JOURNAL

*L'autorité présidentielle et le contrôle de l'administration aux Etats-Unis**

EZRA N. SULEIMAN

Ces dernières années on a beaucoup écrit à propos de la centralisation et de l'accroissement du pouvoir de l'Exécutif dans les sociétés démocratiques. Aux Etats-Unis nous avons pris l'habitude de parler de la présidence « impériale » tandis qu'en France, sous la Ve République, on parle habituellement du « pouvoir personnel » du Président. Les deux systèmes politiques sont présidentiels dans le sens que le Président est élu au suffrage universel et que tous deux confèrent des pouvoirs considérables à la personne qui occupe ces fonctions. Mais le rapprochement s'arrête là et nous sommes obligés de poser la question clé : dans quel système politique le Président a-t-il plus de liberté (ou pouvoirs) de s'assurer que ses décisions sont suivies d'effet ? Les pouvoirs du Président, qui semblent être impressionnants, peuvent s'avérer insuffisants en face de contraintes tout aussi importantes.

Les contraintes rencontrées par un chef de Gouvernement peuvent être très diverses : le Congrès, les groupes de pression, la bureaucratie, un système fédéral de Gouvernement. Les facteurs politiques, constitutionnels ou bureaucratiques empiéteront sur les pouvoirs du Président dans une mesure différente selon le système politique. Dans cet article, nous ne sommes concernés qu'avec les relations du Président américain et, à un moindre degré, du Président français, avec les énormes bureaucraties qui

* Traduction de Presidential leadership and bureaucratic control in the United States, rapport à la table ronde sur *L'Administration et la politique en France sous la Ve République*, organisée le 1er décembre 1979 par l'Association française de Science politique et l'Institut français des Sciences administratives.

L'auteur voudrait remercier le Joint Spanish-American Committee et le Research Committee de l'Université de Princeton.

sont censées gouverner sous sa direction. Les Etats-Unis et la France ont tous deux des systèmes bureaucratiques possédant des éléments très autonomes. Dans les deux cas, il est impératif que le Président soit capable de diriger cet appareil s'il veut mettre en œuvre son programme et si tant est qu'il ait pu d'abord le faire accepter par le Parlement (1). Les critiques adressées aux bureaucraties française et américaine ne sont pas entièrement différentes : les deux sont perçues comme peu sensibles au public qu'elles sont censées servir, peu sensibles aux directives des élus, prodigues, préoccupées par la conservation de leur propre pouvoir au détriment de l'efficacité et s'efforçant d'échapper à tout contrôle du public et du Parlement. Comment le Président américain et le Président français traitent-ils avec leurs systèmes burcaucratiques respectifs ?

I. — POUVOIR CONSTITUTIONNEL ET POUVOIR POLITIQUE

Le Président français est probablement à bien des égards le plus puissant en Occident. Ses pouvoirs constitutionnels sont aussi étendus que ceux du Président américain et il ne rencontre pas les mêmes contraintes sur ses pouvoirs que son homologue américain. Il n'a pas à faire face à des majorités peu fiables au Parlement, à la nécessité de négocier des accords de vote avec les députés lors de petits déjeuners à l'Elysée, à des parlementaires dont la base de pouvoir est entièrement indépendante du Président, à des commissions parlementaires qui mettent en question sa politique et exigent que ses exécutants rendent compte de leurs actes, à un système d'ancienneté qui permet aux députés de réunir des pouvoirs suffisants pour changer un projet de loi de façon importante, s'ils ne l'enterrent pas, à de puissants groupes de pression (des groupes privés ainsi que les gouvernements des Etats et des municipalités) qui agissent directement auprès du Président ou indirectement par le biais de leurs représentants parlementaires.

Si la désignation de Présidence « impériale » trouve une application plausible e'est plutôt à l'égard du Président français qu'à son bomologue américain. Le Président français n'est pas obligé d'affronter les mêmes types de contraintes que le Président américain ; de plus, il a l'avantage de ne pas être en période électorale de façon presque permanente ; en raison du septennat, il est à l'abri des questions mondaines et de l'activité politique qui entourent un Président américain à partir du moment où il entre à la Maison-Blancbe.

Même si le Président français ne se trouve pas encerclé par les contraintes qui pèsent sur le Président américain, il ne s'ensuit pas non plus qu'il soit

(1) La possibilité dont dispose un chef d'Etat pour contrôler le Parlement varie d'un Etat à un autre, de même que ses relations avec son Cabinet, la presse, l'administration et son parti politique. Ce sujet est développé dans une étude que je prépare actuellement sur l'autorité de l'Exécutif en Grande-Bretagne, en France et aux Etats-Unis.

le Président « impérial » prototypique ou qu'il ait peu en commun avec le dernier. En fin de compte, chaque chef de Gouvernement doit faire face au même problème dans son effort pour diriger les énormes structures de Gouvernement qui gouvernent en son nom : c'est-à-dire la manière dont son autorité et son pouvoir, eux-mêmes issus de la Constitution, sont exercés dans la réalité. Lorsqu'il entre en fonction, un chef de Gouvernement cherche à organiser son commandement d'une manière qu'il juge propre à faire de lui un dirigeant puissant. L'organisation des moyens et de l'autorité du pouvoir exécutif est décisive car le succès ou l'échec du Président dans sa recherche d'une approbation de ses objectifs et même d'une mise en œuvre de ses programmes dépendra de façon importante des moyens qu'il est capable de déployer comme dirigeant politique.

Dans un livre récent concernant la Présidence américaine, Richard Pious prétend que la Présidence est à la fois extrêmement forte et extrêmement faible. Il distingue entre le pouvoir « politique », qui dépend de la capacité du Président de gouverner, de lancer des programmes, de persuader et de contrôler les structures de l'administration, et le pouvoir « prérogatif » qui trouve son origine dans l'autorité que la Constitution octroie à sa fonction. L'exercice du pouvoir politique change, selon Pious, d'un Président à un autre et dépend de ce que l'on peut appeler son « style » de Gouvernement (2). Le pouvoir prérogatif est un donné ; en conséquence, celui-ci peut être utilisé de différentes façons : un Président peut décider de ne pas utiliser les pouvoirs immenses que la Constitution lui octroie et que parfois elle exige qu'il utilise dans certaines circonstances.

L'exercice de l'autorité politique par un Président français est conditionné par une série d'éléments eux-mêmes liés en partie à la réalité constitutionnelle et politique et en partie aux structures traditionnelles qui sont des donnés et en partie à ses qualités personnelles. La Constitution de la Ve République donne des pouvoirs importants au Président, aussi étendus au moins que ceux donnés au Président américain ou au Premier ministre britannique. De toute façon, puisque je ne donne pas beaucoup d'importance à l'idée de Présidence « impériale » et puisque tous les chefs d'Etats sont sujets à des contraintes importantes, il devient essentiel d'analyser la nature de ces contraintes.

Dans notre analyse de la nature du pouvoir présidentiel en France, nous voulons arriver à comprendre dans quelle mesure les dispositions constitutionnelles donnent une image exacte du pouvoir que le Président exerce. Ces dispositions permettent au Président de prendre des initiatives importantes à certains moments. L'article 16 lui donne les pouvoirs d'urgence, l'article 12 lui donne les pouvoirs de dissoudre l'Assemblée nationale, l'article 11 lui donne le pouvoir de ne pas passer par le Parlement

(2) Richard Pious, *The American Presidency*, New York, Basic Books, 1979. Pour les différentes manières dont les Présidents américains, de Franklin D. Roosevelt à Richard Nixon, ont cherché à organiser leur contrôle sur l'administration, voir Stephen Hess, *Organizing the Presidency*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1976.

et de soumettre certaines questions importantes à un référendum. Ces prérogatives sont graves et ne peuvent être utilisées qu'à des moments graves. L'objet de la plupart de ces dispositions est de permettre au Président d'agir de façon décisive lorsqu'une urgence se présente. L'utilisation de ces dispositions implique donc une rupture avec la manière dont les choses sont faites « habituellement ». Contourner le Parlement et soumettre une question au peuple révèlent une cassure profonde entre le Législatif et l'Exécutif. De même la dissolution de l'Assemblée nationale résulterait d'une grave crise politique. L'utilisation des dispositions constitutionnelles qui donnent au Président des pouvoirs étendus résulte en général d'une incapacité à contrôler ou à maîtriser les événements. Ils sont décisifs mais on ne peut pas dire qu'ils soient déterminants pour la conduite normale de l'autorité présidentielle. Ce qui importe, c'est la manière dont le Président organise son pouvoir afin de réduire les contraintes qui pèsent sur la capacité d'action.

Ceci est aussi vrai pour le Président français que pour son homologue américain que pour le Premier ministre britannique. Mais là où le Président américain est soumis au contrepoids des institutions, et là où le Premier ministre britannique est limité par les structures bureaucratiques le Président français n'est pas limité sérieusement par ces deux éléments. Il rencontre une autre sorte de limitation dans l'exercice de son autorité : une soumission politique. Nous verrons dans cet article pourquoi les dispositions constitutionnelles et les structures bureaucratiques travaillent en sa faveur beaucoup plus que pour le Président américain. Autrement dit, nous verrons que le Président américain a beaucoup plus de difficultés que son homologue français à contrôler la bureaucratie. Dans le cas du Président français, on peut prétendre que ce sont des réalités du système politique français qui « minent » ce qui aurait pu devenir une présidence impériale (3).

Chaque Président américain a eu des mots durs pour la bureaucratie. L'opinion du Président Nixon était assez significative à cet égard. Lorsque les bandes magnétiques de la Maison-Blanche sont rendues publiques pendant l'affaire du Watergate, il déclare : « Il n'y a pas de discipline dans cette bureaucratie. Nous ne congédions jamais quelqu'un, nous ne blâmons jamais quelqu'un. Nous ne rétrogradons jamais quelqu'un. Nous donnons de l'avancement aux salauds qui nous donnent des coups de pied » (4). Ce n'est pas simplement que Nixon imaginait une résistance bureaucratique à ses projets. Cette résistance était et provenait du fait que les bureaucrates fédéraux sont politiquement marqués du côté démocrate (plutôt New Deal) (5). De plus, il y a une tension constante entre les présidents et la bureaucratie. Cette tension provient en partie, du fait que le Président

(3) Cet argument est exposé dans mon chapitre, Presidential Government in France, *in* Richard ROSE and Ezra N. SULEIMAN, ed., *Presidents and Prime Ministers : Giving Direction to Government* (à paraître 1980).

(4) Cité par PIOUS, *The American Presidency*, p. 231.

(5) Voir Joel ABERBACH et Bert ROCKMAN, Clashing Beliefs Within the Executive Branch, *The American Political Science Review*, 70, n° 2 (June 1976).

estime qu'il devrait être en mesure de commander la bureaucratie puisqu'il ne peut pas exercer un contrôle réel sur la législature ; d'autre part, ceci provient d'une structure qui oppose « ceux qui administrent » à « ceux qui exécutent » ; et, enfin, ceci provient en partie de la nature du système politico-administratif américain.

Le contrôle que le Président américain peut exercer sur la bureaucratie fédérale est gêné par : 1) le Congrès ; 2) son cabinet, et 3) le personnel politique qu'il engage pour surveiller la structure administrative.

II. — POUVOIR DU CONGRÈS

Chaque Président américain fraîchement élu commence son mandat avec le sentiment que son pouvoir de désigner les dirigeants des agences gouvernementales lui donne le contrôle dont il aura besoin sur la bureaucratie. Une fois qu'il a effectué ces nominations, il s'occupe de légiférer. Pourtant, tous les présidents réalisent un jour que les processus législatifs et administratifs ne sont pas très différents. Comme l'écrit Harold Seidman : « Contrairement à un législateur, le Président devrait considérer l'adoption d'un projet de loi comme un commencement et non comme une fin. Sa responsabilité ne s'arrête pas lorsqu'il décide de ce qu'il faut faire. S'il désire que ces programmes aboutissent, l'Exécutif doit s'atteler à une tâche plus complexe et moins récompensée politiquement : déterminer comment il faut faire. Un passage au Congrès ne prépare pas un Président pour faire face au comment, et il est prédisposé à minimiser son importance » (6).

Le Congrès américain a de plus en plus empiété sur la direction de la bureaucratie, laissant le Président moins libre en tant que chef de la structure bureaucratique. « Le pouvoir du Congrès est partagé entre 16 « fiefs » majeurs (des commissions permanentes) et 97 « fiefs » mineurs (des sous-commissions permanentes) au Sénat ; 20 commissions majeures et 124 commissions mineures à la Chambre des représentants... » (7). Le résultat de ce vaste appareil congressionnel a été un empiétement encore plus grand du Congrès sur les questions administratives. « L'accroissement de la bureaucratie congressionnelle et l'institutionnalisation des commissions ont creusé un fossé qui sépare les différents fiefs et ont accru la disposition naturelle du Congrès à se concentrer sur les détails administratifs plutôt que sur les questions fondamentales de la politique générale » (8).

En se concentrant sur les détails administratifs, le Congrès a réussi à réduire les initiatives du Président sur presque tous les aspects de la politique dans le sens plein du terme. On prétend qu'en conséquence le Président est obligé de tenter une réorganisation de la bureaucratie fédé-

(6) Harold SEIDMAN, *Politics, Position and Power : the Dynamics of Federal Organization*, New York, Oxford University Press, 1970, p. 68 (Italics in original).
(7) *Ibid.*, p. 38.
(8) *Ibid.*, p. 39.

rale. « Après un quart de siècle, écrit John Helmer, le Congrès a réduit considérablement l'étendue des initiatives politiques du Président. Les affaires étrangères, la sécurité nationale, et même le budget sont maintenant tous soumis à des limites. Ce qui reste est le pouvoir du Président de réorganiser la bureaucratie fédérale » (9). M. Helmer prétend que le Président Carter a essayé de faire de la réorganisation de la bureaucratie fédérale « un exercice véritable de l'autorité », et qu'il a même échoué dans ce domaine (10).

Le pouvoir du Congrès de superviser des administrations est considérable et constitue fréquemment une source de conflits entre le Président et le Congrès.

C. Hardin l'explique ainsi :

« Le Congrès crée un service administratif, lui donne sa dénomination, et décrit son organisation parfois en détail. Le Congrès indique l'objet de ce service et souvent partage ses fonctions et attribue certaines de ses fonctions dans les bureaux. De plus, en créant des services à l'intérieur, le Congrès légitime un certain degré d'autonomie du service de l'administration en place compromettant ainsi le contrôle de ce département par le Président ainsi que par le secrétaire d'Etat, agent du Président, qui est dans une certaine mesure au moins l'homme du Président. De plus, le Congrès autorise et attribue au service les fonds sans lesquels ses fonctions seraient hypothétiques. Enfin, il enquête » (11).

Le contrôle législatif sur les administrations affaiblit le contrôle du Président sur les administrations et services et gêne les tentatives du Président de réorganiser l'Exécutif. Analysant l'échec des plans de réorganisation du Président Nixon, Hart a indiqué que : « L'organisation en commissions du Congrès est très étroitement liée à l'organisation des ministères, et les réformes de Nixon représentaient un défi sérieux au pouvoir des 16 présidents de Commissions et des innombrables présidents de sous-commissions et des leaders influents de la minorité sans mentionner les Commissions budgétaires *(Appropriations Committees)* des deux Chambres » (12).

Le conflit entre le Président et le Congrès quant au contrôle sur les administrations fédérales provient en grande partie du fait qu'ils ont des objectifs différents. « L'approche du Congrès est à l'opposé de celle du

(9) John HELMER, Organization and Reorganization : Strategies of Leadership in the American Presidency. Rapport soumis au IXe Congrès mondial de l'Association internationale de Science Politique, Moscou, août 1979.

(10) Un Président n'a pas un pouvoir illimité pour réorganiser la bureaucratie. En fait, « le pouvoir d'organiser et de réorganiser, y compris « l'Executive Office » du Président, est attribué au Congrès en vertu de l'article I de la Constitution, selon la clause dite « nécessaire et appropriée ». Le Parlement peut exercer ces pouvoirs ou les déléguer au Président en vertu d'un texte lui octroyant le pouvoir de créer ou de réorganiser les administrations », PIOUS, *The American Presidency*, p. 214.

(11) C. HARDIN, *Presidential Power and Accountability*, 1974, p. 69.

(12) J. HART, Executive Reorganization in the U.S.A. and the Growth of Presidential Power, *Public Administration*, 52 (Summer 1974), p. 182.

Président, note Hardin. Tandis que le Président essaie de coordonner et de faire une synthèse, le Congrès répartit et disperse, attribuant des morceaux de la politique à diverses commissions et sous-commissions » (13). Afin de surmonter le pouvoir de dispersion du Congrès, les Présidents Kennedy et Johnson ont utilisé l' « Office of Congressional Liaison » pour repousser les empiétements du Congrès sur le domaine de l'Exécutif. L'Office of Congressional Liaison a ajouté « un sens d'unité à l'opération de liaison à travers toute la branche exécutive et a fait pénétrer l'importance primordiale du programme présidentiel ». L' « Office » a aussi partiellement réussi à démanteler un réseau d'initiatives politiques, formé par l'action réciproque des leaders des commissions du Congrès et des administrations, qui fonctionnait d'une façon contraire aux intérêts de la Maison-Blanche (14).

La tentative du Président de circonvenir le pouvoir du Congrès sur les administrations a été rendue encore plus difficile par le fait que l'administration et la commission du Congrès dont elle relève auront le soutien de la même clientèle. L'administration que le Président essaie de contrôler aura donc une base de pouvoir indépendante de celle du Président. Richard Enno cite l'exemple de l'Army Corps of Engineers où « les relations intimes que le Corps of Engineers a établies avec les organismes locaux et avec des députés influents est la clef de la perpétuation de leur indépendance administrative » (15).

III. — LE CABINET

Si le Congrès a empiété de plus en plus sur les pouvoirs du Président américain sur les administrations, on peut dire que le Président lui-même n'a pas toujours utilisé les pouvoirs dont il dispose de la façon la plus efficace. A preuve, l'usage que les Présidents ont fait de leur cabinet.

Le Président Kennedy a tenu seulement six réunions de cabinet en trois ans, et Nixon a été également peu disposé à tenir ces réunions. « Un cabinet collectif est peu efficace pour le Président dans l'instauration d'un réseau d'autorité. En théorie, le cabinet peut servir d'organe de conseil, de bureau consultatif, de forum pour un débat et même de source de renseignements. Mais le cabinet n'est pas vraiment adapté à chacun de ces objectifs et on l'utilise bien plus pour des relations publiques et symboliques que comme un véritable organe de Gouvernement » (16).

Les présidents n'utilisent pas les membres de leur cabinet (secrétaires de Départements) afin de gouverner car : 1) les secrétaires de Départe-

(13) HARDIN, *Presidential Power and Accountability*, p. 69.
(14) HART, Executive Reorganization in the U.S.A. and the Growth of Presidential Power, p. 186.
(15) Richard F. FENNO, *The President's Cabinet*, New York, Vintage Books, 1959, p. 228.
(16) PIOUS, *The American Presidency*, p. 240.

ments sont souvent nommés en fonction des règles de politique électorale ; 2) les secrétaires représentent des intérêts particuliers de certains groupes ; et 3) les Présidents ne désirent pas permettre au Cabinet d'acquérir un pouvoir indépendant qui puisse éventuellement le défier.

Lorsqu'un Président nomme un membre de son Cabinet, il est bien conscient qu'il satisfait les besoins d'un groupe d'électeurs spécifiques. « La coutume exige encore que le secrétaire de l'intérieur vienne de l'Ouest ou du Middle-West et que le secrétaire de l'agriculture s'il n'est pas exploitant agricole lui-même doit être d'un Etat agricole. Les secrétaires du commerce, du travail et du trésor doivent être des personnes qui ont la confiance des groupes qu'ils représenteront — les syndicats, les milieux d'affaires et les milieux financiers (17) ». En outre puisque ces secrétaires du cabinet sont les représentants de leurs administrations, le Président doit fortement s'appuyer sur un cercle restreint de conseillers libres de tout intérêt particulier et ayant autant que possible uniquement ses propres intérêts comme objectifs. Comme Richard Neustadt l'a écrit lorsqu'il parlait du Président américain : « Aucun homme ou groupe des deux côtés de la Pennsylvania Avenue ne partage son statut spécial dans notre Gouvernement et notre politique. C'est pour cela que ses services sont très demandés. Bien que les obligations d'autrui soient différentes des siennes..., ils n'ont pas sa position et ses prérogatives, ces hommes ne peuvent pas considérer ses obligations comme étant les leurs. Ils ont d'autres tâches à accomplir, aucune ne ressemble aux siennes. En fonction de la manière dont ils perçoivent leur fonction, ils peuvent estimer qu'ils doivent en fait le suivre ou faire le contraire » (18).

Enfin les présidents répugnent à établir un appareil qui peut finir par menacer leur propre pouvoir. C'est pour cela qu'en général ils préfèrent rencontrer les secrétaires un à un. « Parce que les présidents se réservent les prérogatives pour eux-mêmes, ils tiennent peu de réunions, ne permettent pas de vote et refusent d'étoffer le cabinet en leur conférant du personnel. Mais ceci veut dire qu'il n'y a pas d' « administration » au sens véritable et collectif du mot. Les secrétaires ne constituent pas un Gouvernement au sens parlementaire du terme : ils ne restent pas en fonction ensemble et ne sont pas destitués ensemble. De plus ils ne partagent pas de responsabilité politique collective pour les projets (ou même pour la politique du Président) » (19).

De plus le cabinet n'est pas capable de jouer un rôle de coordination. « Le Président leur demande de coordonner mais il réalise que administration et politique exigent que les décisions finales lui soient soumises. Trop souvent une administration parle et agit entièrement en contradiction avec une autre » (20). Que le cabinet soit incapable d'agir collecti-

(17) SEIDMAN, *Politics, Position and Power*, pp. 102-103.
(18) Richard NEUSTADT, *Presidential Power*, New York, The New American Library, 1964, p. 21.
(19) PIOUS, *The American Presidency*, p. 241.
(20) FENNO, *The President's Cabinet*, p. 150.

vement comme organisme de coordination pour la politique exécutive n'est pas étonnant puisqu'il lui manque les moyens de le faire. Ses ressources, tels les effectifs, sont insuffisantes pour lui permettre, soit de coordonner la politique, soit d'en assurer sa mise en œuvre (21). Le manque de ressources constitue seulement une partie minime de l'explication. Plus importants sont les éléments politico-administratifs : 1) les présidents hésitent à s'entourer d'hommes forts et indépendants ; 2) les fidélités rivales que les membres du cabinet ont en tant que chefs d'une administration.

Nous avons déjà noté que les présidents évitent en général de mettre en place des institutions qui risquent de devenir des contrepoids au pouvoir présidentiel. Pendant de récentes décennies, ils ont eu tendance à centraliser la fonction de recueil de renseignements à la Maison-Blanche et d'éviter leur cabinet. Il est instructif de voir l'exemple de l'attitude du Président Nixon envers son cabinet :

« Pendant son premier mandat, le Président Nixon tenait son cabinet à distance. Dans son second mandat, il a commencé avec le cabinet le plus anonyme de l'histoire : un cabinet, à une ou deux exceptions près, composé de sous-fifres, d'hommes maniables sans personnalité, sans idée politique, sans stature sur le plan national mais qui tout simplement donnaient la garantie de ne pas défier les désirs du Président. En plus, il a même essayé, dans sa tentative d'accéder au pouvoir suprême, d'abolir, au sens traditionnel du terme, le cabinet et de le remplacer par un supercabinet de taille restreinte à qui les membres secondaires du cabinet rendraient leur compte » (22).

Les plans de Nixon pour créer un super-cabinet n'ont pas réussi, mais sa tentative représente le prolongement extrême d'une tendance qui s'est développée depuis le New Deal. L'accroissement et la complexité du Gouvernement fédéral ont entraîné un accroissement du nombre des services administratifs, l'entrée de nouveaux groupes dans l'arène politique et une diversification de la base du pouvoir par les hommes politiques.

Un secrétaire de cabinet se trouve affecté par tous ces changements. En conséquence, sa situation dans le système politico-administratif ne lui permet pas d'entretenir une relation sans ambiguïté avec le Président qui l'a nommé. Il doit faire face à des loyautés diverses puisqu'il sert plusieurs mandants dont le Président. Alors que le Président s'attend à ce que les secrétaires du cabinet s'assurent que les directives présidentielles soient suivies fidèlement, l'administration dont il est le chef s'attend à ce qu'il le représente ainsi que les groupes d'intérêt qui sont liés à celui-ci devant le Congrès et la Maison-Blanche. Pour s'assurer l'approbation du Président, il doit passer par le premier ; afin de s'assurer de la fidélité de son département, il doit adopter la seconde attitude.

(21) *Ibid.*, pp. 142-146.
(22) Arthur SCHLESINGER, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, p. 220.

Théodore Sorensen, qui a été conseiller auprès du Président Kennedy, écrit que « chaque département a sa propre clientèle et point de vue, ses propres experts et intérêts bureaucratiques, ses propres relations avec le Congrès et des sous-commissions, des textes qui organisent spécialement son champ d'action, ses objectifs et ses critères de réussite. Aucun membre du cabinet n'est libre d'oublier tout cela sans affaiblir la moralité et l'efficacité de son département, sans affaiblir sa position à l'intérieur du département et ses relations avec des groupes d'intérêts puissants et des parlementaires » (23).

Les présidents sont conscients des exigences contradictoires dont le secrétaire du cabinet fait l'objet mais souvent ils ont le sentiment que celui-ci est contrôlé entièrement par les forces qu'il devrait contrôler. Nixon a dit qu'un membre du cabinet « devient un défenseur du *statu quo* au lieu d'administrer la bureaucratie, la bureaucratie le contrôle » (24). Nixon n'avait pas entièrement tort parce que le soutien qu'un secrétaire de cabinet peut organiser au Congrès, dans la bureaucratie et parmi des groupes d'intérêt, lui donne une indépendance vis-à-vis du Président avec comme conséquence qu'il ne le sert plus.

Comme le remarque Fenno : « Dans la mesure où les membres du cabinet peuvent en appeler au Congrès avec succès contre ce jugement (du Président et de l'équipe de la Maison-Blanche), ils peuvent diriger le département presque indépendamment du Président et effectivement, sinon litéralement, hors sa confiance » (25).

IV. — LE PERSONNEL DE LA MAISON-BLANCHE

Etant donné l'étendue du pouvoir du Congrès sur la bureaucratie et les doutes des présidents quant à la loyauté des membres du cabinet, il s'ensuit qu'ils doivent trouver un autre moyen pour administrer et contrôler la bureaucratie. Cette tâche incombe à des personnes nommées par le Président à leur poste et à son entourage personnel, en nombre croissant (26).

L'augmentation des effectifs du personnel de la Maison-Blanche et l'augmentation de la centralisation du pouvoir au sein de la Maison-Blanche posent leur propre problème. La manière dont ces problèmes diffèrent de ceux rencontrés par le Président français est frappante. Dans l'organisation, la sélection et la loyauté de leur entourage, les présidents français et américains rencontrent des situations très différentes. L'équipe

(23) Theodore SORENSEN, Presidential Advisors, *in* T. CRONIN and S. GREENBERG, *The Presidential Advisory System*, New York, Harper & Row, 1969, p. 7.

(24) Cité *in* Stephen HESS, *Organizing the Presidency*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1976, p. 134.

(25) FENNO, *The President's Cabinet*, p. 241.

(26) Les effectifs de la Maison-Blanche sont passés de 266 en 1954 à 600 en 1971. Pendant le premier mandat du Président Nixon, les frais de fonctionnement de l' « Executive Office » sont passés de US $ 31 millions à $ 71 millions (voir SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, p. 221).

personnelle du Président américain est généralement mal organisée. Si les partis politiques américains et la procédure électorale produisaient automatiquement des cadres politiques se connaissant mutuellement, ayant des engagements mutuels et menés par le Président, il y aurait peu à chercher en dehors du Président pour le leadership politique. Mais ce n'est pas le cas. A Washington, des équipes administratives de cadres politiques, dans la mesure où elles existent, sont organisées après et non avant la formation d'un Gouvernement. Cet effort de création d'équipes — dans les administrations aussi bien qu'à la Maison-Blanche — est une des tâches principales de l'autorité politique dans la bureaucratie (27).

Le Président américain est gêné par le système constitutionnel qui produit donc des loyautés contradictoires. « Une structure constitutionnelle, d'institutions fractionnées qui partagent les pouvoirs, produit sans aucun doute des règles juridiques entrecroisées et des loyautés d'organisation partagées. Les mêmes réalités opérationnelles s'ingéreront dans les plans superbes de chaque équipe de la Maison-Blanche. En définitive, si l'autorité politique dans la bureaucratie dépend principalement de ce que le Président peut donner, il est peu probable qu'il y en aura assez pour tout le monde » (28). Le travail d'organisation de l'autorité présidentielle a souvent été mal compris aux Etats-Unis. Pourtant il y a eu assez d'études faites qui démontrent que le Président, bien que coiffant, contrôle peu. Richard Rose a même écrit que « l'obligation essentielle du Président est d'éviter des ennuis ». Comme il l'a bien noté, on demande toujours au Président d'en faire plus mais il est essentiel pour lui de savoir ce qu'il faut éviter et quand il faut rester élégamment inactif, autrement il sera inondé par les demandes des administrations faisant appel à lui.

Rose continue : « Afin d'avoir le temps et les moyens de poursuivre des problèmes prioritaires, le Président doit donner une importance égale à une priorité négative : rester à l'écart des ennuis. Un Président doit décider dans des circonstances données si le meilleur moyen d'éviter des ennuis est d'établir des institutions qui repoussent les ennuis ou de refuser d'établir des institutions qui peuvent lui poser plus de problèmes qu'il ne peut en résoudre » (29).

« Dans le même sens, il y a une tendance à confondre les prérogatives et les pouvoirs politiques du Président français. Comme nous l'avons déjà noté, le Président français n'est pas obligé de faire face aux mêmes contraintes que celles d'un Président américain ; en effet, ce dernier pourra bien être jaloux de la relative liberté de manœuvre de son homologue français. Toutefois, il ne serait pas exact de laisser entendre que le Prési-

(27) Hugh Heclo, *A Government of Strangers : Executive Politics in Washington*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1978, p. 11.

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

(29) Richard Rose, The President : A Chief But Not Executive, *Presidential Studies Quarterly*, 7, n° 1, Winter 1977, 11. Rose cite Theodore C. Sorensen, en épigraphe de son article : « Tout Président d'une société anonyme a plus de pouvoirs sur ses subordonnés que le Président des Etats-Unis. »

dent français peut lancer et exécuter sa politique simplement en constituant son équipe personnelle. » Depuis les premiers jours du Gouvernement de de Gaulle, la position du chef d'Etat a été organisée de façon à rendre possible le processus par lequel les politiques ne sont pas seulement lancées et élaborées mais souvent exécutées. Quant à ses fonctions, le personnel de l'Elysée est devenu semblable à l' « Executive Office » du Président américain, bien que plus petit — d'un total d'à peu près 40 personnes » (30). L' « Executive Office » fonctionne de façon très différente de celle du personnel de l'Elysée, en partie parce qu'il est bien plus petit, et en partie à cause du réseau plus étendu dans lequel les conseillers du Président s'intègrent. En principe, les problèmes rencontrés par les présidents français et américains sont similaires : comment diriger et contrôler les structures bureaucratiques. Les moyens dont ils disposent sont différents :

a) Mode de sélection

Presque chaque Président américain nouvellement élu, lorsqu'il entre à la Maison-Blanche, proclame qu'il nommera les personnes les plus qualifiées pour remplir des postes de haute responsabilité. Tous les présidents considèrent cette tâche comme un supplice car aucun système ne leur permet d'identifier les hommes les meilleurs. Le mode de sélection en France est facilité par une réserve en personnel solide que les chefs de Gouvernement et hommes politiques peuvent utiliser. L'Etat sécrète sa propre élite et, subventionnant la carrière politique des membres de l'élite administrative, il s'assure le service des fonctionnaires hautement qualifiés, loyaux et compétents.

Le fonctionnement de ce système politico-administratif profite à la fois à l'Exécutif et au petit groupe de fonctionnaires qui réussissent le mieux leur carrière. L'Ecole nationale de l'Administration comme l'Ecole polytechnique sont devenues de plus en plus des écoles qui définissent et certifient une élite plus que des écoles qui confèrent une formation technique aux futurs dirigeants de l'Etat. Comme François Bloch-Lainé l'a dit : « L'ENA est une machine qui mélange et qui classe mais guère une machine pour enseigner » (31). Aujourd'hui et bien plus que par le passé, l'ENA est perçue par ceux qui réussissent à y entrer comme la porte d'entrée d'une carrière politique. Comme tremplin politique, il y a peu de doutes qu'elle offre des avantages nets en comparaison du système d'apprentissage de la IIIe République.

Au premier rang parmi ces avantages, figure la vitesse avec laquelle on peut se faire élire maire ou député ou devenir ministre. Il est possible d'arriver à ce haut niveau politique sans avoir passé des années à créer une base électorale en province. En effet, le modèle de la carrière politique

(30) Henry EHRMANN, *Politics in France*, Boston, Little, Brown, 1976, p. 276.
(31) François BLOCH-LAINÉ, *Profession : fonctionnaire*, Paris, Editions du Seuil, 1976, p. 236.

a tendance à s'inverser : un succès au niveau national (devenir ministre ou secrétaire d'Etat, par exemple) amène un succès au niveau local. Avant la Ve République, une carrière politique réussie passait du niveau local au niveau national. Un autre élément assez insolite et d'importance égale pour le fonctionnaire qui désire tenter sa chance dans la politique est que l'insécurité normalement associée à une carrière politique a été presque entièrement éliminée. Il peut toujours réintégrer son administration à tout moment sans sanction.

Ce n'est pas par hasard que la loi en France est très favorable au fonctionnaire qui désire entrer dans la politique. Il n'est pas obligé de démissionner pendant qu'il est candidat ou même lorsqu'il est élu. Pendant qu'il est candidat pour un poste d'élu, il n'est obligé ni de démissionner ni de prendre un congé sans solde. Il continue à recevoir son traitement comme s'il poursuivait son activité normale. Lorsqu'il est élu à un poste local, il continue à exercer ses fonctions de fonctionnaire. Le cumul des deux postes administratifs et politiques, interdit par la loi dans d'autres pays occidentaux, est permis par la loi en France.

La conséquence de ce cumul est double. Non seulement, il réduit la séparation entre le domaine politique et le domaine administratif. Mais, de plus, il permet à l'Etat de subventionner d'une façon ou d'une autre la carrière politique (ou la tentative d'une telle carrière) de ses fonctionnaires privilégiés.

Il y a diverses manières par lesquelles les hauts fonctionnaires et plus particulièrement ceux des « grands corps de l'Etat » bénéficient d'une subvention de l'Etat. D'abord l'Etat subventionne l'entrée de ces fonctionnaires dans les cabinets ministériels. Bien que le ministre soit libre de choisir ses assistants dans tous les secteurs, en fait les cabinets ministériels sont tous composés presque exclusivement de fonctionnaires. Le cabinet ministériel est devenu une étape indispensable pour une progression rapide à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration (32). Il est clair que le cabinet ministériel donne aux fonctionnaires qui y servent le goût et l'occasion d'entreprendre une carrière politique. Ce qui est moins évident c'est que le fonctionnaire qui entre dans un cabinet ministériel — qui sert, en effet, un ministre qui appartient à un Gouvernement et qui en général appartient à un parti politique — continue d'être payé par le corps ou l'administration dont il dépend. Le résultat en effet est qu'une institution publique continue à payer le traitement d'un fonctionnaire qui ne travaille plus pour lui mais qui accomplit une sorte d'apprentissage politique. Comme l'a noté un membre du Conseil d'Etat (dans une étude juridique de la Présidence française) à l'égard des conseillers du Président : « Le statut de ces collaborateurs est exactement celui des membres du cabinet ministériel : 1) administrativement, ils restent en service actif dans leur administration, ce qui est une fiction pure mais leur permet d'être

(32) Jean-Luc Bodiguel, *Les Anciens Elèves de l'ENA*, Paris, Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, 1978.

payés par elle ; 2) ils sont librement choisis par le Président qui les nomme par décret portant uniquement sa signature » (33).

L'existence d'institutions qui forment, soignent et légitiment une élite prête à servir la classe politique et à devenir la classe politique facilite considérablement la tâche du Président. Il y a une réserve dans laquelle lui et ses ministres peuvent chercher des candidats pour de nouveaux postes. Cette élite, créée par l'Etat, possède un dévouement et une loyauté qui ne peuvent être réalisés par aucune autre institution. En conséquence, il n'est pas nécessaire de compter sur d'autres institutions pour fournir des dirigeants de la politique. Le Président français ne rencontre pas les mêmes dilemmes dans le mode de sélection des dirigeants politiques que le Président américain.

Comme le note Heclo, « les frustrations du nouveau Président (Carter) avec le système de recrutement du personnel politique démontrent une fois de plus l'absence d'une communauté politique capable de développer et d'apprécier les « leaders » potentiels pour remplir des centaines de postes très importants dans l'Exécutif ». Il continue en développant les conséquences qui en découlent : « Les organisations des partis politiques nationaux aux Etats-Unis sont fragmentaires et ont toujours été une source incertaine de personnel dirigeant pour la branche Exécutif. Au cours des dernières années, en même temps que la demande pour des dirigeants politiques de haut niveau s'est accrue, l'aptitude des réseaux politiques en place à fournir ce personnel a encore diminué » (34).

b) Stabilité contre permanence :

« La caractéristique la plus évidente des nominations politiques aux Etats-Unis est leur instabilité » (35). Ce phénomène, bien entendu, est étroitement lié au manque d'institutions capables de fournir aux autorités administratives une réserve de fonctionnaires. En France, l'Etat a pu s'assurer d'une élite administrative ; de même il a pu s'assurer d'une certaine stabilité dans le personnel et dans ses méthodes de travail. Le problème à Washington — « que les responsables administratifs sont des étrangers avec peu de possibilité d'apprendre comment travailler ensemble » (36) — est largement absent en France où leur formation est liée à leur carrière. En conséquence, ils forment un groupe assuré, très organisé et plus large que les barrières des partis politiques (37). Le terme de stabilité ne se réfère alors pas seulement à une stabilité du personnel, bien que ce soit le

(33) Jean MASSOT, *La Présidence de la République en France*, Paris, La Documentation française, 1977, p. 167.
(34) HECLO, *A Government of Strangers*, p. 94.
(35) *Ibid.*, p. 103.
(36) *Ibid.*, p. 104.
(37) Ceci est décrit *in* Ezra SULEIMAN, *Les élites en France : grands corps et grandes écoles*, Ed. du Seuil, 1979, chap. 5, 6, 7.

cas, mais aussi à un engagement généralisé envers les institutions. Aux Etats-Unis, il y a non seulement absence d'un tel groupe, mais aussi absence de loyauté institutionnelle. Comme le note Heclo :

« Ces dernières années les ambiguïtés anciennes se sont pour le moins accentuées. Des nominations politiques aux postes clefs de l'Exécutif (autrefois le domaine des hommes de partis) ont été entachées par les qualités de la bureaucratie — élargie, spécialisée et répartie en couches. L'influence sur la bureaucratie de l'ancien système de nomination purement politique a augmenté à cause de l'attention accrue donnée au contrôle de la bureaucratie et à l'identification des postes clés de la bureaucratie avec la politique et les objectifs propres de la Maison-Blanche. Les quelques promontoires d'une haute carrière dans le service public sont devenus moins distincts et plus dépendants des loyautés politiques que des loyautés aux institutions » (38).

L'absence de loyauté à l'égard des institutions aux Etats-Unis est liée à l'absence d'un vivier stable pour recruter des dirigeants de l'Exécutif. Les « hommes du Président » arrivent au sommet rapidement non à cause de leurs réalisations (comme en Grande-Bretagne ou en France) mais par le fait qu'ils ont lié leur carrière à un homme politique qui réussit à devenir Président. En parlant des démissions pour des raisons de principe dans la vie politique aux Etats-Unis Weisbrand et Franck ont noté que : « Dans la sélection d'un cabinet, d'un sous-cabinet et des collaborateurs de la Maison-Blanche, chaque Président fraîchement élu doit choisir dans un ensemble vaste et disparate de candidats ardents mais plus ou moins qualifiés. En Grande-Bretagne, ce choix est limité à un petit nombre restreint qui a déjà grimpé suffisamment haut dans l'échelle. Le côté hasardeux de la procédure américaine favorise inévitablement les contacts personnels des jeunes avec quelques personnages importants de l'Establishment. L'Anglais avance dans la politique pas à pas, tandis que l'Américain saute vers le haut, se lançant des larges et hautes épaules d'un patron » (39). Ceux qui entourent le Président français doivent leur carrière aux institutions auxquelles ils appartiennent. Ces institutions leur donnent la légitimité. Un des collaborateurs les plus proches du Président Giscard d'Estaing a noté qu'il s'est mis à travailler avec Giscard, il y a quelques années, tout à fait par hasard. « Lorsque Giscard était ministre des finances, il a cru souhaitable de nommer à son cabinet quelqu'un du « corps ». Le chef de mon administration m'a demandé si cela m'intéressait d'entrer dans le cabinet du ministre des finances, et j'ai accepté. J'ai donc commencé à travailler avec Giscard sans l'avoir rencontré personnellement. » Un autre collaborateur de Giscard à l'Elysée a déclaré qu'il a été engagé pour l'Elysée sans avoir rencontré le Président. « J'ai été engagé par le secrétaire général et non par Giscard. Il se trouve que Giscard voulait

(38) HECLO, *A Government of Strangers*, p. 82.
(39) Edward WEISBAND and Thomas M. FRANCK, *Resignation in Protest*, New York, Grossman Publishers, 1975, p. 161.

quelqu'un du « corps » dans son équipe. Quelqu'un m'a recommandé auprès du secrétaire général et c'est ainsi que j'ai obtenu le poste. »

Il n'y a pas d'équivalent aux Etats-Unis du mode français de formation de hauts fonctionnaires et d'organisation de cette base institutionnelle qui sert comme réserve de recrutement pour les postes clés de l'administration. Le Président français peut s'entourer de collaborateurs compétents et ayant l'auréole de légitimité dans le groupe dans lequel ils doivent travailler, qui appartiennent à des institutions stables et permanentes et enfin qui sont liés à un réseau étendu dans le secteur public et au-delà.

c) La loyauté envers le Président

En raison de la manière dont le Président français choisit son équipe et les autres responsables qu'il nomme, la loyauté de ces hommes est rarement remise en cause. Ces conseillers regardent toujours les problèmes avec les yeux du Président. Les autres personnes qu'il nomme parleront parfois au nom de leur administration. Toutefois, les personnes qu'il nomme pour agir en son nom auront toujours une loyauté institutionnelle que l'on rencontre rarement aux Etats-Unis à cause du mode de sélection. Là où le Président français se limite volontairement à une communauté disponible de personnes publiques, libre toutefois de pressions extérieures dans son choix, le Président américain ne dispose ni de communauté légitime dans laquelle il puisse choisir, ni de la liberté d'agir contre les pressions du Congrès et des autres groupes de pression. Bien pire encore, il est obligé d'agir comme un groupe de pression normal pour influencer la nomination de ses collaborateurs. En effet, il devient un groupe de pression pour influer sur les nominations. Il est instructif de citer longuement le fonctionnaire nommé dans l'étude d'Heclo qui décrit le processus généralement suivi dans la sélection des collaborateurs :

« Les recommandations adressées au secrétaire proviennent souvent d'un député ou d'un sénateur. Et il y en a toujours de la Maison-Blanche et (de groupes de pression). Parfois, il y a dix recommandations ou plus par jour, donc tout le monde ne peut pas avoir priorité...

« Un demandeur sans soutien politique est simplement ajouté aux listes pour des postes. Le plus important est de ne fâcher personne et d'essayer de démontrer que vous êtes coopératif... Pour ceux qui semblent intéressants on vérifie leur lien politique pour voir s'ils soutiennent le Président. On vérifie par trois ou quatre coups de téléphone au responsable de l'organisation du parti dans l'Etat d'origine du demandeur ou peut-être au bureau du Gouverneur. En général, quelques jours après, ils rappellent pour indiquer dans quel parti le candidat est enregistré. Ensuite, on demande le feu vert à Washington auprès des bureaux du Sénat et de la Chambre des Représentants dont dépend le domicile du candidat et on leur demande s'ils ont des objections. Cela marche ainsi » (40).

(40) Cité par HECLO, *A Government of Strangers*, p. 97.

En raison des questions qui entrent dans le mode de sélection pour l'administration, il s'ensuit que le Président ne peut pas espérer s'assurer la fidélité de ces personnes dont la plupart doivent leur nomination à un groupe de pression tout à fait indépendant. C'est pour cela que le Président Nixon a essayé de « reprendre en main » la bureaucratie dont il pensait avoir perdu totalement le contrôle (41). C'est à cause du mode de sélection que le Président américain se trouve dans une situation comparativement plus faible quant à la loyauté des fonctionnaires, les mêmes personnes dont il dépend pour exécuter sa politique. Heclo résume très bien les problèmes que le Président américain rencontre :

« La plupart des nominations politiques ne sont ni des hasards complets ni le fait d'une clientèle déterminée mais le résultat de divers accords connus et inconnus au cours du mode de sélection. Les personnes désignées doivent ressentir, au moins implicitement, des fidélités partagées et sont obligées, à différents moments, d'avoir la confiance de leur département, de la Maison-Blanche, du Congrès et des groupes de pression. Le mode de sélection pourrait avoir facilité ou endommagé la possibilité de le faire pour la personne nommée et donc ce mode de sélection aura aidé ou nui à sa chance d'obtenir un poste d'autorité politique au sein de la bureaucratie. Le mode de sélection du réseau initial d'obligations du nouveau titulaire établit un réseau instable. Les fidélités comme les titulaires eux-mêmes peuvent changer très rapidement » (42).

d) Réseaux

Le grand avantage dont dispose le Président français sur son homologue américain à l'égard de l'organisation politique de son administration se situe dans la stabilité du réseau sur lequel il peut s'appuyer. Il peut nommer des hommes aux idées semblables, ayant le sentiment qu'ils appartiennent au même réseau, puisqu'il n'est pas sujet aux pressions des groupes politiques ou groupes de pression pour ces nominations. J'ai décrit ailleurs, en détails, l'importance de ce réseau et la manière selon laquelle il fonctionne (43). Non seulement le Président est capable de nommer tous les fonctionnaires qui occuperont les postes clés dans l'appareil administratif, mais aussi ses propres conseillers sont liés d'une façon stable et permanente à ceux qui dirigent cet appareil. C'est pour cette raison que les trois Présidents de la Ve République ont manifesté un intérêt particulier pour les nominations qu'ils contrôlent. Soit le Président nomme un homme à lui, soit il exerce son droit de veto lorsqu'une nomination lui est proposée. C'est ici que son cabinet personnel joue un rôle important : si un de ses proches collaborateurs a le sentiment que l'une des personnes

(41) Cet essai est décrit *in* Richard P. NATHAN, *The Plot That Failed : Nixon and the Administrative Presidency*, New York, John Wiley, 1975.

(42) HECLO, *A Government of Strangers*, p. 99.

(43) SULEIMAN, *Les élites en France*. Voir aussi, SULEIMAN, *Les hauts fonctionnaires et la politique*, Paris, Ed. du Seuil, 1976, chap. 5.

proposées pour un poste aura tendance à être peu coopérative, il conseille le Président dans le sens d'un rejet de la nomination. De cette manière, le cabinet personnel du Président devient lié à un réseau qui s'agrandit continuellement.

Par contre, le personnel nommé à Washington ne fait pas partie des « réseaux de clientèles administratives parlementaires et des groupes de pression » (44). Heclo décrit leur isolement ainsi :

« Le personnel nommé par le Président est parfois en relation avec les personnes qui composent ce réseau, mais ceux-ci sont certainement en relation entre eux, indépendamment de lui. En termes sociologiques, ses réseaux sont minces, instables, peu étoffés, tandis que les leurs sont épais, multiples et permanents. Au sein de ce personnel lui-même, on ne peut guère parler d'une action conjointe pour faire respecter des normes de groupe, car il n'y a pas de groupe. Lorsqu'il a affaire à des groupes extérieurs se connaissant entre eux, le personnel nommé par le Président peut apprécier combien les représailles pour leurs erreurs peuvent être extrêmement indirectes mais puissantes. Le personnel de la haute administration constitue un Gouvernement d'étrangers, mais ses membres ne peuvent pas agir si tous les autres le sont » (45).

Le chef de l'Exécutif français peut organiser son autorité sans beaucoup d'obstacles car toutes les nominations sont faites au sein de l'administration. En conséquence, toutes ces personnes ont une formation professionnelle et éducative semblable qui leur permet de former un réseau. Il y a des conflits à l'intérieur de ce réseau mais ces conflits ne risquent pas de mettre le système en péril. A Washington, « le personnel nommé par le Président doit faire en grande partie avec ses propres moyens et est vulnérable au pouvoir bureaucratique » (46).

Il est évident que le Président américain est limité de tous côtés. Cet article a seulement traité de son pouvoir (ou son manque de pouvoir) vis-à-vis de la bureaucratie. Le genre d'obstacles qu'il rencontre dans ses tentatives de contrôle et d'impulsion de la bureaucratie fédérale existe dans d'autres domaines. Même dans le domaine des affaires étrangères, où on le considérait comme le chef incontesté, le Congrès (particulièrement à cause de la guerre du Vietnam) a de plus en plus empiété sur son autorité. La Présidence américaine se dirige clairement vers une phase « post-impériale » (47).

Traduit de l'anglais par Kenneth Levine.

(44) HECLO, *A Government of Strangers*, p. 111.
(45) *Ibid.*, p. 112.
(46) *Ibid.*
(47) Voir l'excellent chapitre de Fred GREENSTEIN sur la Présidence américaine *in* Anthony KING, ed., *The New American Political System*, Washington, DC, The American Enterprise Institute, 1978.