

POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1984

29

les Etats-Unis

une stabilité mythique

l'Etat dans la société

le face-à-face Président-Congrès

mort du veto législatif

la Cour Suprême aujourd'hui

la politique étrangère : comment ?

le budget fédéral

qui dirige les Etats-Unis ?

des partis affaiblis

le financement des partis

des villes en faillite

patrick juillard

m.-f. toinet

stéphane rials

patrick juillard

andré mathiot

stanley hoffmann

hubert kempf

pierre birnbaum

yves mény

denis lacorne

philippe dressayre

COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,
Georges Dupuis, Jean Gicquel,
Yves Mény, Jean-Luc Parodi,
Hugues Portelli, Marc Sadoun.

DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,
Michel Bouissou,
Monique Chemillier-Gendreau,
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,
Francine Demichel, Francis Doré,
Michel Durupt, Jacques Georgel,
Stanley Hoffmann, Benoit Jeanneau,
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,
Jean Leca, Rémy Leveau,
Jean Raes, René Rémond,
Jacques Rigaud, Jacques Robert,
Jean-L. Samson,
Roger-Gérard Schwartzberg.

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Monique Mathieu

VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France
Service des Revues
12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)
CCP 1302 69 C Paris

ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

1983 France 206 F Etranger 265 F
1984 — 224 F — 305 F

REVUE TRIMESTRIELLE
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

29

Les Etats-Unis

Patrick JUILLARD. — Le mythe de la stabilité constitutionnelle aux Etats-Unis	5
Marie-France TOINET. — L'intervention des pouvoirs publics aux Etats-Unis : la déréglementation ou le désengagement impossible ?	21
Stéphane RIALS. — Régime « congressionnel » ou régime « présidentiel » ? Les leçons de l'histoire américaine.....	35
Stanley HOFFMANN. — La politique étrangère : comment ?....	49
André MATHIOT. — La Cour Suprême de Warren à Burger (1953-1983).....	59
Patrick JUILLARD. — A propos d'un arrêt de la Cour Suprême : mort du veto législatif aux Etats-Unis.....	75
Hubert KEMPF. — Les procédures budgétaires fédérales.....	89
Denis LACORNE. — Point de liberté de parole sans liberté de dépenser : le financement des élections fédérales américaines et le déclin des partis	99
Yves MÉNY. — L'affaiblissement des partis.....	111
Pierre BIRNBAUM. — Type d'élite et nature de l'Etat : l'exemple américain	121
Philippe DRESSAYRE. — La crise financière dans les grandes villes aux Etats-Unis.....	129

JOURNAL

Michel MORIN. — Le Parlement et le budget social	147
Chronique de l'opinion publique : Margaret Thatcher dans l'opinion des Britanniques, Monica CHARLOT	155
Pouvoirs-biblio	164
Chronique constitutionnelle française, Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (15 octobre 1983 - 15 janvier 1984)	167

Nous remercions les nombreux lecteurs qui ont
répondu et continuent de répondre à l'enquête
publiée à la fin de *Pouvoirs* 28

ISBN 2 13 037446 8
ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1984, avril

© Presses Universitaires de France, 1984
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

Les Etats-Unis

Aînée des constitutions modernes, l'œuvre des « Pères fondateurs », réunis à Philadelphie en 1787, est encore la doyenne des constitutions d'aujourd'hui. Après bientôt deux siècles d'histoire, traversés de guerres civiles et étrangères, de présidents assassinés, d'une crise économique sans égale, de conflits raciaux, la Constitution américaine porte son âge, mais en dépit des rides et des infirmités elle ordonne toujours le fonctionnement d'une société pourtant fort éloignée de celle voulue par les premiers citoyens américains. Les Etats sont restés unis, le suffrage universel désigne démocratiquement les gouvernants, du plus élevé au plus obscur, le Président et le Congrès se querellent mais freins et contrepoids empêchent l'un de l'emporter durablement sur l'autre, la Cour suprême s'est affirmée et la sagesse lui est venue avec la maturité. Telles sont les idées simples sur lesquelles repose en France la vision des institutions politiques américaines.

L'image n'est pas fausse, elle est seulement incomplète, car elle ne rend pas compte des forces innombrables qui pèsent sur ces institutions, qui jouent, s'adaptent, fléchissent ou se durcissent, pour trouver un équilibre que demain remettra en cause. A la vérité, en 1984, le système américain ressemble peut-être moins à celui d'il y a vingt-cinq ans que le régime français actuel à celui des débuts de la V^e République. De cette vitalité, de ces innovations comme de ces résistances, Pouvoirs a voulu donner des illustrations, choisies entre beaucoup d'autres.

Qu'en est-il de la stabilité des institutions fédérales et fédérées ? L'Etat est-il toujours plus présent ? Qui l'emporte dans l'affrontement Président-Congrès ? Où se décide la politique étrangère ? La Cour Suprême est-elle convertie au libéralisme à la française ou à l'américaine ? Que représentent les partis ? Quels sont en définitive les hommes et les milieux sociaux qui dirigent les Etats-Unis ? Comment l'Etat et les grandes villes font-ils face aux difficultés financières ? Problèmes actuels, problèmes majeurs de l'Amérique d'aujourd'hui derrière lesquels se dessine l'Amérique du XXI^e siècle.

Philippe ARDANT

Marie-France TOINET

LES ÉTATS-UNIS SONT ÉTUDIÉS PAR

- Pierre Birnbaum, Professeur à l'Université de Paris I et à l'Institut d'Études politiques de Paris, auteur de : *Les sommets de l'Etat* (1977), *Sociologie de l'Etat*, avec B. Badie (1979), *La logique de l'Etat* (1982), *Dimension du pouvoir* (1984).
- Philippe Dressayre (1953), professeur-conseiller à l'Institut de Management Public, auteur de : *Suburbanisation et pouvoir local*, *RFSP*, n° 3, juin 1980 ; *Pouvoirs sur la ville : les « machines » de Rochester* (New York), *RFSP*, vol. 30, n° 4, août 1980.
- Stanley Hoffmann (1928), professeur de civilisation française à Harvard, auteur de : *Essais sur la France* (1974), *Une morale pour les monstres froids* (1982) et *La nouvelle guerre froide* (1983).
- Patrick Juillard (1936), Master of Comparative Law (Columbia University, 1960), professeur à l'Université de Paris I, auteur avec R. Pinto de : *Jurisprudence constitutionnelle de la Cour Suprême des Etats-Unis* (PUF, 1965) ; *Droit international économique*, avec D. Carreau et Th. Flory (Paris, LGDJ, 2^e éd. 1980).
- Hubert Kempf, diplômé de l'Institut d'Études politiques, assistant à l'Université de Paris I, prépare une thèse de doctorat d'Etat en macro-économie.
- Denis Lacorne, chercheur au Centre d'Étude des Relations internationales, FNSP, enseigne la science politique à « The School of Advanced International Studies », The John Hopkins University, Washington DC (hiver 1983-1984).
- André Mathiot, professeur émérite à l'Université de Paris II et à l'IEP de Paris (chargé du cours sur les institutions et la vie politique aux Etats-Unis).
- Yves Meny (1943), professeur à l'Institut européen de Florence, auteur de : *Dix ans de régionalisation en Europe* (Cujas), *La réforme des collectivités locales en Europe* (La Documentation française) et avec Vincent Wright « *Center-Periphery relations in Western Europe* » (Allen and Unwin, London).
- Stéphane Rials, professeur à l'Université de Caen, auteur de : *La Présidence de la République*, « Que sais-je ? », 2^e éd. 1983, *Le système politique des Etats-Unis et un manuel de Droit constitutionnel* (à paraître aux PUF).
- Marie-France Toinet, chargée de Recherches à la FNSP, directeur de recherches à Paris I, auteur de : *Le Congrès des Etats-Unis* (PUF).

PATRICK JUILLARD

Le mythe de la stabilité constitutionnelle aux Etats-Unis

1. La confusion entre longévité constitutionnelle et stabilité constitutionnelle est l'une des plus enracinées qui soient. Elle surprend toujours, car longévité et stabilité semblent pourtant s'exclure l'une l'autre en cette matière. Une Constitution ne peut durer que si elle peut endurer — c'est-à-dire surmonter les crises inévitables dans toute société politique.

2. La Constitution des Etats-Unis, adoptée le 27 septembre 1787 (1) et ratifiée le 21 juin 1788 (2), aborde son second centenaire dans une sorte de révérence universelle. Doyenne incontestée des chartes modernes, elle a beaucoup duré, beaucoup enduré. Mais ce faisant, n'a-t-elle pas changé d'âme, sinon de corps ? Que l'on s'imagine un des Pères fondateurs revenant en ce bas monde. Comment pourrait-il comprendre les mécanismes par lesquels une union d'Etats, proche de la conférence diplomatique, s'est muée en une bureaucratie centralisée ? Quels traits communs trouverait-il entre la République couronnée de Washington et la démocratie populiste de Reagan ? Serait-il capable de comprendre les mystères d'un système conçu par et pour les individus — un Hamilton, un Jefferson —, et devenu la chose des organisations — Groupes et Partis ?

(1) Par les représentants de douze Etats : Caroline du Nord, Caroline du Sud, Connecticut, Delaware, Georgie, Maryland, Massachussets, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvanie et Virginie, mais non Rhode Island.

(2) Ratification difficile s'il en fut, un certain nombre d'Etats — parmi lesquels New York et la Virginie — s'étant fait longuement solliciter, et la ratification n'étant intervenue, en certains cas, que sur promesse de l'adjonction du Bill of Rights au texte constitutionnel proprement dit.

On peut gager que ce Huron perdrait tout entendement en apprenant que, sous ces hérésies constitutionnelles, se dissimule encore ce chef-d'œuvre de l'art politique qu'avait enfanté le siècle des Lumières finissant.

3. Peut-être y a-t-il là, en effet, comme une espèce de miracle constitutionnel. Mais alors, il ne vient pas de ce que le système ait évolué ; il vient de ce que le système ait évolué sans rupture apparente. Car, en deux siècles et pour une seule Constitution, que de changements et que de bouleversements !

Changements, en premier lieu. A l'origine, treize anciennes colonies, resserrées sur une frange côtière, ne disposant que d'une population clairsemée, trouvant leur subsistance dans l'agriculture et non dans les manufactures ; désormais cinquante États (3) s'étendant de l'Atlantique au Pacifique, regroupant une masse démographique qui se concentre en de gigantesques agglomérations et représentant la première puissance économique du globe.

Bouleversements, en second lieu. L'histoire des États-Unis recèle le bruit et la fureur. Ceux, bien sûr, des guerres étrangères, déclarées ou non déclarées (4). Mais aussi ceux de crises internes parfois de gravité mortelle. Quel pays, autant qu'eux, a connu la tentation d'un « sectionnalisme » suicidaire au point de susciter une guerre civile qui demeure le premier en date des conflits modernes par son ampleur et par sa cruauté ? Quel pays, autant qu'eux, a connu les ravages d'un capitalisme sauvage au point d'engendrer une crise mondiale dont la durée et la dureté plongeront des millions d'hommes et de femmes dans une détresse insondable ? Quel pays, autant qu'eux, a connu la maladie d'un racisme odieux au point de causer des flambées de haine dont la violence laisse pantois l'observateur étranger ? Où donc l'assassinat politique a-t-il sévi avec cette constance déplorable depuis un siècle ? (5). Où donc les scandales financiers secouent-ils aussi fréquemment et aussi violemment les milieux dirigeants ? (6).

(3) Le District de Columbia n'est pas érigé en État par le projet du XXVII^e Amendement.

(4) Il est à noter, toutefois, que la doctrine constitutionnelle, à l'origine, distingue entre opérations offensives, exigeant déclaration de guerre, et opérations défensives, n'exigeant pas déclaration de guerre.

(5) Quatre Présidents des États-Unis ont été assassinés en un peu moins d'un siècle : Lincoln (1865), Garfield (1881), Mac Kinley (1901) et Kennedy (1963).

(6) Le *Teapot Dome Scandal*, en 1924, pour ne citer qu'un exemple, secoua la présidence de Harding dans ses fondements.

4. Et pourtant, s'il fut et s'il est un Etat de Droit, malgré tout ce bruit et toute cette fureur, ce sont bien les Etats-Unis. C'est aux Etats-Unis que la Constitution limite avec un soin hostile les débordements des pouvoirs publics ; c'est aux Etats-Unis que la Constitution garantit avec une précision sourcilieuse les droits fondamentaux. Aussi ne s'étonnera-t-on pas qu'en définitive les grandes secousses qui ont ébranlé le corps social dans ses profondeurs aient trouvé leur résolution par le retour aux voies constitutionnelles : ainsi des suites de la guerre civile (7) ; de la grande crise (8) ; du problème racial (9).

5. Mais ce qui étonnera davantage, c'est qu'un seul et même texte constitutionnel ait pu absorber et résorber évolutions et révolutions, conflagrations et déflagrations. Cette interrogation ne peut manquer d'en susciter une seconde, s'agit-il bien d'un seul et même texte constitutionnel ? Poser le problème en ces termes, c'est le simplifier de manière excessive. Car, par définition, dans un système fédéral comme les Etats-Unis, il n'y a pas unité mais pluralité des sources constitutionnelles, puisqu'il y a non pas unité mais pluralité des ordres juridiques ; et les secousses que ne pourrait ou ne voudrait absorber et résorber la Constitution fédérale, on peut concevoir qu'elles trouvent leur résolution constitutionnelle dans l'ordre juridique des Etats membres. Mais aussi et surtout, une constitution, que ce soit la Constitution fédérale ou la constitution d'un Etat membre, n'est pas un marbre de Praxitèle, figé dans son éternité. La préférence américaine n'est pas créationniste, mais évolutionniste. Mais ne fait-elle pas de la stabilité constitutionnelle une véritable mythologie ?

I. — MÉTAMORPHOSES DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

6. La longévité de la Constitution américaine ne défie ni l'explication ni la justification. Car cette longévité ne s'analyse, en définitive, que comme l'intangibilité de l'enveloppe formelle, et non comme l'intangibilité des règles matérielles.

(7) La Cour Suprême saura fort bien tirer les marrons du feu créé par l'affrontement entre un Président modéré (Johnson) et un Congrès radical (Stevens et Sunner).

(8) Voir sur ce point les ouvrages classiques de R. Pinto et, notamment, *La Cour Suprême et le New Deal*, Paris, Sirey, 1938.

(9) Voir sur ce point P. Mutignon, *Aspects juridiques du problème racial aux Etats-Unis*, Paris, LGDJ, 1968.

7. L'enveloppe formelle est bien la même identiquement depuis deux siècles, avec ses curiosités et ses particularités, avec ses pans entiers que le temps a frappés de dégénérescence ou d'obsolescence. Les mécanismes de l'élection présidentielle (10) en fournissent un exemple célèbre : l'archaïsme des dispositions constitutionnelles est manifeste, et, pourtant, le collège électoral a encore de beaux jours devant lui (11). Cet attachement à l'enveloppe formelle ne relève pas du simple fétichisme : il est le fondement même du système américain. Dans une nation jeune, dans un Etat attaché au principe représentatif, d'où pourrait naître, chez le citoyen, le sentiment de la commune appartenance, sinon de l'adhésion au pacte politique qui véhicule les valeurs communes ? Dans ce gouvernement du droit et non des hommes, il importe que la charte fondamentale, instrument symbolique, soit un instrument sacralisé. Aussi bien le respect de la Constitution affleure-t-il sans cesse à la surface du texte. Le Président des Etats-Unis, lorsqu'il entre en fonction, ne prête serment ni à Dieu, ni à la Patrie, mais à la Constitution (12), loi suprême du pays et qui s'impose à tous, gouvernants comme gouvernés, pour l'éternité des temps (13).

8. La règle d'or du système américain se dévoile ici : la Constitution ne peut évoluer que par et dans la Constitution. Voilà qui explique la longévité de l'enveloppe formelle ; mais voilà qui n'explique pas la mutabilité des règles substantielles. Cette mutabilité, elle est rendue possible tant par le jeu de la révision constitutionnelle que par le jeu de l'interprétation jurisprudentielle.

1. *La révision constitutionnelle*

9. On connaît les mécanismes de la révision constitutionnelle ; la dissociation qu'ils opèrent entre l'initiative — provenant du Congrès fédéral ou des assemblées locales (14), d'une part —, et la ratification confiée soit aux assemblées locales, soit à des conventions

(10) Voir sur ce point P. Juillard, *L'avenir du collège électoral*, Actes du Colloque de Bordeaux sur l'évolution de la Présidence en France et aux Etats-Unis, 18, 19, 20 juin 1981.

(11) *Ibid.*, t. 2 des *Actes*, p. 62.

(12) Article 2, § 1 (6) de la Constitution.

(13) On sait, en effet, que le lien fédéral est de nature indissoluble (Texas c. White, 1869, 7 Wallace 700).

(14) Seul le XXI^e Amendement (rappel de la prohibition) a, pour des considérations d'ordre politique, été ratifié par des conventions locales en 1933.

spéciales (15), d'autre part ; le vide juridique qu'ils laissent subsister en ce qui concerne la procédure d'élaboration des amendements (16) ; la simultanéité qu'ils exigent entre consentement du Gouvernement fédéral et consentement des Etats membres (17). On sait aussi que ces mécanismes ont permis d'incorporer à la Constitution 26 amendements en moins de deux siècles ; que 5 propositions d'amendement dûment adoptées n'ont pu être ratifiées (18) ; et qu'une dernière proposition d'amendement, dûment adoptée, est à l'heure actuelle devant les Etats membres (19). Ce qu'il importe avant tout de souligner, c'est l'extrême importance, tant politique que juridique, que revêtent ces amendements pour l'économie générale du système constitutionnel.

10. On a souvent dit que, du point de vue de l'analyse logique, les règles matérielles qui résultent du texte constitutionnel pouvaient être classées en trois catégories : en premier lieu, les règles relatives à la répartition des compétences entre Gouvernement fédéral et Etats membres ; en second lieu, les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs fédéraux ; en troisième lieu, les règles relatives à la définition et à la protection des droits fondamentaux de la personne humaine. Chacune de ces trois séries de règles a été affectée de façon considérable par l'incorporation des 26 amendements constitutionnels.

11. La répartition des compétences entre Gouvernement fédéral et Etats membres, à l'origine, s'articule dans le respect des principes du dualisme juridique que le X^e Amendement érige en dogme constitutionnel (20). Ce dualisme juridique atteint son apogée avec la ratification, en 1795, du XI^e Amendement, qui interdit aux citoyens d'un Etat membre d'attirer un autre Etat membre devant la juridiction fédérale (21). Mais cette autonomie des Etats membres,

(15) Voir sur ce point P. Juillard, *Vers un New Deal en matière constitutionnelle aux Etats-Unis*, cette revue, 1979, n° 9, p. 183 et s.

(16) On ne sait notamment comment les conventions locales de l'article V devaient être constituées et réunies, pour élaborer des propositions d'amendement.

(17) *Dillon c/ Gloss*, 1921, 256 us 368.

(18) Pour la liste de ces amendements, auxquels il y a lieu d'ajouter le projet d'amendement sur l'égalité des droits entre sexes masculin et féminin (ERA), voir notre étude *sub.* n° 15 (et particulièrement p. 184, n. 3).

(19) *Supra*, n. 3.

(20) Adopté en 1789.

(21) « Le Pouvoir judiciaire fédéral ne pourra être étendu aux affaires, en droit ou en équité, commencées ou intentées contre un Etat membre par les citoyens d'un autre Etat membre, ou par les citoyens ou sujets d'un Etat étranger. »

dès la fin de la guerre civile, subira de graves atteintes. En premier lieu, les Etats membres se voient interdire de faire usage de leurs pouvoirs propres de façon à priver quelque citoyen que ce soit de ses droits légitimes, ou de l'égalité de protection des lois (22). En second lieu, le Gouvernement fédéral, au début du *xx^e* siècle, se voit reconnaître le droit de lever l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des personnes morales sans avoir à procéder par voie de répartition entre les Etats membres — répartition qui rendait l'opération impossible du point de vue technique, et entravait l'assainissement des finances fédérales (23). En troisième lieu, le Gouvernement fédéral, au lendemain de la première guerre mondiale, se voit attribuer compétence à l'effet de réglementer le commerce des boissons spiritueuses à travers tous les Etats-Unis — attribution qui officialise l'existence d'un Marché commun aux dimensions nationales et amène la première manifestation constitutionnelle de l'interventionnisme économique du Gouvernement fédéral (24). Ces trois développements sont d'importance capitale, parce qu'ils sapent les bases juridiques de la répartition des compétences, telle que l'avaient conçue les Pères fondateurs, d'abord en amenuisant le contenu des pouvoirs de police réservés aux Etats membres par le *X^e* Amendement, ensuite en étendant les compétences économiques de l'Etat fédéral au-delà de leurs limites naturelles.

12. La modification des dispositions constitutionnelles relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs fédéraux a été dans le sens d'une moralisation et d'un renforcement tant de l'institution congressionnelle que de l'institution présidentielle. Ces préoccupations ont inspiré les amendements destinés à améliorer les mécanismes de la démocratie représentative afin de mieux asseoir la légitimité des instances élues : ainsi du *XVII^e* Amendement pour ce qui concerne le Congrès (25) ; ainsi des *XII^e* et *XXIII^e* Amendements pour ce qui concerne la Présidence (26) ; elles ont également inspiré les amendements destinés à préserver les règles de la continuité constitutionnelle afin d'éviter toute carence ou toute vacance des pouvoirs fédéraux : ainsi des *XX^e* et *XXV^e* Amendements (27) ;

(22) *XIV^e* Amendement, § 1 (1868).

(23) *XVI^e* Amendement (1913).

(24) *XVIII^e* Amendement (1919).

(25) Ratifié en 1913.

(26) Ratifiés respectivement en 1804 et 1961.

(27) Ratifiés respectivement en 1933 et 1967. Sur ce point, voir P. Juillard, La continuité du Pouvoir exécutif, in *Mélanges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 159 et s.

elles ont finalement inspiré l'amendement destiné à maintenir l'égalité entre les deux départements politiques du gouvernement fédéral, savoir le législatif et l'exécutif, en évitant l'accroissement de l'autorité présidentielle par le renouvellement dans les fonctions présidentielles au-delà des limites raisonnables : ainsi du XXII^e Amendement (28).

Ce ne sont pas là de minces réformes : assurer la légitimité et la continuité constitutionnelles, préserver l'égalité entre pouvoirs publics, voilà des fins qui sont au cœur de tout débat politique.

13. Mais c'est par la définition et la protection des droits fondamentaux de la personne humaine que les amendements constitutionnels trouvent leur dimension véritable et leur importance essentielle. Sans les amendements I à X (29) qui forment ce que l'on est convenu de désigner sous l'appellation de *Bill of Rights* — Déclaration des Droits — il n'y aurait pas eu de Constitution américaine, car la ratification d'Etats tels que le Massachussets, le New Hampshire, le New York ou la Virginie devenait aléatoire en l'absence de ce volet fondamental du Grand Compromis (30). Sans les XIII^e, XIV^e et XV^e Amendements, qui étendent aux Etats membres les interdictions et prohibitions que le *Bill of Rights* adressait au Congrès fédéral, les séquelles constitutionnelles de la guerre civile n'auraient pu être surmontées en aucune manière (31). Et si les XIX^e, XXIV^e et XXVI^e Amendements n'étaient pas intervenus, le droit de suffrage ne serait pas ce qu'il est aujourd'hui aux Etats-Unis (32).

14. Bien que leur contenu et leur portée aient été souvent minimisés, les 26 Amendements esquissent de vastes évolutions : passage du fédéralisme de juxtaposition au fédéralisme de superposition ; jeu d'équilibre entre gouvernement congressionnel et gouvernement présidentiel ; recherche du compromis entre action des pouvoirs publics et protection des droits fondamentaux. Ils dessinent une physionomie constitutionnelle qui se trouve déjà fort éloignée de celle qu'avaient tracée les Pères Fondateurs : mais ce dessin ne peut être dissocié d'une interprétation jurisprudentielle qui le soutient et le conforte.

(28) Ratifié en 1951.

(29) La ratification de la Constitution est achevée le 21 juin 1788 ; le Congrès adopte les 10 premiers amendements le 15 septembre 1789 ; leur ratification est achevée le 15 décembre 1791.

(30) Sur ce point, voir *Historical Notes* (p. XII) en introduction à l'édition de la Constitution publiée par le Congrès en 1973, édition qui est devenue pour les constitutionnalistes américains un instrument irremplaçable.

(31) Ratifiés respectivement en 1865, 1868 et 1870.

(32) Ratifiés respectivement en 1920 (vote des femmes), 1964 (prohibition de la *poll tax*) et 1971 (abaissement à 18 ans de l'âge de la majorité électorale).

2. *L'interprétation jurisprudentielle*

15. L'interprétation jurisprudentielle tient un rôle à la fois considérable et irremplaçable dans l'évolution constitutionnelle. Les décisions de la Cour Suprême fixent le contenu de la loi ; mais au-delà de cette fonction originaire, elles enserrent le mouvement constitutionnel, soit qu'elles improuvent les errements du législateur, fédéral comme local, dans son interprétation de la charte fondamentale ; soit qu'elles approuvent les aspirations du corps social qui, le cas échéant, ouvriront la voie aux rénovations et aux innovations constitutionnelles.

16. Ce n'est pas le lieu de s'étendre ici sur la panoplie des armes juridiques dont la Cour Suprême dispose pour mener à bien ce rôle essentiel. Mais deux choses ne seront jamais assez dites et redites. La première, c'est que la Cour Suprême est un organe juridictionnel et que, par suite, elle ne peut qu'appliquer ou ne pas appliquer telle règle de droit, selon qu'elle l'estime constitutionnelle ou non constitutionnelle, en tant que principe de solution d'une affaire contentieuse. La seconde, c'est que la Cour Suprême se trouve, en fait sinon en droit, dans une situation d'inégalité, voire d'infériorité, vis-à-vis des pouvoirs élus du Gouvernement fédéral, Congrès et Présidence. Juridiquement et politiquement, la Cour Suprême n'a ni la capacité ni la volonté d'intervenir comme une sorte d'arbitre entre pouvoirs constitutionnels (33).

17. Il n'en reste pas moins vrai que la Cour Suprême dispose de deux armes efficaces. La première, c'est le pouvoir, qui résulte de la Clause de Suprématie, de refuser de faire droit à la Constitution ou à la loi d'un État membre, au motif qu'elle serait contraire non seulement à la Constitution fédérale, mais encore à toute norme juridique qui serait partie intégrante du bloc de la légalité fédérale (34). La seconde, c'est le pouvoir qui résulte de la jurisprudence *Marbury c/ Madison*, de refuser de faire droit à la loi fédérale, au motif qu'elle serait contraire à la norme fédérale d'essence supérieure, c'est-à-dire à la Constitution fédérale.

Ces deux armes n'ont pas été utilisées de manière égale dans l'histoire constitutionnelle des États-Unis : la première a beaucoup

(33) Voir notre thèse, *La politique d'autolimitation de la Cour Suprême des États-Unis, une technique méconnue du gouvernement des Juges : des Juges qui ne jugent pas*, Paris, 1966.

(34) Art. VI, § 2.

plus servi que la seconde ; entre 1789 et 1980, 936 lois d'Etats membres ont été déclarées inconstitutionnelles ; entre 1789 et 1980, 105 lois fédérales ont été déclarées inconstitutionnelles (35).

18. Ces pouvoirs, la Cour Suprême les a utilisés dans deux directions qui forment les axes de sa jurisprudence constitutionnelle : d'une part pour créer un Marché commun aux dimensions nationales, fondé sur la libre circulation des facteurs de production et sur la libre concurrence entre agents économiques ; d'autre part pour combler les lacunes de la Déclaration des Droits qui se sont révélées à la faveur des enseignements de l'histoire.

19. La disposition constitutionnelle qui confère au Congrès fédéral le pouvoir de réglementer le commerce entre les Etats membres (36) a donné naissance à une abondante jurisprudence, qui, replacée dans une perspective historique, a favorisé l'extension des compétences fédérales au détriment des pouvoirs réservés aux autorités locales. On connaît les étapes de cette extension : la définition du commerce, non comme le trafic commercial, mais comme l'échange économique ; l'inclusion dans le concept d'échange économique, non seulement de l'opération, mais des opérateurs — agents économiques — et des instruments matériels de l'opération ; l'assimilation progressive entre les notions de réglementation des échanges économiques, d'une part, et d'élimination des entraves au libre flux des échanges économiques, d'autre part ; la réduction de l'opposition entre échanges économiques de caractère intra-étatique et de caractère interétatique — en premier lieu par le recours aux notions d'effet direct et d'effet indirect ; en second lieu par l'atténuation de la distinction juridique entre les deux types d'effet. Le terme de l'évolution jurisprudentielle, atteint en 1936, laisse l'Etat fédéral maître de la réglementation économique sous tous ses aspects. Parfois en avance, souvent en retard, la Cour Suprême n'en a pas moins su trouver les formules juridiques qui ont permis, en moins de deux siècles, de transformer une union douanière en un Marché commun sur lequel l'Etat fédéral peut imposer les mécanismes régulateurs qui permettent de limiter les effets pernicious d'une concurrence dévastatrice.

(35) L'énumération en est donnée par l'édition officielle de la Constitution, *supra*, *sub* n° 30.

(36) Art. I, § 8, clause 3.

20. L'enrichissement de la Déclaration des Droits par le développement de la jurisprudence de la Cour n'est pas moins évident. Ce n'est pas exagérer que dire qu'il n'est guère de progrès des droits de la personne humaine qui ne trouve son origine dans un arrêt du Tribunal Suprême. Pour ne prendre que les avancées les plus significatives et les plus spectaculaires, c'est la Cour Suprême que l'on trouve derrière l'abolition de la peine capitale ; derrière la protection des droits des accusés et des condamnés ; derrière la condamnation de la ségrégation raciale ; derrière la préservation de l'égalité des droits en matière électorale ; derrière l'élimination de toutes formes de censure préalable.

21. Le seul domaine, en définitive, dans lequel le pouvoir judiciaire ait fait preuve d'une grande réserve, c'est celui du maintien de l'équilibre constitutionnel entre Pouvoir législatif et Pouvoir exécutif, entre Congrès et Présidence. Les raisons d'une telle prudence sont évidentes : comment un pouvoir qui ne dispose pas de la légitimation élective pourrait-il s'opposer à la volonté du peuple souverain ? Mais il serait excessif d'adhérer à l'aphorisme du *Sieur Doolittle* : « *The Supreme Court follows th'illietion returns.* » La réalité est autrement nuancée : la Cour n'a ni la capacité, ni la volonté d'arbitrer les conflits entre Départements politiques du Gouvernement fédéral. Encore intervient-elle lorsqu'il lui apparaît que l'évolution en direction du gouvernement congressionnel ou du gouvernement présidentiel prend un tour excessif : l'affaire *Chadha* est là pour le rappeler.

22. L'interprétation jurisprudentielle de la Constitution fédérale a donc joué un rôle essentiel dans la métamorphose du système politique. Le schéma originaire de la répartition des normes constitutionnelles — répartition des compétences entre Etats membres et gouvernement fédéral ; répartition des compétences entre Congrès et Présidence ; protection des droits de la personne humaine — s'est désormais effacé, grâce à son action continue et soutenue au profit d'un schéma différent, qui a pour seule fin d'assurer l'équilibre entre l'efficacité de l'action gouvernementale — c'est-à-dire de l'action de l'Etat fédéral — et la pérennité des droits individuels. C'est là une véritable métamorphose de la Constitution fédérale, mais aussi profonde qu'elle soit, elle n'en laisse pas moins subsister le cœur du système politique — savoir le caractère représentatif de la démocratie américaine.

III. — PSEUDOMORPHOSE DES CONSTITUTIONS DES ÉTATS MEMBRES

23. Le problème des Constitutions des Etats membres est de nature différent. Ces chartes ne s'illustrent ni par leur longévité ni par leur stabilité. Elles se succèdent, en ordre ou en désordre, à une fréquence élevée — qui, à elle seule, devrait faire justice du mythe de la stabilité constitutionnelle aux Etats-Unis (37). Et la relative longévité de certaines d'entre elles n'est acquise qu'au prix d'une révision permanente, qui fait d'elles une sorte de « patchwork » indéchiffrable et inintelligible.

Car l'on trouve toutes choses dans les Constitutions des Etats membres. Bien sûr, elles ont pour objet premier de définir les règles d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics. Mais elles ne se renferment nullement sur cet unique objet, et fixent les règles qui concernent un certain nombre de matières de droit public et privé ressortissant à la loi ordinaire — droit des personnes et droit des biens compris.

24. Mais il y a plus. En tant qu'elles ont pour objet de définir les règles d'organisation et de fonctionnement des pouvoirs publics, les Constitutions des Etats membres offrent une étonnante variété.

On ne s'en étonnera pas : la rédaction et l'adoption de ces Constitutions s'échelonne sur près de deux siècles, et ne se subordonnent nullement à un cadre existant — comme l'Amendement se subordonne à la Constitution dont il respecte la philosophie et l'économie générales. Le Constituant, à l'intérieur de l'Etat membre, dispose donc d'un pouvoir à la fois illimité et inconditionné. Aussi, les Constitutions des Etats membres accueillent-elles plus facilement et plus complaisamment les échos de la revendication politique. Mais de toute évidence, cette capacité et cette volonté d'intégration se manifestent aux dépens de la cohérence formelle. Ce n'est pas dans ces fourre-tout que sont les Constitutions des Etats membres qu'il faut rechercher la belle totalité, *die schöne Totalität*. La diversité des sources d'inspiration engendre la pseudomorphose constitutionnelle.

(37) En un siècle, la Louisiane a connu 10 Constitutions (1812, 1845, 1852, 1861, 1864, 1868, 1879, 1898, 1913, 1921, 1974) ; la Georgie 8 (1777, 1789, 1798, 1861, 1865, 1868, 1877, 1945) ; elles sont suivies par l'Alabama (6), la Floride (6), la Caroline du Sud (6), la Virginie (6) ; New York a eu 5 constitutions (1777, 1822, 1846, 1849, 1894), comme le Texas (1845, 1861, 1866, 1869, 1876).

1. *Le principe de l'autonomie constitutionnelle des Etats membres*

25. S'il est un domaine dans lequel le X^e Amendement devrait produire un effet rémanent, c'est bien celui de l'autonomie constitutionnelle des Etats membres. Car le glissement du fédéralisme de juxtaposition au fédéralisme de subordination, que rendait nécessaire le développement du Marché commun, a certes pu favoriser l'empiétement des pouvoirs fédéraux sur les pouvoirs réservés des Etats membres ; mais cet empiétement s'est effectué au détriment de ce que l'on appelle le pouvoir de police générale des Etats membres, qui est d'essence législative, et non au détriment de leur capacité de pourvoir à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics, qui est d'essence constitutionnelle. On serait donc tenté de penser que l'autonomie constitutionnelle des Etats membres demeure intacte, puisque l'obsolescence du X^e Amendement se manifeste moins dans le domaine politique que dans le domaine économique.

26. La lecture de la disposition de l'article IV, § 4 de la Constitution fédérale — la célèbre Clause de Garantie — amène à nuancer cette affirmation. On sait en effet que « Les Etats-Unis garantissent à chaque Etat membre de cette union une forme républicaine de gouvernement ».

Les travaux préparatoires ne permettent pas de discerner quel a été le but véritable de cette clause fameuse (38). Certes, on y perçoit l'hostilité au gouvernement monarchique, hostilité qui s'exprime à diverses reprises dans la charte fondamentale. Mais ne faut-il pas rechercher, au-delà de cette interprétation négative, une interprétation positive ? Qu'est-ce qu'une forme républicaine de gouvernement — non plus par opposition à la forme monarchique de gouvernement, mais en soi ?

27. Un premier élément de réponse peut être donné par l'examen superficiel des systèmes institutionnels des Etats membres. Car, à quelques variantes près, l'ensemble de ces systèmes institutionnels semble reproduire, sans grande imagination, un modèle unique : partout règne la démocratie représentative ; partout se dessine une tripartition des fonctions et une tripartition des pouvoirs ; partout un Gouverneur, un Corps Législatif, une Cour Suprême. Cette apparente uniformité amène à se demander si, en définitive, la signification profonde de la Clause de Garantie ne résiderait pas en ce que

(38) Art. IV, § 4.

le système institutionnel des Etats membres ne pourrait jamais s'écarter de façon significative du modèle institutionnel qu'établit la Constitution fédérale.

28. Un examen moins superficiel permet de réfuter cette interprétation de la Clause de Garantie. Car, dès lors qu'il est question d'interpréter une disposition constitutionnelle, c'est en effet la Cour Suprême qu'il faut interroger : que signifie, aux yeux de cette dernière, la Clause de Garantie ?

Une abondante jurisprudence a fixé une réponse définitive : aux yeux de la Cour Suprême, la Clause de Garantie signifie qu'il appartient aux pouvoirs politiques du Gouvernement fédéral, c'est-à-dire au Congrès et à la Présidence, de déterminer, en tant que de besoin, si tel Etat membre possède une forme républicaine de gouvernement. Et l'attribution de compétence ici faite par la Constitution fédérale aux pouvoirs politiques présente un caractère exclusif : elle écarte donc toute possibilité de contrôle juridictionnel ; on se trouve ici dans le domaine des actes de gouvernement, ou, pour reprendre la terminologie américaine, des questions politiques — *political questions*.

La portée de cette jurisprudence de la Cour Suprême doit être bien comprise : c'est parce que l'attribution de compétence est faite aux pouvoirs politiques du gouvernement fédéral que la théorie des questions politiques trouve application ; mais il pourrait en aller différemment si l'attribution de compétence avait été faite aux Etats membres. En d'autres termes, la théorie des questions politiques apparaît comme une manifestation de la volonté qu'a la Cour Suprême de ne pas s'immiscer dans les rapports entre pouvoirs fédéraux ; elle ne saurait être interprétée comme l'indice d'un refus de s'immiscer dans le mécanisme de la répartition des compétences entre gouvernement fédéral et Etats membres.

29. En pratique, cette jurisprudence, en éliminant tout contrôle juridictionnel quant à l'existence d'une forme républicaine de gouvernement, laisse libre champ à l'expérimentation constitutionnelle dans les Etats membres. Ainsi se trouve ménagée dans un système cohérent, mais contraignant, une soupape de sûreté qui permet d'absorber et de résorber, dans le cadre de l'ordre juridique des Etats membres, les revendications d'ordre politique qui ne pourraient trouver leur écho dans le cadre de l'ordre fédéral. Et force est de constater que les Etats membres ont largement usé de la faculté qui leur était laissée, en sorte qu'un examen détaillé de leur droit constitutionnel montre que celui-ci accueille et recueille des sources

d'inspiration qui diffèrent profondément, radicalement, de la philosophie politique qu'exprime la Constitution fédérale. C'est en ce sens que l'on peut évoquer la notion de pseudomorphose.

30. Cette déférence de la Cour Suprême devant le Congrès et la Présidence a permis au réformisme politique qui marque l'ère progressiste de s'exprimer dans le grand mouvement de révision constitutionnelle qui secoue les Etats membres au début du xx^e siècle, et instille une large dose de démocratie directe dans des instruments d'essence représentative. Initiative et référendum populaire, abrogation de la loi et révocation des agents publics par la voie populaire : toutes ces institutions se répandent à travers les Etats-Unis avec une rapidité extraordinaire. Le South Dakota ouvre la marche en 1898, suivi de l'Utah en 1900, de l'Oregon en 1902, du Montana en 1906, de l'Oklahoma en 1907, du Maine et du Missouri en 1908, de l'Arkansas et du Colorado en 1910, de l'Arizona, de la Californie et du New Mexico en 1911, de l'Idaho, du Nebraska, du Nevada, de l'Ohio et du Washington en 1912, du Michigan et du North Dakota en 1913, du Maryland en 1915 et, enfin, du Massachussetts en 1918 — soit, au total, 21 Etats pour la plupart situés à l'ouest du territoire américain, et qui, sous une forme ou sous une autre, avaient intégré à leur système institutionnel ces formes de participation populaire.

31. Dès 1912, la Cour Suprême était appelée à connaître de cette innovation — si peu conforme, en définitive, au génie de la constitution fédérale. Dans l'affaire *Pacific Telephone Co. c/ Oregon* (39), la Cour Suprême devait, en se fondant sur la théorie des questions politiques, refuser purement et simplement de décider si ces innovations étaient compatibles avec l'exigence d'une forme républicaine de gouvernement — ouvrant par là même les vannes au déferlement de la vague réformiste sur l'Ouest américain.

Par cette décision, la Cour Suprême légitimait donc les formes les plus hardies de l'expérimentation constitutionnelle dans les Etats membres et, par là même, tournait le dos à la logique institutionnelle qui avait été celle des Constituants, soucieux de médiatisation et d'uniformisation. Mais elle donnait aussi au système le « mou » indispensable et permettait, par l'intégration dans les Etats membres de la revendication progressiste, d'éviter l'assaut frontal et général contre la Constitution fédérale.

2. Les limites de l'autonomie constitutionnelle des Etats membres

32. L'autonomie constitutionnelle des Etats membres n'en connaît pas moins certaines limites, et leur nature permet de comprendre ce qui est l'essence du système constitutionnel des Etats-Unis.

33. Dans l'affaire Baker c/ Carr (40), la Cour Suprême, au terme d'un raisonnement juridique qui n'entraîne pas une entière adhésion, devait admettre que la théorie des questions politiques ne s'appliquait qu'en tant que l'attribution d'une compétence exclusive était faite au Congrès ou à la Présidence ; mais qu'elle ne s'appliquait pas en tant qu'était en cause une compétence réservée aux Etats membres. Plus précisément la Cour Suprême devait dire et juger que, s'agissant du contentieux électoral — qu'il s'agisse du découpage des circonscriptions électorales ou de la répartition des sièges, ces opérations étaient soumises au contrôle juridictionnel dès lors qu'elles relevaient non pas des pouvoirs du gouvernement fédéral, mais des pouvoirs de l'Etat membre.

34. Et, pour la Cour Suprême, l'intervention du juge fédéral se justifie de façon pressante dès lors qu'est mis en cause un droit individuel que protège la constitution fédérale. Or la Clause d'Egale Protection du XIV^e Amendement garantit l'égalité des citoyens en matière de représentation politique, et, par conséquent, devant la loi électorale. En conséquence, il appartient aux tribunaux fédéraux de faire respecter la règle fondamentale : *One man, one vote* — une personne, un suffrage.

35. On touche ici au cœur du système américain. Finalement les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs constitutionnels — particulièrement des pouvoirs constitutionnels dans les Etats membres — ne sont jamais que secondes par rapport à ce qui constitue la fin de toute société politique, savoir la préservation des droits fondamentaux de la personne humaine. L'autonomie constitutionnelle des Etats membres ne saurait être le véhicule juridique qu'utiliserait l'autorité locale pour dénier au citoyen américain la jouissance de ces droits fondamentaux : et, en tant que de besoin, elle doit donc s'effacer devant cet impératif catégorique.

36. Les développements jurisprudentiels du « Bill of Rights » produisent donc ici une conséquence inattendue, savoir l'uniformi-

(40) 1962, 36 us 168.

sation constitutionnelle. La grande vague d'expérimentation constitutionnelle qui résulta du rêve progressiste pourrait-elle s'exprimer, dès lors, en face de cette exigence nouvelle ? Ce n'est pas certain, car toute expérimentation constitutionnelle, lorsqu'elle s'exprime sur le plan local, suppose un mode nouveau de participation du citoyen à la vie publique. Les progrès de cette participation pourraient-ils être légitimement accordés aux uns et refusés aux autres ? La question n'a jamais été tranchée par la Cour Suprême, mais peut-être doit-on en trouver la raison dans le fait que les grandes mutations de la société américaine ne s'expriment plus, désormais, par l'innovation constitutionnelle. Ni Marx, ni Jésus, peut-être ; en tout cas, certainement pas John Marshall.

Patrick JULLIARD. — *The myth of constitutional stability.*

Longevity should not be equaled with stability in the constitutional area. The Federal Constitution has endured deep changes, through constitutional amendments or through judicial construction : the division of power between national government and States, the separation of powers between Congress and the President, and the definition of human rights have been shattered as a result. As far as State Constitutions are concerned, they have opened an even wider field to constitutional experiments.

RÉSUMÉ. — *La longévité de la Constitution américaine ne signifie pas la stabilité des institutions américaines. La Constitution fédérale a connu des évolutions profondes, tant par le mécanisme de la révision constitutionnelle que par les voies de l'interprétation jurisprudentielle : la répartition des compétences entre gouvernement national et Etats membres, la séparation des pouvoirs sur le plan fédéral, la définition des droits individuels s'en sont trouvées bouleversées. Quant aux Constitutions des Etats membres, elles ont été un champ constant d'expérimentation institutionnelle.*

MARIE-FRANCE TOINET

*L'intervention des pouvoirs publics
aux Etats-Unis :
La déréglementation
ou le désengagement impossible?*

Lorsque M. Reagan arrive au pouvoir, en janvier 1981, le diagnostic qu'il porte sur l'état de la nation est simple : le pays est « aux prises avec les difficultés économiques les plus graves que nous ayons connues depuis l'époque de la Grande Dépression » (1). Pour le nouveau Président, la cause principale de cette situation est évidente : les Etats-Unis souffrent de sur-étatisation ; les interventions et les réglementations gouvernementales, exagérées, désordonnées et inefficaces sont la source de tous les maux dont souffre la société américaine : des politiques locales pénalisantes, des réglementations inutiles et excessives associées aux emprunts publics ont étouffé notre capacité d'adaptation » (2). Dès lors, les solutions à adopter coulent de source. Elles sont précisées dans le message au Congrès du 18 février 1981 : une « déréglementation » systématique doit assouplir et rationaliser le carcan qui paralyse le pays ; l'Etat se retirera au maximum pour laisser les lois du marché pleinement jouer.

Une intervention étatique ancienne

En 1981, les Etats-Unis sont effectivement fort avancés sur la voie de la centralisation, de l'intervention étatique et de la réglementation bureaucratique. Pour n'en donner qu'un exemple au niveau fédéral — mais la même démonstration pourrait être faite pour les niveaux « inférieurs —, la ponction publique fédérale n'atteignait

(1) Allocution télévisée du 5 février 1981.

(2) *Ibid.*

que 2 % du PNB dans les années 1880. En 1980, elle représente 23 % du PNB (3). On peut dire que l'ensemble des activités économiques et sociales du pays sont dorénavant encadrées, orientées et contrôlées par le gouvernement fédéral tant par le biais des règlements que des crédits.

Cette évolution trouve ses germes au début de la nouvelle nation. Dans l'interprétation même des textes, la Cour Suprême, dès 1819, dans *McCulloch c/Maryland*, prend doublement position en faveur de la centralisation. La question était de savoir si l'Etat fédéral avait le droit de fonder une banque nationale. La Cour Suprême, sous la direction de John Marshall, se rallie à une interprétation extensive des pouvoirs du Congrès : « Si la fin est légitime, si l'on demeure dans le cadre constitutionnel, tous les moyens qui sont appropriés, qui sont à l'évidence adaptés à cette fin, qui ne sont pas interdits mais répondent à la lettre et à l'esprit de la Constitution, sont constitutionnels » (4). Dans le même temps, par la même décision, la Cour Suprême clarifiait, une fois encore dans le sens de la centralisation, la signification du texte constitutionnel dans sa clause 2 (art. 6), dite de la suprématie nationale : « Le gouvernement de l'Union, bien que limité dans ses pouvoirs, est suprême dans sa sphère propre d'action » (5). Ainsi, l'extension du pouvoir fédéral est justifiée : « Pratiquement tous les pouvoirs du gouvernement national ont ainsi été renforcés... En refusant d'enfermer la nation dans les limites d'une interprétation stricte de ses attributions, la Cour lui a permis de se développer » (6).

Deuxième temps essentiel dans cette période d'affirmation des pouvoirs respectifs du gouvernement national et des autorités subnationales : la décision de la Cour Suprême *Gibbons c/Ogden* (1824) à propos de la clause 3 (dite du commerce) de cette section 8 de l'article 3, qui est l'une des plus importantes de la Constitution. Comme le précise Marshall : « Le commerce [entre Etats] est indubitablement le trafic [c'est-à-dire l'achat, la vente et le transport des marchandises], mais c'est quelque chose de plus — c'est l'échange » (7).

(3) In Walter D. Burnham, *Democracy in the making : American government and politics*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1983, p. 451 et Walter Heller, President Reagan is a Keynesian now, *Wall Street Journal*, 24 mars 1983.

(4) Cité in E. S. Corwin, *The constitution and what it means today*, Princeton, Princeton University Press, 1978 (14^e éd. revue par H. W. Chase et C. R. Ducat), p. 122.

(5) Cité in *ibid.*, p. 272.

(6) In B. Schwartz, *Le droit aux Etats-Unis : une création permanente*, Paris, Economica, 1979 (trad. de Guy Mirabeau), p. 37.

(7) Cité in Corwin, *The Constitution*, *op. cit.*, p. 46.

Cette indétermination voulue de la notion d'échange permettra de considérer par exemple que le passage des hommes d'un Etat à un autre relève de cette clause (et c'est en partie sur la base de ce raisonnement que le Congrès adoptera la loi des droits civiques de 1964 ou que la radio « inter-étatique » peut être réglementée par le Congrès). Les exemples abondent de l'influence fondamentale de cette interprétation quant au renforcement des pouvoirs du Congrès, puisque ainsi l'ensemble de l'économie — dès qu'elle prend une envergure nationale — peut être contrôlée par le Congrès. Comme le notent A. et S. Tunc : « Le problème n'est plus de savoir quelle activité est soumise à la loi que [le Congrès] adopte, mais quelle activité lui échappe » (8).

Mais ces jalons définis par la Cour Suprême, pour fondamentaux qu'ils soient, auraient pu n'avoir aucune importance si les Etats avaient résisté. Ils s'y essaieront pendant plusieurs décennies — ce qui explique que les règlements pratiques qui auraient dû découler de ces décisions n'aient guère été adoptées avant la fin du XIX^e siècle — et ce n'est que par une guerre civile particulièrement sanglante que leur opposition sera définitivement brisée.

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, en effet, le gouvernement fédéral ne contrôle que la défense, la monnaie, les affaires étrangères et les communications (postes). Certes, une réglementation publique des problèmes intérieurs, et notamment économiques, est déjà en place à cette époque en particulier en matière de monopole industriel et de conditions de travail. Mais elle est pour l'essentiel prise en charge par les Etats fédérés. Il faut attendre la fin du XIX^e siècle pour que l'Etat fédéral commence à prendre le relais : en 1889, le premier ministère « économique » (l'agriculture) est créé puis, en 1903, celui du commerce et en 1913 celui du travail. Ces ministères sont d'ailleurs plus au service du développement national qu'ils ne le contrôlent. C'est néanmoins un embryon de possibilités de réglementation fédérale qui se met en place.

Les commissions de régulation fédérales, inventées sous la pression des mouvements populistes auxquels l'Etat se voit contraint de céder, sont cependant très rapidement détournées des objectifs qui leur avaient été assignés. Ainsi, les agriculteurs du Midwest avaient obtenu en 1887 (après le dépôt de 30 propositions de loi de réglementation — ayant toutes échoué — depuis 1874), la création de l'Inter-

(8) A. et S. Tunc, *Le système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, t. II, p. 90.

state Commerce Commission pour mettre un peu d'ordre dans les pratiques discriminatoires des compagnies de chemin de fer qui les étranglaient financièrement. Agriculteurs et petits industriels sont satisfaits mais l'enthousiasme est prématuré. La commission n'a aucun pouvoir de coercition : ce sont les tribunaux qui décident l'application des décisions de l'ICC et avec les appels successifs, il faut en moyenne quatre ans pour que la Cour Suprême se prononce définitivement — années pendant lesquelles les compagnies continuent leurs pratiques discriminatoires. Elles ont d'ailleurs fort peu à craindre d'être condamnées : malgré des milliers de plaintes, 16 cas seulement parviendront à la Cour Suprême entre 1887 et 1905. Dans un cas seulement la Cour décidera la condamnation d'une compagnie de chemin de fer.

Paradoxalement, il n'y aura donc pas protection des usagers mais des compagnies elles-mêmes, que la loi, en fait, abrite dorénavant contre la concurrence : elles deviennent rapidement très favorables à la réglementation fédérale (9).

Ces pratiques qui vident les décisions législatives de la signification qui est officiellement la leur ont l'aval des milieux politiques, fort liés aux milieux d'affaires et qui n'ont cédé aux protestataires que pour éviter une véritable révolte devant les excès du capitalisme sauvage, mais ne souhaitent guère que leurs décisions soient appliquées, sous peine de remettre en cause, croient-ils, le développement du pays : le corps politique accepte de réglementer, mais la réglementation est en faveur des entrepreneurs — et des entrepreneurs les plus importants — et non pour les contrôler au bénéfice des usagers. Comme le note Richard Hofstadter, le Sherman Antitrust Act était « considéré par la plupart des politiciens astucieux de l'époque comme un geste, une concession cérémonielle à une exigence irrésistible de l'opinion qui souhaitait quelque action rassurante contre les trusts ». Les industriels eux-mêmes en étaient bien conscients et avaient compris la « règle du jeu », parfaitement définie par un magnat des services publics (*utilities*), Samuel Insull : « Mieux vaut que nous aidions à mettre en place une bonne réglementation que de nous en voir imposer une mauvaise » (10).

La Cour Suprême donnera à ce détournement d'objectif l'aura indispensable de la légitimité constitutionnelle. Au nom du *substantive*

(9) Cf. P. Samuel Huntington, *The marasmus of the ICC*, in Francis Roulke (ed.), *Bureaucratic power in national politics*, Boston, Little, Brown, 1965, p. 73-86.

(10) Richard Hofstadter, *The age of reform*, New York, Vintage Books, 1960, p. 246.

due process of law (11), elle déclare anticonstitutionnelles les lois étatiques qui tentent d'imposer des normes sociales (durée du travail, travail des enfants, etc.) aux entreprises. Et au nom de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Etats fédérés, elle interdit au premier de réglementer autre chose que le commerce inter-étatique — déclarant ainsi que le Sherman Antitrust Act ne saurait s'appliquer à une compagnie qui raffine 90 % du sucre américain, car « le commerce succède à la fabrication et n'en est pas partie intégrante » (12).

Un interventionnisme qui prend de l'ampleur

Avec la crise de 1929, l'interventionnisme fédéral s'amplifie et une nouvelle vague réglementaire se gonfle, atteignant désormais l'ensemble des activités économiques du pays. Après avoir annulé bon nombre des réalisations du New Deal, la Cour Suprême (à laquelle Franklin Roosevelt a enfin pu nommer, à partir de 1937, plusieurs de ses partisans) finit cependant par céder : elle reconnaît le droit de l'Etat fédéral non plus seulement de réglementer l'économie, mais de le faire dans une visée sociale. C'est un retournement complet. Il n'est pas pour plaire aux entrepreneurs qui ont plus tendance à voir dans le New Deal une vaste entreprise de perversion du système américain vers le socialisme qu'une tentative pour sauver le capitalisme. C'est pourtant ce dernier terme de l'alternative qui est exact.

L'alliance implicite entre dirigeants politiques et économiques permet en effet de canaliser dans le bon sens les procédures réglementaires déplaisantes. La machinerie réglementaire a d'abord été fragmentée, morcelée et émietlée au point qu'il est extrêmement difficile pour le citoyen ordinaire de savoir qui fait quoi et à qui s'adresser. A l'heure actuelle, il existe plus de cent agences, bureaux, commissions, aux statuts éminemment divers, plus ou moins autonomes par rapport à des autorités de tutelles multiples (congrès, présidence, ministère), ayant des activités réglementaires au niveau fédéral. Qui plus est, leurs domaines de compétences se chevauchent pour des motifs qui échappent à la logique et rappellent plus l'Ancien Régime français qu'un Etat moderne. Ainsi Walter Dean Burnham a dénombré 49 administrations fédérales différentes concernées par

(11) Cité in James Weinstein, *The corporate ideal in the liberal state*, Boston, Beacon Press, 1968, p. 87.

(12) In *United States c E. C. Knight Co.* (1895). Pour plus de détails sur la position de la Cour, voir Henry J. Abraham, *Freedom and the Court*, New York, Oxford U. Press, 1982 (4^e éd.), p. 8-27 et Michael Parenti, *Democracy for the few*, New York, Saint Martin's Press, 1977, p. 298-299.

la prévention des incendies (13). En 1962, déjà le président Kennedy pouvait décrire le système réglementaire américain comme « un patchwork de règlements incohérents » (14). Le résultat en est une extrême inefficacité qui bénéficie avant tout à ceux qui sont censés être réglementés.

Le contrôle budgétaire exercé sur les administrations de réglementation diminue leur autorité et leur indépendance, les rendant tributaires de décideurs — à la présidence (Office of Management and Budget) et au Congrès — qui ne souhaitent pas nécessairement que la réglementation soit totalement efficace. Ainsi a-t-on vu en 1969 un responsable de la Federal Trade Commission déclarer « devant la sous-commission du Sénat sur la réorganisation administrative que non seulement le Congrès avait refusé en 1962 de financer une étude sur les relations entre grandes sociétés [...] qui aurait été fort utile en matière de lutte antitrust, mais il ne vota le budget de la FTC dans les trois années qui suivirent que sous la condition expresse qu'aucune partie de ce budget ne serait affectée à cette étude particulière » (15).

Les nominations — qui associent exécutif et législatif — des responsables de ces administrations sont un autre moyen de vérifier qu'elles ne prennent pas des décisions trop défavorables à ceux qu'elles sont chargées de réglementer. Pour l'essentiel, on constate que ces responsables sont étroitement associés aux industries qu'ils doivent superviser : ils en viennent ou espèrent y être embauchés — et prêtent une oreille fort attentive aux « suggestions » des dirigeants de l'économie, ce qui diminue d'autant leur sensibilité aux impératifs de l'intérêt public, comme l'a fort bien montré une remarquable enquête du *Wall Street Journal* (16).

On ne sera pas surpris, dès lors, de relever une lenteur de procédure qui, comme au XIX^e siècle, favorise les « réglementés », en général et surtout ceux qui ne respectent pas les règlements énoncés. Une enquête de 1970 de l'American Bar Association a ainsi révélé qu'une affaire instruite par la Federal Trade Commission mettait quelque quatre ans à aboutir — comme quatre-vingts ans auparavant : sur 9 000 plaintes annuelles, une centaine seulement aboutissaient à condamnation des entreprises mises en cause (17).

(13) Walter Dean Burnham, *op. cit.*, p. 80.

(14) *In* Message sur les transports du 4 avril 1962.

(15) Michèle Ruffat, Le débat sur la réglementation fédérale, *Revue française de Science politique*, août 1980, p. 837.

(16) The regulators, *Wall Street Journal*, 9, 15 et 25 octobre et 1^{er} novembre 1974.

(17) *In* Michèle Ruffat, art. cit., p. 839.

L'industrie aurait pu se satisfaire d'avoir réussi à retourner pour l'essentiel en sa faveur les réglementations en principe destinées à la contrôler. Plusieurs éléments vont cependant ébranler sa sérénité vers le milieu des années soixante-dix. Tout d'abord, malgré son inefficacité, la réglementation est coûteuse. Elle l'est pour la puissance publique : quelque 3,1 milliards en 1976, avant même l'arrivée de M. Carter au pouvoir (18). Elle l'est plus encore pour les entreprises réglementées : en 1976, 62,3 milliards selon l'estimation de certains experts de l'American Enterprise Institute — dont 18 milliards de « paperasserie » (19).

C'est cher payer l'inefficacité bureaucratique mais les entreprises continueraient à s'en accommoder (mieux vaut être mal réglementé que bien, même si cela est coûteux) si une troisième vague de réglementation ne venait, dans les années soixante-dix, leur donner l'impression que l'étau se resserre. D'inspiration plus sociale, les agences fédérales créées à partir de 1964 réglementent dorénavant l'embauche des minorités, la sécurité du travail, la protection des mineurs, la sécurité des produits de grande consommation ou l'environnement. De plus, lors de sa présidence, M. Carter nomme des responsables favorables à un contrôle plus strict de l'industrie, augmente les moyens de l'administration et applique une politique d'information du public beaucoup plus systématique.

C'est le moment où une véritable campagne d'opinion va se développer sous l'impulsion conjuguée d'étranges alliés puisque s'associent dans la critique aussi bien les « réglementés » que ceux auxquels la réglementation devrait bénéficier : industrie et associations de défense des usagers s'unissent en fait pour critiquer la réglementation tâtilonne, coûteuse, inefficace. La divergence intervient dans les conclusions : pour les dirigeants d'entreprise, il faut supprimer la bureaucratie ; pour les groupes d'intérêt public il faut réformer la réglementation. Mais la critique convergente semble être entendue du public : en juillet 1978, les Californiens adoptent par référendum (proposition 13) une réduction drastique de l'impôt foncier et leur vote est interprété comme le signe d'une révolte populaire contre l'intervention démesurée de l'Etat.

(18) Murray Weidenbaum, *On estimating regulatory cost, Regulation*, mai-juin 1978, p. 15.

(19) Murray Weidenbaum et Robert Defina, *The cost of federal regulation of economic activity*, Washington, American Enterprise Institute 1978 (Reprint n° 88), p. 9.

Le désengagement de l'Etat

M. Reagan jouera beaucoup du thème de la sur-étatisation lors de la campagne électorale de 1980 et voudra croire qu'il a clairement reçu mandat pour diminuer le rôle de l'Etat et rendre aux lois du marché toute leur importance et leur rigueur. L'ironie de la chose est que son rival malheureux, M. Carter, avait déjà été sensible à la critique anti-étatiste et avait tenté à la fois de rationaliser et de resserrer les procédures réglementaires et de les rendre plus efficaces tout en commençant une politique de déréglementation dans certains domaines : c'est ainsi que l'aviation avait été déréglementée en 1978 et que des mesures de même ordre étaient en préparation pour les transports routiers et le secteur bancaire.

Mais M. Carter ne voulait pas supprimer toute réglementation mais simplement mieux encadrer et limiter le gaspillage tâtilon des administrations : son successeur veut aller beaucoup plus loin et vise à désengager la puissance publique autant que faire se peut. Ainsi prévoit-il, par exemple, de vendre une partie des terres fédérales (142 000 km², soit 5 % du domaine public, une zone qui représente plus du quart du territoire français) en cinq ans, pour symboliser la volonté de privatisation.

Effectivement, le nouveau gouvernement n'attend même pas d'être en place pour agir. A peine élu, M. Reagan nomme un groupe d'étude sur la déréglementation et prépare la liste des fidèles qu'il nommera dans les agences fédérales. Une fois au pouvoir, on peut ainsi aller très vite. Les nouveaux responsables nommés se caractérisent en effet par leur hostilité à la réglementation qu'ils sont censés appliquer (20).

Les décisions présidentielles vont de pair. Neuf jours après son entrée en fonction, M. Reagan annule les ultimes règlements signés sous l'autorité de son prédécesseur et impose un moratoire de soixante jours avant l'adoption de tout nouveau règlement. Il crée un groupe de travail sur le contrôle de la réglementation (Regulatory Relief Task Force) présidé par le vice-président Bush. Enfin, le 17 février 1981, il signe le décret présidentiel n° 12291 qui donne tout pouvoir aux services du Budget (qui dépendent de la Maison-Blanche) pour réviser ou annuler toute nouvelle proposition de règlement.

Les intentions déclarées semblent rapidement suivies d'effets.

(20) Evans Witt, Many Reagan appointees ex-foes of own agencies, *International Herald Tribune*, 12 mai 1981.

Après la déréglementation des services aériens réalisée par M. Carter, les transports routiers suivent, puis partiellement la banque, la bourse, les télécommunications, etc. Les terres fédérales sont proposées aux enchères, les budgets des administrations de réglementation rognés, les contrôles des industries supprimés ou assouplis, les règles déjà édictées (pollution de l'air et de l'eau, sécurité automobile) sont suspendues. Le gouvernement se glorifie d'avoir réussi et supprime même le groupe de travail sur le contrôle de la réglementation à l'automne 1983 : il est devenu inutile car des économies de 10 milliards de dollars (10 % du coût total de la réglementation) auraient été réalisées — les promesses de déréglementation, assure-t-on, ont été tenues.

Un bilan contradictoire

Pourtant, le bilan d'une attaque tous azimuts pour réduire les règlements et « sortir » l'Etat du fonctionnement de la société est effectivement nuancé, voire contradictoire. On est d'abord frappé de constater que M. Reagan n'a pas hésité à faire jouer — amplement parfois — à la puissance publique le rôle d'intervention protectrice pour des secteurs menacés de l'économie. En matière de commerce, non seulement il n'a pas supprimé les multiples barrières protectionnistes érigées par l'Etat mais il les a même renforcées : « En 1981-1982, les Etats-Unis ont imposé ou négocié des barrières commerciales plus élevées sur une vaste liste de produits, y compris les boulons, les vis, les agrafeuses industrielles, le ciment, le matériel de construction routier, les aciers, les camionnettes et motos japonaises, les textiles et lingerie de Chine. Plus récemment, des crédits à l'exportation explicites, longtemps évités par les Etats-Unis, ont été utilisés [en 1983] sur les ventes à l'Egypte de thé, de lait et de fromages américains » (21).

Plus surprenante encore a été l'augmentation des subventions en faveur de l'agriculture, à l'encontre de tous les engagements de M. Reagan qui s'était déclaré, au départ, favorable à leur réduction. Ces subventions diverses et variées ont battu tous les records en 1983 puisqu'elles ont atteint 55 milliards de dollars, près de deux fois plus élevées que le revenu annuel des agriculteurs. Le seul soutien des prix agricoles atteint 22 milliards de dollars — contre 3 milliards de dollars quand M. Reagan est arrivé au pouvoir (22).

(21) Murray Weidenbaum et Michaël Munger, *Protection at any price?*, *Regulation*, juillet-août 1983, p. 14.

(22) The farm lobby, *Congressional Quarterly*, 27 août 1983, p. 1711 et 1715.

Cet interventionnisme accru dans certains domaines s'accompagne il est vrai d'un retrait substantiel dans d'autres secteurs. La déréglementation est largement avancée, voire achevée, dans les transports, les télécommunications, la sécurité automobile, le secteur bancaire et boursier. Mais s'il y a là contradiction théorique (interventionnisme accru par le biais des subventions et désengagement réglementaire), il y a dans le même temps une logique clientéliste des choix retenus : le gouvernement de M. Reagan souhaite satisfaire les besoins financiers de ses clients tout en allégeant les contrôles étatiques. Il reste évidemment à démontrer qu'il y a satisfaction des « clients » et satisfaction générale.

La déréglementation est encore trop récente pour porter un jugement général et fondé sur ses coûts et ses bénéfices tant économiques que sociaux. Les résultats actuels présentés dans diverses études demeurent encore très marqués par des *a priori* idéologiques — que l'on retrouve dans les calculs mêmes des effets financiers de la déréglementation pour l'utilisateur : il paye moins cher les coups de téléphone longue distance — mais plus cher les appels locaux ; son billet d'avion est moins onéreux entre Los Angeles et New York — mais prohibitif entre Iowa City et Chicago. Qu'y gagne-t-il ? Que préfère-t-il ? Nul ne le sait vraiment.

La déréglementation récente s'est d'abord attaquée aux « archaïsmes économiques » : les règlements les plus anciens qui, de fait, fournissaient aux entreprises les mieux établies — mais parfois les plus vulnérables — une rente de situation en les préservant de la concurrence ont été supprimés — dès la présidence Carter — alors que les règlements plus « sociaux », particulièrement détestés des entreprises n'ont pas été fondamentalement revus ou supprimés.

M. Reagan a suivi la voie tracée par son prédécesseur en matière de réglementation « économique » mais n'a pas réussi là où il voulait innover, en matière « sociale ». Ce n'est pas faute d'avoir essayé. Il a tenté de revenir en arrière en matière de protection sociale, d'hygiène et sécurité du travail, de protection de l'environnement, de contrôle de la pollution mais a totalement échoué à modifier les textes. Certes, il a allégé les contrôles sur les entreprises en diminuant les moyens budgétaires dont disposaient les agences fédérales de réglementation — 11 % depuis 1980 (23). Le résultat le plus clair a été de réduire les possibilités d'agir des agences concernées : A « l'*Occupational Safety and Health Administration*, par exemple, le nombre d'inspections dans les entreprises a diminué de 17 % pendant les deux pre-

(23) *In Regulation and the 1984 budget, Regulation*, mars-avril 1983, p. 8.

nières années du gouvernement Reagan et les amendes infligées aux sociétés ont dégringolé de 78 % » (24).

L'opinion publique a réagi négativement à ce qu'elle a considéré comme une entreprise de démantèlement du système de réglementation, comme une désétatisation poussée par trop loin. Elle n'a d'ailleurs probablement jamais été aussi défavorable à l'intervention de l'Etat qu'on a bien voulu le croire. Bien avant l'élection de M. Reagan, et sans que l'arrivée de celui-ci au pouvoir ait en quoi que ce soit modifié les choses, une excellente enquête du *Washington Post* montrait que la fameuse révolte fiscale de 1978 n'était pas tant une révolte contre le rôle de l'Etat qu'un rejet de la fraude et du gaspillage qui caractérisent trop souvent l'action gouvernementale (25). Et pour n'être pas certaine — à juste titre — de l'efficacité des réglementations et estimer que l'industrie n'a pas toujours tort de se plaindre de leurs excès, l'opinion est convaincue que le consommateur serait plus mal traité encore en leur absence (68 % d'accord, 17 % pas d'accord, 15 % sans opinion) (26).

Les choses ne changent pas sous le gouvernement Reagan puisqu'une minorité seulement estime par exemple qu'il y a trop de réglementation pour protéger l'environnement (21 % en septembre 1981) (27). En effet, les Américains ne sont pas contre l'intervention de l'Etat mais contre la manière dont l'Etat est géré. Ils ont notamment le sentiment qu'il y a par trop collusion entre les détenteurs du pouvoir et les entrepreneurs, aux dépens des citoyens : malgré une légère amélioration en 1982, ils sont encore 61 % (29 % en 1964) à estimer que le gouvernement fonctionne au profit de quelques grands intérêts contre 29 % (64 % en 1964) à croire que c'est au bénéfice de tous (28).

L'opinion a fait connaître son sentiment lors des élections législatives de 1982 — où les candidats ont mis une nette sourdine au thème de la déréglementation et ceux qui étaient favorables à la défense des usagers l'ont plus aisément emporté sur leurs concurrents (29). Depuis, on constate — à la Cour Suprême, au Congrès —

(24) Martin et Susan Tolchin, *The rush to deregulate*, *New York Times Magazine*, 21 août 1983, p. 34.

(25) Cf. Barry Sussman, *Tax revolt targeted at poor service*, *Washington Post*, 1^{er} octobre 1978.

(26) Sondage Harris, *Public Opinion*, juin-juillet 1980, p. 39.

(27) Sondage Roper, *Public Opinion*, février-mars 1982, p. 32.

(28) Arthur Miller, *Is confidence rebounding ?*, *Public Opinion*, juin-juillet, p. 17.

(29) Michael Pertschuk, *The case for consumerism*, *New York Times Magazine*, 29 mai 1983, p. 32-34.

une volonté nouvelle de renforcer la protection « sociale » (sécurité, pollution, etc.), une hésitation à parachever la déréglementation « économique ». Là où déréglementation il y a eu, ce sont les Etats fédérés qui ont pris le relais réglementaire, au point que certains entrepreneurs s'inquiètent de cette « balkanisation » : « Nos compagnies fonctionnent sur plusieurs Etats, déclare une responsable du syndicat patronal de la chimie (Chemical Manufacturers Association). Nous préférons une réglementation fédérale raisonnable qui nous laisse travailler plutôt que d'avoir à utiliser une étiquette différente chaque fois que nous passons d'un Etat à un autre » (30).

Même M. Reagan a dû reculer. Il n'a pas touché les ministères de l'éducation et de l'énergie qu'il avait promis de supprimer. Il a dû renvoyer plusieurs des responsables qu'il avait choisis en raison des scandales auxquels ils ont été mêlés et les remplacer par des hommes plus favorables à la réglementation. Surtout, « incapable de persuader le Congrès qu'il fallait modifier de façon permanente la législation (sur la réglementation), le gouvernement Reagan a souvent recouru à une stratégie commode mais sans doute éphémère de simple relâchement des règles existantes » (31).

Il sera en effet très aisé de renforcer à nouveau l'application stricte de règles toujours en vigueur. La lutte contre la réglementation n'est populaire que si elle recherche plus d'efficacité et moins de gaspillage et devient vite inacceptable si elle touche à l'essentiel et apparaît comme le signe de la collusion entre l'Etat et les grands intérêts privés. En ne le comprenant pas, M. Reagan a non seulement dilapidé un capital politique précieux, il a provoqué un sursaut en faveur de l'intervention de l'Etat.

Le processus de réglementation ne s'est pas réalisé de façon linéaire : il s'est fait à la fois par l'Etat qui répondait ainsi aux revendications de ceux qui se sentaient écrasés par un développement économique sauvage mais contre la volonté des détenteurs du pouvoir qui ne souhaitent aucunement contrôler l'activité économique. Les règles adoptées devaient protéger les « faibles » : elles ont souvent été détournées, discrètement, en faveur des puissants. En faisant l'inverse, en remettant bruyamment en cause la réglementation, M. Reagan a échoué en semant l'inquiétude. Non seulement la déréglementation, qui devait en fait favoriser l'entreprise, a été largement bloquée mais, même quand elle a été réalisée (dans les transports,

(30) Clemens Work, « Deregulation drive... », art. cit., p. 82.

(31) Joann Lutlin, « Reagan drive to curb... », art. cit.

par exemple), elle a trop brutalement modifié des équilibres instables pour satisfaire ceux-là mêmes qui devaient en bénéficier et deviennent parfois les premiers à demander une « re-réglementation », pour autant qu'elle soit « raisonnable », bien sûr. N'est-ce pas que dans les Etats modernes et complexes, l'intervention de l'Etat est irréversible, le processus de centralisation irrésistible, le contrôle des activités collectives inévitable ?

Marie-France TOINET. — State intervention in the United States : is decontrol or disengagement possible ?

A long history of state intervention which gains importance with the 1929 crisis. With the advent of Reagan, disengagement becomes the rule. In the final analysis however the balance sheet contains contradictions.

RÉSUMÉ. — *Un interventionnisme étatique ancien qui prend de l'ampleur avec la crise de 1929. Lui succède un désengagement de l'Etat après l'arrivée de Reagan. En définitive pourtant, le bilan est contradictoire.*

STÉPHANE RIALS

*Régime « congressionnel »
ou régime « présidentiel » ?
Les leçons de l'histoire américaine*

Le régime des Etats-Unis d'Amérique est la seule illustration durable de l'un des grands modèles du constitutionnalisme classique : le système présidentiel (1). La valeur heuristique de tels modèles est fortement contestée aujourd'hui, de façon parfois excessive. On admet qu'un régime politique n'est pas seulement, ni même principalement, déterminé par l'économie juridique de ses institutions. D'autres facteurs doivent être pris en considération : nature du système partisan bien sûr, mais aussi, plus largement, tempérament et culture politiques spécifiques, singularité des pratiques issues de circonstances historiques données, voire — bien qu'il ne soit guère de mode d'y insister à l'ère des masses — poids des hommes. La compréhension du fonctionnement du régime américain passe donc nécessairement par l'analyse du travail concret de la constitution sur une période presque bicentenaire. Ceci vaut en général mais singulièrement pour les subtiles relations qu'entretiennent le Président et le Congrès.

(1) Sur le régime américain, en langue française : Mathiot, *La vie politique aux Etats-Unis et les tendances récentes*, Cours IEP, Paris, Les Cours du droit, 1974-1975 (et mise à jour) ; Denenberg, *Introduction au système politique des Etats-Unis*, Paris, Economica, 1978 ; Ogg et Ray, *Le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique*, Paris, PUF, 1958 ; Tunc, *Les Etats-Unis*, Paris, LGDJ, 3^e éd., 1973 ; Vile, *Le régime des Etats-Unis*, Paris, Le Seuil, 1972. Parmi les réflexions récentes sur les relations Président-Congrès : Tunc, *Le couple Président-Congrès dans la vie politique des Etats-Unis d'Amérique*, *Mélanges Burdeau*, Paris, LGDJ, 1977, p. 561 s.

L'invention du régime « présidentiel »

Le système « présidentiel » n'est pas né tout casqué, dans ses modalités techniques, de la tête d'un législateur de génie. Il est le fruit d'un compromis (d'une série de compromis de détail), comme l'est d'ailleurs le fédéralisme moderne lui aussi découvert par les constituants de Philadelphie. Il ne faut point trop s'attarder sur les filiations doctrinales, même si Montesquieu et surtout Locke étaient — entre autres — bien connus des « Pères fondateurs ». Il n'est pas non plus utile de recourir à l'hypothèse d'une volonté de créer, par réaction, un régime à tout prix différent de celui de l'Angleterre. Un tel désir de spécificité ne s'est en vérité affirmé — en demi-teintes que la pratique précisera — que sur un point : l'idée de supralégalité constitutionnelle issue de la méfiance antérieure à l'encontre du législatif britannique. Mais on n'a pas songé à faire « autre chose » que le régime « parlementaire » pour la bonne et simple raison que ce dernier — certes presque à maturité dans les années 1780 — ne sera vraiment stabilisé à Londres que quelques décennies plus tard (2). On est mieux inspiré lorsqu'on se tourne vers la déjà longue expérience constitutionnelle des anciennes colonies : elle a permis de tester bien des techniques — avec des résultats positifs ou négatifs — et elle a favorisé le déploiement d'un constitutionnalisme américain certainement inégalable en son temps.

Quoi qu'il en soit, le régime « présidentiel » est sorti d'une discussion serrée. D'un côté, les centralisateurs — les « fédéralistes » disait-on dans une acception de ce terme différente de celle qui prévaut aujourd'hui — étaient favorables non seulement à une nette unification des Etats préexistants mais encore à un puissant exécutif. Parmi eux, le très élitiste Alexander Hamilton était le plus radical et tendait vers une conception proprement monarchique du pouvoir. De l'autre côté, ceux que l'on appellera plus tard « républicains » puis « démocrates », et dont le maître à penser, Jefferson, était absent de la convention, voulaient défendre les droits des Etats et, au sein de l'Etat fédéral — dans la mesure où ils l'acceptaient — ils rejetaient la création d'un exécutif envahissant (3).

A Philadelphie, les « fédéralistes » eurent en vérité l'initiative car

(2) Voir Castel, *Le Premier Ministre britannique (1782-1832)*, *Revue historique de droit français et étranger*, 1981, p. 199 s.

(3) Sur les idéologies américaines, v. notamment Birnbaum, *La structure du pouvoir aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1971 ; Marienstras, *Les mythes fondateurs de la nation américaine*, Paris, Maspero, 1976 ; Béranget et Rouge, *Histoire des idées aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1981.

le système antérieur, très lâche, de la confédération, avait mal fonctionné — depuis Fiske, on parle pour ces années difficiles de « période critique ». Ils proposèrent d'abord un projet modéré largement inspiré par Madison (4). Les antifédéralistes ripostèrent par le dépôt d'un projet alternatif. Mais ils finirent par négocier — pour l'amender — sur la base du texte initial, car Hamilton, entre-temps, les avait effrayés en proposant une constitution *ultra*-centralisatrice et autoritaire.

C'est ainsi que se dégagait peu à peu le régime complexe que l'on dit aujourd'hui « présidentiel » et qui se caractérise par une séparation des pouvoirs assez stricte en excluant la responsabilité politique de l'exécutif — monocéphale — devant le législatif, en ne lui conférant pas, symétriquement, le droit de dissoudre ce dernier, et en agaçant divers freins et contrepoids (*checks and balances*) — tels un droit de veto limité au profit du Président ou la possibilité pour le Sénat de ratifier les traités ou les nominations présidentielles. On paraphrasera Richard Neustadt en observant que la séparation des pouvoirs n'empêche pas leur collaboration dans l'exercice des fonctions (5).

Ce compromis originaire n'a pas été modifié par les amendements peu à peu apportés au texte de 1787, même si certains ont affecté, de façon accessoire au point de vue qui nous occupe, l'institution présidentielle (les 12^e, 20^e, 22^e et 25^e notamment). Mais l'histoire lui a donné des significations successives et contradictoires jusqu'au début de ce siècle. A qui profite la séparation des pouvoirs ? S'il n'est pas certain aujourd'hui que ce soit toujours à la Présidence, il était avéré pour les meilleurs spécialistes de la fin du siècle dernier que c'était en principe au Congrès. Alors le politologue — et futur président fort « présidentiel » — Woodrow Wilson publiait un ouvrage au titre significatif : *Congressional government*.

Un mouvement pendulaire

Washington (« fédéraliste » non extrémiste), élu Président à l'unanimité le 4 février 1789, exerça deux mandats et contribua, du fait de son exceptionnel prestige, à donner aux pratiques instaurées alors la valeur d'une exégèse irréfutable et presque sacrée du texte fondamental (6).

(4) Tous les détails sur le processus constituant dans la belle thèse de Bernard Gilson, *La découverte du régime présidentiel*, Paris, LGDJ, 1968.

(5) Neustadt, *Les pouvoirs de la Maison-Blanche*, Paris, 2^e éd., 1980, Economica, p. 134.

(6) Sur l'histoire politique des Etats-Unis, v. notamment : J. Lambert, *Histoire constitutionnelle de l'Union américaine*, Paris, Sirey, 1930-1937, 4 vol. ; Tunc,

Si d'emblée les commissions qui s'étaient créées au Congrès prirent l'habitude d'appeler devant elles les *secrétaires* (ministres), il fut par contre entendu — et cela a largement contribué à éviter tout glissement vers le régime parlementaire — que ces derniers n'exposeraient pas leurs vues aux chambres en formation plénière. Dans le même temps, Washington affirmait l'idée complémentaire que les secrétaires ne dépendent que du Président qui les révoque librement. Dans le domaine législatif, il se dotait très tôt d'une initiative législative de fait que la constitution ne lui consentait pas, soit par des voies informelles, soit par le truchement de ses messages. Inversement, Washington donna une portée réduite au droit de veto, n'y ayant recours — et cette perspective restrictive va se maintenir jusqu'à Jackson — qu'à l'encontre de textes jugés inconstitutionnels. Le rôle du Sénat enfin ne fut pas celui auquel avaient songé, semble-t-il, les constituants. Chambre législative d'abord, celui-ci aurait dû être aussi un organe *quasi* gouvernemental, un grand conseil de l'exécutif, d'où son rôle dans la ratification des traités et des nominations. Mais Washington trouva les premiers contacts de cette nature peu fructueux et ne les poursuivit pas.

La Présidence perdura dans sa « force tranquille » avec ses successeurs immédiats, Adams (avec des difficultés toutefois), Jefferson et Madison. La « Révolution de 1800 », selon la formule de Jefferson, élu cette année-là à la magistrature suprême, n'affecta en vérité pas notablement la pratique. Cet ennemi de l'excès de gouvernement et de l'intégration fédérale n'appliqua pas vraiment au pouvoir les préceptes forgés dans l'opposition. Par contre, à partir de Monroe, en 1817, la Présidence entra dans une période de déclin accepté par ses titulaires successifs, à une notable exception près, celle de Jackson. L'épisode jacksonien est très complexe et c'est en tant que « Jeffersonien » en principe que le vieux général autoritaire développa le poids de l'institution. C'est avec lui, après 1828, que s'imposa définitivement l'empire du Président sur le Cabinet et que s'affirma la conception moderne du veto discrétionnaire, proprement politique.

Par la suite, il faudra attendre la guerre de Sécession pour que les nécessités des combats légitiment au profit de Lincoln une

Le système constitutionnel des Etats-Unis, Paris, Domat, t. 1, 1954 ; Kaspi, *La vie politique aux Etats-Unis*, Paris, Colin, 2 vol., 1973 ; Artaud et Kaspi, *Histoire des Etats-Unis*, Paris, Colin, 5^e éd., 1980 ; Lacour-Gayet, *Histoire des Etats-Unis*, Paris, Fayard, 1976-1982, 4 vol. ; Degler *et al.*, *Histoire des Etats-Unis, la pratique de la démocratie*, Paris, Economica, 1980 ; Boorstin, *Histoire des Américains*, Paris, Colin, 3 vol., 1981.

« présidentialisait » sans précédent. Alors se déploie la doctrine de l'*emergency* qui ouvre à l'hôte de la Maison-Blanche la possibilité de recourir à des mesures qui non seulement, en temps normal, relèvent du Congrès mais encore ne sont de la compétence d'aucun pouvoir constitué. Mais le retour du pendule va cette fois être particulièrement violent. Après l'assassinat de Lincoln, en 1865, le vice-président Johnson qui le remplace est l'objet d'une sévère offensive du Congrès. Ce modéré irrite les « républicains radicaux » par les vetos qu'il oppose aux textes les plus intransigeants. Renforcés par les élections de 1866, les extrémistes ripostent par une série de lois sur la *Reconstruction* qui pulvérisent l'ancien Sud. Puis ils entament, de façon parfaitement infondée, une procédure de mise en jeu de la responsabilité pénale du Président (*impeachment*). Ce dernier avait révoqué en 1868 le ministre Stanton. Or une loi de 1867, le « *Tenure of Office Act* » — plus tard jugée inconstitutionnelle et qui ne correspondait en tout cas pas à la pratique instaurée depuis Washington —, interdisait toute destitution sans l'accord du Sénat par une exigence nouvelle de parallélisme des compétences. La procédure d'*impeachment* ne va cependant pas à son terme : une voix manque en effet pour que soit atteinte au Sénat la majorité exigée des deux tiers.

Dans les décennies qui suivent, le régime connaît une durable période d'effacement de la présidence, notamment parce que se succèdent des titulaires falots (à la notable exception de Cleveland) encore qu'en principe compétents. L'élection se joue par ailleurs souvent de justesse et ne donne guère de légitimité au vainqueur. L'étroit conformisme idéologique ambiant rend au demeurant l'alternance des deux grands partis — républicain et démocrate — illusoire. Comme le déclare alors — en des termes dignes de Grévy — ce permanent candidat à la candidature qu'est Sherman, « l'exécutif d'une république comme la nôtre doit être soumis au législatif. Le Président doit être soumis aux lois et les faire respecter ».

Vers le régime « présidentiel »

En 1901, à la suite de l'assassinat du président McKinley, le vice-président Théodore Roosevelt accède à la Maison-Blanche. L'inflexion du régime est très vite sensible. L'« activisme » présidentiel se place au service d'un « progressisme » qui n'exclut pas le sens du compromis, dans le contexte d'un mouvement très ample d'intensification de l'aspiration démocratique à tous les niveaux. Le Président joue habilement sur deux registres. D'une part, il

menace d'en appeler au peuple pour faire céder non seulement le Congrès mais encore une Cour Suprême qui a su affirmer son rôle dans les dernières décennies du siècle écoulé. D'autre part, il sait profiter de la flexibilité du système partisan qui demeure, sur la longue période, l'une des caractéristiques majeures du système américain : Roosevelt trouve un appui pour son programme dans les ailes « avancées » des deux partis.

Si le mandat de Taft se place sous le signe d'un certain retrait, le démocrate Woodrow Wilson va accentuer encore la « presidentialisation » du régime. On lui doit la formule *The President is at liberty, both in law and conscience, to be as big a man as he can*. Fort autoritaire, il ne feint même plus le jeu de l'initiative législative indirecte. Il fait déposer des projets entièrement rédigés et — comme Washington il est vrai — vient les défendre lui-même au Congrès. En 1917, l'entrée en guerre accroît, par une logique irrépessible et bien connue, les prérogatives de la Maison-Blanche, notamment dans le domaine économique. Mais le Sénat se vengera du « personnalisme » des politiques menées en refusant de ratifier le traité de Versailles. Et les trois Présidents républicains qui se succéderont de 1920 à 1932, par conviction profonde, modéreront les ambitions de l'exécutif en même temps qu'ils tenteront, dans la mesure du possible, de stabiliser la croissance de l'Etat fédéral.

La grande crise balaye cette volonté modératrice. Franklin Roosevelt est bien le créateur et le premier bénéficiaire de l'*imperial Presidency* si cette formule sur laquelle nous reviendrons a un sens. Le dirigisme du *New Deal*, dans un même mouvement logique, engraisse l'Etat fédéral et sa présidence. L'appui populaire, savamment entretenu par de fréquentes conférences de presse ou *fireside chats*, permet à Roosevelt de faire plier une Cour Suprême réticente devant un bouleversement profond des équilibres libéraux antérieurs. Le Congrès est soumis comme il ne l'a jamais été et prend des allures de chambre basse en régime parlementaire à fait majoritaire. L'initiative législative de fait acquiert un tour parfois presque brutal — au travers de messages lus par le Président en personne devant le Congrès. En voici un exemple parmi d'autres : « Je demande au Congrès de voter une loi qui autorise expressément le Président à stabiliser le coût de la vie, et notamment les prix de tous les produits agricoles (...). Je demande au Congrès de prendre cette mesure le 1^{er} octobre. Toute inaction de votre part à cette date m'obligera à prendre l'engagement devant nos concitoyens de veiller que l'effort (...) ne soit plus mis en péril par la menace du chaos économique. Si le Congrès devait ne pas agir, et agir comme il convient, j'accepterais

cette responsabilité et j'agirais » (7). Peut-on être plus menaçant ? Dans la même perspective, le Président intervient comme il ne l'a jamais fait dans le choix des candidats démocrates aux élections. Le veto, malgré la conformité d'ensemble des chambres aux vues de la présidence, est employé 631 fois en douze ans. La Maison-Blanche obtient la création d'un « Executive Office of the President » qui jouera par la suite un rôle majeur pour conforter sa puissance. La guerre, après la crise, permet d'ancrer ce qu'il faut bien considérer comme des déviations par rapport à l'esprit initial des institutions.

Est-ce à dire que le mouvement pendulaire soit brisé ? Certainement pas. Mais alors qu'au XIX^e siècle son amplitude connaissait une limite surtout en défaveur de la présidence, aujourd'hui le déclin de celle-ci n'est jamais ni aussi durable ni aussi profond qu'autrefois. Eisenhower — après un Truman assez rooseveltien — pourra bien faire prévaloir ce qu'Arthur Schlesinger appelle « ses principes *whigs* » : l'activité de son entourage contribuera à une stabilité relative de la place de la Maison-Blanche dans le jeu institutionnel.

La crise présidentielle

Dans un livre bien connu, M. Schlesinger date la naissance de ce qu'il appelle *l'imperial Presidency* de l'époque des mandats de M. Johnson (8). Il y a là le fait d'un esprit partisan. Si elle a jamais existé, c'est bien — nous venons de le dire — sous Roosevelt. Et si Kennedy n'a pas toujours su imposer sa suprématie, ce ne fut pas faute de le vouloir. Simplement, son réformisme parfois maladroit, ses initiatives extérieures souvent malheureuses heurtaient un Congrès pourtant largement démocrate. Si Johnson réussit mieux à cet égard, en dépit d'un moindre charisme, c'est parce qu'il avait été *leader* de la majorité démocrate au Sénat et qu'il avait acquis dans ces fonctions une grande habileté manœuvrière.

Quant à Nixon, il ne fit, sur le fondement d'une philosophie politique pessimiste et conflictuelle, que porter la suprématie présidentielle dans les relations extérieures au point extrême que la complexité des engagements — et la volonté de désengagement — américains favorisaient. La résistance du Congrès à une volonté de reprise en main, qui n'excluait pas un réel pragmatisme, se manifesta par ailleurs de façon inégale mais parfois très spectaculaire. C'est ainsi que deux

(7) Cité par Mario Einaudi, qui est par ailleurs un thuriféraire de Roosevelt, dans *Roosevelt et la révolution du New Deal*, Paris, Colin, 1961, p. 111 ; v. aussi Rossiter, *The American Presidency*, New York, 1956, p. 115 s.

(8) Schlesinger, *La présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.

nominations présidentielles à la Cour Suprême furent — fait sans précédent — rejetées par le Sénat.

L'aspect le plus frappant de la pratique nixonienne est ce qu'elle révèle de révisionnisme constitutionnel latent. Le Président semble juger le texte de Philadelphie largement dépassé, comme les pratiques qui se sont peu à peu greffées sur lui. L'inflation des services de la Maison-Blanche s'accompagne pendant ses mandats d'un manifeste déclin du rôle du Cabinet. Une conception nationale et peu partisane — « plébiscitaire » juge M. Schlesinger — de l'institution présidentielle s'épanouit. Lors des élections de 1972, Nixon distingue soigneusement sa campagne de celle du Parti républicain — le sien en principe —, favorisant ainsi l'extraordinaire distorsion entre sa large victoire (61 %) des voix et le maintien d'une majorité démocrate dans les deux chambres.

C'est dans ce contexte qu'éclate au début de 1973 l'affaire du Watergate qui restera comme l'un des événements majeurs de l'histoire constitutionnelle des Etats-Unis. Initialement, elle est, il faut en convenir, d'une importance relative. Mais dès lors qu'il apparaît que des membres de l'entourage présidentiel y sont compromis, elle prend un nouveau tour. Un Congrès irrité et une presse ulcérée par les sévères critiques des hommes du pouvoir saisissent l'occasion pour déployer une vaste offensive contre la présidence. C'est alors que l'on apprend que depuis 1970 toutes les conversations qui ont eu lieu dans le bureau ovale du Président ont été enregistrées. Arguant de la séparation des pouvoirs et du « privilège de l'exécutif » — nous allons revenir sur cette notion —, celui-ci refuse de livrer les bandes au judiciaire ou à la commission d'enquête. Peu à peu, l'on s'achemine vers l'*impeachment*. La commission judiciaire de la Chambre des Représentants adopte trois chefs d'accusation : obstruction à la justice, abus de pouvoir, outrage au Congrès. Mais, par sa décision du 24 juillet 1974, la Cour Suprême — écartant l'argument du « privilège de l'exécutif » — donne ordre au Président de livrer les bandes. Celles-ci révèlent qu'il était au courant de l'affaire depuis les premiers jours et que, s'il ne l'avait probablement pas ordonnée, il avait cherché à étouffer le scandale. Le 9 août, il démissionne, interrompant une procédure qui n'aurait pas manqué d'aller désormais à son terme fatal.

La réaction « congressionnelle »

Dès la fin de l'ère nixonienne, le Congrès réagit à la surpuissance présidentielle par une série de textes plus ou moins limitatifs. En

1973, le « War powers Resolution Act », qui n'est d'ailleurs pas restrictif de façon univoque, précise que le Président doit faire un rapport au Congrès dans les quarante-huit heures de tout engagement de troupes à l'étranger et ne saurait poursuivre aucune opération militaire au-delà de soixante jours sans autorisation parlementaire (9). En 1974, le « Congressional Budget and Impoundment control Act » restaure l'efficacité des pouvoirs budgétaires des chambres. Face au puissant « Office of Management and Budget » de la Maison-Blanche est constitué un solide « Congressional Budget Office ». Dorénavant, l'*impoundment* — le blocage par le Président des crédits votés lorsqu'il les juge inopportuns —, technique dont M. Nixon avait abusé, est interdit (10). A la fin de 1975 enfin, l'« Arms Export control Act » est complété dans un sens restrictif : le Président doit soumettre au *legislative veto* des chambres (nous allons revenir sur cette notion) toute vente à l'étranger d'équipement militaire supérieure à un certain montant ; celles-ci ont alors un mois pour s'opposer conjointement à la majorité simple à la vente.

Dans la pratique, l'activisme du Congrès pendant ces années décisives empêcha le Président de poursuivre une politique étrangère cohérente, avec d'incalculables conséquences au Viêt-nam, en Angola et ailleurs.

La défaite de M. Ford, la victoire assez nette de M. Carter permettaient d'augurer un certain rétablissement de l'autorité présidentielle. Le nouveau Président pouvait espérer ne pas rencontrer trop de difficultés dans un Congrès aux deux tiers démocrate de 1976 à 1978 et encore largement dominé par son parti de 1978 à 1980. Mais il n'en alla pas ainsi pour toute une série de raisons. Le Congrès était sur une lancée dont tous les fruits n'étaient pas épuisés. L'« image » présidentielle se dégrada très vite irrémédiablement — on parle depuis de « cartérisation »... Le système partisan présentait des signes d'affaiblissement aggravant une situation naturellement fluide. Le Président et ses proches ne surent pas respecter certaines règles « washingtoniennes » et irritèrent autant qu'ils firent sourire, etc. Bref, M. Carter ne put affirmer son *leadership* ni dans le domaine intérieur (difficultés de la politique énergétique par exemple), ni

(9) Voir Vialle, Le Congrès, le Président et la politique étrangère, *Revue internationale de droit comparé*, 1979, p. 603 s. ; F. Hamon, La loi du 7 novembre 1973 sur les pouvoirs de guerre du Président des Etats-Unis et du Congrès, *Mélanges Burdeau, op. cit.*, p. 539 s. ; en sens contraire, Beauté, Le problème de la limitation des compétences du Président des Etats-Unis en matière d'opérations militaires, *Revue générale de droit international public*, 1976, p. 1037 s.

(10) Voir dans le présent numéro l'article de M. Kempf.

en matière de relations extérieures (l'affaire de la renégociation sénatoriale du traité sur le canal de Panama demeure à cet égard l'un des épisodes les plus significativement frappants), même si dans la plupart des cas (y compris ceux précités) — à la notable exception près de Salt II — il finit par aboutir (11). Il ne faut en effet pas caricaturer la réalité : le succès législatif de Carter fut en fin de compte de l'ordre de 75 % — chiffre moindre sans doute que pour Kennedy ou Johnson mais supérieur aux résultats de Nixon ou de Ford (12). Et il n'utilisa son droit de veto que 35 fois (13). Simplement, comme on l'a observé, *these accomplishments were frequently overshadowed by the highly-visible difficulties Carter had in convincing Congress to follow his lead* (14).

La méthode de l'actuel Président américain rappelle un peu — en plus musclée et en plus politique — celle d'Eisenhower. Contrairement à son prédécesseur, il semble ne pas aimer verser dans le détail. Mais il sait jouer le jeu politicien lorsque nécessaire. Et malgré une chambre démocrate (les républicains sont majoritaires au Sénat depuis 1980), il parvient à faire prévaloir en partie ses vues grâce à certains succès tardifs et surtout à l'écho que rencontrent dans une large fraction de l'opinion ses thèmes favoris — que l'on pourrait dire « jeffersoniens de droite » et qui correspondent à l'évidence à certains traits permanents de l'idéologie américaine (15). L'aptitude de M. Reagan à négocier s'est bien révélée dans l'affaire de la vente d'avions AWACS à l'Arabie saoudite. En octobre 1981, la Chambre des Représentants usa du « veto législatif » à l'encontre de cette décision, dans le cadre de l'« Arms Export control Act », précité. Mais, par une habile campagne, le Président sut convaincre un à un certains sénateurs hostiles de renoncer à un veto similaire qui eût affaibli sa politique étrangère. Toutefois la capacité de résistance du Congrès ne s'en manifeste pas moins de façon très nette, notamment à l'occasion du travail budgétaire (16).

(11) Pour plus de détails, voir Kommers, Ripple et Scanlan, *American constitutional law, 1976-1981, Jahrbuch des öffentlichen rechts der gegenwart*, Tübingen, 1980, p. 457 s.

(12) *Ibid.*, p. 475, n. 71.

(13) *Ibid.*, p. 483.

(14) *Ibid.*, p. 476.

(15) Voir Rials, le président Reagan et l'idéologie américaine, *Revue administrative*, n° 208, juillet-août 1982, p. 450 s.

(16) V. par ex. *Le Monde* du 22 décembre 1982.

Le régime « présidentiel » : un régime en droit « congressionnel »... à présidence généralement forte aujourd'hui

Pour un esprit « cartésien », les armes des partenaires institutionnels étant assez clairement posées dans le texte de 1787, il ne saurait être impossible de bâtir un modèle stable des relations entre le Président et le Congrès. Ce modèle, c'est peu douteux, devrait à bon droit être dit « congressionnel ». Et pourtant, aujourd'hui, en dépit des secousses récentes, une telle qualification — certes grosse d'enseignements qu'on aurait tort d'oublier — ne rend pas compte de la réalité. L'on se prend à songer, par analogie, à la fameuse phrase de Tocqueville sur le judiciaire américain : « Ce qu'un étranger comprend avec le plus de peine, aux Etats-Unis, c'est l'organisation judiciaire. Il n'y a pour ainsi dire pas d'événement politique dans lequel il n'entende invoquer l'autorité du juge ; et il en conclut naturellement qu'aux Etats-Unis le juge est une des premières puissances politiques. Lorsqu'il vient ensuite à examiner la constitution des tribunaux, il ne leur découvre, au premier abord, que des attributions et des habitudes judiciaires. A ses yeux, le magistrat ne semble jamais s'introduire dans les affaires publiques que par hasard ; mais ce même hasard revient tous les jours » (17). N'en va-t-il pas en gros de même pour la présidence ?

Les prérogatives du Congrès sont écrasantes. Il peut refuser de voter les textes ou de consentir les crédits nécessaires à l'action présidentielle. Il peut harceler l'administration par le truchement de ses puissantes commissions (18). Le Sénat a le loisir de ne pas ratifier les traités ou de ne pas entériner un nombre de plus en plus nombreux de nominations (celle par exemple du directeur de l'« Office of Management and Budget » depuis 1974). Par le « veto législatif », le Congrès peut s'immiscer dans l'exécution des lois qui prévoient cette procédure (19). Il est vrai que cette technique a été mise à mal par la Cour Suprême en juin 1983 (20). Dans des cas limites — mais assez vagues puisque la constitution vise les *high Crimes and Misdemeanors* —, la procédure d'*impeachment* peut être mise en œuvre et les précédents de Andrew Johnson et Richard Nixon montrent que

(17) Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Gallimard, Ed. Mayer, t. 1, 1961, p. 99.

(18) Voir Toinet, *Le Congrès des Etats-Unis*, Paris, PUF, 1972 ; Crouzatier, Le rôle des commissions d'enquête du Congrès des Etats-Unis, *Revue du droit public*, 1975, p. 997 s.

(19) Voir Juillard, Vers un *New Deal* en matière constitutionnelle aux Etats-Unis, *Pouvoirs*, 1979, n° 9, p. 183 s.

(20) Voir la contribution ci-après de M. Juillard.

Hauriou n'avait pas tort de juger que la responsabilité dite « pénale » est en vérité toujours « politico-pénale »...

En face, le Président est nu — ou presque. Le droit de message n'est qu'une occasion de persuader. Le veto est une prérogative limitée et, par son caractère global, assez peu maniable, même s'il est vrai que la menace de son emploi joue un rôle permanent auprès des chambres. Les « Executive agreements », dont la technique a été légèrement aménagée par le « Case Act » de 1972 (inégalement appliqué), ne sont qu'une tolérance, certes fort large. Le « privilège de l'exécutif » — cette autre invention de la pratique — s'est sérieusement effiloché depuis la décision de la Cour Suprême *US v. Nixon* de 1974 qui, en dépit de la *doctrine of political questions*, a dénié au Président traqué la possibilité de se réfugier derrière son invocation pour refuser de livrer les fameuses bandes (21).

La question se pose donc de savoir pourquoi le Congrès consent au Président une latitude d'action qui — même si elle a décliné dans les années soixante-dix par rapport à la période antérieure — demeure aussi consistante. Et à quelles conditions ? La réponse nous semble devoir être recherchée essentiellement dans les relations de la Maison-Blanche avec le peuple. Il est notable que la « présidentialisation » ait accompagné la démocratisation de l'élection présidentielle, qu'au XIX^e siècle les Présidents forts aient été ceux qui jouissaient d'un large appui populaire — ainsi Jackson — et que le développement de la présidence moderne ait suivi celui des moyens de communication de masse qui favorisent la personnalisation du pouvoir. Le Président, tant qu'il ne fait pas d'erreur majeure et s'il jouit d'une suffisante envergure, bénéficie du relatif discrédit dans lequel sont tenus les politiciens aux Etats-Unis et du fait que l'esprit national de ce pays fédéral s'incarne volontiers dans un homme, surtout depuis que la mission extérieure de la grande démocratie est mieux ressentie par les citoyens. On ajoutera enfin que de guerres en crises, certaines habitudes mentales ont été prises qui demeurent à l'état d'un capital historique favorable au *leadership* présidentiel.

C'est dire l'importance du facteur personnel. On le retrouve dans l'aptitude au « marchandage » qui est l'une des qualités essentielles du Président efficace, quelle que soit la couleur politique du

(21) Le privilège est la possibilité de refuser de délivrer au législatif ou au judiciaire des informations confidentielles pour des raisons notamment de sécurité ; v. Juillard, *Le privilège de l'exécutif aux Etats-Unis, Pouvoirs*, 1978, n° 4, p. 168 s. ; Vialle, *Le privilège de l'exécutif et l'arrêt de la Cour Suprême des Etats-Unis relatif à l'affaire du Watergate, Revue internationale de droit comparé*, 1975, p. 833 s.

Congrès (22). Truman se voyait ainsi : « Je reste assis toute la journée à essayer de persuader des gens de faire ce qu'ils devraient avoir le bon sens de faire sans que j'aie besoin de les persuader » (23). La « carotte » et le « bâton » doivent être utilisés alternativement. Tous les moyens informels sont mis en œuvre — invitations, favoritisme, *lobbying*...

Où l'on comprend que dans un régime que l'on dit « présidentiel » le Congrès apparaisse aussi puissant. Incapable d'agir sans doute, il peut tout empêcher. Si le soutien populaire au Président s'estompe durablement, ou si ce dernier commet trop d'erreurs dans le maniement des chambres, la lettre de la Constitution peut reprendre à tout moment une certaine actualité.

(22) Neustadt, *op. cit.*, p. 139 s.

(23) Cité, *ibid.*

Stéphane RIALS. — Rule of Congress or rule of the President ? The lessons of American History.

The concept of a « presidential » regime, which is of comparatively recent origin, leads generally to a confusing picture of the nature and functioning of the government of the United States.

On the foundations of a compromise constitution which if anything favoured Congress, the pendular movement of american history has lent itself at times to a « congressional » interpretation, at times to a « presidential » interpretation. Over the last few decades, the latter has largely prevailed. Watergate and its consequences however remind the observer to be wary of the premature concept of an « imperial presidency », and to be conscious of possible nuances.

RÉSUMÉ. — *Le concept de régime « présidentiel », assez tardif, obscurcit généralement la perception de la nature et du fonctionnement du régime des Etats-Unis. Sur le fondement d'une constitution de compromis, qui favorisait plutôt le Congrès, l'histoire américaine a connu un mouvement pendulaire favorisant tantôt une lecture « congressionnelle », tantôt une lecture « présidentielle ». Depuis quelques décennies, celle-ci prévaut. Mais l'affaire du Watergate et ses suites sont là pour inviter l'observateur à rejeter le concept hâtif de « présidence impériale » et à cultiver le sens des nuances.*

STANLEY HOFFMANN

La politique étrangère : comment ?

Il n'est pas toujours facile de savoir comment sont prises les décisions de politique étrangère aux Etats-Unis. La seule chose certaine, c'est que ce que les spécialistes de science politique appellent le modèle de l'acteur rationnel n'est ni celui qui ressemble le plus à la réalité, ni le seul : Graham Allison, dans son ouvrage célèbre, *Essence of decision*, proposait trois modèles : l'acteur rationnel, l'organisation administrative, et la « politique bureaucratique » ; et c'est le dernier qui lui paraissait le plus important.

Pourquoi cette incertitude ? Elle tient à trois facteurs. Le premier est en quelque sorte inscrit dans la Constitution. Celle-ci donne au Président des pouvoirs importants en matière de politique étrangère, même s'il ne peut guère les exercer que dans la mesure où soit le Sénat soit les deux Chambres du Congrès marchent de concert avec lui (autorisation de ratifier les traités, déclaration de guerre, vote du budget). Pour Locke comme pour Montesquieu, inspireurs des « Pères fondateurs », le Président représente et exerce ce que Locke avait appelé le pouvoir fédératif : il représente la nation sur la scène du monde et agit en son nom. Ce pouvoir n'a d'ailleurs fait que se renforcer, tant du fait de l'interprétation qu'en a donnée, au ^{xx}^e siècle, la Cour Suprême, que du fait de pratiques (« accords exécutifs » se substituant aux traités, guerres non déclarées) dont l'objet ou le résultat était de diminuer le poids du Congrès. Or le Président, même s'il veut être le véritable « auteur » de la politique étrangère, ne peut veiller à tous les détails. D'où la création du département d'Etat. Aussi longtemps que celui-ci, généralement dirigé par un juriste, avait pour principal souci la protection de citoyens

et d'hommes d'affaires américains à l'étranger, et que les Etats-Unis ne jouaient qu'un rôle réduit dans les affaires du monde, la coexistence du Président et du secrétaire d'Etat a été facile. Elle a cessé de l'être lorsque le Président a cherché à faire jouer à son pays un rôle de grande puissance : les désaccords entre Wilson et son ministre, l'ancien porte-drapeau démocrate William Jennings Bryan, portèrent sur la définition de l'intérêt national et aboutirent à la démission de Bryan. A partir du moment où le Président donnait à la politique étrangère une importance extrême, celle-ci devenait tout naturellement son « domaine réservé » et il devait chercher à avoir son propre conseiller. On sait que, pour Wilson, ce fut le colonel House. Ce qui est certain, c'est que la dualité Président-secrétaire d'Etat est, sinon une garantie (nous le verrons), du moins un risque de tension.

Le deuxième facteur est plus récent. La diplomatie américaine, pendant la seconde guerre mondiale, ce fut — on le sait — Roosevelt, un homme insaisissable, secret, charmeur, florentin, appuyé — j'allais dire : évidemment — non sur son secrétaire d'Etat, Cordell Hull, qu'il ne prenait pas au sérieux (l'un des rares points de ferveur commune aux deux hommes fut l'antigaullisme) et qu'il laissait se passionner pour la liberté du commerce et l'édification de l'ONU, mais sur son fidèle Harry Hopkins (le successeur de Hull, Stettinius, ne fut même pas prié d'accompagner son Président à Yalta). Mais cette diplomatie restait une très petite affaire, administrativement : moins d'un millier de fonctionnaires. Au lendemain de la victoire, les Etats-Unis se retrouvèrent superpuissance dominante. La guerre froide fit le reste : une gigantesque explosion administrative, à l'américaine, c'est-à-dire fragmentée. Expansion en tous sens du département d'Etat. Création d'un ministère fédéral de la Défense. Création de la CIA. Rôle évident des départements du Trésor, de l'Agriculture, du Commerce, dans certains problèmes de politique étrangère, à l'heure où l'aide économique constituait l'un des moyens les plus essentiels de la stratégie du *containment*. Le département d'Etat eut sa « boutique » militaire, le bureau des affaires politiques et militaires, cependant que le département de la Défense eut sa « boutique » diplomatique (celle des « affaires de sécurité internationale »). Chaque département tint à avoir ses propres services secrets. Plus tard vint l'Agence pour la Maîtrise des Armements et le Désarmement, rattachée au département d'Etat, mais relativement autonome. L'habitude fut prise de faire de l'ambassadeur auprès des Nations Unies un membre du cabinet, en raison de l'importance en politique intérieure de la personnalité choisie pour ce poste (Henry Cabot Lodge — qui avait mis Eisenhower sur son orbite présidentielle —,

Adlai Stevenson, Andrew Young, Mme Kirkpatrick grande prêtresse des néo-conservateurs démocrates sans qui Reagan ne serait pas ce qu'il est...). C'est précisément pour coordonner tous ces vastes morceaux que le Président Truman, en 1947, inventa le Conseil national de Sécurité, sorte de second cabinet chargé de la diplomatie et de la défense (d'où la participation du « militaire suprême », le président des chefs d'état-major des trois armes). Or, ce qui devait être un instrument d'unification devint une pièce supplémentaire : ce Conseil, d'abord pourvu d'un secrétariat léger, et d'un secrétaire général discret, et chargé d'un rôle important par Truman et Eisenhower, fut bientôt considéré comme trop lourd, comme un obstacle à la décision du Président plutôt que comme un secours : les problèmes arrivaient au niveau du Président déjà tout cuits, en quelque sorte, et souvent la solution qui lui était recommandée ne représentait guère que le plus petit commun dénominateur. A partir de Kennedy, le Conseil joua un rôle épisodique, mais le secrétariat (*staff*) s'étoffait, et ce qu'on appelle aujourd'hui le NSC, c'est, généralement, cette équipe légère mais à compétence sur l'ensemble des problèmes de politique étrangère et de stratégie, dirigée par l'assistant pour la sécurité nationale. Et l'on sait que l'histoire des rapports entre le Président, cet assistant, le secrétaire d'Etat, le secrétaire à la Défense, le patron de la CIA, l'ambassadeur aux Nations Unies et les autres, est un roman à épisodes multiples et à suspense constant.

Le troisième facteur est en quelque sorte évident : chaque Président veut imprimer sa propre marque, non seulement au contenu de la politique mais au processus d'élaboration. C'est pourquoi les savants traités sur la formule idéale, dont la science politique américaine est si friande, sont parfaitement superflus : chaque Président a, sinon son idéal à lui, du moins son style, et ses exigences. Et chacun n'a rien eu de plus pressé que de se débarrasser du système que son prédécesseur lui avait légué.

On peut cependant, dans toute cette histoire, distinguer deux grands types de processus. Il y a, d'un côté, les Présidents qui se savent peu doués, ou mal préparés, pour la scène du monde. Ceux-là s'en sont remis à leurs secrétaires d'Etat. Ce furent les cas les plus nets, les moins confus (ce qui ne signifie pas nécessairement les plus faciles). Mais depuis la mort de Franklin Roosevelt — il n'y en a eu que deux ! Harry Truman (vice-président qui, lui non plus, n'avait pas été à Yalta) mit du temps à trouver son partenaire idéal : Byrnes, homme politique du Sud qui se considérait supérieur à l'ex-sénateur du Missouri, fut remercié par ce dernier, qui le trouvait à la fois trop

conciliant envers Moscou et trop indépendant envers son patron. Il eut beaucoup plus de chance avec le général Marshall, puis avec Dean Acheson. Le second cas fut celui d'un autre vice-président qui ne s'attendait nullement à sa propre promotion : Gerald Ford. Il trouva Kissinger au Département d'Etat et au Conseil national de Sécurité, puisque Nixon l'avait nommé à ce poste-là sans l'enlever de ce poste-ci. Il finit par nommer un autre homme (le général Scowcroft, un fidèle de Kissinger) au NSC, et ce fut Kissinger qui dirigea la diplomatie américaine avec la main de fer et la langue de velours qu'on lui connaît.

Même le couple Ford-Kissinger eut ses heures pénibles : les dernières. L'aile droite du Parti républicain, menée par Ronald Reagan, lança, à la Convention de 1976, une offensive en règle, non contre Ford, mais contre Kissinger, accusé à la fois d'immoralisme et d'obstination dans la poursuite de la détente. Ford mena sa campagne contre Carter en laissant Kissinger de côté, et en se gardant bien d'employer le mot détente. On saisit ici le problème qui se pose même à un Président qui n'a pas de réticence envers un secrétaire d'Etat plus compétent, et ne se sent pas diminué en confiant le « pouvoir fédératif » à ce dernier. Le Président est à la fois un homme d'Etat et un homme politique, qui a besoin de l'appui, sinon de son parti, du moins de la majorité du corps électoral — surtout s'il a l'intention de briguer un second mandat. Il doit donc tenir compte des retombées intérieures de la politique extérieure. L'impopularité d'Acheson en 1951-1952 (en raison de l'interminable guerre de Corée) pesa sur les chances du candidat démocrate, Stevenson, face à Eisenhower. Ford fut battu par Carter en 1976 ; certes, la situation économique compta beaucoup plus que la politique étrangère, mais l'impopularité de celui-ci auprès de la droite républicaine coûta sans doute des voix au Président.

C'est précisément parce que la plupart des Présidents veulent rester maîtres, et de leur situation politique intérieure, et de l'orientation extérieure, qu'ils ont si rarement délégué l'essentiel de celle-ci au secrétaire d'Etat. Le second type de processus peut être appelé « présidentiel ». Mais alors que le premier est simple, le second peut prendre bien des formes : cela dépend du Président. Ainsi Eisenhower fut bien l'homme clé de la politique étrangère de 1953 à 1960. Mais on ne le sait vraiment qu'aujourd'hui, avec l'ouverture des archives. Ce diable d'homme parvint (délibérément) à donner l'impression de n'être qu'un Président débonnaire du Conseil d'administration, entérinant sans phrases le consensus épais auquel ce conseil était parvenu à force de se réunir en comités et en groupes de travail (organisés

hiérarchiquement, de façon fort militaire), et s'en remettant au directeur général de la firme, John Foster Dulles, du soin de la mener au jour le jour et de l'expliquer au public comme aux actionnaires. Double erreur : l'énorme appareil des comités et du NSC lui servit à la fois à bien préparer ce qu'il voulait et à se couvrir. Quant à Dulles, il le mit en avant, pour les flèches, mais (si je puis mélanger les métaphores), c'est lui qui tirait les ficelles. On le vit bien, par éclairs : la stratégie décidée dans l'affaire de Suez, après l'invasion franco-anglaise, le fut alors que Dulles était à l'hôpital ; deux ans avant, la décision de ne pas intervenir à Diên Biên Phû avait été prise contre l'avis de Dulles (et de Nixon et de l'amiral Radford) ; trois ans plus tard, Dulles mourut et rien ne changea : le capitaine avait toujours été Eisenhower.

Les autres Présidents-capitaines eurent tous un point commun : ils ne firent pas, comme Eisenhower, du Département d'Etat leur principal agent de conseil et d'exécution. Kennedy, comme Roosevelt, croyait aux vertus créatrices de la confusion et ne croyait pas à la valeur des organigrammes. Il nomma les secrétaires d'Etat adjoints et l'ambassadeur à l'ONU avant de désigner son secrétaire d'Etat. Il n'hésita jamais à traiter directement avec les subordonnés de celui-ci, le stoïque Dean Rusk. Dans cette période intense et brève, Rusk dut partager la scène avec deux hommes moins effacés que lui : le brillant et péremptoire McNamara, qui jouait à la Défense le rôle du dompteur, non seulement des lions militaires, mais des alliés, peu enthousiasmés par l'hypperrationalité de la « riposte graduée » ; et le brillant, tranchant et élégant McGeorge Bundy, le premier assistant à la Sécurité nationale, résolu à jouer un rôle de premier plan aux dépens du département d'Etat et à faire de son équipe une sorte de mini-département, musclé et dur, alors que le pauvre Département se faisait tourner en dérision par le Président et par les hommes du Président, qui le trouvaient flasque et mou.

Successeur de Kennedy alors qu'il craignait pour la suite de sa propre carrière, Lyndon B. Johnson était tout aussi peu à son aise dans la politique étrangère que l'avait été Truman. Mais L. B. J., lui, n'était pas homme à déléguer quoi que ce fût d'important — surtout pas aux experts hérités de Kennedy. Il ne pouvait pas les changer, puisqu'il n'en connaissait pas d'autres. Mais il n'allait pas les laisser se passer, ou se moquer de lui. Il garda donc les deux Mac (mais tous deux se lassèrent du Viêt-nam : Bundy partit, discrètement, au début 66, McNamara se laissa pousser, tristement, vers la Banque mondiale en 67) et l'impavide Rusk rétablit une structure de comités de coordination, et cette machine assez complexe tourna

à vide, puisque la guerre du Viêt-nam vint paralyser à peu près toute la diplomatie américaine. Le successeur de Bundy, Walt Rostow, était un idéologue optimiste qui liait la guerre du Viêt-nam aux étapes de la croissance et à l'avènement du pragmatisme universel, le successeur de McNamara, Clark Clifford, vieille éminence grise du Parti démocrate, arriva faucon au Pentagone et se mua en colombe sous l'influence et les réalités (encore fallait-il les reconnaître), et des jeunes de sa boutique diplomatique (Morton Halperin, Leslie Gelb, Richard Ullman...). Tirailé, malheureux, Johnson se convertit à son tour après l'offensive du Têt, quand un aréopage de l'*Establishment* lui expliqua qu'il fallait tenter de cesser le combat...

Nixon est évidemment, de tous les Présidents, celui qui tint le plus à tout diriger. La politique étrangère le passionnait depuis longtemps ; vice-président, il l'avait suivie de près ; elle devait, à ses yeux, émaner de la Maison-Blanche ; le Département d'Etat, c'était l'ennemi, plein de démocrates et de ces républicains de l'Est dont Nixon haïssait l'arrogance (à son égard). Le choix de Kissinger comme assistant pour la sécurité nationale était clair : Kissinger, à qui Nixon ne devait rien (et qu'il enlevait à son rival Rockefeller), lui devrait tout, et serait son homme. Il demanda à son nouvel adjoint de préparer une réorganisation qui centraliserait tout à la Maison-Blanche, et Kissinger, à son tour, chargea Halperin (qu'il avait eu comme assistant à Harvard) de mettre le nouvel organigramme en forme. Le pauvre William Rogers, ami de Nixon, nommé secrétaire d'Etat à cause de son ignorance, n'était pas de taille à se défendre.

Le reste c'est l'Histoire, comme disent les Américains : une histoire amplement racontée par Nixon et par Kissinger (pas par Rogers). Jamais centralisation ne fut plus centralisée : les décisions essentielles furent prises, soit sans la participation, soit contre l'avis de Rogers et de Melvin Laird, secrétaire à la Défense pourtant retors et avisé (en politique intérieure). Mais toujours l'inattendu arrive : cette invraisemblable et systématique humiliation de la « bureaucratie » tant méprisée par Kissinger et Nixon profita, à la longue, moins au Président qu'à sa créature. Sacré vedette après son voyage à Pékin, en juillet 1971, Kissinger s'émancipa et devint le rival de Nixon (cependant que son propre adjoint, le redoutable général Haig, prenant appui, lui, sur Nixon, s'émancipa de Kissinger). Une fois l'affaire de Watergate lancée, Nixon sombra, et Kissinger, miraculeusement intact, devint le seul point fixe, à la barre.

Il y resta jusqu'à l'arrivée de Jimmy Carter. Lui aussi appartenait à la lignée des Présidents ignorants des affaires du monde, malgré

le tutorat de Brzezinski à la Trilatérale, depuis trois ans. Mais comme L. B. J., il voulait être le patron, d'autant plus qu'il avait des ambitions dont l'ampleur était aussi ahurissante qu'était noble leur candeur (il dit aux chefs d'état-major ébahis qu'il comptait libérer le monde des armes nucléaires pendant sa présidence), et que lorsqu'il n'était pas visionnaire, il était ingénieur, c'est-à-dire abîmé dans le détail des problèmes afin d'en trouver la solution. Il prit soin, donc, d'avoir à la fois un secrétaire d'Etat solide et compétent, Cyrus Vance, un assistant pour la sécurité nationale Brzezinski, brillant et remuant, et un secrétaire à la Défense respecté et sérieux : Harold Brown ; la formule de Kennedy — presque, mais presque seulement : Brzezinski n'avait pas le *self-restraint* de Bundy, Vance était moins effacé que Rusk et, surtout, Carter n'avait pas le sens politique de Kennedy. Avant la fin de 1979, il ne parut pas se rendre compte de ce que tout le monde constatait : sauf pour le Moyen-Orient (mais là, c'est le vice-président, Mondale, qui venait rappeler à son patron les priorités de politique intérieure), Brzezinski et Vance étaient en désaccord sur tout et le vaisseau américain, dont les deux hommes se disputaient le gouvernail, avait l'allure d'un bateau ivre.

Où en sommes-nous avec Reagan ? Comme Carter, comme L. B. J., c'est un homme pour qui le monde extérieur n'est pas une mer familière ; mais comme eux, il tient à être le seul maître à bord : non par méfiance tous azimuts, comme Johnson, mais parce que, comme Carter, il avait une mission. Non point brumeuse et généreuse, mais sommaire et énergique : restaurer le prestige et la force des Etats-Unis, se faire respecter, et de la sorte reprendre la direction du monde libre et mettre un terme à l'expansion soviétique. Ni plus, ni moins.

Rarement équipe plus homogène, idéologiquement, arriva au pouvoir. Et pourtant la navigation n'a pas été facile. Il y a deux raisons à cela. L'une, que j'ai avancée ailleurs (1), est qu'une idéologie n'est pas une stratégie, une « posture » n'est pas une politique : quand il faut résoudre un problème précis, les grands principes de base ne donnent pas toujours la réponse. Faut-il ou non négocier avec l'URSS sur la maîtrise des armements, ou vaut-il mieux attendre que le réarmement soit plus avancé ? Si l'on décide de négocier, sur quelles bases ? Si, contre toute attente, les alliés, bien qu'impressionnés par la nouvelle résolution américaine, continuent à vouloir faire de bonnes affaires avec Moscou, faut-il leur céder ou passer outre ? Comment maintenir la Chine dans ses bonnes dispositions antisovié-

(1) *La nouvelle guerre froide*, Berger-Levrault, 1983.

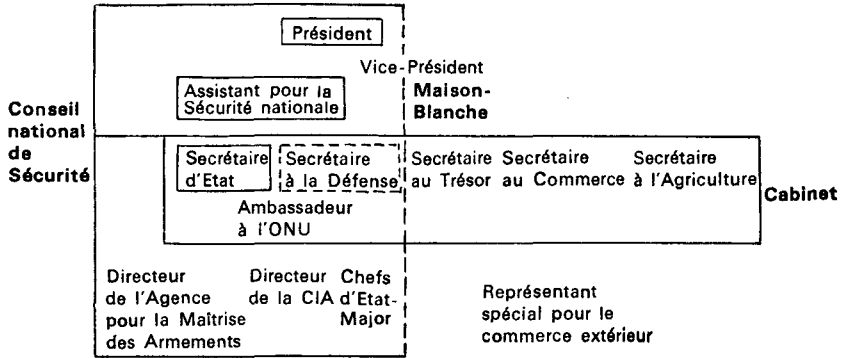
tiques tout en resserrant les liens avec Formose ? Comment assurer la défaite des marxistes-léninistes en Amérique centrale sans heurter une opinion publique toujours réticente envers des expéditions armées sans perspective de victoire instantanée ? Comment, au Moyen-Orient, à la fois maintenir le bastion israélien, garder les amitiés arabes « modérées » indispensables face à la menace soviétique, et résoudre un problème palestinien dont la perpétuation crée le désordre et offre des chances à l'URSS ? Comment, au Liban, se sortir du piège : avec la Syrie, ou contre elle ? Comment mettre en œuvre les dogmes anti-tiersmondistes, la méfiance envers l'aide publique aux sous-développés, tout en sauvant le système bancaire américain et mondial de la faillite auquel l'endettement du Tiers Monde l'expose ? Faut-il dans l'affaire des Malouines, soutenir le fidèle allié anglais, ou l'Argentine anticommuniste des militaires ? Sur chacun de ces points, et pas mal d'autres, l'appartenance au « Comité sur le danger actuel » — ce groupe de pression qui fit tant pour attirer l'attention sur la menace soviétique, la nécessité du réarmement, les errements de la détente, la faiblesse de Jimmy Carter — ne garantit point de réponse unanime ou de solution nette. Il y a une direction générale, c'est sûr. Mais — outre que la destination n'est pas claire : une grande négociation à partir de positions de force ? l'effondrement de l'URSS ? le *containment* à perpétuité ? — les récifs et les tempêtes n'étaient pas prévus.

La seconde raison tient (une fois de plus) à l'organisation. Au début, on semblait s'orienter vers une version plus souple de la formule Eisenhower-Dulles, avec Haig à la place de ce dernier, et un assistant pour la sécurité nationale (Richard Allen) faible, sans accès direct auprès du Président. Mais Reagan n'est pas Eisenhower ; aussi Haig l'a-t-il pris pour Ford, et s'est conduit en Kissinger (sans se demander pourquoi, si telle avait été l'intention de Reagan, celui-ci ne s'était pas adressé à son ancien patron, je veux dire Kissinger lui-même). Ce qui entraîna une chute fort spectaculaire. Il y avait déjà eu celle d'Allen, compromis dans une obscure histoire de montres japonaises. L'attelage du juge Clark, successeur d'Allen et de George Shultz, successeur de Haig, n'a pas recommencé le drame Brzezinski-Vance, pour la bonne raison que Clark n'avait pas de stratégie d'ensemble : vieil ami du Président, il veillait avant tout à ce que la direction générale fût maintenue et que les tendances « molles » du Département d'Etat fussent contenues. On est, en fait (et plus encore après le remplacement de Clark par un diplomate et ex-militaire, McFarlane), dans une situation originale, différente des cas de figure précédents.

C'est une situation de déconcentration. Le Président fixe les grandes lignes et prend les décisions importantes — il n'y a aucun doute à ce sujet : ainsi, au cours des derniers mois, les nouvelles propositions faites (en vain) aux Russes en matière d'armements, les décisions sur l'emploi et le maintien des forces américaines au Liban, l'expédition de Grenade. Mais avant la prise de décision au sommet, se déroule une assez remarquable mêlée, à laquelle prennent part des joueurs fort divers : le secrétaire d'Etat, malgré son flegme (et son aversion pour les calculs de missiles), le secrétaire à la Défense, qui tient à dire son mot en matière diplomatique (dur sur l'Amérique centrale, fluctuant au Moyen-Orient), son redoutable adjoint Richard Perle, l'ancien conseiller (ou cerveau) de feu le sénateur Jackson, en matière de négociations sur les armements (ultra-dur), l'assistant pour la sécurité nationale (au temps de Clark, très dur sur l'Amérique centrale), la très idéologue Mme Kirkpatrick (qui était du côté de l'Argentine contre Mme Thatcher), le très puissant et silencieux patron de la CIA William Casey, etc. Une reconstruction détaillée de la politique, fort sinueuse, au Moyen-Orient (soutien tacite à l'invasion israélienne du temps de Haig, plan Reagan — en sens inverse — suggéré, semble-t-il, par Shultz mais très mal exécuté, accès de fièvre antisyrilienne suivie de moments de quasi-résignation à une sorte de partage du Liban, etc.) permettrait sans doute de montrer quatre choses : la complexité interne du jeu, les oscillations de plusieurs des principaux joueurs (Shultz, Weinberger), la façon dont certains personnages hors jeu s'y réintroduisent à la faveur des casse-tête (Kissinger *via* l'Amérique centrale, l'ancien secrétaire à la Défense de Ford, Rumsfeld, *via* le Moyen-Orient) et la manière dont Reagan reprend les rênes le moment venu, après avoir tenu compte de ce qui reste sans doute l'essentiel : l'opinion intérieure, en cette période préélectorale.

Montrer et accroître la force pour n'avoir point à s'en servir : telle a été sa stratégie. Dans la mesure où elle a pu être appliquée sans drame au-dehors, elle a été populaire au Congrès et pas trop impopulaire dans le pays. Mais il y a eu deux zones dangereuses. L'accumulation des forces et certains propos maladroits sur la guerre nucléaire contrôlable et gagnable ont provoqué une crainte de la marche vers la guerre avec l'URSS et suscité un mouvement pour l'arrêt de la course aux armements, qui a jusqu'à présent été neutralisé, et par la maladresse de l'URSS (affaire de l'avion sud-coréen) et par l'habileté très grande de Reagan dans ses rapports avec le Congrès. Les conflits régionaux, s'ils ont permis à Reagan de marquer un point la seule fois où il a vraiment eu recours à la force,

dans l'opération-éclair de Grenade, ont évolué — en Amérique centrale comme au Moyen-Orient — d'une façon qui risque d'obliger le pouvoir à choisir entre un usage beaucoup plus difficile, engluant, et peu populaire de la force, et un recul incompatible avec l'idéologie initiale. La méthode de prise de décision, pas désastreuse aussi longtemps qu'un tel choix pouvait être retardé, risque de se révéler fort peu satisfaisante si l'on doit en arriver là. Reste à savoir si même la meilleure des méthodes (et je répète qu'il n'y en a pas qui puisse être la meilleure pour tous les Présidents) peut remédier aux défauts et aux trous d'une conception d'ensemble à la fois simplette et floue...



Stanley HOFFMANN. — Foreign policy making : how ?

The complexity of foreign policy decision-making in the US results from the quasi-permanent tension between the President and the Secretary of State, the splintering of the Executive branch and each President's determination to shape the process according to his own skill or style. The main types of processes, from F. D. Roosevelt to Reagan are sketched in.

RÉSUMÉ. — La complexité de l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis s'explique par la tension presque permanente entre le Président et le secrétaire d'Etat, la fragmentation de l'Exécutif et la volonté de chaque Président de créer une organisation correspondant à ses compétences ou à son style propres. Les types principaux d'organisation, de F. D. Roosevelt à Reagan, sont décrits brièvement.

ANDRÉ MATHIOT

La Cour Suprême de Warren à Burger (1953-1983)

Tenter, en quelques pages, une présentation de ce que la Cour Suprême a été pendant les trente dernières années est une entreprise périlleuse et sans doute téméraire : il y faudrait un volume. On voudra bien excuser les simplifications et les lacunes, si évidentes dans cet article qu'elles n'échappent pas à l'auteur lui-même.

Ce serait déjà une simplification, à la rigueur admissible, que de parler de Cour Burger comme on parlait de Cour Warren.

De 1953 à 1969, la Cour a bien été dominée par la personnalité, peu à peu affirmée, d'Earl Warren, mais, d'abord, si son emprise est apparue dès le célèbre arrêt *Brown* de 1954 (1), il a fallu quelque temps pour s'apercevoir du caractère à peu près continu et audacieux de l'engagement d'une cour « activiste » dans le sens « libéral », c'est-à-dire progressiste. La réelle envergure du *Chief Justice* n'est devenue évidente qu'après quelques années et, dans le déchaînement des critiques conservatrices contre cet engagement politique, c'est bien Earl Warren qui est d'abord visé (2).

Au contraire, sans manquer à la déférence envers un homme dont les mérites ne sont pas contestables, on doit rappeler qu'après les quatre nominations que le Président a eu la rare chance de faire à la Cour Suprême, entre 1969 et 1971 (3), c'est plutôt de « Cour Nixon »

(1) *Brown v. Board of Education of Topeka, Kansas*, 347 us 485 (1954), unanime.

(2) V. notre étude : *La Cour Suprême à la fin de l'administration Johnson*, *RFSP*, avril 1969, p. 261-285, qui résume l'ensemble de la jurisprudence et présente la situation de la Cour de 1953 à 1968.

(3) Warren Burger (pour remplacer Warren) en juin 1969 ; William Blackmun, confirmé par le Sénat, après son refus d'approuver Clement Haynsworth, puis Harrold Carswell (pour remplacer Abe Fortas) ; Lewis Powell (pour remplacer Hugo Black), en 1971 ; William Rehnquist (pour remplacer J. M. Harlan) fin 1971.

que l'on a généralement parlé (avec une intention, il est vrai, polémique). Richard Nixon, qui, dans le passé, avait très vivement critiqué Earl Warren et l'orientation politique qu'il avait favorisée à la tête de la Cour, a tout de même trouvé, comme Président, quelques mots élogieux pour celui qui abandonnait volontairement son poste à la fin de l'année judiciaire 1968-1969. Mais il a décrit Warren Burger comme étant, à l'opposé de son prédécesseur, un juriste se contentant d'appliquer le droit (*a strict constructionist*) et c'est le même profil qu'il a tracé quand il a évoqué les juges qu'il pourrait avoir à nommer. Il est vrai que le nouveau *Chief Justice* avait plusieurs fois critiqué l'orientation judiciaire des années précédentes en s'exprimant comme un conservateur (4).

Mais quelles que soient l'autorité et l'habileté d'un *Chief Justice*, la composition de la Cour est un élément déterminant de l'orientation jurisprudentielle.

Entre 1954 et 1969, la relative fréquence des décisions rendues par 5 voix contre 4 — Earl Warren étant rarement minoritaire — est bien le signe d'un entraînement, comme aussi le caractère important des grandes décisions unanimes. Pourtant, il faut tout de suite rappeler que, lors de son élévation par Eisenhower au poste le plus prestigieux, Earl Warren, qui ne manque pas d'expérience politique (il a été gouverneur de Californie et aurait souhaité être le candidat républicain à la présidence en 1952), trouve, à la Cour, avec Hugo Black (nommé en 1937) et William Douglas (nommé en 1939), qui seront rejoints, en 1956, par William Brennan (successeur de Sherman Minton), des juges de grande expérience et spécialement portés au « libéralisme » (5). Or, à leurs côtés, Harold Burton jusqu'en 1958, Charles Whittaker jusqu'en 1962, même Tom Clark jusqu'en 1967, sont des personnalités qu'il est possible de faire changer d'avis. De 1965 à 1969 Arthur Goldberg, de 1965 jusqu'à sa démission en 1969 Abe Fortas, ont naturellement renforcé le progressisme. J. M. Harlan, plus tard Potter Stewart (qui succède à Burton en 1959), Byron White (nommé par Kennedy pour remplacer Whittaker en 1962), ont généralement été plus ou beaucoup plus réservés, mais pas constamment.

Lorsque Warren Burger est nommé par Nixon, il trouve, en William Brennan et Thurgood Marshall deux progressistes solides, avec lesquels il ne peut être aisément d'accord et bien plus expéri-

(4) V. *Congress and the Nation*, vol. III, 1969-1972, p. 290-292.

(5) Les différends célèbres de 1966-1968 entre Black et Douglas relèvent plus de la psychanalyse que de vraies divergences doctrinales.

mentés que lui et Byron White, qui affirme volontiers son indépendance. Il faudra attendre les nominations postérieures à 1970 (Harry Blackmun, 1970 ; Lewis Powell, 1972, William Rehnquist, 1972, tous trois nommés par Nixon, puis J. P. Stevens (nommé par Ford en 1975, pour remplacer Douglas, démissionnaire) et Sandra O'Connors (la première femme entrée à la Cour, nommée par Reagan pour remplacer Potter Stewart, démissionnaire en 1981) pour pouvoir parler, sinon d'orientation nécessairement conservatrice, du moins de Cour où le *Chief Justice* se fait vraiment écouter, à la fois à cause de l'expérience qu'il a acquise avec aisance et du fait de son influence personnelle sur les autres juges nommés par Nixon. En convaincant, soit Byron White, soit Potter Stewart, soit les deux, la majorité Burger a souvent été réunie, avec 5 ou 6 voix, jusqu'en 1977.

Mais l'année 1978, on l'a beaucoup souligné, a été celle de la dissociation du « bloc des quatre », comme si des ailes avaient poussé aux moins anciens (6). Depuis 1980, en outre, la Cour Suprême n'est plus qualifiée politiquement par la presse, sinon comme imprévisible : il se trouve, en effet, qu'elle a rendu des décisions progressistes et que ses membres — sauf Mme O'Connors — commencent d'avoir assez d'ancienneté pour songer à l'image qu'ils souhaitent que les historiens retiennent d'eux.

Ainsi peut-on, sans arbitraire, tenter de décrire comment la Cour a été, sous Warren, progressiste sans vraiment négliger les bases de la société américaine, alors que la Cour actuelle, volontiers qualifiée de conservatrice, a notamment « conservé » tous les acquis importants de la période précédente ; si elle est parfois revenue un peu en arrière, elle a aussi consacré d'importants progrès par rapport à la jurisprudence de la Cour Warren ; elle vient d'ailleurs de rendre, à propos du « veto législatif », une décision politiquement capitale, qui redonne toute sa valeur au système constitutionnel de « checks and balances » (7).

(6) Jusqu'à 1978, Blackmun, Powell et Rehnquist votaient avec le *Chief Justice* dans 60 % des cas ; en 1978, le pourcentage est tombé à 36 % (48 votes sur 133). Lewis Powell, classé conservateur, a pris une attitude nouvelle en juin 1978, dans l'affaire *Bakke* (dont on reparlera) et s'est assez souvent séparé de Warren Burger depuis.

(7) 23 juin 1983, *Immigration and Naturalization Service v. Chadha*, 7-2 (White, Rehnquist). L'opinion de la Cour a été rédigée par le *Chief Justice*. Cette décision historique faisant l'objet d'un commentaire dans cette revue, nous nous gardons d'y insister, mais il faut au moins signaler que, si elle est favorable à l'exécutif, ce n'est pas que la Cour soit « reaganienne ».

LA COUR WARREN OU L'ACTIVISME PROGRESSISTE
DANS LE RESPECT DES BASES DE LA SOCIÉTÉ AMÉRICAINE

Ce qui caractérise l'activisme de la Cour Warren, le *Chief Justice* lui-même l'évoquait lorsqu'il écrivait, en 1955 : « Nos juges ne sont ni des moines ni des hommes de science, ils participent au mouvement constant de notre vie nationale, guidant le droit entre les dangers de la rigidité d'une part, de l'absence de toute forme d'autre part... Notre système n'est pas devant un dilemme théorique, mais devant un problème unique et permanent : comment appliquer, à des conditions sans cesse changeantes, les principes immuables de la liberté » (8). En fait, la Cour ne s'est pas contentée de « guider le droit » : maintes fois, en présence des formules souvent vagues de la Constitution et des Amendements, elle a créé ou, au moins, fait apparaître des règles fondamentales si éloignées des conceptions généralement reçues, qu'elles ont suscité, chez ses adversaires, des protestations très vives. Pourtant, avec réalisme, la Cour a aussi jeté du lest, limité ou partiellement compensé, en rassurant, les dangers possibles de certaines innovations.

A) Les développements judiciaires les plus frappants ont concerné la lutte contre la discrimination et la ségrégation raciales, les droits politiques, la procédure criminelle et les diverses libertés publiques.

La décision la plus importante de la Cour Warren et l'une des plus significatives de l'histoire constitutionnelle est l'arrêt *Brown*, du 17 mai 1954, rendu à l'unanimité, rédigé par Earl Warren lui-même : il condamne absolument, à propos de la ségrégation scolaire au Kansas, la doctrine « séparés, mais égaux », qui faisait autorité, malgré ses faiblesses, depuis *Plessy v. Ferguson* (1896). Le *Chief Justice* la condamne par la formule fameuse : « des facilités d'éducation séparées sont, par essence, inégales », donnant ainsi à la clause « d'égalité de protection des lois » du XIV^e Amendement une portée qu'elle n'avait jamais eue. Par là même, la Cour a dû trancher peu à peu toute une série de problèmes annexes (9) et elle avait ouvert la voie au législateur qui a successivement adopté, après de rudes débats, le « Civil Rights Act » de 1964, le « Voting Rights Act » de 1965, le « Civil Rights Act » de 1968.

Peu après (10), la Cour a pratiquement ressuscité la section 5

(8) *The Law and the Future*, *Fortune*, nov. 1955, p. 107.

(9) V. notre art. préc., *RFSP*, 1969, p. 268-269.

(10) *Katzenbach v. Morgan*, 384 US 641 (1966) ; *US v. Guest*, 383 US 745 (1966).

du XIV^e Amendement, qui habilitait le Congrès à « donner effet aux dispositions de cet Amendement par une législation appropriée », et elle affirme, contrairement à sa jurisprudence ancienne, que le Congrès peut ici intervenir chaque fois qu'il le juge nécessaire pour assurer l'exercice des droits visés par cet amendement. Ces lois peuvent concerner les actes des particuliers comme ceux des autorités étatiques.

En matière de droits politiques, à côté d'arrêts condamnant la discrimination, les *poll taxes*, les tests inégalitaires, la décision capitale est évidemment celle de 1962, *Baker v. Carr* (11), qui condamne les découpages électoraux inégalitaires ; la règle *one man, one vote* a été confirmée et explicitée par toute une série d'arrêts du 15 juin 1964, puis audacieusement étendue au découpage des districts du Congrès (12).

Le « libéralisme actif » de la Cour a donné un effet étendu et jusqu'alors inconnu, aux diverses clauses du *Bill of Rights*, demeurées assez théoriques et au respect desquelles les législatures des Etats vont être, en particulier, peu à peu contraintes : I^{er} Amendement sur les lois restreignant les libertés ; V^e Amendement, spécialement en tant qu'il exclut le témoignage contre soi-même ; VIII^e Amendement sur le caractère excessif des peines ; la *due process clause* (V^e et XIV^e Amendements), jusque-là interprétée assez strictement, passe au premier plan et la « procédure régulière » est entendue comme ayant plus qu'une portée procédurale (protection contre l'extorsion abusive d'aveux, contre l'enregistrement menaçant de conversations destiné à être utilisé dans une procédure criminelle, contre les abus des commissions d'enquête du Congrès) (13). Elle vise aussi le fond (*substantive due process*) et permet de cantonner les abus de la lutte contre la « subversion », de faire tomber les barrières élevées contre la pornographie, de protéger, dans le cadre constitutionnel éclairé, liberté religieuse, liberté d'expression et de manifestation, liberté civile (14).

(11) 369 us 186 (1962), mettant fin à la timidité ancienne (*Colegrove v. Green*, 328 us 549 (1946)), qui considérait le problème comme « non justiciable ». V. R. MacKay, *Reapportionment*, NY, 1965.

(12) *Wesberry v. Sanders*, 376 us 1 (1964). En justifiant ces décisions, le *Chief Justice* s'est lui-même totalement engagé.

(13) V. not. *Ker v. California*, 374 us 1 (1963) ; *Escobedo v. Illinois*, 378 us 478 (1964) et surtout la décision fondamentale *Miranda v. Arizona*, entre toutes célèbre, 384 us 436 (1966) ; *Yates v. US*, 354 us 298 (1957) ; *Watkins v. US*, 354 us 298 (1957).

(14) *NY Times v. Sullivan*, 376 us 254 (1964) ; *Builer v. Michigan*, 352 us 380 (1957) ; *Engel v. Vitale*, 370 us 421 (1962) ; *Cox v. Louisiana*, 379 us 52 (1964), et pour plus de développement, L. Tribe, *American Constitutional Law*, The Foundation Press, 1978 (et suppl.), *passim*.

B) Ce ne sont pas seulement les remous provoqués dans l'opinion par l'audace de certaines solutions nouvelles qui ont maintenu la Cour à une distance admissible des excès du « gouvernement des juges » ; c'est aussi le désir, pour ses membres et le *Chief Justice* lui-même, de faire accepter une sorte de révolution dans l'interprétation d'un droit trop statique pour répondre aux besoins des multiples évolutions sociales ; c'est enfin le souci d'assumer la fonction éducative du juge.

Mais, pour cela, il a fallu nuancer un peu ou admettre des délais, admettre aussi que le législatif n'était pas un pouvoir mineur. La Cour Warren l'a fait de plusieurs manières.

En matière de lutte contre la ségrégation scolaire, c'est le second arrêt *Brown* qui, un an après le premier et, lui aussi, unanime, précise que la déségrégation exige seulement un commencement d'exécution « avec toute la célérité voulue » (*with all deliberate speed*) : formule très vague, génératrice de retards, dont l'utilisation exigera bien des précisions (15) ; elles permettront à l'idée-force de s'imposer, jusqu'aux interventions du Congrès en 1964 et 1965. Quant aux droits de la défense, les nécessités de la répression n'ont pas été perdues de vue (16). A propos des commissions d'enquête, après avoir condamné les abus de la lutte contre la subversion, la Cour a réaffirmé les pouvoirs du Congrès et les possibilités de poursuite et de condamnation (17). La liberté de manifestation doit être conciliée avec les nécessités de l'ordre public (18). L'impossibilité d'interdire, dans certaines circonstances, les publications licencieuses, ne va pas jusqu'à justifier l'obscénité en général (19). Quant au principe *one man, one vote*, affirmé dans *Baker v. Carr*, il n'a pas été étendu jusqu'à la condamnation des truquages purement politiques (*gerrymandering*) (20).

Observons aussi que, dans son activisme, la Cour Warren a plus

(15) 349 US 294 (1955) et L. Tribe, *op. cit.*, p. 1033 et s.

(16) *Lopez v. US*, 373 US 427 (1963) ; *US v. Ross Barnett*, 376 US 681 (1964), à propos du jugement par jury ; *Berger v. US*, 388 US 41 (1967).

(17) *Barenblatt v. US*, 360 US 109 (1959) ; *Communist Party v. SACB*, 367 US 1 (1961) ; *Scales v. US*, 367 US 203 (1961) ; *Braden v. US*, 365 US 431 (1961) ; *Wilkinson v. US*, 365 US 399 (1961).

(18) *Adderley v. Florida*, 385 US 39 (1966) ; *Walker v. Birmingham*, 388 US 307 (1967).

(19) *Roth v. US*, 352 US 964 (1957) et l'opinion de la majorité rédigée par Brennan.

(20) *Wright v. Rockefeller*, 376 US 52 (1964) et, depuis 1966-1967, le changement d'attitude du juge Black a un peu modifié l'orientation (*Fortson v. Morris*, 385 US 231 (1966)), rendue à 5 contre 4 (Warren, Douglas, Brennan, Fortas), qui renforce les pouvoirs des Etats.

souvent tranché des questions classiquement judiciaires que des problèmes politiques.

Elle l'a fait pourtant et la continuité de son action « libérale » a déchaîné l'opposition des conservateurs, notamment au Congrès. A défaut de l'amendement constitutionnel proposé par le sénateur Dirksen (R., Illinois), qui aurait permis de retarder l'application de *Baker v. Carr* et qui, en 1965 et 1966, n'a pu être adopté, le Congrès a voté, en 1968, l'« Omnibus Crime Control and Safe Streets Act », qui renforce sérieusement la lutte contre violence, crime, trafic de stupéfiants et redonne à la police des pouvoirs accrus.

En outre, on l'a vu, lorsque le *Chief Justice*, qui en avait prolongé l'exercice, à la demande du Président élu Richard Nixon, a cessé ses fonctions, l'une des préoccupations essentielles du nouveau Président avait bien été de changer l'orientation de la Cour Suprême.

LA COUR BURGER OU LE CONSERVATISME RENDU ACCEPTABLE PAR UN INCONTESTABLE LIBÉRALISME

Comme la Cour Warren, la « Cour Burger » a été, pendant les premières années qui ont suivi les nominations Nixon, l'objet d'attaques passionnées, l'accusant ou au moins le suspectant de revenir en arrière (21). Il est vrai qu'un certain nombre de déclarations ou de formules de Warren Burger avant sa nomination étaient nettement critiques à l'égard de la jurisprudence établie (22) et il n'est pas inexact d'employer le mot conservatisme pour qualifier une partie des arrêts rendus depuis 1969, mais la présentation d'ensemble doit être beaucoup plus nuancée.

A) Il y a eu interprétation restrictive, soit de certaines décisions judiciaires antérieures, soit des libertés qui semblaient établies, lorsque des problèmes nouveaux se sont posés.

Comme le *Chief Justice* le souhaitait sans doute lorsqu'il soulignait volontiers l'extrême difficulté des tâches de la police, quelques

(21) V. les articles spécialement virulents (et partiels) de Sidney Zion dans le *New York Times Magazine* : A decade of constitutional Revision (11 novembre 1979) et High Court vs. the Press (18 novembre 1979), qui braquent les projecteurs sur quelques décisions, il est vrai assez différentes de celles que la Cour Warren aurait probablement rendues et considèrent comme sans importance le fait que la Cour Burger n'ait remis en cause aucune des grandes décisions de la Cour précédente... Bien des arrêts postérieurs à ces articles feront justice de ces réactions épidermiques.

(22) V. *Congress and the Nation*, vol. III, 1969-1972, p. 290-292.

arrêts touchant à la procédure pénale ou à la défense des libertés ont atténué le progressisme de la Cour Warren.

Ainsi, le 15 mai 1978 (*Scott v. US*, 436 us 128), la Cour admet l'utilisation en justice de l'enregistrement de conversations auquel il a été procédé de manière sélective. En 1977 et 1978, diverses décisions ont interprété moins libéralement que dans le passé la protection du V^e Amendement contre une double incrimination (23). On a dit que les garanties du jugement par jury étaient réduites, parce que l'usage était que les lois des Etats prévoient des jurys de 12 membres, alors que la Cour a admis, le 21 mars 1978 (*Ballew v. Georgia*) la constitutionnalité de jurys composés de 6 membres, mais la Cour a aussi finalement admis que, dans ce cas, le jury devait statuer à l'unanimité (17 avril 1979, *Burch v. Louisiana*). La Cour a reconnu à la police le droit d'enregistrer, dans un central téléphonique, sans autorisation de justice, les numéros des correspondants appelés par un suspect (20 juin 1979, *Smith v. Maryland*, 442 us 735) ; de même, elle n'a pas condamné l'entrée sans mandat dans un bureau pour y installer un système d'écoute électronique (*Dalia v. US*, 441 us 238, 18 avril 1979). On pourrait citer d'autres exemples.

Ils ont naturellement moins retenu l'attention que les affaires où la presse était en cause. Ainsi, le fait que les audiences préliminaires puissent se dérouler à huis clos (2 juillet 1979, *Gannett Co. Inc. v. DePasquale*, 443 us 368) a été vivement critiqué par les journalistes exclus (la décision n'a été rendue que par 5 contre 4 : Blackmun, Brennan, Marshall, White). Deux arrêts surtout ont fait grand bruit. Celui du 31 mai 1978 (*Zurcher v. The Stanford Daily*, 436 us 547), rendu à 5 contre 3, rédigé par Byron White, où l'on trouve affirmé que ni le IV^e Amendement ni le I^{er} ne protègent spécialement la presse contre les enquêtes de police ; celui, plus retentissant encore, du 27 novembre 1978, où la Cour a refusé de réviser la condamnation prononcée, par la Cour Suprême du New Jersey, contre le *New York Times* et son journaliste, Myron Farber qui, dans une affaire criminelle, avait refusé d'indiquer ses sources d'information. La presse y voit une entrave injuste à l'exercice de la profession de reporter (encore que la chose jugée ne concerne que l'Etat de New Jersey) et un mépris du I^{er} Amendement quant à la liberté de la presse, parce que les pouvoirs de la police seraient « presque systématique-

(23) 13 juin 1977, *Lee v. US* ; 16 juin 1977, *Jefferson v. US* ; 21 février 1978, *Arizona v. Washington* ; 14 juin 1978, *Burks v. US* (*Congress and the Nation*, vol. V, 1977-1980, p. 760).

ment » renforcés (24). Mais ce n'est là qu'une page d'une histoire évolutive, et elle révèle surtout le respect de l'autonomie des législatures des Etats (25).

Ces quelques retours en arrière ne doivent pas dissimuler que, depuis 1969, la Cour Suprême n'a remis en cause aucun des progrès fondamentaux réalisés dans la période antérieure.

B) C'est un fait que les décisions historiques de la Cour Warren, non seulement ont été considérées comme les bases du droit positif, mais encore ont été prolongées, voire étendues, par la Cour Burger. Il est inutile ici de répertorier : il semble suffisant de mentionner les grandes confirmations et les développements notables.

La déségrégation scolaire s'est poursuivie, non sans difficultés comme il était prévisible, mais la Cour y a veillé dans l'esprit même des décisions antérieures (26). L'accent a été mis vigoureusement sur l'obligation générale de faire disparaître les inégalités (27).

Le *busing*, comme moyen de réaliser l'intégration a été, dans plusieurs décisions, fermement soutenu (28). C'est d'ailleurs l'époque où les inconvénients de toutes sortes que présentent les transports généralisés d'enfants sur de longues distances commencent d'être sérieusement critiqués au Congrès et où, à la demande des minorités noires elles-mêmes, le *busing* va décliner.

En matière de découpage électoral, dès 1977, la Cour a rendu des arrêts importants qui condamnent, comme auparavant, et strictement, toute discrimination raciale. Ainsi, dans *United Jewish Organizations of Williamsbourg v. Carey* (430 US 144), du 1^{er} mars 1977 (7-1),

(24) V. la mise en accusation de la Cour dans les articles précités de Sidney Zion.

(25) Encore, dans l'arrêt du 19 juin 1972, *Mitchum v. Foster*, 407 US 225 (7 c. O), la Cour Suprême avait-elle affirmé que les cours fédérales peuvent interrompre les procédures de poursuites si les citoyens dont les droits sont menacés par des actions fondées sur les lois d'un Etat leur demandent de faire cesser cette menace.

(26) Il est notable que la première décision rendue sous la présidence de Burger ait été un rejet délibéré (8-0) de la demande de l'administration Nixon tendant à obtenir un délai pour la désagrégation de 11 systèmes scolaires du Mississippi : l'intégration immédiate a été jugée obligatoire (*Alexander v. Holmes County Bd of Education*, 29 octobre 1969). Le 1^{er} avril 1975, la Cour a validé les plans d'intégration des écoles de Louisville (Ky) et des faubourgs de Jefferson City, où des systèmes discriminatoires étaient en vigueur ; le 25 juin 1976, deux décisions importantes (7-2) ont appliqué la déségrégation scolaire aux écoles *privées* (où les adversaires de l'intégration cherchaient un refuge pour leurs enfants).

(27) *Milliken v. Bradley*, 433 US 267 (9-0), 27 juin 1977, à propos de la ville de Detroit, qui va dans le sens de la fameuse décision *Swann v. Charlotte-Mecklenbourg County Bd of Education*, du 20 avril 1971.

(28) *Columbus (Ohio) Bd of Education v. Penick* (443 US 449), 7-2, qui valide un système général de réaffectation et de transport des élèves, et *Dayton (Ohio) Bd of Education v. Brinkman* (443 US 526), 5-4, du 2 juillet 1979 également.

s'agissant de Brooklyn, la Cour a validé un redécoupage de districts qui divisait en deux la communauté juive hasidique, afin d'assurer équitablement le droit de vote des Noirs et Porto-Ricains (c'est le *Chief Justice* qui, trouvant le raisonnement « raciste », a émis une opinion dissidente, tandis que Thurgood Marshall s'abstenait). Le 31 mai 1977 (*Connor v. Finch*, 431 us 407, 7-1), la Cour a condamné un plan de redécoupage électoral pour la législature du Mississippi parce qu'il diluait l'influence des Noirs de manière inadmissible. Quant à l'application du « Voting Rights Act » de 1965, la Cour a autorisé le Congrès à interdire les changements de règles et de procédures électorales qui auraient un effet discriminatoire (29).

La jurisprudence développée à l'égard des « quotas raciaux » tendant à supprimer les effets de discriminations antérieures semble bien compléter la jurisprudence passée. Certes, la fameuse décision *Bakke*, du 28 juin 1978 (30), qui condamne la discrimination « à rebours » et ouvre la porte d'une école de médecine à un Blanc, alors que la réserve de places aux minorités ne lui avait pas permis d'y accéder, a été mal accueillie par les groupes de défense des droits des Noirs. Mais le système des quotas raciaux n'est pas pour autant condamné. Bien au contraire, d'une manière qui lui est habituelle, la Cour n'a pas tardé à rassurer : interprétant le « Civil Rights Act » de 1964, qui interdit aux employeurs les discriminations raciales, elle a jugé, le 27 juin 1979 (31) que cette loi n'empêche pas les employeurs d'utiliser des plans de recrutement tenant compte de la race, pour rattraper le retard de carrière que les travailleurs de couleur pouvaient avoir pris dans leur entreprise. Le 2 juillet 1980, la Cour, suivant son *Chief Justice*, a admis que le Congrès lui-même pouvait, sans porter atteinte à l'égalité devant la loi, réserver 10 % des crédits prévus pour des travaux publics locaux à des entreprises gérées par des Noirs (32). Ces décisions ont encouragé l'action positive (*affirmative action*), clé de la lutte contre la discrimination.

Enfin, dans la procédure pénale, le très célèbre arrêt *Miranda v. Arizona* (33), qui interdit l'utilisation par la police d'aucune déclaration faite par un suspect qui n'est pas assisté d'un avocat ou n'a pas été averti qu'il pouvait ne parler qu'en présence d'un avocat, garantie

(29) *City of Rome v. US*, 446 us 156 (6-3) du 20 avril 1980.

(30) *Regents of University of California v. Bakke*, 438 us 265 (5-4).

(31) *United Steelworkers of America v. Weber, Kaiser Aluminium & Chemical Corp. v. Weber* ; *US v. Weber*, 443 us 193 (5-2, Powell et Stevens n'ont pas participé).

(32) *Public Works Employment Act*, 1977, jugé constitutionnel : *Fullilove v. Klutznik*, 448 us 448 (6-3).

(33) 384 us 436, 1966.

fondamentale, a été totalement respecté. Malgré les craintes que certaines décisions avaient fait naître (34), non seulement la Cour Burger en a confirmé et précisé les bases (35), mais elle en a étendu la portée en affirmant, à l'unanimité, le 18 mai 1981, qu'un accusé soupçonné de crime peut refuser de subir un examen psychiatrique s'il pense que le résultat peut en être utilisé contre lui (36).

Les adversaires de la cour Burger ont pensé que ces confirmations n'étaient pas forcément rassurantes pour l'avenir : ils se trompaient.

C) La Cour dite conservatrice a fait progresser le « libéralisme » en plusieurs domaines où la Cour Warren n'avait pas pénétré ou avait seulement posé quelques jalons.

La publicité des audiences judiciaires, qui avait paru menacée en 1979, a été consacrée spectaculairement lorsque, le 2 juillet 1980, la Cour affirme (7-1, Rehnquist dissident, Powell s'abstenant, l'opinion a été rédigée par le *Chief Justice*) que, sauf circonstances exceptionnelles, c'est le principe obligatoire pour le juge aux termes du 1^{er} Amendement. Plus : le 26 janvier 1981 (37), à propos du procès de deux policiers de Miami, elle admet l'expérience d'audiences télévisées (que 27 Etats autorisent).

Un autre développement libéral a fait grand bruit : la déclaration d'inconstitutionnalité d'une partie de la loi de 1974 sur le contrôle des dépenses électorales, le 30 janvier 1976 (*Buckley v. Valeo*, 424 us 1) parce que la limitation de ces dépenses porte atteinte à la liberté d'expression et parce que la composition de la Commission électorale fédérale (dont quatre membres étaient nommés par les présidents des deux chambres) était contraire à la séparation des pouvoirs. La loi a dû être remaniée (38).

Quant aux droits de la personne à l'égard de la police, ils ont été réaffirmés sans doute possible (39).

(34) En particulier le 24 février 1971, *Harris v. New York*, 401 us 222.

(35) 17 juin 1974, *Ross v. Moffit*, 417 us 600 (6-3) ; 23 mars 1977, *Brewer v. Williams*, 430 us 384 (5-4), condamnant l'action de la police qui a emmené un suspect faire une longue promenade en automobile et, au cours de la conversation, l'a convaincu de se compromettre ; dans cette affaire, justement, 22 Etats avaient demandé à la Cour, qui n'en a rien fait, de revenir sur la jurisprudence *Miranda*.

(36) *International Herald Tribune*, may 20, 1981.

(37) *International Herald Tribune*, january 27 ; *Le Monde*, 28 janvier ; *Time*, february 9, 1981.

(38) *Congress and the Nation*, vol. IV, 1973-1976, p. 994-1007 ; vol. V, 1977-1980, p. 943 et s.

(39) Contre l'arrestation pour simple vérification d'identité (27 mars 1979, *Delaware v. Prouse*, 440 us 648) ; contre l'internement sans garantie d'un aliéné (30 avril 1979) ; contre les perquisitions sans mandat (*Payton v. NY*, *Riddick v. NY*, 15 avril 1980, 445 us 673, 6-3).

La liberté des mœurs a été protégée lorsque l'Université du Missouri s'est vu interdire toute discrimination à l'égard des homosexuels (21 février 1978). Le 31 mars 1980, la Cour a confirmé l'illégalité de la révocation d'un fonctionnaire pour motifs politiques. Elle avait déjà affirmé qu'un antimilitariste peut contester la loi sur le service militaire même s'il n'a pas lui-même été arrêté (40).

Surtout, c'est la Cour Burger qui a franchi des étapes nouvelles dans les domaines où, avant 1969, la jurisprudence, ou bien était encore incertaine, ou bien ne s'était pas aventurée du tout.

L'égalité des femmes avec les hommes a été très libéralement proclamée : en ce qui concerne l'emploi (41), le droit d'être membre d'un jury (42), le droit de se faire servir les mêmes consommations que les hommes dans les bars (43), l'âge de la majorité (44), l'égalité de rémunération (45), le droit à pension dans la marine (46), le droit à pension de veuve (47). Les extrémistes du féminisme auraient voulu aussi que le viol commis par une femme fût puni de la même manière que si le violeur est un homme, mais la Cour ne l'a pas voulu (23 mars 1981) et elle n'a pas admis non plus que les lois sur le recensement et l'incorporation dans l'armée fussent applicables aux femmes (25 juin 1981) (48), mais qui peut dire que la Cour résistera toujours à ces revendications ?

C'est la Cour dite conservatrice qui, dans des décisions célèbres, aussi contraires que possible aux vues des conservateurs, a admis l'avortement, suivant la distinction faite, dès le 22 janvier 1973 (*Roe v. Wade, Doe v. Bolton*, 410 us 113, 410 us 179), exposée par Blackmun et résumée par les chiffres 3, 6, 9. Pendant les trois premiers mois de la grossesse, la femme décide librement, avec son médecin ; durant le second trimestre, l'Etat peut réglementer l'avortement de manière à tenir un compte « raisonnable » des risques qu'il présen-

(40) 19 mars 1974, *Steffel v. Thompson*, 415 us 724 (9-0). — Faut-il rappeler les décisions célèbres rendues contre le Président Nixon, qui va être contraint à la démission (*US v. Nixon*, 24 juillet 1974, 417 us 683) et, après sa démission, les arrêts condamnant certains *impoundments* ? (*Train v. City of New York, Train v. Campaign Clean Water*, 19 février 1975, 420 us 136).

(41) 2 mars 1977, *Califano v. Goldferb*, 430 us 199 ; 27 juin 1979, *Califano v. Westcott*, 443 us 76.

(42) 21 janvier 1975, *Taylor v. Louisiana*, 419 us 521.

(43) 20 décembre 1976, *Craig v. Boren*, 429 us 191 (9-0).

(44) 15 avril 1975, *Stanton v. Stanton*, 421 us 7.

(45) 3 juin 1974, *Corning Glass Works v. Brennan*, 417 us 188 (application de l'*Equal Pay Act* de 1963).

(46) 15 janvier 1975, *Schlesinger v. Ballard*, 419 us 498.

(47) 14 mai 1973, *Frontiero v. Richardson*, 411 us 677.

(48) *Int. Her. Trib.*, march 24, June 27, 1981.

terait ; pendant le dernier trimestre, l'avortement peut être interdit, sauf s'il est nécessaire pour sauvegarder la santé de la mère.

Cette jurisprudence a été, d'abord confirmée (49), puis étendue (50).

Il reste qu'un médecin pourrait être coupable s'il pratiquait un avortement sur une jeune fille de moins de 16 ans sans avertir ses parents, mais cet avertissement ne serait pas nécessaire si la jeune fille a une maturité et une indépendance suffisantes... (51). Il reste aussi que la prise en charge des dépenses d'avortement non thérapeutique par les fonds fédéraux a pu être écartée par le Congrès (52).

Enfin, c'est la Cour Burger qui, dès 1972, avait accepté de condamner la peine de mort comme un « châtiment cruel et inhabituel » au sens du VIII^e Amendement (53). Cette décision a ouvert une période de grand trouble dans l'opinion et au Congrès, tandis que plus de 30 législatures d'Etats rétablissaient la peine de mort, dans certains cas et suivant certaines conditions. Le Congrès lui-même débattait du problème (54). Dire que les membres de la Cour Suprême étaient d'accord serait contraire à la vérité, puisqu'il n'y avait pas eu « d'opinion de la Cour », mais 5 opinions séparées et 4 opinions dissidentes.

Le problème a été reconsidéré entièrement quatre ans plus tard, le 2 juillet 1976 (55). Cette fois, il y a eu une opinion commune aux juges Stewart, Stevens et Powell et 4 opinions séparées ; Brennan et Marshall ont émis des opinions dissidentes. La Cour reconnaît que la peine de mort n'est pas « en elle-même », contraire au VIII^e Amendement (et note que le Congrès et 35 Etats l'ont rétablie), qu'il est des cas où elle peut être justifiée. Restera à déterminer

(49) 13 janvier 1975, 27 janvier 1975, 1^{er} juillet 1976 (*Planned Parenthood of Missouri v. Danforth*, 428 us 152, qui condamne la loi exigeant l'autorisation du mari, et qui confirme aussi la jurisprudence antérieure sur la liberté de vente des contraceptifs).

(50) 9 janvier 1979, *Coloutti v. Franklin*, 439 us 379, déclarant irrégulière la loi qui impose au médecin pratiquant l'avortement de sauver l'enfant plutôt que la mère ; 2 juillet 1979, *Bellotti v. Baird*, *Hunervald v. Baird*, 443 us 622, condamnant une loi du Massachusetts qui exigeait l'autorisation des parents pour l'avortement des mineures.

(51) 21 mars 1981, *The Economist*, march 28, 1981.

(52) 30 juin 1980, *Hami v. McRae*, 448 us 297 (5-4) et *William v. Zbaraz*, 448 us 358 (5-4), reconnaissant la même possibilité aux législatures des Etats.

(53) 29 juin 1972, *Furman v. Georgia*, *Jackson v. Georgia*, *Branch v. Texas*, 408 us 297 (5-4), à une époque où, sous une forme ou une autre, les 50 Etats admettaient la peine de mort (qui, naturellement, n'avait jamais été considérée par les *Fathers* comme cruelle ou inhabituelle lorsqu'ils avaient rédigé le VIII^e Amendement...).

(54) *Congress and the Nation*, vol. IX, 1973-1976, p. 561, 582 et s.

(55) *Gregg v. Georgia*, 428 us 153 ; *Profitt v. Florida*, 428 us 242 ; *Jurek v. Texas*, 428 us 262 (7-2).

lesquels. Les partisans de l'exécution capitale ont déployé beaucoup d'efforts pour trouver des formules compatibles avec la nouvelle jurisprudence. La Cour a plusieurs fois encore condamné la peine de mort, soit parce que son application était automatique dans certains cas (56), soit parce que, s'agissant du crime de viol, la peine de mort était trop sévère (57), soit parce que la peine pouvait être prononcée sans un examen suffisamment approfondi des circonstances (58).

On sait que les incertitudes juridiques ont eu, ici, des conséquences « cruelles et inhabituelles » pour les condamnés à mort qui, de recours en recours, ont attendu avec espoir, avant d'être, finalement exécutés (59). Le problème retient aussi, excessivement peut-être, au Congrès, l'attention des élus les plus conservateurs. Mais le fédéralisme laisse aux législatures des États une large liberté d'appréciation et les lenteurs de la justice entretiennent les incertitudes.

On croit l'avoir montré, avec une orientation différente, la Cour Burger a été « activiste » tout autant que la Cour Warren et, en sauvegardant ce qui avait été construit, a continué, autrement, sur la voie libérale.

Le plus déraisonnable serait sans doute de parler encore aujourd'hui de Cour systématiquement conservatrice, alors que les orientations de la jurisprudence n'ont rien de systématique. Non seulement, on l'a noté, il y a cinq ans déjà que les juges nommés par Nixon ne font plus bloc, mais, avec le temps, bien des oppositions se sont effacées. Il est frappant que, en 1982 et 1983, William Brennan, naguère libéral activiste, a été d'accord avec le *Chief Justice* dans un nombre élevé de cas. L'arrêt capital du 23 juin 1983, condamnant le veto législatif, était réclamé par les juristes les plus libéraux comme moyen de limiter la pression des groupes d'intérêts sur le Congrès et il a été rendu par 7 voix contre 2. C'est par 8 contre 1 que l'administration Reagan a été indirectement contrainte de refuser les subventions fédérales aux écoles privées pratiquant la ségrégation et la Cour a jugé à l'unanimité qu'il était possible à la Californie et à d'autres États de limiter la construction de centrales nucléaires. En même temps, diverses décisions ont donné tort à l'administration

(56) 6 juin 1977, *Roberts v. Louisiana*, 431 US (633 (5-4)).

(57) 29 juin 1977, *Coker v. Georgia*, 433 US 584.

(58) 3 juillet 1978, *Lockett v. Ohio*, *Bell v. Ohio*, 438 US 586.

(59) *Le Monde*, 1^{er}, 2, 16 décembre 1983.

Reagan sur des points importants où une Cour « conservatrice » aurait sans doute jugé autrement (59).

Il n'en résulte évidemment pas que William Rehnquist et Sandra O'Connors soient idéologiquement d'accord avec William Brennan et Thurgood Marshall, mais le *Chief Justice* peut beaucoup, il l'a montré, pour maintenir le cap sur la voie où son prédécesseur avait engagé la Cour (60).

(59) V. Jim Mann, Unusual Harmony on us Supreme Court is Evident in Some Major Rulings, *Int. Her. Trib.*, July 11, 1983.

(60) Un point sur lequel il a constamment été d'accord avec Earl Warren, qui n'intéresse pas le fond, mais concerne grandement l'administration de la justice est la surcharge du judiciaire fédéral, notamment de la Cour Suprême. Plusieurs membres de la Cour ont d'ailleurs insisté sur les inconvénients de cette surcharge, qui contraint à mal étudier les affaires et à s'en remettre à des collaborateurs du soin de préparer le travail que, dans le passé, les juges pouvaient faire eux-mêmes. V. *Int. Her. Trib.*, september 25-26, 1982 ; august 9, 1982 ; january 4, february 8, 1983.

André MATHIOT. — The Supreme Court from Warren to Burger.

While under Warren, the Supreme Court was progressive though without really neglecting the bases of American Society, the present Court, readily labelled as conservative, is in turn notable for having « conserved » all the most important measures of its predecessor; and if the Court has occasionally taken a few steps backward, it has also registered important advances over the positions held by the Warren Court.

RÉSUMÉ. — *La Cour a été, sous Warren, progressiste sans vraiment négliger les bases de la société américaine, alors que la Cour actuelle, volontiers qualifiée de conservatrice, a notamment « conservé » tous les acquis importants de la période précédente ; si elle est parfois revenue un peu en arrière, elle a aussi consacré d'importants progrès par rapport à la jurisprudence de la Cour Warren.*

Patrick JUILLARD. — A decree of the Supreme Court brings the end of a legislative veto in the United States.

The decision of the Supreme Court in the Chadha case tolls the bell for the Legislative Veto — not to be confused with the Presidential Veto. The Legislative Veto, a practice of recent origin, enabled Congress to reserve the right to approve or disapprove measures taken by the President or by agencies, pursuant to a legislative delegation. The Supreme Court held that the practice was violative of the principles of separation of powers, as well as of the principles of bicameralism. It remains to be seen whether that decision will finally run in favor of Congress or of the President.

RÉSUMÉ. — *L'arrêt de la Cour Suprême dans l'affaire Chadha sonne le glas du veto législatif — à ne pas confondre avec le veto présidentiel. Le veto législatif, pratique constitutionnelle d'origine récente, permettait au Congrès de se réserver un droit d'approbation ou d'improbation sur les actes du Président ou des Commissions administratives, pris en exécution d'une habilitation législative. La Cour Suprême a estimé que cette pratique violait à la fois le principe de séparation des pouvoirs et le principe de bicaméralisme. Reste à savoir si cette décision, en dernière analyse, favorise le Congrès ou le Président.*

A propos d'un arrêt de la Cour Suprême : mort du veto législatif aux Etats-Unis

L'arrêt rendu par la Cour Suprême des Etats-Unis dans l'affaire Jagdish Rai Chadha (1) est à mettre au petit nombre des grandes décisions qui ont une incidence directe et profonde sur le système constitutionnel. Car les rapports entre les pouvoirs publics fédéraux vont s'en trouver bouleversés (2).

Les « pères fondateurs » avaient entouré d'une inquiète sollicitude l'invention de ce que l'on appellera par la suite le régime présidentiel : c'est à ce sujet que s'exprime, avec la plus grande vigueur, sinon avec le plus grand bonheur, le caractère de « grand compromis » propre au texte fondamental. Car dans ces laboratoires constitutionnels que furent Annapolis et Philadelphie, déjà fédéralisme et républicanisme durent transiger (3). Léviathan vit finalement le jour,

(1) Immigration and Naturalization Service, Appellant v. Jagdish Rai Chadha *et al.* (affaire n° 80-1832) ; United States House of Representatives, Petitioner v. Immigration and Naturalization Service *et al.* (affaire n° 80-2170) ; United States Senate, Petitioner v. Immigration and Naturalization Service *et al.* (affaire n° 80-2171). Les audiences devant la Cour Suprême ont eu lieu le 22 février 1982 et le 7 octobre 1982 ; la décision de la Cour Suprême a été rendue le 23 juin 1983. Pour les besoins de la présente étude, on a utilisé le texte de la décision qui se trouve reproduit *in extenso* dans *The United States Law Week*, vol. 51, n° 49, 21 juin 1983, Extra Edition n° 2, Supreme Court Opinions.

(2) La décision Jagdish Rai Chadha n'a pas d'incidence sur les rapports entre les Etats membres et le Gouvernement fédéral. Elle n'a d'incidence que sur les rapports des pouvoirs publics au sein du Gouvernement fédéral, et, plus particulièrement, sur les rapports entre Congrès et Président.

(3) On sait qu'il y a grossière simplification à parler, dès 1787, de « fédéralisme » et de « républicanisme » : tous les participants à la Convention constitutionnelle étaient partisans d'un resserrement des liens entre les treize Etats. Il n'empêche que les intérêts économiques de la bourgeoisie industrielle du Nord, tenante d'une protection du Marché commun, et de l'« aristocratie » domaniale du Sud, tenante de la liberté du commerce international, dictent des visions politiques qui diffèrent : d'un côté on est partisan d'un Gouvernement fédéral fortement charpenté pour imposer l'instauration du Marché commun ; de l'autre côté on est partisan d'Etats membres solidement retranchés pour sauvegarder les courants d'échanges extérieurs. Hamilton, d'un côté, Jefferson, de l'autre côté, apparaissent comme les plus illustres défenseurs des deux thèses.

sous les espèces d'un Gouvernement national, doté de compétences étendues ; mais Léviathan fut immédiatement ligoté par la séparation des pouvoirs et par le système des *checks and balances* (4).

A dire vrai, les mots « séparation des pouvoirs » représentent une commodité de langage qui n'est guère à la mesure de la complexité du système. C'est de l'idée de séparation des fonctions qu'il faut plutôt partir pour comprendre la Constitution des Etats-Unis. Celle-ci, en effet, distribue les fonctions attribuées au Gouvernement national en trois grandes catégories : la fonction législative, qui consiste à édicter des règles générales et permanentes ; la fonction exécutive, qui consiste à mettre en œuvre ces règles ; la fonction judiciaire, qui consiste à faire usage de ces règles pour trancher les litiges entre particuliers. Cette séparation des fonctions se matérialise par une séparation des organes : et de la même manière qu'il y a tripartition des fonctions, il y a tripartition des organes. La fonction législative est attribuée à un organe législatif, le Congrès des Etats-Unis ; la fonction exécutive est attribuée à un organe exécutif, le Président des Etats-Unis ; la fonction judiciaire est attribuée à un organe judiciaire, la Cour Suprême des Etats-Unis. Dans la vision abstraite des pères fondateurs, il devait y avoir corrélation parfaite entre chacune des fonctions et chacun des organes, le second servant de réceptacle à l'intégralité de la première, et le couple ainsi soudé entre fonction et organe étant désigné sous l'appellation de Pouvoir. Le dessin aux contours tranchés qui reflète la formule répétitive de chacun des trois premiers articles de la Constitution américaine recouvre donc à la fois la tripartition des fonctions, la tripartition des organes et l'adéquation entre fonction et organe au sein de chaque pouvoir (5).

Mais les congressistes d'Annapolis et de Philadelphie, malgré tout, n'étaient pas naïfs au point d'ignorer que tout pouvoir, selon

(4) Expression traduite en français par « système des poids et contrepoids » qui ne nous semble pas rendre l'aspect essentiellement limitatif qui s'attache aux *checks* — contrôles — et *balances* — contrepoids. Le système des *checks and balances*, en lui-même, est destiné à limiter le pouvoir le plus redoutable au sein du Gouvernement fédéral — c'est-à-dire, bien évidemment, le pouvoir législatif. Sur ce point, on se reportera aux passages éclairants qu'a consacrés aux *checks and balances* James Madison, voir *Le Fédéraliste*, n^{os} 47, 48 et 51. Egalement Hamilton, n^o 9.

(5) Art. I : « All legislative powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States » ; Art. II : « The Executive Power shall be vested in a President of the United States » ; Art. III : « The Judicial Power of the United States shall be vested in one Supreme Court. » On notera, *passim*, le caractère exclusif de l'attribution de la fonction législative à l'organe législatif, marqué par le mot *All*, qui n'apparaît qu'à l'Article Premier.

l'heureuse expression de *Chief Justice Warren Burger*, est soumis à sa propre « pression hydraulique » (6), et que le simple jeu de cette pression hydraulique entraîne un effet spontané d'expansion constitutionnelle, qui ne peut se réaliser qu'au détriment des autres pouvoirs. C'est dans cette constatation, empreinte de réalisme, voire de pessimisme, que réside l'explication et la justification de la théorie des *checks and balances*. Par les *checks and balances*, en effet, les constituants ont voulu créer des mécanismes de rééquilibrage automatique au cas où l'action de l'un des trois pouvoirs porterait atteinte à l'existence ou à l'indépendance des deux autres pouvoirs. De ces mécanismes de rééquilibrage automatique, *Le Fédéraliste* dresse avec une fierté significative la liste complète (7). Deux d'entre eux sont auréolés d'une juste célébrité. En premier lieu, l'*impeachment* et le *removal* (8) permettent au Congrès de mettre en accusation et de voter la destitution du Président (9) ou des juges (10) qui auraient transgressé les prescriptions constitutionnelles. En second lieu, le veto permet au Président (11) de renvoyer au Congrès toute mesure qu'il estimerait contraire au texte fondamental, l'exigence du vote à une majorité renforcée éliminant en théorie le risque de passage d'une loi inconstitutionnelle. Mais, à côté de ces illustres institutions, il en existe d'autres dont le rôle de *checks and balances* est moins clairement perçu. Parmi elles, il en est deux qui vont jouer un rôle essentiel dans l'affaire Chadha. La première est le bicaméralisme : l'examen par deux Assemblées, savoir la Chambre

(6) Partie IV de l'opinion du *Chief Justice* in Chadha : « The hydraulic pressure inherent within each of the separate Branches to exceed the outer limits of its power, even to accomplish desirable objectives, must be resisted. »

(7) Voir particulièrement le n° 51. La méfiance particulière de Publius pour le pouvoir législatif y éclate toutefois de manière évidente : « But it is not possible to give each department an equal power of self defense. In republican government, the legislative authority necessarily predominates. The remedy for this inconvenience is to divide the legislature into different branches ; and to render them, by different modes of election and different principles of action, as little connected with each other as the nature of their common functions and their common dependence on the society will admit. It may even be necessary to guard against dangerous encroachments by still further precautions. »

(8) Art. I, § 2, cl. 6 ; art. I, § 3, cl. 6 et 7 ; art. II, § 4 de la Constitution.

(9) On se souvient des précédents illustres de l'*impeachment* du président Johnson (1867) et de la tentative d'*impeachment* du président Nixon (1974). Sur ce dernier, voir notre étude l'Arrêt *United States c/ Nixon*, cette *Revue*, 1977.

(10) Les membres du pouvoir judiciaire, à la différence des membres du pouvoir législatif, sont susceptibles d'*impeachment*, on rappellera, à cet égard, le précédent infructueux de l'administration Jefferson contre le juge à la Cour Suprême, Samuel Chase (1803). On notera que neuf des douze *impeachments* à être parvenus jusqu'au stade du procès par-devant le Sénat fédéral visaient des juges fédéraux.

(11) Les dispositions sur le veto présidentiel se trouvent incorporées dans l'article constitutionnel relatif au pouvoir législatif (art. I, § 7, cl. 2).

des Représentants et le Sénat, de tout projet de loi (12) est de nature à minimiser les risques de violation de la règle constitutionnelle. La seconde est la « présentation » : la soumission au Président de toute mesure votée par le Congrès permet au chef de l'Exécutif d'exercer de manière efficace son droit de contrôle sur les actes du législatif (13).

Toutefois, ni la séparation des pouvoirs, ni les *checks and balances* n'empêcheront, au fil des années, des déviations constitutionnelles de se produire. La plus importante de ces déviations constitutionnelles est, sans conteste possible, la pratique des délégations législatives. Celles-ci sont liées avant tout, à l'intervention progressive du Gouvernement fédéral dans l'organisation et dans le fonctionnement d'un Marché commun qui, en deux siècles, s'élargit à des dimensions continentales (14). Ainsi s'opère une dissociation progressive entre fonction législative et organe législatif. Certes, la Cour Suprême réagira contre les atteintes portées par le New Deal au schéma traditionnel de la séparation des pouvoirs : les jurisprudences *Panama Refining* (15) et *Schechter Poultry* (16) sont là pour rappeler que, si la haute juridiction ne condamne pas, dans leur principe, toutes les formes de délégation législative, encore faut-il que celles-ci respectent certaines exigences fondamentales. Une délégation législative n'est constitutionnelle que si elle définit, de façon claire et

(12) La distinction établie par le droit français entre les projets et les propositions n'existe pas aux États-Unis : seuls les membres du Congrès disposent de l'initiative en matière législative. Il est vrai que le Président peut attirer l'attention du Congrès sur les mesures qu'il juge opportunes (art. II, § 3). Mais il ne s'agit pas là d'un pouvoir d'initiative : la mesure qu'il préconise doit être formellement introduite par un membre du Congrès pour entrer dans le cycle de la procédure législative.

(13) Art. I, § 7, cl. 2 et cl. 3 — les fameuses *Presentment Clauses* dont il sera question plus loin, visent non seulement les actes législatifs, mais aussi les « Order, Resolution or Vote to which the concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary ».

(14) La clause de commerce interétatique (art. I, § 8, cl. 3) de la Constitution fédérale a été l'instrument juridique de la création de ce Marché commun. Sur le rôle joué par la Cour Suprême à cet égard, on se reportera avec profit aux ouvrages classiques de Lambert et de Tunc.

(15) *Panama Refining Co. v. Ryan*, 293 us 388 (1935). La loi incriminée avait autorisé le Président à interdire le transport dans le commerce interétatique des quantités excédentaires d'huile de pétrole (*hot oil*). Mais c'est moins la délégation législative que la sanction pénale qui s'y attachait qui avait entraîné la censure constitutionnelle.

(16) *ALA Schechter Poultry Corporation v. United States*, 295 us 495 (1935). Ici la délégation législative était de dimensions beaucoup plus vastes que dans *Panama Refining* : le Président se voyait conférer le pouvoir d'édicter en sa discrétion des « Codes de Concurrence loyale » pour éliminer les pratiques de concurrence déloyale, promouvoir la meilleure utilisation possible des capacités de production actuelles de l'industrie, et, plus généralement, pour permettre le redressement de celle-ci.

précise, et les objectifs à atteindre, et les moyens à utiliser : faute de quoi, pour reprendre le *dictum* célèbre de Justice Cardozo *this is delegation running riot* (17), il s'agit d'une délégation qui coule en désordre. Mais le coup d'arrêt porté par les arrêts Panama Refining et Schechter Poultry à la pratique des délégations législatives n'aura que des effets limités.

C'est dans ce contexte institutionnel qu'est apparu le veto législatif. On sait ce qu'il y a lieu d'entendre par veto législatif : il s'agit d'une pratique constitutionnelle qui ne trouve son fondement dans aucune disposition particulière de la charte fédérale, mais qui résulte du schéma général de la séparation et de la distribution des pouvoirs publics (18). Cette pratique constitutionnelle se greffe sur le mécanisme des délégations législatives et consiste dans la possibilité que se réserve de façon expresse le Congrès, au moment où il vote une mesure d'habilitation, d'improver les mesures d'application que prendra l'autorité délégataire. Le veto législatif se présente donc, dans l'analyse constitutionnelle, comme une tentative en vue de faire coïncider de nouveau la fonction législative et l'organe législatif, en réintégrant la première dans le second. Mais c'est une tentative qui ne va pas jusqu'au bout de sa propre logique : elle ne s'attaque pas au principe même de la délégation législative, dont elle ne conteste ni la constitutionnalité ni l'opportunité. A cet égard, le veto législatif ménage la part des choses en instaurant un équilibre précaire entre le dogmatisme juridique et le pragmatisme politique. Peut-être, du reste, faut-il voir là les raisons de son succès foudroyant : né sous la présidence d'Herbert Hoover (19), le veto législatif, après des débuts modestes, prendra une extension considérable dans les années récentes. C'est cette progression remarquée qui amènera sa défaite finale : car le veto législatif ne pouvait manquer, dès lors, de devenir et le symbole et l'enjeu de la lutte entre Congrès et Présidents. Tous les chefs de l'exécutif, jusqu'à Ronald Reagan (20), ont manifesté une ferme opposition à cette pratique constitutionnelle, et

(17) « The delegated Power of Legislation which has found expression in this Code is not canalized within banks that keep it from overflowing. It is unconfined and vagrant, if I may borrow my own in an earlier opinion. » Panama Refining Co. v. Ryan.

(18) La bibliographie américaine sur le veto législatif est extrêmement abondante. L'opinion dissidente du juge White dans l'affaire Chadha contient les principaux titres, sub Note n° 12, voir également notre étude, vers un New Deal en matière constitutionnelle aux Etats-Unis, cette *Revue*, 1979.

(19) R. Pinto, *La crise de l'Etat aux Etats-Unis*, Paris, LGDJ, 1954, p. 86-90.

(20) Durant sa campagne présidentielle, Ronald Reagan s'est déclaré favorable au veto législatif comme moyen de contrôler les bureaucrates du Big Government, *Time*, 4 juillet 1983, p. 34.

L'on sait, en particulier, que Jimmy Carter souhaitait obtenir de la Cour Suprême une décision de principe emportant sa condamnation définitive (21). L'arrêt Chadha consacre donc la victoire des opposants sur les partisans du veto législatif, en vidant le débat d'une façon si claire et si nette que l'on voit mal comment l'institution pourrait jamais renaître de ses cendres.

I. — *Quelques explications...*

Jagdish Rai Chadha, de nationalité kenyane, né de parents indiens et titulaire d'un passeport britannique, était entré aux Etats-Unis muni d'un visa temporaire, afin d'y poursuivre des études de Sciences économiques et politiques. Ayant obtenu ses diplômes de l'Université de Bowling Green, il y a dix années de cela, Chadha tenta de rester aux Etats-Unis. Or, le visa temporaire de Chadha avait expiré, et les services fédéraux de l'Immigration et de la Naturalisation commencèrent contre lui une procédure administrative aux fins d'expulsion immédiate, le 11 octobre 1973.

Mais, le 25 juin 1974, une décision suspendant la procédure engagée contre Chadha fut prise par l'autorité délégataire, savoir le Juge de l'Immigration et de la Naturalisation, qui estima que toutes les conditions exigées pour expulser Chadha n'étaient pas réunies en l'espèce. Or, les articles 244 (c) 1 et 244 (c) 2 de la loi d'immigration et de nationalité prévoient que, lorsqu'une mesure de suspension est ainsi adoptée, le Congrès doit en être immédiatement informé. Chacune des deux Chambres peut alors, dans un délai déterminé, opposer son veto législatif à la mesure de suspension en cause. Passé ce délai, la régularisation de la situation de l'intéressé devient parfaite. Il se trouve qu'à la date du 12 décembre 1975, limite du délai imparti au Congrès pour exercer son veto législatif, la Chambre des Représentants, sur recommandation de sa Commission judiciaire, passa une résolution, sans débat ni vote, refusant l'octroi du statut de résident permanent à Chadha ainsi qu'à cinq autres personnes physiques. Cette résolution valant veto législatif, la procédure d'expulsion fut donc reprise contre Chadha ; et c'est à ce second stade que l'intéressé fit valoir que l'article 244 (c) 2 de la loi d'immigration et de nationalité, qui permettait au Congrès d'opposer le veto législatif aux décisions de l'attorney général en matière d'expulsion, était contraire à la Constitution. La cour d'appel, *in Chadha c/ INS*.

(21) Cf. notre étude, cette *Revue*, 1979, et notamment p. 187.

décida que la Chambre des Représentants ne pouvait opposer son veto législatif à la mesure de suspension prise par l'attorney général, puisque cette pratique constitutionnelle allait contre le texte fondamental et, notamment, violait le principe de la séparation des pouvoirs (22). La Cour Suprême ne pouvait manquer de se prononcer : elle accorda donc le *certiorari*, et, le 23 juin 1983, après dix années d'harassante procédure, mit un terme aux tribulations de Chadha (23) en confirmant l'arrêt de la cour d'appel.

Le problème de la constitutionnalité du veto législatif n'avait pas été tranché, ni directement ni indirectement, par la Cour Suprême avant l'affaire Chadha. Le juge White, toutefois, dans une opinion, en partie concurrente, en partie dissidente, sous l'arrêt Buckley c/ Valeo, relatif à la loi fédérale sur les campagnes électorales, s'était attaché à en poser les termes. Certes, le contexte était différent : le veto législatif visait non pas des actes du pouvoir exécutif, mais les actes d'une commission administrative à compétence réglementaire — la Commission des Elections fédérales. Il n'empêche que le juge White se prononçait en faveur de la constitutionnalité du veto législatif :

« A la lumière de l'expérience historique et des réalités modernes, la disposition relative à l'improbation congressionnelle des réglementations prises par les commissions administratives ne semblent pas transgresser le schéma constitutionnel — du moins lorsque le Président a donné son accord à la mesure législative qui institue cette procédure d'improbation, ou lorsque cette mesure a été adoptée malgré le veto présidentiel. »

L'affaire Buckley c/ Valeo contribua donc à répandre le sentiment que, le moment venu, la Cour Suprême conclurait à la validité de cette pratique constitutionnelle. Le présent arrêt, à cet égard, constitue une surprise majeure.

L'arrêt Chadha repose sur un raisonnement rigoureux, qui se développe en trois temps. Premier temps : la résolution de la Chambre des Représentants fait grief au sieur Chadha et, par conséquent, elle suffit à créer un litige ou un différend au sens où l'entend l'article III de la Constitution ; deuxième temps : ce litige ou différend, bien

(22) Chadha v. INS, 634 F2d 408 (notamment p. 436), cour d'appel pour le 9^e Circuit, 1980.

(23) On peut d'ailleurs se demander, si, ironie du sort, le dénouement ne revêtait plus qu'un caractère théorique pour l'intéressé qui, entre-temps, avait épousé une citoyenne américaine et, de ce fait, ne pouvait plus être expulsé, *Time*, 4 juillet 1983, p. 34.

qu'il mette directement en cause l'équilibre des pouvoirs constitutionnels entre Congrès et Président, n'échappe pas à la connaissance du juge compétent au motif que l'on se trouverait ici dans le cadre de la théorie des questions politiques (24) ; troisième temps : la disposition incriminée sur le veto législatif que contient la loi d'immigration et de nationalité est inconstitutionnelle, en tant qu'elle viole les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement du Congrès, d'une part, et le principe de la séparation des pouvoirs, d'autre part. L'opinion de la Cour Suprême, rédigée par *Chief Justice Warren Burger*, marque donc un double souci : assurer un nouvel affermissement du contrôle juridictionnel ; trouver les conditions d'un équilibre satisfaisant entre les départements politiques du Gouvernement fédéral.

L'offensive contre le veto législatif repose sur trois prémisses de caractère général. En premier lieu, tout acte législatif doit être pris dans le respect de certaines procédures, que cet acte prenne la forme d'une loi ou d'une résolution. Certes, l'article 1, § 7 clause 2 de la Constitution prévoit que :

« tout projet de loi qui aura été voté par la Chambre des Représentants et par le Sénat devra, avant d'acquiescer force de loi, être soumis au Président »,

alors que l'article 1, § 7 clause 3 de la Constitution est ainsi rédigé :

« toute décision, résolution ou votation pour laquelle l'accord entre Chambre des Représentants et Sénat sera nécessaire (sauf les questions d'ajournement), devra être soumise au Président des États-Unis (avant de prendre effet) ».

Il résulte de l'analyse comparée de ces deux dispositions que le vote de toute loi requiert l'intervention des deux Assemblées du Congrès, alors que l'on ne sait pas précisément quelles sont les décisions et résolutions qui exigent la concurrence de la Chambre des Représentants et du Sénat. Mais, en réalité, la différence entre les deux rédactions n'est pas significative : les travaux préparatoires montrent que ce que les pères fondateurs voulaient éviter, c'est le détournement de procédure constitutionnelle qui eût consisté à dissimuler une loi sous les espèces d'une résolution afin d'échapper

(24) La bibliographie relative à la théorie des questions politiques — qui présente de grandes similitudes avec la théorie des actes de Gouvernement en droit français — est abondante en langue anglaise. En langue française, consulter P. Juillard, *La Politique d'autolimitation de la Cour Suprême des États-Unis*, thèse, Paris, 1966.

aux exigences d'un formalisme rigoureux. Pour les besoins du présent débat, il y a donc lieu de placer sur le même pied lois et résolutions.

En second lieu, tout acte législatif, qu'il s'agisse d'une loi ou d'une résolution, doit être voté dans les mêmes termes par les deux Assemblées du Congrès, Chambre des Représentants et Sénat. Cette exigence est placée par tous les commentateurs au rang des *checks and balances*. Ainsi que l'affirme *Chief Justice Warren Burger*,

« la division du Congrès en deux Assemblées distinctes devait garantir que le pouvoir législatif serait exercé après éventualité d'un examen et d'un débat poussés dans des cadres différents » (25).

Voilà qui explique que la Constitution ait énuméré de manière limitative les cas dans lesquels une Assemblée peut agir par elle-même, sans le secours de l'autre Assemblée, et sans que le Président puisse opposer son veto. Ces cas sont au nombre de quatre : la Chambre des Représentants a le pouvoir de déclencher la procédure de mise en accusation (26) ; le Sénat a le pouvoir de juger les personnes publiques ainsi mises en accusation (27) ; le Sénat a le pouvoir d'approbation ou d'improbation sur les nominations présidentielles (28) ; le Sénat a le pouvoir d'autoriser ou de ne pas autoriser la ratification des traités internationaux (29).

« Il est clair que, lorsque les rédacteurs ont voulu conférer un pouvoir spécial à une Assemblée, indépendamment de l'autre Assemblée, ou du Président, ils l'ont alors fait en termes explicites et dénués d'ambiguïté » (30).

Or, de toute évidence, rien dans cette énumération ne ressemble à un veto législatif que pourrait exercer séparément chacune des deux Assemblées. *Ergo*, le bicaméralisme ne laisse aucune place à une telle modalité du veto législatif.

En troisième lieu, tout acte législatif, qu'il ait été voté sous la forme d'une loi ou sous la forme d'une résolution, doit être présenté au Président avant d'entrer en vigueur. Les clauses de présentation ont pour but de permettre au titulaire du pouvoir exécutif l'exercice

(25) Partie III, C, de l'opinion du *Chief Justice*.

(26) Art. I, § 2, cl. 6.

(27) Art. I, § 3, cl. 6 et 7.

(28) Art. II, § 2, cl. 2.

(29) Art. II, § 2, cl. 2.

(30) Partie IV de l'opinion du *Chief Justice*.

effectif de son droit de veto constitutionnel : elles constituent donc, elles aussi, un élément essentiel du système des *checks and balances* :

« La présentation au Président et le veto présidentiel ont été considérés comme impératifs au point que les rédacteurs se sont donné un mal particulier pour éviter que l'on puisse les contourner. Durant le dernier débat consacré à l'article 1, § 7 clause 2, James Madison a exprimé la crainte que l'on puisse facilement les esquiver par un expédient simple, consistant à qualifier de « Résolution » plutôt que de « Loi » une mesure projetée » (31).

L'application de ces trois prémisses de caractère général aux circonstances de l'affaire Chadha ne souffre pas de difficultés particulières. La seule question délicate consiste à déterminer si le vote d'improbation émis par la Chambre des Représentants en vertu de l'article 244 (c) 2 de la loi d'immigration et de nationalité constitue un « acte législatif » au sens où l'entend la Cour Suprême. Pour répondre à cette question, la haute juridiction utilise trois critères — non pas formels, mais matériels. Le *premier critère* est celui de la *nature* de la mesure congressionnelle : la Cour Suprême constate ici qu'il s'agit d'une mesure qui se rattache à l'exercice d'une compétence législative dévolue au Congrès fédéral par l'effet de l'article 1, § 8 clause 4 du texte fondamental (32) ; et cette mesure affecte directement et immédiatement des droits individuels. Le *second critère* est celui de l'*objet* de la mesure congressionnelle : la Cour Suprême conclut ici que cet objet est double — infirmer la décision de l'attorney général, d'une part ; obtenir l'expulsion de sieur Chadha, d'autre part. Mais il faut rappeler que, sous le système antérieur, l'expulsion était prononcée par voie de mesures législatives à caractère individuel. Le Congrès a résolu de mettre un terme à cette procédure archaïque, et de déléguer à l'attorney général le pouvoir de prendre ces décisions individuelles : il doit respecter les termes de l'habilitation législative, car donner et retenir ne vaut. Le *troisième critère* est celui de l'*effet* de la mesure congressionnelle : la Cour Suprême estime ici que cette mesure se substitue à un acte de nature législative. Car, s'il n'y avait eu veto législatif, ni la Chambre des Représentants ni le Sénat pris isolément, ni même le Congrès n'auraient pu obliger l'attorney général, dans le cadre des pouvoirs délégués, à expulser le sieur Chadha, dès lors que ledit attorney général aurait dûment constaté que l'intéressé remplissait les conditions exigées par l'article 244 (a) 1

(31) Partie III, B, de l'opinion du *Chief Justice*.

(32) Le Congrès aura le pouvoir d'établir une règle uniforme de naturalisation, ainsi que des lois uniformes en matière de faillite pour l'ensemble des Etats-Unis.

de la loi d'immigration et de nationalité. Une loi eût été nécessaire à cet effet. La conclusion s'impose dès lors : la résolution votée par le Congrès en vertu de l'article 244 (c) 2 de la loi d'immigration et de nationalité est dans la nature d'une mesure législative. Dès lors, une telle résolution ne pourrait être adoptée que dans les formes requises par la Constitution en vue du vote de la loi fédérale : examen par chacune des deux Assemblées du Congrès et présentation au Président. Or telle n'est pas la procédure que prévoit l'article 244 (c) 2 : l'intervention d'une des deux Assemblées du Congrès est nécessaire mais suffisante et, surtout, la présentation au Président n'est en aucune manière prévue. D'où il résulte que la procédure de l'article 22 (c) 2 n'est pas conforme à la Constitution.

II. — ... Et quelques implications

Il ne faut ni surestimer ni mésestimer la portée de l'arrêt Chadha. La Cour Suprême n'a pas déclaré, en termes généraux, que la pratique du veto législatif était contraire au texte constitutionnel. Une décision d'aussi large portée ne serait en nul point conforme à ses traditions séculaires : il ne faut jamais oublier que la haute juridiction ne formule pas de règles juridiques qui ne soient strictement nécessaires à la résolution du cas particulier. L'arrêt Chadha s'en tient à ce principe établi (33) : il ne fait pas plus que décider que, dans le contexte spécifique, la faculté d'improbation que se réservent l'une ou l'autre des deux Assemblées du Congrès sur les décisions de l'attorney général en matière d'expulsion des étrangers est contraire aux prescriptions du texte fondamental qui sont relatives à la procédure législative. Il y a un saut qualitatif à faire pour affirmer que cette seule décision conclut, de façon absolue, à l'illicéité du veto législatif.

Les conséquences juridiques n'en sont pas moins claires : un nombre considérable de mesures législatives se trouvent désormais en état de survie artificielle. L'opinion dissidente du juge White en fournit une liste, reprise du *Mémoire* qu'a déposé le Sénat des Etats-Unis, en sa qualité d'*Amicus Curiae*, devant la Cour Suprême. Encore cette liste ne présente-t-elle pas un caractère exhaustif : ne s'y trouvent incluses ni les lois qui confèrent un veto législatif aux commissions parlementaires, ni les lois qui exigent que le veto législatif résulte du vote d'une résolution conjointe par les deux

(33) Une expression classique s'en trouve dans le célèbre arrêt de la Cour Suprême *in Ashwander c/ Tennessee Valley Authority*, 297 us 288 (1936).

Assemblées. Malgré tout, le nombre auquel on parvient est de 56 lois. Parmi celles-ci, figurent des textes de portée essentielle, dans le domaine des affaires internationales comme dans le domaine des affaires internes. Qu'on en juge plutôt : en matière extérieure, se trouvent affectés le Trade Expansion Act de 1962 (34) ; les War Powers Resolutions de 1973 (35) ; le Trade Act de 1974 (36) ; l'International Security Assistance Act and Arms Control Act de 1976 (37) ; le National Emergencies Act de 1976 (38) ; le Nuclear non-Proliferation Act de 1978 (39) ; en matière intérieure, se trouvent affectés le Congressional Budget and Impoundment Control Act de 1974 (40) ; L'Energy Conservation and Production Act de 1976 (41) ; l'Airline Deregulation Act de 1978 (42) ; l'Energy Security Act de 1979 (43). Ce sont là des aspects fondamentaux de la politique américaine dans les années récentes qui se trouvent mis en cause par une seule et unique décision de la Cour Suprême.

On est donc conduit, devant l'ampleur de ce bouleversement législatif, à se demander si la circonstance que ces mesures contiennent une disposition particulière qui institue un veto législatif suffit, en règle générale, à emporter l'inconstitutionnalité de l'ensemble du texte considéré. Bien évidemment, la Cour Suprême, fidèle à sa retenue traditionnelle, se garde bien de trancher la question en termes absolus. Mais la Cour Suprême n'ignore pas les incidences considé-

(34) *Public Law*, n° 87-794. Un droit recommandé par la commission des douanes peut être imposé par voie de résolution concurrente.

(35) *Public Law*, n° 93-148. En l'absence d'une déclaration de guerre, le Président peut être obligé, par voie de résolution concurrente, de retirer les forces armées fédérales de tout théâtre d'opérations.

(36) *Public Law*, n° 93-618. Les mesures présidentielles accordant certains avantages commerciaux à des pays déterminés peuvent faire l'objet d'une impropriation congressionnelle par voie de résolution concurrente.

(37) *Public Law*, n° 94-161. L'offre présidentielle de vendre certains équipements militaires peut faire l'objet d'un veto législatif par voie de résolution concurrente.

(38) *Public Law*, n° 94-412. L'état d'urgence nationale, déclaré par le Président, peut être terminé par résolution congressionnelle.

(39) *Public Law*, n° 95-242. Certaines opérations relatives au commerce des matières nucléaires peuvent faire l'objet d'un veto législatif par voie de résolution concurrente.

(40) *Public Law*, n° 93-344. L'intention de différer l'exécution d'une mesure budgétaire qu'exprimerait le Président peut se heurter au veto législatif, par voie de résolution concurrente.

(41) *Public Law*, n° 94-385. Les sanctions en matière d'économies d'énergie doivent être approuvées par résolution concurrente.

(42) *Public Law*, n° 95-504. Les programmes de protection des employés des Compagnies aériennes peuvent faire l'objet du veto législatif.

(43) *Public Law*, n° 96-294. Un grand nombre de dispositions de la loi prévoient intervention du veto législatif.

rables de la décision particulière sur un certain nombre de mesures législatives : aussi dans un louable souci de sécurité juridique, n'hésite-t-elle pas à glisser dans son opinion les indices utiles qui permettraient de régler les autres cas. Sa position peut se résumer en deux propositions. En premier lieu, l'intention du législateur de prévoir et d'opérer la dissociation d'une disposition inconstitutionnelle crée une véritable présomption, à laquelle le pouvoir judiciaire se doit de déférer. Et cette intention du législateur, il convient de la rechercher tant dans le corps de la loi, que dans l'analyse des travaux préparatoires. En second lieu, il appartient au juge, dans le silence des textes, de suppléer l'intention du législateur. Et le juge dispose, pour ce faire, d'un critère simple : il doit se demander si le prononcé de l'inconstitutionnalité de telle disposition particulière affecte la pleine effectivité de la loi considérée. Dans l'affirmative, cette loi, dans son ensemble, se trouve contaminée par l'invalidation de la disposition particulière ; dans la négative, le surplus de ses dispositions conserve sa force juridique.

Les conséquences politiques sont moins claires. Il est manifeste que l'arrêt de la Cour Suprême aboutira à une nouvelle distribution des rôles constitutionnels entre Congrès et Président. Car le problème des délégations législatives met en balance des considérations de légalité et des considérations d'opportunité. Comment réaliser un équilibre convenable entre les exigences de la démocratie représentative, qui requièrent une libre expression de la volonté générale par l'entremise des mandataires du peuple souverain, au cours de débats publics et réfléchis, d'une part, et la satisfaction des besoins collectifs, qui impose des formes nouvelles de l'action fédérale, de caractère multiple et technique, dans le secret des cabinets ministériels, d'autre part ? Pour le juge White, auteur d'une opinion dissidente d'une force inégalée, le veto législatif réalisait cette synthèse (44). Mais en définitive, la Cour Suprême va plus loin encore : la réintégration de la fonction législative dans l'organe législatif ne peut être partielle, mais doit être totale. Qu'en sera-t-il, dès lors,

(44) « Le veto législatif est une innovation politique importante, voire indispensable, qui permet tant au Président qu'au Congrès de résoudre leurs divergences constitutionnelles et politiques, permet le contrôle des actes des commissions administratives et préserve le pouvoir législatif du Congrès ». *Ibid.* : « L'histoire du veto législatif démontre qu'il ne s'agit pas d'une arme utilisée par le Congrès pour s'étendre au détriment des deux autres pouvoirs — ce que redoutaient Madison et Hamilton. Bien plutôt, le Veto a constitué un moyen de défense, un moyen de réserver l'ultime pouvoir dont le Congrès a besoin s'il veut remplir sa fonction législative comme le prévoit l'art. I. »

des nécessités quotidiennes de l'action administrative ? C'est ici qu'apparaît l'habileté consommée de la décision rendue par *Chief Justice Warren Burger*, sorte d'auberge espagnole où la droite comme la gauche de l'échiquier politique de Washington ont cru pouvoir déceler des motifs de satisfaction. La droite, parce qu'elle n'avait jamais accepté l'incessante intervention des pouvoirs fédéraux dans les mécaniques économiques : pour elle, l'arrêt Chadha mettra un frein à la boulimie réglementaire qui a marqué les années récentes. La gauche, parce qu'elle ne s'était jamais habituée à la pratique constitutionnelle des délégations législatives : pour elle, l'arrêt Chadha doit rendre ces délégations à la fois moins nombreuses et plus précises.

La décision de la Cour Suprême ne manquera pas, enfin, d'exercer une durable influence sur les activités des *pressure groups*. Ceux-ci, dans les années récentes, avaient pris pour cibles privilégiées non plus les mesures législatives, mais les règlements administratifs. Telle ou telle décision spécifique, affectant de manière directe les intérêts de tel ou tel *pressure group*, était en effet beaucoup plus aisée à combattre qu'une délégation législative, votée par les représentants du peuple souverain et, de surcroît, imprécise tant dans ses contours que dans sa substance. Ces pratiques montrent que le veto législatif n'allait pas nécessairement dans le sens de l'intérêt général. Dès lors, on serait tenté de ne lui décerner ni fleurs ni couronnes, et de se cantonner dans une prudente expectative : car seul l'avenir dira si l'arrêt Chadha suscitera un sursaut du Congrès fédéral, ou sonnera purement et simplement le glas des formes brouillonnes d'intervention économique qui ont jalonné les dernières décennies.

HUBERT KEMPF

Les procédures budgétaires fédérales

Les questions budgétaires sont toujours et partout des questions éminemment politiques puisqu'elles mettent en jeu l'impact effectif des actes de l'Etat dans la vie de la collectivité, donc des citoyens eux-mêmes. Mais elles sont, aux Etats-Unis, compliquées par la nature même du système politique américain.

L'élaboration du budget n'est pas seulement l'occasion de révéler les désaccords des uns et des autres sur le rôle et la place de l'Etat, c'est aussi et peut-être surtout l'occasion pour chacun des centres de décision politique de chercher à améliorer sa position dans le jeu politique : il n'est pas possible de comprendre la façon dont se décide le budget fédéral aux Etats-Unis en faisant abstraction du cadre institutionnel et des relations qui lient les différents protagonistes de la vie publique.

Pour comprendre les procédures budgétaires fédérales, il faut en effet savoir que le Congrès n'est pas un parlement, un lieu où l'on « parle », mais se veut lieu de décision à part entière. Les procédures européennes en matière de budget suivent toutes le même schéma d'ensemble : l'exécutif élabore à l'aide de l'administration un budget que le Parlement doit accepter par son vote, après en avoir discuté, ou rejeter, ouvrant ainsi une période de « crise politique ». La situation aux Etats-Unis est différente : si le Président est chargé de contrôler le travail de l'administration, c'est au Congrès (y compris dans ses commissions spécialisées) de prendre les décisions financières de recettes et de dépenses nécessaires au bon fonctionnement de l'appareil de l'Etat. Le principe de séparation des pouvoirs avait été conçu par les « Pères fondateurs » pour que ces différents pouvoirs se

contrôlent mutuellement et qu'aucun n'acquiert une prééminence de fait dommageable à la démocratie parce que porteuse des germes de la dictature. Cela impliquait que ce « pouvoir de la Bourse » fût compris par le Congrès dans son acception la plus large : le Congrès a toujours considéré que c'était son rôle constitutionnel d'élaborer le budget et non d'entériner ou de refuser les propositions de l'exécutif, c'est-à-dire du Président. Cela est si vrai que durant le XIX^e siècle le Président n'intervenait simplement pas dans l'élaboration des lois de finance. Ce n'est que depuis 1921 (Budget and Accounting Act) que le Président a la charge de proposer un budget au Congrès, c'est-à-dire un ensemble cohérent de recettes et de dépenses.

C'est au Congrès d'élaborer le budget qu'il vote, laissant au Président le soin de surveiller la mise en place concrète des mesures qu'il a arrêtées. Il faut entendre le terme « élaboration » au sens fort : le Congrès détermine les différents programmes permettant d'atteindre certains buts qu'il considère comme prioritaires, précise les moyens matériels nécessaires d'après lui et selon les informations dont il dispose et que devront respecter les responsables de ces programmes, et enfin, alloue les sommes nécessaires à l'accomplissement de ces programmes. Il y a donc plus qu'une « audition » des programmes proposés par le Président : ceux-ci sont construits (ou « déconstruits ») par les parlementaires en relation avec les administrations concernées.

Cela est compréhensible : la Constitution est ainsi faite que toute délégation de pouvoir de quiconque en détient est en fait une perte de pouvoir. Un acteur de la vie politique doit exercer son pouvoir dans sa plénitude, faute de quoi un autre acteur s'en empare et renforce sa position au détriment du premier. Il n'est donc pas question pour le Congrès de négliger ses prérogatives et de laisser à l'exécutif le soin de concevoir dans le détail les programmes et les mesures administratives pour se contenter d'un débat général sur le budget d'ensemble avant de le voter. Dans le rapport de force instable et fluctuant qui lie constitutionnellement les pouvoirs aux Etats-Unis, le budget est le moyen pour le Congrès de spécifier par avance les objectifs et les moyens de l'administration et de contrôler *a posteriori* ses décisions : en dernière analyse, il a barre sur le Président et limite sa capacité d'action.

Mais ce principe de pouvoirs autonomes en lutte n'est pas limité aux relations entre le Congrès et l'exécutif : il se retrouve au sein même de l'administration et au sein du Congrès. L'erreur serait grande de considérer ces deux ensembles comme des blocs monolithiques. D'un côté, l'administration aux Etats-Unis a peu de choses à voir avec son équivalent européen : pas de statut spécifique

et uniforme pour son personnel, pas de règles et de procédures valables pour toute institution « publique ». L'administration aux Etats-Unis, c'est un agrégat d'agences, de départements, de bureaux aux statuts divers et tout à fait indépendants les uns par rapport aux autres, administrés par des responsables qui ne sont pas issus d'un corps de professionnels de l'administration publique. De même, le Congrès est une institution pluraliste, formée de deux assemblées, elles-mêmes divisées en commissions où se répartissent les parlementaires en fonction de leurs intérêts propres, c'est-à-dire le plus souvent en fonction de leur intérêt électoral bien compris.

Rien ne peut faire *a priori* que les intérêts des uns et des autres convergent inmanquablement : là encore, ce qu'obtiendra telle agence gouvernementale, telle commission parlementaire sera obtenu au détriment de telle autre agence, de telle autre commission. Le système politique américain est caractérisé par une multitude de centres sinon de pouvoir, du moins d'influence, à tous les niveaux, autonomes et aux intérêts contradictoires. Leur autonomie et leur divergence d'intérêts les mettent dans une situation d'antagonisme structurel en matière budgétaire, Président contre Congrès, commissions contre commissions, agences contre bureaux, groupes de pression contre groupes de pression, ce qui engendre nécessairement des marchandages, des alliances, des stratégies sophistiquées de la part de tous les participants, échafaudage compliqué et branlant derrière le fameux consensus.

La contrepartie de cette lutte politique incessante entre ces centres d'influence est évidemment un processus d'élaboration du budget d'une lourdeur et d'une complexité qui nuisent au fonctionnement efficace de la machine de l'Etat : depuis 1951, le budget (ou plutôt les lois budgétaires) n'a été voté avant le commencement de l'année budgétaire qu'une fois, en 1977. Une réforme majeure du processus budgétaire a été votée par le Congrès en 1974 mais, comme nous le verrons, a plutôt abouti à compliquer encore le processus, le rendant, à l'expérience, totalement incontrôlable. Nous commencerons par décrire rapidement le processus budgétaire tel qu'il se déroulait avant 1974, avant de présenter les modifications apportées par la loi de 1974.

La procédure budgétaire avant 1974

La première étape du processus depuis 1921 était l'envoi par le Président au Congrès d'un ensemble de documents qui devaient permettre à celui-ci de disposer des informations nécessaires pour

voter les mesures budgétaires qu'il jugeait souhaitables. Il y avait d'abord un compte rendu des budgets passés, dépenses et recettes effectives et donc déficits enregistrés ; une proposition de budget pour l'année budgétaire à venir, compte tenu des recettes et dépenses prévisibles ; une discussion des priorités que le Président accordait aux différents programmes ; enfin, des demandes d'autorisation de dépense, qui découlaient évidemment tant des priorités évoquées que des prévisions budgétaires. Cet envoi a été précédé par de longues discussions entre les différentes unités administratives proposant leurs programmes et le « Bureau of Budget » (BOB, devenu en 1971 l' « Office of Management and Budget »), en fonction des objectifs politiques du Président. L'OMB, qui dépend directement de la Maison-Blanche, est responsable au sein de l'exécutif de la coordination des propositions budgétaires et de la mise au point d'une proposition de budget cohérente.

Formellement, il ne s'agit que d'informer le Congrès qui n'est lié en rien par les propositions du Président, qu'il n'a ni à accepter, ni à refuser. Les deux assemblées, Sénat et Chambre des Représentants, ont toutes deux des responsabilités en matière budgétaire. D'après la Constitution (art. I, section 7) les lois de finance sont d'abord discutées à la Chambre des Représentants. Mais comme le Sénat a le droit d'amender ces propositions et que les lois de finance doivent être adoptées en termes identiques par les deux Chambres, celles-ci ont en fait des pouvoirs équivalents en matière budgétaire. De plus, toutes les commissions des assemblées interviennent d'une façon ou d'une autre dans les questions budgétaires.

Deux commissions, le « Ways and Means Committee » à la Chambre et le « Finance Committee » au Sénat, sont chargées des questions fiscales et élaborent les propositions d'impôts sur lesquelles se prononceront les deux assemblées. Les commissions dites « législatives » (*legislative committees*) spécialisées dans tel ou tel domaine, Défense, Agriculture, etc., chargées de suivre l'activité de l'administration dans le domaine qui les concerne et de proposer aux assemblées les lois relevant de leur compétence, ont également des prérogatives budgétaires : telle loi prévoit expressément certaines dépenses précises ou implique le financement d'une nouvelle institution. Les commissions législatives ont donc la possibilité d'autoriser les dépenses liées à un programme qu'elles souhaitent (*program authorization*) : elles rendent ces dépenses légales si elles ont lieu.

Mais ces commissions n'ont pas la possibilité de rendre ces dépenses effectives : les attributions de crédit (*appropriation*) concernant les différents programmes, c'est-à-dire les sommes dont disposeront

effectivement les administrateurs, sont discutées par les deux commissions d'attributions de crédit (« Appropriations Committees ») des deux assemblées. Ces commissions sont divisées en sous-commissions spécialisées qui couvrent un domaine d'activités précis. Dans la mesure où les représentants sont plus nombreux que les sénateurs et siègent donc dans un nombre beaucoup plus réduit de commissions, ils sont en général plus spécialisés et avertis des questions qu'ils traitent. Si les deux versions d'une loi d'attribution de crédit (*appropriation bill*) ou d'une loi fiscale proposées par les deux commissions diffèrent, une conciliation est nécessaire : une commission de conciliation (*conference committee*) regroupant des parlementaires des deux chambres en nombre égal, doit élaborer des textes de compromis tenant compte des avis et des intérêts de chacun. Ces textes sont alors soumis aux deux assemblées qui doivent voter un texte identique pour que celui-ci ait force de loi. Celui-ci est alors renvoyé au Président pour qu'il l'approuve ou qu'il y mette son veto.

Au cas — très fréquent — où les discussions ne sont pas finies avant le début de l'année budgétaire (*fiscal year*), le Congrès vote une résolution de continuation (*continuing resolution*), mettant à la disposition des administrations les sommes dont elles ont besoin pour continuer à fonctionner pendant une courte période (l'équivalent des douzièmes provisoires de la IV^e République)... le temps que le Congrès ait enfin réussi à voter les « attributions de crédit » en souffrance.

Enfin, le Président a la possibilité d'annuler certaines dépenses prévues par le Congrès lorsque celles-ci s'avèrent sans objet ou inefficaces : c'est la procédure de l'*impoundment* (non-utilisation des crédits votés) pratiquée pour la première fois par Jefferson et utilisée avec régularité mais prudence et avec l'accord du Congrès par les différents Présidents.

Théoriquement, le Congrès avait donc la haute main sur la procédure budgétaire. Pourtant, un tel processus présentait une remarquable lacune : il n'y avait aucune instance coordinatrice. Nous en savons la raison : qui a la capacité de « coordonner » a la capacité d'« ordonner », d'autoriser ou de refuser, donc de placer dans une relation de dépendance les autres instances politiques, ce que le système politique et constitutionnel américain cherche à éviter à tout prix. Cela explique que le Congrès ne votait pas une « loi de finance » mais un ensemble de lois fiscales et budgétaires sans jamais s'exprimer sur un tout cohérent. Cette absence de coordination se manifestait par plusieurs phénomènes. En premier lieu, rien n'était prévu au sein du Congrès pour coordonner recettes fiscales et dépenses

publiques : de fait, les Etats-Unis ont quasiment toujours connu un déficit budgétaire depuis le New Deal. Ensuite, une part croissante du budget américain est devenue « incontrôlable », c'est-à-dire non susceptible d'être ajustée d'année en année. On peut estimer à l'heure actuelle que les trois quarts du budget américain sont « incontrôlables », ces dépenses devant être automatiquement effectuées. Un tel phénomène n'est évidemment pas spécifique aux Etats-Unis, mais il traduit un conflit politique entre les commissions législatives et les commissions d'attribution de crédits : les commissions législatives ont cherché à échapper au contrôle des commissions d'attribution de crédits en concevant des lois entraînant des dépenses automatiques lorsque certaines conditions étaient remplies (cela est vrai en particulier pour les versements et les prestations assurés aux individus) en prévoyant des déductions fiscales (*tax expenditures*). Dernier inconvénient : la nature « éclatée » du processus et le fait que les commissions soient spécialisées et élaborent leurs propositions de loi en relation avec les administrateurs concernés a évidemment tendance à privilégier les dépenses publiques faites dans l'intérêt de certains secteurs géographiques ou de certaines catégories de la population sans que l'intérêt pour la collectivité dans son ensemble de ces dépenses apparaisse clairement : les marchandages entre commissions (« Donnez-moi l'arsenic, je vous cède les nègres ») peuvent difficilement être considérés comme l'expression de la volonté collective. Le Congrès apparaît ainsi fréquemment aux yeux de l'opinion publique comme dépensier et dominé par des préoccupations de clientélisme électoral qui le déconsidèrent.

Mais il y a plus grave — aux yeux du Congrès, tout du moins. Alors que théoriquement le rôle du Président semble mineur dans l'élaboration du budget, il s'est avéré en pratique qu'il a joué depuis 1921 un rôle essentiel, voire primordial. A cela une raison majeure : le Président dispose de l'avantage de la personnalisation du pouvoir qui est indissociable de l'émergence de la « Présidence impériale » : il est de fait que tout au long du xx^e siècle, c'est de la Présidence que sont venues les grandes orientations et inflexions politiques du gouvernement fédéral. Jouant aussi bien des nouvelles responsabilités économiques et sociales reconnues à l'exécutif que des nouveaux enjeux géo-politiques que devait affronter la première puissance du monde, beaucoup plus à même que le Congrès de mettre à profit les ressources des moyens de communication anciens et nouveaux, le Président a généralement réussi par la persuasion, l'intimidation et la pression à faire avaliser par le Congrès les programmes qu'il jugeait prioritaires. Tacitement, il s'interdisait

de remettre en cause le détail des programmes et des mesures budgétaires décidés par le Congrès. C'est Nixon qui rompit ce *modus vivendi*, à l'avantage de la Présidence, en empiétant trop manifestement sur les prérogatives du Congrès, par un usage intempestif et outrancier de l'arme de l'*impoundment*. Le scandale de Watergate et la démission de Nixon empêchèrent que le conflit entre le Président et le Congrès ne dégénérât en crise politique grave, mais le Congrès n'oublia pas la leçon et chercha à regagner par la loi de 1974 la pleine maîtrise du processus budgétaire qu'il avait si imprudemment laissé échapper au profit de l'exécutif (« Congressional Budget and Impoundment Control Act ») que Nixon, affaibli par le Watergate, signa en juillet 1974, un mois avant sa démission.

La procédure budgétaire depuis 1974

L'un des objectifs des législateurs était d'établir une coordination entre les différentes commissions du Congrès de façon que les deux Chambres disposent d'une vision d'ensemble sur le budget, capable le cas échéant de faire pièce aux propositions de l'exécutif. Pour cela, il était créé dans chacune des deux assemblées une commission du budget (« Budget Committee »). De plus, il était créé un service au sein de l'administration du Congrès chargé des questions budgétaires : le « Congressional Budget Office » (CBO). Son rôle était d'évaluer les conséquences budgétaires des propositions présidentielles ainsi que des propositions de loi des parlementaires eux-mêmes ; en d'autres termes, il doit améliorer l'information en matière budgétaire des parlementaires, mais aussi évaluer les conséquences budgétaires de différents scénarii de politique économique.

Le début de l'année budgétaire était repoussé du 1^{er} juillet au 1^{er} octobre. Le Président devait présenter un premier budget en novembre précédant le début de l'année budgétaire considérée (le « Current Services Budget » établi sur la base d'une reconduction des politiques passées) puis un deuxième — le seul vraiment important — en janvier (le « Budget of the US Government ») établi en tenant compte des priorités et des mesures envisagées par le Président. Sur la base de ces documents ainsi que des informations fournies par le CBO, les deux commissions mettent au point avant le 15 avril une première « résolution budgétaire » (*budget resolution*) qui fixe les recettes et les dépenses globales considérées comme raisonnables, donc le niveau du déficit, ainsi qu'une décomposition fonctionnelle des dépenses en seize catégories ne recoupant pas les frontières des différentes sous-commissions d'attribution de crédit. Ces chiffres

n'ont pas de caractère contraignant mais sont considérés comme des objectifs que les différentes commissions doivent chercher à respecter (une sorte d' « ardente obligation »). Toutes les propositions d'autorisation de dépenses par les commissions législatives doivent être faites avant que la première résolution ne soit adoptée par le Congrès, c'est-à-dire avant le 15 mai. S'ouvre alors la deuxième phase où, en parallèle, les différentes sous-commissions d'attributions de crédits et commissions législatives adoptent leurs propres propositions en tenant compte en principe de la première résolution budgétaire. Les deux commissions élaborent ensuite une deuxième résolution avant le 15 septembre en fonction des lois proposées mais cette deuxième résolution, une fois votée, est, elle, exécutoire et les parlementaires sont tenus de respecter les chiffres « butoirs » qu'elle contient : il leur reste dix jours pour modifier leurs propositions de loi en conséquence dans un processus de « conciliation » qui doit s'achever le 25 septembre. L'année fiscale peut alors commencer cinq jours plus tard, le 1^{er} octobre. Pour adoucir la sévérité de ce processus qui semble, sur le papier, extrêmement contraignant, le Congrès, puissance légiférante, a toujours la possibilité, en cours d'année fiscale, d'émettre une nouvelle résolution « si besoin s'en fait sentir » : possibilité bienvenue.

Dernier volet de la loi : le contrôle par le Congrès des annulations de dépenses demandées par l'exécutif. Doivent être distinguées les annulations de programme (*rescission*) que les deux assemblées doivent explicitement accepter dans un délai de quarante-cinq jours et les reports de programme (*deferrals*) qui prennent effet automatiquement sauf si l'une ou l'autre assemblée vote une résolution désapprouvant la mesure. En pratique, depuis 1974, le Congrès s'est avéré peu coopératif et n'a accepté que très peu de propositions de l'exécutif : le mauvais souvenir des années Nixon ne s'est pas encore dissipé.

C'est à vrai dire le seul point sur lequel la loi de 1974 a atteint son objectif. En ce qui concerne les nouvelles procédures budgétaires du Congrès, elles n'ont fonctionné correctement qu'une fois en 1977. Plus grave, elles n'ont pas empêché l'exécutif de jouer un rôle prépondérant dans les questions budgétaires et fiscales : on l'a vu avec la « campagne » (au sens militaire du terme) du Président Reagan au cours de l'année 1981 qui, avec l'appui, il est vrai de parlementaires influents, a complètement bouleversé l'échéancier et les procédures normales et a réussi à faire passer l'essentiel de ses propositions. Remarquons toutefois que son succès a été de courte durée et n'a pu se renouveler : ses nouvelles propositions de septembre

ont été rejetées. Le Congrès collectivement a senti le danger qu'il y avait à accéder systématiquement aux demandes de l'exécutif. Ce souci l'a même poussé, lui traditionnellement dépensier et peu conscient des problèmes liés au déficit public, à pousser les hauts cris devant les déficits accumulés par l'administration Reagan — qu'il autorise pourtant — et à réclamer des augmentations importantes — sans parvenir à les imposer.

Le jeu entre l'exécutif et le Congrès autour des questions budgétaires est donc devenu nettement plus antagoniste qu'il n'était avant les années 70. La loi de 1974 qui cherchait à redonner au Congrès la haute main sur ces questions a de ce point de vue échoué. On ne peut s'en étonner : alourdissant le processus sans en modifier les principes essentiels, elle ne prévoyait aucun dispositif réellement coordinateur et coercitif, avalisant ainsi le principe d'un contrôle réciproque de pouvoirs autonomes et concurrents qui est à la base du système politique américain. Pouvait-il en être autrement sans remettre en cause ce système ? En tout état de cause, les conditions d'élaboration du budget aux Etats-Unis restent aussi peu satisfaisantes qu'auparavant.

*La préparation du budget d'après la loi 1974
Budget 1984 (1^{er} octobre 1983 - 30 septembre 1984)*

- Mars 1982 : Début de la préparation du budget par les administrations.
- 10 novembre 1982 : Présentation au Congrès par le Président du *Current Services Budget*.
- Mi-janvier 1983 : Présentation au Congrès par le Président du *Budget of the US Government*.
- 15 avril 1983 : Présentation par les commissions du budget de la première résolution budgétaire.
- Jusqu'au 15 mai 1983 : Présentation par les commissions législatives des propositions d'autorisation de crédits.
- 15 mai 1983 : Vote de la première résolution budgétaire.
- Début septembre 1983 : Toutes les propositions d'autorisation de crédits (modifiées) et toutes les propositions de lois de finance doivent être achevées.
- 15 septembre 1983 : Vote de la deuxième résolution budgétaire.
- Jusqu'au 25 septembre 1983 : Révision des lois proposées en fonction de cette résolution exécutoire.
- 1^{er} octobre 1983 : Début de l'année budgétaire.

Notice bibliographique

Sur les procédures budgétaires, on consultera :

- D. S. Ippolito, *The Budget and National Politics*, San Francisco, W. H. Freeman & Co., 1978.
 D. S. Ippolito, *Congressional Spending*, Ithaca, Cornell University Press, 1981.

Sur le comportement des acteurs dans le processus d'élaboration du budget :

- A. Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, 3^e éd., Boston, Little Brown & Co., 1979.

Sur la controverse portant sur la façon dont sont prises les décisions de dépenses fédérales :

- O. A. Davis, M. A. H. Dempster, A. Wildavsky, A Theory of the budgetary process, *American Political Science Review*, 60, 1966, p. 529-547.
 P. B. Natchez, I. C. Bupp, Policy and Priority in the Budgetary Process, *American Political Science Review*, 67, 1973, p. 951-963.
 J. R. Gist, « Stability » and « Competition » in Budgetary Theory, *American Political Science Review*, 76, 1982, p. 859-872.

Hubert KEMPF. — The federal budget process.

In the United States the budget process has always been a sore point about which the different actors of the political system are quarelling: the decisions on budgetary and fiscal matters give everyone the opportunity to reassert his position or to strengthen his autonomy. The decision making on budget is therefore extremely difficult at the federal level and the 1974 reform that attempted to ease and coordinate the process is in fact in retrospect a failure.

RÉSUMÉ. — *Les procédures budgétaires sont depuis toujours aux Etats-Unis un domaine sensible où s'affrontent les différents protagonistes du système politique : les décisions budgétaires sont pour chacun l'occasion d'affirmer sa prééminence ou son autonomie. La prise de décision en matière budgétaire est donc particulièrement malaisée au niveau fédéral et la réforme de 1974 qui cherchait à simplifier et à coordonner les procédures s'avère un échec.*

DENIS LACORNE

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

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

Max Weber (1).

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

Feu le sénateur Everett Dirksen (2).

« Cher ami,

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

« Bien à vous, avec mes sentiments pacifiques.

Alan Cranston. »

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

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

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

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

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

Le financement public des élections présidentielles

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'intention du réformateur

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les conséquences de la réforme électorale de 1974

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(11) *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

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

Les Républicains donnaient l'exemple en adoptant dès les

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Pas de liberté de parole sans liberté de dépenser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

YVES MÉNY

L'affaiblissement des partis

Le déclin des partis aux Etats-Unis est l'un des thèmes récurrents de la science politique américaine, de la sociologie électorale, et plus généralement des mass media depuis une quinzaine d'années. L'intérêt pour ce recul de l'influence partisane est d'autant plus fort que les quinze années de « décadence » de l'après 68 succédaient à une période où les partis avaient bénéficié d'un soutien populaire croissant depuis la seconde guerre mondiale. Enfin le consensus général sur l'ampleur du phénomène se trouve renforcé par la diversité des angles d'observation : déclin de la participation électorale (1), déclin de l'identification partisane (2), déclin du contrôle exercé par les partis sur le processus de sélection des candidats et sur les campagnes électorales présidentielles (3).

1. Les indicateurs du déclin

La concordance des jugements ne doit pas cependant faire oublier que les divers paramètres utilisés ne sont pas tous d'égale portée. La participation électorale peut constituer sans doute un indicateur de la plus ou moins grande capacité des partis à mobiliser l'électorat, mais elle ne saurait, à elle seule, justifier le constat

(1) V. Lance Tarrance, *Suffrage and Voter Turn-Out in the United States : The Vanishing Voter*, in Jeff Fishel (ed.), *Parties and Elections in an Anti-Party Age*, Indiana University Press, Bloomington, 1978, p. 77 et s.

(2) N. H. Nye, S. Verba, J. R. Petrocik, *The Changing American Voter*, Harvard University Press, Cambridge Mass., 1976, chap. 4.

(3) A. Ranney, *The Political Parties : Reform and Decline*, in A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, AEI, 1978, p. 213 et s.

pessimiste que nous avons évoqué. Certes la participation aux présidentielles a chuté de 63 % en 1960 à 53 % en 1980, mais en 1948 à peine un électeur sur deux prit la peine de voter. De même la participation aux élections pour le renouvellement du Congrès atteint 45 % en 1962 et 1966 pour tomber à 35 % en 1978, mais de la seconde guerre mondiale jusqu'à la fin des années 50, le taux de participation fut toujours très faible (4). Que ce processus d'anomie politique (5) (encore plus marqué au niveau local) soit préoccupant pour le fonctionnement d'un système fondé sur l'expression politique des citoyens n'est pas contestable. Qu'on en déduise la décadence des partis c'est aller trop vite en besogne.

Un second facteur d'affaiblissement, plus lourd de conséquences pour les partis, est constitué par la fluidité croissante de l'électorat américain. Grâce aux enquêtes du *Survey Research Center* et du *Center for Political Studies* de l'Université de Michigan il est possible de suivre l'évolution de l'attitude des électeurs américains à l'égard des partis et de mesurer leur « identification partisane ». Les enquêtes montrent que si l'identification partisane n'a cessé de croître au sein de la population noire jusqu'au cours des années 70 (en fait depuis que le Voting Rights Act de 1965 a permis aux Noirs de s'inscrire et de voter) c'est le phénomène contraire qui se produit dans l'électorat blanc. 36 % des électeurs s'identifiaient fortement avec un parti en 1964 ; ils n'étaient plus que 27 % en 1966 et 23 % en 1980 (6). Certains ont attribué ce changement d'attitude aux nouveaux électeurs et en particulier aux jeunes (7). En fait, avec le recul du temps ces conclusions apparaissent excessives puisque les « nouveaux électeurs noirs » ont une plus forte identification partisane et que l'électorat jeune des années 60 ne peut plus être considéré comme tel en 1984 ! Des études ultérieures ont montré qu'en réalité, l'impact de l'entrée des nouveaux électeurs dans le corps électoral avait été marginal (8). Sans doute faut-il relier ce phénomène, pour mieux l'interpréter, à ce que Paul Abramson et John Adrich qualifient de *declining beliefs about Government responsiveness* (9), c'est-à-dire

(4) M. F. Toinet, W. R. Schonfeld, Les abstentionnistes ont-ils toujours tort ?, *RFSP*, août 1975, p. 663 et s.

(5) J. Dennis, Support for the Party System by the Mass Public, *American Political Science Review*, 60, 1966, p. 600-615.

(6) J. Dennis, Trends in Public Support for the American Party System, in J. Fishel (ed.), *op. cit.*, p. 3-22.

(7) Nye, Verba et Petrocik, *op. cit.*, p. 64 et s.

(8) M. P. Wattenberg, The Decline of Political Partisanship in the United States, *American Political Science Review*, 1981, p. 941 et s.

(9) P. R. Abramson et J. H. Aldrich, The Decline of Electoral Participation in American, *American Political Science Review*, 1982, p. 502 et s.

le manque de confiance dans la capacité des administrations républicaine ou démocrate à répondre aux attentes des citoyens. Autrement dit, l'électeur serait de plus en plus convaincu que son bulletin de vote n'a guère d'importance, que « les politiciens sont tous les mêmes », bref, pour utiliser une formule qui eut son heure de succès en France, que démocrate ou républicain, c'est « bonnet blanc ou blanc bonnet ». La dissolution du sentiment d'allégeance à l'égard d'un parti (que ce soit pour des raisons idéologiques ou des désillusions de clientèles) se traduit par l'augmentation du nombre d'électeurs qui se déclarent indépendants (de 23 % en 1960 à 36 % en 1976) mais surtout par le développement de la pratique du *splitting ticket*. L'électeur qui, le jour des élections, doit voter parfois pour dix ou vingt postes (de la présidence à celui de juge local) se prononce de moins en moins pour un parti « en bloc » et tend de plus en plus à « panacher » ses choix en votant pour les candidats plutôt que pour un parti : en 1960, 65 % des électeurs votaient globalement démocrate ou républicain ; en 1980 à peine plus de 30 % se montrent totalement fidèles au parti de leur choix (10).

On ne doit pas non plus perdre de vue, en portant un jugement sur la situation des partis d'outre-Atlantique, qu'ils ont toujours constitué des organisations composites dont le rôle, la structure, les modes d'action varient en fonction des contraintes du système politique global et des sous-systèmes locaux. C'est cette situation qui a toujours entraîné des doutes sur la qualification du système partisan aux Etats-Unis : est-il bi-partisan ou n'est-il qu'un conglomerat de 100 partis d'Etat juxtaposés que seule l'élection présidentielle cimente pour quelques mois tous les quatre ans ? Pour sa part Key, auteur du « classique » sur les partis dans les années 50-60 estimait que « D'une certaine façon il n'existe pas d'organisation partisane nationale... Disons plutôt que chaque parti est constitué par une coalition d'organisations étatiques et locales » (11). Plus récemment, l'affaiblissement des structures nationales du Parti républicain, mais surtout du Parti démocrate ont pu faire penser à certains que l'on se trouvait face à un *no-party system*. Mais ici encore, l'inférence est trop rapide. Même à supposer que les organisations nationales des partis aient perdu la quasi-totalité de leurs prérogatives — ce qui n'est pas le cas — il serait excessif d'en conclure

(10) A. H. Miller et M. P. Wattenberg, *Measuring Party Identification : Independent or No Partisan Preference ?*, *American Journal of Political Science*, n° 1, 1983, p. 107 et s.

(11) O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, Thomas Crowel & Co., 1964, p. 163.

à leur absence de la scène politique et prématuré de prédire leur disparition. Car en longue période, le fait saillant n'est pas la force des partis américains mais la faiblesse de leur appareil permanent, le flou des programmes, le petit nombre de militants, l'indiscipline (12) des élus à tous les échelons centraux ou locaux de la Fédération.

Le problème est donc moins de discuter de la faiblesse des partis — indéniable — que d'apprécier l'ampleur du déclin constaté depuis une quinzaine d'années. S'agit-il de la phase dépressive du cycle ou d'une « tendance lourde » confirmée d'élection en élection ? Des facteurs récents ont accentué l'affaiblissement des partis nationaux, pour montrer ensuite qu'un renversement de tendance n'est pas totalement à exclure.

Le déclin des partis américains sembla particulièrement évident en 1976 lorsqu'il apparut qu'un obscur politicien de Géorgie était désigné comme candidat démocrate et qu'un ex-gouverneur de Californie et vétéran d'Hollywood était à deux doigts de battre, au sein de son parti, le *président républicain sortant*, Gérald Ford. Le fait que deux outsiders aient pu en l'espace de quelques mois éliminer ou menacer tous les candidats les plus en vue des appareils ou du Congrès manifestait clairement que le Parti démocrate comme le Parti républicain n'étaient plus à même de contrôler le processus de sélection de leurs propres candidats. Or, il est notoire que le moment essentiel de la vie des partis américains est constitué par le choix du candidat à la présidence et la campagne présidentielle. Si cette phase leur échappe, qu'en reste-t-il en effet ?

Cette situation résulte d'un phénomène de réaction à une situation jugée de plus en plus intolérable par l'opinion publique américaine : un candidat, vainqueur de nombreuses primaires, de plus en plus plébiscité par l'opinion publique, se trouvait éliminé lors de la Convention nationale de son parti, par le jeu du mode de désignation des délégués et les tractations entre « bosses » (par exemple, McCarthy en 1968). Dans le climat de la fin des années 60 marquées par les multiples revendications de groupes spécifiques (noirs, femmes, handicapés, etc.) et le combat contre la guerre du Vietnam, les partis et en particulier le Parti démocrate ne furent pas épargnés par la vague de contestation et de critique radicale.

En 1968 la commission démocrate pour les structures du Parti et la sélection des délégués (connue sous le nom de Commission McGovern, puis Fraser) fut chargée de proposer de nouvelles règles

(12) Par exemple, le Parti démocrate a été incapable d'empêcher certains de ses membres de la Chambre des Représentants de voter le budget de l'administration Reagan, *Washington Post*, 24 mars 1982.

pour la sélection des délégués aux conventions nationales. Les dix-huit propositions de la Commission furent acceptées et rendues obligatoires pour 1972, puis légèrement modifiées ultérieurement par deux autres commissions entre 1972-1974 et 1975-1978. Une dernière modification que nous évoquerons ultérieurement a eu lieu en 1982. Parallèlement le Parti républicain adoptait en 1972 de nouvelles règles proches de celles adoptées par le Parti démocrate afin de rendre le choix des délégués plus « ouvert », plus démocratique et plus conforme à la structure de la population.

Les réformes introduites ont eu des effets assez contrastés sur les partis et en particulier sur le Parti démocrate qui a été le plus radical dans le changement. Elles ont incontestablement augmenté la participation populaire dans la sélection des candidats, au détriment des bosses et des machines. Elles ont renforcé par ailleurs le pouvoir décisionnel du Parti mais affaibli sa capacité de contrôle du processus de nomination des candidats.

L'attitude a-partisane voire antipartisane d'une partie de l'opinion publique américaine n'est pas nouvelle. Le courant populiste du début du siècle (*government by the people*), l'institution de multiples procédures de démocratie directe (13) dans la plupart des Etats (référendums, initiatives populaires, *recalls*) témoignent de la méfiance à l'égard de la démocratie représentative et de son vecteur privilégié, les partis. Il n'est donc pas surprenant que les autorités des Etats aient, à la lumière des nouvelles dispositions adoptées par les Partis démocrate et républicain, opté pour des solutions qui permettaient un choix direct des délégués par les électeurs. Désormais les trois cinquièmes des Etats choisissent leurs délégués aux Conventions républicaines et démocrates par le biais de primaires alors qu'ils n'étaient que 17 à utiliser ce système en 1968 (14). Austin Ranney (15) estime que le nombre de participants aux primaires est passé de 11 millions à 30 millions en 1976, mais il est à noter que si globalement la progression est considérable, le taux de participation n'a pas augmenté et a même tendance à baisser.

La transformation des règles du jeu et les injonctions données aux organisations locales en matière de représentativité ont considérable-

(13) Y. Mény, Initiative populaire, Référendum et *recall* dans les Etats américains, *Pouvoirs*, n° 7, 1978, p. 107 ; et Débat national et protestations périphériques : les référendums scolaires aux Etats-Unis, *RFSP*, n° 4, 1980, p. 799 et s.

(14) Mais ce n'est pas un phénomène réellement neuf, car les primaires étaient nombreuses avant la guerre et avaient décliné au cours des années 45-60. V. M. F. Toinet, La désignation des candidats présidentiels aux Etats-Unis, *Pouvoirs*, n° 14, 1980, p. 41-60.

(15) A. Ranney, *op. cit.*, p. 218.

ment affecté la composition des délégués aux conventions. Ceux que Jeane Kirkpatrick a qualifiés de *new presidential elite* (16) vont remplacer brutalement, à partir de 1972, les délégués traditionnels (de sexe masculin à 85 %, appartenant à la *middle-class* et de race blanche pour la quasi-totalité).

En 1972, le Parti républicain recommanda de rechercher une meilleure représentativité et le Parti démocrate institua même des quotas qui furent remplacés dès 1976 par des normes plus souples baptisées *affirmative action plan*. Le résultat fut qu'en 1972 (et à un moindre degré en 1976 et 1980) la proportion de femmes, de jeunes, de Noirs, de représentants du troisième âge au sein des conventions démocrates fut presque identique à celle que ces groupes occupaient dans la population globale (17). Or, dans la plupart des cas le Parti n'avait aucun moyen de contrôle (financier, bureaucratique ou idéologique) sur ces nouveaux militants de la politique. Bien plus, les cadres ou les élus du Parti ne pouvaient plus bénéficier *ex officio* d'un siège à la Convention (18). S'ils souhaitaient participer à la Convention, ils devaient, comme n'importe quel autre citoyen, se porter candidat aux *caucus* d'Etat ou aux primaires. Du même coup, en 1972, 1976, 1980, les professionnels de la politique sans être totalement absents se sont trouvés en minorité et incapables de contrôler le processus de sélection. En 1968, 68 % des sénateurs, 39 % des représentants et 83 % des gouverneurs du Parti démocrate participaient comme délégués à la convention nationale. En 1976 ils n'étaient plus respectivement que 18 %, 15 % et 47 %. On comprend mieux dans ces conditions le phénomène Carter, pur produit des *grass-roots* et de l'hostilité latente au système politicien.

2. Le Parti, moteur d'un véhicule sans direction

La faiblesse des partis américains et en particulier du Parti démocrate depuis quinze ans tient au manque de militants et à l'influence qu'y jouent les sympathisants ou simplement les électeurs. Les partis sont donc extrêmement sensibles à tous les « coups de sang » de l'opinion et paradoxalement les pouvoirs résiduels qui leur restent sont parfois utilisés à l'encontre de leurs intérêts en tant qu'*organisations*.

Le mode de mise en œuvre des nouvelles règles du Parti démocratique

(16) J. Kirkpatrick, *The new presidential elite*, New York, Russell Sage Foundation, 1976.

(17) B. Cavala, *Changing the Rules Changes the Game*, *American Political Science Review*, vol. 68, 1974, p. 27-44.

(18) Le nouveau règlement démocrate prévoyait en son point 13, « No person shall serve as an automatic or *ex officio* voting delegate at any level of the delegate selection process by virtue of holding a public or party office. »

crate à partir de 1972 est très illustratif à cet égard de l'utilisation des pouvoirs d'un parti pour saper ses propres assises. Comme on vient de le rappeler, le Parti démocrate mit en place de nouvelles règles de sélection qui ont conduit à son affaiblissement. Or, ce résultat a été obtenu grâce à une forte impulsion et à une stricte discipline imposée par les structures nationales du Parti. Jusqu'à ces réformes en effet, chaque Etat ou chaque organisation d'Etat du Parti établissait ses propres règles de sélection : primaires fermées (c'est-à-dire réservées aux « adhérents » du Parti), primaires ouvertes, *caucus*, sélection discrétionnaire par le boss local, etc. Les réformes introduites par les deux partis — mais surtout par le Parti démocrate — vont mettre fin à ce système décentralisé en imposant des règles de procédure ou de fond auxquelles les organes d'Etat ne pourront échapper. (Au Parti démocrate par exemple, le « National Committee for the Succeeding National Convention » et le « Judicial Council » veillent à la stricte observance des règles.) Certes, il est encore possible de choisir entre une primaire et un *caucus*, mais chacun de ces modes de sélection doit respecter des normes strictes. Par exemple, le Parti démocrate interdit les primaires ouvertes, le vote par procuration, les listes officielles, la désignation *ex officio*. Les candidats à la présidence doivent approuver la candidature des délégués qui se présentent sous leur bannière et ceux-ci doivent s'engager à respecter leur mandat lors de la convention. Éliminées par conséquent les manipulations, les manœuvres et les trahisons de dernière minute au sein des conventions ! Enfin, les règles nationales prévoient que le système de la représentation proportionnelle se substitue à la règle majoritaire qui permettait à la liste placée en tête de rafler la totalité des postes de délégués de l'Etat.

Bien entendu, ce système de normes nationales strictes ne pouvait s'imposer que si le Parti réussissait à vaincre les résistances des organisations locales. En 1972, le Parti démocrate fut inflexible en la matière et n'hésita pas à invalider 59 délégués de l'Illinois présentés aux électeurs sur une « liste officielle » patronnée par le maire Daley, le puissant boss de l'ultime grande machine démocrate, celle de Chicago. La substitution de la liste battue à celle de Daley par la Commission nationale chargée de vérifier les pouvoirs des délégués donna lieu à deux recours sur lesquels la Cour Suprême eut à se prononcer. Laissant de côté les péripéties judiciaires de ces deux procès, retenons-en la conséquence essentielle : la Cour Suprême, dans son jugement *Cousins v. Wigoda* (19) reconnaît la supériorité

(19) *Cousins v. Wigoda*, 419 US 477 (1975).

des règles internes du Parti sur celles de l'Etat, sauf en cas « d'intérêt supérieur » (*compelling interest*) de l'Etat. La Cour affirme en outre que l'intérêt national tel qu'il apparaît à travers le processus de sélection des candidats pour une fonction politique nationale est supérieure aux intérêts spécifiques des Etats. Cette décision de 1975 attribue à première vue un pouvoir considérable aux partis et à leur organisation nationale. Il peut donc sembler paradoxal de parler de déclin des partis alors que pour la première fois dans l'histoire des Etats-Unis, ils ont la possibilité légale d'imposer leurs vues aux 50 organisations jusque-là fort indisciplinées de la Fédération. Le Parti peut donc être l'instrument d'une politique nationale et à certains égards cette évolution ne fait qu'aller de pair avec les tendances à la centralisation qui se sont développées dans tous les domaines au cours des années 60-70.

Toutefois les Partis démocrate et républicain ont utilisé ces prérogatives de telle manière qu'ils ont perdu le contrôle des opérations. La « nationalisation » des règles était nécessaire pour imposer aux organisations locales récalcitrantes la démocratisation du système et la mise en œuvre de programmes d'*affirmative action*. Mais la « démocratisation » portait en germe l'autodestruction de partis déjà faibles et occupés par des vagues de « squatters » successives. Les électeurs des primaires ne sont plus tant des fidèles ou des sympathisants du Parti que des supporters d'un candidat dont le rôle au sein du Parti peut être marginal. Carter ou Reagan importent plus que le Parti démocrate ou républicain désormais et le drame du Parti démocrate est de ne plus avoir à sa disposition l'homme qui pourrait sérieusement mettre en péril le président sortant.

La personnalisation de la campagne est en outre accentuée par le nouveau mode de financement des présidentielles, qui privilégie les petites contributions et conditionne les subventions fédérales à des conditions que Denis Lacorne expose par ailleurs. Le résultat de ces nouvelles dispositions est de favoriser le développement d'organisations de soutien aux candidats (car ce sont eux et non les partis qui perçoivent l'argent fédéral) qui sont d'autant plus indépendants des partis que ceux-ci évitent d'intervenir pour ne pas tomber sous l'accusation de fraude à la loi. Celle-ci impose en effet un plafond aux dépenses des candidats et un financement complémentaire trop important par les partis serait perçu comme un détournement de l'engagement pris par le candidat. La préférence donnée par la loi aux petites contributions encourage la constitution de *mailing lists* pour solliciter les sympathisants. Ce nouveau mode de réglementation des campagnes implique moins de militantisme local et davantage

d'organisation centrale. Il n'est donc pas surprenant que les organisations républicaines aient été beaucoup plus efficaces dans la collecte des fonds que leurs homologues démocrates tant en 1976 qu'en 1980. Les techniques d'intervention des comités de soutien aux candidats s'apparentent, de ce point de vue, davantage à celles des groupes d'intérêt les plus puissants qu'aux méthodes des campagnes électorales partisans. Enfin, le plafonnement des dépenses encourage les comités de soutien à utiliser massivement l'instrument dont l'impact potentiel est le plus grand, c'est-à-dire la télévision. La personnalisation de la campagne en est encore accrue. Le phénomène n'est pas nouveau, mais son intensité est encore un élément qui va à l'encontre du rôle et du pouvoir des partis.

La combinaison des différents éléments que nous avons présentés montre que l'affaiblissement des partis durant la dernière décennie est indéniable. Il faut toutefois nuancer le propos en rappelant que les Partis américains ont toujours été des conglomerats d'organisations d'Etat et qu'au Congrès, ils ne sont guère plus qu'un rassemblement d'individualistes dont le comportement et les votes sont souvent imprévisibles. D'autre part, l'incapacité des partis à contrôler le processus de sélection des délégués aux conventions nationales n'est qu'un aspect de la vie des partis. Le rôle des partis au niveau étatique ou local ou encore dans la sélection et le soutien des candidats au Congrès n'a pas été affecté par la révolution des règles pour les campagnes présidentielles. Dans une récente étude un groupe de chercheurs américains a montré que la force et la capacité organisationnelles des partis avaient augmenté au cours des deux dernières décennies en dépit de leur affaiblissement dans d'autres domaines (20). Le déclin n'est donc pas identique sur tous les fronts et nous avons montré que la nationalisation des règles émises par les organisations centrales du Parti était une innovation essentielle même si elle était conjoncturellement contre-productive.

En effet, le phénomène de *swing* qui a joué en faveur des *grass-roots* au cours des années 60-70 n'est pas obligatoirement un phénomène durable. La crise actuelle du Parti démocrate et le changement du climat politique aux Etats-Unis peuvent contribuer à renverser la tendance. Après leur défaite de 1980, les démocrates, pour la quatrième fois en douze ans, ont entamé une nouvelle réforme de leur règlement pour l'élection des délégués à la Convention nationale en espérant mettre un peu d'ordre dans ce que le *Washington Post*

(20) James L. Gibson *et al.*, *Assessing Party Organizational Strength*, in *American Journal of Political Science*, n° 2, 1983.

a pu qualifier *a saga of unintended consequences* (21). Les modifications adoptées le 26 mars 1982 par le Democratic National Committee réintroduisent quelques règles que les poussées populistes des années 60 avaient écartées. Désormais 14 % des délégués (soit un peu plus de 500) seront choisis *ex officio* parmi les élus ou les cadres du Parti sans qu'ils aient besoin de prendre parti en faveur d'un candidat. Cette marge de manœuvre permettra plus facilement d'écartier les candidats qui sembleront trop extrémistes. Ces nouveaux « faiseurs de roi » comme les ont déjà qualifiés les adversaires des nouvelles règles permettront une reprise en main du processus de même que la réintroduction du vote majoritaire par les Etats qui le souhaitent éliminera certains outsiders. Le Comité a également décidé de réduire la période des primaires (de 20 à 15 semaines), ce qui évitera que des candidats peu connus ne se fassent connaître à bon compte par des campagnes bien orchestrées organisées dans les Etats qui organisent les premières primaires. Les dernières élections présidentielles avaient en effet montré l'énorme bonus publicitaire que les candidats « marginaux » pouvaient acquérir par des campagnes intensives dans des petits Etats comme Iowa ou New Hampshire qui tirent leur importance de la date des primaires. Mais il serait vain de spéculer davantage sur les effets potentiels des nouvelles règles du Parti démocrate : trop de stratèges s'y sont déjà fourvoyés. Le Parti républicain, quant à lui, prépare l'avenir avec sérénité. Il n'a pas besoin d'autre chose que d'un bon candidat.

(21) Washington Post, 17 janvier 1982.

Yves MÉNY. — The weakening of the parties.

The American parties which have never been either strong activists' organizations or well structured mass parties have been further more weakened during the last ten years, in the field where they used to play a predominant role : the selection of candidates to the presidential race. Paradoxically this decline of their primary function has been made possible through the centralization and the strengthening of the parties' decision power.

RÉSUMÉ. — *Les Partis américains qui n'ont jamais constitué ni de véritables partis de militants ni des organisations de masse bien structurées ont été encore affaiblis au cours de la dernière décennie là où ils jouaient un rôle essentiel : la sélection des candidats à la présidence. Paradoxalement, ce déclin de leur fonction primordiale a pu se réaliser grâce à une centralisation et une autorité renforcée des organes décisionnels des partis.*

PIERRE BIRNBAUM

Type d'élite et nature de l'Etat : l'exemple américain

Pour analyser aujourd'hui le rôle de l'élite politique aux Etats-Unis et examiner ses liens avec les autres élites, il est tout d'abord indispensable d'évoquer le vieux débat qui opposait, dans les années soixante, les tenants des thèses pluralistes à ceux qui affirmaient l'existence d'une élite unique bénéficiant d'une complète cumulativité des ressources. On peut rappeler, en quelques mots, les termes du débat pour tenter surtout ensuite d'en modifier la perspective. Pour les partisans des conceptions pluralistes (Dahl, Polsby, etc.), la société américaine étant essentiellement pluraliste, la multiplicité des groupes et l'extrême diversité des intérêts suscitent une non-cumulativité des ressources menant à une spécialisation des élites qui cherchent les unes et les autres à maximiser leurs avantages en exerçant ainsi une fonction de représentation du groupe ou de la coalition de groupes dont elles se font chacune le porte-parole : la société américaine serait donc dirigée par une multitude d'élites spécialisées au pouvoir limité (1). A l'opposé, des auteurs comme Wright Mills affirment qu'elle serait dominée par une élite unique composée du personnel politique, des dirigeants de l'armée et de ceux du monde des affaires : leur circulation d'une position à l'autre se réaliserait pourtant au détriment du personnel politique dont la spécificité se trouverait de plus en plus laminée (2). On sait que Dahl reproche à Mills de déduire la réalité du pouvoir de sa simple potentialité fondée sur la détention de ressources qui ne sont pourtant pas nécessairement exercées ; la méthode décisionnelle qu'il propose à l'encontre de cette analyse positionnelle démontrerait le pluralisme

(1) Robert Dahl, *Qui gouverne ?*, Paris, A. Colin, 1971.

(2) Wright Mills, *L'élite du pouvoir*, Paris, Maspero, 1969.

des élites. Argument contre lequel s'élèvent Bachrach et Baratz qui soulignent la dimension non décisionnelle du pouvoir, une élite pouvant détenir un pouvoir tel qu'elle n'a même pas besoin de l'exercer pour imposer sa propre politique (3).

Ainsi posé, le débat sur les élites dans la société américaine a dérivé vers une discussion plus théorique sur les mérites respectifs des méthodes d'analyse de leur pouvoir et l'on a eu tendance à abandonner le terrain empirique lui-même. De nos jours, si l'on examine à nouveau une telle question, on doit tout à la fois tenir compte du matériel empirique récemment disponible et des nouvelles conceptions théoriques qui permettent d'appréhender autrement l'étude des élites et, en particulier, de celles qui portent sur la nature même de l'Etat américain.

L'étude de la composition socioprofessionnelle et du type de carrière de l'élite politique américaine semble conforter les thèses de Wright Mills : on constate en effet une très large influence du monde des affaires ainsi qu'une circulation des élites se réalisant également au bénéfice du monde industriel :

TABLEAU I. — *Profession exercée par les membres du Congrès avant leur entrée en fonction (en %) (1)*

Professions	Sénat			Chambre	
	LXXVII ^e Congrès	LXXX- LXXXIV ^e Congrès	XCI ^e Congrès	LXXVII ^e Congrès	XCI ^e Congrès
Juriste	61	54	70	58	51
Enseignant	17	4	6	16	4
Ingénieur	11		1	2	1
Journaliste	11		5		
Fonctionnaire			2		14
Banquier			2		2
Homme d'affaires		28	8		17
Fermier	14	8	5	11	3
Autres		6	1		6
Militaire			1		

(1) R. Zweigenhaft, *Who represents America ?*, *Insurgent sociologist*, 5 (3), 1975, p. 126-127.

(3) Pour une représentation de ce débat, Pierre Birnbaum, *La structure du pouvoir aux Etats-Unis*, Paris, PUF, 1971 et *La fin du politique*, Paris, Le Seuil, 1975.

Les membres du Congrès dans son ensemble proviennent, par conséquent, soit directement du monde des affaires, soit du secteur juridique, les avocats américains représentant presque toujours directement les intérêts du pouvoir industriel et différant par conséquent radicalement des avocats de province qui peuplent les partis de gauche français. Ce personnel politique est de plus issu de ces mêmes groupes sociaux :

TABLEAU 2. — *Origines socioprofessionnelles du père des membres du Congrès (en %) (1)*

	Sénat		Chambre
	LXXX-LXXXIV ^e Congrès	XCII ^e Congrès	XCII ^e Congrès
Professions libérales	23	37	30
dont juristes	14	14	
Homme d'affaires	34	29	44
Fermiers	32	15	14
Salariés	5	8	10
Autres	6	11	2

(1) R. Zweigenhaft, *op. cit.*, p. 225.

Dans ce sens, tant du point de vue de l'origine sociale que de la profession exercée, le personnel parlementaire provient de manière prédominante du monde des affaires et de ses alliés que sont presque toujours les juristes des grands cabinets. Au niveau du Cabinet, on constate que, de manière encore plus accentuée, plus de 90 % des membres du Cabinet durant la période 1897-1973 se recrutent à l'intérieur de l'élite sociale ou économique ; le pouvoir exécutif apparaît comme un milieu social très homogène au recrutement particulièrement exclusif.

Le pouvoir exécutif provient presque uniquement du milieu d'affaires d'origine britannique et de religion protestante. Les membres du Cabinet ont de plus eux-mêmes exercé une profession dans le monde des affaires dans la proportion de 96 % entre 1789 et 1861, de 84 % entre 1861 et 1933, de 90 % à l'époque de McKinley-Roosevelt et Taft, 63 % à celle de Kennedy-Johnson, 69 % durant

TABLEAU 3. — *Caractéristiques sociales
des membres des cabinets (1897-1973) (en %) (1)*

	Cabinet	Population en 1970
<i>Origine ethnique</i>		
Iles britanniques	82,2	18,9
Europe du Nord	13,7	16
Autres	4,1	65,1
<i>Religion</i>		
Protestant	82,1	67,6
Catholique	12,7	27
Juif	3,6	3
Autres	3,6	2,4
<i>Niveau d'éducation</i>		
Quatre années de collège ou plus	85,8	11
Quelques années	5,9	10,2
Pas de collège	8,3	78,8
<i>Profession du père</i>		
Profession libérale	40,6	14
Homme d'affaires	22,5	13
Fermier	15	4,9
Autres	21,9	71,2

(1) B. Mintz, *The President Cabinet 1879-1973. A contribution to the power-structure debate*, *Insurgent sociologist* (3), 1975, p. 139.

les années Nixon-Ford et enfin, 65 % pendant la Présidence Carter (4). Rappelons que ces proportions incluent le personnel politique issu des milieux d'avocats qui, aux Etats-Unis sont très fortement liés au pouvoir industriel et bancaire (5), la plupart des avocats continuant presque toujours à en être les représentants directs dans l'exercice de leur fonction politique (6).

Aujourd'hui, ces données ne sont guère différentes, le monde des

(4) Philip Burch Jr., *Elites in American History*, Holmes et Meier, 1981, vol. 3, p. 383. Dans le même sens, voir Harol Salzman et G. William Domhoff, *The corporate community and Government : do they interlock ?*, in G. William Domhoff (ed.), *Power Structure Research*, Beverley Hills, Sage, 1980.

(5) Les théoriciens pluralistes les excluent à tort du monde des affaires, voir Kenneth Prewitt et William McAllister, *Changes in the American Executive elite, 1930-1970*, in H. Eulau et M. Chaudnowski (eds), *Elite recruitment in Democratic Politics*, New York, Halstead Press, 1976.

(6) Mark Green, *Who runs Congress ?*, New York, Bantem, 1979.

affaires conservant sa position prédominante dans le Cabinet sous la Présidence Reagan (7). Si l'on ajoute que les organisations consultatives gouvernementales qui jouent un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques publiques telles le Council on Foreign Relations, le Committee for Economic Development ou encore les multiples groupes et fondations comme la Hoover Institution, la Ford Foundation ou encore les groupes de réflexion comme la Brookings Institution ou la Rand Corporation sont eux aussi dominés par le monde des affaires qui y recrute souvent ses experts dans les milieux académiques (8), on parvient alors à mieux prendre la mesure de l'invasion du personnel politique par le pouvoir économique (industriels, banquiers, fermiers) et ses alliés.

Dans ce sens, la société américaine se trouve contrôlée par une élite dont l'étroite interpénétration se réalise en faveur du monde des affaires. Comme, de plus, ce milieu pratique des stratégies endogamiques, fréquente les mêmes clubs et les mêmes institutions scolaires privées, certains auteurs comme G. William Domhoff préfèrent la concevoir non pas simplement comme une élite du pouvoir au sens de Mills mais bel et bien comme l'élite dirigeante d'une véritable classe sociale (9). Cette interprétation pourrait d'ailleurs s'appuyer également sur le fait que non seulement le personnel politique mais aussi les membres de la haute fonction publique se recrutent principalement dans ce milieu social très limité (10). L'examen des tableaux ci-dessus démontre amplement la quasi-absence du personnel administratif à tous les échelons du pouvoir politique. Dans ce sens, la présence d'une classe sociale supérieure très homogène rend compte aussi bien de la forte fusion des élites que de la faiblesse de la machine étatique.

La sociologie comparative de l'Etat élaborée de nos jours permet de mieux comprendre ce lien qui unit le type d'élite et la nature de l'Etat. Alors que les hauts fonctionnaires sont très largement représentés dans le personnel politique des Etats forts (exemple de la France), ils ne le sont presque jamais dans l'élite politique des Etats

(7) Holly Sklar et Robert Lawrence, *Who's Who in the Reagan Administration*, Boston, South End Press, 1981.

(8) G. William Domhoff, *Who rules America?*, Prentice Hall, New Jersey, 1967; Laurence Shoup et William Minter, Imperial Brain Trust, *Monthly Review Press*, New York, 1977; G. William Domhoff, *Who rules America now?*, Prentice Hall, New Jersey, 1983.

(9) G. William Domhoff, *Who rules America now?*, *op. cit.*

(10) J. Aberbach, B. Rockman, The overlapping worlds of American Executive and Congress men, *British Journal of Political science*, 1977, n° 1; J. Aberbach, R. Putnam, B. Rockman, *Bureaucrats and politicians in western democracies*, Harvard University Press, 1981.

faibles (exemples de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis) (11). Tandis que le monde des affaires est le plus souvent tenu à l'écart lorsque le processus de différenciation étatique a été mené à son terme, quand l'Etat demeure faiblement différencié et que la centralisation elle-même a été fort limitée, la bureaucratie demeure plus fragile, les hauts fonctionnaires interviennent moins dans l'exercice du pouvoir politique et le monde des affaires de même que les représentants des groupes d'intérêts les plus périphériques jouent au contraire un rôle essentiel. C'est pourquoi, en dépit de leurs différences radicales, les théories pluralistes (Dahl) de même que les perspectives élitistes (Mills) ou encore les modèles en termes de classe sociale dominante (Domhoff) négligent entièrement et, dans un premier temps, à juste titre, le rôle joué aux Etats-Unis par la fonction publique et les hauts fonctionnaires. Même si ces auteurs n'interprètent pas cette spécificité de la société américaine en se tournant vers l'étude de son histoire propre, leurs théories témoignent presque mécaniquement de la faiblesse réelle de l'Etat américain.

Cette interprétation générale de la faiblesse relative de l'Etat américain dont les théories évoquées précédemment rendent compte involontairement, doit pourtant être remise aujourd'hui en question. On peut d'abord noter que, de plus en plus, certains secteurs de la bureaucratie parviennent à s'institutionnaliser et même, en rejetant le *spoil system* et les multiples clientélismes, à se différencier en acquérant dès lors une permanence qui confère à des hauts fonctionnaires un pouvoir non négligeable, brisant du même coup la circulation généralisée des élites et menaçant leur fusion complète en instaurant un certain degré d'autonomisation (12). Dans le même sens, on constate la naissance de processus de différenciation partielle qui affecte des secteurs spécifiques de l'Etat : Stephen Krasner montre, par exemple, comment White House et le State Department parviennent à imposer dans des cas particuliers leur propre stratégie aux grandes compagnies en matière de politique étrangère. Pour lui, « ces rôles et ces institutions sont isolés des pressions sociales » (13).

Au lieu de s'en tenir à une conception générale de l'Etat dont on inférerait la nature de l'élite, on peut affirmer, avec Krasner, qu'a

(11) Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'Etat*, Paris, Grasset, 1979.

(12) Pierre Birnbaum, La place des hauts fonctionnaires dans l'élite du pouvoir aux Etats-Unis. A propos de la théorie de C. W. Mills, *Revue française de Science politique*, août 1973 ; Gérard Timsit, Le modèle occidental d'administration, *Revue française d'Administration*, juillet-sept. 1982.

(13) Stephen Krasner, *Defending national interest*, Princeton University Press, Princeton, 1978, p. 11.

priori, il n'y a aucune raison pour que les multiples politiques soient mises en œuvre par d'identiques structures fortes ou faibles » (14). C'est donc que des parcelles d'Etat fortement institutionnalisées ont été construites dans un Etat globalement faible qui renforcent la spécificité et la latitude d'action de l'élite administrative dont l'origine sociale n'en reste pas moins fortement privilégiée. Malgré leur appartenance à une classe sociale favorisée, les hauts fonctionnaires qui élaborent des décisions dans le cadre de semblables structures partielles institutionnalisées parviennent ainsi à accroître leur marge de manœuvre, offrant ainsi au pouvoir politique issu du même milieu social et lié de plus au monde des affaires dont il est souvent issu, un moyen d'action propre pour peu qu'il en vienne lui-même, au nom de stratégies plus globales et d'intérêts qui lui sont particuliers, à souhaiter mettre en œuvre des politiques spécifiques qui peuvent différer de celles prônées par le monde des affaires. Theda Skocpol et Kenneth Finegold ont souligné le fait qu'à l'époque du New Deal, le ministère de l'Agriculture était « un îlot d'Etat fort dans un océan de faiblesse » (15), car il est parvenu à s'institutionnaliser alors que la National Recovery Administration étant demeurée faible, la politique industrielle a échoué (16).

Dans la mesure où l'on voit par conséquent se structurer à l'époque contemporaine un nouvel Etat dont certaines structures internes sont fortement différenciées (17), on peut estimer que la fusion généralisée des élites se recrutant au sein d'une classe sociale homogène privilégiée va se trouver peu à peu remise en question ; le personnel politique disposera de plus grandes ressources d'action et il pourra ainsi accueillir dorénavant en son sein une proportion croissante de hauts fonctionnaires en réduisant d'autant l'influence directe du personnel issu du monde des affaires. Notons aussi que cette sociologie de l'Etat porte un coup non seulement aux théories élitistes mais aussi aux perspectives pluralistes qui tendent à négliger son pouvoir propre. La sociologie des élites devra plus tard vérifier dans quelle mesure ce changement de structures partielles de l'Etat suscitera une transformation profonde des relations qui unissent des élites ainsi confrontées à la construction encore limitée d'un véritable Etat.

(14) S. Krasner, *op. cit.*, p. 58.

(15) Theda Skocpol et Kenneth Finegold, State capacity and economic intervention in the early New Deal, *Political Science Quarterly*, été 1982.

(16) Theda Skocpol et John Ikenberry, The political formation of the American Welfare State in historical and comparative perspective, *Comparative social research*, 1983, n° 6.

(17) Stephen Skowronek, *Building a new American State*, New York, Cambridge University Press, 1982.

Pierre BIRNBAUM. — Varieties of elite and nature of the State : the american example.

After briefly recapping on the debate opposing the advocates of pluralism and those favouring elitist theories, we examine first the recent empirical studies on the american elite all of which underline the marked influence exerted by the business world on the personnel of the political world, then we turn to studies in the sociology of the State which show the birth of strongly differentiated mini structures within the State. These latter can but limit the generalised fusion of the different elites, increase the political role of the top civil servants and reduce that of industrial power. The ties that link the different elites to each other depend, it now becomes apparent, on the nature of the State itself.

RÉSUMÉ. — *Après un bref rappel du débat qui a opposé les tenants du pluralisme aux partisans des théories élitistes, on examine d'abord les travaux empiriques récents portant sur les élites aux Etats-Unis, qui soulignent tous la forte influence exercée par le monde des affaires sur le personnel politique puis on se tourne vers les travaux de sociologie de l'Etat qui montrent la naissance de structures étatiques partielles fortement différenciées. Celles-ci ne peuvent que limiter la fusion généralisée des élites, accroître le rôle politique des hauts fonctionnaires et réduire celui du pouvoir industriel. Les relations qui lient entre elles les élites dépendent donc bien de la nature de l'Etat.*

PHILIPPE DRESSAYRE

La crise financière dans les grandes villes aux Etats-Unis

Dans le monde entier, la « faillite » budgétaire de New York en 1975, les abandons de logement dans Harlem et le Bronx, la paralysie des services publics, les incendies et l'insécurité dans les rues de Manhattan ont frappé les imaginations et illustré de manière dramatique la crise profonde qui secoue l'ensemble des grandes villes des Etats-Unis. Les premières manifestations de cette « crise » remontent à plusieurs décennies : déjà, entre 1950 et 1960, les responsables locaux furent confrontés aux premières conséquences de la décroissance démographique des centres des villes au profit des banlieues ; depuis l'*urban crisis* est surtout devenue celle des finances publiques urbaines.

En janvier 1983, Edward Koch, maire de New York, déclarait ainsi que la suppression de 830 millions de dollars d'aide fédérale depuis 1981 expliquait pour une large part les difficultés nouvelles auxquelles était confrontée Big Apple. Accompagnant le projet de budget de 1984 (d'un montant de 16,5 milliards de dollars), plusieurs mesures d'économie étaient préconisées par le maire ; parmi elles, figuraient la suppression de 12 400 emplois dans les départements de l'éducation, la police, la voirie et les transports publics et — malgré les promesses électorales de l'automne 1982 — une augmentation sensible de la *property tax* des impôts sur les bénéfices des entreprises, notamment. M. Koch estimait alors à 341 millions de dollars le déséquilibre de son budget municipal pour l'année fiscale 1983 et craignait que, sans un plan de redressement qu'il qualifiait lui-même de « dur, pénible et, à bien des égards, inacceptable », ce déficit ne dépasse très largement le milliard en 1984 (1). Au mois d'avril, c'était au tour du maire de Philadelphie de révéler que le déficit du budget municipal s'élevait, dans sa ville, à près de 100 millions de dollars (3).

Comme New York, de nombreuses municipalités sont à nouveau confrontées à une véritable asphyxie budgétaire. Sous l'effet d'une

(1) *Le Monde*, 3 décembre 1982, 22 janvier 1983.

(2) *International Herald Tribune*, April 19, 1983.

profonde mutation de la structure des métropoles américaines, la situation financière des grandes villes s'était rapidement dégradée au cours des dernières décennies. Malgré un développement spectaculaire de l'intervention fédérale, la plupart des centres urbains paraissent aujourd'hui menacés d'une nouvelle crise — sans doute plus grave que les précédentes : désormais largement soumis aux vicissitudes des aides fédérales, ils subissent directement, en effet, les conséquences les plus douloureuses des politiques du *new federalism*.

I. — LE DÉCLIN DES GRANDES VILLES

Durant la dernière décennie, sur les cinquante plus grandes villes des Etats-Unis, la population active a diminué dans une vingtaine de métropoles (Saint-Louis : — 20 % ; Newark : — 16 % ; Cleveland : — 15 %) et augmenté — parfois de manière spectaculaire — dans près d'une trentaine (Nashville : + 174 % ; Jacksonville : + 144 % ; San-José : + 118 %) (3).

Si la plupart des grandes villes américaines sont encore situées à l'est et au centre du pays (4), depuis la fin de la seconde guerre mondiale, cette structure urbaine a évolué sous l'effet de deux processus parallèles : le déplacement des activités et des populations vers le sud et l'ouest des Etats-Unis et la suburbanisation des métropoles. Malgré l'apparition récente de quelques phénomènes originaux (léger essoufflement « des Etats de l'Ouest » ; « reprise » modeste de la région des Grands Lacs et du Sud-Est atlantique ; réhabilitation de certains quartiers du centre des villes), cette mutation constitue le facteur principal du « problème urbain » durant les dernières décennies. Mais la crise du centre des villes américaines n'a pas seulement des causes d'ordre économique ou démographique ; elle comporte également une dimension politique, dans la mesure où

(3) R. C. Hill, *State Capitalism and The Urban Fiscal Crisis in the United States*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 1977.

(4) Les grandes métropoles américaines (en milliers d'habitants) :

	1978		1978
1. New York	7 298	7. Baltimore	809
2. Chicago	3 063	8. Dallas	829
3. Los Angeles	2 761	9. Washington	685
4. Philadelphie	1 778	10. Indianapolis	705
5. Detroit	1 290	11. Cleveland	609
6. Houston	1 550	12. Milwaukee	653

(Source : J. Soppelsa, *L'économie des Etats-Unis*, Masson, 2^e éd., 1981.)

l'extrême fragmentation de l'administration locale et la fréquente paralysie des instances municipales semblent avoir largement contribué à l'aggravation des disparités infra-métropolitaines :

1) Depuis plusieurs années, la majorité des anciennes métropoles industrielles du Nord-Est et des régions centrales des Etats-Unis sont plongées dans une phase nouvelle d'urbanisation. Résultant principalement d'une délocalisation des capitaux et de déplacements physiques des infrastructures industrielles, liée aux évolutions technologiques et à la moindre dépendance de nouvelles industries par rapport à la localisation des matières premières, une vaste migration démographique s'effectue au profit des régions de la « Sunbelt » ; ainsi, le nombre d'emplois dans l'industrie a diminué entre 1975 et 1980 de près de 40 % dans l'aire métropolitaine (SMSA) de New York (5) ; l'on évalue, par ailleurs, à 1 500 000 le nombre d'emplois de ce type perdus entre 1967 et 1976 dans les Etats du Nord-Est et à environ 1 000 000 celui des emplois nouveaux, créés durant la même période dans les Etats du Sud et du Sud-Ouest (6). Le dépérissement urbain des anciennes métropoles industrielles — caractérisé par une décroissance démographique rapide (7) — est ainsi étroite-

(5) *Business Week*, July 5, 1982.

(6) O. Kourchid, La segmentation des espaces socio-économiques aux Etats-Unis, *Sociologie du Travail*, n° 2, 1982, p. 207 et s.

(7) Evolution de la population par région (en milliers) :

Ville	1950	1970	1980
Northern Industrial Cities			
Cleveland	915	751	573
Buffalo	583	463	370
Philadelphia	2 072	1 949	1 688
Pittsburgh	677	520	424
Saint-Louis	857	622	453
Detroit	1 850	1 511	1 203
Moyenne	1 159	969	785
Southerst/Western Cities			
Houston	596	1 233	1 573
San Francisco	775	716	679
Dallas	434	844	847
San Antonio	408	654	785
Phoenix	107	582	784
San Diego	334	697	875
Moyenne	442	788	971

(Source : Muller, The Recent us Urban Policy, *Proceedings of the European Meeting on Applied Urban Research, Essen, oct. 1981*, vol. II, Bonn, 1982, p. 13.)

ment lié au changement intervenu dans la structure spatiale de l'économie américaine. Ces importantes mutations régionales ont profondément affecté les grandes villes du Nord-Est : en matière de finances publiques locales, elles ont notamment entraîné un amenuisement des ressources propres des municipalités par une diminution de l'assiette fiscale et une aggravation des charges, en raison de la dégradation progressive des infrastructures urbaines laissées à l'abandon et de l'émergence de nouveaux problèmes sociaux (montée du chômage, etc.).

2) La suburbanisation des métropoles américaines, apparue dès les années 20, constitue l'autre cause essentielle du déclin urbain : le déferlement vers les périphéries — encore sensible, aujourd'hui (8) — a progressivement transformé un américain sur trois en banlieusard. De nombreux facteurs ont contribué à cette évolution : loin de n'être que la conséquence « naturelle » du développement des moyens et infrastructures de transport, elle résulte également des effets cumulés du prix peu élevé des terrains dans les périphéries, des mesures prises par la Federal Housing Administration en matière de garanties des hypothèques pour les constructions de logement individuel, de l'apparition de nouvelles techniques de production et de l'accumulation des « problèmes » liés à la vie urbaine (encombrements, etc.). Cette suburbanisation a eu pour conséquence une modification considérable des conditions de la gestion municipale : le déclin démographique du centre des métropoles a en effet, comme l'a souligné J. Soppelsa (9), entraîné les villes dans un véritable « cercle vicieux ». Du fait de la dégradation des quartiers abandonnés, de l'apparition d'îlots d'insalubrité, seulement habités par des populations immigrées ou des minorités de couleur et d'un excédent croissant de main-d'œuvre, les municipalités ont dû faire face à une augmentation permanente de la demande sociale, alors que s'accélérait — dans

(8) Migration : villes, banlieues et zones non métropolitaines (en milliers).

	1970/1975	1975/1980
Centre villes	— 7,018	— 6,346
Banlieues	5,423	5,001
Non métropolitaines	1,595	1,354

(Source : T. Muller, *The Recent us Urban Policy, Proceedings of the European Meeting on Applied research, Essen, oct. 1981, vol. II, Bonn 1982.*)

(9) J. Soppelsa, *op. cit.*, p. 54.

le même temps — la fuite de leurs revenus fiscaux vers les collectivités de banlieue. Le déplacement de certaines industries et des commerces de détail ainsi que l'exode des classes moyennes ont en effet considérablement réduit la « surface » de l'assiette fiscale.

3) Outre ces causes structurelles, le déclin des grandes villes comporte également une dimension politique. La quasi-disparition des « machines de parti » dans un grand nombre de grandes villes a souvent engendré un vide politique, en l'absence de dirigeants disposant d'un pouvoir fort et de relais dans les différents groupes sociaux infra-urbains. Par le passé, les alliances locales puissantes permettaient une large mobilisation des énergies autour de maires, comme Richard Daley, Richard Lee ou Joseph Alioto. Aujourd'hui, sous la responsabilité de maires privés de tout appareil partisan ou de *city-managers* sans racines locales (10), les administrations municipales semblent souvent désarmées devant l'ampleur des problèmes auxquels elles sont confrontées. Mais c'est sans doute l'extraordinaire morcellement politico-institutionnel des métropoles qui constitue la principale source de disparités entre les collectivités urbaines et de paralysie des instances municipales des centres de ville, saupoudrant les zones urbaines de centaines d'unités administratives (municipalités, comtés ou autres types de subdivisions), cette fragmentation tend tout d'abord à rendre particulièrement complexes la coopération intercommunale et l'harmonisation des politiques locales au niveau métropolitain. Au sein de chaque espace urbain, elle favorise surtout l'expression des égoïsmes socio-économiques et le renforcement des conditions de la ségrégation « spatiale » au travers notamment des politiques de zoning. L'idéal jeffersonien de démocratie locale, la croyance dans les vertus du micro-gouvernement et l'autonomie de gestion locale incitent en effet les responsables des collectivités suburbaines les plus privilégiées à abandonner à la charge de la ville-centre et, éventuellement, de l'Etat fédéral, la satisfaction des besoins en infrastructures et équipements collectifs, pourtant d'intérêt métropolitain. Un tel système politico-institutionnel contribue ainsi à exacerber les contradictions entre les grandes villes américaines et leurs périphéries et à rendre plus aléatoire — en raison de l'isolement du centre des métropoles — la résolution de la crise urbaine.

(10) Près de 50 % des villes de plus de 250 000 habitants et 20 % des villes de plus de 500 000 habitants sont administrées sous la forme du *city manager plan* (J. F. Zimmerman, *State and Local Government*, New York, Barnes and Noble Books, 3^e éd., 1978, p. 263). Voir également J. Becquart-Leclercq, Répartitions des pouvoirs et formes comparées d'administration locale aux Etats-Unis, *RFAP*, juillet-septembre 1981, p. 33-55.

II. — L'ASPHYXIE BUDGÉTAIRE

Les grandes villes américaines sont confrontées à des difficultés financières — somme toute — assez classiques : alors que leurs charges augmentent sous l'effet d'une demande croissante en équipements et services nouveaux de la part de la population, leurs ressources propres — ne bénéficiant pas de la même élasticité — s'avèrent de plus en plus insuffisantes.

1. *L'insuffisance des ressources propres*

Les recettes propres des villes reposent sur une large variété d'impôts, taxes et redevances. Même si, en la matière, chaque Etat dispose d'une réglementation particulière, partout, de nombreux facteurs tendent à limiter les possibilités d'ajustement dont disposent les municipalités pour faire face à l'accroissement de leurs dépenses :

— L'impôt foncier (*property tax*) a longtemps représenté la principale source de revenu des municipalités et demeure aujourd'hui encore l'une de leurs plus importantes recettes fiscales (80,1 % en 1978) (11). Ses imperfections ou défauts pèsent d'un poids considérable sur le dynamisme des finances locales : la lourdeur de son administration, tout d'abord, en réduirait la rentabilité ; de plus, dans les grandes villes, la concentration des bâtiments administratifs et des infrastructures publiques a pour effet d'en limiter l'assiette fiscale ; ainsi, les exemptions dont bénéficient un grand nombre de propriétés — notamment fédérales — feraient perdre près de 12,5 milliards de dollars aux collectivités locales américaines. Mais c'est sans doute surtout l'affaiblissement des valeurs immobilières impo-

(11) Principales sources de la fiscalité locale.

Type d'impôt	1948	1978
Revenu individuel	0,7	5,3
Bénéfice des sociétés		
Ventes générales ou particulières	6,1	11
Foncier	88,6	80,1
Autres	4,6	3,6

(Source : AICR, *Significant Features of Fiscal Federalism, 1978-1979*, Edition, Report M-115, p. 45.)

V. également G. F. Break, *Financing Government in a Federal System*, The Brookings Institution, Washington, DC, 1980, p. 187 et s.

sables qui, dans les grandes villes, empêche tout accroissement du produit de l'impôt foncier : du fait de la dégradation du patrimoine immobilier et de l'exode industriel, les recettes de la *property tax* dans de nombreuses villes-centres (Cleveland, Saint-Louis par exemple) ont, pendant une époque, constamment diminué malgré de fortes augmentations du taux de l'impôt. Enfin, la *property tax* est l'un des seuls impôts sur lesquels, par certaines procédures de démocratie directe, les électeurs peuvent influencer : après le vote de la proposition 13 en Californie, des référendums dans de nombreux Etats ont permis aux contribuables américains de manifester leur refus d'augmentation de la pression fiscale, à l'occasion de consultations sur des projets relatifs au financement des districts scolaires (12) ou des propositions de limitation du taux de l'impôt foncier, comme dans le Michigan ou le Massachusetts (13). Face à cette *tax revolt*, les responsables urbains ont souvent cherché à utiliser d'autres types de ressources fiscales ou parafiscales.

— Dans de nombreuses villes, les municipalités ont ainsi diversifié leur base fiscale en ayant recours à l'impôt sur le revenu ou la taxation sur les ventes des biens et services : dès 1967, 43 % des villes de plus de 500 000 habitants avaient institué une imposition sur le revenu des personnes physiques (14). Mais, pour ces impôts — comme pour la *property tax* — la délocalisation des activités industrielles et commerciales a pour effet une diminution de l'assiette fiscale : une étude réalisée par la Maxwell School (Syracuse University) a, par exemple, estimé que New York City perdait, à chaque suppression d'emploi, en moyenne de 651 à 1 035 \$ par an (15). Quant aux droits et redevances acquittés par les usagers des services publics, leur augmentation est souvent délicate dans la mesure où elle peut avoir des effets fort dissuasifs et compromettre le succès de certaines politiques locales, comme en matière de transport public.

A bien des égards, les mutations de la structure urbaine ont ainsi entraîné un affaiblissement considérable de la capacité fiscale des

(12) Y. Meny, Les référendums scolaires aux Etats-Unis, *RFSP*, vol. 30, n° 4, août 1980, p. 805.

(13) H. F. Ladd, J. B. Wilson, Who supports Tax Limitations : Evidence from Massachusetts Proposition 2 1/2, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 2, n° 2, 1983, p. 256-299 ; P. N. Courant, E. M. Gramlich, D. L. Rubinfeld, Why Votes support tax limitation amendment : the Michigan case, *National Tax Journal*, vol. XXXIII, March 1980, p. 1-20.

(14) B. Saporta, *Economie urbaine et finances locales*, Paris, Cujas, 1971, p. 9.

(15) Cité in W. K. Tabb, The New York City Fiscal Crisis, in *Marxism and the Metropolis* (ed. by W. K. Tabb, L. Sawers), New York, Oxford University Press, 1978, p. 246.

municipalités (16). Grâce à la relative autonomie financière dont elles bénéficient, celles-ci ont cherché à satisfaire leurs besoins en capitaux par des émissions d'obligations dont les intérêts sont exonérés d'impôts. Empruntant par anticipation de leurs rentrées fiscales, nombre de villes firent un appel excessif au marché financier et le financement de leur dette devint rapidement le chapitre le plus important de leur budget (17) : certaines, comme New York, perdirent alors la confiance des institutions bancaires ; d'autres, comme Cleveland, en 1978, durent procéder à une réorganisation forcée de leurs finances. Mais l'asphyxie budgétaire des grandes villes ne résulte pas seulement de ce processus de « détérioration cumulative », du système de recettes propres des municipalités urbaines : parallèlement, ces dernières sont, en permanence, confrontées à une augmentation irréversible de leurs dépenses.

2. La croissance irréversible des dépenses

En matière de dépenses, les municipalités des grandes villes des Etats-Unis demeurent relativement impuissantes : les dépenses « non obligatoires », sur lesquelles elles peuvent exercer une action efficace, représentent en fait une faible part de leur budget (moins de 20 % en moyenne) ; de plus, celles-ci sont « très visibles » et, donc, électoralement, les plus sensibles (elles concernent en effet la police, la protection contre les incendies, les transports, etc.). Dans ce contexte, trois facteurs semblent particulièrement contribuer à l'affaiblissement financier des municipalités :

— Le premier résulte directement du déclin des villes-centres. En effet, les migrations interrégionales et la suburbanisation ne se sont pas traduites par une diminution des dépenses par habitant dans les grandes cités du nord-est et du centre du pays. Bien au contraire, ces processus se sont accompagnés d'une augmentation sensible des dépenses locales car les villes ont supporté l'essentiel des coûts sociaux de la transformation de l'espace urbain américain (chômage et pauvreté, dégradation des services de santé, délinquance, etc.). L'exemple le plus caractéristique concerne les politiques sociales et de santé ; ainsi, la part des dépenses d'aide sociale dans le budget de la ville de New York a considérablement augmenté : alors qu'elle n'était que de 15 % en 1961, elle atteignait 27 % en 1976 ;

(16) Joint Congress of Economic Committee, *Emergency Interim Survey : Fiscal Condition of 48 large Cities*, January, 1982.

(17) J.-P. Anastassopoulos, D. Chardon, J.-P. Larcon, La gestion des grandes métropoles, *La Documentation française*, 1978, p. 72.

dans le même temps, le pourcentage de la population de la ville figurant sur les rôles de l'assistance publique passa d'environ 4 à 13 % (soit plus d'un million de personnes) ; à Baltimore, en 1975, la proportion était de 16,8 %, à Saint-Louis de 16,4 % et à Boston de 17 %... Les dépenses en matière sociale et de santé représentaient en 1978 près de 20 % des budgets de l'ensemble des administrations locales du pays (18). La « générosité » des promesses électorales et l'absence fréquente de prévision et de planification sont, certes, en partie responsables de la croissance rapide de ces dépenses municipales. Mais les caractéristiques propres des divers groupes sociaux composant la population des villes-centres ne sont pas non plus sans influence sur la nature et l'ampleur des pressions exercées sur l'administration locale. Le centre des métropoles est devenu le lieu de résidence d'une majorité de la population noire (en 1981, cette « minorité » représentait 70 % de la population à Washington, 67 % à Atlanta, 63 % à Detroit, 58 % à New York, 56 % à Birmingham, 40 % à Chicago, etc.) (19). Or, la lutte politique de ces groupes ethniques s'est manifestement intensifiée au cours des dernières décennies : avant de se centrer récemment sur l'accès au pouvoir municipal, elle s'était traduite par la constitution de groupes communautaires actifs dans les quartiers et ghettos, l'expression de demandes croissantes d'investissements sociaux et d'amélioration du niveau des services publics. Comme l'ont montré F. F. Piven et R. A. Cloward (20), les « luttes urbaines » menées fin des années 60 et début des années 70 auraient ainsi joué un rôle capital dans le développement des interventions municipales, notamment en matière d'aide sociale, de santé et de logement, et, donc, dans l'explosion des charges budgétaires des grandes villes.

— L'accroissement des charges des métropoles américaines réside également dans le gonflement de certains frais de structure des services publics urbains. Ces administrations se caractérisent en effet par une forte intensité de main-d'œuvre ; certaines sont même pléthoriques, comme à New York (330 000 employés, un pour 22 habitants). L'incapacité d'adaptation des services, la création pour chaque problème nouveau de structures *ad hoc* se superposant aux anciennes expliquent, en partie, ce phénomène. Mais la principale raison réside dans l'influence considérable dont bénéficient les syn-

(18) Les villes en mutation, vol. I, *Politiques et Finances*, OCDE, 1983, p. 136.

(19) *Time*, April 23, 1983.

(20) F. F. Piven, R. A. Cloward, *Regulating the Poor*, New York, Pantheon, 1971, chap. 2-3.

dicats d'employés municipaux auprès des élus. Depuis quelques années, les nombreuses grèves organisées au niveau local leur ont souvent permis d'obtenir des contrats collectifs prévoyant des rémunérations souvent supérieures à celles des travailleurs du secteur privé (21). A l'heure actuelle, les coûts fixes que représentent les salaires des employés constituent fréquemment plus de 70 % des budgets locaux.

— Le dernier facteur d'explication du niveau des dépenses dans les villes-centres résiderait, enfin, selon certains, dans l'« exploitation » de ces dernières par leurs périphéries. Des auteurs comme A. Hawley, H. Braze ou Woo Sik Lee, ont en effet montré que le montant des dépenses par habitant d'une ville-centre était davantage influencé par le niveau de la population suburbaine que par celui de ses propres habitants (22). Le fait que le coût de fonctionnement de certaines administrations de la ville-centre soit d'autant plus élevé que la population suburbaine est nombreuse, ne suggère-t-il pas en effet que nombre de services assurés par la première sont en fait destinés à la population de l'ensemble de la métropole ? Au travers de la suburbanisation et de la fragmentation politico-institutionnelle des grandes agglomérations, les villes-centres seraient ainsi victimes d'une sorte de « mercantilisme fiscal ».

L'une des conséquences les plus manifestes de cette crise des finances des grandes villes aux Etats-Unis réside dans l'impressionnante détérioration des équipements et services publics de ces collectivités. Selon l'Urban Institute, l'infrastructure du pays est, aujourd'hui, dans un tel état de dégradation qu'elle exigera, durant les quinze prochaines années, un investissement en entretien et réparation d'environ 660 milliards de dollars, soit l'équivalent de 20 % de l'ensemble du PNB américain en 1980. Depuis longtemps, en effet, les chaussées des rues, les ponts, les transports en commun et les réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement ont été laissés à l'abandon, des préoccupations de court terme — souvent d'ordre électoraliste — conduisent les municipalités à privilégier certaines dépenses (police, assistance sociale, etc.) au détriment de celles qu'au-

(21) S. Spero, J. M. Capottola, *The Urban Community and its Unionized Bureaucracies*, New York, Dinellen, 1973, chap. 1.

(22) A. Hawley, Metropolitan Population and Municipal Government Expenditures in Central Cities, *Journal of Social Issues*, 1951, n° 1, p. 100-108 ; H. Brazer, *City Expenditures in the United States*, NBER, Occasional Paper, n° 66, 1959 ; Woo Sik Lee, Central City Expenditures and Metropolitan Areas, *National Tax Journal*, 1965, vol. XVIII.

rait nécessitées la dégradation progressive de ces infrastructures. Si aucune grande ville ne semble épargnée (23), c'est que, par le passé, les responsables locaux ont souvent remédié aux tensions financières en différant la plupart des dépenses d'entretien et de nombreux investissements en équipements nouveaux. Aujourd'hui, ils sont — partout — désespérément à la recherche de solutions, pour éviter d'avoir bientôt à régler, sur le plan politique et social, le prix de ces retards...

Les problèmes financiers des grandes villes revêtent une telle gravité, aux Etats-Unis, sans doute parce que les instances urbaines y ont disposé d'une plus large autonomie budgétaire que dans d'autres pays. Pourtant, le développement considérable des aides fédérales et la dépendance croissante des administrations locales par rapport à Washington n'ont, à aucun moment, permis de remédier à la « crise urhaine ».

III. — LES VICISSITUDES DE L'AIDE FÉDÉRALE

L'impuissance des administrations locales devant l'ampleur des problèmes urbains et l'aggravation des déséquilibres budgétaires municipaux ont nécessité un recours de plus en plus fréquent aux subventions étatiques, mais surtout fédérales. Dès la fin du XIX^e siècle, le gouvernement américain avait pris l'habitude d'accorder aux autorités subnationales des aides matérielles (*landgrants*) ou financières (*grants-in-aid*). Mais c'est avec la crise de 1929 et le New Deal de Roosevelt, puis avec l'émergence de la crise urbaine et la « découverte » des ghettos et du « problème noir » sous les administrations de Kennedy et Johnson que l'intervention fédérale devait pleinement s'affirmer. Depuis, la tendance s'est constamment accentuée, les subventions se substituant progressivement aux recettes propres

(23) En raison de fuites dans les canalisations d'adduction d'eau, la ville de New York perd quotidiennement 380 millions de litres d'eau ; à Chicago, les réseaux d'assainissement débordent et les eaux usées inondent régulièrement certains quartiers ; dans l'ensemble du pays, la réparation des réseaux d'adduction et d'assainissement dans les villes de plus de 50 000 habitants exigerait, selon une estimation récente, une dépense de plus de 100 milliards de dollars ; par ailleurs, au travers des Etats-Unis, 200 000 ponts (soit 2 sur 5) devraient être remplacés ou réparés. Si à Chicago, les tarifs des transports collectifs ont été récemment augmentés de plus de 60 % pour faire face à d'urgentes dépenses de rénovation, la New York City Transportation Authority est toujours à la recherche de 5 milliards de dollars pour la réhabilitation d'ouvrages d'art et de ses équipements de transport sur rail et route (*Business Week*, 26 October 1981).

des villes (24). Durant les vingt dernières années, le pourcentage des aides fédérales et étatiques par rapport aux ressources propres des grandes villes du pays est passé de 20,5 % (1957) à plus de 80 % (1977). En 1978, dans l'ensemble des zones urbaines en déclin, l'aide fédérale représentait en moyenne 57,3 % du revenu propre des villes (au lieu de 33,2 % dans les villes du sud et de l'ouest du pays (25)). Selon une autre estimation du Joint Economic Committee du Congrès, les quelque 500 programmes fédéraux de subventions aux villes-centres représentaient en 1979 entre 25 et 28 milliards de dollars, soit environ 6 % du budget américain. Cet accroissement considérable des aides financières aux villes durant les années 60-80 a radicalement modifié les modes de relations centre-périphéries, héritées du schéma classique du fédéralisme américain, en multipliant les occasions de dépendance des municipalités par rapport à Washington :

— Les formes elles-mêmes des subventions ont en effet permis un contrôle fédéral de plus en plus étroit de leur utilisation par les autorités urbaines : ainsi, les subventions à caractère spécifique (*project et categorial grants*) sont assorties de conditions très restrictives et correspondent le plus souvent à des programmes de réalisation très précisément définis par le gouvernement fédéral. Le caractère largement discrétionnaire de la décision d'allocation, l'obli-

(24) Aide directe de l'Etat fédéral et des Etats aux 47 plus grandes villes (1) des Etats-Unis (exprimée en % des ressources générales propres (2)).

Source des subventions	Années budgétaires			
	1957	1967	1976	1978 (3)
Etat fédéral	2,6	9,4	33,9	49,7
Etats (4)	17,9	20,7	29,8	35,4
Total	20,5	30,1	63,7	85,1

(1) Estimation.

(2) A l'exception de New York City.

(3) Comprend un montant inséparable de l'aide de l'Etat fédéral versé par l'intermédiaire des Etats.

(4) Taxes foncières, ressources locales et taxes de transmission, redevances, loyers et diverses ressources.

(Source : David McKay, L'émergence de l'Etat topocratique aux Etats-Unis, in *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales en France et à l'étranger* (sous la direction de D. E. Ashford et J. C. Thoenig, LIREC, 1981, p. 62).)

(25) Is the Urban Crisis Over ?, *Joint Economic Committee Hearing* of March 20, 1979, p. 52.

gation de respect d'objectifs et de normes fixés unilatéralement par Washington et le droit de regard fédéral sur la gestion municipale limitent alors la marge de manœuvre des administrations urbaines. L'on a, en outre, reproché à ce type de subventions leur effet de « distorsion » des dépenses municipales, lié au fait qu'elles exigent le plus souvent des contributions locales complémentaires à des programmes que les autorités bénéficiaires n'ont pas toujours initialement adoptés (26). Si, au travers de ces aides, les villes semblent avoir gagné en puissance financière, elles ont de manière certaine perdu de leur liberté sur le plan fiscal. Le rééquilibrage des relations entre Washington et les autorités subnationales et la réduction de l'intervention du Big Government dans les affaires locales étaient, en 1968, parmi les principales ambitions de R. Nixon. Le projet de « New Federalism » du nouveau président s'est traduit, en matière urbaine, comme dans d'autres domaines, par un développement significatif des transferts financiers plus globalisés vers les administrations locales (27) : dès 1974, en remplacement de plusieurs subventions catégorielles créées dans les années 50 et 60, la Community Development Block Grant (CDBG) fut, par exemple, globalement affectée au domaine de l'amélioration des logements et du cadre de vie et allouée forfaitairement aux villes. Pourtant, de nombreuses conditions de contrôle sont là encore imposées aux collectivités. Ainsi, sont exigés des municipalités, outre un plan d'action annuel, des plans stratégiques pluriannuels et des programmes de participation des citoyens ; un contrôle de l'impact économique et social de l'action financée doit être également réalisé et de nombreux rapports d'exercice fournis à l'administration fédérale. Autant de mesures qui alourdissent la procédure d'attribution et restreignent la liberté d'utilisation des crédits alloués (28). Seul le système du « Revenue Sharing » pourrait laisser, en principe, une latitude beaucoup plus grande aux administrations locales. Conçue par Walter Heller, avant d'être intégrée au State and Local Assistance Act en 1972, puis réorganisée en 1980, cette procédure de redistribution des ressources fédérales n'a toujours représenté qu'une part peu importante (moins de 10 %) des revenus des autorités locales.

(26) W. Heller, *New Dimensions of Political Economy*, Harvard University Press, 1966, p. 142.

(27) R. P. Inman (and others), *Financing the New Federalism*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1975.

(28) Cette subvention est l'une des rares à avoir été reconduites, à l'initiative du président Reagan, en 1981 (Omnibus Budget Reconciliation Act of 1981, Public Law 97-35).

— En ce qui concerne plus particulièrement les grandes villes, le bilan provisoire des nouvelles formes de l'aide fédérale n'est, par ailleurs, guère positif :

- les transferts plus ou moins globalisés vers les administrations urbaines ont en effet facilité, dès le début de la récession économique, la répercussion sur les collectivités de certaines des conséquences les plus douloureuses des restrictions du budget national. Aujourd'hui, le « New Federalism » semble être le moyen d'associer les administrations locales à l'effort de limitation des dépenses publiques. Ainsi les restrictions budgétaires décidées à Washington se sont traduites immédiatement par une compression importante des subventions aux autorités subnationales. Alors que les subventions fédérales avaient chaque année augmenté d'environ 17 % depuis 1965, leur progression fut limitée à 6,6 % dès 1974, puis 1,2 % dans le budget de l'administration Ford en 1977. Pour chaque ville, les conséquences de cette politique furent immédiates : selon G. Peterson, les crédits alloués à la ville de Boston diminuèrent de 20 % entre 1971 et 1975 (29). Le National Urban Policy Report adressé en juillet 1982 par le Président Reagan au Congrès confirma l'intention de l'administration fédérale de continuer l'effort de limitation de l'aide fédérale aux grandes villes : l'ensemble des subventions accordées à ces collectivités est ainsi passé de 88 millions de dollars en 1980 à 78,6 millions en 1983. Le premier train de compressions budgétaires représenta pour les autorités subnationales une baisse des crédits fédéraux de près de 25 % ;

- de plus, la répartition d'une fraction des ressources fédérales au titre du « Revenue Sharing » ne peut pas prendre en réelle considération des besoins spécifiques de chacune des autorités allocataires : les subventions aux villes en difficulté (*distressed cities*) auraient, entre 1972 et 1978, augmenté de manière beaucoup plus faible que celles accordées aux métropoles en expansion du sud et de l'ouest des Etats-Unis (30) ; de même, Richard Nathan note que la part des aides fédérales accordées aux villes moyennes de moins de 100 000 habitants a sensiblement augmenté entre 1968 et 1976 (de 20,3 % à 30,3 %), au détriment de celles reçues par les grandes

(29) G. Peterson, Finance in *The Urban Predicament* (ed. by Gorham, Glazer), Washington DC, Urban Institute, 1976, p. 58-67.

(30) Les subventions fédérales ont augmenté, entre 1972 et 1978, de 777 % à Dallas, 591 % à Houston, 689 % à Phoenix, 599 % à Oklahoma City et seulement de 427 % à Buffalo, 297 % à Philadelphie, 136 % à Detroit ou 319 % à Chicago (*Is the Urban Crisis Over ?*, *op. cit.*, p. 36).

villes de plus de 500 000 habitants (de 62,2 % à 44,4 %) (31). En fait, la clef de répartition de l'aide fédérale semble, avant tout, être de nature « politique et pragmatique » (T. J. Anton souligne que « les programmes... d'aide aux collectivités locales sont rarement le fruit d'une analyse approfondie... Ils voient le jour parce qu'un groupe ou un individu affirment avec efficacité leur caractère souhaitable ou nécessaire » (32). Leur mise en œuvre et leur durée résultent surtout de l'évolution des rapports d'influence entre la bureaucratie fédérale, le Congrès et des groupes de clientèle. De même, le montant des allocations, notamment dans le cadre des subventions à caractère spécifique, dépendrait essentiellement du degré de pression exercée par les autorités locales sur les services fédéraux compétents. N'est-ce pas la raison de la présence permanente à Washington d'agents chargés de représenter chacune des grandes villes du pays (*grants persons*) ? Selon certains auteurs, leur influence ainsi que celle de la Conférence des Maires (The United States Conference of Mayors) ou de la Ligue nationale des Villes (National League of Cities) sur les décisions fédérales d'attribution des subventions expliqueraient — pour une large part — l'importance relative de l'aide accordée aux villes durant les années 70 (33).

CONCLUSION

La crise actuelle des grandes villes américaines paraît, à plus d'un titre, plus grave que les précédentes, dans la mesure où l'administration fédérale ne semble plus disposée comme par le passé à se porter au secours des municipalités urbaines. Les préoccupations gouvernementales en matière d'économie budgétaire et de restructuration industrielle repoussent en effet à l'arrière-plan des priorités l'action en faveur des zones métropolitaines en déclin. Outre les restrictions financières évoquées précédemment, la politique industrielle de l'administration Reagan semble elle-même contribuer largement à l'aggravation nouvelle de la crise des anciennes métropoles

(31) R. Nathan, *The Outlook for Federal Grants to Cities*, in *The Outlook for Cities* (ed. by R. Bahl), Syracuse, Syracuse University, 1978, p. 80.

(32) T. J. Anton, La transformation du système politique par des programmes d'aide financière aux Etats-Unis d'Amérique, in *Les aides financières de l'Etat aux collectivités locales*, op. cit., p. 104.

(33) V. notamment D. R. Judd, E. N. Kopel in *Nationalizing Government : Public Policies in America* (ed. by T. J. Lowi, A. Stone), Sage, Beverly Hills, 1978 ; D. H. Haide, *When Governments Come to Washington : Governors, Mayors and Intergovernmental Lobbying*, New York, Free Press, 1974.

du nord-est et du centre des Etats-Unis : l'ensemble des prêts, réductions d'impôts (représentant 9,7 milliards de dollars en 1982, 18,3 milliards en 1983) et autres moyens d'incitation à la modernisation de l'appareil de production industrielle ont, selon des auteurs comme George Peterson et Peter Marcuse (34), pour effet d'accélérer le processus de délocalisation des activités vers les périphéries urbaines et les régions de la « Sunbelt ». Ainsi, la récente proposition du gouvernement Reagan visant à attirer les milieux d'affaires dans des zones industrielles situées dans les quartiers pauvres des villes a été critiquée au motif qu'elle ne ferait qu'accroître les difficultés économiques des villes. Le projet, dont le coût est estimé à 3,6 milliards de dollars jusqu'en 1987, permettrait de désigner comme « zones industrielles » 25 quartiers pauvres par an, au cours des trois prochaines années. Les sociétés s'implantant dans ces zones bénéficieraient de déductions fiscales spéciales (réduction de l'assiette d'imposition des investissements en biens mobiliers ; suppression des impôts sur certains des gains en capital immobilier ; avoirs fiscaux divers). La conférence des maires a exprimé la crainte qu'au moment où l'on envisage des coupes budgétaires dans d'autres programmes urbains, les villes supportent la charge de ces mesures incitatives qui risquent de favoriser simplement le déplacement des emplois et des capitaux existants et non d'encourager de nouveaux investissements. Elles nuiraient ainsi de manière directe à la préservation de l'infrastructure industrielle des zones urbaines en déclin (35). Mais la crise actuelle ne concerne plus seulement les grandes villes du « Frosbelt » ; certes, pour celles-ci, les difficultés budgétaires nouvelles risquent d'accélérer le processus de leur régression économique et sociale ; mais les villes en expansion dans le sud et l'ouest des Etats-Unis ne sont plus épargnées : la réduction des subventions fédérales et l'extrême sensibilité de la population locale au degré de la pression fiscale leur rendent en effet très difficile l'obtention des ressources suffisantes pour satisfaire les besoins nouveaux liés à leur développement. Si certains maires ont pu, à une époque, favorablement accueillir la latitude avec laquelle ils pouvaient désormais dépenser l'argent fédéral, l'austérité budgétaire soulève de nouvelles inquié-

(34) Voir notamment Testimony, US House of Representatives, *Subcommittee on the City of the Committee on Banking and Currency*, June 16, 1977 ; P. Marcuse, *The Targeted Crisis : on the Ideology of the Urban Fiscal Crisis and its Uses*, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 5, n° 3, september 1981.

(35) *US Code Congressional and Administrative News*, Minnesota, Saint-Paul, avril 1982, p. D40-D44 ; *Business Week* (New York), march 10, 1982 ; Reagan and the Cities, *Editorial Research Reports*, July 23, 1982, p. 531-548.

tudes : les contraintes résultant de la politique de l'administration Reagan (réduction des subventions fédérales aux villes ; compression budgétaire ; allègements fiscaux divers ; taux d'intérêt élevés) ne risquent-elles pas, en effet, de compromettre pour longtemps le renouveau des grandes villes américaines ?

Philippe DRESSAYRE. — The financial crisis of the American city.

During the past decades, the decline of American big cities has resulted from the historical articulation of the people and jobs from the northern and eastern industrial states to the « sunbelt » states, the suburban sprawl and the balkanization of local government in metropolitan areas. The shortage of local tax revenues and the non-reversible growth of municipal expenditures have been the main roots of the actual financial crisis in the cities. The considerable increase of federal aid to the metropolitan governments could not resolve it : subject to the federal assistance mutability, the big cities are suffering the present-day consequences of « new federalism » policies.

RÉSUMÉ. — *Depuis plusieurs décennies, le déplacement des activités et des populations vers les régions de la « Sunbelt », la suburbanisation des métropoles et l'affaiblissement des institutions municipales ont contribué au déclin des grandes villes des Etats-Unis. L'insuffisance de leurs ressources propres et la croissance irréversible de leurs dépenses ont plongé les centres urbains dans une crise financière grave que le développement spectaculaire des aides fédérales n'a pas permis de résoudre. Désormais largement soumises aux vicissitudes de l'intervention fédérale, les grandes villes subissent les conséquences les plus douloureuses des politiques du new federalism.*

JOURNAL

Le Parlement et le budget social de la Nation

MICHEL MORIN

Dès le début de la V^e République, la question de la participation du Parlement aux décisions sur les transferts sociaux a été posée. L'intervention parlementaire était à la fois nécessaire, et malaisée. Nécessaire parce que la « représentation nationale » ne pouvait être tenue à l'écart de choix financiers portant sur une masse de recettes et de dépenses qui avoisina très vite le quart du produit intérieur brut et lui est devenue supérieure (900 milliards en 1983, soit 26,4 % du PIB). Malaisée, parce que les compétences du Parlement à l'égard de ce qui est appelé improprement le budget social — car les fonds publics n'y sont pas majoritaires —, ne peuvent être calquées sur celles que la Constitution lui confère pour le vote du budget de l'Etat. Le caractère *évaluatif* de la majeure partie des dépenses sociales, l'*autonomie* des institutions de protection sociale dans leur domaine de compétences propres, rendaient encore plus complexes les modalités d'un éventuel acte d'autorisation parlementaire. Il n'est donc pas surprenant qu'un problème si difficile ait suscité de multiples tentatives, jamais entièrement abouties, de solution, en vue d'instituer au profit du Parlement, un droit d'information, de contrôle ou même de décision.

Des textes peu ou mal appliqués

1) L'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958 portant loi des finances pour 1959 fait obligation au Gouvernement (art. 164.1.6) de fournir au Parlement divers tableaux faisant ressortir les diverses prestations dont l'ensemble constitue le budget social de la Nation.

2) A la fin des années 60, à mesure que les perspectives de financement de la protection sociale s'assombrissent, la demande d'information et de contrôle se fait plus insistante.

En juillet 1968, lors du débat sur un projet de loi portant ratification

de certaines des ordonnances de 1967, relatives à la Sécurité sociale, M. Joseph Fontanet fit adopter un amendement ainsi rédigé : « Le Parlement sera saisi, chaque année, lors de sa première session ordinaire, d'un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente.

« Le rapport devra, le cas échéant, préciser les compensations à établir et les mesures à prendre de façon à ce que l'évolution ultérieure s'insère dans le cadre défini par le Plan pour ce qui concerne tant chacune des grandes catégories de prestations sociales que les équilibres généraux économiques et financiers. »

A part le dépôt d'un rapport au Sénat en 1972, l'amendement Fontanet ne connut aucune application.

3) Issue de deux propositions de loi du groupe RPR, l'article 2 de la loi de finances pour 1980 dispose : « Dans le cadre des dispositions constitutionnelles, organiques et législatives en vigueur, le Parlement se prononce chaque année sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation pour l'exercice en cours et ce à partir de 1980. »

Cet article resta lui aussi lettre morte. La seule disposition qui eut une application effective résulta d'une initiative gouvernementale. En même temps qu'elle posait le principe de la généralisation de la Sécurité sociale et de l'harmonisation des régimes, la loi du 24 décembre 1974 prévoyait la présentation au Parlement de trois documents récapitulant l'« effort social » de la Nation. Ce texte abrogeait expressément l'ordonnance de 1958 en tant que celle-ci était relative au « budget social » de la Nation. Mais pour l'essentiel, *l'effort social de la Nation* a le même champ que le *budget social*. Au total, avant 1981, on s'accordait à penser que les moyens d'information et de contrôle du Parlement sur les transferts sociaux restaient encore trop *fragmentaires, indirects et irréguliers*. Les informations transmises sont trop sèches, les comptes et les chiffres ne sont pas assez explicatifs ni situés dans leur contexte. Le débat est indirect. C'est à l'occasion du débat budgétaire ou des lois à portée financière relative à la protection sociale que la situation financière des régimes est évoquée, c'est-à-dire par raccroc.

La promesse ambiguë

Le 8 juillet 1981, M. Pierre Mauroy, nouveau Premier ministre, présente sa première déclaration de politique générale à la nouvelle Assemblée nationale. Parmi d'autres mesures visant à restituer ses compétences à l'institution parlementaire, il annonce : « Chaque année, le Parlement débattrà de la progression des recettes et des dépenses de la Sécurité sociale. »

Au cours de l'été 1981, lors des travaux préparatoires du VIII^e Plan, cette intention est réaffirmée dans l'exposé des motifs du projet de loi portant plan intérimaire.

« Le Gouvernement mettra un terme à un interventionnisme excessif

de l'Etat dans la gestion des régimes. En revanche, la puissance publique doit mieux assurer son rôle de garant des grands équilibres économiques nationaux. La place prise par les transferts sociaux para-publics justifie que, chaque année, l'ensemble du budget social de la Nation fasse l'objet d'une présentation au Parlement à la fin de la session de printemps. »

Ce texte en fait était partiellement en retrait sur la déclaration du 8 juillet. Il reprenait la substance de l'article 2 de la loi de finances pour 1980. Encore l'édulcorait-il en mentionnant une *présentation* du document, au lieu de dire que le Parlement *se prononce* sur lui. Sur un autre point, il le précisait en indiquant que la présentation a lieu à la session de printemps.

Rien ne se passe en 1982. Le 6 avril 1983, devant l'Assemblée nationale, M. Pierre Mauroy relance les dés : « Désormais, les représentants de la Nation examineront chaque année l'évolution des dépenses et des recettes des différents régimes, au vu d'un rapport.

« Chaque année, en fonction des prévisions disponibles, les parlementaires discuteront au cours de la session de printemps, c'est-à-dire avant le vote du budget, de la contribution de l'Etat aux régimes sociaux. Ils le feront en tenant compte des mesures sociales adoptées dont beaucoup relèvent du législateur. Chacun comprend que les gestionnaires des régimes devront assumer, de leur côté, leurs responsabilités en prévoyant les économies et les recettes nécessaires au maintien de l'équilibre. »

Ce qui était clair dans cette déclaration, c'est qu'un débat d'orientation aurait lieu chaque année avant le vote du budget. La discussion prendrait pour base un rapport. C'était, quinze ans après, la reprise, dans un contexte très différent, de l'esprit de l'amendement Fontanet. Pour le reste, on pouvait se poser au moins deux questions :

- Le débat promis donnerait-il lieu à un vote ? Les termes employés par le Premier ministre « examiner, débattre » n'imposaient pas une réponse *affirmative* (une négative non plus).
- Si vote il y avait, pourrait-il avoir lieu sur un « rapport » dont la teneur législative était contestable ?

Le discours du Premier ministre faisait une large place à l'équivoque. M. Pierre Mauroy pouvait cependant s'appuyer sur un rapport rédigé à sa demande en février 1982 par le conseiller d'Etat Jean Méric, pour mettre en œuvre l'orientation du plan intérimaire. On verra que le Premier ministre en a peu retenu.

Ce que l'on pouvait faire

Le rapport Méric a dressé un tableau très complet des possibilités ouvertes par les déclarations successives du Premier ministre, qui paraissaient définir, dans une hypothèse maximale : un débat d'ensemble *annuel*, portant sur des chiffres, sanctionné par un vote.

Le rapport examine d'abord ce qui peut être fait dans le cadre des procédures existantes :

- 1) Le débat devrait avoir lieu à la session d'automne ; si du moins il portait sur les prévisions de l'année suivante, il pourrait être ouvert par une déclaration du ministre chargé des affaires sociales, faite au début de la discussion budgétaire, immédiatement après le discours du ministre du budget.
- 2) Cette déclaration s'appuierait sur un « rapport social » adopté par le Gouvernement, qui analyserait les résultats et proposerait quelques grandes options en ce qui concerne la part des prélèvements sociaux dans le produit intérieur brut, et la répartition des recettes et des dépenses entre les grandes fonctions qu'elles remplissent.
- 3) La sanction du débat interviendrait non pas immédiatement, mais selon une technique de vote différé dont la discussion du projet de loi de finances offre plusieurs exemples, lorsque l'on passerait au vote sur les crédits des concours de l'Etat à la Sécurité sociale, regroupés selon des modalités à déterminer.
- 4) Le cas échéant, un projet de loi annuel de financement prolongerait, en leur donnant une périodicité fixe, les plans de redressement actuels de la Sécurité sociale.

Si l'aménagement des procédures existantes ne permettait pas d'atteindre le but visé, il pourrait être recouru à des procédures nouvelles. Le rapport Méric envisage :

- 1) Le vote par le Parlement de l'autorisation de percevoir les cotisations et les taxes affectées prévues dans un état de prévision des recettes et des dépenses de la Sécurité sociale.
- 2) Le vote sur une enveloppe de concours financiers comprenant la totalité des recettes prévues, et devant permettre la réalisation de l'équilibre financier global.

Enfin des procédures allant plus loin dans le sens de l'intervention du Parlement nécessiteraient la réforme de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances. Ce serait le cas s'il était décidé d'étendre la compétence législative à la fixation des éléments chiffrés des cotisations et des prestations des régimes de base (taux des cotisations, montant des prestations, indice de revalorisation des prestations), si l'on voulait intégrer les recettes et les dépenses de ces régimes dans le budget général, ou les rassembler dans un budget annexe des prestations sociales (BAPSO). Le rapport exposait d'ailleurs les objections qui pouvaient être adressées à la création d'un BAPSO. Sans doute pourrait-elle s'appuyer sur le précédent du BAPSA, qui constitue une dérogation à la règle de l'universalité budgétaire. Dans le cas du BAPSA la relative modestie des sommes concernées (6 % des dépenses à caractère définitif du budget général en 1983) rend admissible cette dérogation. Si un BAPSO était créé, ce serait une somme supérieure au budget de l'Etat qui serait soumise à une procédure dérogatoire.

Un débat avec ou sans vote ?

Nul n'attendait du Gouvernement qu'il tienne intégralement, dès juin 1983, la promesse faite en avril. Mais il était possible de progresser vers l'objectif en acceptant qu'un vote sanctionne le débat. Un vote n'aurait fait courir aucun risque au Gouvernement ; c'eût été également la meilleure façon de rompre avec la tradition de tant de discussions académiques parce que strictement consultatives, organisées sous les précédentes législatures sur de grands thèmes d'actualité. Il est vrai que, sur ce point, le rapport Méric n'était pas très encourageant. Il suggérait que le débat annoncé par le Premier ministre prît comme point de départ une « déclaration gouvernementale ». En recourant à un type de procédure déjà maintes fois utilisé, on serait dispensé de modifier ou de compléter les textes en vigueur. Mais il soulignait qu'une difficulté d'ordre constitutionnel risquait de se présenter si le gouvernement voulait faire approuver sa déclaration par un vote : « En effet, en dehors des déclarations prévues aux articles 49 et 50 de la Constitution, qui tendent à ouvrir une procédure mettant en cause la responsabilité politique du Gouvernement, les déclarations de celui-ci ne peuvent avoir pour objet que d'informer le Parlement. Aucun vote n'est possible à cette occasion. »

La difficulté ne pourrait être surmontée que si le Gouvernement soumettait au Parlement un rapport et lui demandait de l'approuver par une loi. Comme le fit valoir le ministre chargé des relations avec le Parlement, la thèse était contestable, et négligeait un précédent très récent. Les 6 et 7 octobre 1981, l'Assemblée nationale a entendu une déclaration « de politique générale » du Premier ministre sur le « programme d'indépendance énergétique du Gouvernement ». A l'issue de sa déclaration, le Premier ministre conformément à l'article 49, alinéa 1 de la Constitution, a engagé la responsabilité de son Gouvernement. L'Assemblée nationale approuva les options énergétiques qui lui furent présentées, par 328 voix contre 157. La constitutionnalité de cette procédure fut contestée par M. Jean Foyer. Il rappela qu'il existait deux sortes de déclarations du Gouvernement : « Les déclarations de politique générale prévues à l'article 152 (du règlement de l'AN) sur lesquelles le Gouvernement peut engager sa responsabilité en application de l'article 49.1 de la Constitution, et les déclarations régies par l'article 132, qui peuvent porter sur un objet spécial, mais à propos desquelles l'engagement de responsabilité n'est pas possible » (JOAN, 2^e séance du 7 octobre 1981, p. 1573-1574).

M. Foyer reprochait au Gouvernement d'avoir mêlé les genres en utilisant la procédure de la déclaration dite de politique générale pour faire approuver une politique sectorielle, celle de l'énergie. Il critiqua donc un « détournement de procédure constitutionnelle », au reste non sanctionnable par le Conseil constitutionnel puisqu'il ne s'agissait pas d'une loi. Les options énergétiques du Gouvernement se résument à la suppression de trois tranches nucléaires, la seule procédure convenable eût été l'adop-

tion d'une loi de finances rectificative modifiant les autorisations de programmes déjà votées.

On pouvait faire remarquer également que le Sénat, en octobre 1981, ne fut consulté, ni par la voie de l'article 49.4, qui eût été périlleuse pour le Gouvernement, ni par aucune autre voie, de sorte que la « nouvelle politique énergétique » ne fut pas soumise à l'ensemble du Parlement.

Mais il n'existe, en matière d'engagement de responsabilité, aucune obligation de symétrie. Le Gouvernement aurait pu demander un vote. Pourtant, il ne l'a pas fait, réduisant d'avance la portée de l'expérience engagée.

La déception

La séance du 23 juin 1983, dont l'ordre du jour était intitulé officiellement « déclaration du Gouvernement sur le budget social de la nation et débat sur cette déclaration », a innové sur deux points :

- 1) Le débat a été précédé par le dépôt d'un *Livre Blanc sur la protection sociale*, publié par le ministère des affaires sociales et de la solidarité nationale. Ce document a été présenté comme un « rapport » (introduction, p. 4) manifestement pour reprendre le terme utilisé par le Premier ministre le 6 avril 1983.
- 2) Deux jours avant le débat, le ministre des affaires sociales a présenté les conclusions du *Livre Blanc* à la Commission des Finances et à la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée, qui ont tenu à cette occasion une réunion commune.

Il est donc incontestable que la séance du 24 juin a été mieux préparée que les débats analogues dans le passé. A l'inverse, plusieurs facteurs ont minoré la portée de cette première :

- 1) Le choix de la session de printemps, conforme à l'annonce du Premier ministre, excluait, *a priori* que le Parlement eût à prendre une décision. Le rapport Méric ne l'avait pas dissimulé : « Il apparaît malaisé d'engager le débat dès le printemps sur des prévisions concernant l'année suivante. Ce sont seulement les prévisions concernant l'année en cours qui pourraient faire l'objet d'une discussion à cette session-là. Une telle discussion aurait beaucoup moins d'intérêt pour les parlementaires et elle ne permettrait pas en tout cas de préparer les choix budgétaires. C'est donc à la session d'automne que le débat envisagé trouverait le mieux sa place. »
- 2) Le *Livre Blanc* (90 p.) a été tardivement diffusé et n'a donc pu jouer le rôle qui lui était assigné de support de la discussion.
- 3) Le débat n'a pas comporté la sanction du vote, ce qui n'a pas été étranger au faible intérêt qu'il a suscité chez les députés. On a vu qu'un vote était possible : le Gouvernement n'avait à consulter que l'opportunité politique pour en décider. Tout dépendait de ce qu'il avait à offrir. Un vote était souhaitable, ne serait-ce que pour rompre

avec la tradition des débats académiques de naguère, s'il avait des décisions précises à annoncer. La simple déclaration non suivie de vote s'imposait dès lors que le Gouvernement n'avait pas encore arrêté ses choix. Le *Livre Blanc*, alliage de déclarations de principe et d'expectative ne contenait aucune orientation précise que les députés auraient pu ratifier.

- 4) Étant admis que ce premier débat était voué, au mieux, à un caractère expérimental et déclaratoire, on aurait pu en attendre cependant que des engagements y soient pris pour la suite. Plusieurs intervenants y ont incité le ministre des affaires sociales, par exemple M. Christian Goux, au nom de la Commission des Finances : « Peut-être faut-il envisager de créer un budget annexe des prestations sociales... En tout état de cause, le Parlement devrait se prononcer sur l'ensemble des prélèvements fiscaux destinés à financer la Sécurité sociale et sur l'ensemble des dépenses de protection sociale de l'Etat. »

Ces revendications furent exposées avec modération, presque timidité, par la majorité. Quelques opposants critiquèrent « l'effritement d'une grande ambition ».

Peu pressé par ses interlocuteurs, le ministre des affaires sociales était cependant comptable des engagements du Gouvernement. Il n'en confirma aucun. « Il n'est pas possible, pour des raisons constitutionnelles, de fondre le budget ordinaire et le budget social... A défaut pour le Parlement de voter un budget social, il serait juste qu'il puisse porter un jugement sur l'ensemble des ressources. »

Toutes perspectives d'un droit de décision conféré au Parlement étant écartée, le grand débat tourna à la promesse, d'ailleurs formulée sans vigueur ni annonce d'un calendrier, d'améliorer la présentation des documents budgétaires en regroupant le concours de l'Etat aux régimes sociaux dans un même ensemble budgétaire.

Le ministre pouvait donc, sans risque, feindre de s'abriter derrière la décision des parlementaires : « Faudra-t-il que le Parlement vote ? — Aux parlementaires de le dire. » « L'année prochaine, il faudra trouver comment conclure le débat et à quel moment l'engager. » C'était avouer que tout restait à faire, et sous-entendre que le débat avait peu apporté.

La discussion du budget de la Sécurité sociale pour 1984, en novembre 1983, a confirmé la déception. Le rapporteur de la Commission des Finances a déploré que le Gouvernement ne lui ait pas soumis l'état prévisionnel des recettes et dépenses des régimes obligatoires de Sécurité sociale pour 1984 avant l'examen du projet en séance publique. La Commission des Affaires sociales demande que dans le projet de loi de finances pour 1985 les concours de l'Etat aux régimes de Sécurité sociale soient regroupés dans un fascicule budgétaire unique. « Votre rapporteur ne peut conclure sans souligner le caractère de plus en plus artificiel de l'examen du budget de la Sécurité sociale en raison de la mauvaise information du Parlement. »

« Cette situation est d'autant plus étonnante que l'année avait bien commencé à cet égard avec la discussion du budget social et la présentation d'un *Livre Blanc sur la protection sociale* de grande qualité. »

* * *

Le débat du 23 juin 1983, carrefour de bonnes intentions et d'ambiguïtés, a été un échec. Pouvait-il en être autrement ? Le rapport Méric l'avait prévu, et d'avance en prenait assez facilement son parti : « Cependant, la montagne risque encore une fois d'accoucher d'une souris, en raison des pesanteurs diverses et des contraintes juridiques. Peut-être vaut-il mieux qu'il en soit ainsi, car, vu la gravité de l'enjeu, il importe d'agir prudemment et par étapes » (rapport Méric, p. 42).

Plutôt qu'un reniement, on a assisté à l'enlisement d'une promesse. Peut-on d'ailleurs parler de promesse, quand celle-ci est présentée en termes équivoques, sur la portée desquels celui qui la formule est peut-être le premier à se leurrer ? Que voulait dire « Le Parlement se prononcera sur... ». Au surplus, il est rare qu'une idée simple soit en même temps une idée claire. L'affaire illustre en tout cas, une fois de plus, la difficulté à prendre corps d'un projet politique qui avait fait de la « revalorisation du Parlement » un de ses principaux objectifs. « On s'étonnera un jour, a dit le 23 juin M. Pierre Joxe, président du groupe socialiste, que le Parlement ait dû attendre 1983 pour se saisir du budget social. » Malheureusement, l'échéance est reportée.

Margaret Thatcher dans l'opinion des Britanniques

MONICA CHARLOT

La place que tient Margaret Thatcher dans l'esprit des Britanniques apparaît dans la multiplicité et la variété des surnoms qui lui sont donnés. Sur la scène politique c'est un brevet de réussite populaire que d'être affublé de diminutifs ou qualificatifs plus ou moins sympathiques. Connue dès 1971 comme « Thatcher Fauche-Lait » (*Thatcher the Milk Snatcher*), pour avoir mis fin aux distributions gratuites de lait dans les écoles primaires, elle devient à la fin des années 1970 « la Dame de Fer » (surnom lancé par la *Pravda*), « l'Evita du parti Tory » (d'après Ferdinand Mount, chroniqueur politique du *Spectator*, puis l'un de ses conseillers), « la Mère » (pour ses hauts fonctionnaires), « la patronne » (selon Lord Carrington) — avant d'être baptisée TINA au début des années 80 (*There Is No Alternative* — il n'y a pas d'alternative) ou encore, par allusion au petit père des peuples, *Big Sister*, la grande sœur qu'il faut craindre (David Owen). Pour tout un chacun, enfin, c'est *Maggie*. Depuis Churchill seul Harold Macmillan avait eu droit à de tels surnoms.

Comme la plupart des Premiers ministres britanniques, Margaret Thatcher est également dotée d'une image plus ou moins juste biographiquement, peu à peu construite par la presse populaire, la télévision et, dans son cas, les magazines féminins. Les grands traits de cette image publique sont simples et renvoient, comme on l'a souvent dit, à l'éthique victorienne :

- *une fille pauvre* : seconde fille d'un couple d'artisans qui avait su s'élever dans l'échelle sociale, elle a eu une éducation spartiate dans un logement sans jardin, sans salle de bain, sans eau courante, avec toilettes à l'extérieur ;
- *... mais honnête* : elle a été élevée dans la stricte observance du repos dominical par son père, un prêcheur méthodiste laïc, et socialisée aux valeurs victorienne par sa grand-mère maternelle, qui vivait dans sa famille. On lui apprend à se mener la vie dure : lever tôt

- (6 h du matin), coucher tard (2 à 3 h du matin). Une habitude qui lui servira dans la vie publique. A la discipline personnelle et la piété, elle ajoute la vertu de persévérance et une forte croyance dans la responsabilité individuelle : « Plus vous investissez dans votre vie, dit-elle, plus vous en retirez » ;
- *une double ascension sociale* : celle de son père, puis la sienne. Aîné de 7 enfants, fils de cordonnier, son père a débuté comme apprenti épicier avant d'acheter sa propre épicerie, de l'agrandir et d'employer à son tour cinq personnes. Ascension sociale doublée d'une réussite politique : plus jeune *alderman* de l'histoire de Grantham, il en deviendra le maire en 1945. L'ascension de Margaret se fera par l'école : bourse au lycée de jeunes filles du lieu, où elle est chef de classe et responsable des jeux ; sélection pour le plus brillant collège de filles de l'Université d'Oxford, Sommerville. Une réussite indéniable, mais sans brio : elle est entrée à Oxford sur une liste de suppléants, elle en sort avec une licence sans mention (*second class degree*) ;
 - *la vertu se suffit à elle-même...* : Margaret Thatcher ne prêche pas la facilité. « Ce ne sera pas facile » — déclare-t-elle à son entrée 10, Downing Street. Elle dit ce qu'elle pense et sait où elle va, quelles que soient les conséquences. Elle est à la fois sûre d'avoir raison et inflexible. Pas question de gagner des électeurs, comme Macmillan, en promettant l'abondance. Plutôt être respectée qu'aimée. « Je pense — dit-elle — qu'à côté de la récompense du dur labeur, il y a la vertu du dur labeur » ;
 - *le cercle de famille* : Denis, son mari, Mark et Carol, ses enfants (des jumeaux de sexe différent, belle marque d'efficacité...) font partie de l'image et contribuent à l'humaniser. On se souvient de son angoisse lorsque son fils avait disparu dans le désert, lors du rallye Paris-Dakar. Elle ne manque jamais de remercier publiquement son mari, pour le soutien qu'il lui apporte.

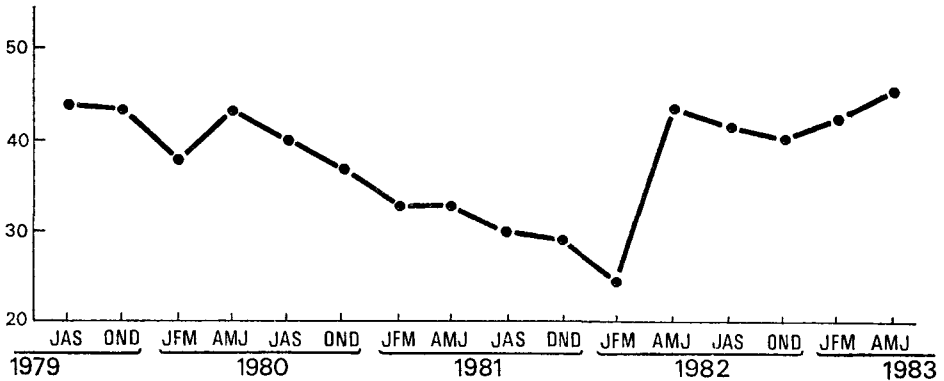
UNE POPULARITÉ AVEC DES HAUTS ET DES BAS

L'étude des moyennes trimestrielles de satisfaction de Margaret Thatcher comme Premier ministre (enquêtes périodiques de *Gallup Poll*, Londres) fait apparaître de façon très nette trois périodes dans la législation de 1979 à 1983 : une sorte d'état de grâce de mai 1979 à mai 1980, un déclin régulier et profond de juin 1980 à décembre 1981, une impressionnante reprise de décembre 1981 aux élections législatives de juin 1983 (*graphique 1*).

Première période : l'état de grâce (mai 1979 - mai 1980)

L'état de grâce, s'il existe, a été de courte durée pour Margaret Thatcher. Quatre mois après sa victoire électorale, avec 46 % de satisfaits, elle ne se hisse pas tout à fait au niveau de ses prédécesseurs immédiats

— Edward Heath en 1970 (50 %) et Harold Wilson en 1974 (49 %). Dans le même temps son retard sur James Callaghan — le successeur d'Harold Wilson à la tête du Parti travailliste — se réduit mais le Parti travailliste passe devant le Parti conservateur en intentions de vote. Après un premier creux, fin 1979 - début 1980, la popularité de Margaret Thatcher remonte et au bout de sa première année de pouvoir, en dépit du chômage et de l'inflation, des critiques de l'opposition mais aussi du patronat, elle se situe à un niveau légèrement supérieur à son point de



Source : Gallup Poll.

GRAPHIQUE I. — Evolution trimestrielle de la satisfaction vis-à-vis de M. Thatcher

départ. Il est vrai qu'entre-temps le Parti travailliste s'est déchiré, a changé de chef et ne parvient pas, avec Michaël Foot, à redresser son image. Le 23 avril 1980 un sondage NOP (sondage national, échantillon de 1 075 adultes) montre que les britanniques apprécient la politique extérieure de Margaret Thatcher : 37 % des personnes interrogées pensent qu'elle a amélioré l'image de la Grande-Bretagne dans le monde, 30 % qu'elle l'a dégradée, 29 % qu'elle n'y a rien changé. Mais on lui reproche de n'avoir pas su, selon la parole de saint François d'Assise, rétablir l'harmonie là où la discorde régnait : 80 % des Britanniques estiment qu'elle n'a pas rassemblé le peuple. Elle est vue comme capable (58 %), décidée (47 %), entêtée (46 %) et courageuse (41 %). Le fait d'être la première femme Premier ministre de Grande-Bretagne ne lui vaut ni avantage ni désavantage : 16 % des Britanniques estiment que cela fait d'elle un meilleur Premier ministre, 17 % un moins bon, tandis que 65 % n'y voient aucune différence. On note cependant qu'il y a deux fois plus de femmes que d'hommes (21 % contre 10 %) à penser que son sexe est un avantage à la tête du gouvernement britannique.

Deuxième période : dix-huit mois de déclin (juin 1980 - décembre 1981)

En dix-huit mois d'une chute de popularité continue Margaret Thatcher perd 18 points et ne trouve plus, en bout de course, qu'un Britannique sur quatre pour se dire satisfait d'elle comme Premier ministre. Il est toujours difficile de déceler les causes exactes des évolutions de popularité des gouvernants en l'absence d'enquêtes précises sur les motivations de leurs censeurs et soutiens. On peut cependant avancer un certain nombre d'hypothèses tirées de la conjoncture.

1. Durant toute cette période Margaret Thatcher est contestée par la majorité de son propre gouvernement. En mai 1979 elle n'a pas pu ou su former un cabinet homogène et s'est pliée à la tradition de dosage des tendances, d'où la lutte constante au sommet de l'Etat entre ses partisans et les « mous » (*wets*), entre monétaristes et défenseurs conservateurs d'un consensus sur fond de *Welfare State*. Ses proches sont aux leviers de commande de l'économie (Geoffrey Howe, chancelier de l'échiquier ; John Biffin, au trésor ; Sir Keith Joseph, à l'industrie ; John Nott, au commerce). Ils se heurtent à Lord Carrington et Sir Ian Gilmour (aux affaires étrangères), William Whitelaw (à l'intérieur), Francis Pym (à la défense) et saint John Stevas (relations avec la chambre des communes). Pour faciliter l'action gouvernementale Margaret Thatcher limite la discussion de ses projets économiques au niveau d'un comité interministériel qui ne comprend que des monétaristes à l'exception de Prior. Mais il lui faut créer un autre comité interministériel — bientôt connu sous le nom de « chambre étoilée » (d'après la cour criminelle des rois Jacques I et Charles I, réputée pour ses abus et le caractère arbitraire de ses décisions) — afin de régler les différends entre le trésor et les ministères dépensiers à propos d'économies budgétaires. En mars 1981 le projet de budget de Geoffrey Howe se heurte à la contestation de Prior, Walker et Gilmour, aux profondes réserves de Pym et Lord Soames qui obtiennent, en échange du maintien de leur solidarité gouvernementale, le retour à la discussion en Conseil de Cabinet des questions de politique économique. Margaret Thatcher cède sur la procédure mais tient bon sur le fond en refusant toutes les alternatives politiques qu'on lui présente. Ces dissensions internes ne manquent pas d'être portées à la connaissance de l'opinion grâce aux nombreuses fuites dont bénéficie la presse. Il semble que Margaret Thatcher elle-même ait laissé savoir à celle-ci l'opposition de trois ministres au projet du budget de mars 1981, accréditant indirectement l'idée que la fuite venait d'eux.

2. Dès 1980 les luttes intestines du gouvernement Thatcher s'étaient au grand jour. En février 1980, dans un discours prononcé à Cambridge et repris dans toute la presse, Sir Ian Gilmour déclare que le libéralisme économique met en danger les libertés politiques et n'a rien à voir avec le véritable conservatisme. En novembre 1980 il récidive dans un grand discours contre le monétarisme. Francis Pym de même, en juillet 1980,

exprime publiquement ses doutes sur la possibilité de redresser l'économie britannique par une politique déflationniste. Le président du Parti conservateur, Lord Thorneycroft, le même mois, se joint aux contestataires, reprochant au gouvernement de ne croire qu'en un seul type de remèdes et au monétarisme d'être une théorie doctrinaire incapable d'amener un redressement économique.

A ces critiques de l'intérieur s'ajoutent celles d'Edward Heath et d'Enoch Powell. Le premier n'a jamais pardonné à Margaret Thatcher de l'avoir évincé de la direction du parti en février 1975. En novembre 1980 il réclame un changement de politique et préconise une dévaluation. L'année suivante, à la veille du Congrès conservateur d'octobre 1981, il lance une campagne contre la politique Thatcher et appelle au retour à la politique consensuelle de l'après-guerre. Enoch Powell, à l'extérieur du parti, accuse au contraire Margaret Thatcher de mollesse et voudrait davantage encore d'économies publiques ainsi qu'une élévation de la pression fiscale. Il expose ces idées dans un recueil de discours, *Freedom and Reality (Liberté et Réalité)*, publié en octobre 1980.

Contestée par les siens, il n'est pas étonnant que Margaret Thatcher perde tout crédit dans l'opinion. James Callaghan avait connu la même mésaventure, côté travailliste, en 1979 ; Michaël Foot allait subir la même épreuve en 1983. Fin 1982 la popularité de Margaret Thatcher a atteint le niveau le plus bas de tous les Premiers ministres depuis la fin de la dernière guerre mondiale.

3. Il est vrai que l'expérience conservatrice semble alors se solder par un échec. La reprise économique mondiale n'est pas venue. La production britannique s'effondre. Le nombre des chômeurs, surtout, monte de façon dramatique : 1,4 million en 1979, 2,7 millions en 1981, plus de 3 millions en janvier 1982... Dans un rapport de février 1981, établi à la demande du Centre d'Etudes de Politiques (Centre for Policy Studies), un expert suisse, le Pr Jurg Niehaus, juge que la politique monétariste du gouvernement gonfle inutilement le nombre des banqueroutes et des chômeurs.

4. Le bilan conservateur est aggravé par l'apparition de nouveaux problèmes. A l'été 1981 ce sont les émeutes urbaines de Toxteth, Brixton, etc. A tort ou à raison l'idée prévaut qu'elles ne sont pas de type racial mais s'expliquent avant tout par le chômage massif des zones les plus défavorisées (rapport Scarman). La responsabilité du gouvernement est directement engagée. Dans les grèves de la faim des détenus politiques irlandais, la fermeté du Premier ministre peut sembler inutilement cruelle. L'apparition, enfin, d'un tiers parti, avec le SDP, en mars 1981, offre une issue politique aux électeurs qui récusent à la fois le gauchissement du Travaillisme et la radicalisation du Conservatisme avec Margaret Thatcher.

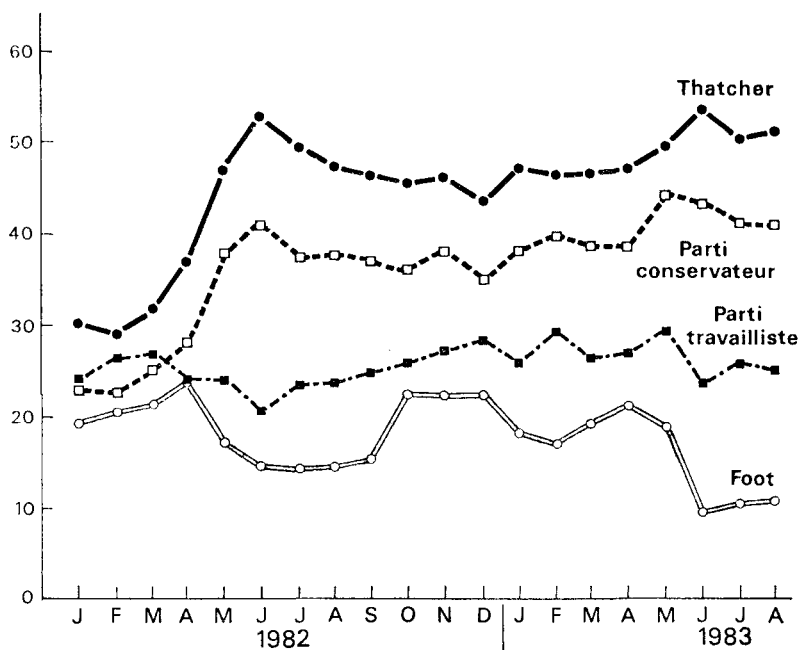
Devant cette situation la « Dame de Fer » justifie sa réputation en choisissant la contre-attaque plutôt que la défensive. En septembre 1981 elle démissionne trois de ses principaux opposants du Cabinet (Ian Gilmour, Christopher Soames, Mark Carlisle) et exile Prior en Irlande du Nord,

avec un portefeuille où il est difficile de réussir. Dans le même temps la présidence du Parti conservateur est enlevée à Lord Thorneycroft. La purge fait penser à celle qu'avait faite, en son temps, Harold Macmillan. Elle est tout aussi mal acceptée par les intéressés, comme en témoigne la lettre de démission de Lord Soames : « Vous m'avez dit ce matin que vous vouliez mettre quelqu'un à ma place, je m'empresse de mettre mon bureau à votre disposition. Sentiments distingués. Christopher Soames. » Dès lors Margaret Thatcher, en effet, peut placer ses fidèles au Cabinet (Patrick Jenkin, Norman Tebbit, Nigel Lawson) et à la présidence du parti (Cecil Parkinson).

Troisième période : le redressement (janvier 1982 - juin 1983)

L'inflexibilité du Premier ministre s'avère payante. Dès janvier 1982 sa cote de popularité commence à se redresser. En mars elle atteint 34 % de satisfaits, 9 points de plus en trois mois. Une remontée qui précède la guerre des Malouines.

L'effet Malouines, cependant, est capital dans ce qui va marquer un redressement spectaculaire de la fortune politique de Margaret Thatcher



Source : Gallup Poll.

GRAPHIQUE 2. — Evolution mensuelle de la satisfaction vis-à-vis des leaders et des intentions de vote pour les partis

et, à travers elle, de son parti. Ses traits de caractère — esprit de décision, courage, obstination — deviennent avec la guerre des qualités reconnues par tous. Trois mois durant elle se trouve seul maître à bord. Le conflit rejeté à l'arrière-plan les difficultés économiques et sociales. Début avril (enquête Gallup des 9-13 avril) 78 % des électeurs approuvent l'envoi d'une flotte britannique aux Malouines, 67 % approuvent de façon générale l'action du gouvernement Thatcher. Début mai cette approbation globale est montée de 67 à 76 % (enquête Gallup du 10 mai). En mai-juin 1982 la popularité de Margaret Thatcher atteint 51,5 %. Son parti bat de son côté son record d'intentions de vote depuis 1979 (*graphique 2*). Mme Thatcher était pour lui un handicap, la voici devenue une locomotive électorale. En octobre les congressistes conservateurs lui feront un accueil triomphal. Le plus surprenant est que l'effet Malouines ne se soit pratiquement pas dissous après la guerre des Malouines : le score du Premier ministre et celui de son parti ne descendront plus au-dessous de 40 %. Les débats sur la responsabilité de la guerre, la montée continue du chômage, l'absence de reprise économique auraient dû entamer le capital de confiance accumulé aux Malouines. Mais l'inflation tombait, le cabinet et le Parti conservateurs étaient désormais unis autour de leur chef, et, surtout, Michaël Foot, à la tête d'un Parti travailliste déchiré, offrait de moins en moins une alternative crédible et désirable au thatchérisme.

SOCIOLOGIE DU THATCHÉRISME

L'effet Malouines

L'indice de satisfaction de Margaret Thatcher comme Premier ministre passe de 34 % en mars, avant la guerre des Malouines, à 52 % en juin 1982, après la victoire du corps expéditionnaire britannique. Ce bond en avant est inégal selon les catégories d'électeurs. Il est plus grand chez les hommes que chez les femmes, de sorte que l'écart entre soutiens féminin et masculin s'inverse avec 55 % de satisfaits parmi les hommes contre 52 % chez les femmes. Mais il ne faudra pas longtemps pour que les femmes devancent à nouveau les hommes dans le thatchérisme. Cette popularité masculine soudaine est d'autant plus frappante, cependant, qu'elle se produit dans tous les groupes d'âges : de mars à juin, Margaret Thatcher gagne 22 points chez les jeunes gens de 18 à 24 ans (20 points chez les jeunes filles du même âge) ; 27 points chez les hommes de 25 à 34 ans (18 points chez les femmes) ; 27 points également chez les hommes de 35 à 44 ans (15 points chez les femmes) ; 23 points chez les hommes de 45 à 64 ans (18 points chez les femmes) ; 34 points chez les hommes de plus de 65 ans (16 points chez les femmes). Une progression considérable dans les deux sexes, qui porte le Premier ministre au-dessus de 43 % dans tous les groupes d'âges, avec un maximum de 63 % de satisfaits parmi les hommes de plus de 65 ans.

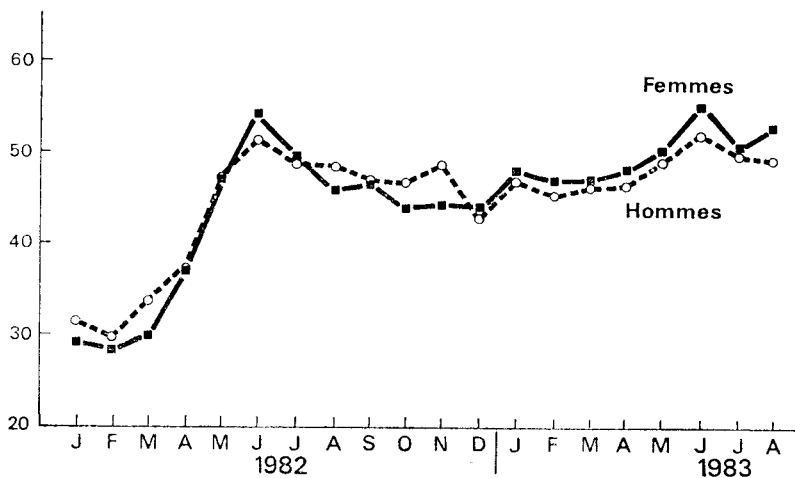
Dans les catégories socioprofessionnelles les gains de popularité de

« Maggie » ne contredisent pas la structure sociale traditionnelle des options politiques. Parmi les non-manuels (A, B, C1) la satisfaction est aussi élevée, qu'il s'agisse d'hommes ou de femmes (64 %) ; comme les hommes avaient un retard de 5 points sur les femmes de ces classes moyennes, en mars, cela signifie qu'ils ont rallié le chef du parti conservateur en nombre suffisant pour rétablir l'équilibre. Même évolution chez les manuels du bas de l'échelle sociale (ouvriers non spécialisés et assistés sociaux des groupes D et E) : 43 % de satisfaits (+ 19), 44 % de satisfaits (+ 25). Mais le prestige de Margaret Thatcher s'est surtout accru dans la catégorie C2 des ouvriers spécialisés : 52 % de satisfaits (+ 28)...

Toutes évolutions bien considérées, finalement, le phénomène d'opinion le plus frappant de la guerre des Malouines est sans doute l'unanimité dans le ralliement à la personne du Premier ministre : l'accroissement de sa popularité est au *minimum* de 12 points dans tous les groupes sociaux en ces deux mois de guerre.

L'après-Malouines

Une telle unité au profit du chef de l'exécutif, face à un danger extérieur, est un phénomène d'opinion bien connu. Mais, normalement, une fois le danger passé, l'avantage ainsi obtenu se dilue rapidement dans une sorte de retour au *statu quo ante*. Or ce n'est nullement le cas de Margaret Thatcher à la fin du conflit des Malouines. De juillet à novembre 1983 elle conserve un minimum de 46 % de satisfaits tandis que le Parti conservateur est crédité du meilleur programme et perçu comme le vainqueur quasi certain des prochaines élections législatives. En décembre, cependant,



Source : Gallup Poll.

GRAPHIQUE 3. — Evolution de la satisfaction vis-à-vis de M. Thatcher par sexe

Mme Thatcher perd 6 points d'un seul coup. Mais un mois plus tard elle est revenue à 48 % de satisfaits. Son recul très provisoire, dans la mesure où il est presque exclusivement imputable à l'électorat *fémmin*, ne traduisait sans doute qu'un moment de lassitude politique et de dépolitisation au terme d'une année trop chargée et à la veille des fêtes de Noël et du Nouvel An (*graphique 3*). A part cet incident de parcours, rien ne semble susceptible d'entamer la popularité de la « Dame de Fer ». La publication du rapport d'enquête sur la guerre des Malouines — le rapport Franks — n'a pas terni son image. La moitié des Britanniques estiment qu'elle a capitalisé, politiquement, l'affaire des Malouines, plus des deux tiers sont d'avis qu'il n'y a pas lieu d'épiloguer sur l'événement, mais 39 % déclarent avoir de Margaret Thatcher une meilleure opinion après le conflit. Sans compter que l'effet Malouines est relayé par le contre-effet Foot : fin septembre, à la veille du Congrès travailliste, plus de la moitié des sympathisants travaillistes estiment que Michaël Foot devrait se retirer pour permettre l'élection d'un nouveau *leader* à la tête du parti — un parti divisé aux yeux de tous et, pour une forte minorité des personnes interrogées, gauchiste (*Gallup Poll, Sunday Telegraph*).

Lorsque Margaret Thatcher annonce la dissolution anticipée de la Chambre des Communes, le 9 mai 1983, son taux de satisfaction s'accroît encore pour atteindre le niveau record de 55 %, 3 points de plus qu'au sommet de sa popularité à la fin du conflit des Malouines. Du début à la fin de la campagne électorale, l'indice de popularité de Michaël Foot, comme chef du Parti travailliste, tombe de 19 à 9 %... Si l'on compare les deux records de popularité de « Maggie », 52 % en juin 1982 (effet Malouines), 55 % en mai 1983 (campagne électorale), on constate que le premier record a été battu, en l'espace d'un an, grâce à la mobilisation des classes moyennes, tant chez les hommes que chez les femmes : + 5 points (69 à 74 % de satisfaits) chez les hommes des catégories A/B, + 4 chez les femmes (68 à 72 %) ; + 4 chez les hommes du groupe C1 (60 à 64 %), autant chez les femmes (61 à 65 %). Margaret Thatcher a trouvé une réserve de popularité chez les femmes ouvrières (+ 4 dans le groupe C2, + 2 chez les D et E), mais sa position s'est dégradée du côté des ouvriers (C2 : — 7 ; D-E : — 5). Les femmes de tous âges et de toutes conditions, d'ailleurs, lui sont en majorité acquises, davantage encore qu'au moment de son triomphe, après les Malouines. Bref sa popularité électorale, dans sa structure sociologique, est plus proche de la norme habituelle de popularité conservatrice que ne l'était sa popularité nationale, gagnée aux Malouines. Mais celle-là procédait de celle-ci et toutes deux se situaient à un niveau tout à fait exceptionnel.

Pouvoirs-Biblio

DÉMOCRATIE

Luc FERRY, *Philosophie politique 1*, Le Droit : la nouvelle querelle des Anciens et des Modernes, PUF, coll. « Recherches politiques », 1984, 192 p., 98 F ; *Philosophie politique 2*, Le système des philosophies de l'histoire, PUF, coll. « Recherches politiques », 1984, 256 p., 125 F.

Comment récuser la thèse selon laquelle la modernité produit nécessairement Auschwitz et le Goulag sans revenir à un ordre hiérarchisé aux antipodes de l'humanisme démocratique ? Comment critiquer les philosophies de l'histoire négatrices de la liberté de l'homme sans évacuer toute raison ? Comment penser le politique et l'histoire après Hegel, Marx, Heidegger et le totalitarisme que l'on sait sans se replier sur Platon ou Hayek ? Une œuvre politique majeure est ici engagée. Indispensable sans attendre 1989.

Jean-Louis HAROUEL, *Essai sur l'inégalité*, PUF, « Politiques d'aujourd'hui », 1984, 288 p., 98 F.

Critique en règle de l'idée d'égalité et des pratiques égalitaires. Apologie de l'inégalité, productrice de l'art, de la culture, des richesses. Pièce pour le débat de 1989.

Guy HERMET, *Aux frontières de la démocratie*, coll. « Politique d'aujourd'hui », PUF, 1983, 256 p.

Dans les sociétés occidentales, élargies à l'Amérique du Sud, la résistance opposée par les élites à l'intervention du plus grand nombre dans les affaires publiques. Les combats autour du suffrage universel ; la démocratie libérale aujourd'hui ; un nouveau citoyen ? Une réflexion informée et pertinente sur l'avenir de la démocratie.

DROIT

Thierry LAMBERT, *Vérification fiscale personnelle*, « *Economica* », 1984, 182 p., 125 F.

Beau sujet. Intéressantes critiques sur le « non-droit : nouvelle guerre de contrôle social ». Dérégulation, inquisition, perquisition, transaction... arbitraire. Un objet d'étude pour 1989.

L'ATAPSES, *Sidérurgie et droit de crise*, PUF, coll. « T », 1983, 207 p., 95 F.

Dirigisme, financement, nationalisation, questions sociales, politique communautaire. Les chercheurs niçois mettent en valeur « les interactions entre la forme juridique et les actions économiques ».

ÉLECTIONS

AIREL (Atelier interdisciplinaire de recherches électorales), *Les élections municipales de 1983 en Franche-Comté*, Université de Besançon (Faculté de droit), 114 p., 28 F. Première publication d'un groupe pluridisciplinaire tentant de compléter les analyses électorales nationales.

GAULLISME

Institut d'Histoire du Temps Présent, Institut Charles-de-Gaulle, *De Gaulle et la nation face aux problèmes de défense, 1945-1946*, Plon, 1983, coll. « Espoir », 317 p., 110 F. Actes d'un colloque réunissant historiens et acteurs sur les leçons de 39-45, Yalta et Hiroshima.

GRÈCE

Antoine M. PANTELIS, *Les grands problèmes de la nouvelle constitution hellénique*, LGDJ, 1979, préface de Léo Hamon. Une analyse très sûre et fine du retour à la démocratie et de l'exercice paisible de l'alternance.

POLITIQUE

André ENEGREN, *La pensée politique de Hannah Arendt*, PUF, 1984, coll. « Recherches politiques », 256 p., 145 F.

Etonnante figure que celle de cette philosophe du politique dont l'œuvre affronte les questions centrales de nos « sombres temps ». L'auteur parvient à éclairer la pensée d'Arendt tout en respectant sa complexité : il introduit ainsi à une œuvre trop méconnue en France.

Pierre HAUBTMANN, *Pierre Joseph Proudhon. Sa vie et sa pensée (1809-1849)*, Paris, Ed. Beauchesne, 1 140 p. La thèse de lettres du spécialiste français de Proudhon est enfin publiée. Assurément, pour la période concernée, elle peut être d'ores et déjà considérée comme une lecture définitive de la pensée du Franc-Comtois. Un plaisir pour l'esprit.

SOCIALISME

Esprit, La gauche expérience faite, déc. 1983, 208 p., 46 F.

Intervention, Les socialistes croient-ils à leurs mythes, spécial ps, août-sept.-oct. 1983, 144 p., 50 F. Thibaud-Mongin, Julliard-Viveret,

et d'autres, pour annoncer la confrontation des idées sur les gauches de nos France. Compléments nécessaires à *Pouvoirs*, 20, « 81 : la gauche au pouvoir ».

KAUTSKY, LUXEMBURG, PANNEKOEK, *Socialisme, la voie occidentale*, présenté et annoté par Henri WEBER, PUF, 1983, 416 p., 275 F.

A un prix très élevé (mais moindre qu'un voyage dans les bibliothèques allemandes), enfin publiés les grands débats de 1909-1912 sur démocratie et révolution en Occident.

Jacques KERGOAT, *Le Parti socialiste, De la Commune à nos jours*, « Le Sycomore », 1983, 401 p., 129 F. Permanence et évolution du clivage entre guesdistes et jaressiens. Où le ps d'hier aide à comprendre le ps d'aujourd'hui.

SYNDICATS

Gérard ADAM, *Le pouvoir syndical*, préface de Jean-Daniel Reynaud, Paris, 1983, Dunod, 180 p. ; annexes statistiques et tableaux. La démocratie close dans les syndicats. Leur recrutement, leurs relais, les élections. Une clientèle de gauche. A quoi ont servi, serviront les syndicats.

REVUES

Communisme. Revue d'études pluridisciplinaires dirigée par Stéphane Courtois et Annie Kriegel, PUF, semestrielle, 4 numéros publiés. De son propos initial : une étude scientifique du communisme français, cette jeune revue s'écarte peu à peu et fait entrer dans son champ aussi bien l'Italie que la Tchécoslovaquie ou le Komintern. A côté des fiches de lecture et d'une bibliographie, contient des informations sur la vie scientifique et une précieuse chronique de la vie communiste.

Nous sommes heureux d'annoncer la naissance de *Connaissance politique*, « revue sérielle » dirigée par Francis-Paul Bénéot et publiée par les éditions Dalloz, n° 1, « L'entreprise », 1983, 168 p., 80 F ; n° 2, « Le pouvoir des idées », 1983, 204 p., 80 F.

Chronique constitutionnelle française

(16 octobre 1983 - 15 janvier 1984)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

La référence aux chroniques des 23 premiers numéros de *Pouvoirs*, publiées sous le titre *Chroniques constitutionnelles françaises 1976-1982* (PUF, 1983), est donnée sous le sigle *CCF*, précédé du rappel du numéro de *Pouvoirs* dans lequel le texte a paru, et suivi de la page du recueil.

ALTERNANCE

— *Cohabitation ou concubinage : variations sur un thème connu.* Expliquant ce qu'est à son avis le fonctionnement correct de la V^e République, M. Barre a réaffirmé : « Je pense qu'il n'est pas possible de faire cohabiter un président et un gouvernement ayant des orientations radicalement différentes. » L'ancien Premier ministre a indiqué, à cette occasion, qu'il lui aurait paru normal que M. Giscard d'Estaing ait démissionné en cas d'échec aux élections de 1978 (*Libération*, 4-11). En revanche, M. Chahan-Delmas a indiqué à FR3 qu'il accepterait d'être le Premier ministre de M. Mitterrand en cas de changement de majorité en 1986 (*Le Monde*, 4/5-12) ; ce qui a entraîné le surlendemain cette réplique de M. Pasqua, président du groupe RPR au Sénat : « Ne confondons pas la cohabitation et le concubinage » (*ibid.*, 6-12). M. Chirac, enfin, s'est horné à déclarer que si l'actuelle opposition se retrouvait majoritaire dans la prochaine Assemblée, « le Président de la République devra en tenir compte et prendre ses responsabilités... ses décisions ne pourront que consister à respecter la volonté des Français et lui seul devra apprécier la conclusion à en tirer pour lui-même » (*ibid.*, 14-12).

ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Circonscriptions électorales.* En réponse à la question de M. Pinard (s), le ministre de l'intérieur procède à une utile actualisation (22, *CCF*, p. 28) des circonscriptions, au lendemain des élections municipales de 1983, qui occupent, du point de vue des électeurs inscrits, les positions extrêmes (AN, Q, p. 3486).

Dans l'ordre croissant, les 20 circonscriptions les plus peuplées se répartissent entre le Nord, 11^e (Dunkerque) : 123 749 inscrits et les Bouches-du-Rhône, 10^e (Salon-de-Provence) : 189 384. L'Essonne y compte 3 circonscriptions sur 4 : 1^{re} (Corbeil) 130 648 ; 2^e (Arpajon) 160 922 et 3^e (Longjumeau) 187 019.

Quant aux 20 circonscriptions les moins peuplées, elles s'échelonnent de la Lozère, 2^e (Marvejols) avec 26 251 inscrits à Paris, 18^e (partie du XV^e arrondissement), 37 490. A cet égard, il n'est pas sans intérêt de relever le *privilege* exorbitant de la capitale, par rapport à la province, voire à la couronne immédiate (l'Essonne). Sur les 20 plus petites circonscriptions, on en dénombre 12 parisiennes, soit plus de la moitié, détenues quasiment par l'opposition.

Dans ces conditions, le retard pris par l'AN par rapport au Sénat (cette *Chronique*, n° 28, p. 219) aboutit à une situation paradoxale dans 12 départements, dont celui des Pyrénées-Orientales, qui disposent du même nombre de députés et de sénateurs, voire choquante pour l'Essonne représenté désormais par 5 sénateurs et... 4 députés. *Le Gouvernement est conscient*, précise le ministre de l'intérieur en réponse à M. Tourné (c), *que le respect des dispositions de l'art. 3 de la Constitution, lequel impose en particulier que le suffrage est égal, implique une révision d'ensemble de la répartition des sièges de députés entre les départements* (AN, Q, p. 3912). Une étude est actuellement en cours, dont le Parlement sera saisi en temps utile. Elle permettra par ailleurs de résorber les *enclaves électorales* (stade suprême du *gerrymandering* !) qui existent à l'heure actuelle, en dehors de l'enclave administrative de Valréas dans le Vaucluse : Bouches-du-Rhône, 8^e ; Meurthe-et-Moselle, 1^{re} ; Moselle, 6^e ; Pyrénées-Orientales, 1^{re} (*ibid.*).

— *Composition.* Par suite de l'entrée au Sénat de MM. Maurice Faure (app. s) et Christian Bonnet (UDF) (cette *Chronique*, n° 28, p. 202), il a été procédé à deux élections partielles. Ont été proclamés élus, à l'issue du second tour, le 18-12 (*Le Monde*, 20-12), MM. Bernard Charles (MRG) (Lot, 1^{re}) et Aimé Kergueris (diss. UDF) (Morbihan, 2^e).

Au reste, M. Hubert Dubedout (Isère, 2^e) a abandonné son siège à son suppléant, M. Bernard Montergnole, sa mission de parlementaire en mission ayant été prorogée.

— *Patrimoine immobilier.* L'AN a procédé à l'acquisition d'un immeuble sis 233-235 boulevard Saint-Germain (*Le Figaro*, 26 et 30-10). La conjec-

ture avancée voudrait que l'on aménageât le Palais-Bourbon en prévision d'un futur accroissement de la représentation parlementaire.

V. *Elections, Parlement, Parlementaire en mission, Session.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

— *Bibliographie.* D. Turpin : l'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, *AJDA*, 1983, p. 653.

— *Mise en cause.* Les chefs des plus hautes juridictions (CE, Cour de cassation et Cour des comptes) ont protesté solennellement le 25-11 (*Le Matin*, 26/27-11) contre les propos de M. Hersant, publiés par *Le Figaro* la veille, mettant en cause leur indépendance concernant les nominations auxquelles ils seraient amenés à procéder, en vue de la commission de la transparence et du pluralisme de la presse, envisagée par le projet de loi en discussion.

Ultérieurement, l'accusation de forfaiture lancée par un membre du Gouvernement à l'AN le 21-12 (p. 6901) contre l'ancien premier président de la Cour des comptes, dans le cadre de l'affaire des avions renifleurs, devait susciter une réplique des organisations syndicales de cette dernière (*Le Matin*, 24/25-11).

— *Nomination.* Pour la première fois dans la magistrature, une femme en la personne de Simone Rozès a été nommée premier président de la Cour de cassation, le 12-12 (*Le Monde*, 14-12).

V. *Libertés publiques.*

BICAMÉRALISME

— *Bilan de la session ordinaire et de la session extraordinaire.* Sur les 47 lois adoptées, 31 l'ont été dans le cadre de la navette, 6 après intervention d'une CMP, et l'AN a prononcé le *dernier mot* dans 10 cas (*BIR*, n° 303).

— *Rôle de la CMP en matière de loi de finances.* « L'opposition, dès lors qu'elle transforme le Sénat de chambre de réflexion en chambre de démolition, n'a rien à attendre de la majorité » a déclaré M. Pierret (s) le 15-12 (p. 6522). Le rapporteur général de la commission des finances a mis en cause à cette occasion, comme l'an dernier (cette *Chronique*, n° 25, p. 182), l'application de l'art. 45 de la Constitution : si la CMP ne parvient pas à un accord sur un point essentiel des dispositions restant en discussion, elle doit selon lui interrompre ses travaux. Telle n'est pas la doctrine du Sénat : les CMP réunies au Luxembourg poursuivent l'examen, article par article, de la 2^e partie de la loi de finances, même si l'article d'équilibre

n'a pas fait l'objet d'un accord. En conclusion, M. Pierret a souhaité que la présidence de l'AN et celle du Sénat tentent d'établir un « code de bonne conduite ».

Evoquant, le 22-12, la « sévère diatribe » de M. Pierret, le président du Sénat a confirmé son interprétation de l'art. 45, al. 2 : il s'agit de « tous les articles restant en discussion », et la Constitution n'a pas établi deux sortes de CMP. Comme le suggérait le rapporteur général de l'AN, M. Poher se propose de rencontrer M. Mermaz pour que soit prévue, dans les règlements des deux assemblées, la procédure à suivre désormais par les CMP. Le CC serait ainsi saisi et statuerait (*BIR*, n° 303).

— *Composition des CMP.* Dans son intervention précitée (AN, p. 6521) M. Pierret a fait état du « code de bonne conduite » qui régit les rapports entre la majorité et l'opposition et qui permet que la minorité de l'AN soit représentée dans le CMP dans les mêmes proportions que la minorité du Sénat (20, *CCF*, p. 38).

— *Rejet par l'AN du texte de la CMP.* Bien que la CMP soit parvenue à l'adoption d'un texte sur le projet de démocratisation du secteur public, le rapporteur M. Coffineau (s) a proposé aux députés de rejeter ses conclusions (20-12, p. 6833), « innovation gravissime », aux yeux de M. Toubon (RPR), qui met en cause le bicaméralisme : l'art. 45 « doit être passé par perte et profits », la CMP n'ayant plus aucune signification dès lors que le compromis qui y est intervenu n'est plus respecté par les groupes (21-12, p. 6883). On a indiqué (*Le Monde*, 22-12) que c'était la première fois, depuis 1963, que les députés de la majorité repoussaient le texte d'une CMP, encore que le précédent ne soit pas pertinent, les deux assemblées étant d'accord pour repousser ce texte qui comportait une disposition irrecevable. Un autre précédent n'est pas non plus décisif : le vote de la question préalable à la proposition concernant l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie fut acquis le 13-12-1977 par suite d'une division de la majorité, les centristes ayant rejoint l'opposition (5, *CCF*, p. 401).

Au Sénat, les rejets des conclusions d'une CMP sont motivés par les amendements qu'y introduit le Gouvernement (V. B. Foucher, *RDP*, 1981, p. 1191).

V. *Ordre du jour.*

CODE ÉLECTORAL

— *Éligibilité.* Les personnes ayant acquis la nationalité française jouissent immédiatement du droit de vote, mais elles n'étaient pas éligibles pendant un délai de dix ans. Cette incapacité temporaire a été supprimée par la loi 83.1046 du 8-12 (p. 3550) et la LO 83.1096 du 20-12 (p. 3667), abrogeant les art. L. 4, LO 128, L. 197 et L. 198 de code électoral, ainsi

que les dispositions analogues concernant les élections non régies par ce code. Ainsi tombe la dernière discrimination qui subsistait à leur encontre.

— *Inéligibilité relative*. A la question de M. Mesmin (UDF) relative à la candidature à une élection municipale d'un magistrat des chambres régionales des comptes, le ministre de l'économie rappelle que, selon le principe traditionnel, celui-ci peut se présenter dans le ressort d'une chambre autre que celui de la chambre d'affectation, en application de l'art. 8 de la loi du 10-7-1982 (AN, Q, p. 4404).

A ce propos, il y a lieu de relever l'inconstitutionnalité de cette disposition qui, à l'époque, a échappé à la vigilance, au même titre, du reste, que l'inéligibilité *conventionnelle* des assistants parlementaires (22, CCF, p. 332). En effet, seule une LO aux termes de l'art. 25 de la Constitution peut fixer le régime des inéligibilités, autant que des incompatibilités.

V. Contentieux électoral, Elections.

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie*. F. Dupuy et J. Cl. Thoenig, La loi du 2 mars 1982 sur la décentralisation. De l'analyse des textes à l'observation des premiers pas, *RFSP*, 1983, p. 962 ; J. Lagroye et V. Wright (sous la direction de), Les structures locales en Grande-Bretagne et en France, *ND*, n° 4687-4689, 1982 ; F. Luchaire et Y. Luchaire, *Le droit de la décentralisation*, PUF, 1983 : La première et précieuse synthèse du nouveau droit local.

— *Territoires d'outre-mer*. Une loi 83-1047 du 8-12 (p. 3551) porte homologation des dispositions pénales de délibérations de l'assemblée territoriale de la Nouvelle-Calédonie. A ce propos, si cette dernière peut prévoir des peines contraventionnelles, en revanche, conformément à l'art. 50 de la loi du 28-12-1976 portant statut particulier de l'archipel, dont il s'agissait de la première application (AN, p. 5656), seul le Parlement, en vertu de l'art. 34 de la Constitution, peut déterminer les peines applicables aux délits et crimes, en vue de préserver l'*unicité* du droit pénal de la République.

COMMISSIONS

— *Commission d'enquête et de contrôle*. Le Sénat a décidé, le 18-11, la constitution d'une commission de contrôle des conditions de fonctionnement, d'intervention et de coordination des services de police et de sécurité engagés dans la lutte contre le terrorisme et, le 20-12, d'une même commission relative aux services publics responsables de l'application des dispositions concernant les déchets industriels toxiques.

Il a, d'autre part, décidé le 18-11 la création d'une commission d'enquête chargée d'évaluer la structure et le montant de la dette extérieure de la France.

— *Commission spéciale.* En application de l'art. 16, al. 3 du R du S (conflit de compétence entre plusieurs commissions permanentes), une commission *ad hoc* sur la proposition de loi tendant à garantir la liberté de la presse, déposée par MM. Chauvin, Pasqua, Bourgoing et Cantegrit, a été créée (S, 16-11, p. 2951).

A l'AN, l'opposition a demandé la constitution d'une commission identique sur le projet relatif à la presse, en s'appuyant, d'une part, sur le fait que les commissions des lois et des finances avaient demandé à être saisies pour avis de ce projet renvoyé à la commission des affaires culturelles ; et d'autre part, sur le précédent de la loi sur l'audiovisuel (22, CCF, p. 64). Le président de la commission des affaires culturelles, M. Evin, s'y est opposé, en rappelant notamment que c'est à l'initiative de l'ancienne majorité que la disposition de l'art. 32 R, prévoyant la constitution de droit d'une commission spéciale quand deux commissions permanentes demandaient à être saisies pour avis, avait été supprimée (11, CCF, p. 61). M. Madelin eut beau invoquer « l'esprit » du règlement et M. R. A. Vivien les aspects financiers et libertés publiques du projet, la demande fut rejetée par scrutin le 1-12 (p. 5907). A la suite de cette décision, un certain nombre de spécialistes de l'opposition se sont fait nommer à la commission des affaires culturelles, transformée ainsi *de facto* en commission spéciale, pour y participer à l'examen de ce texte, qui a été achevé, le 14-1, après 144 heures de séance et l'examen de 1 753 amendements (*Le Monde*, 17-1).

V. Majorité. Partis politiques.

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

— *Art. 69 de la Constitution.* M. Lucien Douroux a été désigné par le CES pour exposer aux assemblées son avis sur le projet relatif à l'activité et au contrôle des établissements de crédit (AN, 7-12, p. 6109). Cette procédure a été utilisée, une douzaine de fois, depuis 1970, dont la moitié depuis 1981.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* O. Duhamel : le CC vu par les Français, *Opinion publique* (SOFRES), janv. 1984 ; A. Jeammaud, La démocratisation du secteur public, *AJDA*, 1983, p. 563 ; G. Knaub, Le CC et la régulation des rapports entre les organes de l'Etat, *RDP*, 1983, p. 1149.

Note : R. F. Le Bris sous 28-5-1983, *AJDA*, 1983, p. 619.

— *Décisions*. 83-966, 30-11, p. 3480, Landes. V. *Elections*.

83-967-974, 30-11, p. 3480, Pyrénées-Orientales. V. *Elections*.

83-969, 30-11, p. 3481, Moselle. V. *Elections*.

83-968 à 979, 30-11, p. 3482, Marne. V. *Elections*.

83-980 à 982, 30-11, p. 3482, Réunion. V. *Elections*.

83-163 DC, 14-12, p. 3610. Abrogation de l'art. LO 128 du code électoral.

V. *Code électoral*.

83-164 DC, 29-12, p. 3871 et 3876. Loi de finances pour 1984. V. *Libertés publiques et loi de finances*.

83-166 DC, 29-12, p. 3875 et 3882. Loi relative au prix de l'eau en 1984.

V. *Loi*.

83-135 L, 14-12, p. 3610. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire*.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

— *Bibliographie*. Les pouvoirs du juge chargé du contrôle de la régularité des élections municipales, concl. B. Genevois sur CE, 2-9-1983, Elections de Sarcelles, *AJDA*, 1983, 682 ; N. Avelange, Voyage au bout de la fraude électorale, *Le Monde*, 18/19-12 ; B. Maligner, Les TA et le contentieux des élections municipales, *JJA*, 19/21-10.

Note : J. P. P. sous CE 2 et 14-9 1983, *JJA*, 8-11.

— *Contentieux des élections municipales*. Le CE a confirmé, le 21-12, le jugement du TA de Paris inversant les résultats au profit de la liste d'opposition à Limeil-Brévannes et proclamant élus les candidats de celle-ci (cette *Chronique*, n° 27, p. 181) : ces résultats ayant été frauduleusement modifiés, c'est à bon droit que le TA a rectifié le décompte global qui donne ainsi la majorité à la liste de M. Bessière, a décidé le CE, qui rejette le recours du maire, M. Berjal (PC), mais aussi les observations du ministère de l'intérieur (v. *Le Quotidien*, 3-10). En outre, il est à nouveau fait application de l'art. L. 117-1 du code électoral (communication du dossier au procureur de la République : cette *Chronique*, n° 28, p. 205). Toutefois, dans un second arrêt, le CE a jugé irrecevable, parce que tardive, la protestation de M. Bessière contre l'élection du maire par le conseil municipal dans son ancienne composition, le 17-3-1983. M. Berjal se trouve ainsi à la tête d'un conseil municipal qui lui est opposé.

Le CE a également confirmé, le 6-1, le jugement du TA de Paris inversant les résultats des élections municipales de Villepinte et attribuant 27 sièges à la liste d'opposition contre 8 à l'union de la gauche ; l'existence de faits de fraude électorale a entraîné l'application de l'art. L. 117-1 du code électoral.

Enfin, le CE a confirmé, le 13-1, l'annulation des élections municipales de Draguignan (Var) pour irrégularités concernant les votes par procura-

tion, et de la Seyne-sur-Mer (Var), pour utilisation de lettres à en-tête de la mairie. Il a prononcé l'annulation des élections de Ouistreham-Rivabella, validées par le TA de Caen, pour distribution de copies d'une lettre du ministre des PTT, compte tenu du faible écart de voix ; M. Mexandeau s'est étonné de cette décision (*Le Monde*, 15/16-1).

— *Contentieux des élections sénatoriales.* Le cc a achevé, le 30-11, l'examen du contentieux, né du scrutin du 25-9 (cette *Chronique*, n° 28, p. 205).

De manière classique, il a pris acte tout d'abord du désistement des requérants (*Marne*, p. 3482). Il a, par ailleurs, confirmé la jurisprudence *Louis Ducatel, C. Alain Krivine* (17-5-1969, *GD*, p. 209), selon laquelle un texte, en l'occurrence l'art. LO 133 du code électoral, édictant des inéligibilités *doit être interprété restrictivement*. En conséquence, une fonction comparable à celle visée ne fait pas obstacle à une candidature (*Réunion*, p. 3483).

En outre, il a repoussé le moyen soulevé à l'encontre des suffrages obtenus par un *candidat*, dès lors qu'il ne constitue aucunement, au sens des art. 33 et 35 de l'ord. du 7-11-1958, une contestation dirigée contre l'élection d'un *parlementaire* (*Landes*, p. 3480). L'envoi d'une lettre, par ailleurs, sous le timbre du président du conseil général et en affranchissement administratif, aux membres du collège électoral ne constitue pas une pression, pour *regrettables qu'en soient les modalités* (*ibid.*). Par ce coup de semonce, le juge laisse percer son irritation. De même, concernant les incidents et les désordres dans le déroulement matériel du scrutin (disparition de la liste d'émargement d'une section, interruption du scrutin de ballottage notamment) (*Pyrénées-Orientales*, p. 3480).

La prise en compte du critère quantitatif, en l'absence de toute manœuvre ou fraude, de l'importance de l'écart de voix subsistant après rectification, devait aboutir au rejet des requêtes (*ibid.*).

Enfin, à propos de la procédure de dépôt d'une liste de candidats, le retrait *in extremis* de l'un d'entre eux a pour effet de rendre caduc le récépissé délivré initialement. Dès lors, il n'est pas loisible au premier de ceux-ci de compléter ladite liste ou, si l'on préfère, de la régulariser après l'expiration des délais (*Moselle*, p. 3481). En confirmant sa jurisprudence (*Yvelines*, 23-11-1977 : 5, *CCF*, p. 113) le cc a entendu préserver la *logique* du scrutin de liste proportionnel qui implique la solidarité entre ses membres et, en l'absence d'un mandataire, l'acceptation de tous par tous. En bref, la légalité impliquait un nouveau dépôt comportant autant de noms que de sièges à pourvoir.

Au terme du raisonnement, on est enclin à considérer que l'indivisibilité de la liste interdit d'envisager une annulation partielle, sous peine de *dénaturer* le mode de scrutin, lors de l'élection subséquente. En revanche, dans le cadre d'un scrutin de liste majoritaire, le cc s'est prononcé, normalement, pour la divisibilité (élections sénatoriales des Alpes-Maritimes, 27-1-1972, *Rec.*, p. 41).

DEMANDE D'UNE NOUVELLE DÉLIBÉRATION DE LA LOI

— *Interrogation*. Le décret du 13-7-1983 (cette *Chronique*, n° 28, p. 204) n'a pas été suivi d'effet au cours de la session d'automne. Sous cet aspect, M. Larché (UREI) a posé, devant le Sénat, une question au Gouvernement, le 15-12 (p. 4252). Mettant en cause la procédure suivie, ainsi que la responsabilité du PM, à partir du moment où ledit décret était contresigné, il a estimé que la non-inscription à l'ordre du jour de la nouvelle délibération de la loi sur l'exposition universelle s'analysait en *une sorte de veto présidentiel* (p. 4253).

DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie*. En dehors de la réédition des *Principes républicains de droit constitutionnel* de M. H. Fabre, LGDJ, 4^e éd. refondue, on signalera la publication de Ch. Debbasch, J. Bourdon, J.-M. Pontier et J.-Cl. Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Economica, 1983 (818 p.) : un ouvrage qui favorise le renouveau de la discipline ; S. Rials, *Textes politiques français*, « Que sais-je ? », 1983, S. Sur, *Le système politique de la V^e République*, 2^e éd., *ibid.*, 1984.

ÉLECTIONS

— *Bibliographie*. J.-L. Parodi, *La V^e République à l'épreuve de la proportionnelle*, Essai de prospective institutionnelle, *RFSP*, 1983, 987.

— *Elections législatives partielles*. Suite au passage de MM. Christian Bonnet (UDF) et Maurice Faure (MRC) au Sénat (cette *Chronique*, n° 28, p. 202), deux élections législatives partielles se sont déroulées les 11 et 18-12, dans le Morbihan (2^e) et le Lot (1^{re}), où ont été respectivement élus un dissident de l'UDF, M. Kerguéris, ancien suppléant de M. Bonnet, et un radical de gauche, M. Bernard Charles. En dehors du succès de ce dernier qui a conforté les espoirs du centre gauche, on a surtout été attentif au score obtenu par M. Le Pen, président du Front national, dans le Morbihan (12,02 % au 1^{er} tour), qui ne lui a pas permis, cependant, de participer au ballottage (v. Pourquoi Le Pen a fait un tabac électoral à Auray, par Philippe Braud, *Libération*, 16-12).

GOUVERNEMENT

— *Communication publicitaire*. Le ministre de l'économie, des finances et du budget a lancé, comme naguère (cette *Chronique*, n° 24, p. 183), une campagne d'information (ou de sensibilisation) de l'opinion. Sur fond de

compétition entre planches à voiles, représentant les grands pays industriels, un mot d'ordre : Inflation 1984. Avec 5 % on est dans la course (*Libération*, 8-11).

— *Composition*. Le 3^e gouvernement Mauroy a fait l'objet d'une seconde modification (cette *Chronique*, n^o 28, p. 207). M. André Chandernagor, ministre délégué auprès du ministre des relations extérieures, chargé des affaires européennes, a été nommé premier président de la Cour des comptes (décrets du 7-12, p. 3542 et 3543). M. Roland Dumas, député s (Dordogne, 1^{re}), lui succède, mais avec rang et prérogatives de ministre *de plein exercice*, selon l'expression du PM à l'AN, le 21-12 (p. 6908), nonobstant l'absence dans les visas du décret de nomination du 18-12 (p. 3651), de l'art. 9 de la Constitution (cette *Chronique*, n^o 26, p. 171).

L'entrée au Gouvernement d'un *homme lige* du chef de l'Etat est accordée à la présidence française, pendant le premier semestre 1984, du Conseil européen. L'emprise de l'Élysée se trouve, de la sorte, confirmée.

V. *Ministre*.

GRUPE

— *Initiatives*. L'examen du projet de loi sur l'enseignement supérieur a eu le mérite de souligner l'importance du Parlement, en général, et du groupe majoritaire, en particulier. A l'instigation de son président, M. Pierre Joxe, ce dernier a dépêché, dans le cadre d'une utile concertation, ses membres dans les enceintes universitaires, à l'occasion de l'examen en première lecture, avant de procéder, de manière inédite, telle une commission, ultérieurement à l'audition de personnalités, le 15-11 (*Le Monde*, 14-11). Au reste, le précédent fera école. Le 6-12 (*Libération*, 7-12), le groupe a délibéré en présence de journalistes, à propos du projet de loi sur la presse.

HABILITATION LÉGISLATIVE

— *Loi d'habilitation à caractère conservatoire* (83-1097 du 20-12-1983, p. 3667). L'accord définissant le régime d'indemnisation des travailleurs privés d'emploi ayant été dénoncé par le CNPF, ce régime cessait d'exister à la fin de 1983 (en fait, les partenaires sociaux sont convenus, le 20-12, de le prolonger jusqu'au 31-1-1984 : *Le Monde*, 23-12, et un protocole d'accord a été ensuite adopté : *ibid.*, 12-1). Pour éviter un vide juridique, dans l'attente d'un nouvel accord, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, jusqu'au 31-3-1984, les mesures nécessaires pour assurer le service des prestations d'indemnisation. Le texte initial prévoyait que

le projet de ratification devait être déposé avant le 30-6, mais à la demande du groupe socialiste ce délai a été ramené au 30-4 de manière que le Parlement puisse en débattre au cours de la prochaine session ordinaire (AN, 12-12, p. 6399). C'est la 19^e application de l'art. 38, et la 4^e depuis 1981.

— *Ratification expresse des ordonnances* : la loi 84-7 du 3-1-1984 (p. 153) est à ajouter à la liste donnée par cette *Chronique*, n^o 27, p. 185. Sur les limites de la validation *implicite*, v. cc, n^o 83-164 DC du 29-12, *Loi de finances*.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. Convoqué, le 26-10-1981, par le juge d'instruction dans le cadre d'une information ouverte pour infraction à l'ordonnance sur la presse du 22-8-1944, M. Audinot, député (NI) de la Somme et PDG du *Figaro*, avait comparu, le 16-11-1981, et fait valoir qu'il était membre du Parlement alors en session. Le juge d'instruction avait renoncé à l'inculper, mais il le convoqua à nouveau, hors session cette fois, le 26-8-1982 et l'inculpa lors de sa comparution le 20-9-1982, veille de l'ouverture de la session extraordinaire. M. Audinot avait soulevé l'exception d'immunité parlementaire, rejetée par le juge d'instruction, puis par la Chambre d'accusation de Paris contre l'arrêt de laquelle il s'était pourvu. La chambre criminelle de la Cour de cassation a confirmé, le 8-12-1983, que l'acte initial des poursuites au sens de l'art. 26, al. 2 C, était le mandat de comparution du 26-8-1982 et non la convocation du 26-10-1981, comme le soutenait le requérant dont le pourvoi a été rejeté (v. *Le Monde*, 22-9-1982 et 10-12-1983).

— *Irresponsabilité*. La cour d'appel de Toulouse a confirmé, le 15-12, le jugement du tribunal correctionnel de cette ville condamnant le 2-6 M. Gérard Bapt, député (s), pour diffamation envers M. Dominique Baudis à l'occasion des élections municipales (*Le Figaro*, 16-12).

LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie*. P. Albert, la presse française, *NED*, n^o 4729, 1983 ; J. Blanc et Ch. Brulé, Les nationalisations françaises en 1982, *NED*, n^o 4721-4722, 1983 ; E. Derieux, Statut des entreprises de presse, *JJA*, 7 et 28-12 ; O. Duhamel, Annulation et dissuasion : deux méthodes complémentaires pour les libertés, *Le Monde*, 3-1 (cc) ; G. Fabre-Rosane, Les réformes de l'audiovisuel, *Rev. pol. et parl.*, nov. 1983, p. 48 ; N. Lenoir et H. Maisl, La CNIL et le contrôle de l'administration : premières orientations (1978-1983), *AJDA*, 1983, p. 645 ; J. Morange, Les contrôles d'iden-

tité, *ibid.*, p. 640 ; J. Rivero, Libertés publiques 1981-1983 : essai de bilan, *ibid.*, p. 635.

Note : J. Chapuisat : sous CE, 16-9-1983, *Giorgio Capusso, ibid.*, p. 692 (extradition).

— *Liberté d'association*. Les déclarations, collationnées par le ministère de l'intérieur à partir de 1963, font apparaître une progression constante : 10 909 en 1963 ; 20 345 en 1969 ; 33 188 en 1977 et 40 228 en 1982 (AN, Q, p. 4928).

— *Liberté de communication*. V. *Opposition*.

— *Liberté d'expression*. L'association des anciens élèves de l'ENA ayant critiqué la 3^e voie d'accès (cette *Chronique*, n^o 26, p. 180), M. Le Pors a rappelé, devant l'AN (p. 5067), l'obligation de réserve à laquelle les fonctionnaires sont soumis. Cependant, cette dernière ne saurait méconnaître pour autant leur liberté d'expression, en dehors du service. V. *Le Monde*, 11-11.

— *Liberté individuelle et inviolabilité du domicile*. On ne peut que saluer la nouvelle avancée de l'Etat de droit, opérée par le CC, le 29-12, à l'occasion de l'examen de l'art. 89 (chiffre symbolique !) de la loi de finances pour 1984 (83-164 DC, p. 3873 et 3876) autorisant les perquisitions fiscales. Car, non seulement le principe de la liberté individuelle, dont l'art. 66 de la Constitution confie la garde à l'autorité judiciaire, est réaffirmé avec solennité, mais aussi ses corollaires, telle, pour la première fois, l'*inviolabilité du domicile privé*. A cet égard, celle-ci recouvre sa dignité constitutionnelle, après avoir connu une longue rétrogradation, consécutive à la déconstitutionnalisation de l'art. 3 de la Constitution du 4-11-1848.

L'art. 89 dont il s'agit habitait, en application de l'ord. du 30-6-1945, dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale, certains agents de l'administration, spécialement autorisés à cet effet par l'autorité judiciaire, à procéder aux investigations utiles.

En dépit d'un amendement accepté par le Gouvernement, en deuxième lecture, à l'AN (p. 6699) qui en précisait la portée, afin de mieux conjurer le mauvais sort, après que le Sénat l'eut récusé (p. 4041), le CC procédait à son annulation, plutôt que de formuler une directive interprétative comme précédemment pour les lois sur le service mal fait en 1977 (3, CCF, p. 233) ou *Sécurité et liberté* en 1981 (17, *ibid.*, p. 244).

Le juge, plaçant sa confiance dans les pouvoirs publics, qu'il pourra guider demain, de préférence aux autorités juridictionnelles dont il n'assume point le contrôle, a estimé que la conciliation opérée, ici, par le législateur entre le respect de la liberté individuelle et la *légitime répression* de la fraude fiscale, découlant des termes de l'art. 13 de la Déclaration de 1789 ayant *force constitutionnelle*, selon une formulation inédite, sauf erreur,

n'était pas réalisée de manière satisfaisante, pour faire pleinement droit de façon expresse tant aux exigences de la liberté individuelle et de l'inviolabilité du domicile qu'à celles de la lutte contre la fraude fiscale.

Dans ces conditions, telle la stratégie qui, en termes de football, consiste à *bétonner*, le Conseil a estimé, la dissuasion ayant échoué par ailleurs (v. O. Duhamel, art. précité, *Le Monde*, 3-1), que des autorisations générales et donc imprécises accordées par l'autorité judiciaire à l'administration fiscale étaient attentatoires à la liberté individuelle, conformément à sa jurisprudence inaugurée le 12-1-1977 dans le cadre de la fouille des véhicules (*GD*, p. 391) et qui, en son temps, avait justifié la régularité des contrôles d'identité réalisés dans le cadre de la loi *Sécurité et liberté* (17, *CCF*, p. 244).

Assurément, cette décision mérite attention sur ce point. Si elle s'inscrit dans la tradition jurisprudentielle, elle indique un infléchissement, voire un avertissement : le CC n'hésitera plus à censurer, plutôt que de réécrire les textes insuffisamment protecteurs.

— *Protection des libertés*. Le recours individuel vient de connaître une nouvelle extension (20, *CCF*, p. 250). La loi 83-1127 du 23-12 (p. 3731) autorise, à cet égard, le protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits civils et politiques, ratifié par la France en 1981 (18, *ibid.*, p. 247). Ledit recours est ouvert devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies. Toutefois, le requérant doit préalablement avoir épuisé les voies de recours interne et ne pas mener une action parallèle devant une autre organisation internationale. En somme, une solution *alternative* et non point cumulative s'offre désormais aux personnes intéressées. Au même moment, la loi 83-1024 du 2-12 (p. 3491) autorisait la ratification de l'accord européen, signé à Londres en 1969, concernant les requérants devant la Commission européenne des droits de l'homme. Ce texte accorde les facilités classiques en matière procédurale.

LOI

— *Conformité de la loi relative au prix de l'eau en 1984*. Le blocage du prix de l'eau cette année, en dehors d'accords de régulation, constitue-t-il une sujétion (nouvelle *Histoire d'O* ?) imposée aux collectivités locales, en contradiction avec le principe de leur libre administration, posé à l'art. 72 de la Constitution ? Le CC a répondu négativement à la question posée par l'opposition, par une décision 83-166 DC du 29-12 (p. 3875 et 3882). A cette fin, il appartient à la loi d'assurer la mise en œuvre dudit principe, en veillant à ne point le dénaturer, selon l'interprétation classique, ici sous-jacente. En l'espèce, le texte a agi, en conformité, en se bornant à délimiter la portée de la procédure arrêtée.

Au surplus, il n'a été porté atteinte à l'art. 34 de la Constitution, en ce sens que ni la surtaxe communale ou syndicale perçue à l'occasion de la

fourniture d'eau, ni la redevance d'assainissement due par l'utilisateur ne ressortissent aux *impositions de toutes natures*, mais s'analysent, tout au plus, comme un élément constitutif du prix, pour l'une, ou du prix versé en contrepartie d'un service rendu, pour l'autre.

V. *Demande d'une nouvelle délibération de la loi.*

LOI DE FINANCES

— *Conformité de la loi de finances de l'année pour 1984.* Par une décision 83-164 DC du 29-12 (p. 3871 et 3876) le CC, à la requête de députés et sénateurs, a validé certains articles incriminés, tandis qu'il en censurait deux.

Dans la première hypothèse, a été écarté, tout d'abord un moyen de forme relatif à l'art. 114 (publicité de l'impôt) suivant la jurisprudence constante depuis la décision du 20-7-1977 (3, *CCF*, p. 222), au terme de laquelle l'art. 40 de la Constitution ne peut pas être soulevé, pour la première fois, devant le CC.

Concernant le fond, ce dernier a écarté l'argument classique, au point de devenir, à la limite, *surabondant*, de la méconnaissance du principe de l'égalité : art. 14-1 (taxe foncière) ; 82 (imposition des bénéfices agricoles) et 90 (règlement de biens ou de services). Quant à l'art. 108 visé, sa portée est seulement interprétative. Par ailleurs, l'art. 19-VI-1 (impôt sur les grandes fortunes) ressortit à la compétence du législateur qui, tenant compte des facultés contributives des citoyens, *ne procède pas d'une appréciation manifestement erronée*. A propos de l'art. 42 (taxe intérieure sur les produits pétroliers) le juge a repoussé le motif selon lequel l'ordonnance du 18-5-1983, sur la base de laquelle l'estimation a été fondée, n'aurait pas été ratifiée dans les formes prescrites par l'art. 38 de la Constitution. Il est superfétatoire de rappeler ici la jurisprudence constante découlant de la décision de 1972 (cette *Chronique*, n° 27, p. 184).

Enfin, s'agissant des créanciers d'aliments qui peuvent consulter la liste détenue par l'administration et percer, de la sorte, le secret fiscal, l'art. 93. III ne méconnaît pas, en la circonstance, le droit au secret de la vie privée, auquel le CC dénie, à l'instar des autres dispositions du code civil (cette *Chronique*, n° 25, p. 195), une valeur constitutionnelle.

Toutefois, dans une seconde hypothèse, le juge devait se révéler plus exigeant, en matière de libertés individuelles, en récusant l'art. 89 (v. *Libertés publiques*).

En dernier lieu, le CC annulait, pour manquement à la procédure budgétaire, comme naguère, le 24-12-1979 (13, *CCF*, p. 288), l'art. 44 et les annexes du budget de l'éducation nationale. Ce qui, à l'opposé d'une interprétation erronée, ne saurait donc en rien préjuger le fond.

Dans le cadre de la négociation entamée avec les responsables de l'enseignement privé, et anticipant sur un prochain accord, le Gouverne-

ment avait prévu la création de 15 000 emplois en vue de la titularisation des maîtres, sous forme de deux chapitres budgétaires *non dotés*.

Le juge ne pouvait accueillir cette démarche, dès lors qu'il marque son souci constant de préserver la *spécificité* de la procédure budgétaire et, par voie de corollaire, les prérogatives parlementaires, en débusquant, notamment, les *cavaliers*.

En bref, *une indication de nomenclature budgétaire se bornant à énoncer une intention d'action future*, en l'absence des indications afférentes aux créations d'emplois, conformément à l'ord. du 2-1-1959, ayant valeur de LO, on le sait, ne peut trouver sa place dans une loi de finances.

Il résulte de ce qui précède que le Conseil tout en confirmant sa jurisprudence en matière de planification (82-142 DC, 27-7-1982, 23, *CCF*, p. 278) a tenu, au nom de la hiérarchie des normes, à en fixer les limites : *Si le caractère inopérant d'une disposition d'une loi ordinaire empêche qu'elle puisse être déclarée contraire à la Constitution, l'art. 1^{er} de l'ord. n° 59-2 du 2 janvier 1959 définit limitativement la nature des dispositions que peut contenir une loi de finances*. Le non-respect de cette *contrainte* juridique entraîne, en bonne logique, une déclaration de non-conformité, tel, *mutatis mutandis*, le principe d'assimilation applicable aux DOM (82-147 CD 2-12-1982, cette *Chronique*, n° 25, p. 183).

— *Régulation budgétaire*. La pratique des annulations de crédits par arrêtés, déjà critiquée l'an dernier par l'opposition (cette *Chronique*, n° 25, p. 199), a été de nouveau mise en cause à l'occasion des mesures prises au printemps : v. le rapport de M. Alphandery sur les crédits du ministre chargé des relations avec le Parlement, AN, n° 1735, annexe n° 30, et AN, 28-10-1983, p. 4684, ainsi que *Le Monde* (24-11).

Considérant que l'annulation de plus de 20 milliards de crédits de paiement constituait une fausse application de l'art. 13 de l'ord. du 2-1-1959 (annulation de « crédit sans objet »), M. Gantier (UDF) a soulevé, le 6-12, une exception d'irrecevabilité à l'encontre de la loi de finances rectificative (p. 6055). Mais, exceptionnellement, celle-ci, ayant fait l'objet d'un accord en CMP, n'a pas été déférée au cc.

MAJORITÉ

— *Rôle des partis*. Interrogé sur les propos relatifs à la politique étrangère, tenus, le 16-11, par le chef de l'Etat, M. G. Marchais a cité les art. 15, 3 et 4C et ajouté : « Dans le respect de ces articles-là, je considère que, en tant que composante de la majorité, lorsque je me déplace à l'étranger, par exemple, il est de mon droit, mais aussi de mon devoir, de parler, non seulement au nom de notre parti, mais aussi au nom de la France, du gouvernement auquel nous participons » (*Le Monde*, 22-11).

— *Polémiques*. L'entretien précité a été évoqué indirectement par le porte-parole du Gouvernement qui a observé : « Si l'on est d'accord sur

tout, comme certains le disent, avec le Président de la République, on est évidemment d'accord sur les points essentiels » ; M. Gallo a alors cité le problème des euromissiles (*Le Monde*, 24-11). M. Marchais a répliqué le lendemain : « Il n'y a pas de quoi pavoiser » devant l'installation des *Pershing*, et il s'est référé à l'accord PC-PS de juin 1981 (*ibid.*, 25-11).

La politique industrielle a également donné lieu à une polémique à la suite de la rencontre de M. Marchais avec le ministre de l'industrie. M. Gallo a précisé que « la politique industrielle conduite par M. Fabius... s'inscrit dans le cadre des objectifs fixés par le Président de la République et mise en œuvre par l'ensemble du Gouvernement » (*ibid.*, 11/12). Le secrétaire général du PCF a commenté : M. Gallo est « un bien mauvais porte-parole pour un gouvernement de gauche » (*ibid.*, 13-12).

— *Solidarité*. Entre-temps, la déclaration commune publiée le 2-12 à l'issue du « sommet » PC-PS affirmait : « les deux partis sont conscients de la nécessité de renforcer la solidarité de la majorité gouvernementale à tous les niveaux où elle doit s'exprimer (...), tout en respectant les fonctions propres de l'Etat et des partis » (*Le Monde*, 3-12).

— *Division* : la majorité s'est divisée à la commission des affaires culturelles, qui a achevé, le 14-1, l'examen du projet de loi sur la presse. Alors que les commissaires socialistes approuvaient le texte, les communistes se sont abstenus, jugeant insuffisantes les garanties relatives à la presse des partis (*Le Monde*, 17-1).

V. Partis politiques.

MÉDIATEUR

— *Bibliographie*. P. Chrétien : 1973-1983, 10 ans de médiation, *RDP*, 1983, p. 1259 ; A. S. Mescheriakoff : La place du médiateur dans les institutions françaises : un bilan de dix ans d'existence, *Revue française d'adm. publique*, 1983, p. 533.

MINISTRES

— *Mise en cause d'un ministre*. Bien qu'exprimée dans une réunion publique, c'est-à-dire *en dehors* du Parlement, la formule malheureuse du général Bigeard sur la bande à Baader et la « bande à Badinter » a fait l'objet d'un rappel au règlement de M. Richard, au nom du groupe socialiste. M. Suchod (s) qui présidait, a répondu qu'il demanderait à M. Mermaz d'inscrire cette question à l'ordre du jour de la prochaine séance de bureau (*AN*, 16-11, p. 5360).

— *Responsabilité pénale*. La chambre d'accusation de Lyon a décidé que M. Fillioud, secrétaire d'Etat chargé des techniques de la communi-

cation, comparaitra devant le tribunal correctionnel de Lyon pour diffamation publique. Il avait été inculpé, en octobre, sur plaintes de trois de ses adversaires politiques de Romans, ville dont il était maire (*Le Monde*, 9-12).

Le tribunal de Paris s'est estimé compétent, le 13-1, pour statuer sur l'action engagée par l'Association professionnelle des magistrats contre M. Ralite à la suite des propos tenus par le ministre chargé de l'emploi à RTL, le 15-6-1983, sur les décisions d'annulation d'élections municipales (cette *Chronique*, n° 27, p. 181 et 185) : « M. Ralite n'accomplissait pas un acte relevant de sa compétence ministérielle » (*Le Monde*, 24-12-1983 et 15/16-1-1984). Fin d'un déni de justice ?

OPPOSITION

— *Communication audio-visuelle*. Dans son premier rapport annuel (*Le Monde*, 26-10), la Haute Autorité s'est préoccupée du respect du pluralisme et notamment de la répartition du temps d'antenne entre l'exécutif, la majorité et l'opposition, répartition pour laquelle la règle des « trois tiers » paraît difficile à faire respecter. V. sur ce point l'avis présenté au Sénat (n° 63, t. XIII) par M. Pasqua (RPR) qui cite les chiffres du Service d'observation des programmes (cette *Chronique*, n° 26, p. 182), et la mise au point de M. J. N. Jeanneney (*Le Figaro*, 1-1-1984) : faut-il comptabiliser ensemble l'exécutif et la majorité ?

Une des réponses à cette question consisterait à prévoir des débats à la suite des messages gouvernementaux intéressant la politique générale, comme cela se pratiquait sous le précédent septennat (cette *Chronique*, n° 27, p. 190), mais cette formule qui a la faveur de la Haute Autorité ne rencontre pas l'approbation du Premier ministre.

ORDRE DU JOUR

— *Absence de rapporteur*. Le texte de la CMP sur les articles restant en discussion du projet sur la démocratisation du secteur public, ayant été adopté par le Sénat, mais rejeté par l'AN (v. *Bicaméralisme*), les députés sont revenus en nouvelle lecture à la rédaction initiale litigieuse, le 21-12. Ce texte figurait à l'ordre du jour de la séance de nuit du Sénat, mais à 22 h 55, le président annonça que le président et le rapporteur de la commission lui avaient fait savoir qu'ils n'étaient pas en mesure de le présenter. La conférence des présidents avait d'ailleurs évoqué, le matin même, la situation créée par la remise en cause de texte transactionnel de la CMP. M. Carraz, secrétaire d'Etat, ne put que constater que le banc de la commission était vide... et la clôture de la session ordinaire intervint alors (p. 4537).

V. *Bicaméralisme*.

— *Priorité du gouvernement.* En raison de la lenteur de l'examen en commission du projet sur la presse, due à la multiplication des amendements de l'opposition, et de la hâte avec laquelle le Gouvernement l'a inscrit à l'ordre du jour, la discussion s'est ouverte, le 15-12, *sans rapport* de la commission, le texte distribué sous ce titre ne comportant ni exposé des débats, ni décision, ni articles en annexe. Dans une « cascade de rappels au règlement », l'opposition s'est élevée contre une pratique qui méconnaît l'art. 90 R selon lequel « aucun texte... ne peut être mis en discussion s'il n'a fait au préalable l'objet d'un rapport... ». M. Mermaz a répondu en rappelant la *priorité* établie par l'art. 48 C : « Si l'on pouvait opposer au Gouvernement l'absence vu le caractère incomplet d'un rapport... on rendrait caduc, par là même, le droit que le Gouvernement tient de la Constitution... d'établir l'ordre du jour prioritaire. » S'appuyant sur « une jurisprudence constante », le président de l'AN a précisé que « depuis plus de vingt ans... il a été convenu que l'absence de rapport... n'empêchait pas l'ouverture de la discussion » (p. 6541). La jurisprudence en question concerne le projet sur les fléaux sociaux (16 et 18-7-1960), la levée de l'immunité parlementaire de M. Lagayette (7-12-1960) et les modalités d'accomplissement du service national (24-7-1963, 15-10-1963, 3 et 11-12-1963).

V. Rappels au règlement. Quorum.

— *Retrait de l'ordre du jour.* La commission des lois ayant protesté contre les conditions dans lesquelles elle était amenée à examiner le projet relatif aux compétences des régions d'outre-mer, et le groupe socialiste ayant manifesté les mêmes réserves, ce texte, inscrit pour le 12-12, a été retiré de l'ordre du jour le 9 (*Le Monde*, 11/12-12). Il est venu le 19.

De même, le projet sur les entreprises de presse, qui devait être discuté le 13, a été reporté au 15 à la demande de M. Joxe, président du groupe socialiste (*ibid.*, 1-12).

PARLEMENT

— *Bibliographie.* J. S. Klein, Histoire de l'administration parlementaire. En un statut douteux, *RA*, 1983, p. 346 ; les assemblées parlementaires en France, l'organisation de leurs travaux et leurs supports administratifs, *Administration*, n° 120-121, juin 1983, p. 21 et s.

— *Délégations parlementaires.* L'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques créé par la loi 83-609 du 8-7 (cette *Chronique*, n° 27, p. 191, v. aussi J.-Y. Faberon, Choix scientifiques et décision parlementaire, *AJDA*, 1983, 514) a tenu sa réunion constitutive au Sénat, le 1-12, et a élu à sa présidence M. Ph. Bassinet, député (s).

PARLEMENTAIRE EN MISSION

— *Nominations.* Outre MM. Gouzes (député) et Tailhades (sénateur) qui assisteront le ministre de l'agriculture et le garde (p. 3416 et 3789), M. Dubedout a été reconduit dans sa mission conjointe (cette *Chronique*, n° 27, p. 192) par le décret du 3-12 (p. 3523). En conséquence, il a cessé d'exercer son mandat de député, au bénéfice de son suppléant (Isère, 2^e) ce jour (p. 3526). Il devait être nommé, peu après, président de l'Association technique de l'Importation charbonnière (ATIC).

La multiplication des précédents, M. Dubedout étant présentement le 5^e parlementaire concerné par ce cas d'incompatibilité (cette *Chronique*, n° 26, p. 184), est à l'origine du dépôt, au nom de l'opposition par MM. Gantier et Bas, d'une proposition de LO (AN, n° 1774) tendant à prévenir le détournement de procédure. À cette fin, ses auteurs envisagent l'extension du pouvoir de contrôle du bureau de l'assemblée intéressée, visée à l'art. LO 151 du code électoral, d'une part, et le recours automatique à l'élection partielle, à l'expiration du délai semestriel, d'autre part. À cette condition, la mission mériterait pleinement d'être qualifiée *temporaire*, conformément à la pratique antérieure à 1958.

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Décrets d'application.* Le PM indique à M. Sautier (UDF) que, dans le but d'assurer, sur ce point, l'information du Parlement (cette *Chronique*, n° 27, p. 193), il a décidé d'adresser désormais deux fois par an, au 31-5 et au 30-11, aux présidents des assemblées, l'état d'avancement desdits textes (AN, Q, p. 3158).

— *Délégation.* Par une décision 83-135 L du 14-10 (p. 3610), le cc a procédé, de manière banale, au déclassement de l'art. 24 de la loi du 17-7-1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public, en ce qu'il a pour objet de fixer un délai permettant à des personnes de racheter des cotisations d'assurance vieillesse.

V. Conseil constitutionnel.

PARTIS POLITIQUES

— *Bibliographie.* A quoi sert le ps ? le lobby de sa majesté, *Libération*, 26-10.

— *Art. 4 de la Constitution.* M. J.-P. Michel (s), rapporteur pour avis de la commission des lois, s'est interrogé le 16-12 sur la possibilité d'imposer aux partis les dispositions du projet sur les entreprises de presse limitant

le nombre des journaux possédés ou contrôlés, « compte tenu des principes fixés par l'art. 4 de la Constitution, selon lesquels les partis et groupements politiques « se forment et exercent leur activité librement » (p. 6583).

— *Message présidentiel.* Comme il l'avait fait en octobre 1981 (20, CCF, p. 347), M. Mitterrand a adressé un message au congrès socialiste de Bourg-en-Bresse : « J'ai besoin, et les Français avec moi, de votre imagination, de votre liberté d'esprit et de votre unité » (*Le Monde*, 30/31-10). Cet appel à la discipline a été entendu.

— *Le Président et les partis.* Interrogé sur le désaccord du PCF concernant la sécurité en Europe, le chef de l'Etat a affirmé le 16-11 : « Ce n'est pas mon affaire que de savoir de quelle façon agissent tel et tel parti. Je décide et je choisis, et le reste s'organise et se détermine autour de cette décision » (*Le Monde*, 18-11).

M. G. Marchais a, d'autre part, adressé le 11-1 au Président de la République, au nom du bureau politique du PCF, une lettre accusant les sociétés publiques d'information de devenir « des citadelles de l'anti-communisme » et mettant en cause le porte-parole du Gouvernement (*ibid.*, 13-1).

— *Rôle des partis.* La motion adoptée par le congrès socialiste de Bourg-en-Bresse précise que « le parti ne fait pas le gouvernement et ne lui dicte pas sa conduite : les partis de la majorité — à commencer par le principal d'entre eux — définissent une perspective dans laquelle le gouvernement inscrit son action » (*Le Monde*, 1-11).

V. Majorité.

PREMIER MINISTRE

— *Durée des fonctions.* Question rituelle à laquelle le chef de l'Etat a répondu aux journalistes, le 4-1 : *Il n'en faut pas trop au cours d'un septennat. Ce n'est pas sain. Je vais vous faire une confidence : je n'aime pas le changement* (*Libération*, 5-1). Déjà, en 1981 (20, CCF, p. 364), n'avait-il pas opiné que *si cela dure sept ans tant mieux ?* Boutade ou prémonition ?

— *Intérim.* A l'occasion de déplacements en Norvège, Argentine et Sénégal, M. Jacques Delors, second dans l'ordre de présentation du Gouvernement, a suppléé, en tant que de besoin, le PM (p. 3231, 3551 et 286).

— *Rôle.* Dans un entretien accordé aux *Dernières Nouvelles d'Alsace*, le 2-12, M. Pierre Mauroy a indiqué qu'il ne dirigerait pas la liste socialiste aux élections communautaires : *Je suis PM et donc le chef de la majorité parlementaire. En conséquence vous comprenez bien qu'il n'est pas possible,*

du fait de mes fonctions, de prendre la tête d'une des listes de la majorité. La logique présidentialiste débouche, normalement, sur cette interprétation, qui avait déjà prévalu en 1979.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Archives de la présidence.* L'affaire des avions renifleurs, révélée par le *Canard enchaîné*, a posé, à la suite de l'intervention télévisée de M. Giscard d'Estaing, le 22-12 (*Le Monde*, 24-12), le problème de la mémoire présidentielle.

Sachant que l'Élysée est organisé à la manière, non pas tant d'une administration, que d'un cabinet ministériel, le principe traditionnel voulait que le chef de l'État, lors de son départ emportât, ainsi que ses collaborateurs, l'ensemble des documents, à l'exception des procès-verbaux des conseils des ministres conservés au secrétariat général du Gouvernement, en application de l'art. 32 de la Constitution de 1946.

Cependant, la politique de la *terre brûlée* ne saurait affecter la nécessaire continuité de l'État. On se souvient à ce propos qu'en 1969, M. Alain Poher, président par intérim, trouva un palais désert, en dehors, dit-on, du dossier relatif... à Andorre. De façon préoccupante, il s'est avéré qu'il n'eut pas accès sur-le-champ au code secret, en matière de défense.

Rompant avec cette tradition, M. Giscard d'Estaing a signé, le 25-10-1979 (12, *CCF*, p. 382), un contrat avec les Archives nationales, aux termes duquel il s'engageait à remettre à celles-ci les documents publics, ne conservant par devers lui que les dossiers strictement privés. V. Ch. Debbasch, *L'Élysée dévoilé*, 1982, p. 191.

Au cas particulier, le rapport Giquel, en raison de ses implications budgétaires, ne pouvait pas manifestement ressortir à cette dernière catégorie. Sans se dissimuler la difficulté de l'entreprise, par-delà la conscience du chef de l'État, il importe de réfléchir aux conditions d'une meilleure transparence de la fonction.

— *Collaborateurs du Président* : « Jamais le cabinet du secrétariat général de la présidence de la République n'a joué un rôle aussi grand dans les négociations et les restructurations industrielles » a affirmé M. d'Aubert (UDF) le 15-11, mettant en cause plus précisément M. Boulblil, déjà cité par *Le Monde* du 11-11 à propos de la présidence de l'IND. M. Fabius, ministre de l'industrie, a interrompu l'orateur : « C'est minable ! Vous cherchez vos informations dans les corbeilles à papier » (AN, p. 5288). V. aussi *Le Monde*, 15/16-1.

La « cellule antiterroriste » de l'Élysée a été réorganisée à la suite de l'affaire Barril et renoncerait à ses activités opérationnelles (*Le Monde*, 2-11), v. aussi L'Élysée veille sur la police (*ibid.*, 15/16-1). Et ajoutons : sur le corps préfectoral, reçu à l'Élysée (*Le Matin*, 24-11).

— *Condition.* Le 6^e bulletin de santé de M. Mitterrand a été publié le 21-12 (*Le Monde*, 22-12).

— *Coprince des vallées d'Andorre.* Concomitamment au syndic, pour la première fois à l'occasion de la remise biennale de la *questia* (20, *CCF*, p. 391), le 29-11 (*Le Monde*, 30-11), le PM d'Andorre, M. Carlos Ribas Reig, a prêté le serment d'allégeance au coprince français. Toutefois, la modernité n'a pas été sacrifiée pour autant à la tradition : celui-là réclamant à celui-ci l'achèvement du processus constitutionnel mis en branle depuis 1981 (*ibid.*).

— *Engagements.* La banalisation de la formule se confirme (cette *Chronique*, n° 28, p. 215). La réforme de la SEITA est placée sous cette invocation (AN, Q, p. 5003).

— *Envoyé du Président.* La pratique des messagers personnels (cette *Chronique*, n° 28, p. 216) se poursuit. C'est ainsi que M. Roland Dumas, député (s) de la Dordogne, a effectué, avant d'entrer au Gouvernement le 18-12 (v. *Gouvernement*), une mission à Libreville auprès du Président gabonais, les 30 et 31-10, qui a abouti à la levée du boycottage des nouvelles de France (*Le Monde*, 6-12).

— *Fonction.* A « l'heure de vérité », M. Mitterrand a déclaré le 16-11 sur Antenne 2 : « Je suis, par la Constitution et le vote des Français, le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire, et je remplis la fonction de chef des armées (...). La pièce maîtresse de la stratégie de dissuasion en France, c'est le Chef de l'Etat, c'est moi ; tout dépend de sa détermination. Le reste, ce sont des matériaux inertes, enfin, jusqu'à la décision qui doit consister précisément à faire que l'on ne s'en serve pas. »

A propos du Tchad, le chef de l'Etat a affirmé : « J'ai décidé d'intervenir », (*Le Monde*, 18-11). Sur ces propos, v. O. Duhamel, La République nucléaire (*ibid.*, 23-11).

— *Intervention.* Le Président de la République a choisi le projet de l'architecte canadien Carlos Ott pour le futur opéra de la Bastille (*Le Monde*, 18-11). La présidence de la République a annulé, par ailleurs, le redressement fiscal infligé à un ecclésiastique de Bressuire, pour une crèche animée (*Le Matin*, 24-11 et 5-12). Sur intervention du chef de l'Etat, les camionneurs britanniques retenus en otage quelques heures, par des manifestants agricoles dans l'Orne, ont été libérés, le 12-1 (*Le Matin*, 14 et 15-1), tandis que le commissaire de la République était relevé de ses fonctions, le 18-11.

— *Mise en cause.* « C'est le chef de l'Etat qui est responsable... de cette situation dégradée sur le plan psychologique » a affirmé M. Chirac le 8-1 (*Le Monde*, 10-1). M. Giscard d'Estaing a déclaré, de son côté, le 11-1

à TF1 à propos de l'affaire Elf-Erap : « Lorsque le Président de la République en exercice laisse attaquer son prédécesseur... quand il laisse attaquer le dernier Premier ministre, le président de la Cour des comptes, la première entreprise nationale, il n'est plus qualifié pour représenter l'unité du pays » (*ibid.*, 13-1).

— *Outrage*. Une mineure a lancé une tomate en direction du chef de l'Etat, en visite officielle à Poitiers, le 3-11 (*Le Monde*, 5-11). Inculpée d'outrage à magistrat, aux termes de l'art. 222 du code pénal, elle ne devait pas, toutefois, faire l'objet d'une poursuite, à la demande de l'intéressé (*Le Matin*, 9-11).

Quant à la nouvelle injure de M. Poniatowski (cette *Chronique*, n° 24, p. 195) traitant de *dégueulasse* le président, le 12-1 (*Le Monde*, 14-1), elle ne mérite que le plus profond mépris.

— *Protection*. En réponse à M. Sautier (UDF), le ministre de l'intérieur rappelle que la protection du chef de l'Etat, des ministres et des principales personnalités de l'Etat est confiée, aux termes du décret 71-607 du 20-7-1971 et de l'arrêté du 24-6-1972, *au service des voyages officiels et de la sécurité des hautes personnalités*. En outre, le décret du 5-1-1983 a créé un groupe de sécurité de la présidence de la République (AN, Q, p. 4658).

— *Vœux*. « Le gouvernement comme l'administration n'ont pas à échapper à la loi et au contrôle du juge » a affirmé le chef de l'Etat, en réponse aux vœux des corps constitués (*Le Monde*, 4-1).

QUESTIONS ÉCRITES

— *Procédure*. En raison de la nature de la question posée (responsabilités de l'attentat perpétré à Beyrouth contre le contingent français et teneur des conversations de M. Mitterrand avec le Souverain pontife à Lourdes), *l'intérêt public* (art. 139-3 du RAN et 75-2 RS) ne permet pas qu'il soit répondu aux questions de MM. Audinot (NI) (AN, Q, p. 5077) et Lacour (UCDP) (S, Q, p. 1473).

QUESTION AU GOUVERNEMENT

— *Procédure*. La conférence des présidents de l'AN réunie le 29-11 (p. 5828) a décidé, afin de permettre à chaque groupe de poser davantage de questions, de revenir sur la faculté ouverte au début de la législature à l'auteur de celles-ci de reprendre la parole après la réponse des membres du Gouvernement. Cet aménagement est entré en application sur-le-champ (p. 5829).

QUORUM

— *Demande de vérification.* Avant le vote de la question préalable au projet de loi sur la presse qu'avait défendue M. Chirac, M. Labbé a demandé, au nom du RPR, la vérification du quorum, le 16-12 (p. 6616). Le bureau de séance ayant constaté, après une suspension d'une demi-heure, qu'il n'était pas atteint, le vote se trouvait *ipso facto* reporté à la prochaine séance, dont l'article 61, al. 3 R précise qu'elle ne peut être tenue moins d'une heure après. M. Fillioud a alors demandé, au nom du gouvernement, qu'une 4^e séance ait lieu une heure plus tard, soit à 0 h 50. La question préalable y fut rejetée au scrutin public. C'est la 3^e application de l'art. 61, al. 2 et la seconde depuis 1981 (v. 17, 21, CCF, p. 411).

RAPPELS AU RÈGLEMENT

— *Moyens d'obstruction.* Cette procédure polyvalente (7, 8, 9, etc., CCF, p. 413-419) a servi, le 15-12, à retarder l'examen du projet sur la presse : 5 rappels à l'ouverture de la 1^{re} séance, avec l'amorce d'un débat général sur l'ordre du jour (p. 6518), 9 rappels à la fin ; 7 au début de la 2^e séance, dont un alors que M. Fillioud, qui a pu cependant prononcer son intervention, gravissait les marches de la tribune (p. 6545)... « Au fur et à mesure que les aiguilles de la pendule tournent, constate M. Mermaz, je suis saisi de nouvelles demandes de rappel au règlement » (p. 6538).

— *Sénat.* Après la déclaration du ministre des relations extérieures sur le Liban, le 26-10, M. Poher qui présidait donna la parole à M. Lecanuet, président de la commission des affaires étrangères. Mme Luc fit alors observer que la conférence des présidents n'ayant pas décidé de débat sur cette déclaration, M. Lecanuet ne pouvait intervenir. A la suite de la préopinante, M. Meric, président du groupe socialiste, fit un nouveau rappel au règlement dans le même sens. M. Poher leur rappela que l'art. 37, al. 3 du règlement, prévoit qu'un sénateur peut toujours obtenir la parole pour cinq minutes après un membre du Gouvernement, qu'il y a « une masse de précédents » et que le bureau appréciera. M. Lecanuet ayant commencé son intervention, les sénateurs socialistes et communistes quittèrent l'hémicycle « en invoquant le règlement » (p. 2455).

RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* A Passeron : Lire autrement les institutions, *Le Monde*, 26-10 ; J.-J. Sueur, Le régime d'assemblée et l'élaboration de la Constitution de la IV^e République, *RDP*, 1983, p. 1209. La Fondation nationale des Sciences politiques a organisé, les 24 et 25-11 (*Le Monde*, 4-5-12), un colloque consacré à la présidence de Georges Pompidou.

— *Tradition républicaine.* En réponse à M. Martin (UREI), le ministre de la défense rappelle que, conformément à cette tradition, il a demandé aux autorités militaires, pendant la période électorale du scrutin sénatorial, de supprimer toute participation à des manifestations susceptibles d'être en contradiction avec le principe de *neutralité* des armées (S, Q, p. 1508).

RESPONSABILITÉ GOUVERNEMENTALE

— *Nouvelle conception de la motion de censure* (art. 49, al. 2 de la Constitution). Un cas de figure procédurale inédit à ce jour (v. D. Maus, *La pratique institutionnelle de la V^e République*, 2^e éd., p. 289) s'est présenté, avec le dépôt d'une motion de ce calibre, en prélude au débat sur le projet de loi sur la presse, le 9-12 (p. 6270). Outre l'aspect spectaculaire et politique, le Gouvernement perdant provisoirement l'initiative, cette stratégie complète la panoplie de la minorité (v. *Commissions*). Ladite motion devait être repoussée le 14-12 (p. 6488), n'attirant que 158 voix sur les 245 requises.

C'est la 7^e motion déposée depuis le début de la législature au titre de l'art. 49, al. 2 (*erratum* à cette *Chronique*, n^o 25, p. 207).

V. *Gouvernement.*

SÉNAT

— *Bibliographie. Pour connaître le Sénat*, La Documentation française, 1983, seconde édition d'un ouvrage très précieux.

V. *Bicaméralisme. Rappels au règlement.*

SESSION EXTRAORDINAIRE

— *Convocation et clôture.* Le Parlement a été réuni, pour la journée du 22-12 (décret du 20-12, p. 3667), afin d'achever le travail législatif amorcé. Un décret du 22-12 (p. 3711) a mis un terme à son activité. Sur ces entrefaites, la commission culturelle de l'AN ayant terminé l'examen du projet de loi sur la presse (v. *Ordre du jour*), un décret du 18-1 (p. 342), ainsi que l'avait annoncé le PM aux députés (p. 6492), convoque à nouveau les élus.

SONDAGE D'OPINION

— *Bibliographie.* J.-M. Auby, Note sous CE, 22-10-1982, François d'Orcival, D, 1983, p. 603 ; A. Lazareff, *Le droit des sondages politiques*, LGDJ, 1983.

— *Réglementation.* *Le Matin de Paris* a été condamné par la 17^e chambre correctionnelle de Paris, le 30-11 (*Le Monde*, 6-12), pour avoir publié en novembre 1982, janvier et février 1983, des sondages relatifs aux élections municipales, en omettant d'indiquer, contrairement à la loi du 19-7-1977, les dates auxquelles ils avaient été effectués ainsi que le nombre de personnes interrogées (23, *CCF*, p. 461).

La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 janvier 1984.

Le Directeur de la Publication : Jean GICQUEL.

Imprimé en France, à Vendôme
Imprimerie des Presses Universitaires de France
ISBN 2 13 038535 4 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 30 111
CPPAP n° 59 303
Dépôt légal : Avril 1984

POUVOIRS

revue trimestrielle

- 1977 1. **l'alternance**
(nouvelle édition 1984)
2. **le parlement européen**
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**
- 1978 4. **la V^e République**
(nouvelle édition 1982)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**
- 1979 8. **l'Espagne démocratique**
(nouvelle édition 1984)
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**
(nouvelle édition 1981)
- 1980 12. **les régimes islamiques**
(nouvelle édition 1983)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**
- 1981 16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**
- 1982 20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**
- 1983 24. **le maire**
25. **les pouvoirs africains**
26. **le pouvoir syndical**
27. **le mendésisme**
- 1984 28. **le R.P.R.**
29. **les Etats-Unis**

A paraître

30. **l'école**
31. **la corruption**

ABONNEMENTS

FRANCE ÉTRANGER

1984 224 F 305 F

*Les abonnements peuvent être pris
chez votre libraire
ou demandés aux*

**PRESSES UNIVERSITAIRES
DE FRANCE**

SERVICE DES REVUES

12, rue Jean-de-Beauvais
75005 Paris (326-22-16)

*PUF : CCP 1302 69 C Paris
Chèques à l'ordre des PUF*

les Etats-Unis

Enracinées dans un texte bicentenaire, les institutions politiques américaines n'ont pas cessé de bouger. Le mouvement se poursuit, s'accélère même peut-être, et pas seulement en surface. Au point qu'on peut se demander si le système américain ne s'est pas plus modifié depuis vingt-cinq ans que celui de la France depuis le début de la V^e République.

La stabilité institutionnelle, celle de l'Union comme celle des Etats fédérés, se révèle un mythe. L'Etat, au nom du libéralisme, déréglemente mais, en même temps, il assure par d'autres voies son emprise sur la société. Le Président et le Congrès poursuivent un dialogue qui tourne parfois à l'affrontement et où tour à tour chacun l'emporte. La Cour Suprême surmonte son conservatisme et ne bloque pas toujours les nécessaires évolutions. La politique étrangère se définit selon la personnalité du Président. La procédure budgétaire fédérale doit s'adapter aux inflexions de la politique économique.

Dans ces conditions, qui dirige les Etats-Unis ? La question se pose avec d'autant plus d'acuité que les partis se sont affaiblis et que leur système actuel de financement menace leur rôle de désignation des candidats aux élections. Parallèlement à l'échelon local, les villes ont de plus en plus de mal à équilibrer leur budget et à agir sur les conditions de vie.

A travers ces problèmes se dessinent les Etats-Unis de l'an 2000.

JOURNAL

Michel MORIN

Le Parlement et le budget social

Monica CHARLOT

Chronique de l'opinion : M. Thatcher

Pierre AVRIL

Chronique de la V^e République

Jean GICQUEL

(octobre 1983 - février 1984)

