Sometimes it is impossible ». Pour Patrick Leahy : « He has the worst job in America, trying to accommodate the schedules of 99 other people, plus his own, which usually comes in number 100 out of 100 ».

65. Sarah. A Binder, Steven S. Smith, *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*, Washington DC, Brookings Institution, 1997, p. 16.

Qui contrôle le débat ?

Comme à la Chambre des Représentants, le contrôle de la séance plénière (*floor*) est crucial pour canaliser l'activité législative[66]. Mais à l'inverse de la chambre basse, le Sénat se caractérise aussi par une faiblesse traditionnelle des (sous-)commissions, ce qui signifie que la séance plénière est un lieu de décision à part entière et non pas, comme à la Chambre des Représentants, une simple mise en scène de décisions faites en amont, dans les commissions. Il ne s'agit pas d'un aboutissement cérémoniel mais d'un lieu de pouvoir. Les commissions sénatoriales n'ont pas le même niveau d'expertise que leurs homologues à la chambre basse. Les sénateurs siégeant dans plusieurs commissions à la fois, ils sont par définition incapables de se spécialiser autant que les représentants. Plus généralistes, les débats en commission sont aussi le plus souvent consensuels en dépit de la tendance contemporaine à l'affrontement partisan[67]. Enfin, la commission du Règlement (*Rules Committee*) est très faible et n'est en aucun cas comparable à celle de la Chambre des Représentants qui est le véritable bras armé du *Speaker*.

L'importation de la polarisation au sein de la chambre haute n'a fait que renforcer cette tendance structurelle. Bien loin de s'investir dans ces petits cénacles de spécialistes que sont les commissions, les sénateurs concentrent en général toutes leurs énergies aux débats en séance plénière. C'est là qu'ils se mettent en scène, auprès de leurs électeurs, de leur parti, de leurs financeurs et du public, pour jouer le rôle national, voire international, qu'ils

66. Pour alléger les lourdes règles de fonctionnement du débat général, le Sénat n'a pas recours à une « grande commission plénière » (*Committee of the Whole*), comme à la Chambre des Représentants, mais à un « accord de consentement unanime » (*unanimous consent agreement*) sur lequel nous revenons plus tard. Notons aussi que le Sénat fait un distinguo qui n'existe pas à la Chambre des Représentants, celui entre une « journée calendaire » (*Calendar Day*) de vingt-quatre heures et une journée « législative » (*Legislative Day*). La grande majorité des règles sénatoriales sont calées sur cette dernière. Elle correspond à la période entre deux ajournements de séance (*adjournment*) décidés par consentement unanime ou, plus rarement, par un vote à la majorité sur une motion proposée par le *Majority Leader*. L'ajournement se distingue de la suspension de séance (*recess*) qui, votée de la même façon, n'interrompt pas la « journée législative ».

67. Si la commission des Crédits (*Appropriations*) est le plus souvent consensuelle (*bipartisan*) et vote à l'unanimité, la commission Judiciaire (*Judiciary Committee*), qui décide sur les nominations au Judiciaire fédéral, est politisée et partisane.

estiment être le leur[68]. La séance plénière étant ainsi leur podium de prédilection, les sénateurs ont préservé tout un ensemble de procédures permettant de mettre un terme au débat en commission et de transférer la mesure considérée en séance. S'il existe aussi des dispositions de ce type à la chambre basse, elles sont d'un emploi plus rare et surtout elles ne sont pas à la disposition d'un seul élu, ce qui est le cas au Sénat. Plusieurs méthodes sont possibles, mais seules deux sont d'usage courant[69]. La plus évidente est la permissivité légendaire des règles d'amendement en séance. Alors que tous les parlements au monde encadrent avec soin la procédure d'amendement, tout comme la Chambre des Représentants, les règles sont inexistantes au Sénat. N'importe quel sénateur peut ainsi, à tout moment, proposer sous la forme d'un amendement un texte pourtant bloqué en commission. C'est la façon la plus directe et la plus nette de contourner les commissions. La manœuvre demeure politiquement risquée et les pressions des pairs ne sont jamais à négliger. Il n'en reste pas moins que la possibilité technique existe et qu'elle est chérie par les sénateurs comme l'un de leurs droits les plus importants, à l'instar du *filibuster*. L'autre procédure, moins brutale, repose sur une disposition de la règle 14[70], qui explique les procédures de renvoi en commis-

68. L'introduction des caméras dans l'hémicycle en 1986 n'a fait qu'enraciner cette habitude. Voir Richard F. Fenno Jr., « The Senate Through the Looking Glass: The Debate over Television », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 14, n° 3, août 1989, p. 313-348.

69. Les deux autres possibilités pour retirer un texte de la commission sont d'usage plus compliqué, car elles impliquent l'obtention d'une majorité extraordinaire. Elles sont donc rares. Il s'agit de « la suspension du règlement » (*suspension of the rules*) et du « renvoi en séance » (*discharge petition*). La première est parfois utilisée pour chercher à ajouter des amendements aux lois de finance (*appropriation bills*), mais elle échoue systématiquement, car les précédents sénatoriaux rendent obligatoire un vote des deux-tiers des sénateurs présents. Quant à la seconde, elle fut utilisée avec succès pour la dernière fois en 1964. Son emploi est donc encore plus rare. En effet, la « discharge petition » peut faire l'objet d'un *filibuster* et surtout elle doit rester pendant toute une « journée législative » disponible pour considération (*remain at the clerk's desk*) avant d'être présentée en séance. Le *Majority Leader* peut donc bloquer la mesure en suspendant les séances (*recess*) sans officiellement ajourner les travaux.

70. Les 44 règles qui organisent le fonctionnement de la chambre sont présentées et analysées sur le site du Sénat : http://www.senate.gov/reference/reference_index_ subjects/Rules_and_Procedure_vrd.htm (consulté en juillet 2015). A l'inverse de la Chambre des Représentants, dont les règlements sont adoptés à nouveau au début de chaque Congrès, le Sénat ne vote jamais sur ses règles après son renouvellement. Les sénateurs considèrent en effet que le Sénat est un « organe permanent » (*continuing body*) du fait de son élection par tiers. La règle 5 précise que ce corps réglementaire est

sion. Ce règlement stipule que le texte de loi soit lu deux fois au cours de deux « journées législatives » avant d'être envoyé en commission. Mais il précise aussi que si une objection à tout « examen supplémentaire » (*further proceeedings*) est faite après la première lecture puis à nouveau après la seconde, alors la mesure est placée sur le calendrier de la chambre, sans passer en commission. C'est le plus souvent le *Majority Leader* qui objecte. Une fois le texte inscrit sur le calendrier de la chambre, il peut alors être présenté en séance plénière. Pour des mesures urgentes, par exemple celles qui arrivent de la Chambre des Représentants avec le soutien du président, et afin d'éviter toute difficulté en commission, le *Majority Leader* a souvent recours à cette disposition de la règle 14 pour faire avancer la procédure. Dans ces conditions les commissions sénatoriales ne sauraient être aussi influentes que celles de la Chambre des Représentants car les sénateurs travaillent de préférence en séance plénière. Les sénateurs disposent de leur propre agora qui, comme dans l'Athènes classique, incarne l'essence de la démocratie et justifie à leurs yeux l'appellation de « plus grande assemblée délibérative au monde ». Pour les *Leader*s en revanche, ainsi que pour la Présidence, ce lyrisme est vide de sens. Les responsables législatifs, les représentants et la Présidence elle-même voient plutôt en cette agora un espace anarchique, le lieu de toutes les incertitudes, où n'importe quel élu conserve les ressources procédurales pour faire dérailler le débat.

Comment canaliser les ardeurs sénatoriales ? Comment organiser un minimum la séance plénière ? Les règles sont rares, les précédents souvent contradictoires et le pouvoir au sein de l'institution diffus. C'est pourquoi une part essentielle des rapports de force qui se nouent reste invisible. Le tout premier mouvement du *Majority Leader* est d'agir en amont et en privé lors de discussions informelles avec ses collègues. Une fois ce travail préparatoire au débat finalisé, le plus souvent pendant que se déroule l'examen en commission, le texte est inscrit sur un des calendriers[71] par le *Majority Leader*, qui dispose en théorie de deux possibilités pour encadrer le déroulement

maintenu d'un Congrès à l'autre. Les règles sont modifiables au fil de l'eau par une majorité simple de sénateurs présents, mais la motion qui ouvre un débat sur les règles (*motion to proceed*) peut faire l'objet d'un *filibuster*. La règle 22 précise que le seuil pour invoquer la *cloture* sur un débat réglementaire est fixé à deux-tiers des membres présents (*present and voting*).

71. Au contraire de la Chambre des Représentants et ses quatre calendriers, le Sénat n'en a que deux : « Calendar of General Orders », sur lequel sont inscrits tous les textes de loi ; et le « Executive Calendar » où sont inscrits les traités et les nominations. Le passage d'une session exécutive à une session législative peut se faire plusieurs fois dans la même journée et la motion pour ce faire ne peut être débattue (elle ne peut donc pas faire l'objet d'une flibuste).

du débat. La première, la plus simple, est de retirer le texte du calendrier et de le présenter devant le Sénat (*motion to proceed*). Cette motion, toutefois, est susceptible d'être débattue, et peut faire l'objet d'une flibuste. Si le débat réussissait néanmoins à se dérouler, il serait sans doute une véritable foire d'empoigne pour tout texte ayant un peu de substance politique. Autrement dit, cette première méthode est dans les faits une manière de se débarrasser d'un texte dont personne ne veut, à commencer par le *Majority Leader*.

C'est pourquoi tout *Leader* désireux de soutenir le texte en question choisit en fait la seconde option, qui consiste à définir un accord préalable entre les sénateurs. Le *Majority Leader* mène alors une consultation élargie avec le plus grand nombre possible d'élus concernés par le texte envisagé (notamment les membres des commissions) et compte pour ce faire sur le *Minority Leader*[72]. Le travail quotidien de ce binôme est d'anticiper, autant que faire se peut, toutes les possibilités d'obstruction en séance plénière. C'est une opération de déminage systématique qui vise à définir les contours d'un « accord de consentement unanime » (*Unanimous Consent Agreement*)[73] qui aura le soutien d'une majorité extraordinaire (soixante ou plus) de sénateurs. Ces UCA écartent les règles générales du Sénat pour les séances plénières – très lourdes[74] – et fixent un cadre réglementaire particulier, propre au seul texte faisant l'objet du débat. Les UCA spécifient la durée des prises de parole, le type et le nombre d'amendements, et peuvent même fixer une date butoir pour le vote. À ce stade, chaque sénateur peut exprimer ses doutes et faire une menace plus ou moins explicite de *filibuster*. C'est à ce moment qu'un sénateur peut ainsi déclarer son intention de faire un *filibus-*

72. Le *Majority Leader* est aussi en contact régulier avec le *Speaker* de la chambre basse. Tous les textes de loi sont en effet proposés dans les deux chambres et ils évoluent en parallèle au sein des deux institutions. Au moment de l'ouverture de la séance plénière, les deux responsables se coordonnent pour décider par exemple quelle chambre doit agir en premier.

73. Les UCA formalisent les négociations informelles des sénateurs. Au XIX^e^ siècle, leur statut était officieux et les présidents de séance ne se sentaient pas tenus de les faire respecter. C'est en 1914 que les UCA devinrent officiels avec la Règle 12. Dans les années cinquante, sous le leadership de Lyndon Johnson, celui-ci fit des UCA la pratique générale pour organiser les séances plénières. Voir S. Smith, *The Senate Syndrome*, *op. cit.* p. 28-29.

74. Ainsi de la « règle de la journée » (*One Day Rule*) et de la « règle des deux jours » (*Two-Day Rule*). La première rend obligatoire l'inscription d'un texte de loi sur un calendrier pour au moins une « journée législative ». La seconde permet aux sénateurs d'avoir à leur disposition, au moins deux jours avant le débat en séance plénière, tous les rapports officiels liés à un texte de loi et utilisés par la commission concernée. Le plus souvent, les UCA écartent la première règle ; c'est moins fréquent pour la seconde.

ter au moment de la discussion, sans l'afficher en public. Cette déclaration d'intention – secrète[75] – qui n'est nulle part mentionnée dans les règlements de la chambre, est néanmoins une menace qu'aucun *Leader* de nos jours ne néglige. Le blocage systématique qui paralyse le Sénat actuel trouve son origine dans le refus des *Leaders* de braver la moindre de ces *holds* (suspension). Devenues fréquentes dès les années soixante-dix, les *holds* se sont transformées depuis lors en un équivalent fonctionnel au *filibuster* classique, celui où l'élu parle des heures à son bureau lors de la séance plénière, à l'image de John Stewart dans *Mr. Smith Goes to Washington*. Ce romantisme de cinéma n'est plus d'actualité à Washington depuis bien longtemps. Les derniers exemples de sénateurs pratiquant un *filibuster* classique – à la tribune, pérorant pendant des heures – ne doivent pas faire illusion. En mars 2013, le sénateur Rand Paul du Kentucky mena un *filibuster* traditionnel en parlant 12 heures et 52 minutes contre la nomination de John Brennan à la direction de la CIA et évoquant l'emploi des drones contre des citoyens américains aux États-Unis mêmes. En septembre de la même année, Ted Cruz, sénateur républicain du Texas, prononça un discours-fleuve de 21 heures 19 minutes contre la réforme de l'assurance-maladie (« Obamacare »)[76]. De l'autre côté de l'échiquier politique, le sénateur indépendant – mais dans les faits social-démocrate – Bernard (Bernie) Sanders du Vermont, prononça un discours de 8 heures 30 minutes en décembre 2010 contre le compromis fiscal de l'époque – qui prolongeait les baisses d'impôts fédéraux décidées par G.W. Bush en son temps – et saisit l'occasion pour dénoncer ce qu'il considérait être l'obscénité des aides publiques aux banques et aux grandes entreprises.

Mais ces exemples sont exceptionnels. La norme sénatoriale n'est pas l'emploi effectif de la flibuste, mais la simple menace d'y avoir recours. Les sénateurs qui s'opposent à un texte ne prennent plus la peine de se fatiguer en séance. Ils se contentent d'une note lapidaire, d'un coup de fil, d'une conversation entre deux portes, ou encore d'un simple courriel pour notifier au *Majority Leader* leur opposition, sans bien entendu s'expliquer plus avant. Pour le Leadership, ces *holds* sont un moyen commode pour savoir où se

75. En 2007, le statut traditionnellement secret des *holds* (suspension) fut entamé par le *Honest Leadership and Open Government Act* qui rendit obligatoire la levée de l'anonymat dans les six jours suivant le dépôt d'une *hold*. En janvier 2011, une simple résolution sénatoriale fut massivement adoptée – 94 voix contre 2 – afin de raccourcir le délai à deux jours et d'inscrire dans le *Congressional Record* – le journal officiel du Congrès – l'identité du sénateur plaçant une *hold*.

76. Techniquement ce discours n'était pas un *filibuster* car il ne bloquait aucun vote. Pour une liste des plus longues tentatives de flibustes, voir : www.washingtonpost.com/blogs/wonkblog/wp/2013/09/25/how-ted-cruzs-filibuster-stacks-up-in-one-graph/ (consulté en novembre 2013).

situent les résistances. Ils vivent avec, en dépit de leur constante sophistication[77], car ce sont des signaux nécessaires dans la constitution d'une majorité extraordinaire de soixante sénateurs. Une fois atteint ce chiffre magique, le *Majority Leader* pourra avancer. Mais il est impensable qu'un *Leader* prenne le risque de présenter un texte en débat sans avoir l'assurance du soutien d'une majorité extraordinaire. S'il le fait malgré tout, c'est à ses risques et périls. Les *holds* sont une métastase du *filibuster* traditionnel qui pose les mêmes difficultés. Les responsables du groupe majoritaire peuvent toujours les contourner car rien dans les règles ne leur interdit. Mais aucun ne le fera car le coût potentiel qu'il y a à négliger la préférence d'un sénateur est trop élevé.

La forme et le contenu des UCA varient selon le texte considéré. Certains UCA peuvent durer des mois entiers, devenant des marathons quasi diplomatiques dans leur complexité et leur subtilité. Enfin, les UCA permettent de mettre en place, si le *Leader* l'estime nécessaire ou plus prudent, un système « d'aiguillage » (*track system*) qui est une sophistication procédurale du début des années soixante[78]. Elle permet de définir des créneaux horaires différents pour l'examen de plusieurs textes lors de la même journée. Le Sénat fonctionne alors sur trois « rails », voire plus. Cette innovation procédurale, permet ainsi au Sénat de continuer à travailler même si un texte est bloqué lors de l'examen général. Les UCA sont donc au cœur de l'activité sénatoriale. Comme l'écrit W. J. Oleszek, « [f]ondamentalement, le Sénat fonctionne par consentement unanime »[79]. Une fois le UCA – qui n'est rien d'autre qu'une sorte de promesse de « retenue » (*self-restraint*) – finalisé, les *Leaders* ont un équivalent fonctionnel au règlement que le *Speaker* de la Chambre des Représentants obtient de son *Rules Committee*[80].

77. On constate maintenant des « holds tournantes » (*rolling/revolving holds*) quand une série de sénateurs se succède pour bloquer la même mesure une fois le délai de 48h dépassé pour l'un d'entre eux ; ou des « holds de représailles » (*retaliatory holds*) quand un sénateur se venge contre une *hold* placée par un collègue…

78. C'est une des innovations de Mike Manfield, le successeur de Lyndon Johnson comme *Majority Leader*. Ce sénateur démocrate du Montana fut chef de la majorité de 1961 à 1977.

79. W.J. Oleszek, *Congressional Procedures*, *op. cit.*, p. 234 : « The Senate is fundamentally a unanimous consent institution ».

80. Une fois un UCA accepté, il ne peut être modifié – ou écarté – qu'avec l'accord unanime des sénateurs.

C'est alors que le *Majority Leader* utilise son droit prioritaire de prise de parole (*right of first recognition*) pour déposer le texte devant ses collègues[81].

C'est à ce moment que les difficultés du leadership deviennent insurmontables. Il est rare qu'un sénateur accepte qu'un UCA supprime toute possibilité d'action de sa part. En conséquence, dans les faits, les UCA ne peuvent jamais empêcher un sénateur d'altérer en profondeur un texte débattu en séance plénière, ne serait-ce que parce que la plupart des UCA contemporains sont limités. Ils ne couvrent en effet qu'une partie du texte débattu. Les sénateurs retrouvent donc plus ou moins leur pleine et entière liberté procédurale sur certains passages, parfois même l'intégralité de leurs prérogatives. Malgré les efforts des *Leaders*, les UCA ne remettent pas en cause le fait cardinal du Sénat : ses séances plénières répondent aux règles les plus laxistes de toutes les assemblées occidentales[82]. La liberté sénatoriale pour les débats pléniers est double. Elle recouvre à la fois le droit d'amender et de s'exprimer. Dans les deux cas, elle est légitimée comme un droit fondamental de la minorité.

En premier lieu, les procédures d'amendement sont ouvertes. Chaque élu peut en proposer (*file*) autant qu'il veut sur n'importe quel point et à n'importe quel moment. Il n'y a aucune règle sur la « pertinence » (*germaneness*) de l'amendement par rapport à la discussion générale[83]. Un sénateur peut inclure dans la loi débattue un autre texte de loi sans aucune relation,

---

81. Comme à la Chambre des Représentants, un quorum est supposé présent jusqu'à ce qu'un membre suggère autrement. Le président de séance doit alors procéder à l'appel nominal (*roll call*). La vérification du quorum est plus fréquente au Sénat qu'à la chambre basse, car il est utilisé comme un moyen de gagner du temps, une ressource politique essentielle. Si l'absence d'un quorum est constatée, le Sénat peut soit ajourner ses travaux soit battre le rappel des sénateurs.

82. Le Sénat est aussi surprenant sur un autre plan, celui de son absence de sophistication technologique : à l'inverse de la Chambre des Représentants, les votes par appel nominal (*roll call*) s'y font toujours sans machine électronique.

83. Dans les règles sénatoriales, le sens de « germane » (pertinence) est beaucoup plus strict que la simple « relevancy » (adéquation). Ce dernier terme est aussi utilisé dans certains UCA, notamment depuis le milieu des années quatre-vingt, et il est ainsi défini dans le manuel procédural du Sénat : « Lorsqu'un UCA exige l'adéquation *(relevancy)* des amendements, cette condition porte sur le seul sujet, ce qui la rend plus globale que la pertinence *(germaneness)* » (*when relevancy of amendments is required by unanimous consent agreement, that test is broader than the germaneness test as it is a subject matter test*). Cité in Floyd Riddick, Alan Frumin, *Senate Procedures: Precedents and Practices*, Washington DC, Government Printing Office, 1992, p. 1362-1363. Notons dès à présent que les lois de finance (*appropriation bills*) et la procédure dite de réconciliation sont protégées par une obligation d'amendements « pertinents » (*germane).*

une possibilité qui est bien entendu hors d'atteinte pour un représentant. Un sénateur peut en toute tranquillité modifier le débat en cours, le décentrer sur un sujet différent, et ainsi bouleverser tout UCA, même le plus méticuleusement élaboré par le Leadership. Il est donc tout à fait envisageable pour le parti minoritaire de faire passer de cette façon son propre agenda. Les sénateurs ont aussi la capacité de modifier ou de retirer leur(s) amendement(s) sans en référer à qui que ce soit, à moins que le Sénat n'ait déjà voté dessus.

Que peut faire le *Leader* pour tarir le flot potentiel d'amendements ? Un UCA peut contenir des dispositions qui encadrent leur dépôt. Mais comme jamais tous les sénateurs n'accepteront de renier leur pouvoir d'amendement, il y aura toujours des brèches. C'est pourquoi le *Majority Leader* peut utiliser une tactique préventive pour empêcher les sénateurs d'offrir des amendements supplémentaires. La pratique est dite « filling the [amendment] tree » – ce qui véhicule l'image de la décoration d'un arbre (de Noël) avec différents ornements[84] – et fut surtout employée avec zèle par le républicain du Mississippi Trent Lott (1996-2001) puis par son successeur du Tennessee Bill Frist (2003-2007). Son premier emploi systémique par le *Majority Leader*, s'appuyant sur sa prise de parole prioritaire (*right of first recognition*) fut reçu comme un choc par les Démocrates. Lors du 106e Congrès de 1998-2000, Lott y eut recours huit fois, soit plus que pour n'importe quel autre Congrès précédent. Après la tension de 2003-05 sur les nominations, Bill Frist renoua avec la tactique à la fin du 108e Congrès. Il la pratiqua six fois pendant le Congrès suivant. L'année 2006 fut non seulement celle du retour des Démocrates mais aussi la date de leur adoption de la

84. « L'arbre » en question est en fait le diagramme général (*chart*) contenu dans les volumes de précédents de la chambre haute (F. Riddick, A. Frumin, *ibidem*). Il illustre les possibilités d'amendement pour un texte à un moment donné du débat. Il y a quatre diagrammes, du plus simple au plus complexe. Les « motion to insert » (insertion) sont classées dans le premier (3 maximum) ; une « motion to strike » (suppression) dans le deuxième (5 maximum) ; une « motion to strike and insert » (suppression & insertion) dans le troisième (5 maximum) ; et enfin, une nouvelle rédaction (*substitute*) est classée dans le quatrième (11 maximum). La Chambre des Représentants fonctionne dans les faits avec un seul diagramme. Comme la Chambre des Représentants, le Sénat distingue entre types d'amendements (*perfecting/substitute*), entre degrés (*first-degree/second degree*), et entre formats (*motions to strike, to insert, to strike and insert*). Les « substitute » sont des « motions to strike and insert » alors que les amendements dits « perfecting » sont soit des « motion to strike » soit des « motions to insert ». La distinction entre premier et second degrés sépare les amendements qui portent sur le texte considéré (*first degree*) ou sur un amendement déjà déposé (*second degree*).

pratique : Harry Reid l'utilisa au total 95 fois en huit ans de leadership[85]. La manœuvre repose sur la mode de considération des amendements lors de la discussion générale. Lors du débat plénier, chaque article du texte est examiné l'un après l'autre et les conditions qui gouvernent le dépôt d'amendements pour chacun de ces articles varient en fonction du type d'amendement offert. Si le nombre d'amendements déposés (*filed*) par les sénateurs demeure illimité, ceux qui sont considérés en séance (*pending*) doivent être présentés (*called up*) à l'ensemble des membres du Sénat. Or, seul un nombre limité d'amendements peut être considéré (*pending*) sur un même article en séance : c'est ce qu'illustre la métaphore de l'« arbre » et de ses branches. Les différents diagrammes qui résument les types d'amendements portent sur les seuls amendements considérés (*pending*) à propos de l'article débattu à ce moment-là[86].

Cette contrainte pour les élus est une opportunité pour le *Majority Leader*. Il peut en effet prendre l'initiative de déposer lui-même, et selon un certain ordre, ses propres amendements, bloquant dans les faits le dépôt d'autres amendements par ses collègues. Le plus souvent, cette tactique est immédiatement suivie du dépôt, toujours par le *Leader* grâce à sa prise de parole prioritaire, d'une motion de *cloture* afin de mettre un terme aux débats et de passer au vote. Une telle tactique est un coup de force pur et simple. Elle est controversée et donc risquée. Les répercussions contre le *Leader*, notamment dans la négociation de futurs UCA, peuvent être rédhibitoires. Tout comme pour les *holds* ou le *filibuster*, le *Majority Leader* agit à ses risques et périls en forçant la main de ses collègues. La préemption de leur droit d'amendement peut se retourner contre lui à la prochaine occasion. Un *Majority Leader* a plutôt intérêt à investir toute son énergie dans la définition préalable d'un UCA plus flexible sur le dépôt d'amendements. Si ce n'est pas le cas, ou si l'accord n'est que partiel, le *Majority Leader* risque de perdre une grande part de son capital politique à jouer la confrontation avec ses collègues.

En second lieu, les règles de la chambre interdisent d'interrompre un sénateur qui a la parole. C'est le point de départ du *filibuster*[87] : chaque élu

85. Manu Raju, *Politico*, 30 juillet 2015, « Mitch McConnell Employs Harry Reid's Hardball Tactic » : http://www.politico.com/story/2015/07/mitch-mcconnell-harry-reid-hardball-tactic-120801.html (consulté en juillet 2015). L'article est basé sur un rapport du *Congressional Research Service*, disponible ici : https://www.fas.org/sgp/crs/misc/IN10329.pdf (consulté en juillet 2015).

86. Voir S. Smith, *The Senate Syndrome*, *op. cit.*, p. 180-181.

87. Qui n'est pas mentionné en tant que tel dans les règles sénatoriales. Le *filibuster* découle de la seule règle 19 qui permet à un sénateur, une fois qu'il est reconnu par le président de séance, de parler jusqu'à ce qu'il cesse volontairement de le faire. Dans la

peut en effet parler sans s'arrêter – mais en restant à son pupitre et sans se déplacer – sur n'importe quel sujet. Ce faisant, il rend impossible de procéder à un vote. La routinisation de sa menace – les *holds* – est telle que W. Oleszek peut écrire que « [l]e filibuster imprègne à peu près l'ensemble du processus sénatorial de décision »[88]. L'arme du *filibuster*, qui tend à être brandie en fin de session pour en maximiser les effets, est d'autant plus efficace qu'elle ne se limite pas une simple tactique d'obstruction. Un texte qui fait l'objet d'une menace de *filibuster*, voire d'une flibuste en bonne et due forme, risque non seulement d'être retiré de l'agenda de la séance plénière, mais aussi de ne plus être présenté par les *Leaders*. Aucun *Majority Leader* ne prendra deux fois le risque de déclencher une telle réaction, à moins que le contexte plus général (pressions de la Présidence, réactions de l'opinion publique, remous au sein de sa majorité) ne le pousse à tenter à nouveau de présenter le texte. En règle générale, un *filibuster*, quelle que soit son origine, n'en demeure pas moins un aveu d'échec pour le leadership.

Le seul recours du *Majority Leader* est de rassembler une majorité extraordinaire de soixante élus afin d'adopter une motion de *cloture* (*cloture vote*) qui seule permet de mettre un terme au *filibuster* et de procéder à un vote final (Règle 22)[89]. Or dans le contexte du Sénat individualiste, une telle majorité est presque impossible à rassembler. Les derniers Congrès où un parti avait à lui seul une majorité de soixante élus étaient les 88e et 89e entre 1963 et 1967. De nos jours, les majorités sont trop étroites – jamais plus de 55 élus – et le débauchage de quelques élus du camp adverse devient de plus en plus difficile dans un contexte où l'écart idéologique entre Démocrates et Républicains ne cesse de croître. Dans ces conditions, le *filibuster* est une arme formidable pour exiger des concessions. C'est le principal outil des sénateurs pour s'assurer qu'une négociation ne tourne jamais à leur désavantage. Le *Majority Leader* n'est pourtant pas dépourvu face à la flibuste. Ainsi, le nombre de motions de *cloture* a explosé. Lors du 113e Congrès, 253

section 1(a) de cette règle 19, il est spécifié : « Aucun sénateur ne sera interrompu par un autre au cours du débat sans son consentement » (*No Senator shall interrupt another Senator in debate without his consent*). Cette simple phrase est la base légale du *filibuster*.

88. W.J. Oleszek, *Congressional Procedures*, *op. cit.*, p. 273 : « The filibuster permeates virtually all senatorial decision making ».

89. La Règle 22 explique que la pétition de *cloture* doit être signée par seize sénateurs et présentée au président de séance. Le vote sur la pétition a lieu deux jours plus tard (le vote de *cloture* est donc possible pendant le *filibuster*). Depuis 1975, il est nécessaire d'obtenir une majorité de 3/5e de l'ensemble des sénateurs – soit soixante élus – pour que la *cloture* soit adoptée. La règle 22 stipule alors qu'il y a trente heures de débat supplémentaire où les interventions sénatoriales sont limitées et les amendements encadrés (obligation de « pertinence » — *germaneness*).

d'entre elles furent déposées et 187 furent adoptées. Le nombre de motions a d'un seul coup doublé par rapport au Congrès précédent. Auparavant, le nombre avait déjà bondi lors du 110e Congrès (2006-08), avec 139 tentatives, alors qu'il n'y en eut que 68 lors du 109e Congrès (2004-2006), soit un chiffre identique à ce qui se pratiquait dix ans plus tôt (69 lors du 105e Congrès). Plus on remonte dans le temps plus le nombre de motions de *cloture* baisse : 41 pour le 99e Congrès de 1984-86 ; 39 pour le 94e (1974-1976) ; et 4 pour le 88e (1962-1964). Les chiffres du site officiel du Sénat, qui remontent jusqu'en 1917, date d'adoption de la règle 22, indiquent même des Congrès sans aucun vote de *cloture*, par exemple sous le *New Deal*, à la fin des années quarante et dans les années cinquante[90]. Le *Majority Leader* a aussi d'autres armes que les UCA ou un vote de *cloture* à sa disposition pour limiter le débat. Certains textes ont un statut à part, défini par la Loi, qui les immunise contre l'obstruction. C'est par exemple le cas des mesures budgétaires. Ainsi le *Congressional and Impoundment Control Act* (1974) impose des restrictions à la discussion générale en limitant tout débat à deux ou dix heures selon les dispositions budgétaires considérées. Pour les autres types de texte, le *Majority Leader* – comme n'importe quel sénateur – a surtout la possibilité de déposer une « motion de retrait » (*motion to table*) qui permet d'arrêter le débat sur un texte en le retirant purement et simplement de toute considération par la chambre sans risque de *filibuster* car cette motion ne peut être débattue[91]. Généralement cette motion est utilisée pour éliminer un ou plusieurs amendements lors de la discussion. Elle n'est bien sûr pas utilisée pour l'ensemble du texte, car cela reviendrait à arrêter la procédure législative et serait un aveu d'échec cinglant.

Le débat en séance plénière est donc parsemé d'embûches tout en étant le principal lieu de décision de l'institution sénatoriale. Les possibilités d'action de la minorité sont sans commune mesure avec celles de la Chambre des Représentants, non seulement à cause des règles explicites, mais surtout à cause de ce que les règles ne prévoient pas. Le silence réglementaire est une

90. Le nombre de *clotures* déposées (*filed*), sujettes à un vote (*voted*) et réussies (*invoked*) est disponible ici : http://www.senate.gov/pagelayout/reference/clôture _motions/clôtureCounts.htm (consulté en juillet 2015). Pour les observateurs, le nombre de dépôts de *cloture* est un indicateur de la montée des pratiques dilatoires comme le *filibuster*. Reste que cet indicateur est superficiel car il ne tient pas compte des effets de la flibuste avant d'en arriver à un vote de *cloture*.

91. Notons qu'en anglais britannique, dans le cadre des débats au Parlement, la « motion to table » a un sens inverse : au lieu d'écarter un amendement, il s'agit de le présenter devant la chambre. C'est une confirmation inhabituelle de l'adage attribué à Churchill selon lequel les États-Unis et la Grande-Bretagne sont séparés par un langage commun (*two nations divided by a common language*).

ressource politique, voire l'essence même du pouvoir individuel des sénateurs. C'est ainsi que la pratique des *holds* a pu se développer, et c'est pour la même raison que le *filibuster* est au cœur de l'activité sénatoriale. Le déroulement de la séance plénière n'observe jamais les règles prévues. Il est défini en amont par de simples discussions privées entre sénateurs – notamment dans la définition des UCA – alors que la Chambre des Représentants opère dans le cadre de la procédure officielle adoptée par la commission du Règlement. On comprend mieux alors cette opinion anonyme d'un sénateur : « Les règlements ne sont jamais respectés dans cette institution. Ils n'existent que pour être violés. Nous sommes nous-mêmes la loi. À mon sens, il importe peu que nous ayons un code réglementaire ou non »[92].

92. Cité in W.J. Oleszek, *Congressional Procedures*, *op. cit.*, p. 243 : « Rules are never observed in this body. They are only made to be broken. We are a law unto ourselves, and it is entirely immaterial in my judgment whether we have a code of rules or not ».

L'INTERNALISATION DES *CHECKS AND BALANCES*

Parler du Congrès au singulier est une erreur grossière d'appréciation qui sous-estime la complexité de l'institution. Trop souvent, les observateurs font des commentaires sur « le » Congrès en oubliant de faire toute distinction entre les deux chambres. À leurs yeux, « le » Congrès semble en fait réduit à la Chambre des Représentants – dont sont d'ailleurs tirés l'écrasante majorité des exemples dans la plupart des cas – et le Sénat est considéré comme un simple dérivé, une variation de la norme législative telle que représentée par la chambre basse. Or le bicamérisme est une réalité bien vivante qui ne donne aucun signe d'essoufflements. Sous l'influence de la polarisation grandissante, les deux chambres se sont engagées dans un processus de différenciation interne qui est visible au quotidien. À la discipline majoritaire de la Chambre des Représentants répond l'individualisme procédural du Sénat. Ce distinguo se répercute sur les structures traditionnelles qui visent à pallier le problème d'action collective du Congrès, c'est-à-dire les commissions et les partis. La Chambre basse possède des *Caucus* organisés qui encadrent les travaux de commissions elles-mêmes dotés d'une expertise indéniable. À la chambre haute, en revanche, les groupes partisans sont plus faibles, tout comme les commissions, car les sénateurs ont préservé leur indépendance individuelle et l'exercent en priorité lors des séances plénières.

Dès lors, les relations entre les deux chambres n'ont rien de facile. La productivité législative indique à quel point le Sénat est un véritable goulot d'étranglement. Lors du dernier Congrès où les chambres avaient la même majorité – le 111e entre 2008 et 2010 – la Chambre des Représentants proposa 6677 textes (soit 17 par membre) et en adopta 1101 ; le Sénat, lui, en proposa 3738 et n'en adopta que 556. En chiffres bruts, l'activité législative sénatoriale fut donc moitié moindre que celle de la Chambre des Représentants[1]. La situation ne change guère avec un Congrès divisé comme

1. Ces chiffres indiquent en revanche que les sénateurs sont plus actifs que les représentants avec une moyenne entre 2008 et 2010 de 37,4 textes par membre. Les données sont accessibles sur le site des *Vital Statistics on Congress* : http://www.brookings.edu/

le 113e (2012-14) : le nombre de textes proposé à la Chambre des Représentants – 3809 – fut là aussi le double du chiffre sénatorial – 1894[2]. Dans ces conditions, le Sénat est considéré avec la plus grande réticence, non seulement au sein de l'Exécutif mais surtout à la Chambre des Représentants. Une anecdote qui circule sur *Capitol Hill*, sans doute apocryphe mais maintes fois citée, est assez révélatrice à cet égard. Un jeune élu démocrate de la Chambre aurait parlé avec un collègue plus ancien des Républicains comme étant « l'ennemi », et l'élu senior de répondre « jeune homme, les Républicains sont l'opposition. L'ennemi, c'est le Sénat »[3]. Du point de vue des membres de la chambre basse en effet, ce sont eux qui représentent la démocratie, c'est-à-dire la volonté de la majorité, et qui en tirent leur légitimité, alors que le Sénat, chambre des États paralysée par la prégnance des procédures minoritaires serait le lieu où la volonté populaire est muselée. Quant aux sénateurs, ils considèrent avec une certaine commisération cette chambre basse qui s'est « parlementarisée » au point de traiter ses membres comme de vulgaires pions alors que les pouvoirs individuels d'un sénateur sont tels qu'il peut bloquer la procédure législative et traiter parfois d'égal à égal avec le président lui-même. Ils souligneront alors volontiers que bien des représentants désirent passer au Sénat mais que le parcours en sens inverse ne se fait pas[4].

Tout ceci indique que la polarisation a redonné un contenu à l'objectif initial des Pères Fondateurs, celui de loger au cœur même du pouvoir législa-

---

~/media/Research/Files/Reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein/Vital-Statistics-Chapter-6--Legislative-Productivity-in-Congress-and-Workload_UPDATE.pdf?la=en (consulté en juillet 2015).

2. *Ibidem*. Néanmoins, le 113e Congrès fut aussi marqué par un plus grand nombre de lois adoptées par le Sénat – 356 – qu'à la Chambre des Représentants – 223. Les chiffres bruts nuancent donc le constat selon lequel la haute assemblée est un cimetière législatif. Mais ce fait lui-même doit aussi être nuancé : beaucoup de lois sont purement cérémonielles, symboliques ou routinières. Or le blocage sénatorial s'exerce en priorité sur les textes visibles et controversés. Le *Congressional Quarterly* propose un classement des types de loi, mais l'accès en est réservé aux abonnés. Il existe une compilation des lois les plus importantes votées par le Congrès : Stephen W. Stathis, *Landmark Legislation, 1774-2002*, Washington DC, CQ Press, 2002.

3. William A Gaston cite cette anecdote et son contexte dans une note publiée par la *Brookings* : « Can a Polarized American Party System be "Healthy"? », *Issues in Governance Studies*, no 34, avril 2010. Disponible à : http://www.brookings.edu/papers/2010/04_polarization_galston.aspx (consulté en juillet 2012).

4. À ma connaissance, il n'y a qu'une seule exception : Claude Pepper, un démocrate de gauche, fut sénateur de Floride de 1936 à 1950 puis, battu au Sénat, revint au Congrès comme représentant de Floride de 1962 jusqu'à sa mort en 1989.

tif l'essence des *checks and balances*. Les « freins et contrepoids » devaient d'abord s'exercer entre les deux assemblées, avant de se déployer entre les différents pouvoirs et les niveaux de gouvernement. Cette intuition fondatrice en 1787 est remise au goût du jour au fur et à mesure que la polarisation partisane s'inscrit dans le paysage politique national. La rationalisation majoritaire de la chambre basse et l'individualisme sénatorial ne choqueraient pas forcément les Pères Fondateurs. Tous deux correspondent en effet aux préjugés des *Framers* qui étaient convaincus que la Chambre des Représentants représenterait « le peuple » et que le Sénat serait un cénacle d'élus indépendants des pressions majoritaires. De même, l'ancrage local des représentants et la visibilité nationale des sénateurs renouent là aussi avec les conceptions initiales au moment de la fondation. Le paradoxe est donc évident : le renforcement des partis politiques – des « factions » pour reprendre le terme privilégié à la fin du XVIII[e] siècle – a reformulé les dynamiques internes aux deux chambres dans un sens assez conforme aux attentes des fondateurs. Autrement dit, des moyens non-madisoniens permettent de faire vivre les idées de Madison. Les conséquences de la polarisation dans les deux chambres furent de créer ce qui était souhaité par les fédéralistes de 1787 : un Législatif au sein duquel s'affrontent une chambre majoritaire et une chambre individualisée. Il est donc simpliste d'opposer, comme le font, avec tant d'autres, T. Mann et Norm Ornstein, la mécanique harmonieuse des Pères Fondateurs d'une part, et le « tribalisme » partisan résultant de la polarisation d'autre part[5]. Celle-ci n'est pas le mal absolu qu'ils semblent décrire. Elle redonne au contraire toute leur place aux conceptions fondatrices du bicamérisme. Elle permet en particulier de renforcer le rôle du Sénat dans la dynamique nationale des pouvoirs comme le principal organe de contrôle des activités de l'Exécutif. La diffusion des procédures minoritaires en son sein pour le plus grand bénéfice de cent entrepreneurs politiques bénéficiant d'une autonomie électorale & financière démultiplie les pressions sur l'Exécutif. La polarisation a ainsi concentré au Sénat l'exercice des contrôles *a priori* qui pèsent sur la Présidence. La chambre haute polarisée est ainsi à même de faire vivre ses compétences institutionnelles.

La réévaluation de la polarisation partisane que nous suggérons ici ne signifie pas pour autant qu'elle constitue un bien positif. Il est indéniable qu'elle accroît de façon spectaculaire les coûts du fonctionnement des institutions nationales. Les tensions au sein du bicamérisme que nous avons évoquées dans ce chapitre l'ont illustré à plusieurs reprises. Qu'en est-il au niveau des relations entre les pouvoirs ? Il convient maintenant de déplacer

5. T. Mann, N. Ornstein, *The Broken Branch*, *op. cit.* Ils ont récidivé avec *It's Even Worse Than It Looks. How the American Constitutional System Collided With the New Politics of Extremism*, New York, Basic Books, 2012.

notre analyse vers les rapports entre les pouvoirs, afin de cerner l'impact de la polarisation sur les *checks and balances* externes, c'est-à-dire les liens du Congrès et de la Présidence, en mettant l'accent sur un Sénat qui semble être le véritable pivot des institutions nationales.

Troisième partie

La permanence du syndrome wilsonien

Si la polarisation redonne un contenu politique au bicamérisme, qu'en est-il de ses conséquences institutionnelles plus larges ? Bien souvent, les commentaires sont orientés vers le pessimisme le plus sombre. La polarisation est décriée comme incompatible avec le système des *checks and balances*. Les États-Unis sont dès lors un « pays ingouvernable »[1] qui n'est même plus capable de se doter d'un budget sans déchaîner les passions. La situation semble d'autant plus difficile que les blocages endémiques ne sont qu'une des conséquences de la polarisation. Celle-ci va aussi de pair avec l'absence radicale de popularité du Congrès. Les taux d'opinion positive du Congrès ont chuté au fur et à mesure que montait la polarisation de ses membres. En 1974, au moment de l'arrivée de la majorité démocrate des « Watergate Babies », 30 % des sondés par *Gallup* déclaraient être satisfaits du Congrès, mais ils n'étaient plus que 19 % en 1979. En 1994, avec le passage historique du Congrès aux Républicains, le taux d'approbation était à 24 % pour chuter à nouveau à 20 % un an plus tard. Le taux remonta par la suite mais entama une chute vertigineuse à partir de 2002, qui s'enraya brièvement avec l'arrivée des Démocrates en 2006 et lors du 111e Congrès de 2008, mais qui repartit à la baisse à partir de 2010 avec le retour des Républicains[2]. À ce tableau peu enthousiasmant, il faut rajouter un taux d'abstention aux *midterms* qui oscille entre 60 % et 70 % et qui va s'aggravant. Même en tenant compte des spécificités américaines de calcul de l'abstention, il est indéniable que la tendance est préoccupante. Seulement un tiers des électeurs se déplacèrent pour voter en 2014 – 35,9 % pour être précis – soit le niveau le plus faible depuis 1922[3]. Jusqu'à présent, cette anémie était étudiée surtout pour ses conséquences sur le faible renouvellement des élus. Il ne fait pas de doute qu'elle y contribue et qu'elle permette ainsi d'expliquer que le même candidat soit réélu pendant plus de dix ans en moyenne, alors que les électeurs

1. Corine Lesnes, « Les États-Unis, un pays ingouvernable ? », *Le Monde*, 23 novembre 2011. Disponible à : http://www.lemonde.fr/ameriques/article/2011/11/13/les-etats-unis-un-pays-ingouvernable_1602093_3222.html (consulté en juillet 2012).

2. Les chiffres sont disponibles sur le site de *Gallup* : http://www.gallup.com/poll/1600/congress-public.aspx (consulté en juillet 2015).

3. Les chiffres sont disponibles sur le site *United States Elections Project* : http://www.electproject.org/national-1789-present (consulté en juillet 2015). À titre de comparaison, la participation moyenne aux *midterms* (hors cycle présidentiel) est en règle générale autour de 40 % depuis la Seconde Guerre mondiale. Elle dépassait souvent les 70 % à la fin du XIXe siècle. Rappelons enfin que le taux d'abstention aux États-Unis est calculé en fonction de la population en âge de voter et non des inscrits, comme en France. Ce mode de calcul tend à gonfler le chiffre de l'abstention par rapport à la France.

déclarent ne pas approuver le fonctionnement du Congrès[4]. Mais un cap est peut-être sur le point d'être franchi. En juillet 2014, un sondage *Washington Post/ABC News* indiquait que pour la première fois une majorité d'Américains désapprouvaient leurs propres élus au Congrès[5]. La spirale descendante de l'institution est-elle en train d'emporter des élus jusqu'alors à l'abri dans leur circonscription ? Les *midterms* ayant déjà une pente naturelle qui les prédispose à exprimer un mécontentement de l'électorat[6], cette dernière évolution risque, si elle se confirme, d'accentuer les manifestations de ras-le-bol. L'effondrement du Congrès aux yeux du public est tel que cela ne manque pas d'avoir des conséquences en termes de production des politiques publiques. Comme l'a montré la réception de la réforme de l'assurance-maladie en 2009-2010, les Américains sont soupçonneux vis-à-vis de tout ce que produit leur Congrès, y compris une loi qui traitait enfin d'un problème hérité des années trente.

Dans ces conditions, il est inévitable que le Congrès soit en situation de relative faiblesse par rapport à la Présidence. La polarisation actuelle est un bien piètre équivalent au précédent de la fin du XIX^e^ siècle. Les partis d'alors étaient bien implantés dans le corps social et pouvaient assurer une mobilisation record de l'électorat. Cette remarquable capacité d'action avait comme conséquence institutionnelle bien naturelle de nourrir la légitimité démocratique du Congrès. La participation électorale élevée confirmait le statut central du Congrès. À l'inverse, l'atonie électorale contemporaine assèche la légitimité du Congrès. Même si les majorités républicaines des 112^e^, 113^e^ et 114^e^ Congrès se sont posées sans hésiter en adversaires résolues de l'administration, Obama se savait en position de force. La Présidence impériale se nourrit en effet de son assise populaire[7]. Dès lors, le président a beau jeu de souligner qu'il parle pour la nation, face à un Congrès dont la légitimité populaire se réduit comme peau de chagrin.

---

4. R. Fenno, *Home Style*, *op. cit.*, p. 168 (*candidates run for Congress by running against it*). Ce paradoxe est connu au point d'être désigné du nom de son auteur, « paradoxe de Fenno ». Voir aussi sur ce thème Glenn R. Parker, Roger H. Davidson, « Why Do Americans Love Their Congressmen So Much More Than Their Congress ? », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 4, n° 1, février 1979, p. 53-61.

5. Le sondage est disponible ici : http://apps.washingtonpost.com/g/page/politics/approve-of-your-congress-member-post-abc-poll-july-27-aug-3-2014/1235/ (consulté en juillet 2015).

6. Andrew E. Busch, *Horses in Midstream : US Midterm Elections and Their Consequences, 1894-1998*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1999.

7. Sid Milkis, *The President and Parties*, *op. cit.* ; M. Crinson, B. Ginsberg, *Presidential Power*, *op. cit.*, p. 28-41.

Ainsi, la polarisation actuelle ne contribue pas à rehausser le statut du Congrès vis-à-vis du public. Elle en véhicule une image désastreuse aux conséquences démocratiques qui le sont tout autant. Le rapport vertical entre les électeurs et l'institution souffre de la dynamique polarisante. En revanche, nous aimerions souligner que l'impact de la polarisation dans le rapport horizontal entre les institutions présente un bilan plus nuancé. Comme nous l'avons vu en conclusion de la partie précédente, la polarisation a réactivé les *checks and balances* internes au Législatif en accroissant en même temps le rôle central du Sénat dans le contrôle de l'Exécutif. Nous aimerions maintenant approfondir ce constat en montrant que la polarisation est aussi une ressource dans l'affrontement inhérent à la relation Congrès & Présidence.

L'argument le plus commun des critiques de la polarisation est d'en faire un facteur de blocage de la gouvernance, surtout en cas de « cohabitation » (*divided government*), et un facteur de soumission à l'Exécutif en cas d'alignement (*unified government*). Or cette perspective néglige trop le bicamérisme, ce qui la conduit à ce jugement bien sévère où la polarisation n'est ni plus ni moins que le certificat de décès des institutions nationales, puisque le choix institutionnel se réduit à paralysie ou à absence de contrôle. Or le bicamérisme tempère ce constat. La polarisation ayant eu des effets opposés dans les deux chambres, le blocage en situation de « cohabitation » ne peut être complet à la chambre haute, réticente à toute discipline partisane collective. C'est ainsi que lors du 104e Congrès de 1994-96, le *Majority Leader* Bob Dole fut beaucoup plus modéré que le *Speaker* Newt Gingrich à la chambre basse. Alors que la Chambre des Représentants adopta en trois mois les dix mesures du *Contrat avec l'Amérique*, le Sénat n'en avait adopté que trois à la fin de 1995 et l'important projet d'un amendement à la Constitution pour rendre obligatoire l'équilibre budgétaire y avait été enterré. C'est aussi au Sénat que les compromis furent établis sur la réforme de l'aide sociale (*welfare*) en 1996. Lors du 110e Congrès démocrate (2006-2008), le Sénat posa les bases de la réforme du *Foreign Intelligence Surveillance Act* de 1978, qui fut faite en 2008, et élabora un accord rapide pour l'adoption de l'aide aux banques en 2008, le *Troubled Asset Relief Program* (TARP). Là aussi le Sénat fut capable de jouer la carte de la conciliation entre la chambre basse, où Nancy Pelosi multipliait les initiatives, et le président G.W. Bush, qui était prêt à exercer son veto. À l'inverse, la docilité du Congrès en situation d'alignement partisan apparaît très exagérée en tenant compte des spécificités de la chambre haute. Les majorités républicaines des 108e et 109e Congrès (2002-2006) furent incapables d'enrayer la guerre procédurale menée par les Démocrates à propos des nominations présidentielles, pas plus qu'elles ne purent empêcher des commissions d'enquête d'exposer les erreurs et les mensonges de l'administration dans la guerre en Irak puis dans la lutte contre le terrorisme. De même, les majorités

démocrates du 111e Congrès durent négocier pied-à-pied avec les Républicains de la chambre haute et ne purent faire adopter qu'une version édulcorée de leur réforme de l'assurance-maladie. Ainsi, la prise en compte des effets différenciés de la polarisation dans la dynamique bicamérale permet de nuancer le dualisme qui voudrait que la polarisation aboutisse soit à une absence de tout contrôle soit à un blocage généralisé. L'individualisme proverbial au Sénat facilite le compromis en situation de « cohabitation » et préserve le contrôle de l'Exécutif en cas d'alignement partisan.

Le Sénat agit donc comme un véritable contre-pouvoir dans la dynamique institutionnelle des États-Unis. La discipline partisane y restant évanescente, le Sénat freine les ardeurs de la Chambre des Représentants tout en imposant un contrôle à l'Exécutif. L'individualisme de chacun des cent sénateurs fait vivre les compétences de la chambre haute. Il garantit son identité d'incarnation institutionnelle des « freins & contrepoids ». Comment s'est-elle créée et comment a-t-elle évolué ? Quels sont les coûts et les limites de son exercice ?

LA PLUS GRANDE ASSEMBLÉE DÉLIBÉRATIVE AU MONDE ?

La liberté des débats est la marque de fabrique de la chambre haute depuis le milieu du XIX^e^ siècle. Que ce soit pour la critiquer ou l'aduler, cette liberté sénatoriale imprègne les représentations actuelles, non seulement au sein de l'opinion publique et des observateurs, mais aussi des élites politiques. Le sénateur Robert Byrd (1917-2010), un démocrate de la Virginie Occidentale profondément attaché à l'identité institutionnelle du Sénat et à ses traditions, déclarait ainsi en 1993 : « Ce qui fait du Sénat des États-Unis une chambre haute unique au monde est la capacité qu'il donne à ses membres de parler sans restrictions. Et la protection des minorités a parfois été un très grand avantage pour une nation. Il y a plusieurs cas où de grandes causes dans l'histoire mondiale ont d'abord été soutenues par une minorité. Et il a été démontré à plusieurs reprises que la minorité peut avoir raison. C'est donc un des éléments les plus importants pour les libertés du peuple. Tant que le peuple dispose d'un forum où ses représentants peuvent parler sans restrictions, les libertés du peuple seront protégées »[1]. Si Socrate avait

1. Cet extrait du *Congress Daily* (10 novembre 1993) est cité in W. Oleszek, *Congressional Procedures*, *op. cit.*, p. 273 : « One of the things that makes the United States Senate the unique upper body that it is is the ability to talk at great length. And there have come times when the protection of a minority is highly beneficial to a nation. Many of the great causes in the history of the world were at first only supported by a minority. And it's been shown time and time again that the minority can be right. So this is one of the things that's so important to the liberties of the people. As long as a people have a forum in which members can speak at length, the people's liberties will be safe ». Le sénateur Robert C. Byrd, qui fut *Majority Leader* à deux reprises (1976-1980 puis 1986-88), s'était imposé de son vivant comme le principal défenseur de l'institution sénatoriale. Entre 1989 et 1995, il a fait publier par le *Gouvernment Printing Office* quatre volumes sur le Sénat : *The Senate, 1789-1989. Adresses on the History of the United States Senate* (1989) ; *The Senate, 1789-1989. Adresses on the History of the United States Senate* (1991) ; *The Senate, 1789-1989. Historical Statistics, 1789-1992* (1993) ; *The Senate, 1789-1989. Classic Speeches, 1830-1993* (1995).

été un sénateur, une majorité d'Athéniens n'aurait pas pu le condamner à boire la ciguë… Dans ces conditions, il paraît bien sûr difficile de trouver quoi que ce soit à redire contre une institution qui protège la voix minoritaire, toujours plus ou moins consciemment assimilée à un groupe faible et appelant la protection. Dès lors, le Sénat est bien une institution unique car nulle part ailleurs dans le monde on ne trouve une telle ouverture des débats et des règles aussi favorables à l'autonomie de chaque sénateur. Le discours nationaliste américain n'y verra qu'une preuve de plus du fameux exceptionnalisme des États-Unis. Mais ladite exception est surtout le résultat d'une série de hasards historiques dont l'effet cumulé a abouti à l'institution que nous connaissons de nos jours. Personne ne l'a pensée, désirée et construite. Comme l'écrivent S. Binder et S. Smith, le Sénat « traditionnel », celui qui émerge au milieu du XIX[e] siècle, est bien différent du Sénat « originel » prévu par les Pères Fondateurs[2].

La genèse du sénat traditionnel

C'est un point historique qui est volontiers mis de côté par les thuriféraires des libertés sénatoriales : les Pères Fondateurs n'ont pas créé le *filibuster* ; ils n'ont pas plus expliqué que les procédures minoritaires étaient une protection nécessaire à la démocratie. Si l'on veut bien mettre de côté le fait que les fondateurs avaient des opinions assez diverses sur ce que devait être la chambre haute, il y a au moins un point sur lequel leur accord était incontestable : le Sénat, tout comme la Chambre des Représentants d'ailleurs, ne devait surtout pas renouer avec le Congrès de la Confédération, en particulier dans ses procédures de décision. En effet, le Congrès des Articles de la Confédération (1781) rendait obligatoires des majorités extraordinaires pour la plupart des décisions, même les plus courantes. Par exemple l'accord des deux-tiers des délégations des États (soit 9 sur les 13) était requis pour les impôts, les dépenses et l'armée. Les Articles imposaient parfois l'unanimité, comme pour les amendements.

Pour les *Framers* de 1787, il s'agissait là d'une erreur fondamentale de conception qu'il ne fallait à aucun prix reproduire. Les textes de l'époque sont tout à fait clairs et ne souffrent d'aucune ambiguïté. Dans le *Fédéraliste* 58 Madison écrit ainsi : « On a prétendu qu'on aurait dû exiger un quorum supérieur à la simple majorité, et que dans des cas particuliers, sinon dans tous, on aurait dû exiger pour la décision plus que la simple majorité du quo-

2. S. Binder, S. Smith, *Politics or Principle?*, *op. cit.*, p. 29-51.

rum. On ne peut contester que de cette disposition il ait résulté quelques avantages. Elle aurait pu constituer un nouvel appui à quelques intérêts particuliers et un nouvel obstacle aux mesures hâtives et partiales. Mais les inconvénients auraient dépassé les avantages. Dans tous les cas où la justice ou le bien commun exigent d'adopter de nouvelles lois ou des mesures d'urgence, *le principe fondamental d'un gouvernement libre serait inversé. Ce ne serait plus la majorité qui gouvernerait ; le pouvoir serait transféré à la minorité* »[3]. Sans surprise, Hamilton, le plus nationaliste du trio des auteurs du *Fédéraliste*, ne mâchait pas ses mots dans le numéro 22 qui est une attaque violente contre le fonctionnement de la Confédération. Après avoir constaté que « [l]'effet de ce système [celui du Congrès de la Confédération] est directement contraire à ce principe fondamental des gouvernements républicains, qui exige que l'avis de la majorité l'emporte », Hamilton se lance dans une description féroce de ce qu'il appelle un « poison », c'est-à-dire le fonctionnement par majorité extraordinaire : « Donner à la minorité un droit de veto sur la majorité (ce qui est toujours le cas lorsqu'on demande une majorité extraordinaire) n'est, en fait, autre chose que soumettre le vœu du plus grand nombre à celui du plus petit. [...] La nécessité de l'unanimité, ou une mesure équivalente, dans les délibérations des Assemblées publiques a été fondée sur la supposition qu'elle contribuerait à la sécurité. Mais son effet réel est d'embarrasser l'administration, de détruire l'énergie du gouvernement, et de substituer la volonté, le caprice ou les artifices d'une cabale peu nombreuse, mais turbulente ou corrompue, aux délibérations et aux décisions régulières d'une majorité légitime. [...] De là proviennent d'interminables délais, des négociations à n'en plus finir, des intrigues et des compromissions méprisables »[4]. Quant aux débats de la convention de

3. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 377 : « It has been said that more than a majority ought to have been required for a quorum ; and in particular cases, if not in all, more than a majority of a quorum for a decision. That some advantages might have resulted form such a precaution cannot be denied. It might have been an additional shield to some particular interests, and another obstacle generally to hasty and partial measures. But these considerations are outweighed by the inconveniences in the opposite scale. In all cases where justice or the general good might require new laws to be passed, or active measures to be pursued, *the fundamental principle of free government would be reversed. It would be no longer the majority that would rule: the power would be tranferred to the minority* ». Souligné par moi. Madison n'en avait pas moins exprimé ses craintes de la « tyrannie de la majorité » et de ses effets délétères sur les institutions républicaines, notamment dans les numéros 10 et 51 du *Fédéraliste*.

4. R. Scigliano, *ibidem*, p. 132-133-134 : « Its operation [the Confederation] contradicts the fundamental maxim of republican government, which requires that the sense of the majority should prevail. [...] To give a minority a negative upon the majority (which is

Philadelphie, ils sont muets sur les procédures minoritaires au Sénat. Il n'y a aucune mention du sujet nulle part pendant les délibérations. La conclusion est donc claire : la liberté d'amendements et de prise de parole si caractéristique de l'actuelle haute assemblée ne peut tout simplement pas être attribuée aux fondateurs. Ces derniers considéraient que l'action modératrice de la seconde chambre résulterait de ses caractéristiques institutionnelles (élection indirecte et durée du mandat), mais en aucun cas de ses procédures internes. La Constitution indique d'ailleurs que les chambres elles-mêmes définiront leur organisation ce qui est sans doute une preuve supplémentaire de l'absence d'intérêt des fondateurs pour ces questions[5].

Mais ce Sénat « originel », qui a peiné, comme nous l'avons vu, à trouver sa place dans la dynamique politique nationale, fut remplacé par le modèle « traditionnel » qui n'est plus défini par ses caractéristiques institutionnelles mais par ses ressources procédurales. Entre le milieu du XIX^e^ – surtout à l'occasion de l'enjeu sécessionniste – et 1917, naquît une « tradition » sénatoriale, qui non seulement réinterpréta la période de la fondation, mais qui constitue encore de nos jours le prisme qui conditionne les perceptions, négatives comme positives, du Sénat. La « tradition » sénatoriale tant vantée de Thomas H. Benton (1782-1858) à Robert Byrd (1917-2010), et notamment la protection des minorités par un artifice procédural, correspond tout à fait à la définition donnée par Eric Hobsbawm dans son ouvrage classique sur l'invention des traditions. À la différence d'une « coutume » ou d'une simple « routine », certaines « traditions » de la vie politique peuvent être un type de réaction face à l'irruption de la nouveauté – d'une crise par exemple – dont le résultat est de figer la situation et d'empêcher tout changement. Pour gérer une crise soudaine, le passé est réinventé afin

---

always the case where more than a majority is requisite to a decision), is, in its tendency, to subject the sense of the greater number to that of the lesser. [...] The necessity of unanimity in public bodies, or of something approaching towards it, has been founded upon a supposition that is to embarass the administration, to destroy the energy of the government, and to substitute the pleasure, caprice, or artifices of an insignificant, turbulent, or corrupt junto, to the regular deliberations and decision of a respectable majority. [...] Hence, tedious delays ; continual negotiation and intrigue ; contemptible compromises of the public good ».

5. La Constitution dispose en son Article 5, section 5, clause 2, que « chaque chambre pourra établir son règlement intérieur », traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1292. Cette disposition a été adoptée à l'unanimité et oralement (*voice vote*) durant la convention de Philadelphie. Voir M. Farrand, *The Records*, vol. 2, *op. cit.*, p. 246. La Constitution ne précise les procédures au sein du Législatif qu'à deux reprises : pour inscrire les « nays » et « yeas » (1/5^e^ des membres de la chambre est nécessaire) dans le compte-rendu officiel et pour expulser un membre (à une majorité des deux-tiers).

d'établir une continuité, factice, mais qui a comme avantage décisif de fournir une légitimité intangible dans le cadre d'une situation nouvelle[6]. Mais comment s'est opéré le glissement vers une institution procédurale ?

À l'origine, lors du tout premier Congrès, aucune des deux chambres n'avait de règles pour terminer le débat et imposer un vote définitif. Les précédents utilisés pour définir le cadre procédural étaient ceux de la tradition britannique, des assemblées d'État et surtout de la Confédération. Ces différentes sources conduisirent les premiers élus des deux chambres à adopter des règlements intérieurs étonnament similaires et qui se contentaient de donner quelques indications sur le déroulement des débats en séance plénière[7]. Le Sénat en adopta vingt dès le printemps 1789. Rien dans ces règlements ne donnait un statut privilégié à la minorité, et inversement, à la chambre basse, la majorité ne bénéficiait d'aucun avantage procédural. Dans son *Manual of Parliamentary Practice* (1801), rédigé pendant qu'il était le vice-président de John Adams, Thomas Jefferson se contentait d'écrire que « [p]ersonne ne doit s'exprimer avec impertinence ou hors de propos, ni en vain ou pour perdre du temps »[8]. La retenue des uns et des autres semblait être la principale norme dans un contexte où la charge de travail était faible

6. Eric Hobsbawm, Terence Ranger (dir.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, p. 2-3.

7. À la Chambre des Représentants les règlements étaient adoptés au fur et à mesure des demandes des élus avec le soutien d'une majorité simple. Lorsque la commission du Règlement fut créée, en 1880, la procédure réglementaire fut standardisée : depuis lors, l'ensemble des règles est adopté tous les deux ans, au début de chaque Congrès. Le Sénat fonctionne différemment. Rappelons qu'il n'est en effet jamais renouvelé en entier, de sorte que les règlements de cet « organe permanent » (*continuing body*) ne sont pas reconsidérés tous les deux ans. Dans les deux chambres les règles peuvent aussi être modifiées à la majorité simple des élus présents à n'importe quel moment de la session si nécessaire. Mais comme nous l'avons vu, cette simplicité n'est qu'apparente au Sénat car la motion pour entamer les débats peut faire l'objet d'une flibuste et que la règle 22 rend obligatoire une majorité extraordinaire des deux-tiers des sénateurs présents pour invoquer la *cloture*.

8. Cité in Gregory Kroger, *Filibustering. A Political History of Obstruction in the House and Senate*, Chicago, Chicago University Press, 2010, p. 60 : « No one is to speak impertinently or beside the question, superfluously or tediously ». Ce « manual » était une compilation de précédents procéduraux à l'intention des futurs sénateurs. L'ironie historique est que les règles de ce texte n'ont jamais été reprises par le Sénat, mais par la Chambre des Représentants. Dans son règlement n° 52, adopté en 1837, il est dit que la chambre opère selon les principes du manuel de Jefferson sauf s'ils rentrent en conflit avec un autre règlement de la chambre. Tous les deux ans, la Chambre des Représentants imprime le manuel de Jefferson avec ses règles.

et où la pression de l'opinion publique n'avait pas l'intensité qui est la sienne de nos jours, ne serait-ce que parce que les débats au Sénat se tenaient en secret.

Comme dans toutes les institutions législatives, l'obstruction fit partie du jeu délibératif dès le départ. Mais elle fut surtout le fait de la chambre basse. Comme le Sénat demeurait en retrait par rapport à la chambre basse en termes de production législative, il est peu surprenant que ce soit à la Chambre des Représentants que les élus développèrent des moyens pour faire en sorte que les débats s'éternisent, sans jamais reconnaître l'objectif de leurs manœuvres[9]. La première occurrence d'une obstruction explicite date d'un débat de 1807 à la Chambre des Représentants, qui portait sur les questions commerciales avec la France et la Grande-Bretagne. Jusqu'en 1811, six obstructions supplémentaires organisées par la minorité Fédéraliste se déroulèrent à la chambre basse. C'est à ce moment que le débat procédural se concentra sur le vote des « questions préalables » (*previous question motion*). Comme le remarque à juste titre Sarah Binder, les prises de position respectives des deux chambres sur ce mode de procédure eurent des conséquences fondamentales pour l'évolution ultérieure du Législatif[10]. En 1811, dans le contexte tendu de la montée vers la guerre de 1812, la chambre basse transforma cette règle en outil de contrôle des séances plénières. En posant la question, un élu pouvait alors, s'il obtenait le soutien d'une majorité de ses collègues, mettre un terme au débat général et imposer un vote sur le texte considéré en séance[11]. Au Sénat en revanche, la même procédure fut effacée des règles en 1806. La question préalable n'avait été invoquée par les sénateurs que 6 fois entre 1789 et 1806, de sorte que les sénateurs décidèrent de la supprimer tout simplement parce qu'elle leur paraissait inutile.

9. Pour une excellente analyse des évolutions procédurales à la chambre basse, notamment au XIX[e] siècle, je renvoie à Douglas Dion, *Turning the Legislative Thumbscrew. Minority Rights and Procedural Change in Legislative Politics*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2001. J'emprunte ici plusieurs de ses exemples.

10. Sur ce point, je renvoie aux travaux de Sarah Binder qui mettent bien en relief le rôle crucial de ce précédent. Voir notamment, avec S. Smith, *Politics or Principle*, *op. cit.* ; *Minority Rights. Majority Rule. Partisanship and the Development of Congress*, New York, Cambridge University Press, 1997 ; *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington DC, Brookings Press, 2003. La question préalable était présente dans les règlements des deux chambres dès 1789. Au Sénat, n'importe quel membre, avec le soutien d'un confrère, pouvait poser cette question préalable. Le président de la chambre haute devait alors demander si le vote sur la mesure débattue pouvait être organisé (*Shall the main question be now put ?*).

11. Après le changement de règle en 1811, les élus de la Chambre des Représentants ont attendu longtemps avant de l'utiliser de peur d'être accusés de museler le débat.

L'événement qui précipita le changement des règles sénatoriales fut le discours d'adieu d'Aaron Burr au Sénat en mars 1805[12]. Dans ce texte il faisait mention de certaines règles sénatoriales qu'il conviendrait de réviser ou de supprimer, et parmi elles la question préalable. Une commission sénatoriale se mit à la tâche entre janvier et mars 1806. Le vote final révisa l'ensemble des règles existantes, en ajouta vingt supplémentaires, et élimina la question préalable, une décision qui, à ce moment-là, semble n'avoir été rien d'autre qu'une façon de mettre à jour les règlements. D'ailleurs les débats au Sénat ne furent pas transformés du jour au lendemain par cette modification. Théoriquement pourtant, la majorité sénatoriale était maintenant dépourvue de moyens procéduraux pour bloquer la minorité, à l'inverse de la Chambre des Représentants.

Jusqu'aux années 1830, l'obstruction au Sénat fut presque inexistante. La structure des incitations qui entouraient les sénateurs était alors fort différente de celle d'aujourd'hui. Les sénateurs étaient peu nombreux, la charge de travail était bien moindre, les affrontements partisans moins intenses qu'à la chambre basse, la visibilité des débats auprès du public était faible, autant d'éléments qui, associés à une certaine culture de la retenue, que l'on ne peut jamais exclure, firent de la chambre haute lors de ses premières années une institution dépourvue de spécificités procédurales. Le « droit du débat » ou la « protection des minorités » n'étaient en rien des caractéristiques propres au Sénat. Les originalités réglementaires du Sénat apparurent plus tard. Elles sont un construit qui résulte d'épisodes politiques précis, dont les premiers se déroulèrent au milieu du XIX^e^ siècle. Non seulement le Sénat ne s'est pas engagé sur la voie d'une obstruction systématique dès l'origine, mais en fait il y eut plus de tentatives d'obstruction à la Chambre des Représentants qu'au Sénat pendant le premier tiers du XIX^e^ siècle.

À partir des années 1830, la configuration se modifia : le Sénat se mit à pratiquer l'obstruction à l'instar de la chambre basse. Le tout premier *filibuster* est le plus souvent daté à 1841[13], même si plusieurs exemples mineurs peuvent être identifiés en 1831 et 1834. Ce furent les premières tentatives d'obstruction profitant de l'absence de réglementation du débat plénier. En 1841, les *whigs*, sous la direction d'Henry Clay, cherchèrent à faire adopter

12. Vice-président de Thomas Jefferson lors de son premier mandat, Aaron Burr démissionna après son duel avec Alexander Hamilton en juillet 1804. Son discours au Sénat n'a pas été retranscrit en entier, mais des extraits et des résumés sont disponibles en ligne. Aaron Burr y fait un éloge appuyé des institutions du pays…avant de devoir prendre la fuite et partir à l'aventure dans le sud-est où il se forgea une réputation sulfureuse.

13. Richard S. Beth, *Filibusters in the Senate*, Washington DC, Congressional Research Service, 1994. Le texte est disponible en ligne, par exemple sur http://opencrs.com/ (consulté en juillet 2015).

un programme ambitieux de modernisation de l'économie, qui incluait la création d'une Banque Centrale. Les Démocrates, héritiers d'Andrew Jackson, qui avait passé sa présidence à se battre contre les élites financières, firent alors tout pour bloquer l'adoption de ce train de mesures[14]. L'intensité du clivage entre les *whigs* et les Démocrates fut essentielle pour stimuler l'obstructionnisme à la chambre haute. Si les Démocrates eurent recours à une obstruction spectaculaire en 1841, ce furent les *whigs* qui banalisèrent son emploi une décennie auparavant contre l'autoritarisme de « King Andrew ». Sarah Binder cite par exemple un sénateur *whig* de Caroline du Nord, Willie Mangum, qui déclarait en 1852 : « Autrefois, à une époque où le Sénat allait mieux [...] les représentants d'États souverains étaient censés, au vu de leur importance et de celle de cette institution [...] se retenir de parler à tout propos. Néanmoins l'expérience récente montre que cette retenue est totalement insuffisante pour corriger les abus »[15]. Le regret qui était le sien illustrait déjà l'évolution radicale de la chambre haute en quelques décennies. Par la suite, la montée de l'obstruction, et notamment du *filibuster*, fut la principale constante du développement politique de la chambre haute au XIX^e^ siècle.

L'augmentation des tactiques d'obstruction à la chambre haute ne résultait pas du seul précédent réglementaire de 1806. Ce dernier est sans doute le point de départ, mais il ne saurait à lui seul constituer le facteur originel unique du *filibuster*. La modification procédurale rendait possible l'évolution ultérieure, mais ne la déterminait en aucune façon. L'épisode de la polarisation autour d'Andrew Jackson indiquait déjà que la configuration partisane fut cruciale dans le recours à l'obstructionnisme. La crise sécessionniste confirma ensuite que les tensions politiques alimentèrent les blocages sénatoriaux. Le mouvement sécessionniste naissant fournit une première incarnation à la notion un peu confuse de « minorité ». Les sudistes firent alors de la chambre haute la garante de leurs droits. Le futur président de la Confédération Jefferson Davis, alors sénateur du Mississippi, posait ainsi la question en 1851 : « Est-il injuste, dans un gouvernement de pouvoirs limités, où un système de freins et de contrepoids conçu avec la plus grande précision est protégé par certains mécanismes, que la minorité ait

14. Gregory J. Wawro, Eric Schickler, *Filibuster. Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*, Princeton, Princeton University Press, p. 72-76.

15. S. Binder, *Politics or Principle?*, *op. cit.*, p. 47 : « In the older and better times of the Senate [...] it was supposed that the representatives of sovereign States, from a proper sense of what was due to themselves, as well as what was due to this body [...] would restrain themselves from the excessive use of irrelevant talking. Modern experience, however, has shown that this feeling, as a restraint, is utterly insufficient for the purpose of correcting this abuse ».

recours à l'avantage parlementaire dont elle jouit selon les règles de l'institution afin d'empêcher qu'une majorité dominante ne lui impose des mesures contraires à ce qu'elle considère comme son droit et à son interprétation de la Constitution ? »[16]. Le Sénat se transforma en plateforme des intérêts et des opinions sudistes.

Dès lors, tout un argumentaire rhétorique vit le jour, afin de présenter le Sénat comme la synthèse ultime de la séparation des pouvoirs. Il constituerait une sorte de résumé de l'ensemble du système politique américain et concentrerait en son sein la valeur cardinale de ce système, à savoir l'équilibre entre les pouvoirs. Puisque les Pères Fondateurs avaient l'intention de disperser et de bloquer le pouvoir entre les institutions nationales (séparation horizontale) et entre les niveaux de gouvernement (séparation verticale), il va de soi que le Sénat, qui est à la jonction de cette double séparation, incarne la notion madisonienne de protection contre la « tyrannie majoritaire ». La protection des minorités était ainsi promue comme le cœur de l'identité institutionnelle du Sénat. Les sénateurs du Sud firent de la défense d'un seul État l'exemple par excellence de la protection d'une minorité. Dans le cadre d'une union américaine à l'identité nationale encore incertaine, l'argument était puissant et explique sans doute pour partie que les sénateurs aient pu légitimer leur défense des procédures minoritaires plus facilement que les membres de la Chambre des Représentants. C'est dans ce contexte que l'individualisation du recours aux procédures minoritaires fut aussi justifiée. Ainsi, le sénateur Thomas Hart Benton (démocrate du Missouri), un des premiers défenseurs des spécificités procédurales de la chambre haute, déclarait dès 1841 : « En ce qui concerne les débats, les sénateurs ont un droit constitutionnel de s'exprimer ; et lorsqu'ils parlent d'un sujet devant la chambre entière, aucun pouvoir ne peut les arrêter. C'est un droit constitutionnel [...]. Je suis contre la proposition elle-même – contre toute limitation de la liberté d'expression – et contre l'annihilation de nos capacités législatives si notre droit d'amender est annihilé »[17].

---

16. S. Binder, *Politics or Principle?*, *ibidem.,* p. 55 : « Is it unfair of a government of limited powers, of a carefully devised system of checks and balances, and forms of proceeding designed to secure them, for a minority to resort to the parliamentary advantage which under the rules of the body they possess, to prevent a dominant majority from forcing upon them measures violative of their sense of right and constitutional opinions? ».

17. S. Binder, *ibid.*, p. 56 : « With respect to debates, Senators have a constitutional right to speak ; and while they speak to the subject before the House, there is no power anywhere to stop them. It is a constitutional right [...]. I go against the things themselves – against the infringement of the right of speech – and against the annihilation of our legislative faculties by annihilating the right of making amendments ». Au fur et à me-

On oublie trop souvent que la contestation sécessionniste prit une forme intellectuelle élaborée. Bien loin de se réduire à une simple défense des privilèges d'une élite esclavagiste, ou à celle d'un mode de vie et d'une culture, la rhétorique sudiste comportait une dimension politique et constitutionnelle de premier plan qui puisait dans les ambiguïtés du discours fondateur[18]. Le principal penseur de la cause sudiste fut John Calhoun (1782-1850) qui, en tant que sénateur de Caroline du Sud, élabora une thèse constitutionnelle, maintenant oubliée, dite « contractuelle » (*compact theory*). Calhoun proposait une lecture du texte de 1787 dans laquelle les États demeuraient les entités fondatrices de l'Union. Pour cela, il avança la théorie de la « majorité concurrente » (*concurrent majority*)[19]. Partant d'une comparaison avec le Législatif, qui représentait à la fois le nombre – par la Chambre des Représentants – et les territoires – par le Sénat – il considérait que des dispositions similaires devaient être appliquées à l'Exécutif. Pour Calhoun, l'Exécutif penchait trop, par ses dispositions, vers une pure perspective nationale. Ce biais était un risque évident de menace pour la nature « fédérale » – que Calhoun comprenait comme synonyme de « confédérale » – de l'Union. Aussi proposa-t-il un exécutif bicéphale qui, à l'instar du Législatif, représenterait à la fois la majorité numérique et la majorité territoriale ; chacun de ces « présidents » aurait un droit de veto sur les décisions de l'autre.

On le voit, dans l'esprit de Calhoun, il était acquis que le Sénat assurait la représentation des intérêts territoriaux et faisait pièce à la simple majorité numérique incarnée par la Chambre des Représentants. Pour reprendre la définition d'un célèbre intellectuel de l'époque, Orestes Brownson (1803-1876), les États-Unis avec Calhoun étaient une « démocratie territoriale » où coexistent à la fois une majorité du nombre et une majorité des intérêts territoriaux[20]. L'un ne peut pas – ne doit pas – aller sans l'autre. Au moment

---

sure que le temps passe, la légitimation des procédures minoritaires se fit par le biais de la seule « tradition » sénatoriale, sans référence à la Constitution elle-même.

18. En particulier certains textes de Madison. Outre sa dénonciation de la « tyrannie de la majorité » dans les numéros 10 et 51 du *Fédéraliste*, il y a aussi son rapport de 1800, de même que les Résolutions du Kentucky et de la Virginie en 1798.

19. Ses deux ouvrages, *Disquisition on Government* et *Discourse on the Constitution and Government of the United States*, furent publiés à titre posthume. On lira Gérard Hugues pour une traduction et une analyse de ses thèses : *Une théorie de l'État esclavagiste. John C. Calhoun*, Aix-en-Provence, Presses de l'Université de Provence, 2004. Pour complément, je me permets aussi de renvoyer à F. V. de Chantal, « Le parti de Lincoln est-il devenu celui de Calhoun ? », *art. cit.*

20. Naomi Wulf, *L'idée de démocratie aux États-Unis à travers les écrits d'Orestes A. Brownson*, Lille, Atelier de reproduction des thèses, 1996.

de la crise sécessionniste, les procédures minoritaires du Sénat s'inscrivirent ainsi dans le cadre d'une défense de la nature « fédérale » de l'Union. Elles semblaient renouer avec la crainte exprimée par certains *Framers* lors de la convention de Philadelphie que les « grands » États puissent s'allier contre les « petits ». Que ce lien ne résiste pas un instant à un examen historique ne change pourtant rien à son indéniable succès public d'alors, notamment dans le Sud.

Après la guerre de Sécession, l'alignement obstructionniste entre la Chambre des Représentants et le Sénat fut complet. Le dernier tiers du XIX^e^ siècle offre en effet le spectacle d'un Congrès où les deux chambres étaient la proie de manœuvres dilatoires endémiques. Dans un contexte général où l'État fédéral se déployait, de sorte que le Congrès devait voter plus souvent, l'augmentation de la charge de travail pour le Législatif démultipliait le nombre d'occasions pour la flibuste, tout en la rendant beaucoup plus efficace, car le moindre retard pouvait avoir des effets désastreux. La pression électorale se fit aussi beaucoup plus forte sur les sénateurs, et ce même avant la réforme du XVII^e^ amendement (1913), de sorte que l'incitation à conserver leur autonomie procédurale, comme nous l'avons vu, devenait plus intense. Enfin, l'affrontement partisan après la guerre repartit de plus belle, même si les lignes de clivage n'étaient plus les mêmes que celles de l'avant-guerre. La polarisation des trente dernières années du siècle est un précédent à la situation actuelle[21]. Jusqu'en 1877, la « Reconstruction » fut caractérisée par la dureté de l'affrontement entre les Républicains, qui exigeaient une reprise en main radicale des États du Sud, et les Démocrates, dont l'ancrage dans les anciens États confédérés les poussait à temporiser. Par la suite, les oppositions sur les grandes questions économiques – les monopoles des *trusts*, le niveau des droits de douane – dominèrent l'agenda public avec comme arrière-plan une compétition féroce entre les deux partis pour le patronage fédéral et fédéré. C'était une période de domination pour le GOP. Ils restèrent maîtres de la Présidence – à l'exception des deux mandats de Grover Cleveland (1884-1888 & 1892-1896), tout en contrôlant aussi le Sénat sur l'essentiel de la période, avec deux exceptions, entre 1878 et 1880 puis entre 1892 et 1894[22]. À la Chambre des Représentants, en revanche, la situation fut plus contrastée, car les Démocrates y furent majoritaires entre 1874 et 1880, puis à nouveau entre 1882 et 1888 et entre 1890 et 1894. La configuration politique était celle d'un dédoublement du conflit partisan par un conflit institutionnel, une « cohabitation » (*divided government* ou *divi-*

21. Voir les données *DW Nominate* sur le site <voteview.com>. Elles permettent de visualiser l'opposition en blocs lors des votes nominaux (*roll call*) dans les deux chambres.

22. C. Stewart III, B. Weingast, « Stacking the Senate », *art. cit.*

ded Congress) identique à celle qui existe depuis le 110e Congrès élu en 2010. Dans ces conditions, le Congrès fut saturé par l'obstruction[23]. Ses conséquences en furent d'autant plus visibles que les présidents de l'époque se refusaient à assumer une quelconque fonction de leadership vis-à-vis du Congrès. C'est l'époque où W. Wilson exprimait, dans son manuel de 1885, *Congressional Government*, toute son exaspération devant le fonctionnement des institutions de son pays.

Sous la férule de *Speaker* autoritaires – Thomas Reed et Joseph Cannon –, la chambre basse mit finalement un terme aux pratiques d'obstruction les plus abusives[24]. Dans les années 1900, la chambre basse fonctionnait comme une institution majoritaire à la discipline incontestée – au moins pour un temps. Au Sénat en revanche, la situation fut plus complexe. La « tradition » sénatoriale était déjà ancrée et, en l'absence d'un président de séance au statut constitutionnel (à l'instar du *Speaker*) et d'un quelconque outil procédural pour rationaliser le débat plénier, la chambre haute restait la proie de l'obstruction. Comme l'écrivit F. Burdette, dans un des premiers travaux sur le *filibuster*, « [a]u cours des deux dernières décennies du dix-neuvième siècle, la chambre [haute] fut la proie d'un obstructionnisme latent ; au début du vingtième siècle, le *filibuster* n'était pas plus spectaculaire qu'au cours des années précédentes et la pratique se poursuivit sans aucune limitation parlementaire. Utilisées avec plus d'audace, les techniques de flibuste atteignirent le plus souvent leur objectif [...]. Les tactiques parlementaires pour venir à bout de l'obstruction furent sans espoir et inefficaces ; ce fut une période propice aux agressions sans retenue. [...] L'effronterie et l'audace payaient plus que les capacités et le sens des respon-

23. Une petite remarque décalée peut éclairer ce développement différemment. Comme l'a remarqué avec humour Nelson Polsby, la généralisation de l'air conditionné eut des conséquences non négligeables dans l'évolution de la vie politique américaine : voir sur ce point son *How Congress Evolves*, *op. cit.* Or le Sénat modernisa son vieux système de ventilation (datant de 1859) en 1890, facilitant ainsi la présence des élus, notamment en fin de session où l'obstruction est la plus efficace. Pourquoi ne pas inclure le nouveau système d'aération comme facteur – inattendu – de l'obstruction au Congrès ? La météo estivale de Washington DC est telle que rendre supportables la chaleur et la moiteur de la ville est un développement crucial pour ceux qui doivent y rester. À titre d'illustration, elle aussi anecdotique, de la contrainte météo, on peut retenir que les ambassadeurs britanniques, tout au long du XIXe siècle, bénéficiaient d'une prime pour « environnement difficile » lorsqu'ils étaient en poste à Washington.

24. En particulier la pratique du « quorum manquant » (*disappearing quorum*). Voir sur ce point D. Dion, *Turning the Legislative Thumbscrew*, *op. cit.*, p. 11-13.

sabilités »[25]. Voilà une description de l'état des débats qui vient en écho à la situation contemporaine. Au début du XX^e^ siècle, comme de nos jours, la chambre haute offrait le spectacle d'une obstruction débridée, comme celle menée par un des leaders progressistes de l'époque, Robert La Follette (Républicain du Wisconsin) en 1908. Celle-ci se résumait à l'emploi systématique du *filibuster*, notamment durant les sessions « courtes », où les chances de succès de l'obstruction étaient les plus élevées[26].

Le débat politique autour des procédures sénatoriales reprit de plus belle lors de la Première Guerre mondiale. Dès 1915, l'opinion publique fut déroutée par le *filibuster* mené par la frange conservatrice du Parti républicain – les Démocrates contrôlant les deux chambres depuis 1912 – contre un texte qui aurait permis l'achat de navires de commerce à l'étranger (*Ship Purchase Bill*). Il en alla de même en 1917 lors de ce qui est sans nul doute le plus fameux *filibuster* de l'histoire du Sénat, celui de la « session courte » du 64^e^ Congrès contre un texte soutenu par W. Wilson armant les navires mar-

25. Franklin L. Burdette, *Filibustering in the Senate*, New York, Russell & Russell, 2nd éd. 1965 (1940), p. 79-80 : « In the last two decades of the nineteenth Century storms of obstruction had swept the chamber ; and, while filibustering early in the twentieth Century was hardly so spectacular as that in the years immediately preceding, the practice continued without parliamentary restraint. And with the more daring use of filibuster techniques that practice became essentially successful. [...] Parliamentary tactics to overcome obstruction proved to be hopeless and ineffectual; it was the heyday of brazen and unblushing aggressors. [...] The premium rested not upon ability and statesmanship but upon effrontery and audacity ».

26. Avant le XX^e^ amendement (janvier 1933), l'entrée en vigueur d'un nouveau Congrès et d'une nouvelle Présidence était fixée, par une résolution du Congrès continental de 1789, au 4 mars de l'année suivant l'élection. Ce délai jusqu'au mois de mars s'expliquait par la difficulté probable qu'auraient les nouveaux élus pour venir jusqu'à Washington DC. Au XIX^e^ le délai se pérennisa, car les dates des élections ne furent pas harmonisées entre les États avant une loi fédérale de 1873. La Constitution prévoyait par ailleurs que le Congrès devait se réunir au moins une fois par an le premier lundi de décembre (Article 1, section 4). Ce requis constitutionnel créait obligatoirement une « session courte » après chaque nouvelle élection. Cette session était propice à l'obstruction – ne serait-ce que parce que le quorum était incertain –, car un texte qui n'est pas adopté par le Congrès doit être représenté lors du Congrès suivant et subir à nouveau toute la procédure d'examen. C'était là bien entendu une formidable incitation à la flibuste. La distinction entre les deux sessions (« longue » et « courte ») fut annulée avec le XX^e^ amendement. Depuis lors, les Congrès se retrouvent lors de deux sessions (chacune d'un an) qui commencent le 3 janvier et qui continuent jusqu'à ce que les chambres ajournent leurs travaux *sine die* (c'est-à-dire indéfiniment). Les sessions tendent à être de plus en plus longues et le plus souvent la seconde déborde après l'élection d'un nouveau Congrès – ce sont les sessions de fin de mandat dites « lame duck ».

chands américains (*Armed Ship Bill*) dans le contexte de la « guerre totale » décrétée par l'Empire allemand. La déclaration du président W. Wilson contre les obstructionnistes est une des plus célèbres citations de l'histoire politique du pays : « Le Sénat des États-Unis est la seule institution législative au monde qui ne peut agir lorsqu'une majorité de ses membres est prête à l'action. Un petit groupe d'individus mal intentionnés, ne représentant rien sauf eux-mêmes, ont réduit le grand gouvernement des États-Unis à l'impuissance et en ont fait un objet de mépris »[27]. Le débat de 1917 provoqua une telle incompréhension dans l'opinion publique que Wilson et ses alliés au Congrès surent l'utiliser pour pousser à l'adoption d'une règle de *cloture* des débats. Pour la première fois de son histoire, le Sénat se dotait ainsi d'un mécanisme pour couper court à la flibuste et déclencher un vote. Wilson convoqua le Congrès en session spéciale, comme l'y autorise la Constitution, dès le 5 mars, afin que le Sénat procède à son changement réglementaire. La 22e règle qui en résulta fut approuvée par une écrasante majorité de 76 sénateurs contre trois. Elle prévoyait qu'une majorité qualifiée des deux-tiers des sénateurs présents pouvaient mettre un terme à la prolongation du débat en séance plénière. Une fois adoptée, la *cloture* limitait le temps de parole des sénateurs et interdisait tout amendement qui ne serait pas directement connecté à l'objet du texte considéré[28].

L'acuité de ce débat procédural, dans le contexte de l'entrée en guerre des États-Unis, fut inégalée. Les règlementations législatives ne font en général pas vraiment partie des préoccupations de l'opinion publique – c'est d'ailleurs toujours le cas aujourd'hui. Mais 1917 fut une exception à la règle au vu de l'aspect crucial de l'enjeu, ni plus ni moins que la sécurité du pays en temps de guerre. La visibilité publique de ce débat procédural est d'ailleurs souvent citée comme un facteur expliquant l'adoption soudaine et massive de la *cloture* après plusieurs décennies de totale liberté des débats[29]. Les sénateurs étant dorénavant élus directement par les citoyens, ils ne pouvaient négliger un mouvement populaire d'une telle ampleur. F. Burdette, dans son compte-rendu de l'épisode, ne laisse aucun doute sur la vigueur de l'état

27. Déclaration présidentielle du 4 mars 1917 : « The Senate of the United States is the only legislative body in the world which cannot act when its majority is ready for action. A little group of willful men, representing no opinion but their own, have rendered the great Government of the United States helpless and contemptible ». Le texte est disponible en ligne.

28. Depuis lors, la règle a été modifiée, à la majorité simple, plusieurs fois, notamment en 1949 et en 1975. La réforme la plus récente de la *cloture* remonte à 1986. Voir G. Koger, *Filibustering*, *op. cit.*, p. 20-21, pour un résumé sur ce point. Voir aussi S. Smith, *The Senate Syndrome*, *op. cit.*

29. D. Dion, *Turning the Legislative Thumbscrew*, *op. cit.*, p. 176.

d'esprit des gens : « Des tombereaux d'ordures furent déversés sur les sénateurs engagés dans la flibuste, non seulement par le président, mais aussi par leurs concitoyens. Un peu partout on inscrivit leurs noms sur des "banderoles du déshonneur". Ceux qui n'avaient pas signé le "ruban rond" sénatorial en faveur du *Armed Ship Bill*, ou qui n'avaient pas suffisamment bien expliqué leurs actions, furent considérés en bloc comme une infâme engeance de traîtres, qu'ils aient participé ou pas à l'obstruction [...]. Jamais un *filibuster* n'avait autant passionné l'opinion publique. Le consensus populaire correspondait au jugement présidentiel : la situation était devenue intolérable et la moindre des choses était que le Sénat trouve une solution »[30].

Après cette crise, l'entre-deux-guerres fut marqué par un tassement relatif des tentatives de flibuste. En 1925, le vice-président du Républicain Calvin Coolidge, Charles Dawes, se présenta même au Sénat – ce que lui permet la Constitution, qui fait du vice-président le président du Sénat – pour s'y livrer à une attaque en règle du *filibuster*[31]. Comme le remarque David Mayhew, de simples majorités sénatoriales étaient alors capables, la

30. F. Burdette, *Filibustering*, *op. cit.*, p. 122-123 : « Upon the heads of the filibustering senators were poured vials of wrath not only from the President but also from their countrymen. Everywhere "rolls of dishonor" were inscribed with their names. Men who had not signed the Senatorial "round robin" in favor of the Armed Ship Bill, or who had not made a satisfactory explanation of their actions, were grouped together as an infamous band of traitors, whether or not they had participated in obstruction. (...) Never had a filibuster so stirred the public mind. The consensus of popular judgment was in agreement with the President: the situation had become unbearable and the Senate should at last be brought to provide the remedy ». L'expression « ruban rond » remonte au XVII[e] siècle français. Lorsque des paysans souhaitant se plaindre au roi lui faisaient remettre une pétition, la réaction habituelle du souverain était de faire arrêter et exécuter les deux ou trois premiers signataires. Dans ces conditions, on comprend que personne ne voulût figurer en premier sur la liste. Pour échapper à l'arbitraire de la punition, noms et signatures furent apposés circulairement en bas de la pétition (à la façon d'une guirlande), de sorte qu'il n'y ait plus de premier de liste et que tous les pétitionnaires soient tenus solidairement responsables. Le principe fut utilisé plus tard par les marins de la marine royale britannique passant ainsi en anglais sous le terme « round robin ».

31. En réaction au scandale suscité par C. Dawes, un historien du nom de Lindsay Rodgers rédigea une défense et illustration de la flibuste : *The American Senate*, New York, Johnson Reprint Corporation, 2[nd] éd. 1968 (1926). Pour L. Rodgers, le Sénat est non seulement un recours institutionnel fondamental pour contrer la Présidence, mais aussi un outil de démocratie. L'auteur y défend avec vigueur les procédures minoritaires en soulignant leur rôle d'éducation du public et de transparence dans un contexte où les commissions délibéraient encore le plus souvent en secret.

plupart du temps, d'adopter des lois[32]. La *cloture* fut peu employée dans les vingt ans qui suivirent son adoption. Les tentatives d'obstruction se raréfièrent au point de se limiter à un seul enjeu, et pas des moindres, celui de l'émancipation des Noirs. Ainsi en 1937-1938 (75e Congrès), le texte de loi contre le lynchage (*Costigan-Wagner Bill*) fut bloqué par la « coalition conservatrice » des Démocrates du Sud et de Républicains. La *cloture* fut invoquée deux fois, mais en vain.

Au fur et à mesure de la prise en main de l'institution par cette coalition, l'obstruction fut réservée aux questions raciales. Le fameux *filibuster* mené par le sénateur de Caroline du Sud, Strom Thurmond en 1957, d'une durée record de 24 heures et 18 minutes, portait sur une loi en faveur des droits civiques des Noirs. C'est là cette « citadelle » que décrivait W. White dans son compte-rendu classique de la haute assemblée dans les années cinquante. Ce qu'il appelait « la seule marque authentique du génie du système politique américain » était aussi, comme il le reconnaît plus loin, « une institution sudiste », et plus précisément « la perpétuelle vengeance du Sud contre le Nord après Gettysburg »[33]. Le romantisme sudiste ainsi convoqué peine néanmoins à dissimuler le caractère sordide de l'équilibre ainsi atteint. Ce que certains auteurs contemporains considèrent encore comme un « Âge d'Or » du Congrès, fait de négociations feutrées entre gentlemen modérés et éclairés, est en réalité une illusion d'optique. Ce Sénat pratiquant la « retenue » et refusant toute polarisation partisane était en fait mis en coupe réglée par une minorité qui sut manipuler avec habilité les règles pour pérenniser un système racial d'un autre âge. L'invocation avec succès de la *cloture* en juin 1964 pour permettre l'adoption du *Civil Rights Act*[34] représenta ainsi la fin d'une époque. Elle fut aussi le début d'un nouveau chapitre dans l'histoire de l'institution. Le Sénat entama alors son évolution vers l'équilibre individualiste et polarisé qui est décrié de nos jours.

---

32. David R. Mayhew, « Supermajority Rule in the U.S. Senate », *PS : Political Science and Politics*, vol. 36, n° 1, p. 31-36, janvier 2003.

33. W. White, *Citadel*, *op. cit.*, p. IX et p. 68. Il y décrit le Sénat comme « the one touch of authentic genius in the American political system », mais aussi « a Southern institution » et « the South's unending revenge upon the North for Gettysburg ».

34. Sur les 73 jours que dura le débat, 57 furent consumés par de l'obstruction. La *cloture* fut invoquée avec succès par une majorité de 71 contre 29. Jusqu'alors la *cloture* n'avait été adoptée que cinq fois depuis 1917 et jamais pour une mesure portant sur les droits civils. Le républicain John Williams, du Delaware, fut le 67e vote qui valida la *cloture*. Voir le site officiel du Sénat, qui décrit la séance de ce 10 juin 1964 : http://www.senate.gov/artandhistory/history/minute/Civil_Rights_Filibuster_Ended.htm (consulté en juillet 2015).

Les aléas de la production législative

Quelles sont les conséquences législatives de l'agencement procédural du Sénat ? Le processus législatif contemporain est le plus souvent décrit comme franchement dysfonctionnel. T. Mann et N. Ornstein n'y vont pas avec le dos de la cuillère quand ils écrivent : « l'escamotage de la procédure régulière, l'abandon de toute délibération, la focalisation sur les fins politiques au détriment des moyens législatifs, le peu d'intérêt pour la qualité du produit législatif », tout ceci révèle une « tendance globale » qui entraîne « des lois de mauvaise qualité et des politiques publiques déficientes »[35].

Passons sur l'existence d'une hypothétique « procédure régulière », qui n'existe sans doute que dans les encadrés des manuels (*How a Bill Becomes a Law ?*). La vie législative et procédurale est mouvante. Elle est faite d'innovations constantes, de manipulations réciproques et de précédents réinterprétés en permanence. Le processus législatif est par essence « peu orthodoxe »[36]. Mais surtout, comme le rappelle S. Binder, il est bien délicat de chercher à généraliser sur la production législative du Congrès : « Aucun modèle statistique ne peut à lui seul rendre compte de la myriade de facteurs qui agissent sur le résultat législatif. Une seule étude de cas ne permet pas plus de généraliser sur les dynamiques législatives »[37]. Ce constat s'applique en particulier à propos d'une haute assemblée où l'importance des négociations informelles rend élusive toute analyse quantitative. Néanmoins, l'observateur n'est pas dépourvu d'outils pour estimer l'impact législatif des procédures minoritaires.

La première possibilité est de s'interroger « en creux » sur les conséquences du *filibuster* et de ses avatars : la configuration générale du Congrès serait-elle vraiment différente en l'absence desdites procédures ? Cette hypothèse « contre-factuelle » rejoint une thèse, évoquée avec fréquence comme le relève S. Binder, selon laquelle l'effet des pouvoirs de la minorité au Sénat est au final limité. Ce qu'elle dénomme la « thèse de l'innocuité » (*little-harm thesis*) revient en effet à intervalles réguliers, comme elle le docu-

35. N. Ornstein, T. Mann, *The Broken Branch*, *op. cit.*, p. 146 : « the eschewal of the regular order, the abandonment of deliberation, the core value that the political ends justify the legislative means, the lack of concern about legislative craftsmanship » est un « pattern » générant « the production of poor laws and flawed policy ».

36. Barbara Sinclair, *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, Washington DC, CQ Press, 3e éd. 2007.

37. S. Binder, *Stalemate*, *op. cit.*, p. 104 : « no statistical model can fully explain the myriad of factors that affect legislative outcomes. Nor can a single case study offer strong grounds for broad generalizations about legislative dynamics ».

mente[38]. Dans cette perspective, les procédures minoritaires, et tout particulièrement le *filibuster*, n'ont qu'un impact assez faible sur la production législative, car elles agissent à la marge. Les chiffres bruts de la production législative du 113e Congrès (2012-14) vont dans ce sens. Si la Chambre des Représentants proposa plus de textes que le Sénat – 3809 contre 1894 –, c'est le Sénat qui en adopta plus – 356 contre 223. Dix ans plus tôt, lors du 108e Congrès (2002-2004), la production législative des deux chambres fut aussi similaire : 801 textes adoptés à la chambre basse et 759 à la chambre haute. Enfin, lors du 104e Congrès républicain (1994-1996), les scores furent proches là aussi entre les deux chambres avec 518 lois votées au Sénat et 611 à la Chambre des Représentants[39]. Ces quelques exemples montrent que sur les milliers de textes déposés dans les deux chambres pendant chaque session du Congrès, la Chambre des Représentants et le Sénat aboutissent souvent à des scores similaires, avec parfois une très légère avance de la chambre haute.

La thèse de l'innocuité soutient qu'aucune mesure ayant l'accord plein et entier de l'opinion publique nationale n'a jamais été victime d'un *filibuster* réussi. Là où il y a déjà consensus, là où existe une idée dont le temps est venu, selon le mot immortel de Victor Hugo, le *filibuster* serait voué à l'échec. Ainsi la loi sur les Droits Civiques fut adoptée en dépit de l'obstruction sudiste car la population américaine dans son ensemble commençait à ce moment-là à prendre conscience du problème et à vouloir le corriger. En 1995, un républicain du Minnesota, Bill Frenzel expliquait que « sans soutien populaire, les *filibusters* sont voués à l'échec ». Robert Byrd écrivait en 1990 que le *filibuster* « n'a jamais été et ne sera jamais fatal au bien public ». Il persistait en 1995 : « un *filibuster* ne peut éternellement bloquer la machine, il ne peut écarter un projet de loi désiré par le peuple américain. Il peut le ralentir pendant un certain temps. Il peut même l'arrêter pendant un moment. Mais ce débat ouvert a une vertu éducative au terme de laquelle le peuple américain prend conscience de ce qu'on veut lui faire accepter. [...] Je maintiens que lorsque le peuple américain comprend vraiment une question

38. S. Binder, S. Smith, *Politics or Principle?*, *op. cit.*, p. 129-157. L. Rodgers est le principal avocat de cette thèse in *The American Senate*, *op. cit.*

39. Les données sont accessibles sur le site des *Vital Statistics on Congress*: http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein/Vital-Statistics-Chapter-6--Legislative-Productivity-in-Congress-and-Workload_UPDATE.pdf?la=en (consulté en juillet 2015). Pour un commentaire sur ce point, voir B. Sinclair, *Unorthodox Lawmaking*, *op. cit.*, p. 271.

et désire véritablement une loi, alors il l'obtiendra, que le *filibuster* existe ou non »[40].

Bien loin d'être un obstacle à l'expression démocratique, l'obstruction sénatoriale serait une garantie de justice. Elle permettrait en effet d'éviter que la voix majoritaire ne lèse un segment de la population ou une partie du territoire. L'exemple rapporté par G. Koger est ici éloquent : si l'ensemble des 98 sénateurs se mettaient par hypothèse d'accord pour déposer l'ensemble de leurs déchets nucléaires dans le seul État du Nevada, n'est-il pas légitime de fournir aux sénateurs de cet État les outils procéduraux leur permettant de bloquer ce funeste projet[41] ? Ainsi, le *filibuster* permettrait d'améliorer la qualité de la production législative du Sénat en la rendant plus inclusive, ce qui conduirait en retour à des décisions plus modérées et consensuelles, ou alors à la préservation du *statu quo*. Le recours aux procédures minoritaires permettrait aussi de protéger la qualité de la délibération au Sénat et d'éduquer le public. En revanche, le *filibuster* est inopérant contre des mesures populaires partout. Il est alors du blocage pur et simple, les médias parleront de « chantage » ou de « prise d'otages » et cet abus illégitime vis-à-vis de la volonté majoritaire fera long feu. Ainsi au cours de l'hiver 2010, deux sénateurs furent au centre de l'attention médiatique pour l'usage abusif de leurs pouvoirs. Le sénateur républicain du Kentucky Jim Bunning s'opposa à une extension de l'assurance-chômage et d'autres programmes fédéraux d'aide aux chômeurs (COBRA par exemple, qui prolonge la couverture-maladie des sans-emplois) alors que le nombre de chômeurs explosait. Ses arguments budgétaires furent inaudibles et il dut très vite lever ses objections car il n'avait aucun soutien, ni auprès de ses électeurs, ni dans

40. Ces citations sont tirées de S. Binder, S. Smith, *Politics or Principle?*, *op. cit.*, p. 128. Celle de Bill Frenzel : « filibusters simply do not succeed unless they have popular support ». Celle de Harry Byrd en 1990 : « [the filibuster] never has been and never will be fatal to the overall public good » ; et en 1995 : « the filibuster will not eternally kill something, kill legislation that the American people really want. It may slow it down for a while. It may stop it for a while. But in the process of the education of the American people through unlimited debate, the American people often becomes more aware of what they are being asked to buy. [...] I have maintained that if the American people really understand a question, if they really understand it and they really want it, they will get it regardless of the filibuster ».

41. G. Koger, *Filibustering*, *op. cit.*, p. 191. Cet exemple fait référence à une réalité avec laquelle Harry Reid s'est battu pendant toute sa carrière sénatoriale. Depuis 1982 et le vote du *Nuclear Waste Disposal Act*, les montagnes Yucca du Nevada sont au centre d'une controverse pour en faire ou pas un site de dépôt des déchets nucléaires. En 2008 Harry Reid obtint le soutien du candidat Obama dans son combat. En 2016, la question n'est toujours pas tranchée.

l'opinion, ni parmi ses collègues républicains. Il en alla de même lorsque le sénateur républicain d'Alabama, Richard Shelby, bloqua par une *hold* près de soixante-dix nominations présidentielles car il voulait que son État bénéficie d'une base de la *U.S. Air Force* et d'un centre de lutte contre le terrorisme.

La thèse de « l'innocuité » des procédures minoritaires, pour être fréquente, n'en est pas moins fausse. Le *filibuster* a bien des conséquences sur la production législative, ce qui après tout ne devrait pas surprendre : les sénateurs n'en brandiraient pas si souvent la menace, si cela n'avait pas des conséquences bien réelles.

S'il est vrai que la production législative globale des deux chambres est souvent similaire, voire favorable à la chambre haute, les chiffres des dernières années tendent à nuancer ce constat traditionnel. À l'exception du 113e Congrès (2012-14), tous les Congrès du 109e (2004-06) au 111e (2008-2010), ont connu une production législative sénatoriale bien en-dessous de celle de la chambre basse. Le 111e Congrès, pourtant dominé par les Démocrates et encouragé par la présidence Obama, établit un record avec 176 lois votées au Sénat contre 861 à la Chambre des Représentants[42]. Le Sénat semble devenir le goulot d'étranglement de la production législative et ce quel que soit l'alignement partisan (« divided Congress » ou « divided government » ou encore « unified governement »).

La situation est bien plus contrastée lorsqu'on ne prend en compte que les projets les plus importants, ceux pour lesquels la visibilité publique est élevée, le soutien présidentiel explicite et où l'intensité des parties prenantes est forte. La menace d'un *filibuster* a alors des conséquences non négligeables. Par définition, il est impossible de dénombrer avec précision les projets qui n'ont jamais été présentés car ses partisans avaient anticipé une obstruction sénatoriale. Cet effet préventif de dissuasion est pourtant un des aspects cruciaux du *filibuster*, mais il demeure évanescent. On peut sur ce point reprendre l'argument de S. Binder qui, dans son débat avec David Mayhew sur les conséquences législatives de la « cohabitation », soulignait que le pourcentage de lois majeures qui étaient adoptées demeurait bien inférieur à celui

42. Les données sont accessibles sur le site des *Vital Statistics on Congress* : http://www.brookings.edu/~/media/Research/Files/Reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein/Vital-Statistics-Chapter-6--Legislative-Productivity-in-Congress-and-Workload_UPDATE.pdf?la=en (consulté en juillet 2015). Pour le 109e Congrès : 770 (Chambre des Représentants) & 684 (Sénat). Pour le 110e (2006-08) : 1101 (Chambre des Représentants) & 556 (Sénat). Pour le 112e (2010-12) : 561 (Chambre des Représentants) & 364 (Sénat).

des lois majeures qui étaient alors *possibles*[43]. Une conclusion similaire est envisageable pour les effets du *filibuster*. Il bloque de façon préventive certains projets, de sorte que le pourcentage de ceux qui sont adoptés est sans doute inférieur à ce qui aurait été possible en l'absence de procédures minoritaires.

Plus facile à appréhender est le simple constat selon lequel de nombreux projets de loi sont soutenus par la chambre basse, mais demeurent impossibles à adopter au Sénat. L'environnement a ainsi été victime du blocage sénatorial. Le contrôle des gaz à effet de serre a été tenté à trois reprises depuis quinze ans, pour échouer à chaque fois devant le Sénat. En 2003 puis à nouveau en 2005, la proposition commune de John McCain (républicain d'Arizona) et de Joe Lieberman (un élu du Connecticut, à l'époque démocrate), échoua à une voix près à la chambre haute. En juin 2009, après que l'équipe Obama ait renouvelé son engagement en faveur de ce texte, la Chambre des Représentants adopta à une étroite majorité – 219 contre 212 (dont 44 Démocrates) – un texte qui reprenait les grandes lignes d'un précédent projet introduit deux ans auparavant sous l'action de la *Speaker* démocrate Nancy Pelosi. En l'absence de toute action sénatoriale sur le contrôle des gaz à effet de serre (*American Clean Energy and Security Act*), le texte fut abandonné à la fin du 111e Congrès. Il faut dorénavant tout reprendre à zéro. D'autres exemples récents abondent dans le même sens : l'immigration encore et toujours (échec du *Dream Act* et du *Border Security and Immigration Modernization Act*), le financement des campagnes (échec du *DISCLOSE Act*), les droits syndicaux (échec de l'*Employee Free Choice Act*), l'assurance-maladie (échec du programme public proposé en 2010), le contrôle de la vente des armes à feu (*Assault Weapons Ban*), l'*American Jobs Act*, autant d'exemples qui ont fait les titres de l'actualité, nourri les commentaires déclinistes sur l'« ingouvernabilité » du pays et qui, en fin de compte, ont assuré la réputation désastreuse de la chambre haute.

Non seulement des textes importants sont ainsi abandonnés ou renvoyés aux calendes grecques, mais la proche cousine de la thèse de « l'innocuité », celle de procédures minoritaires qui garantissent la recherche d'un consensus et *in fine* la modération, est souvent contredite par les faits. La contrainte « extra-majoritaire » au Sénat peut avoir des conséquences paradoxales en situation de polarisation extrême. La recherche de

43. L'argument de S. Binder est développé dans *Stalemate*, *op. cit.* L'ouvrage de David Mayhew est son classique *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking and Investigations, 1946-2002*, New Haven, Yale University Press, 2nd éd. 2005 (1991). Il y explique que la « cohabitation » (*divided government*) n'est pas un obstacle à l'adoption de réformes significatives.

l'élu pivot[44] – le soixantième élu nécessaire pour construire une coalition capable d'invoquer la *cloture* – présuppose en effet la modération de ce dernier. Situé à la marge de son parti, il serait plus centriste que ses collègues. L'inclure dans une coalition reviendrait donc à intégrer des idées plus proches de l'opinion médiane. Le problème de nos jours est que rien n'indique que l'élu pivot soit plus modéré que le cinquante et unième[45]. La distance idéologique entre le cinquante et unième élu et le soixantième est maintenant très importante, de sorte que l'ajout du soixantième élu dans une coalition a comme conséquence inattendue d'éloigner le texte d'une position centriste[46]. Dans les conditions actuelles, une majorité qualifiée n'est pas du tout une garantie de modération.

Un autre effet paradoxal de la contrainte minoritaire sur les majorités sénatoriales est leur relative incohérence. L'obligation qui pèse sur les *Leaders* de constituer une majorité qualifiée prête à voter une *cloture* quasi inévitable, est d'aboutir à une coalition qui ne soutient un accord que du bout des doigts. Ces compromis *a minima* sont fragiles et s'effondrent sous leur propre poids dès qu'ils sont critiqués. Les sénateurs qui déclarent les soutenir ne sont pas prêts à sa battre contre des opposants qui, au contraire, le sont. Le cas de la réforme de l'immigration, serpent de mer de la vie politique nationale depuis plus de vingt ans, est emblématique. G.W. Bush fut le premier à subir ainsi un échec inattendu face à des opposants déterminés qui ne furent pas ceux auxquels il s'attendait. Malgré la rhétorique unanime sur la nécessité d'une réforme et l'acuité du problème, le Sénat échoua en juin 2007 à adopter un projet qui avait l'appui plein et entier de la Présidence. Depuis 2005, un groupe d'une petite dizaine de sénateurs, Républicains et Démocrates, s'activait en faveur de la refonte des lois d'immigration. Au printemps 2007, l'alignement des astres semblait propice car la majorité

44. La quête de l'« élu-pivot » est aussi le jeu théorique préféré de grands nombres de politistes américains. Une vaste littérature existe sur ce thème, qui a pour origine le livre de Keith Krehbiel, *Pivotal Politics. A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, Chicago University Press, 1998. Cette école tend à considérer que les *Caucus* partisans demeurent secondaires par rapport aux motivations individuelles des élus. Le débat scientifique entre politistes américains oppose donc les tenants de l'individualisme à ceux qui soulignent le renforcement des partis.

45. Ce n'était pas forcément vrai non plus dans le passé. Les coalitions « bipartisanes » n'étaient pas nécessairement centristes dans un contexte où existaient des Démocrates conservateurs au Sud et des Républicains progressistes dans le Nord-Est. La « coalition conservatrice » qui se forma sous le 75^{e} Congrès (1936-38) et qui bloqua plusieurs projets de l'administration Roosevelt (la loi contre le lynchage, la réforme de la Cour suprême) était bien « bipartisane », mais n'avait rien de modéré.

46. S. Binder, S. Smith, *Politics or Principle?*, *op. cit.*, p. 156.

démocrate tout comme la Présidence républicaine étaient désireuses d'aller de l'avant. Pourtant, au final, trois votes de *cloture* échouèrent devant l'obstination d'un groupe de sénateurs républicains conservateurs. La gauche démocrate, bien loin de se rassembler, se détacha au contraire d'un texte dont elle considérait qu'il faisait déjà trop de concessions sans protéger suffisamment les immigrants irréguliers (*illegal immigrants*). Fait exceptionnel : sous la pression présidentielle, le texte fut pourtant représenté une nouvelle fois, mais la *cloture* ne put toujours pas être invoquée (46-53). Trois ans plus tard, le scénario se reproduisit avec l'échec d'une proposition facilitant l'intégration des enfants d'irréguliers nés aux États-Unis. En décembre 2010, le *Dream Act* échoua au Sénat devant l'opposition républicaine (et de cinq Démocrates) alors que la Chambre des Représentants l'avait adopté.

On le voit, le *filibuster* et ses raffinements procéduraux ont des conséquences importantes. Outre leur effet de dissuasion – hélas impossible à cerner –, ils fragilisent les majorités et ne garantissent pas la modération. Bien au contraire, ils contribuent parfois à la montée de la polarisation, comme ce fut le cas pendant le débat sur l'assurance maladie en 2009-2010. Les positions au Congrès se radicalisèrent de façon spectaculaire sur un sujet qui était pourtant une source de préoccupations majeures pour l'écrasante majorité des Américains. Mesure phare de la nouvelle présidence Obama, la réforme de l'assurance maladie fut, après un débat mouvementé autour du droit à l'avortement, adoptée à la Chambre des Représentants en décembre 2009, par un vote de 220 contre 215, où un seul Républicain soutint le projet présidentiel. Le Sénat adopta sa propre version par une majorité extraordinaire de soixante contre trente-neuf : les Démocrates réussirent à cette occasion le tour de force de réunir leurs 58 élus et deux indépendants[47]. La prochaine étape était alors de fusionner les deux versions au sein d'une commission de Conciliation puis de faire adopter le résultat par les deux chambres lors d'un vote final en séance plénière. Dans ce contexte, l'élection spéciale du Massachusetts, destinée à remplacer le sénateur Ted Kennedy, décédé l'été précédent, fut un coup de tonnerre. L'élection d'un Républicain, Scott Brown, dans cet État historiquement progressiste, donnait au GOP la possibilité de bloquer toute tentative de *cloture* des Démocrates. Harry Reid, le *Majority Leader* démocrate, fut alors contraint d'éviter tout débat en séance plénière et la convocation d'une commission de Conciliation (*conference committee*). La seule option possible était que la Chambre des

47. Le républicain Jim Bunning (Kentucky) ne participa pas au vote. Olympia Snowe, sénatrice républicaine du Maine, vota pour la loi en commission mais contre lors du débat en séance plénière. Le vote final du Sénat opposa tous les Républicains et tous les Démocrates : http://politics.nytimes.com/congress/votes/111/senate/1/396 (consulté en juillet 2015).

Représentants adopte telle quelle la version sénatoriale, un peu plus modérée que celle de la chambre basse (sauf en ce qui concernait le droit à l'avortement) ; afin de lisser son texte et de le faire cadrer avec celui de la chambre basse, le Sénat adopterait de son côté une série d'amendements par le biais d'une procédure exceptionnelle – celle de la « conciliation » (*reconciliation*) – normalement utilisée pour les seules questions budgétaires et qui permet le vote à la majorité simple. Entre janvier et mars 2010, les manœuvres entre les deux chambres furent difficiles, car de nombreux représentants étaient sûrs que le Sénat serait incapable de remplir les engagements du *Majority Leader*. Au final, la chambre basse adopta la version sénatoriale face à l'opposition de l'ensemble des Républicains – le vote final fut de 219 contre 212 (tous les Républicains et 34 Démocrates). Le Sénat vota ses amendements grâce à la procédure de conciliation par une majorité de 56 contre 43 – un vote qui n'aurait pas suffi pour la *cloture*. Cet exemple montre à quel point les contraintes de majorité extraordinaire au Sénat contribuent à radicaliser les positions. Certains sénateurs républicains étaient prêts à aller jusqu'au bout pour abattre cet « Obamacare » contre lequel ils n'avaient pas de mots assez durs. Pour parer à toute obstruction, le *Majority Leader* n'a pas hésité à manipuler une procédure de façon contestable. Ce tour de passe-passe permit certes d'accomplir une réforme majeure, mais il aboutit aussi à créer une hystérie partisane dont le résultat le plus direct fut d'amplifier la mobilisation de la *Tea Party* dans tout le pays avec à la clé la « raclée » (*shellacking*) – selon les termes d'Obama lui-même – des *midterms* de 2010.

Lors du débat de l'assurance-maladie, comme on vient de le voir, Harry Reid prit grand soin d'éviter toute commission de Conciliation et ce ne fut pas un malencontreux hasard. Ces commissions, qui ne figurent nulle part dans la Constitution et dont le rôle est d'harmoniser les versions du même texte[48], sont une source d'incertitude supplémentaire pour le Leadership. C'est ce qui explique que le nombre de textes qui passe en conciliation soit en chute libre. Il atteint maintenant à peine 10 % de la production législa-

48. Il n'est pas indiqué dans la Constitution que les textes doivent être rigoureusement identiques avant la signature présidentielle. Dans son Article 1, section 7, clause 2, la Constitution dispose simplement que : « Chaque proposition de loi, qui aura été adoptée par la Chambre des Représentants et par le Sénat, devra, avant d'acquérir force de loi, être présentée au Président des États-Unis ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1294.

tive[49]. La commission de Conciliation n'en demeure pas moins un forum de décision fondamental du fait de son degré d'autonomie par rapport aux deux chambres. Certains observateurs n'ont d'ailleurs pas hésité à parler de « troisième chambre » à leur propos[50]. Les règles stipulent qu'il revient aux responsables des partis de la majorité au sein de chaque chambre de composer les délégations à la commission de Conciliation, le plus souvent en négociation avec leurs collègues de la minorité. La taille de ces délégations est variable : elle peut se chiffrer en dizaines d'élus ou au contraire en quelques personnes. Le nombre de membres est en fait le seul résultat de calculs politiques[51] ; il n'a qu'une importance très secondaire sur le résultat final, car chaque délégation vote en bloc (la décision interne à une délégation se fait à la majorité simple). Les membres de ces commissions sont le plus souvent les membres les plus importants des (sous)-commissions ayant travaillé sur le projet de loi, de sorte qu'ils sont parmi les experts les plus influents sur le texte considéré. Le résultat de leurs travaux, impossible à amender, sera le texte final envoyé pour signature au président.

En apparence, la procédure ne semble être rien d'autre qu'une version américaine de la « navette » dans les régimes parlementaires. Mais elle est en réalité beaucoup plus complexe au point de constituer un élément crucial, mais peu remarqué, du bicamérisme[52]. Comme l'expliquait un représentant « Quand je suis arrivé au Congrès, je n'avais aucune idée de l'importance des

49. Dans la très grande majorité des cas – 70 % des textes –, l'adoption par une chambre du produit de l'autre est quasi automatique ; pour les 20 % qui restent, la procédure d'amendement est menée à tour de rôle dans chacune des chambres et l'harmonisation est menée de façon informelle entre les élus. C'est sans doute la procédure la plus proche de la navette parlementaire en Europe. Sur ce point on lira W. Oleszek, *Congressional Procedures*, *op. cit.*, p. 296-297.

50. L'expression est de David J. Vogler, *The Third House : Conference Committees in the United States Congress*, Evanston, Illinois, Northwestern University Press, 1971.

51. Le ratio de Républicains et de Démocrates reflète la proportion dans chaque chambre. Parfois, les Leaders eux-mêmes insistent pour être dans la conférence indiquant par là toute l'importance de l'enjeu. La désignation à l'ancienneté (*seniority*), qui était la règle il y a quelques décennies, s'est affaiblie.

52. Les commissions de conciliation constituent une ressource stratégique clé pour les élus, ce qui explique sans doute leur développement en dépit de l'absence de statut constitutionnel. Ils peuvent en quelque sorte s'y libérer, au moins sur le court terme, de la pesanteur de la contrainte électorale. Cet embryon de troisième chambre, avec ses règles lacunaires et ses négociations fermées, démultiplie en effet les possibilités de stratégies d'évitement (*blame avoidance*). Les élus des deux chambres utilisent volontiers cette ressource de leur contexte institutionnel pour faciliter la gestion de leur contrainte électorale. Le *Leadership* a, lui, une perspective différente.

commissions de conciliation qui, dans les faits, sont celles qui écrivent le texte final. Tout le monde sait en théorie que des lois importantes y sont rédigées, mais je crois que pas une personne sur un million n'a une appréciation correcte de leur importance et de leur mode de fonctionnement. Bien entendu, une part de l'explication réside dans l'absence de retranscription écrite des travaux de la commission »[53].

C'est le fonctionnement de ces commissions qui explique la réticence évidente d'Harry Reid en 2010 et la raréfaction de leur mise en place par le *Leadership*. Les commissions de conciliation sont un cénacle propice aux négociations et aux retournements de situation, notamment si les deux versions sont très différentes, ce qui est tout à fait ce dont les Leaders ne veulent pas en règle générale. Normalement, les commissions de conciliation ne doivent pas aborder les questions qui ont été tranchées par les chambres et doivent s'en tenir aux seuls aspects qui posent problème. Elles ne doivent pas plus insérer de nouveaux sujets qui par définition n'auraient pas été précédemment traités par les chambres. Mais comme les délibérations sont le plus souvent secrètes[54] et que les règles encadrant les délibérations sont laxistes, les négociations informelles permettent souvent d'élargir le mandat originel. C'est d'autant plus important que la tradition du Congrès va dans le sens de l'autonomie des commissions de conciliation. Ainsi, ces commissions ne se voient jamais imposer un délai à leurs travaux. Elles ne transmettent leur rapport final aux chambres que lorsque les deux délégations sont d'accord. La négociation prend le temps qu'il faut. Il n'y a aucune limite temporelle sur leurs travaux.

Or les rapports entre les chambres sont loin d'être consensuels, car les contraintes (électorales et partisanes) qui pèsent sur les représentants et les sénateurs sont fort différentes. Les ajustements entre les deux chambres sont

---

53. Cité in Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, Frances E. Lee, *Congress and Its Members*, Washington DC, CQ Press, 11e éd. 2008, p. 206 : « When I came to Congress I had no comprehension of the importance of the conference committees which actually write legislation. We all knew that important laws are drafted there, but I don't think one person in a million has any appreciation of their importance and the process by which they work. Part of the explanation, of course, is that there never is a printed record of what goes on in a conference ».

54. Ce secret dans les commissions de conciliation était la norme jusqu'aux années soixante-dix. Dans le cadre des réformes post-*Watergate*, la situation fut inversée : les débats devaient être ouverts sauf si une majorité des délégations des deux chambres en décide autrement. En 1977, la Chambre des Représentants rendit la règle plus contraignante encore en transférant à l'ensemble de la chambre basse la décision de fermer les délibérations d'une commission de Conciliation. Néanmoins, dans les faits, les délibérations de conciliation demeurent le plus souvent fermées au public.

donc tendus et l'acuité du conflit peut devenir ingérable dès qu'il est question de répartir la manne fédérale. La confrontation institutionnelle entre les deux chambres joue donc à plein dans les commissions de conciliation et là aussi, comme vis-à-vis de leur *Leadership* ou vis-à-vis du président, les sénateurs sont en position de force de par leurs ressources procédurales. Certes, ils ne peuvent y utiliser le *filibuster* qui est un droit s'exerçant seulement en séance plénière au Sénat. Mais les représentants, au même titre que tous les partenaires du Sénat, anticipent un blocage à la chambre haute. La motion pour débattre du texte de la commission peut en effet être sujette à un *filibuster*. Ils préfèrent donc se concilier les sénateurs et éviter de froisser l'un d'entre eux. À l'inverse, l'incitation des sénateurs à accommoder leurs collègues de la chambre basse est beaucoup plus faible. Si une minorité de représentants n'est pas satisfaite, les règles de la chambre basse sont telles que cela ne changera rien à l'issue finale. Si les représentants négligeaient un sénateur, ils le feraient à leurs risques et périls ; aucun d'entre eux n'est prêt à franchir ce pas. L'inverse n'est pas vrai pour les sénateurs vis-à-vis des représentants. Dans ces conditions, la commission de Conciliation peut durer longtemps, générer de nouveaux obstacles et en fin de compte ne pas être un lieu de consensus où les angles sont arrondis, mais un problème supplémentaire sur la longue liste des *Leaders*.

L'impact du *filibuster* et de ses variations procédurales sur la production législative ne fait pas de doutes, même si toute mesure quantitative reste hors de portée. Il nous reste maintenant à souligner une autre conséquence des procédures minoritaires sur le fonctionnement du Sénat. Les modes de constitution des coalitions majoritaires en illustrent aussi toute la prégnance. Comme le remarquent F. Lee et S. Smith, le *filibuster* vient ici à l'appui de l'égalité constitutionnelle de représentation des États[55]. Lors de la définition d'une politique publique nationale – distributrice (grands travaux, aménagements structurels), redistributrice (politique sociale, éducation), ou régulatrice (environnement, droit du travail), selon la typologie classique de Theodore Lowi[56] —, les membres du Congrès sont à l'affût pour assurer des bénéfices ciblés à leurs électeurs. Mais si la répartition des ressources publiques peut se faire selon un critère simple à la chambre basse – celui de la population – il n'en va pas de même au Sénat. Aucun sénateur des « petits » États, ceux ayant une population faible, n'accepterait que son État bénéficie

55. F. Lee, S. Smith, *Sizing Up the Senate*, *op. it*. Je suis ici l'argumentaire de ces deux auteurs.

56. Theodore J. Lowi, « American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory », *World Politics*, vol. 16, n° 4, juillet 1964, p. 677-715.

moins des largesses fédérales à cause de sa seule démographie[57]. Dès lors, les *Leader*s ont tout intérêt, pour réaliser leur agenda sans s'aliéner un collègue disposant des ressources procédurales pour bloquer le débat, à accommoder autant que faire se peut les sénateurs des petits États.

Leur accord est en effet beaucoup plus aisé à obtenir que celui des sénateurs des « grands » États. Dans les négociations sénatoriales, en dépit de l'égalité constitutionnelle de représentation, chaque sénateur n'a pas le même « prix ». Un sénateur d'un petit État peut enregistrer des bénéfices électoraux importants avec une faible portion de la manne fédérale qui serait négligée par un sénateur d'un grand État. Une subvention de 500 000 dollars pour aménager un espace public quelconque a plus de poids dans le Wyoming qu'en Californie. L'élu en retirera des bénéfices immédiats en termes de couverture médiatique et de soutien électoral. Il est donc beaucoup moins coûteux pour les *Leaders* d'engranger le soutien d'un sénateur d'un petit État, d'autant que les postes de responsabilités à l'intérieur de l'institution sénatoriale tendent à aller à des sénateurs de petits États[58]. Cette configuration est importante car elle signifie que ceux qui sont le plus souvent à la manœuvre dans l'institution sont aussi ceux qui sont les plus conscients des contraintes qui conditionnent la représentation d'un petit État. Au total, les sénateurs des petits États exercent une influence souvent décisive. Ils assurent dans les commissions une bonne part du fonctionnement routinier du Sénat. Ils sont aussi une cible privilégiée pour les *Leaders* au moment de la constitution d'une coalition. L'élu pivot de toute coalition, le soixantième qui permet d'assurer le vote de la *cloture*, est bien souvent un sénateur d'un petit État. Les « petits sénateurs » sont donc la clé du succès dans un nombre important de situations.

La dynamique est similaire dans la répartition des fonds fédéraux. Là aussi, les procédures minoritaires jouent à l'avantage des petits États. On sait que les représentants, à la chambre basse, sont engagés dans une lutte constante pour assurer des financements ponctuels à leur circonscription, le plus souvent sous la forme d'« earmarks » dans le budget fédéral. Mais la discipline collective qui règne à la Chambre des Représentants limite leur marge de manœuvre. Les sénateurs qui eux aussi inscrivent volontiers leurs propres

57. L'Alaska, un « petit » État avec ses 700 000 habitants a pourtant une superficie de près de deux millions de kilomètres carrés. Si on projette l'Alaska sur une carte du reste des États-Unis, elle en couvre près du quart (8 millions de kms carrés).

58. En l'absence d'une concurrence électorale locale – qui change la donne pour les petits sénateurs, comme nous l'avons vu –, la relative homogénéité de leur électorat leur facilite la gestion de la contrainte électorale. C'est ce qui explique leur avantage institutionnel sur les sénateurs des grands États. Sur ce point également, je renvoie à F. Lee et S. Smith, *Sizing Up the Senate*, *op. cit.*, p. 148-154.

« earmarks » dans le budget national bénéficient par ailleurs d'une capacité d'influence sur le format d'une politique publique nationale beaucoup plus importante que les représentants. Leur capacité de blocage le leur garantit.

Les programmes nationaux de distribution ou de redistribution reposent sur un mode d'allocation des fonds défini au préalable, une « formule » qui inclut les données (et en premier lieu la démographie) permettant de définir la population récipiendaire (*formula grant*). Or les petits États sont bien souvent très favorisés dans le calcul de ces formules. Comme l'écrivent F. Lee et S. Smith, « les États les plus petits tendent à recevoir un montant par habitant plus élevé que les grands États » puisque dans le contexte sénatorial « une distribution "juste" [des fonds fédéraux] repose sur un traitement "équitable" de tous les sénateurs, c'est-à-dire une allocation égalitaire de fonds entre les États »[59]. Les programmes fédéraux sont construits d'une façon telle qu'une majorité des petits États en bénéficie. Le mode de répartition permet en effet de multiplier les bénéfices ciblés tout en répartissant les coûts à l'échelle nationale, ce qui explique que ce déséquilibre systémique n'ait aucune visibilité auprès de l'opinion publique[60]. Pourtant, le constat est indéniable : les grands États sont désavantagés dans la répartition des largesses fédérales. La conclusion, toute simple, est évidente : « les citoyens sont traités différemment en fonction de leur lieu de résidence »[61].

Mais comment expliquer alors que les sénateurs des grands États ne s'opposent pas à ce biais systémique pour les petits États ? Pourquoi ne font-ils pas usage de leurs propres ressources procédurales ? La réponse avait été déjà donnée par Madison lorsqu'il avait abordé la question de l'égalité de représentation des États dans le *Fédéraliste*. Le numéro 62 constatait en effet : « Aucune loi ou résolution ne pourra être adoptée sans le soutien d'une majorité du peuple et ensuite des États. Il faut reconnaître que ce frein compliqué sur l'activité législative pourra, dans quelques circonstances, faire autant de mal que de bien »[62]. Mais pour Madison, le risque que les petits États soient trop favorisés et que les grands États ne l'acceptent pas, était voué à demeurer théorique. En pratique, nous dit Madison, le système permet au

59. *Ibidem*, p. 158 et p. 163 : « smaller states tend to receive more federal dollars per capita than large states [...]. A "fair" distribution [...] is one that treats all senators "equitably", tending toward an equal allocation of funds across states ».

60. *Ibid.*, p. 230.

61. *Ibid.*, p. 221 : « citizens are treated differently based on where they happen to reside ».

62. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 396 : « No law or resolution can now be passed without the concurrence, first, of a majority of the people, and then, of a majority of the State. It must be acknoweldged that this complicated check on legislation may in some instances be injurous as well as beneficial. »

contraire une accommodation des intérêts des uns et des autres : « Il n'est pas impossible que cette disposition de la Constitution soit plus efficace en pratique que convaincante en théorie ». En effet, « les plus grands États seront toujours en position d'exercer leur pouvoir sur les finances afin d'empêcher les usages abusifs de cette prérogative par les plus petits »[63]. Ce pouvoir sur les finances que Madison attribue aux grands États est une référence au pouvoir budgétaire de la chambre basse. La Chambre des Représentants est le lieu où les grands États peuvent faire jouer leur supériorité numérique et notamment sur ce pouvoir crucial qu'est l'initiative budgétaire. Les grands États ne sont donc pas en position de faiblesse. Ils exercent leur influence de préférence à la chambre basse et pas au Sénat où, comme toujours, le risque qu'il y a à froisser un sénateur est tel qu'il pousse à l'accommodement plutôt qu'à la confrontation. Comme le dit Madison à plusieurs reprises, le risque d'un affrontement entre petits et grands États est une illusion. C'est encore le cas de nos jours comme l'illustre ici le mode de répartition des fonds fédéraux.

Au total, l'omniprésence des procédures minoritaires au Sénat influe à la fois sur la production législative et ses modalités, rendant ainsi toujours plus difficiles les rapports avec l'autre chambre. Mais en même temps, ces dispositions constituent un obstacle souvent rédhibitoire pour le président. La fonction de contrôle du Législatif est ici assurée. Lorsque Mitch McConnell déclara que son rôle en tant que *Minority Leader* du Sénat était de s'assurer que Barack Obama ne fasse qu'un seul mandat[64], il revendiquait, avec la douceur qu'on lui connaît, la fonction de contre-pouvoir du Sénat. Il n'en demeure pas moins que les coûts de cette situation sont indéniables, en particulier dans l'actuel contexte polarisé. La montée continue de la polarisation risque très vite de rendre cette configuration insoutenable, d'où les tentatives récurrentes de réforme du *filibuster* et de ses avatars.

63. *Ibidem*, p. 397 : « it is not impossible that this part of the Constitution may be more convenient in practice than it appears to many in theory, by their power over the supplies, to defeat unreasonable exertions of this prerogative of the lesser States ».

64. Dans un entretien au *National Journal* avec Major Garrett le 25 octobre 2010, Mitch McConnell déclara : « Notre principal objectif est de faire en sorte qu'Obama ne fasse qu'un mandat » (*the single most important thing we want to achieve is for President Obama to be a one-term president*).

Peut-on domestiquer le Sénat ?

La hardiesse procédurale des sénateurs n'a d'équivalents que dans celle des réformateurs de tous ordres qui, élus, observateurs ou associations publiques de citoyens, rivalisent de propositions pour rationaliser le fonctionnement du Sénat[65]. Dès le 104e Congrès, en 1995, Joe Lierberman (qui était alors un Démocrate) et Tom Harkin (lui aussi un Démocrate, mais de l'Iowa) déposèrent une résolution visant à réformer la règle 22 régissant la *cloture*. L'objectif était de concilier la tradition sénatoriale favorable aux minorités tout en permettant à la majorité d'agir si elle l'estimait impératif. Selon cette proposition, la majorité nécessaire pour mettre un terme au débat diminuerait au fur et à mesure de l'invocation de la *cloture* pour un même texte : ainsi, les 60 sénateurs nécessaires restaient valables pour une première tentative, puis 57 lors de la deuxième, puis 54, puis 51. Le vote de *cloture* n'aurait besoin que d'une majorité simple à partir de la quatrième tentative. Si la résolution fut enterrée dans le calme lors du 104e Congrès, Tom Harkin la présenta à plusieurs reprises jusqu'à son départ en 2014, avec le soutien des sénateurs les plus à gauche, Dick Durbin (Illinois), Barbara Mikulski (Maryland), Jeanne Shaheen (New Hampshire), Brian Schatz (Hawaï). C'était aussi une option reprise par S. Binder et S. Smith dans leur ouvrage de 1997 *Politics or Principle ?*.

Avec la montée de la polarisation depuis 1994, l'idée d'une réforme du *filibuster* revient avec régularité. Elle fut à nouveau à l'ordre du jour pendant

65. Un des premiers exemples est le texte de Sarah Binder et Thomas Mann, « Slaying the Dinosaur. The Case for Filibuster Reform », *Brookings Review*, p. 42-46, septembre 1995. *Common Cause*, *No Label*, la *League of Women Voters*, autant d'associations d'utilité publique qui ont au moins une page intitulée « Filibuster Reform » sur leur site. *Common Cause* contribue même, avec d'autres, à un site dédié à la seule réforme sénatoriale : *Fix The Senate Now* : http://fixthesenatenow.org/. Une simple recherche sur ce thème dans Google en juillet 2015 donne 439 000 résultats. Voir aussi le rapport de la commission sénatoriale du Règlement et de l'Administration (*Senate Committee on Rules and Administration*), *op. cit.*, disponible en ligne : http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-111shrg62210/pdf/CHRG-111shrg62210.pdf (consulté en juillet 2015). Toute cette activité ne signifie pas pour autant que le thème soit connu du grand public. En novembre 2013, au moment où les règles du *filibuster* furent modifiées pour les nominations, un article du *Huffington Post* soulignait que la question ne soulevait guère d'enthousiasme dans la population : Mark Blumenthal, Ariel Edwards-Levy, « Few Outside Washington Have Strong Opinions on Filibuster », *art. cit.* Le débat pour ou contre le *filibuster* est bien résumé dans G. Koger, *Filibustering*, *op. cit.*, p. 189-200, et je reprends ici certains de ses exemples.

la confrontation sur les nominations entre les Démocrates minoritaires et les Républicains lors du 108e Congrès de 2003-2005. Excédé par l'obstructionnisme du Parti de l'Âne, le *Senate Majority Leader*, Bill Frist (républicain du Tennessee) envisagea une réforme générale des procédures encadrant la confirmation sénatoriale des nominations présidentielles qui permettrait à nouveau à la chambre haute de remplir ses obligations constitutionnelles en imposant le vote des confirmations à la majorité simple. Cette « constitutional option », que les médias eurent tôt fait de baptiser « nuclear option » du fait de sa radicalité, n'aboutit qu'à un compromis bancal et de courte durée. Élaboré par un groupe de quatorze sénateurs (sept Républicains et sept Démocrates), il permit de sortir de l'impasse mais expira à l'ouverture du Congrès suivant, en janvier 2007. Tout était à recommencer. Ainsi, lors des Congrès ultérieurs, d'autres compromis, tout aussi modestes, furent adoptés. La hausse continue de l'obstruction durant les 109e, 110e et 111e Congrès montrait, si besoin en était, la persistance du problème. À l'ouverture du 112e Congrès, en janvier 2011, des sénateurs démocrates parmi les plus engagés sur le sujet[66], déposèrent une pétition sur le bureau d'Harry Reid, le *Majority Leader*, afin qu'il réforme les procédures minoritaires, non seulement le *filibuster* mais aussi les *holds*. Plutôt que de les soutenir et d'aller à la confrontation avec le GOP, le *Majority Leader* préféra se tourner vers le *Minority Leader*, Mitch McConnell, afin d'élaborer un accord informel (*gentlemen's agreement*) qui garantirait une « pacification » des relations, au moins pour le 112e Congrès. Les négociations furent menées par le démocrate Charles Schumer (New York) et le républicain Lamar Alexander (Tennessee). Elles aboutirent à une promesse mutuelle de retenue : Harry Reid s'engagea à ne pas limiter les possibilités d'amendement par les Républicains ; Mitch McConnell promit de ne pas encourager les *filibusters* de son groupe et se déclara partisan d'une réforme des *holds* ; tous les deux refusèrent de soutenir l'« option constitutionnelle » pour les confirmations. Ces déclarations furent abondamment relayées dans les médias mais n'aboutirent qu'à des « réformettes ». Une résolution sénatoriale rendit obligatoire la levée du secret des *holds* deux jours après leur dépôt, renforçant ainsi les dispositions du *Honest Leadership Act* de 2007. Une loi réduisit ensuite d'environ quatre cents le nombre de positions exécutives sur lesquelles le Sénat doit se prononcer.

Mais les sénateurs sont sans doute des politiques avant d'être des *gentlemen*. Dès l'automne 2011, Herry Reid déclara que l'accord était caduc. Les

66. Avec Tom Harkin (Iowa), on trouvait aussi Tom Udall (Nouveau Mexique) et Jeff Merkley (Oregon). En tout, une douzaine de sénateurs démocrates soutenaient l'initiative, voire demandaient une réforme plus ambitieuse. Parmi eux : Frank Lautenberg (New Jersey) et Al Franken (Minnesota).

Républicains firent de l'obstruction à plusieurs reprises au printemps et à l'été 2011, de sorte qu'Harry Reid dut retirer un certain nombre de textes. L'échec de la loi présidentielle sur l'emploi (*American Jobs Act*) fut la goutte d'eau. Le projet de loi fut désintégré par le blocage républicain, y compris dans les versions plus modérées qui furent proposées tout au long du mois d'octobre. La réponse d'Harry Reid fut de donner un coup de vis procédural et de faire voter un précédent encadrant le dépôt d'amendements[67]. À la fin de l'année 2011, les deux camps se sentaient trahis. La méfiance entre Républicains et Démocrates atteignait un nouveau seuil et la réforme des procédures restait en suspens. Au début du 113e Congrès, en janvier 2013, un nouvel accord fut bricolé entre les Leaders. Cette fois, il s'agissait de limiter le nombre de *filibusters* sur un même texte, la durée de considération d'une motion d'ouverture des débats ou d'une nomination mineure. En échange, les amendements républicains ne seraient pas éconduits. Modestes, ces engagements étaient aussi limités au seul 113e Congrès, à moins que le Sénat n'accepte de les renouveler. Mais dès l'été, des tensions sur les nominations firent à nouveau surface.

La réforme du *filibuster* est donc un véritable serpent de mer de la vie sénatoriale. Mais chaque tentative est vouée à l'échec, ou se transforme en une version édulcorée, dépourvue de tout véritable moyen de mise en œuvre. Jusqu'en 2013, la seule véritable réforme du *filibuster* était l'adoption de la règle 22 sur la *cloture* en 1917. Mais le contexte exceptionnel qui présida à son adoption en interdit toute répétition dans des conditions plus routinières. La Constitution (Article 1, section 5) rendant les chambres du Congrès indépendantes dans la définition de leurs règlements, aucune autre institution ne peut obliger les sénateurs à changer leur mode de débat. Ni la Présidence ni les représentants ne s'y risqueraient car ils doivent traiter avec le Sénat au quotidien. La Cour suprême elle-même, pourtant détachée des contingences législatives, est impuissante[68]. La Constitution la muselle d'office, de sorte que sur ce point, la Cour suprême américaine est bien en retrait par rapport au Conseil constitutionnel en France.

---

67. Alexander Bolton, *The Hill*, « Reid Triggers "Nuclear Option" », 10 juillet 2011 : http://thehill.com/homenews/senate/186133-reid-triggers-nuclear-option-to-change-senate-rules-and-prohibit-post-cloture-filibusters (consulté en juillet 2015). Pour compléments, voir S. Smith, *The Senate Syndrome*, *op. cit.*, p. 244-247.

68. Deux affaires récentes furent rejetées par la Cour suprême au titre de l'Article 1, section 5. En 2005, juste après la crise des nominations, un groupe conservateur fut débouté (*Judicial Watch, Inc. v. United States Senate et al.*). En 2012, ce fut cette fois un groupe progressiste qui, pour la même raison, ne put être entendu par la Cour suprême (*Common Cause et al. v. Joseph R. Biden et al.*).

Seuls les sénateurs peuvent résoudre les problèmes procéduraux du Sénat. Mais comment en convaincre un nombre suffisant pour changer la règle 22 ? Les modifications au règlement du Sénat ont l'apparence de la simplicité : un simple vote à la majorité des présents suffit. Mais pour en arriver là, le Sénat doit d'abord voter sur une motion pour entamer les débats (*motion to proceed*) qui, elle, peut faire l'objet d'une flibuste. Par ailleurs, la règle 22 contient une disposition particulière qui la protège de toute réforme intempestive. Elle dispose en effet qu'une majorité des deux-tiers des sénateurs présents (*present and voting*) est nécessaire pour adopter la *cloture* sur un changement des règles. Autrement dit, tout vote de *cloture* pour un texte législatif requiert une majorité de 3/5e de tous les sénateurs (les soixante votes nécessaires pour invoquer avec succès une *cloture*) ; mais l'ensemble des 44 règles du Sénat constitue un cas à part car le seuil est plus élevé. Comme il y a fort à parier qu'une attaque aussi frontale contre le *filibuster* mobiliserait tous les sénateurs, il faudrait en convaincre 67 sur les cent qui composent le Sénat.

Dans ces conditions, un combat sur les règles est beaucoup trop coûteux pour une majorité. Aucun *Majority Leader* n'a d'ailleurs envisagé de procéder ainsi. Les sénateurs n'ont aucune incitation à abandonner leurs prérogatives. C'est d'autant plus vrai que tous les sénateurs ont fait l'expérience du changement de majorité lors des élections de 2006, de 2014 et du basculement temporaire de 2001-2002. Ils savent donc tout le prix de dispositions comme les *holds* ou le *filibuster*. Ajoutons que la défense de ces procédures n'est pas le seul fait de la minorité. Il y a une complicité de la majorité, plus précisément de ses *Leaders*, dans la préservation des droits de la minorité en dépit des coûts qu'ils imposent. L'exemple du développement des *holds* est tout à fait parlant. Cette pratique, qui résulte du simple fonctionnement de l'institution et qui n'apparaît pas dans les règles, n'a pris son essor que grâce aux bonnes volontés du *Leadership* majoritaire. Face à une obstruction déjà rampante au début des années soixante-dix, les *Leaders* tentèrent d'anticiper les obstacles potentiels et de planifier les débats. Ils virent donc leur avantage dans toute notification sénatoriale qui leur permettait de mener à bien cette tâche de programmation. C'est dans ce contexte que les *holds* devinrent un acquis intouchable pour les sénateurs, en dépit des rappels réguliers par les *Majority Leader* successifs que les *holds* n'étaient pas un droit et pouvaient être écartées. Les *Leaders* furent ainsi les victimes indirectes de leur propre volonté de superviser le travail sénatorial.

Tout ceci dessine un tableau bien sombre qui pousserait à conclure que toute réforme du *filibuster* est impossible. La seule réforme d'ampleur, la création de la règle 22 en 1917, n'eut lieu que grâce à une guerre mondiale ! Fort heureusement, la réforme du 21 novembre 2013, qui limite le recours au *filibuster* pour les nominations, montre qu'il est inutile d'envisager une quatrième guerre mondiale pour venir à bout des prérogatives sénatoriales.

Le *Majority Leader* Harry Reid mit en œuvre l'« option constitutionnelle » envisagée par les Républicains entre 2003 et 2005[69]. Il souleva un point de procédure (*point of order*) en suggérant que le Sénat pouvait clore le débat de confirmation des nominations (sauf celles pour la Cour suprême) par un vote à la majorité simple. Bien entendu, ce point de procédure fut écarté par le président de séance au titre de la Règle 22 qui rend obligatoire un vote de 3/5e de tous les sénateurs (soixante) pour clore un débat. Mais cette décision (*ruling*) ne fut pas soutenue par un vote. Le Sénat vota au contraire – 48-52 – pour renverser la décision du président de séance. Ce simple vote créait un précédent supprimant toute possibilité de flibuste pour les confirmations Judiciaires et exécutives. Seules les nominations à la Cour suprême peuvent encore faire l'objet d'un *filibuster*. Harry Reid venait de réussir là où la plupart de ses collègues avaient échoué, en réalisant la plus grande réforme procédurale du Sénat depuis l'adoption de la règle 22 en 1917.

Ce vote historique pour le Sénat peut avoir des conséquences majeures car il indique que la réforme du *filibuster* est possible par un vote à la majorité simple. Tous les observateurs juqu'alors étaient convaincus du contraire. Le potentiel de changement n'est donc pas négligeable du tout. À l'ouverture du 114e Congrès républicain, le nouveau *Majority Leader*, Mitch McConnell, n'a pas tenté de revenir sur ce précédent. S'il s'est déclaré en faveur de la préservation du *filibuster* pour les débats législatifs, il a accepté le glissement vers un fonctionnement majoritaire pour les nominations[70].

La rapidité de ce retournement des deux principaux *Leaders* depuis 2006 ne lasse pas de surprendre. Tous deux ont fait assaut de déclarations pour vanter la spécificité procédurale du Sénat. Harry Reid, en dépit des pressions dans son *Caucus* pour une réforme majeure du *filibuster*, est long-

69. Les bases jurisprudentielles de cette « option constitutionnelle » remonteraient à une opinion écrite de Richard Nixon lorsqu'il était vice-président en 1957. Dans ce texte, il expliquait que le président du Sénat en séance plénière avait le droit de modifier les règlements sénatoriaux par une simple décision qui doit être soutenue par un vote à la majorité simple. Dans ce scénario, le vice-président se présenterait au Sénat pour en prendre la présidence, comme l'y autorise la Constitution, et déciderait de modifier l'usage du *filibuster* – en limiter l'usage pour les nominations au Judiciaire par exemple – ce qui entraînerait une objection (*point of order*) immédiate par un sénateur. Un vote à la majorité serait alors nécessaire pour soutenir la décision du vice-président et, en l'occurrence, rendre impossible toute flibuste des nominations au Judiciaire. Le débat de 2013 différa de ce scénario, mais de peu. Les grandes lignes sont les mêmes. Pour plus de détails, on lira S. Smith, *The Senate Syndrome*, *op. cit.*, p. 312-330.

70. Sam Stein, 22 mai 2014, *Huffington Post*, « Mitch McConnell Opposes Changing Rules To End Filibuster Of Legislation ». Disponible à : http://www.huffingtonpost.com/2014/05/22/mitch-mcconnell-fillibuster_n_5372554.html (consulté en juillet 2015).

temps resté très réservé vis-à-vis de ces demandes. Deux ans auparavant, il déclarait en séance que « notre capacité à débattre et à délibérer sans être contraints par un quelconque délai est le trait distinctif du Sénat. C'est ainsi que les choses doivent se passer. C'est dans notre ADN. C'est une des nombreuses caractéristiques créées avec l'intention expresse de distinguer cette institution [le Sénat] de la Chambre des Représentants et de l'ensemble des Législatifs de par le monde. Cela a toujours été essentiel pour le Sénat et il faudrait que cela le soit toujours »[71]. Comment expliquer alors que quelques années plus tard, le *filibuster* soit réformé sous son impulsion et que le *Leadership* républicain semble l'entériner ?

Une piste explicative est capturée par cette remarque d'un sénateur dans les années quatre-vingt-dix : « Il faut considérer que le Sénat est fait de cent nations différentes, chacune possédant l'arme nucléaire et étant ainsi capable de détruire l'ensemble à n'importe quel moment. Que vous soyez ici depuis longtemps ou pas, vous savez que vous pouvez toujours aller voir votre leader et menacer de faire exploser l'institution en entier. Bien entendu, il vous écoutera »[72]. Cette comparaison avec l'équilibre de la terreur pendant la guerre froide montre, me semble-t-il, quelles sont les limites du blocage individuel par les sénateurs. En dépit de toutes les incitations électorales, partisanes ou personnelles, aucun sénateur n'a intérêt à décrédibiliser l'institution à laquelle il appartient. L'exercice constant d'un chantage individuel dessert le sénateur qui y a recours. Le même comportement étendu à l'ensemble du Sénat a le même effet de décrédibilisation sur toute l'institution. Si les sénateurs sont libres d'user et d'abuser de leurs libertés procédurales, le Sénat en tant qu'institution se doit de prêter attention aux conséquences des actions de ses membres dans le cadre constitutionnel général. C'est le rôle des *Leaders* de préserver les relations de la chambre haute avec les autres pouvoirs et les autres acteurs. C'est donc en raison même de leur fierté institutionnelle qu'Harry Reid – et, dirait-on, Mitch McConnell

71. « Our ability to debate and deliberate without restraints of time limits is central and unique to the Senate. It is supposed to be that way. It is in our DNA. It is one of the many traits intentionally designed to distinguish this body from the House of Representatives and from every other legislative body in the world ». Cette citation est tirée du *Congressional Record*, 27 janvier 2011. Elle est faite par S. Smith in *The Senate Syndrome*, *op. cit.*, p. 244.

72. Citation anonyme tirée de S. Binder, T. Mann, « Slaying the Dinosaur », *art. cit.*, p. 44 : « you have to think of the Senate as if it were 100 different nations and each one had the atomic bomb and at any moment any one of you could blow up the place. So that no matter how long you've been here or how short you've been here, you always know you have the capacity to go to the leader and threaten to blow up the entire institution. And, naturally, he'll deal with you ».

– ont accepté de faire évoluer le Sénat. L'activisme des sénateurs s'inscrit dans un horizon, celui du respect des obligations constitutionnelles imposées au Sénat, qui constitue la limite de leur zèle procédural. C'est l'argument qui avait été utilisé dès la confrontation de 2003-2005 autour des nominations. Le *Senate Majority Leader* d'alors, Bill Frist (un républicain du Tennessee), soulignait que la Constitution *obligeait* le Sénat à voter pour les nominations, au terme de l'Article 2, section 2, clause 2. Rien dans ce court texte n'était dit à propos d'une majorité qualifiée, de sorte que les *filibusters* contre une nomination étaient inconstitutionnels[73].

Si le statut constitutionnel de la confirmation sénatoriale peut expliquer que la réforme ait eu lieu, rien de tel n'existe pour l'activité législative. Dans ce domaine, les seuls changements furent du bricolage réglementaire afin de protéger certains types de loi des excès procéduriers. La menace d'obstruction a ainsi généré des procédures pour la contourner. Prises dans leur ensemble, ces dispositions peuvent parfois mettre à l'abri un texte. Mais elles restent le plus souvent lacunaires. Elles sont aussi critiquées à intervalles réguliers, car elles visent à encadrer la délibération. Pour beaucoup, ces cadrages enfreignent la liberté sénatoriale, la qualité du débat et, en fin de compte, l'éducation du public, voire la démocratie elle-même. En effet, ils sont parfois utilisés pour imposer en une seule fois des changements considérables que la majorité estime légitimes, mais qui ont été bloqués par des voies normales, parfois pendant des années. Il peut, dans ce cas, y avoir un écart considérable entre l'équilibre partisan au sein de la chambre et le contenu de la législation : une majorité simple est alors en position d'imposer ses vues.

De quelles procédures parle-t-on ? Comme l'expliquent S. Binder et S. Smith[74], il s'agit de procédures « rapides » (dites « fast-track ») qui s'appliquent pour un certain type de projets de loi et pour lesquels le nombre d'amendements est limité – voire interdit – tandis que le temps consacré en séance plénière est lui aussi encadré ; leur adoption relève de la majorité simple. Binder et Smith relèvent plus de trente types de loi qui couvrent

73. « Il aura le pouvoir, sur l'avis et avec le consentement du Sénat, de [...] nommer les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges de la Cour suprême et tous les autres agents des États-Unis, dont la nomination n'est pas autrement prévue par la présente Constitution, et dont [les emplois] seront établis par la loi », traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1301. L'argument fut défendu par un article dans un journal de droit prestigieux, écrit pour l'occasion par un *staffer* de Bill Frist : Martin Gold, Gupta Dimple, « The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedures: A Majoritarian Means to Overcome the Filibuster », *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 28, n° 1, p. 205-272.

74. S. Binder, S. Smith, *Politics or Principle*, *op. cit.*, p. 185-186. Voir aussi leur tableau récapitulatif p. 189.

aussi bien la politique intérieure (retraites, énergie, pouvoirs d'urgence) que la politique étrangère (commerce des armes, aide extérieure). Ils font de la loi de 1939 créant la fonction publique présidentielle (*Executive Reorganization Act*) le point de départ de ces procédures « rapides », dont la plupart furent ensuite mises en place dans les années soixante et soixante-dix. En 1939, le projet de loi sur la réorganisation présidentielle anticipait un blocage éventuel au Sénat en instituant un délai pour sa considération en débat plénier[75]. Par la suite, le Congrès accepta des procédures similaires qui combinaient une certaine « efficacité » dans l'organisation du débat avec la préservation du contrôle législatif. Les précédents sénatoriaux depuis 1939 traitent ces dispositions législatives de la même façon qu'un texte de loi ordinaire. Elles ne tombent donc pas sous le coup du requis de la Règle 22 qui rend nécessaire une majorité des deux-tiers des sénateurs présents pour amender le règlement sénatorial.

L'un des exemples qui a été mis en lumière lors de l'adoption au Sénat de la réforme de l'assurance maladie en mars 2010 est celui des lois de « conciliation budgétaire » (*budget reconciliation bills*). Celles-ci furent créées en 1974 avec le vote du *Budget and Impoundment Control Act* (BICA), mais leur premier emploi remonte à 1980. Ce sont des procédures optionnelles, décidées par le vote à la majorité simple d'une « résolution concurrente » (*concurrent resolution*) par les deux chambres du Congrès, qui permettent de considérer une mesure budgétaire en imposant un délai de 20h au débat sénatorial en séance plénière[76]. Elles visent à limiter l'obstruction et à baisser les dépenses en réduisant les possibilités d'inclure des « earmarks ». La loi protège les *reconciliation bills* de tout *filibuster*, impose que les amendements soient en relation directe avec le texte (*germaneness*), et permet l'adoption finale avec une majorité simple. Il ne peut y avoir qu'une seule loi de ce type dans l'année. Dès les années quatre-vingt, elles étaient devenues des véhicules législatifs attractifs pour adopter des textes controversés et/ou prioritaires dont les liens avec les questions budgétaires sont parfois ténus. Et ce malgré l'opposition très vive de leur concepteur, le sénateur démocrate de Virginie Occidentale, Robert Byrd : « La procédure rapide de conciliation budgétaire qui fut établie en 1974 par le *Congressional Budget Act* n'eut jamais comme objectif de promulguer rapidement des changements législatifs de grande ampleur en les protégeant de la flibuste. Je suis bien placé pour le savoir, car

75. Ce point du projet de loi fut contesté par les sudistes, mais leur amendement ne fut pas adopté. Le texte présentait donc ses propres conditions de débat : sa durée était limitée à dix jours. Voir S. Smith, *The Senate Syndrome*, *op. cit.*, p. 141. Cette loi est aussi le point de départ d'une autre tradition constitutionnelle, celle du « veto législatif ». Voir le chapitre suivant sur ce point.

76. La Chambre des Représentants encadre plus le débat budgétaire que le Sénat.

j'ai participé à la rédaction de cette loi en 1974 et je n'ai jamais envisagé que la conciliation budgétaire soit utilisée de cette façon et pour ces objectifs – jamais ! Je ne l'aurais pas soutenue ; j'aurais voté contre »[77]. Il fit alors adopter une règle qui porte son nom afin de recentrer l'usage de la conciliation autour de la résolution des problèmes budgétaires. Cette « Byrd Rule », adoptée en 1985 à une majorité de 96 voix (et aucun opposant) et qui plus tard a été incorporée au BICA (elle en est devenue la section 313), établit une liste de critères qui sont censés définir le champ d'une conciliation budgétaire pour lutter contre les déficits. Elle peut néanmoins être écartée par une majorité qualifiée de 3/5e de l'ensemble des sénateurs, soit, comme pour le *filibuster*, un seuil de soixante votes.

Depuis son adoption, la « Byrd Rule » a été victime de la prodigieuse imagination des responsables politiques dès qu'il s'agit d'interpréter des règles à leur avantage[78]. Avec la polarisation des années quatre-vingt-dix et deux mille, la conciliation budgétaire fut à nouveau utilisée de façon inattendue : à propos de l'assurance maladie, des droits universitaires, de l'aide sociale (*welfare*) et des baisses d'impôts de 2001 et 2003. Certaines de ces lois sont loin d'être centristes ou modérés. Le renouvellement de la réforme sociale de 1996 en 2005-2006 – *Deficit Reduction Omnibus Reconciliation Act* (DRA) – permit d'inclure des dispositions beaucoup plus dures que celles votées dix ans auparavant. Les baisses d'impôts de 2001 en sont aussi une excellente illustration puisqu'elles furent adoptées par un Sénat où les Républicains n'avaient la majorité qu'à cause du seul vote du vice-président Dick Cheney (*tie-breaking vote*).

Un autre type de procédure « innovante » touche aux projets de loi de finance (*Appropriation bill*). Lorsque le Congrès vote sur le budget national, il se contente d'abord d'établir les montants et leur réparti-

77. Robert Byrd (démocrate, Virginie Occidentale), *Congressional Record*, 3 novembre 1995, cité in S. Binder, S. Smith, *Politics or Principle*, *op. cit.*, p. 193 : « The fast-track reconciliation procedures that were established in the Congressional Budget Act of 1974 were never intended to be used as a method to enact omnibus legislative changes under expedited, non-filibusterable procedures. I know, because I helped to write the Congressional Budget Act in 1974, and it was never in my contemplation that the reconciliation legislation would be used in this fashion and for these purposes – never! I would not have supported it; I would have voted against it ».

78. C'est bien sûr au « Parliamentarian » du Sénat, responsable de l'interprétation des règlements depuis 1937, d'interpréter la « Byrd Rule ». Mais ses avis ne sont en rien impératifs et il est sans doute prudent de sa part de ménager les sénateurs. Quand l'un d'entre eux, Robert Dove, rendit en 2001 un avis restrictif sur la procédure de conciliation budgétaire, il fut renvoyé sans ménagements par le *Majority Leader* républicain de l'époque, Trent Lott (Mississippi).

tion (*authorization*). Il faut ensuite débloquer les financements et il s'agit là d'une seconde procédure dite « appropriation ». La création des lignes budgétaires et le déblocage effectif des crédits sont deux processus différents qui donnent lieu à deux débats législatifs distincts, faisant ainsi de l'établissement du budget national un des enjeux les plus complexes et les plus incertains de la vie politique nationale. Les différentes lois qui débloquent les financements (*Appropriation bills*) sont la forme concrète prise par le budget national[79]. Depuis la réorganisation des commissions suite aux attentats du 11 septembre 2001, finalisée en 2005 puis modifiée à nouveau en 2006, le Congrès adopte douze lois de finance (*Appropriation bills*) par an, un nombre qui résulte de la répartition des juridictions entre les commissions et les sous-commissions.

Ces lois étaient traditionnellement à l'écart des conflits politiques et partisans. Les membres des commissions d'attribution des crédits (*Appropriation Committees*) dans les deux chambres, les fameux « cardi-

79. Sur l'établissement du budget et ses difficultés, je renvoie à Robert Keith, *Introduction to the Federal Budget Process*, Washington DC, Congressional Report Service, mars 2008. Le texte est disponible en ligne : http://assets.opencrs.com/rpts/98-721_20080307.pdf (consulté en juillet 2012). Pour le débat contemporain, on se reportera à une audition de la Chambre des Représentants : Committee on the Budget, *The Broken Budget Process : Perspectives from Budget Experts*, GPO, Washington DC, septembre 2011 ; le texte est également disponible en ligne : http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-112hhrg68347/pdf/CHRG-112hhrg68347.pdf (consulté en juillet 2012). Voir aussi W. Oleszek, *Congressional Procedures*, *op. cit.*, p. 46-92. La Constitution donne à la Chambre des Représentants l'initiative du budget (Article 1, section 7, clause 1), et non pas au président. C'est une différence essentielle entre les États-Unis et les régimes parlementaires européens où le budget est maîtrisé par l'Exécutif. Au terme du *Budget and Impoundment Control Act* de 1974, le Congrès adopte deux « résolutions budgétaires » (*budget resolution*), une provisoire le 15 mai, et une définitive le 15 septembre, qui fixent le niveau des dépenses à venir. Celles-ci sont divisées en deux catégories, celles qui sont « obligatoires » et celles qui sont « discrétionnaires ». Les dépenses obligatoires couvrent environ 73 % du budget et assurent le financement de programmes nationaux (*entitlements*) comme *Medicaid*, *Medicare*, *Social Security* et le paiement des intérêts sur la dette nationale. Ces dépenses sont calculées d'une année sur l'autre sans que le Congrès n'agisse. Les 27 % restants sont les dépenses couvrant le fonctionnement de toutes les autres activités de l'État fédéral, comme la défense, l'environnement et l'éducation. Le traitement des fonctionnaires fédéraux (y compris les soldats) et l'ouverture des services fédéraux au public dépendent de cette partie du budget. Ce sont les dépenses discrétionnaires qui doivent être votées tous les ans par le Congrès.

naux » du Congrès, géraient de façon consensuelle le budget national[80]. Or une des évolutions les plus marquées des dernières décennies est la politisation du processus budgétaire. Les élus, à la Chambre des Représentants comme au Sénat, n'hésitent plus à bloquer l'adoption des lois de finance (*Appropriation bills*) pour faire avancer d'autres objectifs qui leur sont chers. Au Sénat, il est même de plus en plus fréquent que les lois de finance soient modifiées de façon à intégrer des politiques tout à fait différentes[81]. Dans ce nouveau contexte, les délais de la procédure budgétaire sont plus difficiles à respecter, et les conséquences sont spectaculaires. L'année fiscale (*Fiscal Year*) aux États-Unis commence le 1er octobre et cette date butoir est dépassée de plus en plus souvent. Le Congrès pratique alors un bricolage budgétaire en adoptant des mesures temporaires (*continuing appropriations resolutions*) afin de pérenniser le financement des services publics pour quelques jours ou quelques semaines, mais sur la base des résolutions de l'année précédente, dont le montant est inférieur à celui de la résolution pour l'année à venir[82]. Les épisodes de blocage budgétaire qui ont caractérisé la présidence Obama depuis l'élection du 110e Congrès en 2010 ne sont que les dernières manifestations d'une histoire déjà longue. Comme l'écrit Alix Meyer, les affrontements à répétition autour du budget trouvent leur origine dans les dysfonctionnements du système politique américain plus que dans un véritable problème de politique économique[83]. En 2010, l'arrivée d'une majorité républicaine aiguillonnée par les élus de la *Tea Party* à la Chambre des Représentants fut le catalyseur de la crise budgétaire lancinante des dernières années. Tout au long de l'année 2011, les Républicains réussirent à trois reprises à imposer au président des baisses des dépenses – tout en évitant le choc d'une fermeture de l'État fédéral –, une pression qui s'intensifia avec la crise du plafond de la dette durant l'été 2011 et la crise de la « falaise

80. C'est le portrait qu'en dresse Richard Fenno dans son analyse classique sur ce point, *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*, Boston, Little Brown, 1966.

81. Dans le cadre bicaméral, l'initiative budgétaire de la Chambre des Représentants est maintenant, en dépit de son statut constitutionnel, formelle. Les deux chambres commencent en effet ensemble le processus d'adoption des lois de finance, même si le Sénat attend toujours le vote de la chambre basse avant de s'exprimer.

82. Légalement, ces « résolutions » prennent la forme d'une action conjointe (*joint resolution*) des deux chambres et suivent le même parcours qu'un texte de loi (adoption par les deux chambres et signature par le président).

83. Alix Meyer, « La "falaise fiscale" : plus dure sera la chute ? », février 2013. Texte disponible sur le site du CERI : http://www.sciencespo.fr/ceri/fr/content/la-falaise-fiscale-plus-dure-sera-la-chute (consulté en septembre 2013). Voir aussi du même auteur, « Le budget fédéral de l'ère Obama : politique de la chaise vide ou de la caisse vide ? », *Politique Américaine* n° 22, décembre 2013, p. 155-178.

fiscale » (*fiscal cliff*) du 1er janvier 2013. Le vote d'un compromis ponctuel – le *American Taxpayer Relief Act* – ne régla en rien aucun des problèmes de fond, ni les difficultés politiques ni les questions budgétaires. En octobre 2013, John Boehner fut ainsi contraint par les éléments les plus intransigeants de son *Caucus* à aller à la bataille contre la Présidence. Comme en 1995-1996, les Républicains poussèrent à la fermeture des services « non-essentiels » de l'État fédéral (*government shutdown*) pendant seize jours[84].

Face à la difficulté sans cesse croissante d'adopter des lois de finance, les responsables du parti majoritaire ont exercé leur autorité afin d'en fusionner un nombre variable en gigantesques textes de loi (*omnibus spending bills*) que personne n'a le temps de lire, de débattre ou d'amender[85]. Au lieu d'examiner l'un après l'autre les douze projets de loi, les *Leader*s de la majorité décident d'en regrouper un certain nombre, limitant ainsi les risques d'obstruction. La décision est en effet prise quand ils s'attendent à une opposition importante, notamment quand la distance idéologique entre les partis est élevée. Ce faisant, les *Leaders* bénéficient d'un premier atout. Comme ces projets combinent une variété de domaines politiques (p. ex. le budget de la défense et celui de l'aide sociale), les responsables de la majorité peuvent plus facilement désarmer une éventuelle opposition en incluant de quoi satisfaire chaque membre de la coalition nécessaire pour les adopter. L'idée qui préside au vote des lois *omnibus* est différente de celle des « procédures rapides ». Ces lois n'ont aucun statut légal et résultent d'une innovation tactique des leaders de la majorité. Leur objectif est de réduire le risque d'un *filibuster* en démultipliant les coûts de l'obstruction. Face à une *omnibus spending bill*, tenter une confrontation susceptible de paralyser le fonctionnement de l'État fédéral représente en effet un coût beaucoup trop élevé pour qu'un seul sénateur en prenne la responsabilité. Le recours à ces « raz-de-marée » législatifs qui emportent tout sur leur passage s'avère donc une tactique payante pour la majorité. Mais il a aussi comme conséquence de malmener le processus bud-

84. La première fermeture (pendant deux jours) de l'État fédéral remonte à novembre 1981. Depuis lors, les douze fermetures de l'État fédéral qui ont suivi furent toutes liées à des épisodes de « divided Congress » – ce fut le cas huit fois sous Reagan – ou de « divided government » – une fois sous George H. W. Bush, deux fois sous Clinton, toujours détenteur à ce jour du record du plus long *shutdown* (vingt et un jours).

85. Cette évolution de la procédure budgétaire est étudiée dans Glen S. Krutz, *Hitching a Ride. Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Columbus, Ohio, Ohio State University Press, 2001. Pour compléments, on lira aussi l'article de Peter Hanson « L'opposition impuissante ? Comment la majorité contrôle le Sénat », p. 131-158, *Politique américaine*, n° 19, janvier 2012, et du même auteur, *Too Weak To Govern. Majority Party Power and Appropriations in the U.S. Senate*, New York, Cambridge University Press, 2014 ; ainsi que B. Sinclair, *Unorthodox Lawmaking*, *op. cit.*, p. 92-102.

gétaire traditionnel tout en renforçant la nature partisane des mesures adoptées. Si les circonstances sont favorables, ces gigantesques projets de loi permettent en effet de faire taire les dissensions et d'adopter des mesures nettement plus partisanes que si la voie législative habituelle avait été suivie. Ce nouveau véhicule législatif permet aux chefs de partis de passer outre leur opposition interne, d'ignorer les préférences des élus « pivots », et en conséquence de faire adopter des politiques partisanes.

En fin de compte, les mécanismes qui permettent de pallier les tentatives dilatoires contre les mesures budgétaires ne sont efficaces que jusqu'à un certain point. Ils peuvent museler les tentatives isolées d'un seul sénateur ou d'un petit groupe d'opposants, mais le prix à payer est un débat anémié, une polarisation toujours plus grande, et un risque de blocage encore plus grave. Ces bricolages réglementaires ne sont pas comparables à la réforme de novembre 2013 sur les nominations présidentielles qui, elle, s'impose comme la seule véritable réponse au cancer que constitue l'usage débridé des procédures minoritaires. On voit à cette occasion que les missions exécutives du Sénat ont un statut à part dans son identité institutionnelle. Elles recoupent non seulement la confirmation des nominations présidentielles mais aussi la ratification des traités internationaux. Nous y rajoutons dans le chapitre suivant les différentes formes prises par la « surveillance » (*oversight*) que le Congrès exerce sur l'Exécutif. Ces trois catégories – surveillance, nominations, traités internationaux – couvrent les autres pans du contrôle législatif, une fois étudié le vote de la loi en lui-même.

Le Sénat, pivot des institutions

Le Sénat exerce une influence majeure sur le vote de la loi. Certains vont le regretter et en souligner les coûts insupportables, notamment dans le contexte de polarisation actuelle. D'autres vont au contraire souligner que le renouveau partisan réactive les *checks and balances*. C'est le parti-pris de cet ouvrage de voir dans la réaffirmation de l'affrontement partisan le catalyseur de la mécanique des freins & des contrepoids. Le lamento récurrent sur les dégâts de la polarisation redécouvre en fait que les États-Unis ne disposent, pour le meilleur comme pour le pire, que d'un gouvernement limité.

Le Sénat agit comme le principal garant de cette spécificité institutionnelle. La multiplication des procédures minoritaires en son sein institue un contrôle *a priori* sur les projets de l'Exécutif. C'est vrai pour le programme législatif et budgétaire d'une administration, mais c'est aussi le cas pour les missions exécutives confiées à la haute assemblée, le vote sur les nominations présidentielles et la ratification des traités internationaux. Si on ajoute à cette liste le pouvoir sénatorial de trancher sur la destitution (*impeachment*) d'un membre de l'Exécutif, ainsi que le pouvoir de « surveillance » (*oversight*), partagé avec la chambre basse, on réalise que le Sénat est au cœur de la dynamique des *checks and balances*.

Quel contrôle de l'Exécutif ?

Aucun président, ni aucun responsable de l'Exécutif ne diront jamais que le Congrès est une institution affaiblie au point de relâcher sa surveillance. En dépit des commentaires alarmistes sur le déclin irrémédiable du pouvoir de contrôle du Congrès, l'Exécutif est malmené avec constance par le Législatif. C'est vrai depuis la reconnaissance officielle de la « surveillance » (*oversight*) par la réorganisation législative de 1946 mais c'était aussi le cas avant. Le Congrès exerce une pression continue sur les actions de la Présidence. Si en cas de crise, le président peut réussir, en faisant jouer tous ses pouvoirs institutionnels, à suspendre provisoirement certains contre-

pouvoirs, le Congrès exerce en retour un contrôle routinier particulièrement contraignant.

Tous les grands épisodes historiques d'avancée du pouvoir présidentiel ont ainsi été marqués ensuite par un retour en force du Législatif[1]. Après la présidence Jackson, comme le suggérait Tocqueville, les présidents furent faibles ; idem après la guerre de Sécession où le « despotisme militaire » de Lincoln, pour reprendre l'expression d'un Juge de la Cour suprême, Benjamin R. Curtis (1851-1857), fit place à trente ans d'absence totale de tout leadership présidentiel ; W. Wilson, après la Première Guerre mondiale, échoua piteusement devant le Sénat ; Truman, l'héritier par défaut de F. Roosevelt, dut, à partir de 1946, faire face à un Congrès républicain qui bloqua toutes ses initiatives tandis que le XXII[e] amendement (proposé en 1947 et ratifié en 1951) limitait les mandats présidentiels à deux. Sur la période contemporaine, le constat est similaire. Les excès de Nixon aboutirent à un retour en force du Congrès ; la présidence Reagan fut, entre 1986 et 1988, embourbée dans l'affaire de l'*Irangate* ; Clinton s'épuisa pendant six ans à jouer la carte de la « triangulation » face aux Républicains majoritaires au Congrès ; G.W. Bush assista à l'effondrement de ses alliés dans les chambres dès 2004 puis dut gérer une majorité démocrate à partir de 2006. Quant à la présidence Obama, elle bénéficia d'un Congrès favorable entre 2008 et 2010, mais depuis, elle clopine difficilement, d'abord face à une Chambre des Représentants républicaine, puis, depuis 2014, face au Congrès dans son ensemble. Comment expliquer cette alternance cyclique entre initiatives présidentielles et retour du Congrès ? Quelles en sont les conséquences ? Jusqu'où le Congrès reprend-il la main par rapport à la Présidence ?

La logique de l'alternance constitue bien entendu l'essence des *checks and balances*. Toute initiative par un pouvoir déclenche une réaction d'au moins l'un des deux autres. Ce « combat de gladiateurs », pour reprendre le mot de l'abbé Sieyès, est perpétué par la séparation des pouvoirs, qui protège chaque institution. Impossible à dissoudre, le Congrès est ainsi comme un bouchon sur la vague, insubmersible. Il a aussi les moyens, en cas de crise grave, de défendre ses compétences institutionnelles. Les avancées les plus brutales du pouvoir présidentiel ont entraîné des réactions du Congrès qui le furent tout autant. En termes institutionnels, les épisodes d'*impeachment* se comprennent ainsi comme une lutte de pouvoir pure et simple entre Congrès et Présidence. Mais leur échec final incite à ne pas y voir le principal outil de contrôle du Législatif sur l'Exécutif.

Ces confrontations entre les deux pouvoirs élus n'en constituent pas moins les épisodes les plus dramatiques de la vie politique du pays. Avant la

1. J.L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington DC, Brookings Press, 1981, chapitre 2, p. 15-36.

guerre de Sécession, le Congrès n'eut jamais recours à cette procédure d'un emploi lourd. Comme l'écrivait James Bryce, l'*impeachment* est « comme un canon de cent tonnes qui nécessite une machinerie complexe pour le mettre en position, un énorme obus et une grosse cible »[2]. Les tensions violentes sous la présidence Jackson, montrent que le Sénat, qui se trouva à cette occasion à l'avant-garde du combat institutionnel, préféra employer des moyens alternatifs. Lorsque Jackson tenta de démanteler la Banque Nationale, les principaux leaders du Congrès, Henry Clay, Daniel Webster et John C. Calhoun – le « Grand Triumvirat » selon l'expression consacrée[3] – utilisèrent toutes les ressources du Législatif pour contrer l'autoritarisme de ce général qui, en jouant de sa popularité, était en train d'étendre son pouvoir personnel au détriment de l'équilibre constitutionnel. La confrontation culmina avec l'adoption par le Sénat d'une motion de censure contre le président Jackson au printemps 1834.

Mais cette option fit long feu. La victoire des Jacksoniens aux *midterms* de cette année-là vida de toute substance le vote de la censure qui fut d'ailleurs effacée des comptes rendus. L'épisode de la censure sénatoriale demeure à ce jour unique. Même s'il a contribué à nourrir la « tradition » sénatoriale, il ne s'est jamais reproduit depuis lors. Inefficace, la voie de la censure fut abandonnée. C'est pourquoi le Congrès privilégia l'*impeachment* trente ans plus tard.

Dans le contexte tendu de la Reconstruction du Sud, la confrontation entre le président Andrew Johnson et le Congrès républicain se déclencha sur la question du pouvoir de renvoi présidentiel, un vieux débat de droit constitutionnel qui trouva ici son illustration la plus saisissante[4]. Si la Constitution explique la procédure de nomination au sein de l'Exécutif, elle est en revanche muette sur les conditions de renvoi ; seul Hamilton, dans le numéro 77 du *Fédéraliste*, écrivait que le consentement du Sénat serait nécessaire pour les renvois, soulignant ainsi à quel point il était favorable à une administration stable et efficace[5]. Mais en dépit du point de vue d'Hamilton, qui oublia bien vite ses écrits une fois membre de l'équipe de Washington, les silences de la Constitution ont été source de débats sans fin : le Congrès

2. J. Bryce, *The American Commonwealth*, *op. cit.*, volume 1, p. 190 : « like a hundred-ton gun which needs complex machinery to bring it into position, an enormous charge to fire it, and a large mark to aim at ».

3. M. Jensen, *The Great Triumvirate*, *op. cit.*

4. Ce point de droit est analysé dans Louis Fisher, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, Lawrence, Kansas University Press, 5e éd. 2007, p. 48-83.

5. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 489, « [l]e consentement de ce corps [le Sénat] est nécessaire pour destituer aussi bien que pour nommer » (*the consent of that body would be necessary to displace as well as to appoint*).

peut-il démettre les conseillers présidentiels nommés avec le consentement du Sénat ? Le président doit-il à nouveau solliciter la haute assemblée lorsqu'il désire se séparer d'un de ses collaborateurs ? En d'autres termes, les membres de l'Exécutif nommés par le président avec le consentement du Sénat sont-ils des agents du président ou du Congrès ?

Le débat commença dès le début de l'administration de Washington ; la confrontation entre le Sénat et Andrew Jackson en 1834 portait exactement sur la même question constitutionnelle. Dans les deux cas, le président l'avait emporté. La révocation s'affirmait comme un droit présidentiel dans la mesure où la Constitution impose au président de veiller à la bonne exécution des lois, ce qui implique qu'il puisse limoger ses collaborateurs comme bon lui semble. Ce débat resurgit à nouveau après la guerre de Sécession et fut l'occasion du premier *impeachment*[6]. L'année 1866 fut marquée par une succession de veto présidentiels contre des lois qu'il jugeait trop radicales et, pour la première fois dans l'histoire du pays, des lois importantes furent néanmoins adoptées par le Congrès contre le veto présidentiel, notamment la première loi sur les droits civiques du printemps 1866. La majorité extraordinaire des deux tiers fut facilement obtenue, car le 40e Congrès comportait une majorité de 173 Républicains contre 47 Démocrates ; au Sénat, le rapport de force était encore plus déséquilibré avec 57 Républicains face à 9 Démocrates. En mars 1867, le Congrès adopta, là aussi contre le veto présidentiel, le *Tenure of Office Act*, qui limitait le pouvoir de révocation du président[7]. Pour toutes les nominations avec confirmation sénatoriale, le président devait dorénavant obtenir à nouveau l'accord du Sénat pour un renvoi.

La crise se déclencha lorsque le président Johnson décida de renvoyer son Secrétaire à la Guerre, Edwin Stanton, qu'il jugeait trop favorable aux Républicains du Congrès, et désigna à sa place Ulysses Grant alors que le Congrès n'était pas en session. La mesure était tout à fait constitutionnelle, mais le contexte d'hystérie partisane qui régnait alors la rendit inacceptable. Dès son retour en session, le Congrès réagit promptement, d'autant que

6. La Cour suprême mit un point final au débat par une décision de 1927, *Myers v. United States*. Elle argumente sa décision en la basant sur le respect de la séparation des pouvoirs. Le Congrès n'a que deux occasions pour contrôler les nominations présidentielles, au moment de la confirmation ou en ayant recours à l'*impeachment*. Dans l'intervalle, les conseillers du président ne sont responsables que devant lui.

7. Dans *Reconstruction. America's Unfinished Revolution, 1863-1877*, NY, Harper Perennial Modern Classics, Eric Foner précise (p. 333-336) que cette loi interdisait au président de relever de leurs fonctions des Secrétaires qui avaient été nommés pendant son mandat. Edwin Stanton, le Secrétaire de la Guerre, ayant été nommé par Lincoln, son cas était à part. Andrew Johnson décida de le renvoyer en février 1868.

l'opinion publique était vent debout contre le président. En février 1868, la Chambre des Représentants adopta, par une majorité de 126 voix contre 27, onze articles d'*impeachment*, dont huit reposaient sur la violation présidentielle du *Tenure of Office Act*. Au Sénat, une majorité extraordinaire de trente-six votes était nécessaire. Lors du premier vote (étonnament sur le 11e article), un jeune sénateur républicain du Kansas, Edmund G. Ross, refusa de reconnaître le président coupable (tout comme six autres Républicains). Il renouvela son vote sur deux autres articles avec le même résultat. À une voix près, le président était sauvé. Le Sénat cessa alors l'ensemble de la procédure. Cet épisode fait partie intégrante du folklore sénatorial. Il incarne en effet à la perfection le rôle pondéré attribué au Sénat dans un contexte d'hystérie partisane, au point que John Kennedy, dans un de ses livres, *Profiles in Courage*, fit d'Edmund Ross un des plus grands sénateurs pour « sa résistance contre l'instinct de meute au sein du Législatif » et pour avoir agi en toute conscience[8]. En dépit de son aversion personnelle pour Johnson et ses politiques, Ross avait su écarter les pressions de ses collègues, percevoir les manipulations douteuses des Républicains, et garder à l'esprit la préservation des *checks and balances*.

Cent trente ans plus tard, le pays fut confronté à nouveau à l'épreuve de l'*impeachment*, et là aussi dans un contexte de vive opposition partisane[9]. À l'instar de l'accusation de violation du *Tenure of Office Act* en 1868, le point de départ de l'*impeachment* contre Bill Clinton apparaît fragile d'un strict point de vue légal, mais tout à fait compréhensible au vu du contexte politique. Depuis la déroute des Démocrates aux *midterms* de 1994, le président Clinton faisait face à un Congrès républicain très uni et pourvu d'un *Speaker* véhément, Newt Gingrich, qui n'hésitait pas à jouer la carte de la confrontation. Malgré sa réélection en 1996, Clinton demeurait affaibli. Lorsqu'il fut publiquement révélé en janvier 1998 que le président aurait eu des relations sexuelles avec une jeune stagiaire de la Maison Blanche, les déclarations antérieures de Clinton niant toute relation avec Monica Lewinski, faites sous serment devant un « Grand Jury » dans le cadre de l'enquête du Procureur Indépendant Kenneth Starr, se transformaient *de facto* en mensonge : le « premier citoyen » de la démocratie américaine avait menti à la Justice.

8. John F. Kennedy, *Profiles in Courage*, New York, Perennial Classics, 2006 (éd. orig. 1956), p. 131 : « his stand against legislative mob rule ». Notons aussi qu'Edmund Ross bénéficia, en remerciement, des largesses présidentielles en termes de patronage.

9. Nous laissons ici de côté le scandale du *Watergate* et l'*impeachment* qu'il entraîna, car la procédure n'arriva pas à son terme. En 1974, Richard Nixon démissionna de ses fonctions après que la commission Judiciaire de la Chambre des Représentants ait approuvé trois articles d'*impeachment* (obstruction de la justice, abus du pouvoir présidentiel, et non-respect des citations à comparaître).

L'opinion publique resta partagée tout au long de l'année. Le procureur publia son rapport final en septembre. Les Représentants votèrent alors, selon leur appartenance partisane, en faveur d'une résolution ouvrant la procédure d'*impeachment*. Pourtant, les *midterms* de novembre signalèrent que les Républicains étaient en train de perdre la bataille de l'opinion. Leur majorité au Congrès fut réduite – 5 sièges en moins à la Chambre des Représentants – de sorte que le vote sur l'*impeachment* était fragilisé. Sur les quatre chefs d'inculpation envisagés par la majorité républicaine, seuls deux furent acceptés, « parjure » (228-206) et « obstruction de la justice » (221-212) en décembre 1998. Quelques mois plus tard, en février 1999, le Sénat échoua à rassembler la majorité nécessaire des deux tiers (67) : 50 sénateurs votèrent favorablement sur le premier chef d'inculpation, et seulement 45 pour le second. Le président était donc acquitté à 17 voix de majorité : cinq sénateurs républicains avaient voté « non-coupable » pour les deux chefs d'inculpation et cinq autres pour le seul « parjure ». Là aussi, le Sénat semblait bien remplir son rôle de modérateur par rapport aux impulsions de la chambre basse. La modération et le sens de l'État l'avaient emporté dans la chambre haute, alors que la frénésie partisane avait balayé la chambre basse.

Le bilan institutionnel que l'on peut tirer de ces deux exemples d'*impeachment* est mitigé. Une comparaison avec les écrits des fondateurs sur ce point est éclairante. Comme l'expliquait Hamilton dans les numéros 65 et 66 du *Fédéraliste*, le Sénat fut choisi pour juger des *impeachments* à la majorité des deux-tiers – après que la Chambre basse ait lancé les accusations à la majorité simple – tout simplement afin que l'accusateur et le juge soient dissociés et que tout soupçon de partialité soit levé. Étant donné que les actes qui devront être jugés seront par nature « POLITIQUES, parce qu'ils constituent principalement des dommages causés à la société elle-même »[10], la procédure devait veiller à minimiser tout risque de collusion. Pour les fondateurs, le Sénat, par sa position institutionnelle, devrait être le mieux à même d'exercer cette « terrible discrétion » propre à l'*impeachment* et dont l'objectif est d'exposer des « abus » ou « la violation de quelque mandat public ». Hamilton affirmait ainsi, en posant une question rhétorique, « [o]ù trouver ailleurs que dans le Sénat un tribunal assez digne et assez indépendant ? Quelle autre institution aurait inspiré assez de confiance dans sa propre situation pour conserver, à l'abri de toute crainte et de toute in-

10. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 417 (*the subjects of its [the impeachment] jurisdictions [...] proceed from [...] the abuse or violation of some public trust. They are of a nature wich may with peculiar propriety be denominated POLITICAL, as they relate chiefly to injuries done immediately to the society itself*), p. 419 (*the awful discretion*). Les majuscules sont dans l'original.

fluence, l'impartialité nécessaire entre un individu accusé et les représentants du peuple, ses accusateurs ? »[11]

Or les *impeachments* d'Andrew Johnson et de Bill Clinton montrent au contraire la profonde similitude des dynamiques qui animaient les deux chambres. Dans les deux cas, les questions partisanes furent au cœur du résultat final, que ce soit à la Chambre des Représentants ou au Sénat. On peine alors à voir une quelconque spécificité sénatoriale dans la procédure de destitution. Il est en effet remarquable qu'une chambre censée être par ses dispositions l'opposé complet de la Chambre des Représentants aboutisse à des résultats aussi proches. C'est frappant en 1868 où les sénateurs étaient encore élus par une procédure indirecte. Or si une simple majorité sénatoriale avait été nécessaire en 1868, le rapport institutionnel entre le Congrès et la Présidence aurait sans doute été altéré de façon fondamentale, avec, à la clé, une évolution envisageable vers le parlementarisme. Le constat est similaire dans le cas de Clinton. Si les *midterms* de novembre 1998 n'avaient pas été une cuisante défaite pour les Républicains alors qu'ils s'apprêtaient à sonner l'hallali contre le président, les votes auraient été bien différents. En d'autres termes, la chambre haute s'est comportée à l'unisson de la chambre basse, selon les mêmes modalités et en fonction des mêmes impératifs. Dans les deux cas, une part du diagnostic initial d'Hamilton est confirmée : les *impeachments* sont bien des procédures politiques, dans leurs motivations comme dans leurs objectifs. On constate ici une confirmation de ce qu'écrivait Woodrow Wilson dans le *Congressional Government* : « Il est vrai qu'il y a une "unité latente" entre le Sénat et la Chambre [...]. Le Sénat et la Chambre ont des origines différentes, mais sont virtuellement de la même nature [...]. [Le Sénat] n'est pas emporté aussi vite par la moindre vague de l'opinion, mais il peut l'être suffisamment »[12]. La divergence finale dans les résultats – accusation d'un côté, acquittement de l'autre – ne doit pas masquer la similitude des dynamiques entre deux assemblées qui, l'une comme l'autre, expriment d'abord et avant tout les fluctuations de l'opinion publique.

---

11. *Ibidem*, p. 419 : « Where else than in the Senate could have been found a tribunal sufficiently dignified, or sufficiently independent? What other body would be likely to feel *confidence enough in its own situation*, to preserve, unawed and uninfluenced, the necessary impartiality between an *individual* accused, and the *representatives of the people, his accusers?* ». L'italique est dans l'original.

12. W. Wilson, *Congressional Government*, *op. cit.*, p. 153 : « there is really a "latent unity" between the Senate and the House [...]. The Senate and the House are of different origins, but virtually of the same nature. [...] [The Senate] cannot be carried so quickly by every new sentiment, but it can be carried quickly enough ».

À cette première conclusion, il faut en ajouter une autre. Le Sénat a-t'il été, à ces occasions, le gardien de la Constitution contre les empiètements présidentiels ? Ni les deux *impeachments* ni la censure contre Jackson ne permettent de le soutenir. À chaque fois, la haute assemblée a reculé. Ce faisant, elle a validé l'extension du champ d'action de la Présidence – comme ce fut le cas dès 1834 – ou bien elle a protégé la Présidence d'un affaiblissement supplémentaire, comme l'illustrent les deux *impeachments*. Dans tous les cas, le pouvoir présidentiel fut épargné. Ce n'est donc pas dans les situations de crise ouverte qu'il faut chercher les exemples de contrôle du Législatif sur l'Exécutif. Les épisodes de confrontation entre le Congrès et la Présidence tournent le plus souvent à l'avantage de cette dernière. Bien entendu, l'avantage n'a rien d'une évidence sur le moment. Que ce soit en 1868 ou en 1999, la Présidence sort affaiblie de sa confrontation avec le Congrès. Mais le *statu quo* est préservé. L'autonomie présidentielle est confirmée. Il n'y a pas de subordination de la Présidence par le Législatif. L'Exécutif reste capable d'agir en toute indépendance. Deux ans après l'*impeachment* contre Clinton, le choc des attentats du 11 septembre 2001 conduisit à un renforcement considérable de la Présidence avec le plein assentiment du Congrès.

Si les confrontations explicites entre les pouvoirs ont échoué à faire reculer le pouvoir présidentiel, il n'en est pas de même du contrôle routinier des opérations de l'Exécutif par le Congrès. La myriade de contraintes – petites et grandes – que le Législatif peut imposer à la Présidence, à ses officines et aux agences indépendantes, constitue un formidable obstacle à tout abus de l'Exécutif. Ce pouvoir de « surveillance » (*oversight*) s'exerce avec toute sa rigueur dans les situations de « cohabitation » (*divided government*) où l'incitation partisane joue à plein. Mais il demeure aussi non négligeable en cas d'alignement politique entre le Congrès et la Présidence (*unified government*). Contrairement à ce que décrit une vulgate contemporaine, le Congrès ne reste jamais docile vis-à-vis du président. Quand Norm Ornstein et Tom Mann écrivaient dans *The Broken Branch* (2006) que « les membres de la majorité, y compris les responsables du Congrès, se perçoivent comme des lieutenants dans l'armée du président avant de se considérer comme des membres d'un pouvoir indépendant et séparé » et de constater que « [l]e Congrès ignore ses responsabilités »[13], ils se laissaient sans doute emporter par leur dénonciation du bilan de la présidence Bush. L'alignement partisan ne supprime pas toute surveillance quand les élus conservent leur autonomie d'action, ce qui est le cas des sénateurs. Plus les membres individuels ont des

13. T. Mann, N. Ornstein, *The Broken Branch*, *op. cit.*, p. 115 (*members of the majority party, including the leaders of Congress, see themselves as field lieutenants in the president's army far more than they do as members of a separate and independent branch of government*) et p. 152 (*Congress has mostly ignored its responsibilities*).

opportunités d'agir de leur propre initiative, plus la surveillance de l'Exécutif se fait en toute indépendance des consignes partisanes collectives. Elle est donc plus constante et varie peu en fonction des alignements idéologiques entre le Congrès et la Présidence. Dans ces conditions, plus les membres individuels ont de liberté d'action, plus les risques sont grands pour l'Exécutif, car il devient de l'intérêt de ces « entrepreneurs politiques » d'être à l'affût de la moindre erreur afin de gagner en visibilité. Ce pouvoir de surveillance est exercé à la fois par la Chambre des Représentants et le Sénat. Les incitations à l'utiliser sont sans doute plus importantes à la chambre haute qu'à la chambre basse, c'est donc au Sénat que se concentre un potentiel important de contrôle de l'Exécutif. Mais la chambre basse n'est pourtant pas exclue de ce jeu. La discipline partisane y reste inaboutie, de sorte que les représentants peuvent, à l'instar de leurs collègues de la haute assemblée, exercer ce formidable rouleau compresseur que constitue le pouvoir de surveillance.

Ce dernier prend soit une forme routinière qui est liée au contrôle budgétaire et à l'administration des programmes nationaux, soit une forme extraordinaire dans le cas d'enquêtes *ad hoc*. On cherchera en vain une quelconque référence à ces pouvoirs dans la Constitution. Le texte fondateur est muet sur la « surveillance » de l'Exécutif. À lire la charte de 1787, le Congrès n'a aucun pouvoir d'« oversight » sur l'Exécutif ; il ne bénéficie pas plus d'une capacité d'enquête sur l'administration. Mais différentes formes de surveillance sont néanmoins devenues très vite consubstantielles à l'exercice des missions les plus évidentes du Congrès – rédiger la loi et le budget. Ainsi le Congrès mena des enquêtes sur la conduite de la guerre contre des Indiens en 1792 ainsi que sur le déroulement de la guerre de Sécession. Les scandales politiques de toutes natures ont aussi fait l'objet d'enquêtes du Congrès et cette pratique pose régulièrement des problèmes d'accès aux documents officiels et de témoignages des responsables concernés, comme nous le verrons un peu plus loin.

Si la pratique de surveillance fut donc établie très vite, sa formalisation fut plus tardive. Ce ne fut le cas qu'au XX^e^ siècle dans la décision *McGrain v. Daugherty* (1927). La Cour suprême affirma que le pouvoir d'enquête était un auxiliaire essentiel et approprié de la fonction législative. Le Congrès est dans son droit lorsqu'il cherche à obtenir des informations à des fins législatives[14]. L'étape suivante remonte à l'après-guerre. Afin de moderniser le

14. Dans cette décision de 1927, la Cour expliquait : « [le Congrès] ne peut légiférer correctement ou efficacement en l'absence d'informations quant aux conditions que la législation est censée affecter ou changer » (*[Congress] cannot legislate wisely or effectively in the absence of information respecting the conditions which the legislation is intended to affect or change*). Dans une affaire de 1975, *Eastland v. Servicemen's Fund*, la Cour précisa

Législatif et de le doter des moyens de mener le combat institutionnel contre la Présidence, le Congrès adopta en 1946 le *Legislative Reorganization Act*, qui est encore à ce jour la plus vaste des réformes du Congrès[15]. Il visait à renforcer le Législatif face à un Exécutif dont Franklin D. Roosevelt avait démultiplié les pouvoirs, les ressources et la légitimité. Outre une rationalisation de l'organisation des commissions, la loi attribuait un « nouveau » pouvoir au Congrès celui de la « surveillance » des activités de la fonction publique fédérale et de l'Exécutif. Ce « congressional oversight » reposait sur un principe, lui aussi au cœur de la loi : celui d'une « vigilance continue sur l'exécution des lois par les agences administratives » que l'un des rapporteurs (*sponsors*) de la loi, le progressiste Robert M. La Follette Jr. (démocrate du Wisconsin) définissait comme une « évaluation continue », c'est-à-dire une « supervision de l'administration des lois » ainsi qu'une « consultation et une collaboration entre le Congrès et l'administration »[16]. Les commissions permanentes de la Chambre des Représentants et du Sénat avaient ainsi une nouvelle obligation, celle de faire preuve d'une « vigilance continue » sur les programmes et les agences soumises à leur contrôle.

Cette vigilance s'exerce à la fois *ex ante* – au moment du vote de la loi – et *ex post* – lors de sa mise en œuvre. Dans un article maintes fois cité, M. McCubbins et T. Schwartz opposent deux types de surveillance qui correspondent aux deux moments de la surveillance du Congrès : celui de la « patrouille de police », d'une part, et celui de « l'alarme d'incendie », d'autre part[17]. La patrouille de police correspond à une conception classique de

---

que, pour exercer son pouvoir d'enquête, le pouvoir de *subpoena* (citation à comparaître ou à fournir des documents) est un élément indispensable. Chaque commission peut l'utiliser pour son propre compte.

15. Les principes de la loi de 1946 furent fondateurs. La loi de réorganisation de 1970 les reprit et les mit à jour, de même que le *Budget and Impoundment Control Act* de 1974. Par ailleurs, en plus de ces principes généraux, de nombreuses lois imposent à l'Exécutif de fournir des informations au Congrès ou au moins de le consulter.

16. La formule de 1946 est : « continuous watchfulness of the execution of laws by administrative agencies » – le texte de la loi et disponible ici : https://bulk.resource.org/gao.gov/79-601/00001E13.pdf (consulté en juillet 2015). Robert M. La Follette Jr. est cité p. 32 par Donald D. Barry et Howard R. Whitcomb dans *The Legal Foundations of Public Administration*, Lanham, Maryland, Rowman & Little Field Publishers, 3e éd. 2005 : « *continuous review [means] supervising the administration of the laws [and] consultation and collaboration between Congress and the Administration* ».

17. Matthew D. McCubbins, Thomas Schwartz, « Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms », *American Journal of Political Science*, vol. 28, no 1, p. 165-179, février 1984.

l'action publique qui est déléguée à des agences spécialisées comme des commissions administratives indépendantes. C'est un contrôle direct, volontariste, et souvent centralisé. Le modèle de l'alarme d'incendie est plus disséminé ; il repose sur des dispositifs éclatés. Il a aussi pour caractéristique essentielle de ne pas mobiliser seulement des professionnels. Il présuppose en effet l'intervention préalable de particuliers ; son efficacité dépend d'une attention sociale diffuse.

Ce cadre général résume la routine du contrôle par le Congrès des actions de l'Exécutif[18]. En amont, le Congrès est à l'origine de tous les instruments de l'Exécutif : les départements, tout comme les agences administratives (*Internal Revenue Service*, *Food and Drug Administration* etc...) ou l'*Executive Office of the President*, sont, d'un point de vue formel, des créatures légales du Congrès. En effet le Congrès délègue alors son pouvoir à l'Exécutif afin de permettre la mise en œuvre de la loi. Cette pratique est ancienne, mais elle a été systématisée avec la mise en place des grands programmes nationaux dans les années trente[19]. Ainsi, d'un strict point de vue légaliste, l'essentiel des pouvoirs de l'Exécutif ne ressort pas de compétences inhérentes à la Présidence, mais bien de délégations du Congrès. Le contrôle du Législatif sur l'Exécutif pourrait alors s'exercer par le biais de dispositions qui obligeraient les responsables à rendre des comptes directement au Congrès ; mais cette voie, source vraisemblable d'affrontements stériles entre les pouvoirs, comme ce fut le cas dès les années 1830, a été abandonnée au profit d'autres formes de contrôle, moins visibles, mais tout aussi efficaces. Les délégations du Congrès ménagent le plus souvent des espaces de liberté, même si la critique contre le « micromanagement » par le Congrès est une constante chez les responsables administratifs.

Si les délégations tendent à l'accommodation, en revanche, le vote des lois de finance (*Appropriations bills*) est un moment privilégié d'exercice du pouvoir de surveillance. Chacune d'entre elles se termine d'ailleurs par une section sur les « Orientations Générales » (*General Provisions*) qui contient parfois des dizaines de limitations et de restrictions variées qui s'imposent au fonctionnement des agences financées. Le Congrès peut également adopter des résolutions « simples » (une seule chambre) ou « concurrentes » (les deux chambres) qui ne sont pas présentées au président – et ne peuvent donc

18. Je renvoie sur ces questions à Louis Fisher, *The Politics of Shared Power. Congress and the Executive*, College Station, Texas A&M University Press, 1998.

19. La Cour suprême s'est prononcée en faveur de la délégation par le Congrès dès 1813 avec sa décision *The Brig Aurora v. United States*. En 1928, dans *J.W. Hampton, Jr., & Co. v. United States* la Cour précisait que la délégation est un pouvoir « impliqué » (*implied*) du Congrès pourvu que l'Exécutif ait un « principe intelligible » (*intelligible principle*) lui permettant de guider son action.

pas être victimes d'un veto –, mais qui peuvent obliger une agence ou une administration à agir de telle ou telle façon. Dans la très grande majorité des cas, les responsables administratifs savent parfaitement qu'il est de leur intérêt le plus immédiat de suivre les recommandations du Congrès, à moins de vouloir risquer une baisse drastique de leur budget ou des recommandations plus contraignantes lors du prochain cycle d'*appropriations*.

Les législateurs peuvent aussi avoir recours à des « clauses temporaires » (*sunset provisions*) qui sont de plus en plus fréquentes depuis les années soixante-dix. Même si la pratique remonte à 1798 – une loi contre la « pernicieuse » (!) influence révolutonnaire française, le *Sedition Act*, devait expirer au départ officiel du président d'alors, John Adams – sa conceptualisation et son entrée subséquente dans le vocabulaire politique datent du livre classique de Theodore Lowi, *The End of Liberalism* (1969). Dans cet ouvrage, qui dénonçait les ravages causés par les groupes d'intérêt sur la décision publique, Lowi se prononçait pour un « Tenure of Statutes Act » qui imposerait une limite temporelle de cinq à dix ans aux agences administratives de régulation. L'objectif n'était pas forcément de supprimer l'agence, mais de s'assurer que celle-ci n'était pas « capturée » par les intérêts qu'elle devait réglementer. En créant une échéance légale où l'agence devait justifier son action, il s'agissait de s'assurer de son indépendance. Dans le contexte du *Watergate*, l'idée fit rapidement son chemin. En 1975, le Colorado fut le premier État à adopter une « loi temporaire » et ce faisant fixa le terme de « sunset legislation », en référence aux « sunshine laws » destinées à ouvrir l'action des administrations au public et débattues au même moment. Les lois temporaires sont maintenant très courantes. Bien loin de se limiter aux seules agences administratives, elles touchent tous les aspects de la législation : les baisses d'impôts fédéraux décidées par G.W. Bush entre 2001 et 2003, la réforme sur l'éducation de 2002 (*No Child Left Behind*), ou encore le *Patriot Act* de 2001, autant d'exemples récents de textes très importants destinés à expirer automatiquement à moins que le Congrès ne décide de les prolonger au terme d'un nouveau débat et d'une évaluation.

Une autre forme d'action du Congrès pour s'assurer un contrôle sur la mise en œuvre des lois est le « veto législatif ». Ces veto sont une indication très claire de la volonté du Congrès de participer à la réglementation de l'administration par le biais de contrôles formels. Ils prennent la forme de clauses dans la loi qui autorisent la suspension d'une décision administrative, généralement pendant 2 ou 3 mois, période pendant laquelle le Congrès se réserve le droit de l'approuver ou pas sans que la Présidence n'intervienne. Ce veto peut être le fait d'une chambre seule (*simple resolution*), des deux

(*concurrent resolution*)[20], d'une seule commission, ou même du seul président d'une commission. Leur emploi a commencé à croître dans les années trente et s'est démultiplié dans les années soixante-dix. À l'origine les veto législatifs sont le résultat d'un compromis inhérent aux tensions de la séparation des pouvoirs. Le président voulait que le Congrès délègue plus d'autorité à l'Exécutif tandis que le Congrès voulait garder une forme de contrôle sans avoir à adopter un texte supplémentaire. Le résultat fut une loi de juin 1932 (*Economy Act*) permettant à Hoover de prendre une série de décrets (*executive orders*) pour réorganiser l'Exécutif. Si le Congrès ne réagissait pas dans les soixante jours après la signature du décret, ce dernier devenait valide. Cette formule était alors une vraie victoire pour la Présidence, ce qui offre un contraste saisissant avec la période contemporaine où le veto législatif a été décrié comme une atteinte à l'intégrité des pouvoirs de l'Exécutif.

À partir de la réorganisation exécutive dans les années trente, les veto législatifs furent incorporés à un nombre toujours plus grand de textes. Par exemple, le *Budget and Impoundment Control Act* de 1974 autorise le président à ne pas dépenser des fonds (*impoundment*) sauf si une résolution simple (non-soumise au veto présidentiel) est adoptée par une des chambres. La procédure est certes pratique, mais elle est aussi éminemment paradoxale puisqu'elle ne fait ni plus ni moins que renverser l'ordre constitutionnel. Au lieu du Congrès qui soumette un texte au président et qui, ce faisant, court le risque d'un veto, c'est ici l'inverse : c'est le président qui doit prendre une décision susceptible de tomber sous le veto du Congrès.

La Cour suprême accepta de se prononcer après plusieurs décisions de cours inférieures qui jugeaient avec scepticisme cette évolution : le pouvoir de « surveillance » n'est-il pas en train de devenir un pouvoir de « co-administration » ? N'y a-t-il pas danger pour la séparation des pouvoirs ? Les partisans du veto législatif avaient beau jeu de dire que ce dernier était inscrit dans des lois qui suivaient le mode régulier d'adoption et que dès lors, il n'était qu'une condition parmi d'autres. La Cour suprême décida autrement. Dans *INS v. Chadha* (1983), une décision prise à une majorité de 7 contre 2, la Cour invalida le veto législatif. La décision portait sur le fonctionnement du *Immigration and Naturalization Service*. Il était en effet possible au Ministre de la Justice (*Attorney General*) de suspendre la déportation d'un immigré, sauf si une des deux chambres adoptait une résolution en sens inverse. C'est cette disposition qui fut rejetée par la Cour. La décision était d'une portée radicale. Elle balayait une pratique de plusieurs décennies en mettant en avant deux principes constitutionnels fondamentaux. D'une

20. Il existe une différence de taille entre résolutions simples et concurrentes d'une part, et les résolutions communes (*joint resolutions*) d'autre part. Cette dernière est en effet soumise à approbation présidentielle et peut donc faire l'objet d'un veto.

part, la résolution simple ne respectait pas le principe de bicamérisme ; et d'autre part, elle contrevenait directement à la clause 3, section 7, Article 1 de la Constitution qui définit les conditions d'envoi d'un texte par le Congrès au président (« Presentment » ou « Presentation Clause »)[21]. Et la Cour d'enfoncer le clou en concluant que « le fait qu'une loi ou une procédure soit efficace, pratique et utile pour faciliter les fonctions de gouvernement, à elle seule, ne la sauvera pas si elle est contraire à la Constitution. Efficacité et simplicité ne sont pas les principaux objectifs – ou les critères essentiels – d'un gouvernement démocratique »[22].

Mais en dépit de cette intransigeance de la Cour, les contraintes qui avaient engendré le veto législatif dans les années trente demeuraient. Elles sont même au cœur de la dynamique des *checks and balances* : le président continue à vouloir une marge d'action et le Congrès tient à s'assurer un contrôle durable sans avoir à adopter une nouvelle loi. Le modèle statique de la séparation des pouvoirs imposé par la Cour suprême en 1983 ne règle aucun problème. C'est pourquoi, tout au long des années quatre-vingt, le Congrès a continué à placer des veto législatifs dans des lois que le président continuait à signer. Mais ce sont dorénavant des veto exercés au niveau des seules commissions. La pratique repose maintenant sur une accommodation informelle entre les administrations et les commissions qui les supervisent, une pratique bien ancienne qui remonte à 1867. En d'autres termes, ce qui est expressément interdit par *Chadha* est pratiqué indirectement au niveau des règlements propres aux commissions du Sénat et de la Chambre des Représentants. Ainsi, la loi peut obliger une agence à notifier sa commission de tutelle de telle ou telle décision et, en interne, chaque commission peut stipuler dans ses règles que les crédits pour ladite agence ne seront débloqués que si la commission responsable a donné son accord par résolution. Par

21. La clause dispose : « À l'exception des questions d'ajournement, chaque ordre, résolution, ou vote pour lesquels l'accord du Sénat ou de la Chambre des Représentants est nécessaire, devra être présenté au Président des États-Unis ; et aucun de ces actes ne pourra prendre effet avant d'avoir été approuvé par ce dernier ou, à défaut, avant d'avoir été à nouveau approuvé par les deux tiers des membres du Sénat et de la Chambre des Représentants, selon les mêmes règles et les mêmes conditions que celles qui sont prévues pour les propositions de loi » (Article 1, section 7, clause 3). Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1294.

22. *INS v. Chadha*, 1983), disponible à http://www.law.cornell.edu/supct/html/ historics/USSC_CR_0462_0919_ZO.html (consulté en juillet 2012) : « the fact that a given law or procedure is efficient, convenient, and useful in facilitating functions of government, standing alone, will not save it if it is contrary to the Constitution. Convenience and efficiency are not the primary objectives – or the hallmarks – of democratic government ».

ailleurs, le Congrès peut toujours utiliser des résolutions communes (*joint resolutions*) puisqu'elles respectent les deux critères constitutionnels rappelés par la Cour. Celles-ci peuvent même devenir une contrainte supplémentaire sur la Présidence s'il s'agit d'une résolution demandant une approbation du Congrès, car c'est alors au président d'obtenir une telle approbation dans une période limitée, ce qui crée à nouveau un « veto unicaméral », pourtant interdit, si l'une des chambres se refuse à agir. Au total, *Chadha* n'a pas empêché le Congrès de placer des veto législatifs comme il l'entend. Lou Fisher n'hésite d'ailleurs pas à conclure son analyse de ce débat en soulignant que « la Cour suprême a demandé aux pouvoirs de respecter un processus législatif qui n'est pas pratique et qui ne fonctionne pas. Le résultat inévitable en est le non-respect, un évitement subtil et un système législatif qui est plus compliqué, plus lourd et moins transparent qu'auparavant. [...] La décision de la Cour pousse à la dissimulation des séries de veto législatifs, y compris ceux des commissions, qui se pratiquaient ouvertement dans le passé. Il ne faut pas être trompé par la diminution graduelle du nombre de veto législatifs dans les lois. Invisibilité et effacement sont deux choses bien différentes »[23].

Enfin, il existe un dernier mode d'action du Congrès pour encadrer l'organisation des administrations et de l'Exécutif. En dépit des tentatives présidentielles pour prévenir toute fuite au sein des agences gouvernementales, le Congrès a réussi à imposer une certaine ouverture dans le fonctionnement de la fonction publique. En 1902 et en 1909, précisément au moment où une administration fédérale professionnelle (c.-à-d. recrutée par concours) commençait à se mettre en place, les présidents Roosevelt, puis Taft, cherchèrent à limiter la possibilité pour les employés fédéraux de témoigner au Congrès en imposant des consignes de silence (*gag orders*)[24]. Les employés ne pouvaient communiquer devant le Législatif qu'en passant par leur hiérarchie, sous peine de sanctions diverses allant jusqu'au renvoi. En

23. L. Fisher, *The Politics of Shared Power*, *op. cit.*, p. 103-104: « the Supreme Court has directed the political branches to follow a lawmaking process that is impracticable and unworkable. The inevitable result is a record of noncompliance, subtle evasion, and a system of lawmaking that is now more convoluted, cumbersome, and covert than before. [...] [T]he Court's decision simply drives underground a set of legislative and committee vetoes that had previously operated in plain sight. No one should be misled if the number of legislative vetoes placed in statutes gradually declines over the years. Fading from view will not mean disappearance ». Pour compléments, on lira son rapport pour le *Congressional Research Service*: *Legislative Vetoes after Chadha*, 2005. Le texte est disponible en ligne, par exemple ici : http://www.loufisher.org/docs/lv/4116.pdf (consulté en juillet 2015).

24. Littéralement, l'expression de « gag order » fait référence à un bâillon.

réaction, le Congrès adopta le *Lloyd-La Follette Act*, un « cavalier » (*rider*) ajouté à une loi de finance (*appropriations*). Ce texte, qui fut ensuite repris dans le *Civil Service Reform Act* de 1978, toujours en vigueur, protège la liberté de parole des employés fédéraux : « le droit des employés [fédéraux] [...] de fournir des informations à une chambre du Congrès, à une commission, ou à l'un de ses membres, ne peut être limité ou interdit »[25]. Le Congrès est légitime quand il s'agit de convoquer des responsables administratifs pour témoigner. Ces convocations peuvent se faire dans le cadre routinier du vote du budget et de l'évaluation des politiques publiques qui a lieu à ce moment-là, mais il est aussi utilisé dans les procédures ponctuelles d'enquêtes.

Le pouvoir d'enquête (*investigation*) du Congrès est un de ses outils les plus puissants. Il assure une fonction d'information du public et de visibilité qui est au cœur de la démocratie libérale. Dans ses enquêtes, le Congrès agit comme les yeux et les oreilles de l'opinion. La Cour a d'ailleurs reconnu toute l'importance de ce pouvoir dans sa décision de 1957, *Watkins v. United States*, qui intervint juste après l'épisode McCarthyiste de sinistre mémoire : « Le pouvoir d'enquête du Congrès est inhérent au processus législatif. Son champ d'application est large. Il comprend aussi bien des enquêtes portant sur l'application de lois existantes que sur des propositions de loi ou des réformes envisagées. Il repose sur des analyses des défauts sociaux, économiques ou politiques de notre système afin d'y remédier. Il implique de sonder le fonctionnement des départements de l'État fédéral pour mettre à jour la corruption, l'inefficacité ou le gaspillage »[26].

Les plus grandes enquêtes du Congrès furent des épisodes essentiels de la vie politique du pays. L'enquête menée par le Sénat dans le cadre du *Watergate* est sans doute la plus célèbre. Le *Senate Select Committee on*

25. « the right of [federal] employees... to furnish information to either House of Congress, or to a committee or member thereof, may not be interfered with or denied ». Ce cadre légal est complété par d'autres textes protégeant les activités des « lanceurs d'alerte » (*whistleblowers*), notamment le *Whistleblower Protection Act* de 1989, amendé en 1994. Le terme désigne les individus – ou les groupes – qui jouent un rôle actif de signalement des problèmes là où ils opèrent.

26. *Watkins v. United States*, 1957, disponible sur : http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0354_0178_ZS.html (consulté en juillet 2012). « The power of the Congress to conduct investigations is inherent in the legislative process. That power is broad. It encompasses inquiries concerning the administration of existing laws as well as proposed or possibly needed statutes. It includes surveys of defects in our social, economic or political system for the purpose of enabling the Congress to remedy them. It comprehends probes into departments of the federal government to expose corruption, inefficiency or waste ».

Presidential Activities joua un rôle fondamental dans l'établissement des accusations contre Nixon en rassemblant les pièces à conviction nécessaires. Ce furent les révélations de cette commission spéciale qui aboutirent à la rédaction des articles d'*impeachment* par la Chambre des Représentants. Près de 400 heures de débats furent retransmises en direct à la télévision et pendant plusieurs semaines le pays vécut au rythme des témoignages. Plus sombres, les enquêtes menées à la fois par la Chambre des Représentants – *Un-American Activities Committee* – et le Sénat – *Senate Subcommittee on Investigations* présidé par Joseph McCarthy (républicain du Wisconsin) – posèrent le problème essentiel de ces enquêtes publiques, celui du traitement des témoins. Ces derniers sont convoqués et, en cas de réticence ou de refus, le Congrès peut les citer à comparaître (*subpoena*) ; si le témoin refuse toujours de se présenter, il risque alors d'être puni pour outrage du Congrès (*contempt of Congress*), ce qui enclenche des procédures Judiciaires. Dans certains cas, la commission peut demander au témoin de prêter serment, de sorte qu'un faux témoignage peut ainsi ouvrir des poursuites Judiciaires pour parjure (*perjury*)[27]. Si la convocation des témoins et l'obtention de documents officiels ne posent en règle générale pas de problèmes, ce n'est pas toujours le cas. En particulier, les présidents ont tenté de résister au pouvoir d'enquête du Congrès.

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, les présidents avaient revendiqué le droit de ne pas communiquer des informations ou d'empêcher leurs conseillers de témoigner. Dès la première enquête du Congrès sur une défaite militaire face aux Indiens en 1792, Washington exprimait des doutes sur le bien-fondé d'une transparence complète de l'Exécutif face aux demandes du Congrès. Même si au final il transmit les documents demandés à la Chambre des Représentants et autorisa le Secrétaire à la Guerre, Henry Knox, et le Secrétaire au Trésor, A. Hamilton, à témoigner, il ne prit pas ces décisions de gaieté de cœur. D'ailleurs, quatre ans plus tard, en 1796, il refusa de transmettre à la Chambre des Représentants des documents concernant le Traité de Jay avec la Grande-Bretagne en arguant que la Constitution excluait la chambre basse des négociations de traités internationaux. Pourtant, même ce

27. Le recours à ces procédures fut entériné par la Cour suprême dans les décisions *McGrain v. Daugherty* (1927) et *Sinclair v. United States* (1929). Plus tard, dans *Watkins v. United States* (1957), et surtout dans *Barenblatt v. United States* (1959), la Cour précisa que les témoins bénéficiaient des protections des amendements V (« nul ne se verra forcé de témoigner contre lui-même ») et IV (« aucun mandat ne sera délivré (...) sans qu'y soient décrits avec précision le lieu à fouiller et les personnes ou choses à saisir ») de la Constitution. Les commissions d'enquête elles-mêmes sont immunisées contre les procédures Judiciaires, comme l'a admis la Cour suprême dans *Eastland v. United States Servicemen's Fund* en 1975.

précédent fit long feu. Le successeur de Washington, John Adams, accepta de transmettre à la Chambre des Représentants des documents sur les négociations avec la France. Sous la présidence Jackson, le conflit fut plus tendu. Le président refusa en 1833 de transmettre des lettres destinées à son cabinet portant sur la question de la Banque Centrale. Jackson estima alors que la confidentialité des échanges entre le président et ses conseillers était un élément essentiel du pouvoir exécutif sur lequel le Congrès n'avait pas à intervenir. Dès les années 1840, les présidences Tyler puis Polk furent caractérisées par un raidissement certain face aux demandes du Congrès, une tendance qui se fit de plus en plus nette jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Néanmoins, si la liste des exceptions à la transparence requise par les enquêtes du Congrès s'allongeait, la norme restait toujours que le Congrès était légitime à obtenir les documents ou les témoignages qu'il estimait nécessaires dans le cadre d'une enquête.

Ce sens commun disparut au milieu du XX^e^ siècle. Le catalyseur fut l'enquête menée par McCarthy au Sénat. Pendant deux ans, l'administration Eisenhower avait toléré le zèle anticommuniste du sénateur du Wisconsin, mais ses excès poussèrent le président à revendiquer, pour la première fois dans l'histoire de l'institution présidentielle, un droit absolu à dissimuler des informations au Congrès. Dans une lettre du 17 mai 1954 adressée à son Secrétaire à la Défense, Eisenhower écrit : « Il est essentiel pour l'efficacité et la performance de l'administration que les employés de l'Exécutif puissent être totalement sincères dans leurs échanges sur des questions officielles. [...] Il n'est pas dans l'intérêt du public qu'une part de leurs conversations ou de leurs communications, ou encore des documents ou des reproductions quelconques ayant trait à ces échanges puissent être divulgués »[28]. Alors que Jackson ne réclamait la confidentialité qu'entre lui et ses conseillers, Eisenhower englobait ici l'ensemble du pouvoir exécutif. La nouvelle règle était celle du silence, avec quelques exceptions au cas par cas si nécessaire. En 1958, le nouveau ministre de la Justice, William P. Rogers employa officiellement, et pour la première fois, le terme de « privilège de l'Exécutif »

28. La lettre est disponible en ligne sur le site du *American Presidency Project* de l'Université de Californie à Santa Barbara : http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9890 (consulté en juillet 2012) : « It is essential to efficient and effective administration that employees of the Executive Branch be in a position to be completely candid in advising with each other on official matters. [...] It is not in the public interest that any of their conversations or communications, or any documents or reproductions, concerning such advice be disclosed ».

(*executive privilege*)[29]. Il fallut attendre le scandale du *Watergate*, où Nixon et ses conseillers invoquèrent ce privilège avec constance, pour que la Cour suprême se prononce. Dans *United States v. Nixon*, la Cour fut unanime pour refuser l'argument nixonien d'« un privilège présidentiel conférant une immunité absolue et sans réserve, en toutes circonstances, dans le cadre d'affaires Judiciaires »[30]. Tout en reconnaissant la possibilité pour le président de garder secrètes des informations qu'il juge confidentielles et dont il pense qu'il est essentiel dans l'intérêt du public de ne pas les divulguer, la Cour refusait l'argumentaire de l'administration Nixon. La décision limitait le champ d'application de ce « privilège », mais sans en indiquer les contours. De plus, elle reconnaissait pour la première fois une thèse qui, jusqu'alors, n'avait été qu'un « mythe » créé de toutes pièces par l'administration Eisenhower[31]. En d'autres termes, si la décision réglait la question du moment, elle posait par ailleurs quantité de problèmes pour l'avenir. Le *Freedom of Information Act* de 1978 reconnait lui aussi la nécessité de protéger les informations au sein de l'Exécutif, mais se garde bien d'indiquer des critères pour distinguer les secrets légitimes de ceux qui ne le sont pas.

Depuis lors, la négociation est permanente entre le Congrès et la Présidence. Les enquêtes sont souvent dénoncées pour leur acharnement partisan, notamment en période de « cohabitation » (*divided government*), comme ce fut le cas pendant l'*Irangate* à la fin de la présidence Reagan. On leur reproche aussi leur lenteur et l'absence de suite. Mais tous les présidents depuis Nixon rechignent à ouvrir leurs archives ou à laisser les membres de l'Exécutif témoigner. La présidence de G.W. Bush fut marquée par de nombreux affrontements sur ce point, notamment dans le cadre de la commission d'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001 (*National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*). Les seize auditions publiques – de mars 2003 à juin 2004 – permirent au final de faire témoigner un aréopage

29. Déclaration du Ministre de la Justice à la sous-commission des Droits constitutionnels (commission Judiciaire du Sénat), 85^{e} Congrès, 2nd session, 1958. Le document est disponible en ligne : http://heinonline.org/HOL/LandingPage?collection =journals&handle =hein.journals/abaj44&div=245&id=&page= (consulté en juillet 2012).

30. *United States v. Nixon* (1974): « an absolute, unqualified Presidential privilege of immunity from judicial process under all circumstances ». Le texte est disponible en ligne : http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0418_0683_ZS.html (consulté en juillet 2012). La décision fut rendue à l'unanimité par 8 Juges – seul le Juge Rehnquist se refusa de participer à la décision, car, avant d'entrer à la Cour, il avait occupé un poste dans le ministère de la Justice sous Nixon.

31. Raoul Berger, *Executive Privilege: A Constitutional Myth*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1974.

d'officiels de l'administration sous serment et en public[32]. De George Tenet (directeur de la CIA) à John Ashcroft (ministre de la Justice) en passant par Colin Powell (Secrétaire d'État), Condoleezza Rice (*National Security Adviser*) et quantité d'autres, tous les responsables majeurs de l'administration furent obligés de témoigner. À chaque fois, l'administration préféra éviter la confrontation avec le Congrès. Le président lui-même, et son vice-président, Dick Cheney, témoignèrent aussi, mais en imposant leurs conditions (une « rencontre privée », tous les deux ensembles, et sans retranscription officielle). Quant à Obama, il n'a jamais hésité à permettre à ses conseillers de témoigner, par exemple en 2012 lors de l'enquête sur l'assassinat de l'ambassadeur américain en Libye où la Secrétaire d'État, Hillary Clinton, se rendit au Congrès. Malgré leurs déclarations tonitruantes, les administrations savent qu'elles ont tout à perdre d'une confrontation avec le Congrès dans le cadre d'une enquête officielle. Sur ce point, le précédent du *Watergate* n'est pas prêt de s'effacer.

À lire la Constitution, le Congrès n'a pourtant qu'une seule arme face à une obstruction systématique de l'Exécutif, celle de l'*impeachment* justement. Mais la puissance redoutable de la destitution va de pair avec l'extrême lourdeur de la procédure. Le recours y est d'autant plus problématique que les membres du Congrès qui y ont participé, que ce soit en 1868 ou en 1999, n'en retirèrent en fin de compte que des bénéfices électoraux faibles. L'incitation des élus à manier une arme aussi imposante que l'*impeachment* est en fait assez limitée. Or ce n'est pas le cas pour l'exercice du pouvoir de surveillance qui permet d'engranger des crédits électoraux à moindres frais. Ce n'est pas la menace d'*impeachment* qui joue pour expliquer la relative soumission de l'Exécutif devant le pouvoir d'*oversight* du Congrès. C'est bien plutôt la nuée de contraintes de tous ordres que le Congrès peut imposer à l'Exécutif qui incite ce dernier à accepter les fourches caudines d'une enquête officielle, d'un veto législatif ou d'une clause temporaire. La perspective d'une guérilla institutionnelle incessante sur le budget (« authorization » et « appropriations »), sur le moindre projet de loi ou la moindre nomination, avec comme risque final un échec de l'ensemble du programme présidentiel, est suffisamment déplaisante pour que l'administration se plie aux desiderata du Congrès. En dépit de tous ses efforts, le Gulliver présidentiel trouve plus que jamais que ses chaînes restent bien lourdes.

---

32. Je renvoie sur ce point à Mary L. Dudziak, « A Sword and A Shield: The Uses of Law in the Bush Administration », p. 39-58, et Timothy Naftali, « George W. Bush and the "War on Terror" », p. 59-87, in Julian Zelizer (dir.), *The Presidency of George W. Bush. A First Historical Assessment*, Princeton, Princeton University Press, 2010. Le rapport de la Commission du 11/09, publié en juillet 2004, est disponible en ligne.

Un conseil de l'Exécutif ? Les nominations.

Pour Madison et les fondateurs, il ne faisait pas de doutes que le Sénat fonctionnerait en symbiose avec la Présidence contre les excès de la volonté majoritaire à la chambre basse. Cette aristocratie éclairée était, selon la Constitution, seule chargée de conseiller le président sur les nominations et sur la politique étrangère (par le biais de la ratification des traités) ; elle devait aussi, en cas de crise politique grave justifiant une mise en accusation par la chambre basse, se prononcer sur la destitution éventuelle du président. Ce rôle exécutif de la haute assemblée était garanti par les spécificités institutionnelles qui caractérisaient la fonction de sénateur : la durée de leur mandat et leur élection indirecte les éloignaient des contingences politiques, ce qui devait leur permettre d'agir comme la conscience républicaine de la jeune nation. En d'autres termes, les sénateurs devaient être les « sages » de la république, les gardiens des principes fondateurs de la Constitution.

Or ce savant mécano institutionnel est resté dans l'imagination des Fondateurs. Le conseil exécutif tant espéré n'a jamais existé. Le Sénat ne développa aucune proximité politique avec la Présidence. La séparation des pouvoirs favorisa leur autonomie dès le départ. Au milieu du XIX^e^ siècle, le Sénat présentait ainsi cette spécificité d'être une assemblée assez similaire à la chambre basse, mais dotée de compétences exclusives qui lui donnaient une influence décisive sur l'Exécutif. Bien loin d'être un intermédiaire entre la Présidence et la Chambre des Représentants, le Sénat importa au contraire les rythmes et les contraintes du Législatif dans des domaines qui sont traditionnellement déterminés par le seul Exécutif. Au lieu de protéger et de légitimer l'action présidentielle, le Sénat est devenu le relais de la volonté populaire au sein de pouvoirs régaliens par excellence.

Les conséquences de cette évolution sont fondamentales. Ainsi, les nominations sont souvent un enjeu partisan où la confrontation entre le président et le Sénat est très vive, notamment en cas de « cohabitation » (*divided government*). Si certains présidents ont enregistré des succès appréciables, d'autres ont connu les pires humiliations devant un Sénat intraitable. De James Madison (1809-1817) à Ulysses Grant (1869-1877), en passant par John Tyler (1841-1845), les exemples de présidents dont le programme de nominations a été mutilé par la chambre haute ne manquent pas. La période contemporaine en constitue une nouvelle illustration. Bill Clinton, tout comme G.W. Bush et Barack Obama, ont échoué à de nombreuses reprises, notamment pour leurs nominations au Judiciaire. La commission Judiciaire du Sénat (*Senate Judiciary Committee*) est en effet la plus polarisée de l'institution, au vu de l'impact considérable sur la vie politique nationale des choix qui y sont faits.

Le pouvoir sénatorial sur les nominations prend la forme d'un « conseil et consentement » (*advice and consent*), pour reprendre les termes constitutionnels de l'Article 2, section 2, vis-à-vis des choix présidentiels. En l'absence de disposition précise dans la Constitution, la haute assemblée vote à la majorité simple comme pour n'importe quel texte de loi[33]. Avec l'*impeachment* et le contrôle budgétaire, c'est le troisième élément de la Constitution américaine proche d'un contrôle politique parlementaire. Mais il est beaucoup plus étendu et détaillé qu'un simple vote de confiance à l'ensemble du gouvernement en régime parlementaire. Non seulement il affecte la constitution du troisième pouvoir fédéral, le Judiciaire, mais il contraint aussi la mise en place de l'équipe présidentielle et le fonctionnement des principales agences fédérales.

En divisant le processus entre la Présidence et le Sénat, comme le disait Madison lors de la convention de Philadelphie, l'objectif était d'assurer un choix final qui serait « responsable » (*responsibility*) – car l'auteur de la nomination est connu – et « sûr » (*security*) – car la transparence est garantie par le débat sénatorial[34]. Le Sénat devait avoir un rôle décisif dans la mesure où il pouvait bloquer les abus présidentiels. Le fonctionnement de la procédure de nomination est un indicateur fiable de l'état du rapport entre le Congrès et la Présidence. Plus les nominations présidentielles rencontrent des obstacles au Sénat plus la Présidence est sur la défensive. C'est du moins la conclusion qui résulte de la vision traditionnelle du processus. Formulée par Hamilton dans les numéros 66, 76 et 77 du *Fédéraliste*, elle fait du Sénat un partenaire assez passif de la Présidence[35]. Hamilton envisageait en effet

33. Article 2, section 2, clause 2 : « Il [le président] aura le pouvoir, sur l'avis et le consentement du Sénat, [...] » de nommer « les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges de la Cour suprême et tous les autres agents des États-Unis, dont la nomination n'est pas autrement prévue par la présente Constitution, et dont [les emplois] seront établis par la loi ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1301. Il convient de noter le cas spécial de la vice-Présidence. Aux termes du XXV[e] amendement (1967), lorsqu'un vice-président devient président (suite à une démission ou un décès), son choix de successeur au poste de vice-président doit être approuvé par une majorité simple des deux chambres du Congrès.

34. M. Farrand, *Records*, *op. cit.*, volume 2, p. 42-43.

35. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 427 : « Ce sera au président de désigner [*nominate*] et, avec l'avis et le consentement du Sénat, de nommer [*appoint*]. Il n'y aura, naturellement, aucun choix de la part du Sénat. Il pourra écarter un choix fait par l'Exécutif et l'obliger à en faire un nouveau ; mais il ne pourra pas choisir lui-même – il ne pourra que confirmer ou rejeter le choix du président » (*It will be the office of the President to nominate and, with the advice and consent of the Senate, to appoint. There will, of course, be no exertion of choice on the part of the Senate. They can defeat one choixe*

l'approbation sénatoriale comme étant de pure forme. C'est l'Exécutif qui prend l'initiative et le Sénat n'a que deux options, le rejet ou la confirmation. Or le processus de nomination, comme n'importe quel autre pouvoir présidentiel, est, pour reprendre le terme de R. Neustadt, d'abord et avant tout une négociation (*bargain*)[36]. Non seulement les candidats sont sélectionnés avec soin (*vetting*)[37], mais le président doit aussi mener une consultation extensive, notamment au sein du Sénat, afin de déminer préventivement les obstacles. Le président travaille en coordination étroite avec le *Majority Leader* qui – c'est une de ses rares prérogatives incontestées – est le seul à déclarer une « session exécutive » (*executive session*) où les nominations sont examinées en séance plénière[38]. La consultation est tout particulièrement soignée pour les nominations les plus visibles de toutes, celles de la Cour suprême : un observateur n'hésite d'ailleurs pas à qualifier une des récentes nominations à la Cour par Barack Obama, celle d'Elena Kagan, de « mise en scène » parfaitement chorégraphiée[39].

Les capacités présidentielles de nomination sont vastes, surtout en comparaison avec des pays, comme la France, où existe une tradition de « corps » au sein de la fonction publique qui met les fonctionnaires à l'abri de manipulations politiques trop ouvertes. Aux États-Unis en revanche, pays du « système des dépouilles » (*spoils system*) où la méfiance vis-à-vis de l'action de l'État fait partie intégrante de l'ADN national, le président dispose de capacités gigantesques de nominations à tous les échelons de la fonction publique fédérale. Il y a environ 7000 positions qui demandent une décision présidentielle[40]. Sur ce chiffre, la très grande majorité sont des posi-

---

of the Executive, and oblige him to make an other; but they cannot themselves choose – they can only ratify or reject the choice he may have made). C'est une perspective que l'on retrouve d'ailleurs dans un ouvrage standard sur les nominations au sein du Judiciaire, celui de Henry J. Abraham, *Justices and Presidents. A Political History of Appointments to the Supreme Court*, 3e éd. 1992, New York, Oxford University Press,

36. R. Neustadt, *Presidential Power*, *op. cit.*, p. 11.

37. Le processus de pré-sélection pour les postes les plus visibles n'a rien d'anodin. Le FBI, l'IRS (l'équivalent du fisc en France), le *Office of Government Ethics* (une agence indépendante) et même l'administration qui doit bénéficier de la nomination, mènent leurs propres enquêtes sur le candidat supposé.

38. La motion déposée pour passer d'une session législative à exécutive n'est pas sujette à débat et ne peut pas faire l'objet d'un *filibuster*.

39. David M. O'Brien, « La mise en scène de la nomination d'Elena Kagan à la Cour suprême », p. 131-142, *Politique Américaine*, n° 18, hiver 2010-11.

40. Depuis 1960, les positions disponibles sont listées tous les quatre ans, après l'élection présidentielle, dans le *United States Government Policy and Supporting Positions (*couramment désigné comme le *Plum Book)*. Son origine remonte à l'administration

tions « mineures » dans les échelons subalternes de la fonction publique. À ce niveau, le processus de nomination est routinier. Le président entérine, en suivant les recommandations de ses conseillers, la nomination de gens qui lui sont étrangers[41]. Les choix sont ensuite envoyés au Sénat où ils sont attribués à une commission. Une nouvelle enquête est éventuellement menée puis des auditions publiques (elles étaient fermées jusqu'en 1929 lorsque le Sénat était en session exécutive) sont organisées. Au final, la commission vote, puis renvoie en séance plénière où l'adoption se fait par consentement unanime. Le processus correspond ici tout à fait à la perspective traditionnelle. Le Sénat avalise des choix présidentiels qui sont des décisions mécaniques.

La situation devient plus complexe pour les positions « senior » qui regroupent les procureurs et les juges fédéraux (y compris la Cour suprême), les agences administratives nationales, les Secrétaires et les diplomates. Au total, environ 2600 positions exécutives (sans compter les positions Judiciaires) requièrent une attention présidentielle plus importante, car elles constituent autant d'enjeux politiques face au Sénat. En théorie, les résultats des élections au Congrès n'ont aucune influence sur les choix présidentiels. Mais il peut arriver que le président prenne en compte les changements de majorité du Législatif et utilise son pouvoir de nomination pour ajuster son équipe et lancer une relation de travail différente avec le nouveau Congrès. Ainsi, après les *midterms* de 2006, qui virent le retour d'une majorité démocrate, G.W. Bush remplaça son Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, par Robert Gates, beaucoup moins controversé. Néanmoins, cette prise en compte des *midterms* par le président n'a rien d'automatique et demeure partielle. Après la perte de la Chambre des Représentants par les Démocrates en 2010, Obama ne changea en rien la composition de son équipe. L'élection déterminante reste bien entendu la présidentielle, car c'est elle qui conditionne le renouvellement des positions les plus importantes au sein de l'Exécutif et du Judiciaire.

Eisenhower : après vingt ans de domination démocrate, le nouveau président républicain demanda, en 1952, d'établir une liste complète des positions pour lesquelles il pouvait procéder à des nominations. Le *Plum Book* est disponible en ligne : http://m.gpo.gov/plumbook/. Par ailleurs, une fois l'administration en place, il y a environ 70 000 personnes supplémentaires qui sont nommées par les Secrétaires. Au total, on compte un peu plus de 2.5 millions d'employés fédéraux auxquels il faut ajouter 1.5 million de militaires en service actif. Les chiffres sont tirés de l'*Office of Personnel Management* : http://www.opm.gov/feddata/HistoricalTables/TotalGovernmentSince1962.asp (consulté en juillet 2012).

41. D'où le titre d'une des études les plus complètes de la fonction publique fédérale, celle de Hugh Heclo, *A Government of Strangers. Executive Politics in Washington*, Washington DC, Brookings Institution, 1977.

À ce niveau de responsabilité, la proximité idéologique avec la nouvelle administration et la loyauté sont les principaux facteurs qui conditionnent le choix présidentiel. Reagan par exemple n'avait pas hésité à profiter de la majorité républicaine au Sénat pour nommer deux conservateurs à la tête de deux agences qui sont parmi les cibles favorites de la droite conservatrice : l'*Environmental Protection Agency* avec Anne Gorsuch Burford, et la *Equal Employment Opportunity Commission* avec Michael Connolly. Dans les deux cas, l'activité réglementaire des agences fut drastiquement réduite, même si la victoire fut de courte durée : la pression publique et le Congrès poussèrent les deux titulaires à la démission en leur reprochant ni plus ni moins d'avoir échoué dans la mise en œuvre des statuts de leur agence. Les nominations politiques atteignent donc vite leurs limites quand le risque d'incompétence est avéré[42]. Le pari idéologique demeure risqué, car il peut avoir des conséquences graves. Ainsi, la réponse désastreuse de la *Federal Emergency Management Agency* (FEMA) lors du passage de l'ouragan Katrina sur la Nouvelle-Orléans en 2005 fut attribuée au directeur de l'agence, Michael Brown, qui ne devait sa nomination qu'à ses liens politiques avec le président Bush.

Il est rare que les choix présidentiels soient rejetés par le Sénat – c'est-à-dire par un vote négatif en séance plénière. Néanmoins, depuis plus de trente ans, la tendance est à la multiplication des difficultés, une évolution qui est corrélée à l'accroissement de la polarisation entre Républicains et Démocrates[43]. Si Reagan avait réussi à obtenir la confirmation de plus de 90 % de ses choix lors de sa première année à la Présidence, Barack Obama eut les pires difficultés lors du cycle de nominations en 2010, car les deux-

42. C'est pourquoi le président ne prendra jamais le risque de désigner quelqu'un qui serait notoirement inadapté au poste. Aucun président ne veut être politiquement embarrassé par le choix de quelqu'un qui n'aurait aucune expertise. Par ailleurs, d'autres facteurs président à la décision afin de satisfaire un nombre suffisant de parties prenantes : l'appartenance ethnique, le sexe, la mouvance politique, l'origine géographique. Autant de raisons qui rendent impossible, dans les faits, un choix de pure connivence. Par ailleurs, les nominations les plus politiques sont généralement celles qui durent le moins longtemps – rarement plus de deux ans en moyenne.

43. Sarah A. Binder, Forrest Maltzman, *Advice and Dissent. The Struggle to Shape the Federal Judiciary*, Washington DC, Brookings Press, 2009. Voir aussi le chapitre de Sarah Binder, « Advice and Consent in the "Slow" Senate », p. 178-198 in Burdett A. Loomis (dir.), *The U.S. Senate. From Deliberation to Dysfunction*, Washington DC, CQ Press, 2012.

tiers de ses candidats restèrent bloqués au Sénat[44]. L'année précédente n'avait pas été facile non plus. Lors de la composition de son équipe, Obama avait connu plusieurs revers. Ainsi, il avait dû retirer sa nomination pour le *Department of Health and Human Services* quand il fut révélé que le candidat, l'ancien *Majority Leader* du Sénat Tom Daschle, était en délicatesse avec le fisc, ce qui a valu l'obtention du poste à une proche collaboratrice d'Obama, Kathleen Sebelius ; idem pour son choix de Secrétaire au Commerce, le gouverneur du Nouveau Mexique Bill Richardson, quand il fut mis en examen dans une affaire fédérale (pour être ensuite innocenté). Même le choix du Secrétaire au Trésor, Tim Geithner, en pleine crise bancaire, fut ralenti. Les nominations de diplomates ne firent pas exception. Ainsi au printemps 2009, la confirmation de l'ambassadeur américain au Brésil fut l'objet d'un bras de fer entre Jim DeMint (républicain de Caroline du Sud) et l'administration Obama. Le problème des nominations ne se pose donc pas seulement en période de « cohabitation », mais aussi quand il y a alignement partisan entre la Présidence et le Congrès. L'obstruction sénatoriale agit ici comme un contrôle direct vis-à-vis des choix présidentiels. Si en 1981 la minorité démocrate du Sénat n'avait pas eu recours à l'obstruction, ce n'est plus le cas de nos jours. Dès les années quatre-vingt-dix, les nominations étaient « prises en otage » par des sénateurs. Clinton fut ainsi victime à de nombreuses reprises du Sénat républicain, notamment sous l'influence du sénateur de Caroline du Nord, Jesse Helms. Cette obstruction frontale reste néanmoins l'exception. Le plus souvent, elle prend la forme de l'inaction. La nomination n'est jamais traitée en commission – Jesse Helms par exemple présidait la commission sénatoriale des Affaires Étrangères (*Senate Foreign Affairs Committee*), ce qui lui permettait d'intervenir pour les nominations de diplomates – ou bien n'est jamais présentée en séance plénière. Il est aussi possible, comme Obama en 2009, que le président décide de retirer une candidature. Dans le pire des cas, lorsque le processus est trop avancé ou la nomination trop visible, le candidat doit passer par les fourches caudines du Sénat. C'est ce qui arriva en 2007 à Michael Mukasey, le choix de G.W. Bush pour remplacer son ministre de la Justice, Alberto Gonzales qui, discrédité par les affaires de torture et la « politisation » du ministère, avait démissionné. Face à un Congrès démocrate, Mukasey fut confronté à des questions sur la légalité des procédures d'interrogation et il dut promettre publiquement qu'il démissionnerait s'il recevait un ordre présidentiel violant la loi ou la Constitution. Le sous-entendu pour Bush et

44. À titre de comparaison, John F. Kennedy, élu en novembre 1960, avait fait adopter l'ensemble de ses nominations dès avril 1961. Tiré de R.H. Davidson, W.J. Oleszek, F. Lee, *Congress and Its Members*, *op. cit.*, p. 341.

son équipe était violent. Le prix de la confirmation finale de Mukasey – par un vote de 53 contre 40 – fut donc élevé pour la Maison Blanche.

La relative absence de confrontation directe – qui contraste avec le brouhaha médiatique qu'elles génèrent – s'explique tout simplement par le fait que les présidents préfèrent les éviter. Ils savent qu'ils ont tout à y perdre en termes de popularité et de crédibilité. Du point de vue des sénateurs, au contraire, les auditions des candidats sont une opportunité unique pour gagner en visibilité et s'affirmer comme des figures politiques nationales. Étant donnée la puissante caisse de résonance des médias, les auditions peuvent devenir de véritables « shows » où sont évoquées des questions fondamentales de politique publique ou de droit – notamment pour les nominations à la Cour suprême –, mais aussi des détails sordides et graveleux de la vie des candidats. Tout ceci dessine un environnement où les sénateurs sont en position de force par rapport à la Présidence et poussent toujours plus loin leur avantage en exigeant des engagements publics sur tel ou tel point, comme ce fut le cas en 2007 avec Michael Mukasey. En 2013, Obama connut aussi un autre épisode déplaisant lorsque son choix de Chuck Hagel, un ancien sénateur républicain du Nebraska, au poste de Secrétaire à la Défense fit l'objet d'une flibuste républicaine. À défaut d'être un outil de responsabilité politique comme en régime parlementaire, les nominations sont au moins un formidable forum pour le combat permanent entre les institutions. Dans la plupart des cas, les présidents renoncent avant même de proposer un candidat dès qu'ils soupçonnent le moindre problème. Mais ils peuvent aussi utiliser l'arme constitutionnelle de la nomination « hors session » (*recess appointment*) pour tenter, s'ils tiennent à tel ou tel candidat, de retarder la confrontation avec le Sénat tout en se donnant une marge d'action[45]. Cette disposition est une de celles qui, à l'instar du Collège Électoral, est périodiquement critiquée. Cet archaïsme – à l'origine, il s'agissait tout simplement de permettre au président de nommer rapidement quelqu'un dans un contexte où la réunion du Congrès pouvait prendre du temps – est devenu un outil de pouvoir et un enjeu politique. Ce pouvoir temporaire est utilisé pour imposer des candidats par le fait accompli. Les nominations faites de cette façon expirent à la fin officielle de la session suivante du Sénat, de sorte que dans le meilleur des cas, les personnes concernées peuvent rester en place pendant presque deux ans. De plus, rien dans la Constitution n'empêche le président de nommer à nouveau la même personne lors du prochain intervalle entre deux sessions. Le seul moyen pour les

45. Article 2, section 2, clause 3, « Le président aura le pouvoir de pourvoir à toutes les vacances qui viendraient à se produire dans l'intervalle des sessions du Sénat, en accordant des commissions qui expireront à la fin de la session suivante ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1301.

sénateurs de bloquer ce pouvoir présidentiel est le maintien formel d'une session ouverte[46]. Si un élu vient tous les trois jours déclarer le Sénat en session puis juste après la suspendre (*recess*), une action qui prend quelques secondes, la session se poursuit officiellement (*pro forma session*) et le président ne peut rien faire. Ce fut la tactique utilisée par le Sénat en décembre 2007 afin d'empêcher G.W. Bush, qui avait jusqu'alors fait 171 nominations inter-sessions, d'en faire d'autres... Dès 2004, G.W. Bush avait utilisé cette procédure pour placer un de ces candidats au Judiciaire fédéral, William H. Pryor Jr., bloqué par la minorité démocrate depuis plus d'un an. En 2010, Obama utilisa le pouvoir de nomination inter-session pour imposer son candidat, Donald Berwick, comme responsable des programmes *Medicaid* et *Medicare*, en dépit des critiques républicains qui le considéraient comme trop progressiste[47]. Dès le début 2012, Obama est alors allé plus loin en tentant de contourner la manoeuvre sénatoriale. Il a provoqué les Républicains au Sénat en désignant Richard Cordray hors-session comme directeur du nouveau *Consumer Financial Bureau* créé par la réforme de *Wall Street* en 2010, une nomination qui fut entérinée après bien des controverses à l'été 2013. Obama fit la même chose en 2012 en désignant d'office, sans que le Sénat ne se prononce, trois membres du *National Labor Relations Board* – l'institution fédérale la plus proche de notre inspection du travail. Le *Senate Minority Leader* Mitch McConnell (Kentucky) contesta cette dernière initiative présidentielle devant les tribunaux fédéraux et la décision de la Cour suprême tomba en juin 2014. Dans *NLRB v. Canning*, une Cour unanime déclara que ces trois nominations n'étaient pas constitutionnelles. L'opinion majoritaire rédigée par le *Justice* Stephen Breyer, y indique une durée minimale de dix jours pour que la suspension de séance (*recess*) ouvre au président le droit de faire une nomination hors-session[48]. Le délai, qui n'a pas manqué

46. En arguant de son pouvoir sur le budget, le Congrès avait aussi adopté en 1863 un remède drastique : interdire de payer le traitement de tout responsable qui n'a pas été confirmé par le Sénat au bout d'un an. La loi fut assouplie à deux reprises en 1916 et en 1940 – car de nombreux responsables se retrouvèrent à travailler sans rémunération – et elle figure toujours dans les textes officiels (5 U.S.C. 5503) : http://www.gpo.gov/fdsys/granule/USCODE-2011-title5/USCODE-2011-title5-partIII-subpartD-chap55-subchapI-sec5503 (consulté en juillet 2015). La Cour ne s'est pas prononcée et la pratique est tombée en désuétude.

47. William Pryor fut confirmé par le Sénat par un vote de 53 contre 45 en juin 2005. En revanche, Donald Berwick démissionna en décembre 2011, car il était impossible qu'il obtienne la confirmation sénatoriale.

48. Adam Liptak, « Supreme Court Rebukes Obama on Right of Appointment », *New York Times*, 26 juin 2014. L'article est disponible à : http://www.nytimes.com/2014/06/27/us/supreme-court-president-recess-appointments. html (consulté en juillet 2014).

de faire sourire car il ne s'appuie que sur de vagues considérations historiques, validait en tous cas les sessions « pro-forma » de trois jours.

L'influence sénatoriale sur les nominations présidentielles se mesure surtout avant d'arriver au vote final en séance plénière. Les présidents concentrent toute leur attention à s'assurer le soutien des membres de la haute assemblée[49]. Cette considération présidentielle s'incarne en particulier dans la « courtoisie sénatoriale » (*senatorial courtesy*) pour les nominations au Judiciaire[50]. Cette pratique informelle contredit la passivité supposée des sénateurs qu'Hamilton décrivait dans le numéro 66 du *Fédéraliste*. Elle contraint le président à respecter l'opinion du sénateur senior de son parti lorsque le président veut nommer un Juge fédéral dans l'État de ce sénateur. Ainsi, si Obama veut nommer un Juge dans une cour du 11e Circuit, par exemple en Floride, son tout premier mouvement sera de s'enquérir de l'opinion du sénateur démocrate le plus ancien de Floride ; si les deux sénateurs sont républicains ou si seul le sénateur junior est démocrate, alors la règle ne s'applique pas ou est beaucoup moins contraignante.

Le premier exemple de « courtoisie » remonterait à l'administration de Washington. Le choix présidentiel pour une position administrative en Géorgie – un dénommé Benjamin Fishbourne, parfaitement qualifié pour le travail en question – aurait suscité les doutes des deux sénateurs concernés, William Few et James Gunn, deux adversaires de l'administration présidentielle. Washington aurait alors retiré cette candidature et désigné le candidat soutenu par les deux sénateurs. Mais d'autres exemples vont en sens inverse, notamment sous la présidence Jackson : « King Andrew » ne semblait pas désireux de suivre à tout prix les « conseils » sénatoriaux. En fin de compte, les traces de « courtoisie » sénatoriale sont éparses avant la guerre de Sécession. Elles ne concernaient pas le seul Judiciaire et les considérations d'ancienneté ou d'affiliation partisane étaient fluctuantes. Il semble plus juste de dater cette pratique de la fin du XIXe siècle, à partir du moment où le

49. Mitchell A. Sollenberger, *The President Shall Nominate. How Congress Trumps Executive Power*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008.

50. À l'exception de la Cour suprême, les cours fédérales ne sont pas définies dans la Constitution, mais par la loi. Les deux principales sont le *Judiciary Act* (1789) et celui de 1891. Distinct des cours fédérées (*state courts*), le système fédéral a trois « étages » : les cours locales (*U.S. District Courts*), au nombre de 94 et regroupées en 13 « Circuits », les cours d'appel (*U.S. Courts of Appeals*), elles aussi organisées selon le même « Circuit », et la Cour suprême. Les cours fédérales sont établies en respectant les frontières des États. La loi oblige aussi les Juges à résider dans l'État où ils sont affectés et à appliquer les procédures fédérées, sauf en cas de conflit avec la loi fédérale. Tout ceci est la conséquence du compromis entre fédéralistes et anti-fédéralistes lors de la rédaction du *Judiciary Act* de décembre 1789.

bipartisme républicain et démocrate fut établi. La formalisation de la courtoisie telle qu'elle existe encore aujourd'hui, par le biais d'une feuille de papier bleue qui a donné son nom à la pratique (*Blue Slip*) remonte aux premières années du vingtième siècle[51]. C'est au sein de la commission Judiciaire du Sénat, lors du 63e Congrès (1912-14), que la pratique moderne fit son apparition. Le président de la commission innova en distribuant un papier bleu aux deux sénateurs de l'État où une nomination au Judiciaire fédéral était envisagée afin qu'ils inscrivent leur opinion. Il s'agissait de la première formalisation de cette pratique sénatoriale de « courtoisie » qui jusqu'alors était évanescente. Comme le précisent à juste titre S. Binder et F. Maltzman, l'émergence de cette pratique se produisit au moment où les Démocrates bénéficiaient pour la première fois depuis des décennies d'un alignement partisan entre le Congrès et la Présidence. C'est d'ailleurs aussi au même moment que la position de *Majority Leader* fut institutionnalisée au Sénat et que la pratique des consentements unanimes (UCA) se formalisa. Dans tous ces cas, l'objectif était le même : assurer l'adoption des réformes présidentielles, dans un contexte où la chambre haute était ingérable – la règle 22 sur la *cloture* n'est adoptée qu'en 1917. Les Démocrates au Sénat firent donc tout leur possible afin de minimiser les incertitudes pour les initiatives de W. Wilson. Dans le cas de la « blue slip », elle permettait de rendre publique l'opposition éventuelle d'un sénateur – elle figure en effet dans la retranscription des débats – de sorte qu'elle agissait comme un véritable « signal d'alarme » que le président de la commission, le *Majority Leader*, et le président, se devaient de prendre en compte. La pratique a évolué depuis lors. À l'origine étendue aux deux sénateurs de l'État, elle semble maintenant limitée au seul sénateur senior du parti présidentiel. Mais surtout, elle est dorénavant considérée comme un droit de veto intangible, alors qu'à l'origine elle était indicative et non pas rédhibitoire. Les sénateurs sont dotés d'un pouvoir supplémentaire qui, sous certaines conditions, leur permet de participer au patronage fédéral et de renforcer leur influence au sein de leur État.

À l'exception de quelques épisodes de polarisation, la collaboration entre les sénateurs et la Présidence tend à être la règle dans l'histoire des nominations, surtout pour les cours fédérales. Les nominations aux cours fédérales étaient dépourvues d'enjeux importants dans un contexte où les Cours cultivaient une déférence vis-à-vis des pouvoirs élus. Le président lui-même se faisait volontiers l'obligé des sénateurs en pratiquant aussi la déférence vis-à-vis de leurs préférences[52]. Or cette pratique de négociation informelle est la

51. Kermit Hall, *The Politics of Justice*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1979. Voir aussi S. Binder, F. Maltzman, *Advice and Dissent*, *op. cit.*, p. 48-49.

52. S. Binder, F. Maltzman, *ibidem*, p. 30-31.

dernière victime de l'intense polarisation partisane contemporaine. Les cours fédérales sont le nouveau champ de bataille entre le Sénat et la Présidence, au point qu'environ 10 % des postes sont en permanence vacants et que le taux de confirmation y a parfois chuté sous la barre des 50 %, notamment en 2005[53]. Il y a là une vraie rupture avec la pratique traditionnelle. Certes les conflits partisans autour des nominations ont toujours existé, mais l'accélération des blocages au cours des vingt dernières années est indéniable, notamment pour les « Circuits » où l'équilibre partisan est à parité. L'incitation est alors très forte pour chaque camp de s'assurer un avantage décisif dans la composition de ce « Circuit ». Entre 1991 et 2006, le Sénat n'a confirmé que dix des 25 propositions de la Présidence pour les cours d'appel fédérales. Par ailleurs, la durée d'examen des candidatures par le Sénat s'est allongée. Jusqu'aux années quatre-vingt, la confirmation d'un candidat ne dépassait pas les deux mois ; depuis, il n'est pas rare qu'elle dépasse les six mois[54]. Certains cas sont même extrêmes : Richard Paez, désigné par Clinton en 1996, dut attendre quatre ans avant d'être confirmé, de même que Priscilla Owen, désignée par G.W. Bush en 2001 et dont la nomination fut victime d'une flibuste des Démocrates jusqu'à l'établissement d'un compromis en 2005[55]. D'autres furent moins chanceux. G.W. Bush avait aussi désigné Miguel Estrada en 2001, mais sa candidature fit l'objet d'une flibuste des Démocrates qui le trouvaient trop conservateur. Après sept tentatives différentes, qui échouèrent toutes, pour invoquer la *cloture*, M. Estrada décida de se retirer en 2003. La bataille autour des nominations présidentielles fut particulièrement intense lors du 108e Congrès, entre 2003 et 2005, exactement comme sous Clinton dix ans auparavant, à la différence près que les Républicains d'alors se contentaient de ne pas agir (aucune audition, aucun vote). Les Démocrates eurent recours au *filibuster* et, si la pratique avait déjà été épisodiquement menée auparavant (entre 1967 et 2002 la

53. *Ibid.*, p. 3. Pour être précis, 12 % des postes au sein des cours locales (*Districts*) et 11 % au niveau des Cours d'Appel (*Appellate*). Au même moment, comme ils le notent, la charge de travail des cours fédérales explose.

54. Les nominations faites pendant les années d'élection présidentielle sont les plus risquées de toutes. Si la minorité espère l'emporter à l'élection suivante, elle fera tout son possible pour bloquer les confirmations et ainsi « réserver » des postes pour des candidats qui seront plus à son goût. Ce comportement est dénommé d'après l'ancien sénateur de Caroline du Sud, Strom Thurmond (1902-2003) qui, selon le folklore washingtonien, aurait demandé à Reagan de contacter le *Minority Leader* républicain, Howard Baker (Tennessee) afin de bloquer les nominations proposées par Carter. La « Thurmond Rule » est régulièrement mentionnée au moment des nominations.

55. Richard Paez fut confirmé en mars 2000 par une majorité de 59 contre 39. Priscilla Owen par une majorité de 55 contre 43 au printemps 2005.

cloture lors des nominations Judiciaires fut invoquée dix-sept fois), elle fut pour la première fois un succès. Le Parti démocrate, presque entièrement uni pour l'occasion, réussit à bloquer dix des nominations de G.W. Bush dans les cours fédérales d'appel[56]. Au printemps 2005, la tension était à son comble. La *cloture*, invoquée douze fois sur les nominations Judiciaires entre 2002 et 2004, avait échoué à chaque fois. L'enjeu était particulièrement important pour les Démocrates, car en 2002, lorsqu'ils perdirent leur majorité, la composition des cours fédérales était dans l'ensemble assez équilibrée[57]. Les Républicains ont mobilisé tous leurs arguments pour dénoncer cette obstruction démocrate – elle n'aurait pas de précédents, ce qui est faux ; elle ne serait pas constitutionnelle, dans la mesure où la Constitution n'indique rien de particulier, de sorte que les nominations se font à la majorité simple – et la campagne publique fut intense au point d'envisager pour la première fois un changement des règles pour faciliter la confirmation et assurer l'exécution des responsabilités constitutionnelles de la chambre haute. À partir de 2006, le nouveau Congrès, à majorité démocrate, fut plus classique dans son opposition : un grand nombre de nominations par G.W. Bush ne furent même pas considérées en séance plénière, exactement comme ce fut le cas pour les choix de Clinton dans les années quatre-vingt-dix. Obama lui-même eut bien des difficultés face au Sénat. Au terme de son premier mandat, trente (sur quarante-deux) de ses nominations aux cours fédérales d'appel (*Circuits*) et cent quarante-trois (sur cent soixante-treize) aux cours locales (*Districts*) avaient été confirmées[58].

De bien des façons, cet épisode de crispation autour des nominations au Judiciaire fédéral offre un contraste frappant avec l'actuelle mise en scène, un tantinet ennuyeuse, des nominations à la Cour suprême. Les nominations au sein de la plus haute instance du pays – un concentré du Conseil constitutionnel, de la Cour d'Assises et du Conseil d'État – risquent pourtant d'être les plus controversées. C'était le cas dès les premières décennies de

56. Au total, le Sénat a confirmé plus de 300 nominations Judiciaires de G.W. Bush entre 2001 et 2009.

57. Leur composition penche maintenant légèrement en faveur des Républicains. Cf. S. Binder, « Advice and Consent in the "Slow" Senate », *art. cit*., p. 194.

58. Barry J. McMillion, *President Obama's First-Term U.S. Circuit and District Court Nominations : An Analysis and Comparison with Presidents Since Reagan*, Washington DC, Congressional Research Service, 2 mai 2013, disponible à : http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43058.pdf (consulté en juillet 2013). Voir aussi le rapport d'une fondation indépendante qui, en 2013, dressait un constat alarmant de l'état des nominations à la fin du premier mandat d'Obama : http://www.propublica.org/article/under-obama-more-appointments-go-unfilled (consulté en juillet 2013).

la république, alors que le rôle de la Cour suprême était beaucoup plus discret qu'aujourd'hui. En 1795, le Sénat fédéraliste avait rejeté la nomination par Washington de John Rutledge comme *Chief Justice* à cause de ses critiques contre le traité de Jay. D'autres présidents au XIX^e^ siècle furent particulièrement malchanceux, notamment James Madison, Ulysses Grant et John Tyler, cas unique d'un président dont les quatre nominations à la Cour suprême furent rejetées pendant son unique mandat. Au total, il y a eu 27 rejets de candidats à la Cour suprême entre 1789 et 1995, dont vingt au XIX^e^ siècle. Entre 1930 et 1967, il n'y en eut aucun jusqu'à l'échec de la promotion d'Abe Fortas en 1968 au poste de *Chief Justice* qui fit l'objet d'une flibuste par des Républicains conservateurs.

La montée spectaculaire de la Cour suprême comme un acteur politique de premier plan – de *Brown v. Board* à *Citizens United*, sans oublier la présidentielle de 2000 – a bouleversé la donne. Les nominations à la Cour sont perçues ni plus ni moins comme un moyen pour le président de pérenniser son héritage. Le discrédit qui frappa la Cour après ses décisions contre le *New Deal* permit à Franklin Roosevelt de façonner une cour progressiste qui, vingt ans plus tard, n'hésita pas à lancer la déségrégation dans les écoles publiques. La Cour, sous l'impulsion d'un *Chief Justice* audacieux, Earl Warren, a ainsi mené une véritable « révolution des droits ». C'est très précisément cet activisme progressiste qui a poussé les conservateurs à s'investir dans le choix des membres de la Cour suprême. Depuis que R. Nixon a placé l'activisme de la Cour au cœur de la campagne présidentielle de 1968, la nomination des *Justices* est devenue un enjeu politique essentiel[59]. Les nominations de Robert Bork en 1987 – qui échoua – et de Clarence Thomas en 1991 – qui réussit d'extrême justesse par un vote de 52 contre 48, après que la commission ait été divisée entre 7 pour et 7 contre – furent des événements qui illustrèrent à la perfection l'intensité des conflits idéologiques autour de la définition de la Cour suprême, non seulement sa composition, mais également son rôle. Les tensions au sein de la puissante commission sénatoriale du Judiciaire, qui est de loin la plus politisée du

59. Il existe plusieurs comptes rendus de ces évolutions contemporaines. Je renvoie par exemple à Jeffrey Toobin, *The Nine. Inside the Secret World of the Supreme Court*, New York, Anchor Books, 2^e^ éd. 2008, ou encore, Edward Lazarus, *Closed Chambers. The Rise, Fall, and Future of the Modern Supreme Court*, New York, Penguin Books, 3^e^ éd. 2005. Pour une perspective plus historique, on peut lire Jeffrey Rosen, *The Supreme Court: the Personalities and Rivalries that Defined America*, New York, Times Books, 2007.

Sénat, furent donc particulièrement vives[60]. Depuis lors, les nominations présidentielles font l'objet d'une attention toute spéciale alors même que le veto que constitue la « blue slip » ne s'applique pas. Lorsque Clinton désigna Ruth B. Ginsburg en 1993, ce fut après avoir sérieusement considéré sept autres candidats ; un an plus tard, son choix du consensuel (et francophile) Stephen Breyer lui permit d'obtenir une confirmation par une majorité écrasante de 87 contre 9. G.W. Bush eut la possibilité de désigner deux membres de la Cour, dont le *Chief Justice*, entre 2005 et 2006 et là aussi, en dépit d'une minorité démocrate remontée et d'un « couac » avec la tentative de nommer une de ses conseillères Harriet Miers, le président réussit à faire accepter Samuel Alito – 58 contre 42 – et John Roberts, l'actuel *Chief Justice* – 78 contre 22. Le scénario fut encore plus préparé avec les nominations de Barack Obama. En 2009, Sonya Sotomayor fut confirmée par un vote de 68 contre 31 ; en 2010, Elena Kagan reçut une confirmation de même ampleur avec 61 votes favorables contre 31. Dans tous les cas des vingt dernières années, les nominations à la Cour suprême se déroulent de façon prévisible. L'intensité de l'enjeu fait que les candidats sont sélectionnés avec une extrême rigueur par les conseillers présidentiels et les sénateurs savent que ces nominations sont essentiellement un moyen de communiquer avec le public sans véritablement pouvoir bloquer le choix présidentiel – sauf en cas d'événement imprévu, mais hautement improbable au vu du niveau de préparation. Les auditions, publiques, se déroulent de la même façon : les sénateurs, et notamment ceux du parti opposé au président, tentent d'obtenir des réponses précises sur des sujets controversés – le droit à l'avortement bien sûr, mais aussi tout ce qui a fait l'essentiel des « guerres culturelles » depuis vingt ans, des armes à feu au mariage homosexuel ; les candidats, tous conscients du précédent désastreux de Robert Bork (qui tenta justement de répondre !) font leur possible pour éviter toute opinion personnelle. S'il y a un lieu où un candidat ne doit pas s'engager ni prendre position, c'est bien la commission Judiciaire du Sénat. Les postulants se comportent de la même façon en étant d'accord avec les sénateurs des deux partis et en se réfugiant derrière des formules passe-partout comme de dire qu'ils se contenteront « d'appliquer la loi ». Un consensus tout relatif semble être redevenu la règle au niveau des confirmations à la Cour suprême, une évolution qui offre un contraste frappant avec l'état de guerre larvée qui règne pour les cours fédérales. Cette configuration n'a pourtant rien de pérenne. Les mises en

60. Créée en 1816, cette commission compte parmi les plus prestigieuses de l'institution sénatoriale, car sa juridiction la place au cœur des controverses institutionnelles, politiques et sociales de la nation. Elle ne traite l'ensemble des nominations à la Cour suprême que depuis 1868. Auparavant, seul un tiers des nominations à la Cour suprême passait en examen en commission.

scène les mieux rodées ne sont jamais à l'abri de l'irruption de l'imprévu. Par ailleurs, toutes les nominations depuis celles de Ruth Ginsburg en 1993 ont ceci de commun qu'elles ne changeaient rien à la majorité de la Cour. Il y a donc fort à parier que le départ du Juge A. Kennedy – né en 1936 et en poste depuis 1988 – qui est actuellement le vote décisif (*swing vote*) dans une Cour où les majorités sont le plus souvent 5/4, a le potentiel pour déclencher à nouveau le combat institutionnel et partisan.

Les controverses autour des nominations n'offrent donc pas toutes le même niveau d'intensité. Il n'en demeure pas moins que le processus s'est détérioré dans l'ensemble depuis que l'administration Reagan a choisi de le politiser. Les blocages sont devenus endémiques au point de mettre en cause la compétence sénatoriale de l'Article 2, ce qui aboutit à la réforme de novembre 2013 limitant l'usage du *filibuster* pour toutes les nominations, à l'exception de celles à la Cour suprême. Depuis lors, le rythme des confirmations s'est accéléré, au grand soulagement de la Présidence. Les sénateurs ont ainsi perdu un outil de contrôle sur la composition de l'Exécutif – et du Judiciaire – en abusant des procédures minoritaires. L'épisode de l'automne 2013 préfigure peut-être un avenir où le *Leadership*, par souci institutionnel et calcul partisan, se résout à limiter les compétences des sénateurs. La question reste ouverte pour l'instant, même s'il semble important de souligner que c'est le souci constitutionnel de remplir une obligation explicite qui a motivé la réforme. Aucune obligation de ce type n'existe pour le vote de la loi.

Un conseil de l'Exécutif ?
La ratification des traités internationaux

L'autre exemple de l'ouverture des domaines régaliens traditionnels à un contrôle sénatorial est la ratification des traités. Le processus américain de décision en politique étrangère est ainsi un des plus ouverts parmi les démocraties occidentales. Son niveau très élevé d'institutionnalisation pèse sur la capacité d'action présidentielle, souvent au grand dam des partenaires des États-Unis. L'échec du Traité de Versailles en 1920 est emblématique de cette contrainte sénatoriale. La définition de la politique étrangère américaine présente donc cette spécificité d'être facilement l'otage de considérations partisanes. L'adage selon lequel « le débat politique cesse aux frontières »

(*politics ends at the water's edge*) relève de l'incantation[61]. Comme l'a écrit un des constitutionnalistes américains les plus connus, Edward Corwin, la définition de la politique étrangère du pays est au contraire « une invitation à l'affrontement » (*an invitation to struggle*)[62].

Le pouvoir sénatorial sur les traités est une des spécificités institutionnelles les plus marquantes de la haute assemblée. Seule habilitée, selon la Constitution, à ratifier les traités internationaux à une majorité extraordinaire des deux-tiers, la chambre haute a, sur le papier, un pouvoir de pression extraordinaire sur la Présidence. Dans les faits, la minorité (34 élus) est dotée par la Constitution d'un droit de veto, une disposition dont les conséquences ont été très souvent critiquées, en tout premier lieu par les responsables de la diplomatie nationale. John Hay, Secrétaire d'État entre 1898 et 1905, a ainsi pu dire : « Un traité présenté devant le Sénat est comme un taureau rentrant dans l'arène : personne ne peut dire ni comment ni quand le coup de grâce sera donné – mais une chose est sûre : il ne sort pas vivant de l'arène »[63].

Cette disposition est sans doute la seule de la Constitution à s'inscrire dans la pratique de la confédération de 1781 où neuf États étaient nécessaires pour ratifier un traité[64]. Lors de la convention de Philadelphie, le 18 juin 1787, Hamilton proposa que l'Exécutif puisse établir des traités « sur les

---

61. L'adage est prêté au sénateur républicain du Michigan, Arthur Vanderberg, qui aurait fait cette déclaration au Sénat en 1947. L'anecdote est citée p. 61 in Daniel J. Hopkins, Hohn Sides (dir.), *Political Polarization in American Politics*, Bloomsbury, New York, 2015.

62. Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers*, 4e éd. 1957 (éd. orig. 1940), New York, New York University Press, p. 171. On lira aussi Peter Beinart, « When Politics No Longer Stops at the Water's Edge: Partisan Polarization and Foreign Policy », p. 151-184, in Pietro S. Nivola, David W. Brady (dir.), *Red and Blue Nation? Consequences and Correction of America's Polarized Politics*, Washington DC, Brookings Press, 2008.

63. John Hay est cité p. 209 in W. Stull Holt, *Treaties Defeated by the Senate*, Peter Smith, Gloucester, Mass., 2nd éd. 1964 (éd. orig. 1933) : « A treaty entering the Senate is like a bull going into the arena : no one can say just how or when the blow will fall – but one thing is certain: it will never leave the arena alive ».

64. Comme l'expliquent Daniel et Stephen Wirls, *The Invention of the United States Senate*, *op. cit.*, p. 129-130, le maintien de cette majorité extraordinaire s'expliquait aussi par la controverse entre États du Nord et du Sud à propos de la négociation avec l'Espagne sur les droits de navigation sur le Mississippi. Le Nord semblait favorable à l'abandon des droits de navigation, ce que le Sud rejetait. En 1786, une proposition de traité avec l'Espagne avait échoué. Les délégués à la convention de Philadelphie, un an plus tard, étaient conscients de cet enjeu.

conseils et avec l'approbation du Sénat »[65]. C'est la base de l'actuelle disposition constitutionnelle, qui fut actée à la fin août 1787. La Chambre des Représentants fut exclue de ce pouvoir par souci d'efficacité et de rapidité dans la décision – le Sénat ne devait avoir que 26 membres – et aussi afin d'éviter la divulgation d'informations trop sensibles. L'établissement d'un traité devait donc être partagé entre le président et le Sénat. Et ce dès le départ de la procédure (nominations des négociateurs & définition de leurs instructions), puis pendant les négociations, et enfin, au moment de la ratification, qui n'était dès lors que l'étape finale d'un processus constant de consultation. Charles Pinckney, un autre délégué de la convention, avait expliqué que le Sénat n'avait ni plus ni moins que le pouvoir de « gérer notre politique étrangère »[66].

Le précédent du 22 août 1789 entre Washington et le Sénat ne fut pourtant concluant pour aucun des deux partenaires. La discussion commune d'un éventuel traité avec les Indiens Creek fut la première et dernière tentative de ce genre. Le rôle du Sénat fut ensuite réduit lors des événements internationaux des vingt premières années de la république. Les convulsions de l'Europe poussèrent les États-Unis à prendre position, par rapport à la France révolutionnaire d'abord (avec la Proclamation unilatérale de neutralité en avril 1793), puis la Grande-Bretagne (Traité de Jay en 1794). Dans les deux cas, le Sénat fut marginalisé au vu des urgences. Aucune communication avec le Sénat n'eut lieu pour la proclamation de neutralité qui pourtant mettait un terme au traité franco-américain d'alliance de 1778[67]. Quant au traité avec la Grande-Bretagne, certains sénateurs prirent d'eux-mêmes l'initiative de faire des suggestions à Washington – qu'il suivit –, mais le choix de John Jay (alors *Chief Justice* de la Cour suprême) comme envoyé spécial fut une décision présidentielle. Par la suite, les présidents consultaient le Sénat de temps en temps, le plus souvent par écrit, mais cela restait à leur discrétion. De même, les premiers présidents ont parfois soumis les noms de leurs envoyés pour des négociations importantes au Sénat – p.ex. John Adams avec la France en 1798 et en 1799, ou encore Jefferson et Madison – mais cette pratique fit long feu. Le Sénat quant à lui adoptait quelquefois des « résolutions » afin d'indiquer au président des possibilités d'action – par exemple en 1806 et en 1815 vis-à-vis de la Grande-Bretagne –, mais elles étaient dépourvues de tout caractère contraignant. Le désastre de la guerre de

65. M. Farrand, *Records*, volume 1, *op. cit.*, p. 292 : « with the advice and approbation of the Senate ».

66. *Ibidem*, volume 2, p. 235 : « managing our foreign affairs ».

67. Ce n'est qu'en 1979 que la possibilité pour un président d'abroger unilatéralement un traité fut reconnue par la Cour suprême dans *Goldwater v. Carter*. En l'occurrence, Carter avait abrogé un traité d'alliance avec Taiwan.

1812, où les États-Unis déclarèrent la guerre à leur ancienne métropole et furent battus à plat de couture, acheva de décrédibiliser le rôle du Sénat[68]. La déclaration de guerre de 1812 avait en effet été imposée au président Madison par les éléments les plus nationalistes du Congrès. Ainsi, à partir de la seconde moitié des années 1810, il était clair pour tous que le rôle du Sénat était minimal et se réduisait à ratifier ou pas les traités qui lui étaient soumis ; en aucun cas la haute assemblée ne devait empiéter sur les compétences présidentielles dans la conduite de la diplomatie et les initiatives de politique étrangère. En 1815, un rapport de la commission sénatoriale des Affaires Étrangères entérinait cet état de fait : « Le président est le représentant constitutionnel des États-Unis à l'égard des nations étrangères. Il gère nos intérêts avec les nations étrangères, de sorte qu'il doit nécessairement être capable de déterminer quand, comment, et sur quels sujets des négociations doivent être engagées avec le plus de chances de succès »[69].

Néanmoins, dès les premières décennies de la république, le Sénat imposa des « réserves » qui, en elles-mêmes, étaient une grande innovation par rapport aux pratiques des monarchies européennes. Ces réserves venaient en écho à l'exclusion du Sénat des négociations : puisque les présidents avaient évincé la haute assemblée en amont, celle-ci reprenait l'initiative pour ainsi dire en aval[70]. Le Sénat émit une réserve pour la première fois lors du Traité de Jay qui réglait l'essentiel des contentieux entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Signé en novembre 1794, le texte fut ratifié par le Sénat fédéraliste en juin 1795 (par une majorité de 20 contre 10, soit exactement deux-tiers des élus). Mais le Sénat demanda également l'abandon de l'article 12 (qui portait sur le commerce avec les Antilles), ce qui fut accepté à la fois par la Présidence et par les Britanniques sans avoir à renégocier l'ensemble. Il en alla de même quelques années plus tard, en 1797, lors de l'établissement d'un traité avec les autorités de Tunis. Le Sénat imposa une renégociation partielle et le traité fut ratifié par les deux parties. La convention entre Rufus King et le ministre britannique des Affaires Étrangères Lord Hawkesbury du 12 mai 1803 sur la définition de la frontière avec le Canada fut le premier traité qui échoua parce que la Grande-Bretagne refusa d'accepter des modifications demandées par le Sénat. Mais la pratique perdure. Le Sénat, et plus

68. Le Sénat ratifia le traité de paix – Traité de Gand – en 1814 à l'unanimité.

69. Cité in D. Wirls, S. Wirls, *The Invention of the United States Senate*, *op. cit.*, p. 183 : « The President is the constitutional representative of the United States with regard to foreign nations. He manages our concerns with foreign nations and must necessarily be most competent to determine when, how, and upon what subjects negotiation may be urged with the greatest prospect of success ».

70. Ce pouvoir fut même rendu encore plus efficace en 1868 lorsque le Sénat révisa ses règles et s'octroya le droit de modifier les traités à la majorité simple.

précisément sa commission des Affaires Étrangères[71], renvoie fréquemment un traité en l'accompagnant de réserves qu'il revient alors au président d'accepter ou pas et, éventuellement, de transférer au(x) partenaires(s) étrangers(s). Depuis 1803, une quarantaine de traités furent ainsi défaits, car les demandes du Sénat furent jugées inacceptables par le président ou par la partie extérieure. Ils portaient le plus souvent sur des questions assez mineures, mais pas toujours. L'exemple le plus fameux, aux conséquences gravissimes, fut le refus du Traité de Versailles. Un groupe d'une quinzaine d'élus[72], dirigés par Henry Cabot Lodge, le président républicain de la commission des Affaires Étrangères, s'opposa au traité et tout particulièrement à son article 10, qui permettait à la SDN d'engager des actions militaires internationales. Pour ces Républicains, il y avait là un risque sérieux d'entraîner à nouveau les États-Unis dans des conflits sans que le Congrès ne puisse se prononcer. Ils y voyaient un risque que le Législatif soit sur le point de perdre son pouvoir constitutionnel de déclarer la guerre. En novembre 1919, un premier vote ajouta une liste de quatorze réserves sénatoriales mais la majorité des deux-tiers ne fut pas atteinte (55 sénateurs contre 39). De même, en mars 1920, le traité fut présenté une seconde fois ; le Sénat ajouta

71. Créée en 1816 comme une commission permanente, elle est une des plus prestigieuses du Sénat. Les grands noms de l'institution sénatoriale sont passés par cette commission. À partir du moment où les États-Unis furent une puissance internationale, les présidents de cette commission sont devenus des acteurs de premier plan dans la définition de la politique étrangère du pays : Henry Cabot Lodge (républicain du Massachusetts), William E. Borah (républicain de l'Idaho), Arthur H. Vandenberg (républicain du Michigan), J. William Fulbright (démocrate de l'Arkansas), Jesse Helms (républicain de Caroline du Nord) sont parmi les plus connus. Elle fut particulièrement influente dans les années soixante quand régnait un certain consensus entre la Présidence et le Congrès : la politique étrangère était alors affaire d'élite. De nos jours, son prestige a diminué. L'activisme sénatorial se joue plus en séance plénière ; par ailleurs, la montée en puissance de l'armée dans la politique étrangère nationale a aussi rogné sa capacité d'action. Néanmoins, elle constitue encore une plateforme prestigieuse pour tout candidat à la présidentielle. John Kerry, le candidat démocrate à la présidentielle de 2004 et actuel Secrétaire d'État, en était membre (et la présida de 2009 à 2013) ; Barack Obama lui aussi a été membre de cette commission pendant son bref passage au Sénat, de 2004 à 2008. Pour un panorama de cette commission, je renvoie à Frédérick Gagnon, *Les sénateurs qui changent le monde*, Montréal, Presses de l'Université de Laval, 2013.

72. La liste de ces élus est variable selon les études. Parmi les leaders, on trouvait : côté républicain, de nombreux progressistes des années 1900, George Norris (Nebraska), Robert La Follette (Wisconsin), Hiram Johnson (Californie). Côté démocrate, des sudistes conservateurs, comme Thomas Gore (Oklahoma) ou James Reed (Missouri) ; ou alors des catholiques irlandais comme David I. Walsh (Massachusetts).

une quinzième réserve – sur l'Irlande[73] –, mais le vote final, 49 pour et 35 contre, ne permit toujours pas d'atteindre la majorité constitutionnelle. Les défenseurs du veto sénatorial des deux-tiers disent volontiers que très peu de traités rejetés bénéficiaient du soutien d'une majorité simple, ce qui est une variation de la thèse de « l'innocuité » pour le *filibuster*. Mais ce n'était pas le cas pour le Traité de Versailles. L'incompréhension des partenaires américains – et de W. Wilson lui-même – fut complète. Wilson fit l'expérience du constat qu'il avait fait en 1885 dans *Congressional Government* : le pouvoir sénatorial de « faire » les traités (*treaty-making power*) est bien plutôt le pouvoir de les « défaire » (*treaty-marring*)[74]. Quelques années plus tard, il en alla de même pour le traité d'adhésion à la Cour Internationale de Justice (*Permanent Court of International Justice*). En janvier 1926, le Sénat accepta le principe d'une adhésion à cette cour, mais en émettant cinq réserves officielles, qui entraînèrent une révision du traité. La version ainsi modifiée fut à nouveau présentée au Sénat neuf ans plus tard, en janvier 1935, mais fut défaite. Une telle pratique est impossible dans des régimes parlementaires où l'Exécutif n'a pas à craindre qu'un traité lui soit retourné avec des indications sur ce qu'il conviendrait de modifier ; l'idée d'être en plus obligé de suivre ces remarques sous peine de refus de ratification est même impensable.

Le Sénat américain est-il alors un frein à l'action présidentielle en politique étrangère ? À la différence du *filibuster* et de la *cloture*, le vote à la majorité extraordinaire sur les traités a un statut constitutionnel, ce qui rendrait *a priori* l'action sénatoriale plus légitime. À l'instar du veto présidentiel, cette disposition serait un parfait exemple des *checks and balances*. C'est d'ailleurs ce point de vue qui est mobilisé par les sénateurs lors de la ratification des traités. Lorsqu'Henry Cabot Lodge mena le combat contre le Traité de Versailles, la dénonciation de l'autoritarisme présidentiel et le besoin de restaurer un équilibre avec le Congrès faisaient partie des lieux communs. Le pouvoir de la haute assemblée sur les traités est un élément essentiel de la « tradition » sénatoriale.

Pourtant, il semble douteux de dire que le Sénat aurait empêché la croissance des pouvoirs présidentiels en politique étrangère. Si le Sénat a bien, à plusieurs reprises, bloqué un projet de traité, il n'a pas empêché pour autant l'augmentation phénoménale du pouvoir présidentiel en politique étrangère. Seul le pouvoir budgétaire permettrait de contrôler à coup sûr l'action présidentielle à l'extérieur, ce qui donne un aperçu nouveau au rôle

73. Beaucoup d'Américains d'origine irlandaise et allemande considéraient que le Traité de Versailles était bien trop favorable à la Grande-Bretagne. Le Sénat se fit volontiers le relais de ces craintes, notamment au moment des auditions publiques (c'était d'ailleurs la première fois que le Sénat ouvrait ainsi ses débats au public pour un traité).

74. W. Wilson, *Congressional Government*, *op. cit.*, p. 52.

de la Chambre des Représentants dans la définition de la politique étrangère, mais son emploi est très risqué politiquement, voire impossible[75].

Si on prend un peu de recul pour considérer la direction de l'ensemble de la politique étrangère américaine, en y incluant la déclaration de guerre, on s'aperçoit tout de suite que l'histoire du rôle du Congrès en politique étrangère est celle d'un déclin constant, ponctué d'embardées plus ou moins heureuses où le Congrès tente de prendre l'initiative. Les Pères Fondateurs, obsédés qu'ils étaient de ne pas reproduire le modèle britannique, firent pourtant en sorte que le président, à l'inverse du monarque britannique, ne bénéficie pas de la « prérogative unique de déclarer la guerre et la paix »[76]. Ils dispersèrent donc ce pouvoir entre la Présidence et le Congrès, ce dernier étant seul habilité à déclarer la guerre tandis que les traités étaient confiés au Sénat. Les fondateurs étaient tellement obnubilés par la nécessité d'encadrer le pouvoir présidentiel qu'une des spécificités de la Constitution américaine est de ne pas contenir de dispositions d'urgence. En cas de crise « grave et exceptionnelle » mettant en péril les institutions et/ou la nation, le président américain, à la différence de son homologue français, ne bénéficie pas

75. Le numéro 58 du *Fédéraliste* faisait d'ailleurs du pouvoir budgétaire « l'arme la plus énergique et la plus efficace qu'une Constitution puisse mettre entre les mains des représentants les plus proches du peuple afin de corriger des injustices ou pour mettre en oeuvre des mesures justes et raisonnables » (*The most complete and effectual weapon with which any Constitution can arm the immediate representatives of the people, for obtaining a redress of every grievance, and for carrying into effect every just and salutary measure*), in R. Sciglinao, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 374-375. Les coûts – politiques – d'une telle décision sont pourtant tels qu'on peine à imaginer un Congrès agissant de façon aussi abrupte. Il y a d'ailleurs peu d'exemples. Lorsque Theodore Roosevelt envoya la « grande flotte blanche » (*Great White Fleet*) autour du monde, le président de la commission navale du Sénat menaça de ne pas voter les crédits, mais le président l'ignora. En 1912 un sénateur avait proposé de supprimer les crédits pour des troupes envoyées à l'étranger sans autorisation du Congrès, mais le Sénat rejeta cet amendement ; il en alla de même en 1928. Depuis lors, ce type de proposition n'est pas pris au sérieux. Lors de l'envoi de troupes supplémentaires en Irak, décidé par G.W. Bush en janvier 2007, au moment de l'ouverture du 110e Congrès à majorité démocrate, personne n'évoqua la possibilité de refuser le financement de cette initiative présidentielle, malgré son caractère provocant. En fait, le pouvoir budgétaire s'exerce surtout dans le domaine de l'aide à l'étranger (*foreign aid*), qui est conditionnée au vote des lois de finance (*appropriations*).

76. L'expression de « sole prerogative of making war and peace » est de Blackstone, le grand juriste anglais du XVIIIe siècle, qui faisait de l'exercice de cette prérogative le cœur du pouvoir royal dans ses *Commentaries on the Laws of England* (1765-1769). Le texte est disponible en ligne, par exemple à : http://press-pubs.uchicago.edu/founders/print_documents/a1_8_11s1.html (consulté en juillet 2012).

d'un équivalent à l'article 16 de la Constitution de la V^e^ République[77]. L'absence d'une telle disposition est d'autant plus frappante que les Pères Fondateurs avaient passé près de dix ans à se battre contre les Britanniques. Ils avaient donc une idée assez claire de ce que signifiait une crise nationale. Et pourtant, ils décidèrent en toute conscience que la Constitution n'attribuerait aucun pouvoir d'urgence au président.

Cette architecture initiale fut bousculée par l'irruption des États-Unis sur la scène internationale. Après le suicide de l'Europe que constitue la Première Guerre mondiale, les États-Unis devinrent le pivot de l'ordre international, ce qui eut des conséquences fondamentales sur les rapports internes entre les institutions[78]. A. Schlesinger définit ainsi la « Présidence impériale » comme l'affirmation d'un pouvoir « inhérent » de l'Exécutif qui lui permettrait d'étendre ses compétences au détriment du Législatif. Jusqu'aux années cinquante, le Congrès a, selon lui, réussi à maintenir son contrôle sur trois pouvoirs essentiels – la déclaration de guerre, le budget, et le pouvoir de surveillance. Mais la guerre froide permit au président de contourner en grande partie le pouvoir législatif sur la déclaration de guerre – au point qu'un observateur a pu dire que toutes les guerres entreprises par les États-Unis depuis l'intervention en Corée étaient en fait inconstitutionnelles[79].

Le contournement graduel du pouvoir de guerre réservé au Congrès a une longue histoire que nous ne faisons qu'évoquer ici. Les présidents ont d'abord utilisé leur pouvoir de « commandant en chef »[80] pour envoyer unilatéralement des soldats à l'étranger afin de « préserver les intérêts américains ». Ce fut le cas en 1900 lorsque McKinley envoya 5000 soldats en Chine pour protéger les citoyens américains pendant la révolte des Boxers. Wilson n'hésita pas à envoyer des soldats au Mexique en 1914. Les exemples

77. La remarque est faite par Denis Lacorne et Justin Vaisse (dir.), *La Présidence impériale*, Paris, Odile Jacob, 2007, p. 8.

78. Cette évolution a été décrite dans des ouvrages classiques : voir en particulier A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, *op. cit.*, ou encore J. Sundquist, *The Decline and Resurgence*, *op. cit.* Je renvoie aussi à Gordon Silverstein, *Imbalance of Powers. Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1997.

79. Le constat de l'inconstitutionnalité des guerres américaines à partir de l'intervention en Corée en 1950 est fait par L. Fisher, *Constitutional Conflicts*, *op. cit.* ; voir du même auteur, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station, Texas, A&M University Press, 2000.

80. Article 2, section 2 : « Le Président sera commandant en chef de l'armée et de la marine des États-Unis, et de la milice des divers États quand celle-ci sera appelée au service actif des États-Unis », traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1301.

sont aussi très nombreux sur la période contemporaine, comme l'illustrent les invasions de la Grenade en 1983, de Panama en 1989 ou de Haïti en 1994. L'affirmation grandissante de la Présidence en politique étrangère s'est faite avec la complicité de la Cour suprême. Elle a reconnu que la direction de la politique étrangère était une compétence exclusive de la Présidence. Dans sa fameuse décision de 1936 *U.S. v. Curtiss-Wright Corporation et al*, la Cour admit l'existence d'un pouvoir inhérent (et pas « impliqué » ou « dérivé ») de la Présidence en politique étrangère. Ce pouvoir présidentiel ne provient pas d'une autorisation législative mais est contenu dans la nature même du pouvoir exécutif. George Sutherland écrit ainsi que le président est « le seul organe de l'État fédéral dans le domaine des relations internationales »[81]. En 1952, dans une autre décision de référence, *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952), la puissance présidentielle fut néanmoins nuancée, la Cour reconnaissant une « zone de clair-obscur » (*zone of twilight*) où les compétences entre le président et le Congrès sont sujettes à interprétation. Mais à ce moment-là, la Présidence avait déjà la haute main sur la conduite des relations extérieures du pays. À partir des années cinquante, la tactique présidentielle pour se libérer des contraintes institutionnelles se sophistiqua. Les administrations successives se mirent à envoyer au Congrès des demandes d'« autorisations » préventives. Eisenhower en obtint deux pour Taiwan (1955) et le Liban (1958). La résolution du Golfe du Tonkin d'août 1965 constitue l'exemple paradigmatique de cette évolution. Un an plus tard, dans un article maintenant élevé au rang de classique, Aaron Wildavsky mettait en avant sa thèse des « deux Présidences » : faible en politique intérieure, le président américain est en revanche très puissant en politique étrangère[82]. La résolution qui a permis l'invasion de l'Irak en 2002 était taillée sur le modèle de ces antécédents de 1965 et des années cinquante. En d'autres termes, les présidents ont trouvé le moyen de contourner l'obligation constitutionnelle. En dépit de la *War Powers Resolution* que le Congrès adopta contre le veto de Nixon en novembre 1973[83], le Congrès est

81. *United States v. Curtiss-Wright Export Corporation et al.*, « The sole organ of the federal government in the field of international relations ».

82. Aaron Wildavsky, « The Two Presidencies », *Trans-action*, vol. 4, n° 2, décembre 1966, p. 162-173.

83. Aux termes de la résolution sur les pouvoirs de guerre, le président doit rendre compte au Congrès dans les 48h qui suivent tout déploiement des troupes, ce qui reconnaît de fait l'autonomie présidentielle. Mais le Congrès doit alors agir dans les soixante jours pour autoriser ce déploiement. Si ce n'est pas le cas, le retrait des troupes est automatique dans les trente jours qui suivent l'expiration du délai. Tous les présidents ont critiqué la résolution de 1973 (sur laquelle la Cour suprême ne s'est pas prononcée)

dorénavant marginalisé. On comprend dès lors que les États-Unis n'aient plus déclaré de guerre officielle à qui que ce soit depuis 1941.

Arthur Schlesinger faisait dans son ouvrage une critique ravageuse de la présidence Nixon. Pour lui, Nixon était celui qui était allé le plus loin dans la revendication de pouvoirs présidentiels inhérents. Il essaya en effet de rogner à la fois le contrôle budgétaire du Congrès – il modifiait de sa propre initiative les lignes budgétaires (*impoundment*) – et la capacité d'enquête – il invoquait systématiquement le « privilège de l'Exécutif »[84]. Depuis lors, les épisodes de retour du pouvoir présidentiel sous Reagan puis surtout sous G.W. Bush, ont montré que l'Exécutif pouvait à nouveau être « impérial ». L'histoire de la présidence de G.W. Bush sur ce point est encore à faire, mais il y a fort à parier que ses deux mandats seront perçus comme une revanche de type nixonien sur le *Watergate*[85], notamment au vu de la revendication constante d'un Exécutif « unitaire », qui constitue le summum de l'affirmation d'un pouvoir inhérent par la Présidence. D'ores et déjà ils confirment en tous les cas le propos de Madison lorsqu'il écrivait en 1793 : « Il est indéniable que la guerre nourrit l'accroissement des pouvoirs présidentiels »[86].

Si le pouvoir du Congrès de déclarer la guerre a été contourné par les présidents, et si les pouvoirs budgétaires et de surveillance sont plus que jamais des champs de bataille du combat institutionnel entre la Présidence et le Congrès, qu'en est-il du pouvoir sénatorial sur les traités ? Les sénateurs donnent avec régularité les preuves de leur attachement viscéral à cette disposition. Ils se montrent sourcilleux vis-à-vis de tout texte qui pourrait, selon eux, amoindrir la souveraineté nationale ainsi que leur propre pouvoir de contrôle. Dans les premières décennies de la république, cet argumentaire sénatorial était respecté par les administrations présidentielles, notamment parce qu'au cours du XIX^e^ siècle, les Secrétaires d'État étaient d'anciens séna-

---

et, dans les faits, l'ont ignorée. A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, *op. cit.*, p. 433, fait de la *War Powers Resolution* « des menottes de jeux d'enfants » (*toy handcuffs*).

84. A. Schlesinger, *ibidem*, p. XII & p. XV : « L'assertion de pouvoirs inhérents définit la Présidence impériale et crée les précédents pour l'avenir » (*It is the assertion of inherent powers that defines the Imperial Presidency and creates precedents for the future*).

85. Andrew Rudalevidge, *The New Imperial Presidency*, Ann Arbor, Michigan University Press, 3^e^ éd. 2009.

86. « War is the true nurse of executive aggrandizement » : la citation est tirée de la Lettre n° 4 que Madison écrivit le 14 septembre 1793 sous le pseudonyme de *Helvidius*. On trouvera l'ensemble des lettres formant le débat entre *Pacificus* (Hamilton) et *Helvidius* sur les pouvoirs de guerre dans Morton J. Frish, *The Pacificus-Helvidius Debates of 1793-1794*, Indianapolis, Liberty Fund, 2007. La citation est p. 87.

teurs dans trois quarts des cas. C'est ainsi qu'entre 1871 et 1898, une période où le blocage du Congrès était fréquent et où la Présidence était affaiblie, le Sénat ne ratifia aucun traité important. Même le traité de paix avec l'Espagne de décembre 1898, ne fut ratifié deux mois plus tard que d'extrême justesse : le vote final, sans amendement, de 57 contre 27 se joua à deux voix près[87].

De nos jours, le soupçon traditionnel des sénateurs vis-à-vis de toute perte de souveraineté américaine (et de l'affaiblissement du pouvoir sénatorial qu'elle impliquerait) fait partie de la rhétorique habituelle des débats sénatoriaux. Les traités de désarmement ou d'arbitrage international et les alliances suscitent avec régularité ce genre d'argumentaire. Ce fut à nouveau le cas lors de l'accord de désarmement nucléaire avec la Russie de décembre 2010 (*New START*). Mais la permanence de la rhétorique dissimule sa relative vacuité au moins depuis les années cinquante. C'est en effet au moment de la guerre de Corée que cet argument souverainiste eut un véritable impact. Un sénateur républicain de l'Ohio, John W. Bricker, présenta une proposition d'amendement à la Constitution rendant obligatoire l'incorporation en loi nationale de tous les instruments internationaux de type « accords exécutifs » (*executive agreements*) – nous y reviendrons – afin qu'ils soient valides. La proposition[88] impliquait une action systématique du Congrès et renforçait les contraintes sur la diplomatie présidentielle. Opposée par Eisenhower, la proposition échoua au Sénat en février 1954 par une seule voix (60 pour et 31 contre). Ce « Grand Débat » de 1951 fut la dernière manifestation d'ampleur du souverainisme sénatorial.

La décennie suivante fut encore plus caractérisée par la déférence du Congrès vis-à-vis de la Présidence. L'action du Congrès en politique étrangère était alors vue avec une extrême réticence, y compris par les membres du Congrès. Dans les années trente, Roosevelt, réaliste sur l'humeur isolationniste du pays, avait laissé le Congrès gérer la politique étrangère du pays pendant que lui-même se concentrait sur la lutte contre la crise économique. Après *Pearl Harbor*, le retour en force de la Présidence était en partie la conséquence de la perception négative de l'action du Congrès dans la période précédent le déclenchement de la Seconde Guerre mondiale. En 1939, le sénateur William Borah, un Républicain progressiste de l'Idaho et président de la commission des Affaires Étrangères de 1925 à 1933, certifiait à qui voulait l'entendre qu'Hitler ne voulait pas la guerre : selon ses dires, W. Borah avait « ses propres sources d'information »[89]. Dans les vingt ans qui

87. Tout comme la guerre de 1812, celle de 1898 fut imposée par le Congrès à un président réticent.

88. « Congress shall have the power to regulate all executive and other agreements with any foreign power or international organization ».

89. Cité in A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, *op. cit.*, p. 373.

suivirent le conflit, l'opinion et le Congrès furent favorables à l'action présidentielle en politique étrangère. En juin 1950, lorsque Truman décida d'envoyer unilatéralement des troupes en Corée, le *Majority Leader* du Sénat, le démocrate Ernest W. McFarland, lui conseilla de ne pas demander de soutien officiel du Congrès. Cette situation perdura jusqu'à la fin des années soixante. W. J. Fulbight, un sénateur démocrate de l'Arkansas qui à ce jour détient le record de longévité comme président de la commission sénatoriale des Affaires Étrangères (1958-1974), la dénonça avec éclats en 1967 lorsqu'il déclara, en jouant sur les termes de la Constitution, que le président se contentait dorénavant d'obtenir le consentement du Sénat sans tenir compte de ses conseils (*consent without advice*)[90].

William Fulbright serait peut-être satisfait de voir que le « consensus internationaliste » qui s'était forgé après la Seconde Guerre mondiale et qui reposait sur un présidentialisme incontesté n'existe plus. Le Sénat polarisé et individualiste a pratiqué la prise d'otage des nominations (notamment d'ambassadeurs) avec vigueur, au moins jusqu'à la réforme sénatoriale de 2013. Mais ce zèle est loin de se transformer en influence substantielle dans l'élaboration des traités. Si les défis lancés au pouvoir présidentiel sont fréquents, les défaites de l'exécutif sont beaucoup plus rares. Les sénateurs critiquent souvent et ouvertement le président en politique étrangère, comme le fit le sénateur Jon Kyl (Arizona) lors de la ratification du traité *New START* avec la Russie en 2010, mais il leur est beaucoup plus difficile de changer les décisions présidentielles. Ne serait-ce qu'à cause de leurs divisions. Un président semble toujours assuré de trouver une majorité qualifiée pour le soutenir. Jimmy Carter a ainsi obtenu le soutien de seize Républicains pour faire adopter le traité sur le Canal de Panama en 1979 ; Reagan, lui, avait réussi à trouver un soutien chez les Démocrates conservateurs pour son initiative de « guerre spatiale » (*Strategic Defense Initiative*). Clinton, malgré toutes ses difficultés, a pu faire adopter par un sénat républicain l'élargissement de l'OTAN (1999), de même que la convention de 1992 sur les armes chimiques (1997).

Le Sénat n'a donc jamais été un obstacle majeur dans la définition des traités. Avec le recul sur plus de deux siècles, il apparaît même docile : il a approuvé plus de 90 % des traités qui lui ont été soumis, et le plus souvent sans aucune condition. Jusqu'à aujourd'hui, on compte dix-huit traités refusés par le Sénat au terme d'un vote en séance plénière. Le premier étant un texte concernant les Indiens Wabash et Illinois du 27 septembre 1792. Au XX^e^ siècle, depuis Wilson et le rejet du Traité de Versailles, seul Clinton subit un échec du même type. C'est en effet en octobre 1999 que le Sénat se prononça à nouveau contre la ratification d'un traité. Lorsque le traité inter-

90. J. William Fulbright, *Congressional Record*, 31 juillet 1967.

national sur l'interdiction des essais nucléaires arriva en séance plénière, ce texte fut rejeté par un vote de 51 contre 48[91]. Depuis lors, le traité est parfois cité par les Démocrates – Obama par exemple prononça un discours en avril 2009 à Prague contre la prolifération nucléaire –, mais le Sénat, en dépit de sa majorité démocrate, n'était pas prêt à ratifier le texte et ce n'est pas avec un Sénat républicain qu'Obama essaiera.

Les rejets directs sont donc rares. Le dénouement le plus fréquent est tout simplement l'absence d'action sénatoriale. La commission des Affaires Étrangères se contente de ne pas renvoyer le texte en séance plénière, ou alors le *Leadership* refuse de soumettre le traité au débat général. Plus d'une centaine de traités ont ainsi « disparu » dans les méandres de la procédure sénatoriale. Et ce rythme de sénateur peut d'ailleurs parfois convenir au président en lui fournissant un alibi bien commode. Par exemple, dans le cas du Traité SALT II de juin 1979 sur la limitation des arsenaux nucléaires, la commission avait renvoyé le texte avec quelques conditions en novembre de la même année ; mais, après l'invasion soviétique de l'Afghanistan en décembre, Jimmy Carter demanda aux responsables du Sénat de ne pas agir tout de suite. Une fois Reagan à la Présidence et le Sénat aux mains des Républicains, il ne fut plus question d'une quelconque action sénatoriale.

Comment expliquer cette relative passivité sénatoriale dans l'exercice de son pouvoir de contrôle sur les traités ? La nature des contraintes électorales qui pèsent sur les sénateurs est le point de départ de toute explication. Comme l'aurait dit un représentant démocrate d'Oklahoma, « aucun électeur ne se décide sur la politique étrangère »[92]. Autrement dit, les électeurs votent en fonction de ce qui les affecte directement ; la politique étrangère serait presque par définition exclue des stratégies électorales que les membres du Congrès peaufinent pour atteindre leur but exclusif, c'est-à-dire leur réélection[93].

---

91. Le CTBT en anglais – *Comprehensive Test Ban Treaty* – et TICE en français – *Traité d'Interdiction Complète des Essais nucléaires* est un exemple intéressant de confrontation entre la Présidence et le Congrès. Clinton savait que le traité n'avait aucune chance, aussi il avait demandé au Leadership républicain de le retirer. Mais le *Majority Leader* Trent Lott (Mississippi), sous l'influence d'un groupe de Républicains désireux d'humilier la Présidence (comme John Kyl, le Républicain d'Arizona qui s'opposa aussi à Obama en 2010), refusa la demande présidentielle et présenta le traité en séance plénière. A cette occasion, le Sénat a cherché à embarrasser la Présidence, démontrant ainsi sa totale autonomie par rapport à l'Exécutif.

92. L'adage est prêté à Dave K. McCurdy (1980-1994) : « There is no constituency in foreign policy ».

93. D. Mayhew, Congress. *The Electoral Connection*, *op. cit.*

Mais cette perspective pêche par excès de cynisme. De nombreux lobbies – souvent politiques, parfois ethniques – prêtent attention à la politique étrangère. Ils peuvent être des sources non-négligeables de financement et de mobilisation électorale, non seulement au niveau national, mais aussi, parfois, dans certaines circonscriptions où se concentre une communauté. L'incitation électorale est alors très forte. Par ailleurs, comme le remarquait Richard Fenno, les élus sont des « entrepreneurs politiques » (*policy entrepreneurs*) qui doivent gérer une multitude d'objectifs, non seulement leur réélection, mais aussi le pouvoir au sein de l'institution, la définition de politiques publiques satisfaisantes à leurs yeux, et la suite de leur carrière (p.ex. changer de mandat)[94]. Dans ces conditions, les enjeux de politique étrangère peuvent être des ressources importantes pour avancer dans la hiérarchie ou accroître la visibilité nationale d'un élu, ainsi que sa crédibilité. On pourrait même argumenter que le relatif désintérêt de l'électeur pour la conduite de la politique étrangère crée aussi une marge de manœuvre pour l'élu qui peut, à moindres frais, s'investir dans un domaine qui le sortira de la gestion routinière de sa contrainte électorale locale.

Il est simpliste de considérer la politique étrangère comme un luxe que tous les élus du Congrès peuvent négliger. C'est au contraire une ressource importante, notamment pour certains sénateurs dont la quête de reconnaissance institutionnelle et publique est proverbiale. La tendance à la déférence des sénateurs tient donc à d'autres facteurs. Le jeu des anticipations mutuelles entre le président et les sénateurs est ici crucial. Là aussi, le contrôle sénatorial s'exerce en priorité en amont, de sorte que la « passivité » du Sénat dans l'exercice de la ratification des traités doit être comprise comme une preuve de la très grande attention que le président porte aux attentes des sénateurs[95].

L'absence relative de confrontation directe entre la Présidence et le Sénat tient au fait que les présidents prennent toujours soin de donner des gages aux sénateurs. Ainsi, le président McKinley avait associé trois sénateurs – dont un Démocrate – à la délégation envoyée à Paris pour négocier le traité de paix avec l'Espagne en 1898. W. Wilson lui-même était tout à fait conscient de cette nécessité lorsqu'il arriva à la Présidence. Une part de son aveu-

94. R. Fenno, *Congressmen in Committees*, *op. cit.*

95. James M. McCormick, « La politique étrangère d'Obama et l'obstacle sénatorial », *Annuaire Français des Relations Internationales* (AFRI), vol. XIV, 2015, p. 425-442. Le texte est disponible sur le site du Centre Thucydide de l'Université Paris 2 : http://www.afri-ct.org/La-politique-etrangere-d-Obama (consulté en juillet 2015). Le constat est identique pour James M. Scott et Ralph G. Carter dans « Un spectateur ou un décideur ? Le Sénat dans la politique étrangère américaine contemporaine », *Politique Américaine* n° 22, décembre 2013, p. 118-153.

glement en 1919 tient sans doute à la façon dont, entre 1912 et 1917, il avait réussi à imposer des changements radicaux dans le fonctionnement du Sénat, ce qui lui avait d'ailleurs valu des succès législatifs de premier plan, qu'il dut estimer, à tort, suffisants. Depuis le trauma de Versailles, aucun président ne prend plus le risque de traiter le Sénat à la légère. Le président se concerte avec les sénateurs pour s'assurer leur majorité extraordinaire. Par exemple, lors de la négociation du traité sur l'interdiction des essais nucléaires à l'air libre en 1963, John F. Kennedy dut fournir des assurances écrites que le traité ne limiterait pas l'indépendance américaine dans l'utilisation des armes nucléaires en cas de conflit. Les sénateurs ont aussi participé à des négociations internationales officielles. Ainsi, en 1945, deux des huit membres de la délégation américaine à San Francisco étaient des sénateurs (Tom T. Connally, démocrate du Texas, et Arthur H. Vandenberg, républicain du Michigan). Certes, cette déférence, qui fait partie de la pratique routinière, est bien souvent un miroir présidentiel tendu devant les petites alouettes sénatoriales. Dans le cadre de la séparation des pouvoirs, les assurances écrites n'engagent que ceux qui y croient tandis que la participation sénatoriale à des négociations internationales ne peut être que formelle dans la mesure où elle crée, au minimum un conflit d'intérêts pour les sénateurs concernés, et au pire, constitue une violation de la séparation des pouvoirs. Les sénateurs ont ainsi un rôle d'observateurs ou de conseillers, mais jamais de représentants officiels. Les sénateurs se sont volontiers contentés de ces gages présidentiels.

Il y a un second facteur qui explique l'absence relative de confrontation directe. Il s'agit de l'utilisation par le président d'un instrument légal inédit, « l'accord exécutif » (*executive agreement*), qui permet de contourner le pouvoir sénatorial sur les traités. La distinction entre « traité » et « accord » ne ressort pas du droit international – pour qui les deux instruments sont identiques –, mais en fait de la Constitution américaine où l'Article 1 section 10 distingue entre « accords » (*agreement*) et « pactes » (*compact*)[96]. Ces derniers sont assimilés par la Cour suprême aux traités internationaux et les « accords » deviennent dès lors une catégorie à part que le président utilise pour son plus grand profit.

À l'origine, ces accords exécutifs étaient tout simplement la forme légale prise par l'application des traités, à l'instar des décrets (*executive orders*)

96. Article 1, section 10, clause 3 : « Aucun État ne pourra, sans le consentement du Congrès, [...] conclure un quelconque accord ou pacte avec un autre État [...] ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1298.

dans l'ordre interne[97]. Mais la Présidence en fit très tôt un instrument découlant des pouvoirs constitutionnels de l'Exécutif. La Constitution reconnaît en effet des domaines où le président peut agir sans le consentement du Congrès. Il peut par exemple reconnaître les gouvernements étrangers ; de même, en tant que « commandant en chef » des forces armées, il peut établir des armistices et des cessez-le-feu. C'est dans le cadre de ces pouvoirs explicites que les premiers accords exécutifs furent adoptés, le plus souvent sur des questions techniques ou pour des dispositions temporaires. Mais au fur et à mesure de l'extension des pouvoirs présidentiels, le champ d'application des accords exécutifs s'accrut d'autant. Le pionnier en la matière fut le président Monroe qui, en 1817, décida par le biais d'un accord exécutif de la limitation des forces navales sur les Grands Lacs. La décision n'avait rien de technique puisqu'elle concernait directement la protection du pays face à un ennemi, la Grande-Bretagne, avec qui les États-Unis venaient de mener deux guerres. Pris de scrupules, Monroe présenta le texte au Sénat un an plus tard et la haute assemblée le ratifia sans hésiter à la majorité des deux tiers.

Les autres présidents furent beaucoup moins scrupuleux, notamment dans des contextes de « cohabitation » (*divided government*). L'emploi de ces accords exécutifs a augmenté avec constance, quel que soit l'alignement partisan entre les institutions. Entre 1789-1839, les États-Unis s'engagèrent ainsi dans 87 textes internationaux, dont 60 traités ; dans les cinquante années qui suivirent, entre 1839 et 1889, les États-Unis signèrent 215 traités et le président accepta 238 accords exécutifs ; et entre 1889 et 1939, il n'y eut que 524 traités sur les 1441 textes internationaux adoptés par les États-Unis. Le reste était fait de 917 accords exécutifs[98]. La tendance est à la multiplication des accords exécutifs, surtout à partir du moment où les États-Unis devinrent un acteur international de premier plan. Le président McKinley et son Secrétaire d'État, John Hay, ont ainsi construit leur politique de la « porte ouverte » en Asie en ayant recours aux seuls accords exécutifs. De même, Theodore Roosevelt utilisa cet outil, par exemple pour le « Gentlemen agreement » de 1907 avec le Japon. Franklin Roosevelt l'utilisa aussi – par exemple pour la reconnaissance de l'URSS en 1933. La

97. Tout comme les « executive orders », les « executive agreements » peuvent être rejetés par le Congrès : il faut alors une majorité des deux tiers au sein de chaque chambre. Par ailleurs, en tant qu'instrument administratif, un accord exécutif peut être annulé par la Présidence d'un seul coup de plume. La Cour suprême peut aussi déclarer inconstitutionnel un texte de ce type, mais la chose est rare.

98. Glen Krutz, Jeffrey Peake, *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements: International Commitments in a System of Shared Powers*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009.

Cour suprême déclara constitutionnels les accords exécutifs sous la présidence Roosevelt, dans deux décisions en 1937 (*US v. Belmont*) et en 1942 (*US v. Pink*), de sorte que tous les successeurs de FDR développèrent encore plus la pratique. Ainsi, de 1940 à 1989, les États-Unis signèrent 800 traités et s'engagèrent dans plus de 13 000 accords exécutifs. On en dénombre actuellement plus de 16 000 en vigueur. Ces accords peuvent être présentés à une chambre ou à l'ensemble du Congrès si le président le désire, auquel cas une majorité simple suffit pour leur adoption. Notons pour finir que ces accords exécutifs ne sont qu'un des moyens dont dispose le président pour contourner le pouvoir sénatorial. En juin 1844, lorsque le Sénat refusa de ratifier le traité annexant le Texas à une seule voix près, le président Tyler n'avait pas hésité à innover en demandant l'année suivante au Congrès une résolution commune (*joint resolution*). En mars 1845, il obtint ainsi sans difficulté les deux majorités simples au sein des deux chambres alors qu'il avait échoué à obtenir une majorité extraordinaire du seul Sénat. Quelques décennies plus tard, en 1898, le président McKinley avait recours à la même procédure pour l'annexion d'Hawaï. Les présidents ont donc à leur disposition une panoplie d'instruments légaux pour atteindre leurs objectifs de politique étrangère. C'est à eux qu'il revient de décider s'ils souhaitent ou non passer sous les fourches caudines du Sénat et sous quelle forme. De nos jours, les présidents ne se risquent à utiliser la voie traditionnelle que lorsqu'ils sont en position de force et qu'ils veulent donner une légitimité publique au texte, ou encore envoyer un signal politique. Ils le font aussi pour des textes qui ont des conséquences sur la législation nationale – et qui demanderont donc une action ultérieure du Congrès – ou bien pour ceux qui entraînent le vote de crédits (*appropriations*) supplémentaires.

Le pouvoir sénatorial sur les traités a donc été réduit à la portion congrue au fur et à mesure que la légitimité présidentielle en politique étrangère s'affirmait. Le zèle individualiste et les clivages partisans aboutissent souvent à des déclarations passionnées ou à des prises de position conflictuelles à la chambre haute, mais le président conserve la haute main sur l'essentiel, car c'est lui qui a l'initiative. C'est donc plutôt dans les modalités d'exercice des initiatives présidentielles qu'il faut chercher des traces d'influence sénatoriale. Là aussi, le contrôle sénatorial s'exerce de préférence *a priori*. Il est d'autant plus incontournable que la majorité qualifiée nécessaire à la ratification a un statut constitutionnel et ne ressort pas, comme le *filibuster*, d'un arrangement procédural.

LES *CHECKS AND BALANCES* À L'ÉPREUVE

Comme nous venons de le voir à partir de l'exemple de la politique étrangère, le Sénat n'a jamais empêché la croissance phénoménale de l'Exécutif. Il n'en exerce pas moins une pression constante sur la Présidence contraignant ainsi ses actions en permanence. Pour chaque observateur se lamentant sur le déclin du Législatif, il y a au moins un responsable au sein du pouvoir exécutif pour dénoncer l'interventionnisme pointilleux du Congrès. Le « syndrome wilsonien » est consubstantiel à la logique des institutions politiques américaines : à chaque avancée de la Présidence correspond ensuite un retour du Congrès.

Si la confrontation entre W. Wilson et le Sénat entre 1917 et 1920 en fut un concentré, elle n'est en rien unique. La récente histoire politique américaine est jonchée d'exemples de ce type, de Nixon à Obama, en passant par Reagan et G.W. Bush. Pourtant, ce « retour » périodique du Congrès est de plus en plus modeste. Les pouvoirs acquis par la Présidence sont difficiles, voire impossibles, à reconquérir. Chacune des innovations faites par un président pour accroître son autonomie a été reprise sans hésiter par ses successeurs, quelle que soit leur appartenance partisane. Dès les premières années de la république, Jefferson, l'opposant déclaré de Washington, valida tous les précédents posés par son prédécesseur. Andrew Jackson déchira la délicate dentelle institutionnelle des Pères Fondateurs par son emploi partisan et tactique du veto, ce qui fut là aussi acté par ses successeurs. On peut multiplier les exemples de cette fidélité institutionnelle constante au-delà des fluctuations partisanes jusqu'aux dernières en date. Il en est ainsi pour les « déclarations de signature » (*signing statements*), par lesquelles le président donne son interprétation de la loi au moment de sa signature officielle, en faisant le pari que cette lecture sera ensuite reprise par les cours fédérales. Cette politisation des déclarations de signature, lancée par Reagan puis systématisée par G.W. Bush, fut adoptée par Barack Obama. Celui-ci fit même preuve, à partir du moment où le Congrès bascula dans le camp républicain, d'un usage routinier de toutes les possibilités qui étaient à sa disposition pour gouverner en contournant le Congrès. Renouant en ceci avec la pratique de Clinton, il usa d'outils administratifs comme les décrets pour protéger les accomplissements législatifs du 111e Congrès tout en s'efforçant d'atteindre

un certain nombre d'objectifs politiques supplémentaires. Outrés par ce qu'ils dénoncent comme une manipulation éhontée des règles démocratiques les plus élémentaires, les Républicains de la Chambre des Représentants poussèrent leur *Speaker*, John Boehner, à intenter des procès à l'administration au titre de l'abus de ses pouvoirs exécutifs[1]. S'il y a toutes les chances que ces tentatives échouent, elles n'en demeurent pas moins indicatives de l'ampleur du contournement du Congrès et de l'intensité du débat que cela suscite. Plus que jamais, les tensions de la vie politique américaine tendent à se jouer dans des forums autres que la simple compétition électorale[2]. Chacun étant protégé par la séparation des pouvoirs, la Présidence et le Congrès sont entraînés dans une perpétuelle course aux armements afin de se prémunir des initiatives de leur partenaire. Le « combat de gladiateurs » que Sieyès voyait dans la séparation des pouvoirs se mène maintenant avec des équipements plus sophistiqués et ne donne aucun signe d'affaiblissement.

Les États-Unis ne sont donc pas en train de vivre une crise des *checks and balances*. Bien loin d'être en déclin, le cadre légué par les fondateurs fait l'expérience d'un profond renouvellement, aiguillonné par le retour des partis politiques sur le devant de la scène. Dans ce cadre, le Sénat individualiste et partisan qui émergea dans les années quatre-vingt est un bastion du contrôle législatif. A. Schlesinger, dans son ouvrage fondateur sur la Présidence impériale, posait très directement la question – « L'absence de discipline législative est-elle en fait un manque ? » – pour y répondre sans hésiter : « La défense acharnée par les élus [au Congrès] de la possibilité qui leur est faite de se décider tout seuls est précisément le prix que la démocratie paie pour bénéficier de législateurs indépendants »[3]. La systématisation de l'obstruction sous l'impulsion de la polarisation est une manière de faire vivre le contre-pouvoir sénatorial. La lenteur et l'incertitude qui en résultent sont ni plus ni moins que le prix à payer pour la préservation des *checks and*

1. Les Républicains lancèrent un premier procès en novembre 2014 à propos de la mise en œuvre de la réforme de l'assurance-maladie et un second en janvier 2015 contre les mesures prises dans le domaine de l'immigration. On lira Carl Hulse, « House Republicans, Seizing on Health Law, Challenge Executive Branch », *New York Times*, 11 août 2015. Disponible à : http://www.nytimes.com/2015/08/12/ us/politics/house-republicans-seizing-on-health-law-challenge-executive-branch.html?ref=topics&module=ArrowsNav&contentCollection=Politics&action=keypress&region=FixedLeft&pgtype=article (consulté en août 2015).

2. Benjamin Ginsberg, Martin Shefter, *Politics by Other Means. The Declining Importance of Elections in America*, New York, Basic Books, 1990.

3. A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, *op. cit.*, p. 427: « Is legislative indiscipline altogether a bad thing? (...) The price democracy pays for independent-minded legislators is precisely their insistence on making up their own minds ».

balance. Dans leur critique acharnée de la polarisation, beaucoup d'observateurs semblent en fait perdre de vue que le gouvernement américain est partiel et limité, de sorte qu'il ne peut produire des réformes d'ampleur qu'au compte-gouttes.

Créer de nouveaux pouvoirs : l'Exécutif.

Des deux pouvoirs élus, c'est sans conteste la Présidence qui a connu les mutations les plus spectaculaires. L'héritage institutionnel du *New Deal* n'a fait que croître et embellir depuis la mort de Franklin Roosevelt. La Présidence est plus que jamais la force dynamique des *checks and balances*, multipliant les initiatives et assurant, par son leadership, la conduite des affaires de la nation. Comme l'a résumé le Juge Robert Jackson en 1952 : « Le pouvoir exécutif a l'avantage d'avoir été concentré sur un seul homme, élu de toute la nation et ainsi devenu le centre des espoirs et des attentes de tous. Ses décisions sont si importantes, spectaculaires et décisives qu'elles éclipsent celles de toutes les autres institutions. Nul ne peut lui porter ombrage dans l'attention publique. Par son prestige de chef d'État et son influence sur l'opinion, il exerce un tel ascendant sur ceux qui sont censés contrôler sa puissance et lui faire contrepoids qu'il les réduit à l'inefficacité »[4]. Que l'on parle d'une « Présidence impériale », d'un « empereur de la Maison Blanche » ou du « premier citoyen », le constat est le même : le président est sans aucun conteste possible la figure tutélaire de la vie politique nationale[5].

Les métaphores impériales qui font florès depuis plus de quarante ans ont l'avantage de mettre en avant la capacité présidentielle à gouverner seul en suspendant, ponctuellement, le fonctionnement régulier des « freins et contrepoids ». Le président a les moyens de fragiliser les contre-pouvoirs, le plus souvent, comme le dit Vincent Michelot, en ayant recours à « une utilisation proactive de tous les pouvoirs de l'institution »[6]. Mais de quels pouvoirs parle-t-on ? L'Article 2 de la Constitution, comme on le sait, est bref et

4. Cet extrait de la décision *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952) est cité et traduit in M.-F. Toinet, *La Présidence américaine*, *op. cit.*, p. 51.

5. Je tire l'expression « First Citizen of American Democracy » de S. Milkis, M. Landy, *American Government*, *op. cit.*, p. 372. Voir aussi A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, *op. cit.*, et Vincent Michelot, *L'empereur de la Maison Blanche*, Paris, Armand Colin, 2004.

6. V. Michelot, *ibidem*, p. 168.

assez flou, à l'inverse de l'Article 1 qui traite du Congrès et de ses compétences. Il n'aborde que le pouvoir de veto, ce qui semblait réduire le président à un rôle réactif, d'autant que ce veto doit porter sur l'ensemble d'un texte de loi et non pas sur certaines clauses prises isolément. Le veto, arme négative et difficile à manier, cantonnait ainsi le président à un rôle limité, que la doctrine *whig* du XIX^e^ siècle transforma en gardiennage de la Constitution. Il est assez ironique de constater ici que le « pouvoir présidentiel » créé en 1787 était en fait censé agir plutôt comme un « contre-pouvoir ». Son rôle était de faire pièce à des décisions inappropriées du Congrès. L'évolution historique du veto présidentiel préfigura dès la présidence Jackson la transformation plébiscitaire du pouvoir présidentiel. Comme le notait Tocqueville, le veto était devenu dès les années 1830 un moyen de prendre le peuple à témoin : « Le veto, d'ailleurs, est une sorte d'appel au peuple. Le pouvoir exécutif, qu'on eût pu, sans cette garantie, opprimer en secret, plaide alors sa cause, et fait entendre ses raisons »[7].

Par la suite, le pouvoir présidentiel se légitime et se construit jusqu'à devenir la clé de voûte du système politique. Franklin Roosevelt mène la transformation de ce pouvoir en institution, dotant ainsi la Présidence d'une ressource fondamentale. Tous les présidents qui se sont succédé depuis lors ont inscrit leur action « dans l'ombre de FDR »[8]. Mais ils ont aussi innové et laissé leurs propres marques. L'évolution post-1945 du pouvoir présidentiel a pris une forme double : croissance de la capacité administrative à gouverner et création d'une nouvelle ressource, celle du parti politique. Ces deux instruments – bureaucratique et partisan – fournissent au président les supports nécessaires pour contourner le cas échéant la contrainte des *checks and balances*, avec comme risque inhérent de déclencher en réaction un retour du Congrès ou de la Cour suprême. Le président marche sur des œufs.

La transformation de la Présidence en institution sous Franklin Roosevelt reposait, d'un point de vue légal, sur des délégations législatives de plus en plus importantes. Le Congrès transférait ainsi au président, sous couvert de son obligation constitutionnelle d'exécuter la loi, des pouvoirs implicites qui n'apparaissaient pas dans la Constitution[9]. La multiplication

7. A. de Tocqueville, *De la démocratie*, *op. cit.*, vol. 1, chapitre 8, « Du pouvoir exécutif », p. 193.

8. William Leuchtenburg, *In the Shadow of FDR. From Harry Truman to Barack Obama*, Ithaca, Cornell University Press, 4^e^ éd. 2009 (éd. orig. 1983).

9. Le pouvoir administratif du président est à peine esquissé dans la Constitution, les fondateurs n'ayant bien sûr aucune idée de la gigantesque machinerie administrative qui se mettrait en place plus tard. Le pouvoir de nomination – Article 2, section 2 – en est la mention la plus explicite. Dans la section 1 de ce même article, il est aussi précisé qu'« il [le président] pourra requérir l'opinion, par écrit, des principaux agents de chacun des

d'agences, de bureaux, et de quantité d'autres organismes, certains rattachés au président, d'autres logés ailleurs dans le pouvoir exécutif, et d'autres encore désignés comme indépendants, est le résultat direct de cette évolution, approuvée par la Cour suprême.

La création d'une fonction publique (*bureaucracy*) exécutive et présidentielle qui renforce le pouvoir défini par la Constitution fut un tournant décisif dans l'affirmation de l'Exécutif. Un cap fut franchi dans la période contemporaine dans la mesure où la généralisation de la « cohabitation à l'américaine » (*divided government*) entre le Congrès et la Présidence a routinisé le recours à la tactique administrative[10]. En effet, la gestion de la fonction publique fédérale devint une ressource de pouvoir plusieurs décennies après le *New Deal*, même si le recours à la bureaucratie comme instrument de gouvernement a été au cœur de la pratique de tous les présidents depuis Franklin Roosevelt. La rupture politique fut surtout le fait de Richard Nixon, de Ronald Reagan, et de Bill Clinton qui partagèrent tous le triste privilège de faire face à un Congrès qui leur était opposé. Autrement dit, ces présidents gouvernèrent dans un contexte institutionnel hostile. Pour y faire face, ils développèrent le recours à la fonction publique exécutive pour en faire un outil dans la mise en œuvre de leur programme. Ils comptèrent sur les ressources de « l'État administratif » (*administrative state*) afin de gérer des situations politiques délicates : Nixon, tout comme Reagan, avaient à compter avec au moins une chambre du Congrès démocrate et Bill Clinton, de 1994 à 2000, avec un Congrès républicain polarisé. Nixon fut à l'origine d'une intense politisation du cœur de cette bureaucratie présidentielle qu'est le *Executive Office of the President* (EOP), dont la taille et les compétences ne cessent d'augmenter depuis sa création en 1939. C'est au sein de l'EOP que se trouve le puissant *Office of Management and Budget* (OMB) dont l'influence est déterminante pour l'ensemble des actions présidentielles. En arrivant au pouvoir en 1968, Nixon s'aperçut que la très vaste majorité de l'administration fédérale était hostile à ses idées et plus que réticente devant sa politique. Il entreprit donc de peupler l'EOP et l'OMB d'alliés politiques

départements du pouvoir exécutif, sur n'importe quel sujet concernant les obligations de leurs charges respectives ». Enfin, la section 3 de l'Article 2 se termine ainsi : « il [le président] veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées ». Traduit in E. Zoller, *Grands arrêts*, *op. cit.*, p. 1301-1302.

10. Richard Nathan, *The Administrative Presidency*, New York, John Wiley, 1983.

afin de s'assurer un relais efficace au sein de la machinerie bureaucratique[11]. Le président s'assurait ainsi de la conformité idéologique d'une expertise qui facilite son initiative politique.

Mais ce fut surtout dans la mise en œuvre de ses pouvoirs et des délégations qui lui étaient accordées que Nixon innova. Il est en effet à l'origine d'une « évaluation réglementaire » (*regulatory review*) systématique. Ayant fait campagne sur la dénonciation de l'intrusion fédérale et sur une promesse de « nouveau fédéralisme » (*New Federalism*), il mit en place une procédure pour évaluer les règlements mis en œuvre par les agences fédérales, avec comme intention de soulager les États et les acteurs socio-économiques des règles les plus tatillonnes. L'occasion fut la création de l'agence environnementale nationale, l'EPA (*Environmental Protection Agency*). Afin de satisfaire certains éléments de son électorat, Nixon créa à l'intérieur de l'OMB un bureau auquel l'EPA devait envoyer ses projets de réglementation, à charge pour l'OMB de les faire circuler. La manœuvre n'avait rien de contraignant pour l'EPA – puisque ses réglementations ne pouvaient pas être annulées –, mais elle avait comme avantage immédiat de gagner du temps avant toute promulgation et de permettre aux opposants éventuels de se mobiliser. C'était également pour Nixon un moyen d'accroître l'influence de la Présidence tout en laissant les membres du Congrès à l'écart. Les successeurs de Nixon, Gerald Ford (décrets 11821 et 11949) et Jimmy Carter (décret 12044) tentèrent de formaliser cette pratique, mais en vain. La Présidence, affaiblie comme elle l'était à la fin des années soixante-dix, était encore loin de contrôler le processus réglementaire.

Mais le contexte des décennies suivantes fut bien plus propice[12]. L'arrivée au pouvoir de Ronald Reagan redonna une crédibilité au discours néofédéral. Reagan s'en prenait volontiers à la bureaucratie fédérale. Il fit du renforcement du pouvoir présidentiel un moyen de lutter contre une bureaucratie ingérable et opaque héritée des réformes sociales des années soixante. Il multiplia les nominations politiques afin de finaliser la mise en

11. Les nominations au sein de l'EOP sont des choix présidentiels. Seules certaines doivent être confirmées par le Sénat : le directeur de l'OMB (*Office of Management and Budget*), le président et les membres du *Council of Economic Advisers*, et le délégué pour les négociations commerciales (*United States Trade Representative*). En revanche, le *National Security Adviser* n'est pas confirmé par le Sénat.

12. Sur ces points, je suis l'argument d'A. Rudalevidge, *The New Imperial Presidency*, *op. cit.* Le lecteur intéressé peut aussi se reporter à Philip J. Cooper, *By Order of the President. The Use and Abuse of Executive Direct Action*, Lawrence, University Press of Kansas, 2002 ; ainsi qu'à Kenneth R. Mayer, *With the Stroke of a Pen. Executive Orders and Presidential Power*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001.

place d'un véritable leadership présidentiel sur l'ensemble de l'administration fédérale. Cette instrumentalisation partisane de la fonction publique nationale prit la forme d'une mainmise sur le processus d'élaboration réglementaire. Le Congrès en 1979 avait adopté un *Paperwork Reduction Act* qui instituait un nouveau bureau au sein de l'OMB : l'*Office of Information and Regulatory Affairs*. L'OMB était alors officiellement capable de casser les règlements imposés par les agences. Cet OIRA devint le bras armé de la présidence Reagan pour superviser le processus réglementaire. Dans le cadre de la loi de 1979, Reagan signa en 1981 le décret (*executive order*) 12291 qui créait des conditions très strictes pour la formulation réglementaire des agences fédérales. Ce décret leur imposait de présenter des *Regulatory Impact Analysis* (RIA) pour chaque projet de nouvelle réglementation. Ces études d'impact devaient analyser les conséquences de la réglementation en termes quantitatifs de coûts/bénéfices et soumettre aussi des propositions alternatives de règlements moins coûteux. Il revenait à l'OIRA d'accepter ou pas ces projets, ou alors de proposer des révisions que les agences se devaient d'incorporer ; le décret autorisait aussi le président à intervenir si nécessaire. Le processus fut renforcé en 1985. Les agences étaient obligées de publier chaque année leurs projets de règlements pour l'année à venir, de sorte que l'OIRA pouvait les évaluer, aussi bien techniquement que politiquement. L'OIRA cherchait en effet à déterminer la façon dont ces règlements cadraient avec les projets présidentiels. En quelques années, le président s'était ainsi rendu maître du processus réglementaire national. Sous couvert d'agir en respectant la loi votée par le Congrès, Reagan avait élargi les pouvoirs présidentiels en devenant maître de la mise en œuvre réglementaire de la loi.

Une fois réalisée, cette percée fondamentale n'a pas été abandonnée par ses successeurs, loin s'en faut. George H.W. Bush limita encore la capacité d'action du Congrès en transférant les compétences de l'OIRA à un bureau présidentiel (dit *Council of Competitiveness*) dirigé par son vice-président Dan Quayle. Si Bill Clinton supprima ensuite ce bureau pour redonner tout son pouvoir à l'OIRA, il renforça le pouvoir de ce dernier en lui demandant de publier des « programmes réglementaires » (*regulatory prompt*) qui indiquaient à l'avance le type de règlements que les agences devaient adopter. En clair, l'OIRA plaçait les agences fédérales en position subordonnée et s'affirmait comme le sommet de la bureaucratie fédérale. De structure réactive, sous Reagan, l'OIRA devenait active afin de seconder le président dans la mise en œuvre de ses objectifs réglementaires. Le décret 12866 de Clinton, en 1993, établissait l'OIRA dans son rôle d'agent présidentiel au sein de la bureaucratie. G.W. Bush à son tour tenta de renforcer la mainmise de la Présidence sur les agences fédérales en imposant un « politique » (*political appointee*) aux compétences élargies au sein de chacune d'entre elles lorsqu'il

signa le décret 13422 en janvier 2007. Selon ce texte, chaque agence aurait été dotée d'un « responsable réglementaire » (*regulatory policy officer* – RPO), nommé par le président sans consultation du Sénat. Sa seule fonction aurait été de s'assurer que l'activité réglementaire des agences gouvernementales respectait l'action présidentielle. Autrement dit, les agences auraient été rendues idéologiquement conformes. Censées être indépendantes, elles auraient en fait été subordonnées à la volonté présidentielle à l'instar des bureaux de l'EOP. Dès son arrivée à la Maison Blanche, en janvier 2009, Barack Obama annula ce décret ; mais sans pour autant renoncer à l'utilisation des directives administratives pour mettre en œuvre son programme. Bien au contraire, face à la majorité républicaine de John Boehner à la chambre basse entre 2010 et 2015, il utilisa les ressources administratives pour atteindre des objectifs – dans le domaine de l'environnement ou pour l'immigration – qui resteraient autrement hors d'atteinte[13].

Les présidents ont les moyens de contourner les obstacles institutionnels et partisans issus d'un Congrès qui leur est hostile. Clinton mena ainsi la plus grande part de son programme législatif par décrets, notamment dans les domaines de l'environnement, de la discrimination positive et du droit du travail. G.W. Bush fit de même lorsqu'il perdit le contrôle du Sénat à partir du printemps 2001, puis à nouveau entre 2006 et 2008 face au Congrès démocrate. Les avantages de la tactique sont évidents : peu visible, elle permet néanmoins de prendre des décisions, parfois importantes, très rapidement. Les décrets sont cependant fragiles d'un simple point de vue statutaire. N'importe quel président peut d'un seul trait de plume annuler un décret d'un prédécesseur. Par ailleurs, le Congrès peut voter contre un décret à la majorité des deux-tiers ou bien adopter une loi qui l'annule. Efficacité rime bien avec fragilité. Les candidats républicains à la présidentielle de 2016 ont ainsi déclaré sans hésiter leur intention de revenir sur les décrets d'Obama. Mais au-delà de l'alternance partisane et de ses conséquences, le recours aux décrets contribue à élargir, par sa pratique même, le cercle des pouvoirs présidentiels.

La seconde évolution qui, depuis 1945, a contribué à renforcer l'influence du président, touche aux partis politiques. Traditionnellement depuis le *New Deal*, et comme le rappelle Daniel J. Galvin, les présidents n'ont pas de relations approfondies avec le parti auquel ils appartiennent[14]. Dans le meilleur des cas, ce sont des relations d'intérêts bien compris. Le président se contente d'instrumentaliser le parti qui lui sert de machine élec-

13. Charlie Savage, « Shift on Executive Power Lets Obama Bypass Rivals », *New York Times*, 22 avril 2012. Disponible à : http://www.nytimes.com/2012/04/23/us/politics/shift-on-executive-powers-let-obama-bypass-congress.html (consulté en juillet 2012).
14. D. J. Galvin, *Presidential Party-Building. op. cit.*

torale complétant sa campagne individuelle. Le président utilise le parti, mais sans s'y investir. C'est là un héritage de la pratique de Roosevelt pendant le *New Deal*. Les liens de FDR avec le Parti démocrate connurent des crises graves, notamment à cause de la minorité sudiste. Par ailleurs, les premiers sondages de l'époque indiquèrent tout de suite un décalage marqué entre la popularité du Parti démocrate et celle de Franklin Roosevelt. Les élections de 1932, 1936, 1940 et 1944 furent donc caractérisées par leur extrême personnalisation. Roosevelt joua de sa popularité personnelle, et non pas de son appartenance partisane, pour battre ses opposants. Ce modèle « plébiscitaire »[15] issu du *New Deal* valorise le candidat au détriment du parti.

Il demeure le trait principal de la vie politique actuelle. Les présidents jouent de leur seule popularité personnelle auprès de l'opinion publique pour communiquer et se positionner face au Congrès. Le requis constitutionnel qui oblige les présidents à informer le Congrès, est devenu, à partir de W. Wilson en 1913, un moment phare dans la présentation du programme présidentiel. Par ailleurs, les présidents ont déployé avec succès tous les moyens d'atteindre l'opinion publique et de la façonner : des « causeries au coin du feu » (*fireside chats*) de Franklin Roosevelt[16] aux réseaux sociaux de nos jours, il n'est pas une opportunité qui ne soit systématiquement employée par la Présidence. La stratégie de « l'appel au peuple » (*Go Public*), telle qu'elle a été analysée par S. Kernell, fait partie intégrante de l'arsenal plébiscitaire du président[17]. Bien entendu, l'élection constitue la toute première illustration de la popularité du nouvel élu, de sorte qu'il est habituel de se revendiquer d'un « mandat » populaire pour mettre en œuvre son programme.[18] À l'issue de l'élection de 2004, G.W. Bush évoquait le « capital politique » qu'il venait d'obtenir grâce à sa victoire ; Obama en 2008 considérait aussi qu'il avait un mandat pour mettre en œuvre sa réforme de l'assurance maladie. L'élan électoral au moment de la présidentielle a aussi

15. T. Lowi, *The Personal President*, *op. cit.* ; S. Milkis, *The President and Parties*, *op. cit.*

16. Les présidents continuent d'ailleurs de s'adresser à la nation toutes les semaines, généralement le samedi. Le « discours présidentiel hebdomadaire » (*presidential weekly address*), issu du précédent rooseveltien, fut réactivé par Reagan en 1982. Tous ses successeurs s'y sont ensuite tenus.

17. Samuel Kernell, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC, CQ Press, 1987.

18. Le « mandat » est bien entendu le résultat d'une interprétation par les responsables politiques qui commence le soir des élections. La seule indication claire d'un scrutin est qui a perdu et qui a gagné. Pour le reste, l'élection relève de l'oracle : les messages sont confus et se prêtent à toutes les analyses. On lira sur ce point Lawrence J. Grossback, David A. M. Peterson, James A. Stimson, *Mandate Politics*, New York, Cambridge University Press, 2nd éd. 2012.

pour conséquence de créer un « effet d'entraînement » (*coattails*) au moment des élections, selon lequel les candidats au Congrès bénéficient de la popularité de leur collègue à la présidentielle. Ainsi en 2008 une quarantaine d'élus arrivèrent à la chambre basse grâce à la popularité d'Obama[19].

Ce schéma traditionnel a néanmoins évolué au cours de la période contemporaine, notamment depuis la présidence Reagan[20]. C'est en effet du côté républicain que provint le changement qui, là aussi, comme pour le développement de la tactique administrative, s'explique par l'environnement institutionnel hostile dans lequel se trouvait alors le président. Reagan, comme Nixon, perçut immédiatement les réticences de la fonction publique fédérale à son égard ; de même pour le Congrès, dominé par les Démocrates sauf entre 1980 et 1986, ou pour la Cour suprême jusqu'au milieu des années quatre-vingt. Face à cet environnement, Reagan, beaucoup plus que Nixon[21], se tourna vers le Parti républicain afin de se doter d'un instrument de mobilisation lui permettant d'atteindre ses objectifs et de modifier le *statu quo*. Il utilisa le parti pour rendre durable un soutien public à ses valeurs et à ses politiques. Reagan s'investit dans le développement du GOP comme aucun de ses prédécesseurs ne l'avait jamais fait. Le seul précédent était la tentative de Franklin Roosevelt de « purger » le Parti démocrate de ses éléments conservateurs en 1938 et ce fut un échec retentissant.

Cette action systématique de « consolidation partisane » (*party-building*) alla aussi de pair avec une mise en ordre idéologique facilitée par la recomposition électorale qui était alors en cours. Reagan, puis G.W. Bush qui renoua avec la pratique, s'impliquèrent donc dans le recrutement des candidats, la mobilisation des électeurs, mais aussi et surtout le financement

19. À l'inverse, les candidats républicains en 2008 essayèrent d'affirmer leur autonomie, de se distancier de l'héritage de G.W. Bush et de souligner les enjeux locaux ; l'effet de la réputation présidentielle peut jouer dans les deux sens.

20. D.J. Galvin, *Presidential Party-Building*, *op. cit.* Voir aussi les travaux de Sidney Milkis sur ce point, en particulier deux de ses articles, tous les deux co-écrits avec Jesse Rhodes : « George W. Bush, the Republican Party », *art. cit.* ; et aussi « Barack Obama, The Democratic Party and the Future of the "New Party System" », *The Forum*, vol. 7, n° 1, 2009, p. 1-26. On trouvera une synthèse mise à jour dans le chapitre de Sidney Milkis, « The President as a Partisan Actor », p. 205-233, in *New directions in American Political Parties*, Jeffrey M. Stonecash (dir.), New York, Routledge, 2010. Enfin, on lira Richard M. Skinner, « Barack Obama and the Partisan Presidency », texte présenté à la conférence de l'APSA (*American Political Science Association*) de 2010 et disponible à : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1643855 (consulté en juillet 2015).

21. Le bien nommé CREEP (*Committee for the Re-Election of the President*) que Nixon mit en place pour assurer le suivi de sa campagne en 1972 était tout à fait indépendant du *Republican National Committee*, la structure officielle du Parti républicain.

des activités du parti, l'objectif étant, selon les termes du conseiller de G.W. Bush, Karl Rove, de créer une coalition républicaine pérenne. G.W. Bush, arrivé à la Présidence à l'issue d'une élection décidée par la seule Cour suprême, avait même beaucoup plus d'incitations à s'investir dans le parti que Reagan. Au vu des conditions de l'élection de 2000, le nouveau président anticipait une forte campagne des Démocrates en 2004 ; par ailleurs, G.W. Bush devait aussi se concilier la fragile majorité républicaine au Congrès étant donné sa piètre performance lors de l'élection. Ces facteurs, auxquels s'ajoutait l'audace politique de G.W. Bush lui-même, l'incitèrent à démultiplier son investissement au sein du Parti républicain. Et pour ce faire, quoi de mieux que d'utiliser la loi afin de cimenter une coalition électorale ? Un grand nombre des initiatives politiques de G.W. Bush – de l'extension de *Medicare* en 2003 en passant par son soutien aux associations religieuses de charité (*Faith-Based Initiative*) – avaient ouvertement des visées partisanes. Le *Republican National Committee* et les équipes de la Maison Blanche se coordonnèrent pour mener les campagnes de 2002 et de 2004, créant ainsi ce que Sid Milkis et J. Rhodes ont dénommé la première « machine partisane nationale »[22]. Les Républicains, dans leur recherche d'une base institutionnelle pour contrer l'hégémonie démocrate, firent donc de leur parti une force au service de leurs candidats pour les présidentielles qui, en retour, façonnèrent le parti afin d'en améliorer l'efficacité et d'en faire un relais pour leur programme. Dans ces conditions, le Parti républicain est devenu ce qu'il n'avait jamais été jusqu'alors c'est-à-dire un partenaire, volontiers coopératif, voire soumis[23], de l'administration de G.W. Bush, ce qui suscita les critiques de nombreux observateurs, par exemple Norm Ornstein et Tom Mann dans *The Broken Branch* (2006). Mais la pérennité de cette évolution demeure en suspens. Le précédent de l'administration Bush inciterait plutôt à la prudence. Son activisme gouvernemental déplut à beaucoup de Républicains. Un grand nombre d'entre eux doutèrent publiquement de ses bienfaits. Ils n'y virent qu'un oubli des principes du gouvernement limité et dénoncèrent le « Big Government Conservatism ». Ainsi, lors de la convention républicaine qui désigna John McCain comme candidat du GOP, G.W. Bush ne se déplaça pas. Il n'intervint que par une intervention retransmise sur des écrans, une pratique bien peu orthodoxe dont on ne peut manquer de voir un symbole de l'état désastreux des relations entre Bush et son parti après deux mandats pourtant marqués par un « party-building » présidentiel inhabituel. Le bilan est donc en demi-teinte, dans un contexte où, par ailleurs, la logique plébiscitaire propre à la présidentialisation du régime poli-

22. S. Milkis, J. Rhodes, « George W. Bush, the Republican Party », *art. cit.*, p. 471.

23. Ainsi, G.W. Bush réussit à imposer son choix comme *Senate Majority Leader*, Bill Frist, en 2003, après que Trent Lott dut démissionner.

tique américain rend précaire l'arrangement partisan bricolé par Reagan puis par Bush. Si le « party-building » présidentiel peut être une nécessité ponctuelle, on peine à identifier des facteurs qui l'enracineraient dans la durée.

D'ailleurs les Démocrates n'ont pas connu d'évolution de ce type. Il n'y a pas eu, pour le Parti de l'Âne, d'épisode de « party-building » présidentiel aussi marqué que pour les Républicains avec Reagan puis Bush. Le précédent de la purge de 1938 semble être resté comme une marque indélébile sur les rapports entre présidents démocrates et leur parti. Mais il y a aussi une explication électoraliste bien simple. Maîtres du Congrès de 1954 à 1994 – avec la seule exception du Sénat républicain entre 1980 et 1986 –, les Démocrates ont privilégié le Législatif pour faire ce que les Républicains firent avec la présidence de G.W. Bush, c'est-à-dire utiliser l'instrument des politiques publiques pour cimenter leur coalition électorale. Si les Républicains ont tenté de le faire très vite, en quelques années, et avec un maximum de visibilité (qui leur a coûté cher aux yeux de l'opinion), les Démocrates firent la même chose, mais de manière routinière et en l'espace de plusieurs décennies. Les grands programmes nationaux dans le domaine social, en particulier, furent des véhicules privilégiés pour les Démocrates.

Dans ces conditions, les présidents démocrates ont inscrit leur action partisane dans la perspective traditionnelle. Ils ont utilisé leur parti comme un soutien ponctuel, voire un simple réservoir d'idées, de personnel, ou d'argent ; mais ils s'en détournaient une fois l'obstacle électoral franchi. Bill Clinton dans les années quatre-vingt-dix illustrait ce schéma, même s'il a contribué efficacement au financement du Parti démocrate. Les destinées du parti et du président restaient différentes. La coordination entre les deux était faible. Il est d'ailleurs frappant de constater la disjonction entre les succès personnels de Clinton – élection en 1992 puis réélection en 1996 – alors que le Parti démocrate lui-même s'effondrait en 1994 et ne retrouva – provisoirement – la majorité au Congrès qu'entre 2006 et 2010. Les « coattails » de Clinton étaient inexistantes. Élu en 1992, Clinton eut des relations médiocres avec « sa » majorité au Congrès, qui, bien plus à gauche que lui sur des questions de société, lui imposa des thèmes comme les droits des homosexuels.

L'élection de 2004 illustra les limites de ce modèle traditionnel pour les Démocrates. À ce moment-là, en effet, le Parti démocrate était au creux de la vague en termes d'organisation et de financement. Les chiffres sont trompeurs : malgré le montant record levé par leur candidat, John Kerry, la réalité du parti était la faiblesse. Les montants individuels (un indicateur du soutien populaire pour un candidat) étaient faibles et les organisations locales de mobilisation – traditionnellement les syndicats, mais aussi d'autres associations extérieures au parti comme *Americans Coming Together* (ACT) – ne parvenaient pas à remonter la pente et concentraient leurs efforts dans les

seuls États susceptibles de basculer. L'échec démocrate retentissant à la présidentielle de cette année-là les poussa à entamer leur mue. En 2005, Howard Dean, qui représentait la gauche lors des primaires démocrates de 2004, devint le président de l'instance dirigeante du Parti démocrate, le DNC (*Democratic National Committee*). L'essentiel de son action consista à renforcer la structure du parti et à renouer avec une stratégie nationale de mobilisation. Validée par les élections de 2006, cette tactique fut poursuivie pour 2008.

Mais ce retour du Parti démocrate ne s'est pas effectué sous l'impulsion du président. Barack Obama a pu bénéficier d'une structure partisane plus efficace que celle qui travaillait aux côtés de John Kerry en 2004, mais son investissement personnel par la suite a déçu[24]. Obama a repris à son compte l'attitude traditionnelle des présidents démocrates en restant minimaliste dans ses rapports avec son parti. Le déroulement des primaires de 2008 avait déjà montré qu'Obama n'était en rien un homme du sérail. Il avait arraché la nomination à Hillary Clinton, qui avait une bien meilleure prise sur l'appareil partisan, en comptant sur des soutiens externes et un enthousiasme populaire pour sa candidature. Une fois au pouvoir, il demanda au DNC (*Democratic National Committee*) d'intégrer son personnel de campagne, ce qui fut fait dès 2009, sous le nom de « Organizing for America ». Mais cette première étape ne fut suivie d'aucun effet. Très vite, Obama semble avoir tiré une croix sur le parti. Toute tentative de « party-building » de sa part resta évanescente. Ses relations avec les majorités démocrates au Congrès entre 2008 et 2010 furent tièdes, ce qui explique sans doute une part de ses difficultés pour faire adopter ses réformes et, après l'échec retentissant de 2010, les Démocrates du Congrès se détournèrent d'un président dont ils disaient volontiers – et pas tout à fait à tort – qu'il les avait abandonnés.

Au total, les présidents ont, depuis 1945, découvert de nouveaux gisements de pouvoir. La tactique administrative reste privilégiée, mais le relais partisan fut aussi, pour certains, d'une grande utilité. Néanmoins, ces deux vecteurs de la puissance présidentielle sont limités dans leur portée et comportent par ailleurs des coûts substantiels. Ils sont, à l'image de la présidentialisation elle-même, autant des solutions que des problèmes. Tournons-nous maintenant vers le Congrès pour voir comment les évolutions contemporaines ont affecté sa capacité de contre-pouvoir face à la puissance présidentielle.

24. R. Skinner, « Barack Obama and the Partisan Presidency », *art. cit.*

Faire vivre un contre-pouvoir : le Législatif

Le Congrès est décrit dans la littérature qui lui est consacrée comme souffrant d'un défaut structurel et rédhibitoire vis-à-vis de la Présidence : le défi de l'action collective y est permanent. Les deux assemblées rassemblent 535 entrepreneurs politiques, guidés par des considérations et des objectifs variés, et dont les intérêts individuels sont loin de cadrer avec l'institution. S'il n'en faut ici qu'un exemple, songeons au « paradoxe de Fenno », le décalage entre la perception des élus par leurs électeurs et celle de l'institution. La somme des actions individuelles des élus, reconduits par leurs électeurs, aboutit néanmoins à une évaluation catastrophique du Congrès comme institution. La tension entre l'individuel et le collectif imprègne l'ensemble du fonctionnement du Congrès. Le contraste avec la Présidence est ici frappant. Puisqu'il n'y a pas d'écart entre le titulaire et la fonction, l'intérêt individuel du président fonctionne en symbiose avec l'activation, ou au moins la préservation, des pouvoirs de l'institution. Ainsi, l'unité de l'Exécutif place la Présidence en position de force par rapport au Législatif, de sorte que certains présidents ont exploité cette faille sans vergogne pour leur propre avantage. Le Congrès est en effet une institution qui, par sa nature même, éprouve des difficultés à coordonner son action institutionnelle sur le long terme et qui plus est, fonctionne de façon variable selon les domaines concernés[25].

Ce constat théorique a pris consistance à partir du moment où la Présidence s'est imposée comme la clé de voûte des institutions nationales dans les années trente. Auparavant, le retrait volontaire des présidents ajouté à la dynamique partisane et aux attentes de l'opinion avaient tous contribué à dissimuler la faille au cœur du Congrès. Mais trente ans après la naissance de l'institution présidentielle sous Franklin Roosevelt, au cours des années soixante, un moment où la Présidence, déjà impériale, se caractérisait par un activisme qui n'a pas été égalé depuis, Samuel Huntington rédigeait un essai dans lequel il présentait le Congrès comme une institution en retard, percluse d'archaïsmes et incapable de faire face à ses responsabilités[26]. Et Huntington d'évoquer une abdication passive des responsabilités du Congrès à moins d'une réorganisation radicale : « Si le Congrès générait un

25. D'où le titre d'un ouvrage classique de Roger H. Davidson, Walter Oleszek, *Congress Against Itself*, Bloomington, Indiana University Press, 1977. Pour compléments, je renvoie à Arthur Maas, *Congress and the Common Good*, New York, Basic Books, 1983, ainsi qu'à David Mayhew, *America's Congress. Actions in the Public Sphere: From James Madison to Newt Gingrich*, New Haven, Yale University Press, 2000.

26. S. Huntington, « Congressional Response to the Twentieth Century », *art. cit.*

leadership et une volonté suffisants pour mener les profondes réformes nécessaires et inverser ses tendances naturelles que sont l'isolement, la dispersion et l'indifférence, il pourrait encore reprendre un rôle positif dans le processus législatif. En revanche, si cela s'avère impossible, la solution alternative est de contourner le Législatif »[27].

Dès le début, le Congrès avait pourtant tenté de s'organiser pour faire face à cet avantage inhérent de la Présidence. La construction du système des commissions ainsi que les structures partisanes sont les deux moyens de lutter contre le problème d'action collective qui mine le Congrès. Dans les deux cas, il s'agit en effet d'élargir l'horizon des membres individuels, de réorienter leurs préférences et de donner au Congrès un maillage qui lui permette d'agir de façon coordonnée, notamment pour se positionner comme un partenaire de la Présidence, mais aussi pour assurer sa fonction de contrôle.

Mais les deux structures – partis et commissions – n'étaient pas sur un pied d'égalité. Les partis furent considérés comme des pis-allers par rapport à des commissions censées perpétuer le « patriotisme institutionnel » des fondateurs, c'est-à-dire l'adéquation entre les intérêts individuels de l'élu et le statut constitutionnel de l'institution à laquelle il appartient. La méfiance initiale des fondateurs vis-à-vis des « factions » persista au moment même où les premiers partis apparurent dans les années 1790. Aux yeux des responsables de l'époque, les partis n'étaient que des outils pour conquérir le pouvoir, des expédients auxquels on n'aurait recours que par défaut. Faute de pouvoir faire autrement pour s'emparer des organes du gouvernement, il fallait bien en passer par des partis.

Mais ces derniers n'étaient pas censés avoir un rôle dans l'articulation entre les pouvoirs. La Constitution fut pensée sans aucune référence aux partis politiques. Elle fut même rédigée avec comme l'un de ses objectifs de maîtriser l'expression des factions. La métamorphose des factions honnies en adjuvants du républicanisme était tout l'objet des brillants essais de Madison dans *Le Fédéraliste*. Un historien a pu ainsi écrire que la Constitution de 1787 était « anti-partis » car elle reposait sur la seule articulation institu-

27. *Ibidem*, p. 38 : « If Congress can generate the leadership and the will to make the drastic reforms required to reverse the trends toward insulation, dispersion, and overseeing, it could still resume a positive role in the legislative process. If this is impossible, an alternative path is to eschew the legislative [...] ». Notons que d'autres publications à la même époque allaient dans un sens similaire. Ainsi l'ouvrage de Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism. Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York, Norton, 1969, présentait aussi le Congrès sous un jour peu flatteur. Sous sa plume, le Congrès devenait un simple relais d'intérêts économiques et sociaux et sa principale occupation était de déléguer l'essentiel de son autorité à des bureaucraties.

tionnelle entre les pouvoirs, sans prendre en compte l'élément partisan autrement que pour l'évacuer[28].

Lorsque la Constitution fut présentée pour ratification, à l'automne 1787, plusieurs critiques notèrent l'artificialisme de ce gigantesque mécano institutionnel pour le dénoncer. Selon ces anti-fédéralistes, le contraste avec la Grande-Bretagne était saisissant. Alors que la « constitution mixte » britannique reposait sur des réalités sociales incontestables, des « ordres », le projet américain de Constitution était dépourvu de quoi que ce soit de comparable, ce qui le fragilisait. Comment assurer un équilibre entre les pouvoirs dans une société dépourvue de toute forme d'héritage féodal ? Ce projet semblait imiter le « gouvernement mixte » britannique, mais en l'absence des matériaux sociaux nécessaires. Comme le disait Patrick Henry, un des leaders de l'opposition anti-fédéraliste en Virginie, « [d]ans le gouvernement britannique, les freins et contrepoids [*checks and balances*] sont authentiques [...]. [Mais dans le projet constitutionnel] le président et les sénateurs n'ont rien à perdre. Ils n'ont aucun intérêt dans la préservation de leur gouvernement, à l'inverse des Lords et du Roi en Angleterre. Dans ces conditions, ils ne vont pas prêter attention aux intérêts du peuple. [...] Cessez de me parler de ces freins de papier ; seuls comptent ceux fondés sur l'amour-propre »[29]. Les différenciations sociales britanniques n'existant pas en Amérique, le projet constitutionnel était voué à l'échec. Par exemple, aucun contrôle mutuel n'était possible au sein du Congrès bicaméral car, selon un autre anti-fédéraliste, le *Federal Farmer*, « la division du Législatif en deux chambres se résumera à celle des bâtiments où siègeront les élus : aucun d'entre eux ne représentera de véritable différence d'intérêts nécessaire à l'établissement de contrepoids et de freins [*balances and checks*] authentiques [...]. Rien dans les conditions présentes des États-Unis ne permet

28. Richard Hofstadter, « A Constitution Against Parties. Madisonian pluralism and the Anti-party tradition », *Government and Opposition*, vol. 4, n° 3, p. 345-366, juillet 1969.

29. Patrick Henry fit quatre discours en juin 1788 devant la convention de ratification de Virginie : « In the British government there are real checks and balances. [...] The President and Senators have nothing to lose. They have not that interest in the preservation of the Government, that the King and Lords have in England. They will therefore be regardless of the interests of the people. [...] Tell me not of checks on paper, but tell me of checks founded on self-love ». Il s'agit ici d'un extrait de celui du 9 juin. Le texte est disponible in H. J. Storing (dir.), *The Complete Anti-Federalist*, vol. 5, *op. cit.*, p. 16. On le trouve aussi en ligne.

d'ailleurs de générer des contrepoids et des freins qui soient satisfaisants »[30]. L'opposition anti-fédéraliste dénonçait le sens des réalités pratiques des *Framers* en soulignant l'absurdité qu'il y avait à créer un système de *checks and balances* en l'absence du cadre social multiséculaire qui avait donné naissance au gouvernement mixte en Grande-Bretagne : « Les rédacteurs du projet de Constitution ont bâclé une simple imitation constitutionnelle du gouvernement mixte en combinant des pouvoirs importants, une responsabilité populaire étroite et des freins internes peu efficaces »[31].

Face à ces critiques, les fondateurs répondaient avec confiance, armés du seul « patriotisme institutionnel », dont ils faisaient le ressort interne permettant de garantir la pérennité du républicanisme et la séparation des pouvoirs. Comme Madison l'explique dans le fameux numéro 51 du *Fédéraliste*, l'agencement institutionnel lui-même était la clé du succès des futures institutions : « La garantie la plus sérieuse contre une concentration progressive des différents pouvoirs dans le même département, c'est de donner à ceux qui administrent chaque département les moyens constitutionnels nécessaires et un intérêt personnel pour résister aux empiètements des autres ». Le lien est ici clair entre les « moyens constitutionnels nécessaires » et les « intérêts personnels » : ces derniers donnent vie aux compétences institutionnelles. Faire vivre un contre-pouvoir demande un engagement constant. Il convient donc que les responsables aient des motivations personnelles d'agir en faveur de l'institution à laquelle ils appartiennent. L'ambition des uns doit contrer celle des autres : « Il faut opposer l'ambition à l'ambition ». Plus précisément, et c'est là la définition la plus claire du « patriotisme institutionnel » : « L'intérêt de la personne doit être lié aux droits constitutionnels de l'institution ». On retrouve ce même principe au cœur du Législatif. La division bicamérale entraîne en effet une différenciation, car les chambres sont rendues « par la différence du mode d'élection et de leurs principes d'action, aussi étrangères l'une à l'autre que le permettent des fonctions communes et leur dépendance commune vis-à-vis

30. *Federal Farmer*, Lettre XI, in *ibidem*, vol. 2, p. 145-146 : « the partition between the two branches [il s'agit ici des deux chambres] will be merely those of the building in which they sit : there will not be found in them any of those genuine balances and checks, among the real different interests [...]; nor can any such balances and checks be formed in the present condition of the United States in any considerable degree of perfection ».

31. « The Framers rushed into a mere constitutional imitation of mixed government, which combined great powers with severely limited popular responsibility and ineffective internal checks ». C'est la conclusion de Herbert Storing sur ce point dans le premier volume de son anthologie, *What the Antifederalists Were For?*, *ibid.*, p. 63.

de la nation »[32]. Comme l'avait écrit un commentateur au moment du centenaire de la Constitution, celle-ci était, dans l'esprit des fondateurs, « une machine qui fonctionnerait toute seule », indépendamment de la société dans laquelle elle opérait[33].

Ce débat fondateur sur la pertinence du « patriotisme institutionnel » pour le fonctionnement politique du pays n'est en rien dépassé. Il nourrit au contraire toutes les interrogations contemporaines autour du déclin de la république américaine. Les appels au dit « patriotisme », « l'amour des siens » comme le définissait fameusement Romain Gary dans *Une éducation européenne*, tout comme ceux à « l'intérêt général » ou au « bien commun », sont omniprésents dans les analyses sur le « déclin », la « crise », ou encore la « chute » des institutions américaines. Dans cette perspective, l'environnement politique actuel, cette « campagne permanente » hypermédiatisée, polarisée et toujours plus chère, pousserait les élus à placer leurs intérêts personnels de carrière avant de remplir leurs obligations constitutionnelles, et notamment de défendre l'institution à laquelle ils appartiennent. Au lieu de contrôler l'Exécutif – en conservant son indépendance par rapport au président, au parti ou aux sondages –, un élu au Congrès préfère abdiquer ses responsabilités et jouer la carte de son intérêt électoraliste immédiat sans chercher à prendre des risques. Cette critique est particulièrement véhémente contre le Sénat, car l'identité historique de la chambre haute repose de façon presque exclusive sur ce « patriotisme institutionnel ». La « tradition » sénatoriale fait en effet de la chambre haute ce bastion d'indépendance d'esprit, où les élus prennent le temps de se détacher des contingences – partisanes et électorales – pour débattre sur les enjeux politiques de fond. Lorsque Donald Matthews écrivit son ouvrage sur le Sénat, il identifiait ainsi des « normes » de comportement – il emploie l'expression d'« usages » (*folkways*) – qui distinguaient la haute assemblée de ses partenaires institutionnels[34]. En l'absence de règlements contraignants, les sénateurs, selon D. Matthews, observaient une forme de « retenue » (*self-restraint*) qui reposait sur six règles non écrites : apprentissage (*apprenticeship*), travail pour l'institution (*legislative work*), spécialisation (*specialization*), courtoisie (*courtesy*), réciprocité (*reciprocity*), et patriotisme institutionnel (*institutional patriotism*). L'ensemble dessinait une série de

32. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 331-332.

33. L'expression est empruntée à James Russell Lowell (1819-1891), un intellectuel et diplomate américain, qui écrivait dans ses *Political Essays* en 1888, « [a]fter our Constitution got fairly into working order, it really seemed as if we had invented a machine that would go of itself », cité p. 125 in Michael G. Kammen, *A Machine that Would Go of Itself. The Constitution in American Culture*, New York, Knopf, 1986.

34. D. Matthews, *U.S. Senators and Their World*, *op. cit.*, p. 92-102.

barrières invisibles qui conditionnaient le comportement des nouveaux venus. Toute transgression était punie par un bizutage exemplaire comme l'illustrent deux exemples fameux.

Lorsque Robert La Follette Sr. (un républicain progressiste du Wisconsin) fut élu en 1906, il entama une carrière de « rebelle permanent » jusqu'à sa mort en 1925. Il se fit le porte-parole des progressistes dans une institution où les intérêts financiers et industriels étaient surreprésentés et où un quatuor de conservateurs contrôlait l'ensemble de la machine sénatoriale[35]. Son *filibuster* en 1908 contre une loi bancaire qu'il accusait de protéger les intérêts financiers – la loi Aldrich-Vreeland – fut le record absolu en la matière jusqu'en 1957[36]. Ce faisant, il désobéit à l'ensemble des normes sénatoriales et fit l'objet d'un ostracisme permanent. Au lieu d'obtenir un siège à la commission sur le Commerce Interétatique (*Committee on Interstate Commerce*), qui lui aurait permis d'agir contre les abus tarifaires des compagnies de chemin de fer – il fut placé à… la commission du Potomac (*Committee to Investigate the Condition of the Potomac River Front*), une commission si insignifiante qu'aucun texte ne lui fut jamais envoyé et qu'elle ne se réunit jamais. La Follette ne se laissa pourtant pas impressionner et utilisa la presse, l'opinion publique, et ses propres talents oratoires pour se lancer dans une véritable croisade contre l'institution à laquelle il appartenait. Lors du débat sur la loi Hepburn de 1906, une loi soutenue par Theodore Roosevelt et qui régulait les prix des chemins de fer, il fit face à l'hostilité de ses collègues qui, après l'avoir chahuté, commencèrent à sortir de l'hémicycle. Applaudi par le public dans les galeries, il s'interrompit alors pour lancer à ses collègues une menace à peine voilée : « Il m'est impossible d'être totalement indifférent à l'absence de certains sénateurs, ce qui indique leur manque d'intérêt pour ce que je peux avoir à dire sur le sujet. Le public est intéressé lui. En l'absence de solution aux abus tarifaires des compagnies ferroviaires, les sièges que leurs occupants viennent de laisser pourraient leur être retirés définitivement »[37].

35. Nelson W. Aldrich (Rhode Island), Orville H. Platt (Connecticut), John C. Spooner (Wisconsin), William B. Allison (Iowa). N.W. Aldrich était le leader de ces « Big Four », tous républicains.

36. D'une durée de 18 heures et 23 minutes, il fut néanmoins un échec. N. Aldrich sut jouer sur la procédure pour faire adopter son texte. Ce discours-fleuve aurait néanmoins inspiré Frank Capra quand il réalisa *Mr. Smith Goes to Washington*…

37. « I cannot be wholly indifferent to the fact that Senators by their absence at this time indicate their want of interest in what I may have to say on this subject. The public is interested. Unless this important subject [les abus tarifaires des compagnies ferroviaires] is rightly settled, seats now temporarily vacated may be permanently vacated by those who have the right to occupy them at this time ». Cité p. 145 in Nancy C. Unger,

Quelques années plus tard, le Sénat fut à nouveau le théâtre d'une rébellion ouverte par un nouvel élu incontrôlable en la personne de Huey Long, devenu sénateur démocrate de Louisiane en 1932. Il refusa de s'investir en commission, il insultait volontiers ses collègues et utilisait le débat en séance plénière pour se faire connaître du public, notamment lors de plusieurs *filibuster*. Ainsi, lors d'un débat en juin 1935 sur la grande réforme industrielle du second *New Deal* – le *National Industrial Recovery Act* (NIRA) – Long se lança dans une flibuste de 15 heures et 30 minutes qui, sans être la plus connue, fut sans aucun doute la plus amusante[38]. La réaction sénatoriale fut outragée. Si l'assassinat de Huey Long en septembre 1935 lui évita des sanctions de ses pairs, le précédent malheureux que constitua son détournement général des règles pour se faire valoir fut un catalyseur qui déclencha une mise en œuvre plus stricte des normes au Sénat. Trente ans plus tard, l'exubérance d'un Huey Long ne semblait plus de mise. Donald Matthews écrivait alors : « Le Sénat [...] a des règles non-écrites, des normes de comportement et des manières qui sont approuvées par tous. Il y a des choses qui ne se font pas alors que d'autres sont largement acceptées. La pression sociale qui s'exerce au Sénat pousse au conformisme [...]. C'est exactement comme dans une petite ville »[39].

Le nouvel élu comprenait alors rapidement que son statut était subordonné à celui de ses aînés, dont certains parmi les plus puissants formaient un « club », certes informel, mais influent[40]. Ce contrôle social s'exprimait

---

Fighting Bob La Follette: The Righteous Reformer, Madison, Wisconsin Historical Society Press, 2008.

38. À l'origine, l'enjeu pour Huey Long était de placer un « cavalier » (*rider*) dans le NIRA afin d'imposer une confirmation sénatoriale pour tous les fonctionnaires fédéraux gagnant plus de 40 000 dollars par an. Mais au fur et à mesure de son discours, il aborda successivement la Constitution, son oncle, la sauce roquefort, son mouvement « Share The Wealth », la poste, son combat avec les compagnies pétrolières en Louisiane, les droits de douane, et... différentes recettes de cuisine régionale (dont le « potlikker stew »)...

39. D. Matthews, *U.S. Senators and their World*, *op. cit.*, p. 92 : « The Senate [...] has its unwritten rules of the game, its norms of conduct, its approved manner of behavior. Some things are just not done; others are met with widespread approval. There is great pressure for conformity in the Senate [...]. It's just like living in a small town ».

40. W. White, dans *Citadel*, *op. cit.*, p. 83-84 donne un excellent descriptif de ce qu'il appelle le *Inner Club* (les majuscules sont dans l'original) : « le fonctionnement interne du Sénat [...] est contrôlé par le *Inner Club*. C'est un organisme agissant sans nom, sans règle, sans responsable, sans la moindre liste de membres, et même sans être conscient de son existence » (*The inner life of the Senate [...] is controlled by the Inner Club. This is an*

de plusieurs façons. Le nouveau venu (*freshman*) se voyait attribuer des commissions dont personne d'autre ne voulait ; il devait accepter sans barguigner de passer de longues heures à présider les séances ; il devait surtout ne pas prendre la parole en séance plénière, demander des conseils aux membres seniors, et s'attacher le soutien de l'un d'entre eux. Cet apprentissage se caractérisait aussi par un investissement dans les tâches les moins intéressantes et les plus laborieuses au sein des commissions. C'était en s'immergeant ainsi dans des besognes ingrates que le nouvel élu allait gagner le respect de ses collègues, s'élever dans la hiérarchie de l'institution et intégrer à son tour l'*habitus* sénatorial. À l'inverse, un élu qui chercherait dès le début à cultiver sa réputation auprès du public et sa visibilité personnelle, serait considéré par ses pairs avec condescendance, voire mépris, et risquait la marginalisation. Pour celui qui se conformait aux attentes de ses aînés, le travail pour l'institution conduisait à la spécialisation dans une série de questions de politique publique, ce qui permettait aussi au Sénat de développer une expertise collective. Les normes façonnaient ainsi le comportement individuel d'un élu pour aboutir à un bien collectif positif dont l'ensemble de la chambre bénéficiait. Idéalement, il fallait se spécialiser dans les questions qui étaient le plus à même de compter pour les électeurs du sénateur concerné – ainsi un élu d'un État agricole cherchera à s'investir dans la commission traitant de l'agriculture. Chaque élu appartenait alors à un petit réseau d'experts et était en mesure de rendre service à ses collègues, une part essentielle de la courtoisie sénatoriale. Les élus étaient pris dans un cercle social très étroit où les désaccords politiques ne devaient jamais entraîner de rancoeurs personnelles. Les problèmes partisans et politiques ne devaient jamais devenir des problèmes de personne. La règle impersonnelle de « l'ancienneté » (*seniority*) pour progresser dans la hiérarchie de l'institution garantissait d'ailleurs une certaine neutralité dans l'attribution des postes à responsabilité. Toutes les alliances étaient dès lors possibles : une opposition entre deux sénateurs sur un point n'empêchait pas que les mêmes soient alliés sur une autre question. La réciprocité entre les élus était une valeur forte. La clé de voûte de ces normes était l'attachement affectif à l'institution, une fierté d'appartenir à ce qui, après tout, n'est rien moins que « la plus grande assemblée délibérative au monde ». Il était donc attendu que les sénateurs ne fassent rien pour dénigrer la chambre haute. Ils avaient tout intérêt au contraire à la valoriser puisque leur prestige individuel dépendait de celui du Sénat. Ses missions constitutionnelles, et notamment le contrôle de l'Exécutif, prenaient dès lors valeur d'obligation sacrée. Donald Matthews n'hésite pas à conclure son panorama des normes sénatoriales ainsi : « En tant que groupe, les sénateurs

organism without name or charter, without officers, without a list of membership, without a conscious being at all »).

protègent avec passion un Sénat pour lequel ils éprouvent un véritable patriotisme »[41]. D'une certaine façon, n'importe quelle institution au monde – d'un club de foot à l'Université en passant par le Congrès américain – génère une forme de « patriotisme ». Mais dans le cas du Sénat**,** cette valeur est au cœur de son identité et de la « tradition » qui l'entoure. Le Sénat, c'est une certaine hauteur de vue qui résulte d'un attachement aux prérogatives et aux normes de l'assemblée, bien loin des contingences politiciennes. L'Histoire enlève une grande part de ce romantisme sénatorial. Comme nous l'avons vu, cette « tradition » ne correspondrait au mieux qu'à de brefs épisodes où le Sénat était sous la coupe des sudistes, dans les années 1830-1850 puis à nouveau un siècle plus tard. Le mythe d'un « Âge d'or » sénatorial ne résiste pas une seconde devant l'évidence historique.

Il n'en demeure pas moins que cette perception, est fréquente au point de devenir influente. La rhétorique décliniste oppose ainsi le Sénat du passé, où les normes de comportement identifiées par D. Matthews garantissaient l'attachement à l'institution et à ses prérogatives, au Sénat contemporain, polarisé et individualiste, où tous les moyens sont bons pour parvenir à ses fins. Dans leurs ouvrages, N. Ornstein et T. Mann illustrent ce type de discours[42]. Ils semblent parfois renouer avec la vieille perspective des fondateurs qui décriaient le rôle délétère des « factions » en politique, comme si les partis n'étaient que des parasites du système politique. Ils en font en effet les coupables par excellence de l'état désastreux, selon eux, du Congrès contemporain. « L'esprit de parti », qu'ils assimilent à une forme de « tribalisme »[43], nuit au fonctionnement interne du Congrès. T. Mann et N. Ornstein reprennent une catégorie schmittienne pour souligner que les « adversaires » sont maintenant devenus des « ennemis » qu'il faut vaincre à tout prix. La toute première mission du Congrès, promouvoir le dialogue et définir un consensus global dans un pays gigantesque et divers, a été remplacée par une surenchère idéologique où il faut imposer ses conditions sans respecter l'opposant. Cette évolution s'incarne selon eux dans la mise en œuvre d'un « système néoparlementaire au sein de la Chambre des Représentants »[44]. Cette logique parlementaire implique un changement de comportement chez les élus. Il y a maintenant, pour Mann et Ornstein, « un nombre de plus en plus réduit de responsables politiques qui se soucient d'établir des compromis pour assurer la qualité du produit législatif final et

41. D. Matthews, *ibidem*, p. 102 : « Senators are, as a group, fiercely protective of, and highly patriotic in regard to, the Senate ».

42. T. Mann, N. Ornstein, *The Broken Branch*, *op. cit.*, et *It's Even Worse Than It Looks*, *op. cit.*

43. *Ibidem*, p. 212.

44. *Ibid.*, p. 213.

préserver la bonne santé de l'institution ; en revanche, il y a un nombre toujours plus grand d'activistes et d'idéologues qui se comportent comme des entrepreneurs individuels dont le seul souci, outre l'absence de compromis, est la promotion personnelle »[45]. Cette évolution contemporaine leur semble encore plus destructrice au Sénat. Non seulement elle rend la chambre haute plus déférente par rapport aux initiatives prises par la Chambre des Représentants – « Le Sénat oscille entre son obséquiosité pour l'Exécutif et son exaspérante servilité vis-à-vis de la chambre basse »[46] –, mais en plus elle frappe au cœur de la valeur cardinale du Sénat qu'est le « patriotisme institutionnel ». Les normes qui régulaient le comportement des élus appartiennent au passé. Les vannes de l'obstruction généralisée sont ainsi ouvertes : « Le déclin des normes encadrant le recours aux tactiques obstructionnistes des sénateurs entraîne une mutation de l'institution : au lieu d'être un club exclusif ou un cénacle, le Sénat est devenu une assemblée de cent individualistes »[47]. Ce changement est d'autant plus préoccupant que chaque sénateur bénéficie d'une visibilité et d'une assise beaucoup plus grandes que celles des représentants : « Le Sénat demeure cette institution rassemblant cent individualistes qui se prennent tous pour des divas et qui bénéficient d'une base politique indépendante ». Pour T. Mann et N. Ornstein, les évolutions au sein du Sénat sont représentatives du drame plus large que connaît la vie politique nationale. Le Sénat serait donc un concentré de la « crise » politique du pays : « De bien des façons, les frustrations de la gouvernance moderne à Washington – l'arrogance, l'impunité, l'étroitesse d'esprit – pourraient se résumer sous l'appellation de "malédiction sénatoriale" »[48]. La chambre haute agirait en fait comme une caisse de résonance de toutes les tensions qui affligent la vie politique américaine et que T. Mann et N. Ornstein résument ainsi : « un affaiblissement de l'identité institutionnelle, une abdication de toute responsabilité institutionnelle vis-à-vis de l'Exécutif, l'effondrement de la procédure régulière (en

45. *Ibid.*, p. 211-212 : « fewer politicians who care about compromise, product, and institutional health and more individual activists, ideologues, and entrepreneurs interested in purity and personal advancement ».

46. *Ibid.*, p. 158 : « The senate goes beyond obsequiousness to the executive to maddening passive deference to the House ».

47. *Ibid.*, p. 107-108 : « the decline in norms constraining the use of obstructionist tactics by senators, transforming the Senate from an exclusive club or community into an assembly of one hundred individuals ».

48. *Ibid.*, p. 103 : « The senate remains an institution of 100 individualists, all prima donnas, all with their own independent power bases. [...] In many ways, the frustrations of modern governance in Washington – the arrogance, independence, parochialism – could be called "The Curse of the Senate" ».

commission, en séance plénière, et en commission de Conciliation) et ses conséquences en termes de détérioration du processus délibératif – qui est pourtant au cœur de l'avantage comparatif du Congrès. *Actuellement, les membres du Congrès ne se perçoivent tout simplement pas comme des membres du premier des pouvoirs* »[49]. La « malédiction sénatoriale » est ni plus ni moins que l'oubli de ses compétences constitutionnelles, de sa place dans la mécanique des pouvoirs, en bref, du patriotisme institutionnel.

Pour un Européen habitué à l'omniprésence des partis en régime parlementaire, une telle charge paraît bien violente. Même si N. Ornstein et T. Mann ont d'abord et avant tout écrit un ouvrage de circonstance pour dénoncer le Parti républicain des années Bush, il paraît bien surprenant de s'en prendre avec une telle force à la dynamique partisane. La description aux relents négatifs de la logique parlementaire s'exerçant à la chambre basse est également des plus frappantes : ce qui est en effet la logique démocratique par excellence sur le Vieux Continent est ici assimilé à une détérioration. Comment rendre compte de ce décalage des perceptions entre les deux rives de l'Atlantique ?

L'explication théorique réside dans l'inversion des vecteurs de légitimité démocratique entre l'Europe et les États-Unis. Les institutions « entièrement fondées sur l'élection » (*wholly elective*)[50] mises en œuvre par les Pères Fondateurs américains en 1789 étaient censées être les seuls canaux d'expression de la volonté populaire, car les partis politiques n'étaient pas envisagés par les fondateurs, sauf pour s'en méfier et les dénoncer. Même si les partis se sont pourtant greffés tout de suite sur cette toute nouvelle structure institutionnelle, ils se heurtèrent au mur de la séparation des pouvoirs. Dès lors, les partis ne peuvent être que des moyens d'expression de l'opinion et non pas des moyens de gouverner. Il ne peut en effet pas y avoir de parti de gouvernement aux États-Unis, mais seulement un parti majoritaire. Il n'y a pas plus de parti d'opposition, mais uniquement un parti minoritaire. À l'inverse, en Europe, les partis politiques se sont inscrits dans la démocratisation de la monarchie et le développement du parlementarisme. Ils ont même parfois contribué à rationaliser l'articulation entre les pouvoirs, comme en Grande-Bretagne. Ils sont devenus non seulement les agents de la volonté

49. *Ibid.*, p. 215 : « a loss of institutional identity, and abdication of institutional responsibility vis-a-vis the executive, the demise of regular order (in committee, on the floor, and in conference), and the consequent deterioration of the deliberative process – the signature comparative advantage of Congress as a legislative body. *Current members of Congress simply do not identify strongly as members of the first branch of government* ». Souligné par moi.

50. L'expression est d'Hamilton dans le numéro 65 du *Fédéraliste*, in R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 417.

populaire, mais aussi les acteurs de sa mise en œuvre, reléguant les institutions elles-mêmes à un rôle plus secondaire. Le patriotisme institutionnel en Europe est donc plus faible qu'aux États-Unis[51], où il est fondateur, mais aussi, et surtout, l'alternative entre « partis » d'un côté et « institutions » de l'autre, n'existe pas en tant que telle dans les régimes parlementaires européens. À partir du moment où un parti est majoritaire, il devient parti de gouvernement, de sorte que la fusion des pouvoirs qui en résulte enlève toute pertinence à l'opposition binaire partis-institutions. Le parlementarisme européen supprime une question qui est plus que jamais au centre du débat américain.

T. Mann et N. Ornstein sont donc de parfaits représentants des discours déclinistes propres aux États-Unis. La discussion nationale actuelle autour des excès de la polarisation, qui renoue paresseusement avec la tradition fondatrice du pays, insiste sur les coûts de la polarisation. Elle souligne la crise endémique qui en résulte et les excès de toutes sortes qui en sont le quotidien. Mais ils négligent ce faisant les apports de la polarisation. Il est indéniable que celle-ci complique l'articulation, déjà complexe, entre les pouvoirs. Les coûts qu'elle impose peuvent devenir insoutenables, comme ce fut le cas pour le processus de nomination, et rendre obligatoire une réforme. Pourtant, la polarisation permet aussi au Congrès de faire vivre ses compétences. Elle facilite la capacité de gouvernement en cas d'alignement partisan avec la Présidence, comme l'illustra le 111e Congrès sous Obama, le plus productif depuis la Grande Société de Lyndon Johnson. Mais surtout, elle renouvelle la dynamique des *checks and balances*. Le Sénat polarisé et individualiste contraint l'action présidentielle y compris en cas d'alignement partisan avec la Présidence. Il peut même la bloquer de façon rédhibitoire en cas de « cohabitation » (*divided government*). En fin de compte, les partis polarisés réactivent les compétences institutionnelles du Congrès. Un système partisan anémié, comme celui qui caractérisait les années cinquante et soixante, fut incapable d'exercer un contrôle sur une Présidence qui crût de façon exponentielle. Le seul agencement institutionnel, qui avait toute la confiance des Fondateurs, semble incapable de contrer, à lui seul, les tentatives expansionnistes de la Présidence. Le retour d'un affrontement partisan redonne des couleurs au contre-pouvoir législatif. Comme le disait Patrick Henry en 1788, les « freins de papier » devaient être complétés par un ancrage dans de véritables différences d'intérêts. Les partis politiques polarisés d'aujourd'hui semblent remplir ce rôle.

51. À titre d'illustration simple de cette inversion entre les institutions et les partis, il n'y a pas, en Europe, de sondages sur la perception d'une institution, mais bien plutôt sur les partis. Les Américains ont des sondages sur la popularité du Congrès, mais il n'y a pas, en France, de sondages sur l'Assemblée nationale.

Quels « freins & contrepoids » ?

Charles O. Jones, un des grands observateurs contemporains des évolutions institutionnelles américaines, soulignait que les deux institutions élues que sont le Congrès et la Présidence se sont dotées des moyens bureaucratiques nécessaires à une supervision de l'ensemble du processus de décision politique : « Toute institution humaine cherche naturellement à pérenniser son statut et ce faisant elle tend à exacerber ses compétences. La simple mise en œuvre de ses fonctions se transforme aisément en débordement. [...] Au lieu de se considérer comme une simple partie d'un tout, avec des fonctions précises auxquelles se tenir, chaque institution se définit volontiers comme un ensemble complet et revendique une souveraineté pleine et entière ». Pour Charles O. Jones, « cette revendication [...] prend la forme d'une capacité à définir le contenu de la loi au sein de chaque pouvoir »[52]. La Présidence américaine est sans aucun doute l'institution qui a mené cette tentative le plus loin. Elle s'est dotée d'instruments qui lui permettent de s'affranchir ponctuellement des contraintes des *checks and balances*.

Néanmoins, la tactique est risquée. Comme le souligne Sid Milkis, l'isolement de la Présidence qui en résulte fragilise l'institution[53]. Dans ces conditions en effet, la Présidence est naturellement incitée à outrepasser ses compétences (*overreach*), avec comme conséquence un violent retour de manivelle. W. Wilson et le rejet du Traité de Versailles, Franklin Roosevelt et sa tentative de contrôler les nominations à la Cour suprême (*Court-packing plan*), R. Nixon et le *Watergate*, R. Reagan et l'*Irangate*, G.W. Bush et la guerre contre le terrorisme, sont autant d'exemples de présidences ambitieuses qui ont franchi la ligne rouge et qui en ont payé le prix politique. En l'absence de toute responsabilité politique de type parlementaire, le système institutionnel américain est condamné à osciller entre excès présidentiels et zèle législatif. La répétition d'épisodes de « long cauchemar national »[54], pour reprendre l'expression de Gerald Ford à propos du *Watergate*, est en-

52. C. Jones, *Separate but Equal Branches*, *op. cit.*, p. 109 : « Every human institution tends naturally to institutionalism. It exaggerates itself. Not content with discharging its specific function, it readily seeks to encroach [...]. Instead of seeing itself as a part, which must play its function as such, and claim no more than that, each institution is prone to see itself as a whole, to regard itelf as a rounded O, and to claim a total sovereignty [...] rounding the O [...] means creating a total policy process within one branch of government ».

53. S. Milkis, *The President and Parties*, *op. cit.*

54. Discours inaugural de Gerald Ford, 9 août 1974. Le texte est disponible en ligne.

démique à la configuration politique du pays, là où un simple vote de défiance suffit dans un régime parlementaire.

De ce point de vue, la séparation des pouvoirs serait un carcan. Cet héritage de la fin du XVIII[e] siècle serait fondamentalement inadapté à la complexité de la vie politique moderne d'une nation continentale. Imagine-t-on la France actuelle régie par sa première Constitution de 1791 ? Peu ou prou, ce fut un argument similaire qui fut fait dans le rapport final de la Commission sur le système constitutionnel (*Committee on the Constitutional System*) de 1981. Rédigé par Douglas Dillon (ancien Secrétaire au Trésor de Kennedy), Llyod N. Cutler (un ancien conseiller de Jimmy Carter) et Nancy Kassebaum (sénatrice républicaine du Kansas), ce rapport était une attaque en règle contre l'agencement institutionnel de la Constitution. Il soulignait les difficultés à gouverner inhérentes au partage du pouvoir et les conséquences négatives sur les citoyens : « Les freins et les contrepoids inspirés du XVIII[e] siècle, n'ont abouti, deux cents ans plus tard, qu'à généraliser les blocages et la paralysie rendant ainsi le gouvernement incapable de prendre des décisions rapides et efficaces lors de situations d'urgence. Certes, des décisions impulsives et imprudentes ont été empêchées, ce qui est positif. Mais cela a souvent un coût : une incapacité totale d'action, ou au moins une incapacité d'agir à temps de façon déterminante. Lorsque des politiques publiques nationales sont enfin votées après des négociations laborieuses, elles ont toutes les chances d'être un méli-mélo contradictoire que ni le président ni les élus au Congrès ne soutiennent véritablement. Personne n'endosse pleinement la responsabilité de ce qui se décide, de sorte que le peuple éprouve toutes les difficultés possibles à identifier les responsables. Le Président dénonce le Congrès, dont les élus dénoncent à leur tour la Présidence tout en s'en prenant les uns aux autres. La confiance du peuple dans ses institutions disparaît dans cette ambiance de récrimination mutuelle »[55].

55. Cité p. 11 in James L. Sundquist, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington DC, Brookings Press, 1992 : « The checks and balances inspired by the experience of the 18th Century have led repeatedly, in the 20th Century, to government stalemate and deadlock, to an incapacity to make quick and sharp decisions in the face of urgent problems. Rash and impulsive governmental actions have been deterred, and that is a benefit. But it is a benefit often gained at the cost of inability to act at all, or at least to act in a timely and decisive manner. When, after arduous delays, policies are produced, they are liable to be a contradictory hodge-podge that neither the President nor the legislators fully support. No one accepts responsibility, and the people have difficulty holding anyone accountable. The President blames the Congress, members of Congress blame the President and one another, and amid the recriminations people lose confidence in government altogether ». L'un des membres de la commission, Llyod N. Cutler, avait aussi rédigé

La critique est vive, mais n'a rien de bien neuf. Réactivée ici dans un rapport officiel à la suite du trauma du *Watergate*, elle remonte en fait au pamphlet de 1867 par Walter Bagehot, *The English Constitution*. Juste après la crise la plus tragique qu'ait connu le pays, la guerre de Sécession, ce journaliste britannique se lança dans une défense et illustration de la supériorité de la constitution anglaise en l'opposant à sa cousine d'outre-Atlantique. Autant le parlementarisme anglais synthétiserait admirablement efficacité et démocratie, autant le « régime présidentiel » qu'il analyse aux États-Unis lui paraît déficient. La définition succincte qu'il en donne est la suivante : « Le président est élu par le peuple au terme d'un processus électoral différent de celui de la Chambre des Représentants. La spécificité du gouvernement présidentiel est l'indépendance des pouvoirs exécutif et législatif »[56]. Les institutions américaines souffrent pour Bagehot de plusieurs défauts insurmontables, le premier étant la faiblesse intrinsèque des institutions nationales, qui sont par définition incapables d'agir indépendamment l'une de l'autre : « L'Exécutif est handicapé car il n'obtient pas les lois dont il a besoin et l'assemblée, dont les actions n'ont aucune conséquence sur l'agencement institutionnel général, agit de façon irresponsable ; l'Exécutif n'est pas digne de son nom, car il ne peut exécuter ce qu'il décide ; l'assemblée est décrédibilisée du fait de sa liberté, car elle prend des décisions dont les autres (mais pas elle) vont subir les conséquences »[57]. Cette configuration s'avère surtout néfaste pour le Législatif. En l'absence de soutien des autres pouvoirs, les discussions qui s'y déroulent ne mènent par définition à rien – « les débats de l'assemblée [...] ne sont que des prologues sans action » – et le désintérêt du public est inévitable – « [Le fonctionnement du Législatif] entraîne une dégradation de la vie publique ». Et W. Bagehot de conclure sur la rigidité du système : « Il n'y a rien d'élastique, tout est rigide,

---

un article de *Foreign Affairs* favorable au système parlementaire : « To Form a Government », vol. 59, n° 1, automne 1980 : https://www.foreignaffairs.com/issues/1980/59/1 (consulté en juillet 2015).

56. W. Bagehot, *The English Constitution*, *op. cit.*, p. 14 : « the President is elected from the people by one process, and the House of Representatives by another. The independence of the legislative and executive powers is the specific quality of Presidential Government ».

57. *Ibidem*, p. 15 : « The executive is crippled by not getting the laws it needs, and the legislature is spoiled by having to act without responsibility; the executive becomes unfit for its name since it cannot execute what it decides on : the legislature is demoralized by liberty, by taking decisions of which others (and not itself) will suffer the effects ».

précis et daté »[58]. Cette critique est en fait permanente chez nombre d'observateurs de la vie politique américaine, y compris les plus fameux comme W. Wilson ou James Bryce, et encore dans les années soixante[59]. De ce fait, le système institutionnel de 1787 a déjà été déclaré mort un certain nombre de fois ! Et ce dès les premières décennies de la république. Hamilton écrivait en 1802 que la Constitution était réduite à une « structure fragile et vaine » ; Henry Clay, après avoir perdu sa confrontation avec Jackson, se présenta au Sénat habillé en noir afin de porter le deuil de la Constitution ; quelque soixante-dix ans plus tard, Henry Adams, un des grands historiens du pays, écrivait pour sa part que « le système de 1789 s'est effondré »[60].

Mais ce pessimisme endémique, qui nourrit la vision romantique de certains intellectuels américains pour le parlementarisme, sous-estime la capacité d'adaptation de leurs institutions. Les *Framers* de 1787 n'ont jamais voulu un système de séparation stricte des pouvoirs où chacun d'entre eux serait isolé. Cette idée serait sans doute plus proche de celles des opposants au projet de Philadelphie, les anti-fédéralistes, pour qui les institutions devaient en effet être spécialisées dans une tâche bien précise. Les partisans du projet de Constitution, les fédéralistes, étaient au contraire favorables à une certaine collaboration, qui, tout en attribuant l'essentiel des fonctions traditionnelles à chaque pouvoir, impliquait aussi un partage ponctuel. Les compétences ainsi partagées ne sont bien sûr pas, au quotidien, exercées en communs ; en revanche, les institutions concourent toutes à l'action gouvernementale. Elles fonctionnent en association, le plus souvent successivement, comme dans le cas des nominations, afin de prendre les décisions nécessaires. Selon la formule classique de Richard Neustadt, la Constitution américaine a

58. *Ibid.*, p. 17, p. 21, p. 23 : « debates in the legislature [...] are prologues without a play [...]. It causes the degradation of public life [...]. There is no elastic element, everything is rigid, specified, dated ». La comparaison théâtrale contenue dans « prologues without a play » est difficile à rendre.

59. James McGregor Burns, *The Deadlock of Democracy*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1963. Certains des travaux de Robert Dahl s'inscrivent aussi dans cette perspective.

60. Lettre d'Hamilton à Gouverneur Morris, 27 février 1802, « a frail and worthless fabric ». L'édition complète des œuvres d'Hamilton, publiées en 1904 en 12 volumes sous la direction d'Henry Cabot Lodge est disponible en ligne grâce au *Liberty Fund*. Le texte de la lettre est donc consultable à : http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php %3Ftitle=1387&chapter=93524&layout=html&Itemid=27.
Quant à la citation d'Henry Adams, elle est tirée de son autobiographie *The Education of Henry Adams*, publié à titre posthume en 1919, chapitre 28, p. 228. Elle est aussi disponible en ligne.

créé un système d'« institutions séparées se partageant les pouvoirs »[61]. Ce système de « freins mutuels » permet de garantir la pérennité de la séparation des pouvoirs tout en gouvernant. Il est en effet absurde d'imaginer que les Pères Fondateurs aient mis en place des institutions bloquées en permanence alors même que leur tout premier objectif était de sortir de l'impasse de la Confédération où l'impuissance du Congrès continental était totale[62]. Dans une des opinions les plus célèbres de la Cour suprême, *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer* (1952), qui portait sur le pouvoir présidentiel en temps de guerre, le Juge Jackson, dans son opinion concourante, expliquait : « Si la Constitution disperse le pouvoir pour mieux protéger la liberté, elle considère aussi que la pratique réunira les pouvoirs distribués en un gouvernement qui fonctionne [*workable governement*]. Elle enjoint à des pouvoirs séparés et autonomes de travailler dans l'interdépendance et la réciprocité »[63]. Quelques années plus tard, une autre décision de la Cour, portant cette fois sur le financement des campagnes électorales, précisait encore un peu plus ce point en rejetant toute vision trop rigide de la séparation des pouvoirs. Dans *Buckley v. Valeo*, le Juge écrit que : « une séparation étanche entre les trois pouvoirs fédéraux empêcherait l'établissement d'une nation capable de se gouverner elle-même avec efficacité »[64]. La séparation des pouvoirs à l'américaine n'a donc rien de rigide ou de contraignant. Elle constitue au contraire un mécanisme d'une étonnante flexibilité. On oublie trop souvent qu'elle a permis des ajustements faramineux sur les plus de deux siècles de son existence, à commencer par son adaptation à un pays de taille continentale, qui est la seule superpuissance de la planète depuis la fin de la guerre froide, alors que les *Framers* de 1787 avaient travaillé pour un pays issu de treize petits États dispersés le long de la côte Atlantique et manipulés par les puissances européennes. Ce seul fait témoigne de la remarquable plasticité

61. R. Neustatdt, *Presidential Powers*, *op. cit.*, p. 101, « separated institutions sharing powers ».

62. Les travaux de Lou Fisher ou de Harvey Mansfield ne laissent aucun doute sur ce point. Voir aussi l'ouvrage collectif de Burke Marshall (dir.), *A Workable Government ? The Constitution After 200 Years*, New York, Columbia University Press, 1987.

63. Le texte est disponible en ligne, par exemple à : http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0343_0579_ZS.html . Cette citation est reprise dans deux autres décisions de la fin des années quatre-vingt, *Morrison v. Olson* (1988) et *Mistretta v. United States* (1989). Cette dernière évoque la formule de Jackson en 1952 en parlant d'« un passage qui est maintenant l'un des lieux communs de notre jurisprudence ».

64. *Buckley v. Valeo*, 1976, disponible à : http://www.law.cornell.edu/supct/search/display.html?terms=religion %20and %20free %20or %XXestablishment&url=/supct/html/historics/USSC_CR_0424_0001_ZO.html

des institutions américaines, qui ont su se maintenir – si les Pères Fondateurs pouvaient revenir, ils reconnaîtraient chacune de leurs créations – tout en évoluant. Le président, tout « impérial » qu'il puisse être, est toujours menacé par l'épée de Damoclès que représente le Congrès. Certes, le système américain ne fournit aucune possibilité de renvoi de l'Exécutif, à l'exclusion de l'arme extraordinaire de l'*impeachment*. Les régimes parlementaires permettent de mettre un terme à l'existence même de l'Exécutif car le Législatif a un pouvoir de vie ou de mort sur son partenaire. Aux États-Unis en revanche, l'Exécutif n'est pas limité dans son existence, mais dans ses pouvoirs. Le contrôle qui s'exerce à son égard est incontestable même si l'arme absolue dont disposent les parlements européens n'existe pas. Elle est remplacée par une systématisation de contrôles plus mineurs qui s'exercent à la fois en amont et en aval du processus législatif, et dont une part essentielle est concentrée au Sénat. Les embryons de contrôle politique sont répartis de façon équilibrée entre les deux chambres – l'initiative budgétaire à la Chambre des Représentants, les nominations au Sénat, la déclaration de guerre, et l'*impeachment* divisé en deux phases, chacune correspondant à l'action d'une des deux chambres. Les contrôles plus indirects sont aussi répartis entre les deux chambres : la « surveillance » qui résulte de l'évaluation des politiques publiques et du budget, tout comme les commissions d'enquête sont du ressort aussi bien du Sénat que de la Chambre des Représentants. Mais le Sénat a acquis sur les contrôles *a priori* une primauté indéniable par rapport à la chambre basse. Si le Sénat « originel » bénéficiait déjà d'un contrôle important de par son pouvoir exclusif sur les traités, le Sénat « traditionnel », pour reprendre la distinction de S. Smith et S. Binder[65], a encore accentué son rôle de contrôle. Il fonde en effet son action sur des procédures, tel le *filibuster*, qui agissent comme des équivalents fonctionnels de pratiques parlementaires bien établies comme la période des questions ou encore les interpellations. La référence à l'épée de Damoclès, qui s'applique bien pour les régimes parlementaires, n'est en fait pas la meilleure pour qualifier le contrôle de l'Exécutif par le Sénat. Si l'on tient à faire appel à la mythologie, ce sont sans doute les Furies romaines – Érinyes pour les Grecs – qui correspondraient le mieux, ces divinités persécutrices qui poursuivaient inlassablement les coupables et les tourmentaient. Elles fournissent ici une métaphore assez parlante du harcèlement procédural par le Congrès, et notamment le Sénat, dont l'Exécutif s'estime victime. Non seulement les procédures minoritaires permettent de bloquer les initiatives des autres pouvoirs, et tout particulièrement la Présidence, mais elles agissent comme une formidable caisse de résonance qui assure une visibilité suffisante à un enjeu quelconque pour le transformer en débat national. C'est cela qui fait

65. S. Smith, S. Binder, *Politics or Principle?*, *op. cit.*

tout le prix des contrôles procéduraux du Sénat. Certes, le prix peut être très élevé. La systématisation des procédures au Sénat est onéreuse pour l'ensemble du système, notamment en termes d'efficacité. Mais en dépit de ses défauts, ce type de contrôle témoigne de la vitalité démocratique du pays et du rôle décisif que peuvent y jouer les sénateurs. En ce sens, le Sénat est bien la pierre d'angle des institutions nationales.

LE PRINCIPE SÉNATORIAL DE RÉALITÉ

Aux États-Unis, il ne suffit pas d'être élu pour gouverner. Toutes les institutions dépendantes du suffrage – les deux chambres du Congrès et la Présidence – en font l'expérience quotidienne. Même si la revendication d'un « mandat » populaire est systématique après chaque échéance électorale, elle ne correspond pas à la réalité des institutions américaines. Sa fréquence est inversement proportionnelle à sa réalité pratique[1]. Si une victoire à la présidentielle donnait un mandat populaire au nouvel élu, comme le dirent G.W. Bush en 2004 ou Obama en 2008, cela signifierait-il qu'une défaite aux *midterms* suivants, ce qui est le plus souvent le cas, doive entraîner sa démission ? Personne aux États-Unis ne poserait une telle question. Les défaites aux *midterms* peuvent être qualifiées de « répudiations » de l'action présidentielle, ce qui fut le cas pour Obama en 2010[2], mais le président, protégé par la séparation des pouvoirs, n'est pas mis en cause dans sa légitimité au point d'être forcé au départ.

La vacuité relative de la notion de « mandat » dans le cadre des institutions américaines résulte de la configuration constitutionnelle. À l'inverse de régimes parlementaires où le Législatif est souverain, aucune institution n'y détient la pleine souveraineté. La Constitution, adaptée en son temps par le seul souverain reconnu aux États-Unis, le peuple (le « We The People » du préambule), répartit l'exercice des pouvoirs entre les trois institutions que sont la Présidence, le Congrès et la Cour suprême. *Publius* soulignait d'ailleurs la nature déléguée ou dérivée des pouvoirs attribués aux institutions – l'américain utilise les termes prosaïques de « branch » (de nos jours) ou de « department » (à la fin du XVIII[e]) pour désigner les pouvoirs. Toutes les institutions sont là pour exprimer la volonté du peuple – comme le disait

1. Robert A. Dahl, « The Myth of the Presidential Mandate », *Political Science Quarterly*, vol. 105, automne 1990, p. 355-372.

2. Ainsi, à propos des *midterms* de 2010, on peut lire James W. Ceaser, « The Great Repudiation », 22 novembre 2010, *Claremont Institute*. Le texte est disponible en ligne : http://www.claremont.org/publications/crb/id.1759/article_detail.asp. De Grover Cleveland en 1894 à Bill Clinton un siècle plus tard, tous les présidents se sont accommodés des défaites de leur parti aux élections de mi-mandat, même les plus sévères.

à nouveau *Publius* dans le numéro 65 du *Fédéraliste*, le système est « entièrement fondé sur l'élection » (*wholly elective*) – mais, selon la Constitution, aucun pouvoir ne représente l'ensemble de la population au sens où il serait un concentré ou un microcosme de l'ensemble de la nation. Certes, tous les élus se réclament, précisément, du peuple et se targuent d'en incarner la volonté : de Jackson à Obama en passant par Theodore et Franklin Roosevelt, le constat est le même. Les Leaders de majorités importantes au Congrès – de Newt Gingrich à John Boehner, sans oublier Nancy Pelosi – firent de même. Mais cette rhétorique politique est en porte-à-faux par rapport à la configuration constitutionnelle du pays. En droit, seule la Constitution est l'expression directe du peuple. Tous les autres pouvoirs dérivent du cadre constitutionnel et le seul objet des élections est de légitimer l'occupant d'un poste défini au préalable par la loi fondamentale. Aux États-Unis, en l'absence de tout souverain autre que le peuple, les élus, y compris le président, ne représentent que leurs électeurs lors de la dernière campagne et n'exercent qu'un pouvoir partiel, toujours le même, celui que la Constitution leur attribue. Aucune institution ne bénéficie du plein exercice de la souveraineté car, en bonne logique, aucune institution ne peut être à la fois souveraine et limitée dans ses compétences.

Le sénat contemporain, aussi bien dans son rôle délibératif que dans ses missions exécutives, est justement un constant rappel des limites de la gouvernance américaine. Les « mandats populaires » réclamés par la majorité de la chambre basse ou par le président se heurtent au mur sénatorial. La chambre haute fait peser sur tous ses partenaires institutionnels une obligation d'anticipation qui s'assimile à un contrôle *a priori*. C'est pourquoi le Sénat inscrit son action dans la perspective tracée par les fondateurs. Régulièrement bloqué, source de dysfonctionnements permanents, le Sénat actuel réussit aussi à assurer une forme de contrôle de l'Exécutif en faisant barrage à ses propositions. Élus d'un État et pourvus d'un veto procédural, les sénateurs se considèrent en fait comme des présidents en puissance. C'est qu'il existe un « paradoxe sénatorial » : si le Sénat contemporain semble remplir les missions que lui ont confiées les Pères Fondateurs, c'est parce qu'il a évolué différemment de ce qu'ils attendaient. Le paradoxe veut que les missions sénatoriales voulues par les fondateurs soient remplies précisément parce que le Sénat actuel, polarisé et procédurier, n'est pas ce qui était prévu en 1787.

Conclusion

Du pouvoir d'empêcher

Au pays de la Présidence impériale, le Congrès semble invisible. La présidence de G.W. Bush indiquait à nouveau, si besoin en était, que l'Exécutif américain est à même d'imposer ses objectifs, alors que Bush, incapable de rassembler une majorité d'Américains, avait été désigné président par la Cour suprême à l'issue du feuilleton électoral de l'automne 2000. Si un président arrivé au pouvoir dans ces conditions fut néanmoins capable de déclencher en 2003 une « guerre de choix » aux conséquences internationales incalculables, de suspendre les dispositions légales de la justice américaine pour conduire une « guerre contre le terrorisme » et enfin de mener une politique conservatrice sans se soucier de l'opinion de la minorité démocrate, comment peut-on parler d'un contrôle législatif ?

Le Congrès apparaît comme une institution bien faible face à « l'énergie exécutive » qu'Hamilton, un des Pères Fondateurs de la nation, louait si vivement dans le numéro 70 du *Fédéraliste*[1]. Le parcours historique de la nation est souvent découpé par les observateurs en fonction des titulaires de la Présidence, voire des membres de la Cour suprême, mais jamais en fonction du Congrès. Le législatif semble se réduire à une masse inerte au centre du système institutionnel que le président, par ses capacités de leadership, oriente selon son bon plaisir. Dépourvu de tout contrôle politique similaire à celui que les parlements exercent en Europe, le Congrès serait cet éternel boulet que traîne la Présidence.

Le modèle parlementaire, que les États-Unis eux-mêmes faillirent adopter lors de la convention fondatrice de Philadelphie en 1787[2], semble-

1. R. Scigliano, *The Federalist*, *op. cit.*, p. 447.

2. Robert Dahl rappelle en effet que le « Plan de Virginie » qui fut la base de travail initial pour l'ensemble du débat de la convention proposait que le futur exécutif national soit choisi par l'assemblée. Comme il l'écrit, « [t]he United States came within a hair's breadth of adopting a kind of parliamentary system », p. 80 in Robert A. Dahl, *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago, Rand McNally and Co., 1967.

rait bien plus rationnel. Non seulement l'assemblée y contrôle l'Exécutif, mais la souplesse du fonctionnement rend impossibles les blocages qui affectent les institutions américaines. Pourtant le modèle parlementaire n'est en rien une panacée. Si la suprématie du Législatif est assurée puisqu'il détient un droit de vie ou de mort sur l'Exécutif, dans les faits, le résultat est au contraire d'aboutir à une domination complète de l'Exécutif sur le Législatif, en dépit des variations dans les formes institutionnelles. Le même phénomène affecte tous les parlementarismes européens depuis la Seconde Guerre mondiale : l'absence remarquée de toute utilisation de l'arme absolue que constitue le renversement du gouvernement. Ce n'est nulle part plus visible que dans le berceau même du parlementarisme, la Grande-Bretagne : la dernière fois qu'un vote de défiance mena à la démission d'un gouvernement majoritaire aux Communes fut en 1895. Dès 1931, Llyod George affirmait que « [l]e Parlement n'a pas vraiment de contrôle sur l'Exécutif ; c'est une pure fiction ». En 1976, Lord Hailsham (1907-2001) renchérissait en constatant, pour critiquer le gouvernement *Labour* de James Callaghan : « C'est le gouvernement qui contrôle le Parlement et non pas l'inverse [...] ; nous vivons sous une *dictature élue* qui est théoriquement absolue même si jusqu'à présent elle est tolérable en pratique »[3]. En France, sous la V^e^ République, une seule motion de censure a été adoptée, le 5 octobre 1962, renversant le premier gouvernement Pompidou à la suite de la décision du général De Gaulle d'instituer par référendum l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. En réponse à cette censure, l'Assemblée fut dissoute par le président. Depuis lors, toutes les motions de censure ont échoué. Cette domination de l'Exécutif a été soulignée maintes fois par la science politique, depuis plusieurs décennies et des deux côtés de l'Atlantique.

On pourrait alors renvoyer dos-à-dos la version américaine de la séparation des pouvoirs et le parlementarisme si ni l'un ni l'autre n'assurent un contrôle législatif pérenne sur l'Exécutif. C'est pourtant à l'Ouest qu'il y a du nouveau. En dépit de l'impression de puissance que donne la Présidence américaine, elle doit en permanence défendre pied-à-pied ses pouvoirs et ses initiatives. Si elle n'a pas de souci à se faire quant à son existence, de par la séparation des pouvoirs, sa capacité d'action est constamment contestée. Certes, le Congrès en tant qu'institution souffre du dilemme inhérent à toute action collective, celui de la coordination, et ce d'autant plus que la

3. « The government controls Parliament and not Parliament the government [...]; we live under *an elective dictatorship* absolute in theory, if hitherto thought tolerable in practice » : Lord Hailsham, « Elective Dictatorship », p. 496-500, *Listener*, 21 octobre 1976. Souligné par moi. Llyod George (*Parliament has really no control over the Executive; it is a pure fiction*) est cité p. 465 in A. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, *op. cit.*

discipline partisane demeure moins développée qu'en Europe. C'est pourquoi les confrontations majeures avec l'Exécutif se firent sur un mode convulsif : il faut une crise aiguë doublée d'un véritable miracle organisationnel pour que le Congrès mette en branle un *impeachment*. Mais les trois exemples historiques de mises en accusation ne constituent pas des précédents suffisants pour y voir une forme de contrôle législatif. Leur caractère exceptionnel les marginalise presque par définition.

En fait, le Congrès exerce son contrôle par le biais d'une myriade de contraintes résultant de l'action de ses commissions et des initiatives individuelles de ses membres. À ce niveau le Congrès est hyperactif ; le zèle des entrepreneurs politiques qui le composent multiplie les obstacles pour la Présidence. Aucun membre de l'Exécutif ne souscrira à l'idée que le Congrès serait passif ou aurait abdiqué ses responsabilités. C'est bien plutôt le « micromanagement » par le Congrès qui fera l'objet des récriminations exécutives. Bien souvent, les présidents, protégés par la séparation des pouvoirs, ne restent en place que pour voir leurs initiatives se déliter à cause de l'activisme de tel ou tel membre du Congrès. Les auditions menées par le Congrès sur les attentats du 11 septembre 2001, ou encore celles portant sur la lutte contre le terrorisme, la torture, et l'entrée en guerre contre l'Irak ont patiemment détricoté les actions de la Présidence et préparé le terrain pour l'arrivée de Barack Obama en 2008. Ce dernier s'est lui aussi rapidement trouvé dans une situation où sa réforme de l'assurance maladie lui échappait. Il n'a pu faire adopter qu'une version édulcorée au prix de contorsions procédurales qui ont déplu aux Républicains. Depuis le retour des Républicains au Congrès en 2010, la présidence Obama a été incapable de faire passer son agenda législatif et a dû se tourner vers des outils administratifs pour gouverner. Le Congrès est parfaitement armé pour exercer un contrôle *a posteriori* des actions de la Présidence. Mais n'est-ce pas suffisant pour permettre à la Présidence d'agir selon son bon vouloir ? Si le président sait saisir l'occasion au bon moment, pourquoi se soucier des débats et des montagnes de papier produits par une enquête du Congrès ? Si l'on met à part la plus ou moins grande sensibilité du titulaire devant le « Jugement de l'Histoire », la réponse est toute simple : le Congrès peut aussi exercer son contrôle *a priori*. C'est là que le Sénat intervient, beaucoup plus que la Chambre des Représentants. La concentration des contrôles *ex ante* à la chambre haute – en clair, la prégnance des procédures minoritaires de blocage – est une contrainte si formidable qu'aucun président ne peut les négliger. Le faire serait toujours à ses risques et périls. La possibilité, pour un sénateur, de bloquer à lui seul une mesure présidentielle est une incitation puissante qui pousse le président à anticiper les objections sénatoriales. Autour du veto sénatorial que constitue le *filibuster* se noue le même jeu d'anticipations mutuelles qui se pratique pour le veto présidentiel. Tout comme le président, les sénateurs

ont appris à brandir ce recours procédural d'une façon positive puisque le *filibuster* force à inclure les attentes des sénateurs dans une proposition. Et tout comme le veto présidentiel, l'emploi effectif du *filibuster* est bien souvent un aveu d'échec. Le blocage du système est en effet une façon de reconnaître que les anticipations, en amont, n'ont pas permis d'éviter la confrontation. On mesure là toute la différence qu'il y a entre faire vivre un contre-pouvoir et paralyser l'action gouvernementale. Un contre-pouvoir effectif permet d'aboutir à un compromis. Le blocage est un échec. Il accroît les difficultés du cadre institutionnel et impose un coût très élevé, confirmant une fois de plus le diagnostic en demi-teinte fait par De Gaulle sur des institutions politiques américaines qui, selon lui, ne pouvaient fonctionner que « cahin-caha »[4]. Le *filibuster* pourrait ainsi être comparé aux votes minoritaires et au droit d'interpellations faisant chuter les gouvernements des III^e^ et IV^e^ Républiques en France. Les élus étant ainsi dotés d'une capacité d'influence redoutable, la souveraineté parlementaire et les idéaux républicains étaient saufs. Mais le prix à payer fut une instabilité gouvernementale endémique. La V^e^ République se construisit précisément sur l'idée que le prix avait été trop élevé, rétrograda le Législatif au point de lui dénier sa maîtrise de la procédure législative, et fit de la France le régime présidentiel que nous connaissons. Les États-Unis, en revanche, sont encore enferrés dans un désordre législatif qui, de ce côté de l'Atlantique, appartient au passé.

S'il fallut un changement de régime en France après une succession de crises, la scène américaine apparaît plus tranquille. Le débat porte sur l'estimation des coûts induits par le *filibuster* et ses métastases. À partir d'un certain seuil, par exemple quand les devoirs constitutionnels du Sénat ne sont plus remplis, ces coûts peuvent devenir insoutenables et déclencher une reprise en main par le *Leadership* sénatorial, comme ce fut le cas à l'automne 2013. Les sénateurs font face au même risque que le président quand il abuse de ses compétences et que ses « débordements » (*overreach*) entraînent des réactions des contre-pouvoirs. L'abus procédural peut lui aussi susciter un effet en retour qui compromet les pouvoirs des sénateurs.

Il est donc de l'intérêt du Sénat en tant qu'institution de ne pas réduire son action à un pouvoir de la négative. C'est le jeu des anticipations mutuelles entre les sénateurs et leurs partenaires qui fait du Sénat un contre-pouvoir effectif en incluant dans les calculs stratégiques des acteurs la menace, toujours possible, d'un *filibuster*. La « faculté d'empêcher » ne résume pas le rôle institutionnel du Sénat, même si elle en est la plus visible. Rousseau, dans *Du contrat social*, consacrait un chapitre au pouvoir des

4. Charles de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964, in *Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V^e^ République*, textes rassemblés par Didier Mauss, Paris, La Documentation Française, 1998, p. 43.

Tribuns de la Rome antique qui, d'une seule formule – « Veto, intercedo », « je m'oppose, j'interviens » – pouvaient, au nom du peuple, empêcher les autres pouvoirs d'agir[5]. Ces tribuns étaient des magistrats chargés de protéger le peuple de l'oppression des grands, de défendre ses droits et sa liberté contre les entreprises des Consuls. Ils garantissaient ainsi le bon fonctionnement d'ensemble des pouvoirs constituants de la république romaine. À leur image, les sénateurs sont en effet en mesure d'influencer les initiatives de la Présidence et, ce faisant, d'exercer un contrôle *a priori* sur l'Exécutif. Au total, et à la différence des parlements européens, le Congrès américain peut donc fonctionner comme un redoutable outil de contrôle de l'Exécutif. Il exerce une pression constante, en amont et en aval, sur la moindre tentative présidentielle, tout en demeurant un partenaire de gouvernement pour l'Exécutif. Le constat que W. Bagehot faisait à propos des débats du Congrès – aimablement qualifiés de « prologues sans action » (*prologues without a play*) – semble dorénavant s'appliquer davantage aux parlements européens. Le Congrès, et tout particulièrement le Sénat, conserve une capacité d'action qui en fait le Législatif le plus puissant au monde.

5. Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social*, Livre IV, chapitre 5 « Du Tribunat », p. 162-164 dans l'édition Garnier Flammarion de 2001.

BIBLIOGRAPHIE

Sur le Congrès

ABERBACH, Joel D., *Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1990, index, 288 p.

ADKINS, Randall E., DULIO, David A. (dir.), *Cases in Congressional Campaigns. Incumbents Playing Defense*, New York, Routledge, 2010, bibliogr., 249 p.

ADLER, E. Scott, WILKERSON, John D., *Congress and the Politics of Problem Solving*, New York, Cambridge University Press, 2012, bibliogr., index, 246 p.

ADLER, E. Scott, *Why Congressional Reforms Fail: Reelection and the House Committee System*, Chicago, Chicago University Press, 2002, bibliogr., index, 253 p.

ADLER, E. Scott, LAPINSKI, John S. (dir.), *The Macro-Politics of Congress*, Princeton, Princeton University Press, 2006, index, 263 p.

ARNOLD, R., Douglas, *The Logic of Congressional Action*, New Haven, CT, Yale University Press, 1990, index, 282 p.

BAKER, Ross K., *Strangers on a Hill. Congress and the Court*, New York, W.W. Norton & Company, 2007, index, 135 p.

BARNETT, Timothy, *Legislative Learning. The 104th Republican Freshmen in the House*, New York, Garland Publishers, 1999, bibliogr., index, 334 p.

BIANCO, William T. (dir.), *Congress on Display, Congress at Work*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000, index, 284 p.

BLACK, Amy E., *From Inspiration to Legislation. How an Idea Becomes a Bill*, Upper Saddle River, NJ, Pearson, 2007, 147 p.

BOATRIGHT, Robert G., *Getting Primaried. The Changing Politics of Congressional Primary Challenges*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2014, bibliogr., index, 263 p.

BRADY, David W., MCCUBBINS, Matthew D. (dir.), *Party, Process, and Political Change in Congress. Further New Perspectives on the History of Congress*, volume 2, Palo Alto, Cal., Stanford University Press, 2007, bibliogr., index, 505 p.

BRADY, David W., VOLDEN, Craig, *Revolving Gridlock*, Boulder, CO, Westview Press, 2nd éd. 2006 (1998), bibliogr., index, 206 p.

BRADY, David W., MCCUBBINS, Matthew D. (dir.), *Party, Process, and Political Change in Congress. New Perspectives on the History of Congress*, volume 1, Palo Alto, Cal., Stanford University Press, 2002, bibliogr., index, 549 p.

BRADY, David, *Critical Elections and Congressional Policy-Making*, Stanford, Stanford University Press, 1988, bibliogr., index, 212 p.

BROWN, Sherrod, *Congress from the Inside. Observations from the Majority and the Minority*, Kent, Ohio, Kent State University Press, 3e éd. 2004 (1999), index, 324 p.

BURNS, James MacGregor, *Congress on Trial. The Legislative Process and the Administrative State*, New York, Harper & Brothers Publishers, 1977, bibliogr., index, 224 p.

BUSCH, Andrew E., *Horses in Midstream. U.S. Midterm Elections and Their Consequences, 1894-1998*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press, 1999, bibliogr., index, 254 p.

CAMPBELL, James E., *The Presidential Pulse of Congressional Elections*, 2nd éd. 1997, Lexington, The University Press of Kentucky, bibliogr., index, 316 p.

CARSON, Jamie L. (dir.), *New Directions in Congressional Politics*, New York, Routledge, 2012, bibliogr., index, 304 p.

CARVALHO, Marcos (dir.), *Ping Pong and Conference Committees. Resolving Legislative Differences in Congress*, New York, Nova Science Publishers, 2010, index, 111 p.

COOPER, Joseph (dir.), *Congress and the Decline of Public Trust*, Boulder, Col, Westview Press, 1999, bibliogr., index, 226 p.

CONNELLY, William F., Jr., PITNEY, John J., Jr., *Congress' Permanent Minority. Republicans in the U.S. House*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 1994, index, 180 p.

COX, Gary W., McCubbins, Matthew D., *Legislative Leviathan. Party Government in the House*, New York, Cambridge University Press, 2nd éd. 2007 (1993), bibliogr., index, 309 p.

COX, Gary C., MCCUBBINS, Matthew, *Setting the Agenda. Responsible Party Government in the House of Representatives*, New York, Cambridge University Press, 2005, bibliogr., index, 336 p.

COX, Gary C., KATZ, Jonathan, *Elbridge Gerry's Salamander. The Electoral Consequences of the Reapportionment Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, bibliogr., index, 234 p.

CUSHMAN, Charles B. Jr., *An Introduction to the U.S. Congress*, Armonk, NY, M.E. Sharpe, 2006, bibliogr., index, 229 p.

DAHL, Robert A., *Congress and Foreign Policy*, New York, W.W. Norton & Co., 1950, index, 305 p.

DAVIDSON, Roger H., OLESZEK, Walter J., *Congress Against Itself*, Bloomington, Indiana University Press, 1977, bibliogr., index, 306 p.

DAVIDSON, Roger H. (dir.), *The Postreform Congress*, New York, Saint Martin's Press, 1992, bibliogr., index, 354 p.

DAVIDSON, Roger H., OLESZEK, Walter J., LEE, Frances E., *Congress and Its Members*, Washington DC, Congressional Quarterly,11e éd. 2008, bibliogr., index, 505 p.

DEERING, Christopher J., SMITH, Steven S., *Committees in Congress*, Washington DC, CQ Press, 3e éd. 1997, index, 254 p.

DEVINS, Neal, WHITTINGTON, Keith E. (dir.), *Congress and the Constitution*, Durham, Duke University Press, 2005, index, 320 p.

DION, Douglas, *Turning the Legislative Thumbscrew. Minority Rights and Procedural Change in Legislative Politics*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1997, bibliogr., index, 291 p.

DODD, Lawrence C., OPPENHEIMER, Bruce I. (dir.), *Congress Reconsidered*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 8e éd. 2005, bibliogr., index, 494 p.

DODD, Lawrence C., SCHOTT, Richard, *Congress and the Administrative State*, New York, John Wiley, 2nd éd. 1986 (1976), index, 364 p.

FARRIER, Jasmine, *Congressional Ambivalence. The Political Burdens of Constitutional Authority*, 2010, Lexington, The University Press of Kentucky, bibliogr., index, 211 p.

FENNO, Richard F., Jr., *The Challenge of Congressional Representation*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2013, index, 261 p.

FENNO, Richard F., Jr., *Learning to Govern. An Institutional View of the 104th Congress*, Washington DC, Brookings Press, 1997, index, 70 p.

FENNO, Richard F., Jr., *Congressmen in Committees*, Berkeley, IGS Press, 2nd éd. 1995 (éd. orig. 1973), index, 302 p.

FENNO, Richard F., Jr., *Home Style: House Members in their Districts*, Boston, Little Brown, 1978, index, 304 p.

FENNO, Richard F., Jr., *The Power of the Purse. Appropriations Politics in Congress*, Boston, Little Brown & Company, 1966, index, bibliogr., 704 p.

FIORINA, Morris P., ROHDE, David W. (dir.), *Home Style and Washington Work. Studies of Congressional Politics*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 4e éd. 1992 (éd. orig. 1989), 254 p.

FIORINA, Morris P., *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, New Haven, Yale University Press, 2nd éd. 1989 (1977), index, 169 p.

FROMAN, Lewis A., Jr., *The Congressional Process. Strategies, Rules, and Procedures*, Boston, Little Brown & Co., 1967, index, 221 p.

FRISH, Scott A., KELLY, Sean Q., *Committee Assignment Politics in the U.S. House of Representatives*, Norman, University of Oklahoma Press, 2006, bibliogr., index, 412 p.

GAGNON, Frédérick (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2006, index, 312 p.

GARRETT, R. Sam, *Campaign Crisis. Detours on the Road to Congress*, Boulder, Lynne Rienners Publishers, 2008, bibliogr., index, 219 p.

GLASSMAN, Matthew E., *Congressional Commissions, Committees, Boards, and Groups. Appointment Authority and Membership*, New York, Nova Publishers, 2008, 142 p.

GREENSTEIN, Fred I., POLSBY, Nelson W. (dir.), *Handbook of Political Science*, vol. 5 (sur 8), *Governmental Institutions and Processes*, Reading, Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1975, index, 459 p.

GROFFMAN, Bernard, HANDLEY, Lisa (dir.), *Redistricting in Comparative Perspective*, New York, Oxford University Press, 2008, bibliogr., index, 331 p.

GRONKE, Paul, *The Electorate, the Campaign, and the Office. A Unified Approach to Senate and House Elections*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000, bibliogr., index, 202 p.

HALL, Richard L., *Participation in Congress*, New Haven, Yale University Press, 1996, bibliogr., index, 293 p.

HAMILTON, Lee, *Strengthening Congress*, Bloomington, Indiana University Press, 2009, bibliogr., index, 124 p.

HAMILTON, Lee, *How Congress Works and Why You Should Care*, Bloomington, Indiana University Press, 2004, bibliogr., index, 156 p.

HAMMOND, Susan Webb, *Congressional Caucuses in National Policy-Making*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1998, bibliogr., index, 257 p.

HERRNSON, Paul S., *Congressional Elections. Campaigning at Home and in Washington*, Washington DC, CQ Press, 5e éd. 2007, index, 362 p.

HIBBINGS, John R., THEISS-MORSE, Elizabeth, *Congress as Public Enemy. Public Attitudes Toward American Political Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, bibliogr., index, 186 p.

JACOBSON, Gary C., *The Politics of Congressional Elections*, New York, Pearson, 8e ed. 2013, bibliogr., index, 290 p.

JACOBSON, Gary C., *Money in Congressional Elections*, New Haven, Yale University Press, 1980, index, 251 p.

JENKINS, Jeffery A., STEWART, Charles III, *Fighting for the Speakership. The House and the Rise of Party Government*, Princeton, Princeton University Press, 2013, bibliogr., index, 476 p.

JENKINS, Jeffery A., PATASHNIK, Eric M., *Living Legislation. Durability, Change and the Politics of American Lawmaking*, Chicago, Chicago University Press, 2012, index, 359 p.

JONES, David R., MCDERMOTT, Monika L., *Americans, Congress, and Democratic Responsiveness. Public Evaluations of Congress and Electoral Consequences*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2009, bibliogr., index, 203 p.

KAISER, Robert G., *Act of Congress*, New York, Vintage Books, 2nd éd. 2014 (2013), index, 417 p.

KLINKNER, Philip A., CAMMARANO, Joe, JONES, Charles O., *Midterm : The Election of 1994 in Context*, Boulder, Westview Press, 1996, bibliogr., index, 202 p.

KRASNO, Jonathan S., *Challengers, Competition, and Reelection. Comparing Senate and House Elections*, New Haven, Yale University Press, 1994, bibliogr., index, 195 p.

KREHBIEL, Keith, *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, bibliogr., index, 258 p.

KRUTZ, Glen S., *Hitching a Ride. Omnibus Legislating in the U.S. Congress*, Columbus, Ohio State University Press, 2001, bibliogr., index, 183 p.

LAPINSKI, John S., *The Substance of Representation. Congress, American Political Development and Lawmaking*, Princeton, Princeton University Press, 2013, bibliogr., index, 181 p.

LEVY, Richard E., *The Power to Legislate. A Reference Guide to the United States Constitution*, Westport, CT, Praeger, 2006, index, 220 p.

MAASS, Arthur, *Congress and the Common Good*, New York, Basic Books, 1983, 273 p.

MALTZMAN, Forrest, *Competing Principles. Committees, Parties, and the Organization of Congress*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1997, bibliogr., index, 197 p.

MANN, Thomas, ORNSTEIN, Norman, *The Broken Branch. How Congress is Failing America and How to Get it Back on Track*, New York, Oxford University Press, 2nd éd. 2008 (2006), index, 298 p.

MAYHEW, David R., *Congress. The Electoral Connection*, New Haven, CT, Yale University Press, 2nd éd. 2004 (éd. orig. 1974), index, 194 p.

MAYER, Kenneth R., CANON, David T., *The Dysfunctional Congress. The Individual Roots of an Institutional Dilemma*, Boulder, Westview Press, 1999, bibliogr., index, 195 p.

MCCAY, William, JOHNSON, Charles W., *Parliament & Congress. Representation & Scrutiny in the Twenty-First Century*, Oxford, Oxford University Press, 2nd éd. 2013, index, 581 p.

MEYER, Alix, *Les Républicains au Congrès*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015, bibliogr., index, 274 p.

OLESZEK, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, Washington DC, CQ Press, 8e éd. 2011, bibliogr., index, 427 p.

OLESZEK, Walter, DAVIDSON, Roger, LEE, Frances E., *Congress and Its Members*, Washington DC, CQ Press, 11e éd. 2008, 131 p.

PARKER, David C., *The Power of Money in Congressional Campaigns, 1880-2006*, Norman, university of Oklahoma Press, 2008, bibliogr., index, 270 p.

PETERS, Ronald M. Jr., *The American Speakership. The Office in Historical Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2nd éd. 1997, index, 382 p.

POLSBY, Nelson W., *How Congress Evolves*, New York, Oxford University Press, 2004, index, 257 p.

POOL, Keith T., ROSENTHAL, Howard, *Ideology and Congress*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 2nd éd. 2007 (1e éd. de 1997 sous le titre *Congress: A Political-Economic History of Roll Call Voting*), bibliogr., index, 344 p.

POWER, Timothy J., RAE, Nicol C. (dir.), *Exporting Congress? The Influence of the U.S. Congress on World Legislatures*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press, 2006, bibliogr., index, 240 p.

PRICE, David E., *The Congressional Experience. A View from the Hill*, Boulder, Westview Press, 2nd 2004 (1992), index, 194 p.

QUIRK, Paul J., BINDER, Sarah A. (dir.), *The Legislative Branch*, New York, Oxford University Press, 2005, index, 584 p.

RAWLS, W. Lee, *In Praise of Deadlock. How Partisan Struggle Makes Better Laws*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2009, index, 144 p.

ROHDE, David W., *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago, Chicago University Press, 1991, bibliogr., index, 232 p.

RUDALEVIGE, Andrew, *Managing the President's Program. Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*, Princeton, Princeton University Press, 2002, bibliogr., index, 274 p.

SAEKI, Manabu, *The Other Side of Gridlock. Policy Stability and Supermajoritarianism in U.S. Lawmaking*, Albany, State University Press of New York, 2010, bibliogr., index, 145 p.

SCHALLER, Thomas F., *The Stronghold. How Republicans Captured Congress but Surrendered the White House*, New Haven, Yale University Press, 2015, index, 354 p.

SCHICKLER, Eric, LEE, Frances E. (dir.), *The Oxford Handbook of the American Congress*, New York, Oxford University Press, 2011, index, 929 p.

SCHICKLER, Eric, *Disjointed Pluralism. Institutional Innovation and the Development of the US Congress*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001, bibliogr., index, 356 p.

SCHRAUFNAGEL, Scott, *U.S. Congress*, Toronto, Scarecrow Press, coll. « Historical Dictionaries », 2011, bibliogr., 304 p.

SINCLAIR, Barbara, *Unorthodox Lawmaking. New Legislative Processes in the U.S. Congress*, Washington DC, CQ Press, 4e éd. 2012 (éd. orig. 1995), bibliogr., index, 310 p.

SINCLAIR, Barbara, *Party Wars. Polarization and the Politics of National Policy Making*, Norman, University of Oklahoma Press, 2006, index, 424 p.

SMITH, Steven S., ROBERTS, Jason, WIELEN, Ryan Vander, *The American Congress*, New York, Cambridge University Press, 5e éd. 2007.

STEVENSON, Charles A., *Congress At War. The Politics of Conflict since 1789*, Washington DC, National Defense University Press & Potomac Books, Inc., 2007, bibliogr., 101 p.

STEWART, Charles H. III, *Analyzing Congress*, New York, Norton, 2e éd. 2011 (2001), bibliogr., index, 480 p.

SULKIN, Tracy, *The Legislative Legacy of Congressional Campaigns*, New York, Cambridge University Press, 2011, bibliogr., index, 216 p.

TAYLOR, Andrew J., *The Floor in Congressional Life*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2012, bibliogr., index, 254 p.

TAYLOR, Telford, *Grand Inquest. The Story of Congressional Investigations*, New York, Simon and Schuster, 1955, index, 358 p.

TATE, Katherine, *Black Faces in the Mirror and Their Representatives in the U.S. Congress*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2003, bibliogr., index, 213 p.

THERIAULT, Sean, *Party Polarization in Congress*, New York, Cambridge University Press, 2008, bibliogr., index, 243 p.

THURBER, James A., NELSON, Candice J., *Campaigns and Elections American Style*, Boulder, Westview Press, 4e éd. 2010, bibliogr., index, 339 p.

TOINET, Marie-France, *Le Congrès des États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France, 1972, bibliogr., 230 p.

USLANER, Eric M., *The Movers and the Shirkers. Representatives and Ideologues in the Senate*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1999, bibliogr., index, 234 p.

USLANER, Eric M., *The Decline of Comity in Congress*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1993, bibliogr., index, 204 p.

VOLDEN, Craig, WISEMAN, Alan E., *Legislative Effectiveness in the United States Congress*, New York, Cambridge University Press, 2014, bibliogr., index, 245 p.

WILDAVSKI, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Boston, Little Brown & Co., 4e éd. 1984, bibliogr., index, 323 p.

WOLFENSBERGER, Donald R., *Congress & The People. Deliberative Democracy on Trial*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000, bibliogr., index, 308 p.

ZELIZER, Julian E., *On Capitol Hill. The Struggle to Reform Congress and Its Consequences, 1948-2000*, New York, Cambridge University Press, 2004, bibliogr., index, 359 p.

ZELIZER, Julian E. (dir.), *The American Congress. The Building of Democracy*, Boston, Houghton Mifflin, 2004, bibliogr., index, 765 p.

ZELIZER, Julian E., *Taxing America: Wilbur Mills, Congress and the State*, New York, Cambidge University Press, 1998, index, 384 p.

Le Sénat

ABRAMOWITZ, Alan I., SEGAL, Jeffrey A., *Senate Elections*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1992, index, 262 p.

ARENBERG, Richard A., DOVE, Robert B., *Defending the Filibuster. The Soul of the Senate*, Bloomington, Indiana University Press, 2012, bibliogr., index, 261 p.

ASBELL, Bernard, *The Senate Nobody Knows*, Garden City, New York, Doubleday & Company, 1978, index, 468 p.

BAKER, Richard A., DAVIDSON, Roger H., *First Among Equals. Outstanding Senate Leaders of the 20th Century*, Washington DC, Congressional Quarterly, 1991, index, 317 p.

BAKER, Ross K., *Friend and Foe in the US Senate*, New York, Free Press, 1980, index, 301 p.

BELL, Lauren C., *Filibustering in the U.S. Senate*, Amherst, Cambria Press, 2011, bibliogr., index, 196 p.

BINDER, Sarah A., *Advice & Dissent. The Struggle to Shape the Federal Judiciary*, Washington DC, Brookings Press, 2009, index, 198 p.

BINDER, Sarah A., *Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington DC, Brookings Press, 2003, index, 202 p.

BINDER, Sarah A., *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, bibliogr., index, 236 p.

BINDER, Sarah A., SMITH, Steven S., *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate*, Washington DC, Brookings Press, 1997, index, 247 p.

BURDETTE, Franklin L., *Filibustering in the Senate*, New York, Russell & Russell, 1965 (éd. orig. 1940), index, 252 p.

CAMPBELL, Colton C., NICOL C. Rae (dir.), *The Contentious Senate: Partisanship, Ideology, and the Myth of Cool Judgment*, Lanham, Rowman & Littlefied Publishers, 2001, bibliogr., index, 197 p.

CARO, Robert A., *The Years of Lyndon Johnson. Master of the Senate*, New York, Vintage Books, 2002, bibliogr., index, 1167 p.

DASCHLE, Tom, *The U.S. Senate*, New York, St Martin's Griffin, 2013, index, 244 p.

DREW, Elizabeth, *Senator*, New York, Simon and Schuster, 2nd éd. 1979 (éd. orig. 1978), index, 191 p.

EPSTEIN, Lee, SEGAL, Jeffrey A., *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*, New York, Oxford University Press, 2005, bibliogr., index, 192 p.

FARNSWORTH, David N., Jr., *The Senate Committee on Foreign Relations*, Urbana, The University of Illinois Press, 1961, bibliogr., index, 189 p.

FENNO, Richard F., Jr., *Senators on the Campaign Trail. The Politics of Representation*, Norman, University of Oklahoma Press, 1996, index, 375 p.

FENNO, Richard F., Jr., *The Emergence of a Senate Leader: Pete Domenici and the Reagan Budget*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 1991, index, 250 p.

FENNO, Richard F., Jr., *Learning to Legislate. The Senate Education of Arlen Specter*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 1991, index, 192 p.

FENNO, Richard F., Jr., *The Making of a Senator: Dan Quayle*, 1989, Washington DC, CQ Press, index, 180 p.

FENNO, Richard F., Jr., *The United States Senate. A Bicameral Perspective*, Washington DC, American Enterprise Institute, 1982, 47 p.

FRIEDMAN, Sally, *Dilemmas of Representation. Local Politics, National Factors, and the Home Styles of Modern U.S. Congress Members*, Albany, State University of New York, 2007, bibliogr., index, 277 p.

GAGNON, Frédérick, *Les sénateurs qui changent le monde*, Montréal, Presses de l'Université de Laval, 2013, bibliogr., 324 p.

GOLD, Martin B., *Senate Procedure and Practice*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Pub., 2004, index, 260 p.

GOULD, Lewis L., *The Most Exclusive Club. A History of the Modern United States Senate*, New York, Basic Books, 2005, bibliogr., index, 402 p.

HANSON, Peter, *Too Weak to Govern. Majority Party Power and Appropriations in the U.S. Senate*, New York, Cambridge University Press, 2014, bibliogr., index, 181 p.

HATCHER, Andrea C., *Majority Leadership in the U.S. Senate. Balancing Constraints*, Amherst, Cambria Press, 2010, bibliogr., index, 214 p.

HAYDEN, Joseph Ralston, *The Senate & Treaties, 1789-1817*, Memphis, Tennessee, General Books, 2010 (éd. orig. 1920), 116 p.

HAYNES, George H., *The Senate of the United States. Its History and Practice*, 2 volumes, New York, Russel & Russel, 567 p. (1) & 572 avec un index (2).

HIBBING, John R., PETERS, John G. (dir.), *The Changing World of the US Senate*, Berkeley, IGS Press, 1990, 403 p.

HOLT, W. Stull, *Treaties Defeated by the Senate*, Gloucester, Mass., Peter Smith, 1964 (éd. orig. 1933), bibliogr., index, 328 p.

KAHN, Kim Fridkin, KENNEY, Patrick J., *The Spectacle of US Senate Campaigns*, Princeton, Princeton University Press, 1999, bibliogr., index, 278 p.

KENNEDY, John F., *Profiles in Courage*, New York, Harper Perennial, 2003 (éd. orig. 1956), bibliogr., index, 244 p.

KOGER, Gregory, *Filibustering. A Political History of Obstruction*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010, bibliogr., index, 239 p.

LEE, Frances E., OPPENHEIMER, Bruce I., *Sizing Up the Senate: the Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago, Chicago University Press, 1999, bibliogr., index, 304 p.

LOOMIS, Burdett A. (dir.), *The U.S. Senate. From Deliberation to Dysfunction*, Washington DC, CQ Press, 2012, index, 279 p.

LOOMIS, Budett A. (dir.), *Esteemed Colleagues: Civility and Deliberation in the US Senate*, Washington DC, Brookings Press, 2000, index, 271 p.

LOTT, Trent, *Leading the United States Senate*, Washington DC, US Government Printing Office, 2002, 188 p.

LOTT, Trent, *Herding Cats. A Life in Politics*, New York, Regan Books, 2005, 312 p.

MACNEIL, Neil, BAKER, Richard A., *The American Senate. An Insider's History*, New York, Oxford University Press, 2013, bibliogr., index, 455 p.

MAIN, Jackson Turner, *The Upper House in Revolutionary America, 1763-1788*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1967, index, 311 p.

MALSBERGER, John W., *From Obstruction to Moderation. The Transformation of Senate Conservatism, 1938-1952*, Selinsgrove, Susquehanna University Press, 2000, bibliogr., index, 320 p.

MATTHEWS, Donald R., *U.S. Senators and Their World*, New York, W.W. Norton & Co., 1973 (1960), index, 303 p.

MILLER, James A., *Running in Place. Inside the Senate*, New York, Simon and Schuster, 1986, index, 204 p.

OPPENHEIMER, Bruce I. (dir.), *US Senate Exceptionalism*, Columbus, Ohio State University Press, 2002, bibliogr., index, 399 p.

PETTIT, Lawrence K., KEYNES, Edward, *The Legislative Process in the US Senate*, Chicago, Rand McNally & Company, 1969, index, 309 p.

PHILIPPS, David Graham, *The Treason of the Senate*, avec une introduction par George E. Mowry et Judson A. Grenier, Chicago, Quadrangle Book, 1964, index, 256 p.

REDMAN, Eric, *The Dance of Legislation*, Seattle, University of Washington Press, 2nd éd. 2001 (1973), index, 317 p.

RIPLEY, Randall B., *Power in the Senate*, New York, Saint Martin's Press, 1969, index, 246 p.

ROGERS, Lindsay, *The American Senate*, New York, Johnson Reprint Corporation, 1968 (éd. orig. 1926), index, 285 p.

ROTHMAN, David J., *Politics and Power. The United States Senate, 1869-1901*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1966, index, 348 p.

SAMUEL, Terence, *The Upper House: A Journey Behind the Closed Doors of the U.S. Senate*, New York, Palgrave MacMillan, 2010, index, 355 p.

SCHILLER, Wendy J., *Partners and Rivals: Representation in U.S. Senate Delegations*, Princeton, Princeton University Press, 2000, bibliogr., index, 199 p.

SCHILLER, Wendy J., STEWART, Charles U. S. III, *Electing the Senate. Indirect Democracy Before the Seventeenth Amendment*, Princeton, Princeton University Press, 2015, bibliogr., index, 236 p

SHAPIRO, Ira, *The Last Great Senate. Courage and Statesmanship in Times of Crisis*, New York, Public Affairs, 2012, bibliogr., index, 475 p.

SILVERSTEIN, Mark, *Judicious Choices: The New Politics of Supreme Court Confirmations*, New York, Norton, 2nd éd. 2007 (1995), bibliogr., index, 188 p.

SINCLAIR, Barbara, *The Transformation of the US Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1989, bibliogr., index, 233 p.

SMITH, Steven S., *The Senate Syndrome. The Evolution of Procedural Warfare in the Modern U.S. Senate*, Norman, University of Oklahoma Press, 2014, bibliogr., index, 410 p.

SMITH, Steven S., *Call to Order. Floor Politics in the House and Senate*, Washington DC, Brookings Press, 1989, index, 269 p.

SWANSTROM, Roy, *The United States Senate, 1787-1801*, Washington DC, US Government Printing Office, 1988, bibliogr., 325 p.

SWIFT, Elaine K., *The Making of an American Senate*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2002 (1996), index, 248 p.

THERIAULT, Sean M., *The Gingrich Senators. The Roots of Partisan Warfare in Congress*, New York, Oxford University Press, 2013, bibliogr., index, 240 p.

VALEO, Francis R., *Mike Mansfield, Majority Leader: A Different Kind of Senate, 1961-1976*, Armonk, M.E. Sharpe, 1999, bibliogr., index, 284 p.

WAWRO, Gregory J., Schickler, Eric, *Filibuster. Obstruction and Lawmaking in the U.S. Senate*, Princeton, Princeton University Press, 2006, bibliogr., index, 308 p.

WESTLYE, Mark C., *Senate Elections and Campaign Intensity*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991, bibliogr., index, 265 p.

WHITE, William S., *Citadel. The Story of the U.S. Senate*, New York, Harper & Brothers publishers, 2nd éd. 1957 (1956), index, 274 p.

WILSON, Woodrow, *Congressional Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981 (éd. orig. 1885), 249 p.

WIRLS, Daniel, WIRLS, Stephen, *The Invention of the United States Senate*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2004, bibliogr., index, 274 p.

La Présidence

ABERBACH, Joel D., PETERSON, Mark A. (dir.), *The Executive Branch*, New York, Oxford University Press, 2005, index, 590 p.

ABRAHAM, Henry J., *Justices and Presidents*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 4e éd. 1999, 467 p.

BECKMANN, Matthew N., *Pushing the Adgenda. Presidential Leadership in U.S. Lawmaking, 1953-2004*, New York, Cambridge University Press, 2010, bibliogr., index, 194 p.

BOND, Jon R., FLEISHER, Richard, *The President in the Legislative Arena*, Chicago, Chicago University Press, 1990, bibliogr., index, 259 p.

CAMERON, Charles M., *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, New York, Cambridge University Press, 2000, bibliogr., index, 292 p.

CRENSON, Matthew, GINSBERG, Benjamin, *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced*, New York, W.W. Norton, 2007, index, 432 p.

CRONIN, Thomas, GENOVESE, Michael, *The Paradoxes of the American Presidency*, New York, Oxford University Press, 2nd éd. 2004 (1998), bibliogr., index, 410 p.

DEERING, Christopher J., MALTZMAN, Forrest, « The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power », *Political Research Quarterly*, vol. 52, no 4, décembre 1999, p. 767-783.

EDWARDS, George C., *The Strategic President. Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership*, New York, Oxford University Press, 2009, bibliogr., index, 256 p.

GALVIN, Daniel J., *Presidential Party-Building*, Princeton, Princeton University Press, 2010, index, 338 p.

KERNELL, Samuel, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC, CQ Pres, 3e éd. 2006 (1986), index, 267 p.

KRUTZ, Glen S., PEAKE, Jeffrey, *Presidential-Congressional Governance and the Rise of Executive Agreements*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2009, bibliogr., index, 252 p.

LIGHT, Paul C., *The President's Agenda. Domestic Policy Choice from Kennedy to Clinton*, Baltimore, Johns Hopkins University, 3e éd. 1999 (1982), bibliogr., index, 312 p.

LOWI, Theodore J., *The Personal President. Power Invested. Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985, index, 221 p.

MANSFIELD, Harvey C., *Taming the Prince. The Ambivalence of the Modern executive Power*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1989, bibliogr., index, 358 p.

MICHELOT, Vincent, *L'Empereur de la Maison Blanche*, Paris, Armand Colin, 2004, bibliogr., index, 210 p.

MILKIS, Sidney M., *The President and the Parties. The Transformation of the American Party System since the New Deal*, New York, Oxford University Press, 1993, index, 404 p.

NELSON, Michael (dir.), *The Presidency and the Political System*, Washington DC, CQ Press, 9e éd. 2009, bibliogr., index, 609 p.

PETERSON, Mark A., *Legislating Together: The White House and Congress from Eisenhower to Reagan*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, index, 342 p.

PFIFFNER, James P., *The Modern Presidency*, Belmont, Calif., Wadsworth, 6e éd. 2011, bibliogr., index, 281 p.

POSNER, Eric, VERMEULE, Adrian, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, New York, Oxford University Press, 2011, bibliogr., index, 256 p.

ROSE, Richard, SULEIMAN, Ezra N. (dir.), *Presidents and Prime Ministers*, Washington DC, AEI Press, 2nd éd. 1981, 347 p.

RUDALEVIGE, Andrew, *The New Imperial Presidency*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2009 (2006), index, 358 p.

SCHLESINGER, Arthur M., Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin Co., 2004 (éd. orig. 1973), index, 589 p.

SEURIN, Jean-Louis (dir.), *La Présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Economica, 1986, 407 p.

SHANE, Peter M., *Madison's Nightmare. How Executive Power Threatens American Democracy*, Chicago, The University of Chicago Press, 2009, index, 245 p.

SKOWRONEK, Stephen, *Presidential Leadership in Political Time*, Lawrence, University Press of Kansas, 2nd éd. 2011 (2008), bibliogr., index, 224 p.

SKOWRONEK, Stephen, *The Politics Presidents Make. Leadership from John Adams to Bill Clinton*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2nd éd. 1997 (1993), index, 526 p.

SOLLENBERGER, Mitchell A., *The President Shall Nominate. How Congress Trumps Executive Power*, 2008, Lawrence, Kansas University Press, bibliogr., index, 312 p.

SOLLENBERGER, Mitchell A., ROZELL, Mark J., *The President's Czars. Undermining Congress and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, 2012, index, 298 p.

SPITZER, Robert J., *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*, Albany, NY, SUNY Press, 1988, bibliogr., index, 181 p.

TOINET, Marie-France, *La Présidence américaine*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 2nd éd. 1996 (1991), bibliogr., index, 158 p.

ZOLLER, Élisabeth, *Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*, Paris, Dalloz, 2011, bibliogr., index, 342 p.

Sur la séparation des pouvoirs et leurs affrontements

BELLAMY, Richard (dir.), *The Rule of Law and the Separation of Powers*, Ashgate & Dartmouth, Hants, 2005, index des noms, 549 p.

CAMPBELL, Tom, *Separation of Powers in Practice*, Stanford, Stanford University Press, 2004, index, 235 p.

CHUBB, John E., PETERSON, Paul E. (dir.), *Can the Government Govern?*, Washington DC, Brookings Institution, 1989, index, 339 p.

ELLIS, Richard J. (dir.), *Judging Executive Power*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2009, index, 231 p.

FABBRINI, Sergio, « The American System of Separated Government: An Historical-Institutional Interpretation », *International Political Science Review*, janvier 1999, vol. 20, n° 1, p. 95-116.

FISHER, Louis, *Defending Congress and the Constitution*, Lawrence, University Press of Kansas, 2011, bibliogr., index, 358 p.

FISHER, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Lawrence, University Press of Kansas, 5e éd. 2007 (1978), bibliogr., index, 327 p.

FISHER, Louis, *Congressional Abdication on War and Spending*, College Station, Texas, A & M University Press, 2000, bibliogr., index, 220 p.

FISHER, Louis, *The Politics of Shared Power. Congress and the Executive*, College Station, Texas A & M University Press, 4e éd. 1998 (1981), bibliogr., index, 309 p.

FOLEY, Michael, OWENS, John E., *Congress and the Presidency. Institutional Politics in a Separated System*, Manchester, Manchester University Press, 1996, index, 432 p.

GINSBERG, Benjamin, SHEFTER, Martin, *Politics by Other Means. Politicians, Prosecutors, and the Free Press from Watergate to Whitewater*, New York, W.W. Norton, 3e éd. 2003 (1990), bibliogr., index, 224 p.

GOLDWIN, Robert A., KAUFMAN, Art, *Separation of Powers – Does It Still Work?*, Washington DC, AEI Press, 1986, 193 p.

GWYN, William B., *The Meaning of the Separation of Powers*, New Orleans, Tulane University, 1965, bibliogr., index, 159 p.

HARRIGER, Katy J (dir.), *Separation of Powers. Documents and Documentary*, Washington DC, CQ Press, 2003, index, 410 p.

HOWEN, William G., PEVEHOUSE, Jon C., *While Dangers Gather. Congressional Checks on Presidential War Powers*, Princeton, Princeton University Press, 2007, bibliogr., index, 333 p.

JONES, Charles O., *The Presidency in a Separated System*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2nd éd. 2005 (2000), index, 403 p.

JONES, Charles O., *Separate but Equal Branches. Congress and the Presidency*, Chatham, New Jersey, Chatham House Pub., 1995, index, 262 p.

KORN, Jessica, *The Power of Separation. American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1996, index, 178 p.

MANN, Thomas E. (dir.), *A Question of Balance. The President, the Congress and Foreign Policy*, Washington DC, Brookings Press, 1990, index, 265 p.

MILLER, Mark C., BARNES, Jeb (dir.), *Making Policy, Making Law. An Interbranch Perspective*, Washington DC, Georgetown University Press, 2004, bibliogr., index, 244 p.

POLSBY, Nelson W., *Congress and the Presidency*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall Inc., 1964, bibliogr., index, 120 p.

PYLE, Christopher H., PIOUS, Richard M., *The President, Congress, and the Constitution. Power and Legitimacy in American Politics*, New York, The Free Press, 1984, bibliogr., index, 433 p.

SUNDQUIST, James L., *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2nd éd. 2002 (éd. orig. 1981).

THURBER, James A. (dir.), *Rivals for Power. Presidential-Congressional Relations*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 5e éd. 2011 (1996), bibliogr., index, 370 p.

Les partis politiques et leurs évolutions

ABRAMOWITZ, Alan I., *The Disappearing Center. Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, New Haven, Yale University Press, 2010, index, 194 p.

ANNENBERG DEMOCRACY PROJECT, *A Republic Divided*, New York, Oxford University Press, 2007, index, 260 p.

BAUMER, Donald C., GOLD, Howard J., *Parties, Polarization, and Democracy in the United States*, Boulder, Paradigm Publishers, 2010, index, 242 p.

BREWER, Mark D., STONECASH, Jeffrey M., *Dynamics of American Political Parties*, New York, Cambridge University Press, 2009, bibliogr., index, 242 p.

COLEMAN, John J., « Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness », *American Political Science Review*, décembre 1999, vol. 93, no 4, p. 821-835.

EILPERIN, Juliet, *Fight Club Politics. How Partisanship is Poisoning the House of Representatives*, New York, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, index, 168 p.

FIORINA, Morris P., *et al.*, *Culture War? The Myth of a Polarized America*, New York, Pearson, 3e éd. 2011 (2005), index, 116 p.

FIORINA, Morris P., *Divided Government*, New York, MacMillan, 2nd éd. 1996 (1992), index, 184 p.

JONES, Charles O., *The Minority Party in Congress*, Boston, Little Brown & Co., 1970, index, 204 p.

LEE, Frances E., *Beyond Ideology. Politics, Principles, and Partisanship in the US Senate*, Chicago, Chicago University Press, 2009, bibliogr., index, 250 p.

LOWI, Theodore J., « President v. Congress: What the Two-Party duopoly Has Done to the American Separation of Powers », *Case Western Law Review*, 1996-97, vol. 47, nº 4, p. 1219-1236.

MCCARTY, Nolan M., POOLE, Keith T., ROSENTHAL, Howard, *Polarized America. The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge, Mass., MIT Press, 2006, bibliogr., index, 240 p.

MILKIS, Sidney M., *Political Parties and Constitutional Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999, index, 228 p.

MONROE, Nathan W., ROBERTS, Jason M., ROHDE, David W. (dir.), *Why Not Parties? Party Effects in the United States Senate*, Chicago, The University of Chicago Press, 2008, bibliogr., index, 286 p.

NIVOLA, Pietro S., BRADY, David W., *Red and Blue Nation? Consequences and Correction of America's Polarized Politics* (volume 2), Washington DC, Hoover & Brookings, 2008, index, 320 p.

NIVOLA, Pietro S., BRADY, David W., *Red and Blue Nation? Characteristics and Causes of America's Polarized Politics* (volume 1), Washington DC, Hoover & Brookings, 2006, index, 317 p.

SMITH, Steven S., *Party Influence in Congress*, New York, Cambridge University Press, 2007, bibliogr., index, 254 p.

STONECASH, Jeffrey M. (dir.), *New Directions in American Political Parties*, New York, Routledge, 2010, bibliogr., index, 293 p.

STRAUS, Jacob R. (dir.), *Party and Procedure in the United States Congress*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2012, index, 300 p.

Divers

ABERBACH, Joel D., PEELE, Gillian (dir.), *Crisis of Conservatism? The Republican Party, the Conservative Movement & American Politics After Bush*, New York, Oxford University Press, 2011, index, 403 p.

ABRAMSON, Paul R., ALDRICH, John H., ROHDE, David W., *Change and Continuity in the 2008 and 2010 Elections*, Washington DC, CQ Press, 2012, bibliogr., index, 483 p.

ACKERMAN, Bruce, *The Failure of the Founding Fathers. Jefferson, Marshall and the Rise of Presidential Democracy*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2005, index, 384 p.

ALEXANDRE-COLLIER, Agnès, VERGNIOLLE DE CHANTAL, François, *Leadership and Uncertainty Management in Politics*, Londres, Palgrave Macmillan, coll. « Palgrave Studies in Political Leadership Series », bibliogr., index, 284 p.

BALDWIN, Nicholas D.J. (dir.), *Executive Leadership and Legislative Assemblies*, New York, Routledge, 2006, index, 316 p.

BARANGER, Denis, RIALS, Stéphane, *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, coll. « Léviathan », 1999, index, 408 p.

BARRET, Greg, *Hatchet Jobs and Hardball: The Oxford Dictionary of American Political Slang*, Nw York, Oxford University Press, 2004, 302 p.

BAUMAN, Richard W., KAHANA, Tsvi (dir.), *The Least Examined Branch. The Role of Legislatures in the Constitutional State*, 2006, index, 596 p.

BESSETTE, Joseph M., *The Mild Voice of Reason. Deliberative Democracy and American National Government*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994, index, 289 p.

BILLIAS, George Athan, *American Constitutionalism Heard Round the World*, New York, New York University Press, 2009, index, 543 p.

BLACK, Earl, MERLE, Black, *Divided America. The Ferocious Power Struggle in American Politics*, New York, Simon & Schuster, 2007, index, 287 p.

BOUDON, Julien, *Le frein et la balance. Études de droit constitutionnel américain*, Paris, Mare & Martin, coll. « Droit & Science Politique », 2010, 401 p.

BURNHAM, Walter Dean, *Voting in American Elections*, Palo Alto, Academia Press, 2010, 466 p.

BURNS, James MacGregor, *The Deadlock of Democracy. Four-Party Politics in America*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, Inc., 1963, index, 388 p.

CAIN, Bruce, *Democracy More or Less. America's Political Reform Quandary*, New York, Cambridge University Press, 2014, bibliogr., index, 257 p.

CHEIBUB, Jose Antonio, *Presidentialism, Parlamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, bibliogr., index, 202 p.

CONNELLY JR., William F., *James Madison Rules America. The Constitutional Origins of Congressional Partisanship*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2010, bibliogr., index, 338 p.

DEHOUSSE, Renaud, *Représentation territoriale et représentation institutionnelle : réflexions sur la réforme du Sénat belge à la lumière des expériences étrangères*, Florence, Institut Européen, coll. « EUI Working Papers in Law » 1990, 39 p.

DEVINS, Neal, FISHER, Louis, *The Democratic Constitution*, New York, Oxford University Press, 2004, index, 303 p.

DUCHACEK, Ivo D., *The Territorial Dimension of Politics. Within, Among, and Across Nations*, Boulder, Westview Press, 1986, bibliogr., index, 328 p.

ELGIE, Robert, *Semi-Presidentialism. Subtypes and Democratic Performance*, Oxford, Oxford University Press, 2011, bibliogr., index, 206 p.

FISHER, Louis, DEVINS, Neal, *Political Dynamics of Constitutional Law*, West, Saint Paul, 2011, 328 p.

GOLDMAN, Sheldon, *Picking Federal Judges. Lower Court Selection from Roosevelt through Reagan*, New Haven, Yale University Press, 1999, bibliogr., index, 448 p.

GROSSBACK, Lawrence, PETERSON, David A.M., STIMSON, James A., *Mandate Politics*, New York, Cambridge University Press, 2nd éd. 2012 (2006), bibliogr., index, 208 p.

HAROLD, Stanley, NIEMI, Richard, *Vital Statistics on American Politics, 2009-2015*, Washington DC, CQ Press, 272 p.

HIGONNET, Patrice, *Sister Republics. The Origins of French and American Republicanism*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1988, bibliogr., index, 317 p.

HUMMEL, Jacky (dir.), *Les conflits constitutionnels. Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « L'univers des normes », 2010, 178 p.

KESLER, Charles R., *Saving the Revolution. The Federalist Papers and the American Revolution*, New York, The Free Press, 1987, index, 334 p.

KING, Anthony (dir.), *The New American Political System*, Washington DC, AEI Press, 1990, index, 348 p.

KORNBLUH, Mark Lawrence, *Why America Stopped Voting*, New York, New York University Press, 2000, bibliogr., index, 242 p.

KYVIG, David E., *Explicit and Authentic Acts. Amending the U.S. Constitution, 1776-1995*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, bibliogr., index, 604 p.

LOOMIS, Burdett, *The New American Politician: Ambition, Entrepreneurship, and the Changing Face of Political Life*, New York, Basic Books, 1988, bibliogr., index, 275 p.

MANSFIELD, Harvey C., *America's Constitutional Soul*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, index, 236 p.

MANUEL, Paul Christopher, CAMMISA, Anne Marie, *Checks and Balances? How a Parliamentary System Would Change American Politics*, Boulder, Westview Press, 1999, bibliogr., index, 226 p.

MARSHALL, Burke (dir.), *A Workable Government? The Constitution After 200 Years*, New York, W.W. Norton & Company, 1987, index, 262 p.

MÉNY, Yves (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, 285 p.

MICHAUT, Françoise, WOODLAND, Philippe, *L'équilibre et le changement des systèmes politiques. Sur deux crises significatives de la fin du XIXe siècle*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977, 225 p.

MOULIN, Richard, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, Librarie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1978, bibliogr., 389 p.

ORREN, Karen, SKOWRONEK, Stephen, *The Search for American Political Development*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, bibliogr., index, 233 p.

PEELE, Gillian, BAILEY, Christopher J., CAIN, Bruce, PETERS, B. Guy, *Developments of American Politics 6*, Londres, Palgrave MacMillan, 2010, bibliogr., index, 314 p.

POGUNTKE, Thomas, WEBB, Thomas (dir.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, index, 2005, 361 p.

POWELL, H. Jefferson, *A Community Built on Words. The Constitution in History and Politics*, Chicago, The University of Chicago Press, 2002, index, 251 p.

ROHR, John A., *Founding Republics in France and America. A Study in Constitutional Governance*, Lawrence, University Press of Kansas, 1995, index, 370 p.

ROUSELLIER, Nicolas, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France, XIX^e^-XXI^e^ siècles*, Paris, Gallimard, coll. « NRF Essais », 2015, index, 848 p.

SANFORD, Levinson, *Our Undemocratic Constitution*, New York, Oxford University Press, 2006, index, 231 p.

SCHLESINGER, Arthur M. Jr., *The Cycles of American History*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1986, index, 498 p.

SCHIER, Steven E., *By Invitation Only. The Rise of Exclusive Politics in the United States*, Pittsburgh, The University of Pittsburgh Press, 2000, bibliogr., index, 264 p.

SHAFER, Byron E., *The Two Majorities and the Puzzle of Modern American Politics*, 2003, bibliogr., index, 356 p.

SHAFER, Byron E., BADGER, Anthony J. (dir.), *Contesting Democracy. Substance & Structure in American Political History, 1775-2000*, Lawrence, Kansas University Press, 2001, bibliogr., 271 p.

SHKLAR, Judith N., *Redeeming American Political Thought*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, index, 209 p.

SORAUF, Frank J., *Money in American Elections*, Glenview, Illinois, Scott, Foresman and Co., 1988, index, 416 p.

SQUIRE, Peverill, HAMM, Keith E., *101 Chambers. Congress, State Legislatures, and the Future of Legislative Studies*, Columbus, Ohio State University Press, series « Parliaments & Legislatures », 2005, bibliogr., index, 209 p.

TOINET, Marie-France (dir.), *L'État en Amérique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1989, index, 337 p.

TOINET, Marie-France, *Le système politique des États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France, 1987, bibliogr., index, 629 p.

TSEBELIS, George, MONEY, Jeannette, *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, bibliogr., index, 250 p.

WATTENBERG, Martin P., *The Rise of Candidate-Centered Politics : Presidential Elections of the 1980s*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1991, bibliogr., index, 186 p.

WATTENBERG, Martin P., *Where Have All the Voters Gone?*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 2002, index, 200 p.

WEAVER, R. Kent, ROCKMAN, Bert A. (dir.), *Do Institutions Matter?*, Washington DC, Brookings Press, 1993, index, 498 p.

WHITTINGTON, Keith E., *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999, index, 303 p.

WILSON, Woodrow, *Constitutional Government in the United States*, New York, Columbia University Press, 1908, index, 236 p.

ZIEGLER, Katja, BARANGER, Denis, BRADLEY, Anthony W. (dir.), *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Portland, Oregon, Hart Publishing, 2007, index, 275 p.

Bases de données en ligne – sites de référence

Base de données législatives de la bibliothèque du Congrès : http://thomas.loc.gov/home/thomas.php

ProQuest : http://congressional.proquest.com/

Congressional Bills Project: http://congressionalbills.org/

GovTrack: https://www.govtrack.us/

Healthy Congress Index: http://bipartisanpolicy.org/congress/#working-days

Monkey Cage: http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/

Open Congress: https://www.opencongress.org/

Open Secrets: https://www.opensecrets.org/

Revue *Politique Américaine*: http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=revue&no=881

Rapports officiels du *Congressional Research Service*: https://www.fas.org/sgp/crs/

The Mischiefs of Faction: http://www.mischiefsoffaction.com/

Senate Historical Office: *http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/Senate_Historical_Office.htm*

U.S. Congress Votes Database: http://projects.washingtonpost.com/congress/114/

United States Elections Project: http://www.electproject.org/

Vital Statistics on Congress – disponible sur le site de la *Brookings Institution* : http://www.brookings.edu/research/reports/2013/07/vital-statistics-congress-mann-ornstein

Vote View: http://www.voteview.com/

INDEX DES NOMS ET DES NOTIONS

-A-

XVII[e] Amendement (1913) : 161-163, 168, 169, 295.

Adams, John : 45, 56, 60, 61, n40p.74, n47p.78, 166, 289, 340, 346, 365.
- Et la France, 29-30.
- Et l'abbé Mably, n5p.32.
- Et *Defence of the Constitutions*, 34, 38-39, 138-139.
- Et *Thoughts on Government*, 35, 38.
- Et veto présidentiel, n24p.99.
- Et aristocratie naturelle, 140.
- Président du Sénat, n31p.153.
- Et la représentation virtuelle, n31p.197.

Adams, Henry : 409.

Adams, John Quincy : 61, n48p.78.
- Et Friedrich von Gentz, 45.
- Représentant du Massachusetts, 79.
- Élection de 1824, 97.

Accord exécutif (*executive agreement*) : 377-378.
- James Monroe et, 95-96, 378.
- Et le *Bricker Amendment*, 373.
- Et la Cour suprême, 379.

American Commonwealth (*The*) (1888): voir Bryce, James.

Ancien régime et la révolution (*L'*) (1856) : voir Tocqueville, Alexis de.

Arendt, Hannah : 25, n26p.45.

Assemblées d'État (*State Legislatures*) : 34, 53, 56-57, 61, 65, n2p.138, 141, 142, 149, 153, 230, 289.
- Et la « doctrine des instructions », 154-155.
- Crise des élections sénatoriales, 161-162.
- Et le redécoupage électoral, 199-200, 202.

-B-

Bagehot, Walter : n50p.166.
- Et le pouvoir législatif, 54, 419.
- Et les institutions politiques américaines, 408.

Benton, Thomas H. : 288, 293.

Bicamérisme :
- Aristocratique, 37-38.
- Modérateur, 66, 133-135
- Sous le Directoire, 69.
- Et bicaméralisme, n1p.133.
- Et la polarisation, 136, 275, 277, 283.
- Égalitaire/inégalitaire, 138.
- Genèse aux États-Unis, 138-140.
- En crise (fin 19[e]), 161-164.

Et légitimité territoriale, 165-170.
Et commissions de Conciliation, 309.
Et *Chadha*, 342.

Blackstone (William) : 63, 166, n75p.369.

Blue Dog Democrats, 219-220.

Boehner, John : 178, 223, 326, 382, 388, 414.
Et *Leadership PAC*, 213.
Et *Task Force on Healthcare*, 214.
Leader, 220-221.
Élections comme *Speaker*, 222.

Bourbon Democrats : 81, 117, 121, 122, 123, 182.

Bryce, James : 102, 106, 409.
Sur Lincoln, 103.
Sur les partis politiques, n38p.106.
Sur le Sénat, 142.
Sur les élections annuelles, n21p.148.
Sur le patronage sénatorial, 160.
Sur l'opposition entre « grands » et « petits » États, 164.
Sur la réélection des membres du Congrès, 191.
Sur l'*impeachment*, 331.

Byrd, Robert : 285, 288.
Sur le *filibuster*, 302-303.
Sur la conciliation budgétaire (*reconciliation bill*), 322.
Byrd Rule, 323.

Burke, Edmund : 44, n31p.197.

Bush, G.H.W. : n84p.326, 387.

Bush, G.W. : 14, 16, 17, 223, 225, 230, 241, 243, 244, 245, 246, 260, 266, 306, n84p.326, 330, 340, 347-348, 349, 372, 381, 387-388, 406, 413, 415.
Nominations présidentielles, 352-354, 356, 359-360, 362.
Et OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*), 387-388.
Et *coattails*, 389.
Et *party-building*, 390-392.

-C-

Calhoun, John C. : 100, n44p.111.
Sur le Sénat, 157.
Et la « théorie contractuelle » (*compact theory*), 294.

Caucus: 76, 92, 95, 112, 180, 184-185, 189, 210, 212, 219, 221, 222, 223, n18p.234, 236, 253, 255-256, 275, n44p.306, 319, 326Origine du terme, n47p.78.
Congressional Caucus, 93.
King Caucus, 78, 95, 98.
Tea Party Caucus, 221.

Checks and balances: 19, 69, 75, 111, 128, 157, 179, 278, 281, n16p.293, 330, 333, 342, 368, 382, 384, 396, 406, n55p.407.
Et pouvoir législatif, 54, 67.
Définition et traduction, 63-64.
Et bicamérisme, 134, 141, 175, 277.
Et polarisation, 283, 329, 405.
Critiqués par anti-fédéralistes, 397.

Clay, Henry : 75, 82, 152, 181, 185, 291, 331, 409.
Élection comme *Speaker*, 79.

Élection présidentielle de 1824, n20p.97.
Et affrontement avec Jackson, 100.

Clinton, Bill : 16, 211, 219, 220, 225, 230, 243, 330, 335, 349, 354, 381, 385, 388.
Et *coattails*, 244, 392.
Impeachment, 260, 333, 336.
Nominations présidentielles, 359-360, 362.
Et traités, 374.
Et OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*), 387.

Clinton, Hillary : n13p.232, n38p.248, 348, 393.

Cloture: n47p.112, 270, 300, 307, 368.
Pour un débat réglementaire, n70p.264, n7p.289, 318.
Majorité, 271.
Nombre, 272.
Débat de 1917, 298, 317, 358.
Et élu-pivot, 306, 312.
Réforme, 315.
Et nominations présidentielles, 359-360.

[Presidential] Coattails (basques présidentielles): n79p.220, 243, 390, 392.

Cohabitation (*divided Congress* ou *divided government*) : n53p.82, 129, 133, 136, 178, 283, 284, 295, 304, n43p.305, 326, 336, 347, 349, 354, 378, 405, 385.
Premier exemple historique, n47p.78,
Entre délégations sénatoriales, 243.

Collège Électoral (*Electoral College*) : 62, 65, 67, 69, 75, n20p.97, 98, 115, 141, 145, 149, 165, 231, n15p.232, n32p.243, 355.

Commissions [du Congrès] ([*congressional*] *committees*) : 18, 5776, 78, 79, 82, 92, 128, 182, 188, 189, 190, 204, 214, 215, 216, 218, 219, 233, 234, 255, 262, 264, 275, 312, 338, 342-343, 395, 401, 411.
Standing Committee, 77.
Woodrow Wilson sur, 83-84, 184.
Commission du Règlement (*Rules Committee*), 181, 183, n10p.184, 185, 187, 215, n74p.217, 262.
Commission des Voies et Moyens (*Ways and Means*), 184, 185, 186.
Commission des Crédits (*Appropriations*), 184, 186, 256, 324.
Sous-Commissions (*Subcommittees*), 184, 185.
Commission plénière (*Committee of the Whole*), 217, 218, 219.
Commission des Affaires Étrangères (*Foreign Affairs Committee*), n61p.258, 354, 366, 367, 373, 374, 375.
Commission Judiciaire (*Judiciary Committee*), 261, n67p.262, n9p.333, n29p.347, 349, 358, 361, 362.
Commission de conciliation (*Conference Committee*), 308-310, 311.
Enquêtes par, 344-348, voir *investigative [power]*, voir *oversight*.

Conditional Party Government (parti de gouvernement sous condition): 180, 222, 226.

Congressional Government (1885): voir Wilson, Woodrow.

Constitutional Government (1908): voir Wilson, Woodrow.

Conservative coalition: 117, 182.

Contrat avec l'Amérique (*Contract with America*) : voir Gingrich, Newt.

Convention de Philadelphie : 36, 56, 58, 61, n12p.90, 147, 152, 154, 295.
Sur le Sénat, 19, 66-67,92, 141, 150, n33p.157, 163-164 165.
Sur les *checks and balances*, 64, 69.
Sur le *Speaker*, 79.
Sur le règlement des chambres, n5p.288.
Sur les nominations présidentielles, 350.
Sur la ratification des traités, 364-365.

Congressional Budget Office (CBO): 18.

Constitutional Option: voir *nuclear option*.

Corwin, Edward : 106, 364.

Courtoisie sénatoriale (*senatorial courtesy*) : 357.

-D-

Daschle, Tom : 245, n63p.260, 354.

De la démocratie en Amérique (1835 & 1840) : voir Tocqueville, Alexis.

Décret (*executive order*) : 95, 103, 122, 123, 341, 377, 381, 386, 388.

Délégation législative : 74, n6p.89, n58p.118, 123, n19p.339.

Dépouilles (système des) (*spoils system*) : 104-105, 119, 159, 351.

Do-Nothing Congress: 178, 211.

Dynastie de Virginie (*Virginia Dynasty*) : n40p.74, 78, 96-97.

-E-

Earmarks (fléchage budgétaire): 204-205, 312, 313, 322.

EOP (*Executive Office of the President*): 120-123, 385-386, 388.

Eisenhower, Dwight : 76, n15p.93, n55p.116, 346-347, 371.
Et le *Plum Book*, n40p.352.
Et le *Bricker Amendment*, 373.

-F-

Fenno, Richard F. Jr. : n17p.189, 249, n68p.263, n80p.325.
Sur bicamérisme, 163.
Sur les objectifs électoraux, 195, n52p.205, 211, 233, 376.
Paradoxe de, n4p.282, 394.

Fédéraliste, Le (*Federalist Papers*) (1788) : n5p.55, 68, 395.
#48, 19.
#14, 45, n27p.46.
#10, 48, n3p.287, n18p.294.
#65, 62.
#47, n30p.66, 147.
#51, 73, n3p.287, n18p.294, 397.
#70, 87, 108, n42p.109, 415.
#77, 90, 331, 350.

#62 & 63, 144, 147, 149, 313.
#39, 145.
#58, 286-287, 369.
#22, 287.
#65 & 66, 334, 350, 357, 404, 414.
#76, 350.

Filibuster (flibuste): 20, 21, n48p.112, 129, 133, n49p.165, n57p.170, 171, 172, 173, n10p.184, 218, 229, 266, 267, 270, 271, 272, 273, 286, n7p.289, 296, 303, 307, 311, 314, 368, 379, 411, 417, 418.
Et débat procédural, 263, n70p.264.
Règle 19, n87p.270.
Premier exemple historique, 291.
Précédent de 1806, 292.
Et les sessions courtes, 297.
Charles Dawes sur, 299.
De 1957, 300.
Et la thèse de l'innocuité (*little harm thesis*), 301-302, 304-305.
Réforme, 315-320.
Contournement du, 321-327.
Et nominations, 359-361.
De 1908, 399.
De 1935, 400.

Fiscal cliff (falaise fiscale): 178, 222, 326.

Framers: voir Pères Fondateurs.

Frist, Bill : 260, 269, 316, 321, n23p.391.

Gingrich, Newt : 178, 260, 283, 333, 414.
Et victoire de 1994, 187-189.
Speaker, 212-213, 220, 222-223.
Et *task force*, 214.
Et réprimande de 1997, 214.

-G-

Government shutdown (fermeture de l'Etat fédéral): 178, 326.

Gridlock (blocage): 171.

-H-

Hamilton, Alexander : 14, n27p.45, 139, 141, 144, n12p.291, 409.
Sur l'adoption de la Constitution, 52.
Sur les institutions électives, 62, 404.
Et le débat bancaire de 1791, 65-66, 94.
Secrétaire du Trésor, 77, 78, 91, 154.
Sur l'énergie exécutive, n1p.87, 108, 415.
Sur les confirmations sénatoriales, 90, 331, 350, 357.
Sur les procédures minoritaires, 287.
Sur l'*impeachment*, 334-335.
Sur les traités, 364-365.
Pacificus, n86p.372.

Hastert, Dennis :
Et *Leadership PAC*, 213.
Et *Task Force on Terror*, 214
Hastert Rule, 214.

Hofstadter, Richard : n24p.63, n28p.396.

Hold (suspension): 172, 266, 267, 270, 271, 273, 304, 318.
Et *Honest Leadership Act* de 2007, n75p.266, 316.

-I-

Impeachment: 14, 17, 59, 6777, 133, n19p.146, 177, 329, 330, 348, 350, 411, 417.
Contre Andrew Johnson (1868), 80, 331-333
Contre Bill Clinton (1999), 244, 260, 333-336.
Contre Nixon (1974), 345.

Impoundment: 102, 272, 322, n79p.324, n15p.338, 341, 372.

Investigative [power] (pouvoir d'enquête): 18, 344, 345.

-J-

Jackson, Andrew : 27, 75-76, 79, 80, 81, 85, 87, 102, 103, n36p.105, 107, 108, 110, 116, 292, 330, 336, 357, 381, 384, 409, 414.
Leadership présidentiel, 98-101.
Et Henry Clay, 100
Et système des dépouilles, 104-105.
Et *kitchen cabinet*, 118, 119, 121.
Et conflit bancaire, 331, 332, 346.

Jefferson, Thomas : n27p.46, n30p.66, n32p.68, 81, 95, 96, n33p.104, n35p.105, n44p.111, 118, 143, 144, 150, 151, n31p.153, n12p.291, 365, 381.
À Paris, 33, n15p.38, 60.
Leader des Républicains, 35, 42, 43, 44, 78, 91.
Secrétaire d'Etat, 65.
Président, 75, 77, 93-94.
Usage du veto, n24p.99.
Manuel parlementaire, n8p.289.

Johnson, Andrew : 73, n49p.79, 80, n13p.91, 104, n39p.159, 331, 332-333, 335.

-K-

King Andrew: voir Jackson, Andrew.

-L-

Legislative Reorganization Act:
De 1946, 18, 21, 128, n69p.215, 338.
De 1970, 183.

Lincoln, Abraham : 79, 80, 85, 104, n37p.105, 107, n35p.158, n39p.159, n22p.191, 330, n7p.332.
Leadership présidentiel, 101-103.
Émancipation, 124.
Débats avec Stephen Douglas, 162.

La Follette, Robert M. Sr. : 297, n72p.367, 399.

La Follette, Robert M., Jr. : 338.

Linz, Juan : 15.

Long, Huey : 400.

Lott, Trent : 258, 260, 269, n78p.323, n91p.375, n23p.391.

Lowi, Theodore : 16, 103, 128, 311, 340, n15p.389, n27p.395.

-M-

Madison, James : 45, n44p.111.
Et *vortex* législatif, 19, 68.

Sur le grand conseil constitutionnel, n30p.66.
Présidence, 75, 79, 95, 361.
Précédent de mai 1789, 90-91, 154.
Et Sénat, 141, 143, 144, 147-150.
Sur représentation, 142, 144, 164, 313.
Et gouvernement mixte, 145.
Mandat présidentiel (*presidential mandate*) : 116, n18p.389, 413.

Matthews, Donald : n9p.142, n34p.157, 398, 400, 401, 402.

McConnell, Mitch : 235, 260, 314, 316, 319, 320, 356.

Majority Leader (*House*): 195, n46p.202, 246.

Majority Leader (*Senate*): n48p.112, n59p.171, 173, 209, 212, 234, 250, 252, 254, 255-261, n66p.262, n69p.263, 264-272, 283, n1p.285, 307, 308, 316, 318, 319, 321, n78p.323, 351, 354, 358, 374, n91p.375, n23p.391.

Minority Leader (*Senate*): 187, 212, 229, 234, 235, 245, 255, 260, 265, 314, 316, 356, n54p.359.

Montesquieu (Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de) : 25, 36, n19p.40, 55, 63, 139, 166.

Moynihan, Daniel P. : 19, 168

-N-

Neustadt, Richard : 17, 64, 257, 351, 409.

New Democrats: 219-220.

Nuclear Option: 260, 316-317.
Réforme de 2013, 319, 363.

-O-

O'Neill, Tip : 135, 186, 188, 196, 212, 249.

Obama, Barack : 16, 81, 116, 129, 133, 135, 136, 211, 214, 220, 221, 223, 225, 230, 234, 243, n. 36 245, 246, 282, n41p.303, 314, 330, 348, 357, n71p.367, 375, 381, 388, 413, 414, 417.
Et la réforme de l'assurance maladie, 17, 254, 266, 307-308, 389.
Au Sénat, 248.
Et 111e Congrès, 177, 304, 305, 405.
Et difficultés budgétaires, 178, 325.
Et nominations, 349, 351, 352, 353-354, 355-356, 360.
Et *coattails*, 390.
Et *party-building*, 393.

Obstruction legislative : voir *filibuster*, *gridlock*, *hold*.

OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*): 387.

OMB (*Office of Management and Budget*): 385, n. 11 386.

Oversight [power] (pouvoir de surveillance): 18, 128, 219, 327, 329, 336, 337, 338, 348.

-P-

PAC (*Political Action Committee*): 213, n58p.257.

Party-building (consolidation partisane): 108, 388, 390-391, 392, 393.

Paul, Rand : n26p.194, 234, n38p.248, 266.

Pelosi, Nancy : 177, 212, n75p.218, 219, 220, 283, 305, 414.
Et *Leadership PAC*, 213.
Et *Task-Force*, 214.

Pères Fondateurs (*Founding Fathers*) : 57, 61, n18p.96, 134, 153, 154, 175, 277, 295, 409, 410.
Et républicanisme, 62, 147.
Et anti-fédéralistes, 67, 397.
Et Sénat, 286.

Polarisation : 42, 113, 127, 137, 161, 174, 179, 225, 230, 295, 300, 305, 307, 327, 358, 383.
Et bicamérisme, 135, 175, 276-277.
Et *checks and balances*, 136, 281, 282-283, 329, 404-405.
Et discipline partisane, 180, 223-224.
Au Sénat, 226-227, 253, 254, 261, 262, 314-315.
Et nominations, 353, 359.

Polsby, Nelson : 13, 19, 77, n58p.208, n23p.296.

Présidentialisme : 11, 15, 27, 88, 127, 374.

Primaires (Élections) : 108, 161, 194-196, 208, 211, 221, 223, 226, 233, 241, 254, 259

Privilège de l'Exécutif (*executive privilege*) : 93, 346, 372.

Publius: voir Hamilton, Alexander; Jay, John ; Madison, James.

-R-

Reagan, Ronald : 16, 21, 135, 186, 187, 247, 259, 260, n. 84 326, 330, 347, 353, 363, 372, 374, 375, 381, 385, 386, n16p.389, 392, 406.
Et l'OIRA (*Office of Information and Regulatory Affairs*), 387.
Et *party-building*, 390.

Recess Appointment (nomination hors-session): 355-356.

Reconciliation (conciliation budgétaire): n83p.268, 308, 322.

Reid, Harry : 234, 238, 252, 261, 270, 310.
Et réforme de l'assurance-maladie: 254, 307-308.
Et réforme du *filibuster*, 316-320.

République sœur : 25, 27, 28, 29, 49, 52.

[Congressional] Resolutions: 101, n29p.101-102, n26p.297, 365, 371.
Budgétaire (*budget*), n79p.324, 325.
Censure, 100.
Commune (*joint*), n82p.325, n20p.341, 343, 379.
Concurrente (*concurrent*), 322, 325, 339, 341.
Simple (*simple*), n75p.266, 315, 316, 334, 339, 340-342.
War Powers, 371.

RINOs (*Republicans In Name Only*): 221.

Roosevelt, Franklin D. (FDR) : n52p.82, 85, 87, 108, 109, 116, n56p.257, 361, 378, 383, 385, 389, 394, 414.
Et la coalition conservatrice, 117.
Et l'institution présidentielle, 118, 119-122, 127-128, 384.
Et décisions administratives, 122-125.
Et *party-building*, 390.
Et *overreach*, 406.

Roosevelt, Theodore : 85, 87, 107, 109, 110, 119, n41p.160, n75p.369, 378, 399, 414.
Steward of the people, 113-116.

Rosanvallon, Pierre : 11, 46, n29p.47, n31p.48, n14 et 15p.60.

Ryan, Paul : 222.
Et *Leadership PAC*, 213.

-S-

Sanders, Bernie (Bernard) : 242, 246, n38p.248, 266.

Seniority Rule (règle de l'ancienneté): 117, 182, 255, n51p.309, 401.

Schlesinger, Arthur M. : 14, 16, n28p.101, 109, 372, 382, 416.
Et définition de la Présidence impériale, 370.

Siéyès : 117, 330, 382.
Et les constitutions anglaise et américaines, 37-38.
Sous le Directoire, 69.
Et Bonaparte, 71.

Signing Statement (déclaration de signature): 381.

Speaker: 75, n45p.77, 79, 177, 178, 181, 185, 196, 249, 257, 262, n72p.265, 267, 283, 296, 305, 333, 382.
Reconstruction de la fonction, 185-189.
Et discipline partisane, 209-222.

Sunset provision (clause temporaire): 340.

-T-

Tea Party: 194, 196, 221, 223, 237, 238, 242, 308, 325.

Thurmond, Strom : 260, 300.
Thurmond Rule, n54p.359.

Tocqueville, Alexis de : 42, n24p.43, 96, 97.
Sur l'État en France, 25-26.
Sur le pouvoir législatif, 53.
Sur la Présidence, 74, 75, 104, 330.
Sur le Sénat, 158.
Sur le *township*, 197.
Sur le veto présidentiel, 384.

Toinet, Marie-France : 22, n19p.62, 89, n4p.383.

Truman, Harry S. : 16, 128, 178, 211, 247, 330, 374.

-U-

Unanimous Consent Agreement (UCA): 173, n66p.262, 265, 268, 269, 270, 272, 273, 358.

Unified Government (alignement partisan): 177, 283, 336.

U.S. Senators and their World (1960): voir Matthews, Donald.

-V-

Veto législatif : n75p.322, 340, 341-343, 348.

Veto présidentiel : 13, 17, 64, 67, 76, n61p.85, n24p.99, 102, 114, 129, 147, 148, 283, 294, 332, 371, 381, 384, 418.

-W-

Watergate: 93, 127, n64p.174, 184, 187, 281, n54p.310, n9p.333, 340, 344, 347, 348, 372, 406, 408.

Wilson, James : 19, n30p.66, 108, n42p.109, 143, 145, n45p.163.

Wilson, Woodrow : n30p.66, n38p.73, n51p.80, 85, 87, 93, 107, 109, n51p.255.
Et *congressional government*, 51, 74, 83, 181, 182, 216, 335.
Et *committee government*, 184.
Et Leadership, 110-112, 117.