

États-Unis

Des institutions enlisées

À l'été 2011, la tension monte à Washington : le Congrès acceptera-t-il de voter une augmentation du plafond de la dette du pays ? Le gouvernement fédéral sera-t-il obligé de faire défaut à ses créanciers ? Vu d'Europe, le Congrès semble jouer un rôle redoutable dans le système institutionnel des États-Unis. Or certaines dérives dans l'exercice de ses prérogatives inquiètent les politologues. Les blocages et le manque de dialogue entre les pouvoirs ne sont-ils pas dangereux pour la première puissance mondiale ? Des évolutions sont-elles possibles ?

Un gouvernement faible par principe

Descendants de groupes religieux ayant fui les persécutions en Europe et tout juste libérés du colonisateur britannique, les premiers Américains avaient la hantise du despotisme quelle qu'en soit la source. Ils ont donc mis en place des institutions politiques respectant avant tout la liberté individuelle, dans lesquelles aucune *faction* (c'est-à-dire un groupe d'intérêts particuliers) ne pouvait prendre d'ascendant durable sur les autres. La philosophie politique qui préside à l'adoption de la Constitution de 1787 est celle du gouvernement limité et de l'équilibre des pouvoirs.

La Constitution américaine, texte juridique en provenance directe du siècle des Lumières, est un parfait exemple de régime présidentiel fondé sur une séparation stricte

des pouvoirs. En cas de désaccord entre le législatif et l'exécutif, il n'y a pas – à l'inverse des régimes parlementaires – de possibilité d'interrompre le mandat des uns ou des autres pour recourir à des élections anticipées. En revanche, il existe un certain nombre de moyens de neutralisation réciproque entre les pouvoirs. C'est la doctrine des *checks and balances*, corollaire de la séparation des pouvoirs.

Le président possède, par exemple, un droit de veto sur les textes législatifs. En contrepartie, le Sénat peut s'opposer aux nominations relevant de l'exécutif ainsi qu'aux traités internationaux négociés par l'Administration. Les *checks and balances* permettent d'entraver l'action des différents pouvoirs ; mais ils n'obligent pas au compromis, ni au recours aux électeurs. Suivant le contexte politique, une situation de blocage peut s'installer et perdurer jusqu'aux élections suivantes – qui suivent un cycle assez court : deux ans pour les représentants, quatre ans pour la présidence.

Une grande majorité d'historiens et de juristes américains estiment que le choix d'un régime dans lequel les institutions peuvent s'immobiliser les unes les autres en cas de désaccord politique correspond à une volonté délibérée d'instaurer un gouvernement faible, mieux à même, selon les Pères fondateurs, de respecter la liberté des citoyens¹.

1. Cette thèse est cependant discutée ; voir S. A. Binder, *Stalemate, Causes, and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2003.

Des dysfonctionnements visibles du côté du Congrès

Le Congrès, auquel la Constitution consacre son premier article, exerce des pouvoirs essentiels. Le nombre de *staffers* employés le prouve : chaque représentant dispose en moyenne de 15 assistants personnels et chaque sénateur de 35 ; les commissions parlementaires de la Chambre des représentants occupent 68 assistants et celles du Sénat 46 (Bullock et Pontius, 2003). Cela permet aux élus d'étudier les projets de loi et de budget sur le fond avant de mener une critique en règle des politiques de l'Administration. Les commissions de la Chambre et du Sénat relatives aux forces armées sont, par exemple, connues pour jouer un rôle écrasant dans les décisions programmatiques du Pentagone.

Dans le cadre de l'équilibre des pouvoirs, le rôle critique du Congrès est tout à fait bienvenu. Néanmoins, il devient problématique lorsque l'argent des intérêts privés pèse trop lourdement dans le jeu démocratique, ou lorsque les élus du parti minoritaire exercent un pouvoir manifestement trop important.

LE FINANCEMENT DES CAMPAGNES

Le coût et la fréquence des campagnes électorales ont rendu les politiciens américains de plus en plus dépendants de leurs sources de financement. La présence des groupes d'intérêts et des lobbies dans la vie politique de Washington rappelle le jeu des factions dénoncé en 1787 et fait peser des soupçons de corruption sur l'ensemble du corps politique.

Les campagnes électorales sont pourtant encadrées par un arsenal juridique très

développé. Une première loi datant de 1972 oblige les candidats à dévoiler la liste de leurs contributeurs et leurs comptes de campagne. Une Commission électorale fédérale est créée en 1974, au moment où sont limitées les contributions pour des candidats et des élections précis (*hard money*). La loi bipartite McCain-Feingold de 2002 revoit les limites de contribution fixées en 1974 et régule les contributions versées aux partis politiques en dehors d'une élection précise (*soft money*).

En janvier 2011, toutefois, la Cour suprême a rendu une décision qui autorise le financement sans aucune limite par les entreprises privées de messages télévisés indépendants lors des campagnes électorales (*Citizens United v. Federal Election Commission*, 21 janvier 2010). Ce jugement, appuyé sur le principe de liberté d'expression inscrit dans le premier amendement à la Constitution, a été très critiqué. L'élection de 2012 sera l'occasion d'observer les effets, à priori inquiétants, de cette décision.

LE POUVOIR DES SÉNATEURS

Le *filibustering* désigne un ensemble de techniques d'obstruction parlementaire qui d'une part accordent l'équivalent d'un droit de veto personnel aux sénateurs et d'autre part donnent le pouvoir à la minorité politique au Sénat.

Le *filibustering* est pratiqué au Sénat depuis les années 1830 : les sénateurs qui s'opposent à l'adoption d'une loi peuvent discuter le texte et déposer des amendements sans limite de temps, rendant impossible le passage au vote². Or,

2. Seules certaines questions budgétaires, soumises aux procédures de *reconciliation*, échappent à ces manœuvres.

depuis quelques années, la procédure peut rester virtuelle : il suffit qu'un sénateur déclare entamer la procédure, voire qu'il menace simplement de le faire (c'est ce qu'on appelle le *hold*), pour interrompre le processus législatif. Il peut donc, sans occuper réellement le micro, bloquer la nomination de hauts responsables de l'Administration ou le vote d'une loi. Avant une réforme de procédure de janvier 2011, le *hold* pouvait même être anonyme – le sénateur ne courait alors aucun risque politique en engageant cette manœuvre.

La dérive a commencé sous George W. Bush, lorsque les sénateurs démocrates se sont systématiquement opposés à la nomination de juges fédéraux par l'Administration. Elle s'est aggravée en 2009, à l'occasion du débat sur la réforme de santé. Le record a été franchi cette année-là avec plus de 100 procédures de *hold* ou de *filibustering* (Herszenhorn et Hulse, 2009).

Il est possible de mettre fin au *filibustering* par un vote de *cloture* à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, soit 60 sénateurs sur 100. La clôture est donc régulièrement invoquée et il est désormais largement admis que la majorité au Sénat commence à 60 sénateurs. Une minorité de 40 sénateurs peut ainsi efficacement bloquer un projet de réforme ou de nomination.

Le *hold* confère à chaque sénateur un pouvoir considérable. Le parti minoritaire, pour sa part, se retrouve grâce à la majorité qualifiée requise pour la clôture en position décisive sur la plupart des votes importants. Malgré la prise de conscience générale du problème, il est donc difficilement imaginable que les sénateurs

acceptent de supprimer la procédure du *filibustering* (Tomasky, 2010).

Néanmoins, la présidence n'a pas dit son dernier mot.

Le vrai danger du côté de la présidence ?

Les constitutionalistes voient dans l'histoire des États-Unis depuis la première moitié du *xx*^e siècle un accroissement continu des pouvoirs présidentiels. Les présidents exercent notamment un rôle croissant en matière législative, en initiant le programme législatif lors de leur discours sur l'état de l'Union, en influant sur les membres du Congrès lors des débats, puis en contrôlant l'application effective des lois. Ils ont par ailleurs gagné une certaine liberté de manœuvre en matière de politique étrangère avec la capacité d'adopter des accords internationaux, les *Executive Agreements*, sans en référer au Sénat.

Dans un ouvrage de 2010, le juriste Bruce Ackermann détaille les traits les plus récents de cette évolution qu'il qualifie de très dangereuse. Depuis les années 1970, la Maison-Blanche rassemble une équipe toujours plus vaste de « superloyalistes », qui chapeaute une bureaucratie de plus en plus puissante dans les ministères (*departments*). La hiérarchie militaire est également de plus en plus inféodée au président en place. Tout ceci permet à ce dernier d'exercer des pouvoirs accrus, à la constitutionalité parfois incertaine. Trois cas d'abus de pouvoir manifeste de la part de l'exécutif ont eu lieu dans les décennies passées : le scandale du *Watergate* sous Nixon, l'affaire Iran-Contra sous Reagan et enfin les violations des Droits

de l'homme couvertes par l'Administration Bush dans le contexte de la « guerre contre la terreur ».

Si Nixon a démissionné à la suite du *Watergate*, l'équipe Bush n'a reçu aucune sanction après les affaires d'Abou Ghraib et de Guantanamo : B. Ackerman déplore cette passivité croissante du système, qui tient peut-être à l'influence toujours plus importante de deux entités juridiques au sein de la Maison-Blanche. L'Office of Legal Counsel (créé en 1934) et le White House Counsel (1943) justifient systématiquement l'accroissement des pouvoirs présidentiels dans des notes d'autant plus convaincantes qu'elles ressemblent formellement aux conclusions de la Cour suprême.

Cette évolution s'appuie enfin sur une communication politique de plus en plus formatée et simpliste édictée par des consultants sur la base de sondages. Le système des primaires modernes, qui démet partiellement l'appareil des partis, permet en outre aux candidats à la présidence de court-circuiter les garde-fous traditionnels pour s'adresser directement aux électeurs – cette possibilité étant fortement accrue avec l'usage de l'Internet.

Dans les années à venir, un candidat charismatique n'aurait donc aucun mal à se faire élire puis à outrepasser gravement les pouvoirs de l'exécutif. Mais ces analyses alarmistes ne sont pas partagées par tous les experts, dont certains soulignent le maintien de pouvoirs importants du côté du Congrès et de la Cour suprême et la grande vigilance de la société civile américaine (Morrison, 2011).

B. Ackerman propose en tout cas un ensemble de réformes, dont la plus

importante serait la création d'un « tribunal suprême pour l'exécutif » (Supreme Executive Tribunal), qu'il compare au Conseil d'État français. Ce tribunal aurait pour tâche de veiller de plus près que ne le fait la Cour suprême à la légalité des actions de l'exécutif. Une telle mesure nécessiterait sans doute une réforme ou un amendement de la Constitution, ce qui reste fort aléatoire. L'adoption de la Constitution de 1787 est considérée comme une étape fondatrice dans l'histoire des États-Unis d'Amérique. Le texte suscite un véritable « culte des ancêtres » (*ancestors' worship*) dans le pays, particulièrement en ce moment parmi les conservateurs du mouvement de la *Tea Party* (Lepore, 2011). Toute modification du texte serait difficilement envisageable et ici encore, les espoirs de réforme du système institutionnel sont minces.

L. N.

Pour en savoir plus

- Ackerman, B. (2010), *The Decline and Fall of the American Republic*, Cambridge, MA, Belknap Press.
- Bullock, F. M. et Pontius, J. S. (2003), « Congressional Staff: Duties and Functions », *CRS Report for Congress*, avril.
- Lepore, J. (2011), « The Commandments. The Constitution and its Worshipers », *The New Yorker*, 17 janvier.
- Herszenhorn, D. M. et Hulse, C. (2009), « Senate Debate on Health Care Exacerbates Partisanship », *The New York Times*, 20 décembre.
- Morrison, T. (2011), « Constitutional Alarmism », *Harvard Law Review*, vol. 127, n° 7, mai.
- Tomasky, M. (2010), « The Specter Haunting the Senate », *The New York Review of Books*, 30 septembre.