

## A Washington, le Congrès gouverne, le Président administre

Par [Jacques Mistral](#), Directeur des études économiques à l'Ifr  
16/10/2007

On présente souvent, en France, le "régime présidentiel" comme une sorte de réorganisation des rôles à la tête de l'exécutif: il s'agirait en quelque sorte d'introduire un "exécutif rationalisé", après le célèbre "parlementarisme rationalisé" voulu par De Gaulle.

En fait, lorsqu'on examine ce qu'est un "vrai" régime présidentiel, c'est à dire lorsqu'on se tourne vers les Etats Unis, on observe une réalité très différente: à Washington, en simplifiant un peu, le Congrès gouverne, le Président administre.

La Présidence américaine est parfois présentée comme une présidence "impériale". Un adjectif qui vient facilement à l'esprit en voyant, par exemple, le rôle de George W. Bush dans la conduite de la guerre qui a marqué ses deux mandats. Elle est, à juste titre, associée à la charge de "commander in chief" du Président des Etats-Unis. Ce titre, couramment utilisé dans la conversation ou les médias, traduit sa première responsabilité, celle d'assurer la sécurité de ses concitoyens. George W Bush en veste d'aviateur sur le pont d'envol d'un porte-avions, George W Bush en *battle dress* visitant ses troupes en Irak, ce sont des images qui ne trompent pas: le Président des Etats Unis est bien l'homme le plus puissant de la planète. Mais ce qui frappe ainsi le regard, c'est peut-être davantage la puissance de l'Amérique que les pouvoirs du Président, tels qu'ils résultent de l'équilibre des institutions.

La Constitution des Etats-Unis a en effet pour premier objectif de partager les responsabilités entre les trois branches du pouvoir fédéral: le Congrès, établi par l'article premier -ce qui n'est pas un hasard- le Président et la Cour suprême. Cette construction, sans précédent historique, traduit comme on le sait un équilibre subtil de [checks and balances](#). Les "pères fondateurs", inspirés par la méfiance à l'égard des régimes monarchiques européens, ont eu pour premier souci que ce partage n'aboutisse pas à une concentration excessive des pouvoirs dans les mains d'un seul.

Surprise, donc, puisque le socle du "régime présidentiel", ce pourrait bien être l'élévation du Congrès: celui-ci n'est pas un organe de contrôle parlementaire, il est "faiseur des lois" (les membres du Congrès sont bien appelés "lawmakers" à la différence des "législateurs" français). Le Congrès n'est pas seulement protecteur ou gardien de la volonté populaire, il en est l'organisateur direct.

Il en résulte un partage des pouvoirs très éloigné de ce que l'on imagine souvent caché derrière le terme de "régime présidentiel"; voyons en quelques effets dans les domaines économiques ou sociaux.

### **Les cordons de la bourse: au Congrès**

Le ressort fondamental de tout gouvernement, c'est le budget. Où est le pouvoir budgétaire aux Etats Unis?

Sans la moindre ambiguïté dans les mains du Congrès et, plus précisément, de la Chambre des Représentants (l' équivalent de notre Assemblée Nationale). La procédure budgétaire est très particulière – et surprenante pour quiconque connaît les pouvoirs du Ministre des Finances et de sa Direction du Budget en France.

Le démarrage, certes, est assez similaire puisque c' est le Président qui adresse à la Chambre le premier projet. Mais, dès le lendemain tout change puisqu' il n' y a pas de Ministre des finances venant devant la Chambre défendre ce projet (on voit bien que l' on n' est pas en régime parlementaire de "contrôle" de l' exécutif). Il n' y a d' ailleurs pas de Ministre des finances et le membre du cabinet présidentiel qui en tient lieu, le Secrétaire au Trésor, n' a rien à voir avec le budget proprement dit.

Seconde surprise, dès le document reçu, il est mis en charpie par les commissions de la Chambre qui réécrivent leur propre projet, se bornant à rejoindre les vœux du Président lorsque celui-ci exerce un pouvoir d' influence suffisant sur les membres des différentes commissions.

Troisième surprise, une fois ce projet élaboré par la Chambre, les vraies négociations commencent avec... la seconde chambre, le Sénat. Après un nombre – qui peut être important-, d' aller-retours entre les deux branches du Congrès, le document, adopté par les deux chambres, est adressé au Président auquel s' offre alors un choix simple, signer ou bien émettre un veto et remettre la Chambre à son ouvrage.

Il va de soi que pour mener à bien la construction de ce budget, c' est le Congrès qui détient l' outil administratif approprié, appelé *Congressional Budget Office* dont le patron est bien l' équivalent de notre directeur du budget. Tournant alors le regard vers la définition et la conduite des politiques publiques, on constate à nouveau que l' acteur principal est souvent le Congrès. Cette formulation peut heurter la vision que nous avons d' un Président Clinton, incarnant une sorte de quintessence flamboyante du pouvoir exécutif, ou d' un Président Bush imposant ses vues sur le programme de baisse des impôts.

Mais ces images sont trompeuses. Le Président Clinton, par exemple, avait séduit bien des européens en s' engageant pour le succès du protocole de Kyoto. A cela près que le Sénat, mesurant le danger, avait pris les devants en votant de manière préventive une loi déniait tout effet à la signature éventuelle de celui qui n' est que chef de l' Administration...

D' où le Congrès tire-t-il son pouvoir opérationnel, disons son pouvoir de gouverner puisque c' est le terme employé à propos du partage des tâches entre la Maison Blanche et la Colline (à titre d' exemple, l' équivalent de ce que nous appelons cohabitation se dit "divided government")? Tout simplement de ce que c' est lui, pas le pouvoir exécutif, qui décide des programmes, de la création des agences chargées de les mettre en œuvre et de leur financement, de ce qu' il consent, au Sénat, à la nomination de leur dirigeant et procède finalement à leur évaluation permanente au fil d' innombrables hearings.

Prenons pour exemple les structures créées il y a plusieurs décennies par le Congrès pour encourager le financement du logement, Fannie Mae et Freddy Mac. Ces agences, que l' on pourrait, à certains égards, comparer à notre Caisse des dépôts, rapportent aux commissions compétentes de la Chambre et du Sénat beaucoup plus qu' à l' un des membres du cabinet.

D' ailleurs, lorsque le Trésor US a cherché à exercer une surveillance plus directe sur leurs opérations, il a dû négocier pied à pied, pendant plusieurs années, pour n' obtenir finalement qu' une satisfaction partielle: ce sont les élus qui tranchent et le financement du logement est un sujet sensible pour l' électeur! Quant aux lois qui ont suivi les scandales financiers du début de la décennie, chacun sait qu' elles sont entrées dans l' histoire sous le nom de Sarbanes-Oxley, du nom des deux présidents des commissions du Sénat et de la Chambre; personne n' a plus la première idée du nom du Secrétaire au Trésor de l' époque et le rôle de l' Administration dans la préparation de ce texte fut au demeurant minimal: ce n' est plus seulement la Direction du Budget mais celle du

Trésor qu' il faut voir ainsi à l' œuvre auprès des commissions parlementaires.

Quelles réflexions retenir de cette brève excursion outre-atlantique, où l' on trouve si souvent une inspiration féconde et rafraîchissante par rapport aux traditions et rigidités françaises? Il est bien connu qu' il n' y a pas de chef d' Etat dans le monde occidental disposant d' un pouvoir plus étendu que le Président de la cinquième République. Partant de là, il est important de bien saisir la réalité de ce qu' est le "régime présidentiel": ce n' est pas une concentration encore accrue du pouvoir exécutif, c' est l' inverse; c' est un régime qui organise un équilibre des pouvoirs dans lequel chacun des trois pôles exerce un réel contrôle sur les deux autres. Mais ne nous leurrions pas, cet équilibre est organisé autour de la représentation élue, article 1 de la Constitution oblige. Son article 8 décrit d' ailleurs de manière détaillée l'ampleur des pouvoirs que détient et qu' exerce le Congrès, ce que peut résumer son premier alinéa:

"the Congress shall have the power to lay and collect taxes and to provide for the common defense and general welfare of the Unites States..."

Rien de semblable à propos du Président des Etats-Unis, dont l' énoncé des pouvoirs commence certes par celui de Commandant en chef avant de prévoir, dans toute autre matière, un encadrement sévère: il doit agir avec "l' avis et le consentement" au Sénat. Le Président dirige une Administration chargée non pas de conduire la politique du pays mais de mettre en œuvre les lois votées par le Congrès:

"the President shall take care that the laws be faithfully executed".

La France est elle prête pour un tel renversement copernicien? Ce n' est pas l' objet de cet article de trancher pareille question. En revanche, on peut s' inspirer d' un théorème bien connu des économistes, celui dit du "second best": si toutes les conditions ne sont pas réunies pour atteindre un optimum, alors il est à craindre que le fait de satisfaire l' une ou l' autre des conditions de cet optimum ne rapproche pas de cet optimum, au contraire. Ici, en matière constitutionnelle, et à défaut de transférer au Parlement les pouvoirs immenses dont dispose le Congrès à Washington, il est possible que l' adoption de telle ou telle mesure "rationalisant" le pouvoir exécutif ne nous rapproche pas de l' optimum, mais nous en éloigne.