

L'INVENTION DE LA PRÉSIDENTENCE MODERNE

Homme politique qui choisit de faire l'événement plutôt que d'être fait par lui, Franklin Delano Roosevelt passe pour le modèle d'homme d'État qu'il faudrait pour redonner confiance au pays¹. La nostalgie qui entoure son souvenir s'explique par la comparaison souvent faite entre la crise des années 1930 et celle d'aujourd'hui. À l'époque, l'Amérique n'arrivait pas à sortir de la récession économique qui avait suivi le « Jeudi noir » de 1929. Le taux de chômage atteignait des records historiques ; près du quart de la population active (24,9 %) était sans travail. Et, comme aujourd'hui, ceux qui étaient alors au pouvoir répétaient qu'il n'y avait pas d'autre politique que la politique de rigueur qu'ils suivaient et qu'en attendant des jours meilleurs il fallait se résigner.

5

Roosevelt fut l'homme qui refusa de se résigner. Au cours de sa campagne présidentielle, il annonça une autre politique, volontariste, interventionniste, aux antipodes de l'orthodoxie alors dominante : « Telle que je la conçois, la tâche du gouvernement fédéral dans ses relations avec le monde des affaires est de contribuer à établir une déclaration de droits économiques et un ordre économique constitutionnel². » Ce programme neuf et audacieux ouvrit de nouveaux horizons ; il redonna espoir. Le peuple comprit qu'une autre politique était possible. Dès son entrée en fonctions, le Président la présenta comme la responsabilité commune des gouvernants et des gouvernés, avec ces mots depuis passés à l'histoire : « La seule chose dont nous devons avoir peur est la peur

1. Cf. le manifeste des citoyens qui se sont réunis dans un mouvement qui porte son nom, sur Roosevelt2012.fr.

2. Franklin D. Roosevelt, *Public Papers and Addresses*, t. 1, New York (N. Y.), Random House, 1938, p. 752. (L'ensemble des citations de cet article provenant de références anglo-saxonnes a été traduit par l'auteur.)

elle-même – la terreur qu'on ne peut nommer, raisonner ou justifier, et qui paralyse les efforts requis pour retourner la retraite en offensive. À chaque heure sombre de notre vie nationale, un leadership de franchise et de vigueur a rencontré dans le peuple l'intelligence et le soutien qui sont essentiels à la victoire. Je suis convaincu qu'une fois encore vous apporterez votre soutien au leadership en ces jours critiques³. »

Ces fortes paroles mobilisèrent les énergies. Les meilleurs esprits vinrent à Washington et se mirent au service du nouvel élu. Au cours des cent premiers jours de sa présidence, les milieux démocrates débordèrent d'initiatives. Pas moins de quinze propositions de loi furent déposées au Congrès. Une révolution se mit en marche qui changea les États-Unis sur les plans économique, social et politique. Sur ce dernier plan, la présidence est devenue le centre du gouvernement fédéral. Roosevelt a fait
6 du président qui, jusque-là, avait été un homme de parti, un homme de la nation; il l'a délivré de l'emprise des partis; et il a créé la présidence moderne, indépendante des partis.

DU PRÉSIDENT, HOMME DE PARTI, AU PRÉSIDENT, HOMME DE LA NATION

Avant Roosevelt, le gouvernement américain n'était pas centré sur le président, mais sur le Congrès. Il n'était présidentiel que dans les livres⁴ et non dans les faits. Dans la Constitution de 1787, l'exécutif n'a que peu de pouvoirs, sauf en cas de guerre quand le président devient commandant en chef sur le modèle de George Washington pendant la guerre d'Indépendance. En temps de paix, son rôle consiste à faire exécuter les lois et à contenir, de concert avec le Sénat, les « factions⁵ » dont les constituants redoutaient la violence à la Chambre des représentants, l'organe directement élu par le peuple⁶. Là gisait le véritable pouvoir dans l'État. Woodrow Wilson l'avait fort bien compris quand, en 1885, il qualifia

3. « Discours inaugural du 6 mars 1933 », in Franklin D. Roosevelt, *Public Papers...*, t. 2, *op. cit.*, p. 11.

4. Comme celui du visionnaire Walter Bagehot qui avait pressenti l'évolution à venir à partir de l'exemple d'Abraham Lincoln, cf. Walter Bagehot, *The English Constitution*, préface de Miles Taylor, Oxford, Oxford's World Classics, 2001, p. 14-25.

5. James Madison, « Lettre n° 10 », in Clinton Rossiter (dir.), *The Federalist Papers*, New York (N. Y.), New American Library, 1961, p. 77.

6. Les sénateurs, initialement désignés par les législatures des États, n'ont été élus directement par le peuple dans les États qu'à partir de 1913 avec l'adoption du dix-septième amendement à la Constitution fédérale.

le système politique américain de « gouvernement congressionnel ⁷ ». À l'époque, le problème était l'inadéquation de ce gouvernement avec les besoins d'un État moderne parce qu'il n'était pas efficace. Car, dans cette enceinte formée, comme Wilson le disait, de « comités composés de toutes sortes d'hommes, des imbéciles et des astucieux, des compétents et des malins, des honnêtes et des négligents ⁸ », la voix du peuple n'arrivait pas à se faire entendre. Elle ne trouvait pas forme juridique dans des lois parce que le Congrès manquait d'un leader qui, comme un Premier ministre dans un régime parlementaire, aurait pu l'inscrire dans un programme de gouvernement.

Wilson était convaincu que le vice du système était constitué par la foule des petites baronnies qui peuplaient le Capitole. Comparant l'impuissance de ce système de gouvernement avec l'efficacité du système de Westminster, il relevait : « Dans le régime congressionnel, le gouvernement se fait par comités; dans le régime parlementaire, il se fait par un cabinet de ministres responsables ⁹. » Autrement dit, alors qu'au Royaume-Uni le Parlement est dirigé par un leader responsable, aux États-Unis le Congrès n'a pas de leader parce que tout s'y fait en comités et qu'il est impossible d'assigner une responsabilité à quiconque. Le remède consistait donc à dégager un leader qui soit responsable devant l'opinion, tel un Premier ministre en Grande-Bretagne, et le candidat désigné pour occuper cet office était bien sûr, dans son esprit, le président. Quand il parvint à la présidence des États-Unis en 1914, Wilson s'efforça de mettre en pratique ses idées et il s'attela à la réforme des partis en étendant l'influence du président pour en faire un chef de parti. Ses efforts ont représenté un moment important dans l'évolution des États-Unis vers l'État moderne, mais ce n'est pas lui qui les y a finalement conduits, c'est Franklin D. Roosevelt.

Comme Wilson, Roosevelt avait saisi que la voie des réformes passait par une modernisation du système des partis américains. Mais, moins doctrinaire, plus pragmatique, il pensait que Wilson avait poursuivi une chimère en essayant de créer un parti de gouvernement. Dès les premières années de sa présidence, Roosevelt comprit que l'enracinement local des partis aux États-Unis rendait vaine la tentative d'en faire de grands partis nationaux. L'échec de ses efforts, lors de la « purge de 1938 ¹⁰ », pour renouveler les cadres conservateurs de son parti fermés

7. Woodrow Wilson, *Congressional Government*, Boston (Mass.), Houghton, Mifflin & Co., 1901.

8. *Ibid.*, p. 186-187.

9. *Ibid.*, préface, p. xv-xvi.

10. La « purge de 1938 » est le qualificatif que la presse a donné à la tentative de Roosevelt

aux idées nouvelles et pour en faire un vrai parti de gouvernement uni derrière sa politique le conforta dans sa conviction qu'il n'arriverait pas à changer ces cadres en profondeur pour qu'ils envoient au Congrès des élus qui penseraient à autre chose qu'au *bacon*, au « bout de gras » qu'il faut apporter aux électeurs pour être réélu, autrement dit qui penseraient à l'intérêt national avant de songer d'abord à leurs États et à leurs intérêts locaux. La présidence moderne qui mènerait les réformes ne pouvait pas être aux mains d'un chef de parti, pensait Roosevelt; elle devait être entre les mains d'un leader national. Le président devait être le président non pas d'une majorité aussi large soit-elle, mais le président de tout le peuple, bref, l'homme de la nation.

8 En 1934, quand Roosevelt entra à la Maison Blanche, le président n'était pas, de tradition, l'homme de la nation; le président était d'abord l'homme d'un parti. Des trente et un présidents qui l'avaient précédé, trois seulement avaient échappé à cette fatalité: George Washington, héros mythique de la guerre d'Indépendance, Abraham Lincoln, légendaire sauveur de l'Union, et Theodore Roosevelt, le cousin de Franklin, courageux réformateur abandonné par son propre parti pour avoir gouverné en passant au-dessus de lui et en s'adressant au peuple. Le génie de Franklin D. Roosevelt consista à donner au président les moyens de s'arracher à l'emprise des partis.

LA FIN DE L'EMPRISE DES PARTIS SUR LA PRÉSIDENTE

En théorie, la présidence américaine est affranchie de l'emprise des partis, factions et clans qui se forment inévitablement dans tout gouvernement populaire. À l'inverse des Anglais qui ont éduqué les partis en les faisant entrer dans le gouvernement *via* le régime parlementaire, les Américains ont choisi de les en faire sortir au moyen de la séparation des pouvoirs. Pour ce faire, ils ont organisé l'élection du président par un collège dont la composition ne doit rien au Congrès¹¹ et ils ont interdit

aux élections de mi-mandat de faire battre quelques notables parmi les plus endurcis du parti démocrate, hostiles à la politique du New Deal et établis surtout mais pas seulement dans les États du Sud (Maryland, Nebraska, Géorgie, Caroline du Sud, Rhode Island, Caroline du Nord, Virginie) pour faire élire à leur place des candidats acquis à la nouvelle politique. Son échec fut cuisant; sur douze États, le Président ne retourna la situation à son avantage que dans deux, New York, son propre État, et l'Oregon.

11. Ce n'est que si ce mécanisme échoue à désigner un candidat à la majorité absolue que le Congrès intervient et procède à une élection contingente, ce qui n'est arrivé que deux fois dans l'histoire des États-Unis, en 1825 pour le président et en 1837 pour le vice-président.

aux membres du Congrès d'exercer des fonctions exécutives, les deux règles visant à prévenir toute collusion entre les agents du pouvoir exécutif et les membres du pouvoir législatif.

En pratique, la présidence tomba sous l'emprise des partis au début du XIX^e siècle quand, à l'initiative de Thomas Jefferson, l'habitude se prit de faire désigner le candidat à la présidence par le groupe des élus du parti qui siégeaient au Congrès, le *King Caucus*, ainsi dénommé parce qu'il était faiseur de rois. Entre 1820 et 1830, ce système fut abandonné au profit de la convention nationale du parti composée de délégués élus par le peuple dans les États. Le pouvoir passa des élites à la base, mais le transfert ne changea pas grand-chose à l'emprise du parti sur la présidence puisque les cadres du parti prirent le contrôle non seulement de la désignation du candidat à la présidence, mais encore de l'exercice du pouvoir par le président. Roosevelt mit un terme à ces usages en faisant passer le parti du service de quelques-uns au service de tous.

9

*De la désignation du candidat par le parti
à sa désignation par le peuple*

Jusqu'en 1932, la domination des partis sur l'élection présidentielle était totale, à tel point qu'il était exclu que les candidats dont les noms circulaient se présentent à la convention nationale du parti. Ils étaient censés attendre que le parti désigne officiellement son champion. Dès qu'il apprit qu'il avait été nommé, Roosevelt demanda à la convention de surseoir à la clôture de ses travaux ; il loua un avion privé et se rendit à Chicago. Là, après avoir remercié les délégués, il déclara : « Il est sans précédent et inhabituel qu'un candidat à la présidence se présente devant la convention qui l'a nommé avant d'être officiellement notifié de sa désignation, mais nous vivons des temps sans précédent et inhabituels. Je commencerai les tâches qui attendent en brisant ces *traditions absurdes* qui veulent que le candidat reste dans l'ignorance officielle de ce qui s'est passé pendant des semaines, jusqu'à ce qu'il soit formellement notifié de cet événement des semaines après qu'il a eu lieu. Que ma venue ici soit le symbole de ma détermination à briser des traditions. Qu'il soit entendu qu'à compter de ce jour, la tâche de notre parti est de rompre avec les *traditions insensées*¹². »

Le même jour, Roosevelt brisa une autre tradition. Après avoir précisé qu'il « acceptait la plateforme du parti à 100 %¹³ », il donna un long

12. Franklin D. Roosevelt, *Public Papers...*, t. 1, *op. cit.*, p. 647-648 (nous soulignons).

13. *Ibid.*, p. 648.

discours dans lequel il présenta sa profession de foi politique en exposant davantage son programme que celui du parti dans la mesure où elle se terminait par ces mots : « Je m'engage vis-à-vis de vous – je m'engage moi-même à faire profiter le peuple américain d'une nouvelle donne [*New Deal*] ¹⁴. » Le futur président ne parlait plus à son parti, mais au peuple.

Quatre ans plus tard, c'est une autre tradition qui tomba. À la convention nationale du parti, l'usage voulait que les candidats à la présidence et à la vice-présidence soient élus à la majorité des deux tiers des délégués. Cet usage avait été adopté pour garantir à la portion historiquement la plus loyale du parti, les États du Sud, qu'elle ne se verrait pas imposer un *ticket* (c'est-à-dire, le couple formé par les deux candidats à la présidence et à la vice-présidence) arrangé entre les États du Nord, de l'Est et de l'Ouest, de tradition moins démocrate. En 1936, à la convention nationale du parti, Roosevelt réussit à faire sauter cette minorité de blocage, libérant le président « du boulet et de la chaîne ¹⁵ » qui le freinait dans l'adoption des réformes.

*Du contrôle du parti sur le président
au contrôle du président sur son parti*

À l'inverse de Wilson qui avait travaillé en étroite collaboration avec les leaders du Congrès pour faire passer ses réformes, Roosevelt a peu fait usage du caucus qui réunit au Congrès les membres élus du parti pour discuter les projets de la présidence ; la formule lui paraissait inadaptée. À un représentant de l'Indiana qui lui suggérerait d'utiliser le caucus pour instituer une responsabilité politique solidaire des élus du même parti, Roosevelt répondit : « Franchement, le système ne s'y prête guère – comment faire ?... Après tout, il y a au Congrès 435 représentants et 96 sénateurs, dont beaucoup ont des idées très arrêtées sur des points particuliers et qui n'ont pas l'ombre d'une hésitation à en faire part lors de n'importe quelle réunion à laquelle ils assistent ¹⁶. »

Roosevelt n'a pas plus suivi les usages qui réglaient l'exercice du pouvoir présidentiel de nomination. À la suite du système des dépouilles

14. *Ibid.*, p. 659.

15. Cf. Sidney M. Milkis, « The Presidency and Political Parties », in Michel Nelson (dir.), *The Presidency and the Political System*, Washington (D. C.), CQ Press, 2000, p. 376 et suiv., notamment p. 379.

16. Sidney M. Milkis, *Political Parties and Constitutional Government: Remaking American Democracy*, Baltimore (Md.), John Hopkins University Press, 1999, p. 86.

(*spoils system*¹⁷) qui s'établit sous la présidence d'Andrew Jackson (1829-1837), le président devint celui qui répartissait les emplois fédéraux entre les membres du parti qui l'avaient aidé à obtenir la victoire. Après la tentative de destitution déclenchée contre Andrew Johnson en 1868, l'institution présidentielle fut tellement affaiblie que le parti réussit à en faire son agent en vue de distribuer les places dans l'administration fédérale. En 1883, le Congrès limita les injustices inhérentes à ce partage de butin en votant le *Pendleton Act* qui jeta les bases d'une fonction publique fédérale fondée sur le mérite pour les emplois de rang inférieur. Mais les emplois de rang supérieur et les membres du cabinet y échappaient.

Dès le 5 janvier 1933, Roosevelt s'ouvrit à Homer Cummings, son futur *Attorney General* qui le nota dans son journal, de sa volonté d'éviter l'erreur de Wilson qui procéda à des nominations inspirées par « l'esprit partisan » et de « composer une administration véritablement "nationale" plutôt que de se servir du pouvoir de patronage afin de monter des machines à voter pour les projets du président au Sénat et à la Chambre des représentants¹⁸ ». Il appela ainsi à ses côtés des administrateurs, des managers, des experts, des partisans convaincus de la politique du *New Deal*, et non des politiques. Pour son cabinet, il choisit comme secrétaires d'État des hommes plus connus pour leurs compétences et leur intégrité que pour leur loyauté partisane. Comme jamais aucun président ne l'avait fait avant lui, il fit venir à Washington de jeunes avocats et des universitaires qui connaissaient bien les grands secteurs d'activités qui allaient passer sous la régulation du gouvernement fédéral, mais qui n'en faisaient pas partie.

Pour ses nominations aux emplois fédéraux, Roosevelt laissa derrière lui « les traditions insensées » qu'il dénonçait en 1932. Il nomma dans son gouvernement d'anciens républicains et fit place dans l'administration à des centaines de milliers de socialistes. À une époque où la ségrégation raciale régnait sans partage dans les États du Sud, lesquels se trouvaient être les plus forts bastions de son parti, Roosevelt fut le premier président à nommer auprès de lui à la Maison Blanche et dans son administration un nombre considérable de Noirs, à tel point que leurs leaders parlèrent de « Seconde Reconstruction » pour qualifier sa

17. Aux États-Unis, le terme *spoils system* désigne « la pratique qui consiste à se partager, après une victoire électorale, les principaux postes administratifs, aux dépens du parti vaincu » (*Le Petit Robert de la langue française*, 2006).

18. Sidney M. Milkis, *The President and the Parties: The Transformation of the American Party System since the New Deal*, New York (N. Y.), Oxford University Press, 1993, p. 54-55.

présidence en souvenir de la période de la Reconstruction qui vit l'abolition juridique de l'esclavage¹⁹.

Aucun président plus que Roosevelt ne s'est autant efforcé de redéfinir les lignes de conflits entre partis²⁰. Pour lui, ce n'était pas le parti qui comptait, mais l'intérêt national. En 1935, il déclara aux mouvements des jeunes démocrates : « L'affiliation et la loyauté partisane ne peuvent plus être le critère exclusif [d'une nomination]. Nous devons être loyaux, pas seulement envers les personnes et les partis, nous devons aussi être loyaux vis-à-vis des principes plus élevés de compétences et de dévouement qu'exige le gouvernement moderne²¹. »

LA PRÉSIDENTE INDÉPENDANTE DES PARTIS

- 12 Roosevelt n'était pas contre les partis en tant que tels. Il croyait que « l'existence d'au moins deux partis, effectivement distincts, est un élément sain et nécessaire [...] et que, tels qu'ils sont organisés au niveau national, dans les États, dans les localités, les partis sont des instruments utiles pour présenter les problèmes, les expliquer, pour permettre à tous les intérêts de se faire entendre et, accessoirement, pour parfaire les qualités de ceux qui briguent des fonctions publiques²² ». Mais il savait qu'une large fraction des cadres de son parti était contre lui et contre la politique du *New Deal*. Du coup, la doctrine du « parti de gouvernement » sur laquelle Wilson comptait pour faire la force du leadership présidentiel vis-à-vis du modèle parlementaire anglais s'est révélée inadaptée aux besoins du moment et Roosevelt l'a remplacée par celle du « gouvernement sans parti ».

Du gouvernement de parti au gouvernement sans parti

Roosevelt est arrivé au pouvoir parce qu'il avait une vision de l'avenir. Il était porteur d'un message d'espoir pour le peuple américain avec un programme si riche, si nouveau, qu'il ne se situait pas au niveau législatif, mais au niveau constitutionnel. Fixer comme tâche au gouvernement

19. B. Joyce Ross, « Mary McLeod Bethune and the National Youth Administration: A Case Study of Power Relationships in the Black Cabinet of Franklin D. Roosevelt », *The Journal of Negro History*, vol. 60, n° 1, janvier 1975, p. 1.

20. Cf. William E. Leuchtenburg, « Franklin D. Roosevelt, The First Modern President », in Fred I. Greenstein (dir.), *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge, Harvard University Press, 1988, p. 7 et suiv., notamment p. 21.

21. Franklin D. Roosevelt, *Public Papers...*, t. 4, *op. cit.*, p. 234.

22. « Address at Jackson Day Dinner », 8 janvier 1940, in Franklin D. Roosevelt, *Public Papers...*, t. 9, *op. cit.*, p. 28.

fédéral « d'aider à établir une déclaration de droits économiques et un ordre économique constitutionnel » constituait une véritable révolution. C'était bel et bien une nouvelle Constitution qu'il promettait. Il ne le cachait pas puisqu'il précisait dans ce même discours programmatique du 23 septembre 1932 : « La foi dans l'Amérique, la foi dans notre tradition de la responsabilité personnelle, la foi dans nos institutions, la foi en nous-mêmes, exigent que nous reconnaissons *les nouveaux termes du vieux contrat social*. »²³

Le programme du *New Deal* impliquait bien plus qu'une régulation en surface des conditions de la concurrence et du commerce entre États. Les propositions de Roosevelt en faveur d'une déclaration de droits économiques supposaient une intervention du gouvernement fédéral dans l'économie qui, au-delà du commerce, pénétrerait dans le droit de l'entreprise, dans celui du travail, dans le droit syndical, donc dans le droit des États²⁴. Ce programme bouleversait de fond en comble le principe initial du fédéralisme américain, un gouvernement national faible doté des seuls pouvoirs énumérés dans la Constitution.

13

À ce titre, les idées de Roosevelt étaient incompatibles avec celles du parti démocrate dont le saint patron était Jefferson qui, contre les fédéralistes partisans d'un gouvernement national fort, avait défendu les droits des États, la liberté individuelle et un rôle limité du pouvoir fédéral²⁵. Leur mise en œuvre impliquait une transformation radicale des idées les plus fortes de son parti. Il y a consacré une énergie infatigable, sans relâche. « Aucun président ne s'est plus battu que [lui] pour laisser la marque de ses idées sur son parti. »²⁶ Certes, il y est arrivé au bénéfice d'un réaligement des partis qui, pour dire les choses très vite, a fait du parti démocrate un parti libéral et du parti républicain un parti conservateur. Mais le changement a pris des années (la purge de 1938 fut entreprise pour parvenir à ce résultat avec, on l'a dit, un succès limité).

Le résultat est que, sous ses deux premiers mandats, le Président n'avait pas de majorité au Congrès, en tout cas pas une majorité comme on

23. « Campaign Address on Progressive Government at the Commonwealth Club, San Francisco, California », 23 septembre 1932, in Franklin D. Roosevelt, *Public Papers...*, t. 1, p. 742, 751-752 (nous soulignons).

24. Les différences entre le mouvement progressiste du début du xx^e siècle et le programme du *New Deal* sont bien expliquées par Morton J. Frisch, *Franklin D. Roosevelt: The Contribution of the New Deal to American Political Thought and Practice*, Boston (Mass.), Twayne Publishers, 1975, p. 78.

25. Sidney M. Milkis, *Political Parties and Constitutional Government*, op. cit., p. 79.

26. Raymond Clapper, « Roosevelt Tries The Primaries », *Current History*, octobre 1938, p. 16.

l'entend en régime parlementaire, et qu'il a dû mener ses réformes, non avec un parti de gouvernement comme Wilson, mais avec des coalitions qui n'étaient jamais les mêmes, qui variaient selon les textes. Roosevelt a fait naître un système politique qui n'est pas majoritaire mais consensuel, dans lequel le président travaille à persuader que ce qu'il souhaite, lui et son équipe, est dans l'intérêt de tous, même de ceux dont il dépend.

L'affaiblissement des partis que Roosevelt initia en refusant de suivre les « traditions insensées » du sien et en l'obligeant à changer de doctrine n'a fait que s'approfondir. Il est devenu irréversible dans les années 1960 quand les électeurs prirent le contrôle des primaires et exigèrent de désigner eux-mêmes librement les candidats du parti aux élections²⁷. Plus le contrôle des partis sur l'électorat s'est relâché, plus le leadership présidentiel s'est imposé pour mettre en forme de programme politique les préférences de l'opinion. Par sa maîtrise de la communication et la relation exceptionnelle qu'il entretenait avec les médias, par la franche simplicité avec laquelle il savait parler à ses concitoyens au cours de ses causeries au coin du feu, Roosevelt a pratiqué ce leadership avec un art consommé que peu de présidents ont su égaler après lui. Le leadership, qui n'était auparavant qu'une qualité personnelle, est devenu la marque d'une nouvelle institution.

L'invention de la présidence administrative

Dans l'esprit de Roosevelt et de son équipe, le programme du *New Deal* n'était pas un épisode sur lequel une autre majorité pourrait revenir pour lui substituer une autre politique lors d'élections futures. Ce programme était appelé à se pérenniser. Le rapport Brownlow (1937) qui présenta la réforme projetée n'en fit pas mystère : « Notre volonté nationale ne doit pas seulement s'exprimer par le biais de la décision électorale, moment bref et exaltant, mais aussi au moyen d'une administration compétente qui, jour après jour, applique avec constance et détermination ce que la nation a décidé de faire²⁸. » Le nouveau contrat social annoncé n'était, comme on l'a dit, ni sur le fond ni sur la forme de nature législative, il était de nature constitutionnelle. Il garantissait de nouveaux droits ; il devait donc transcender les vicissitudes de la politique.

Tout aurait été si simple si le Président avait pu constitutionnaliser les

27. Sur cette prise de contrôle, cf. Elisabeth Zoller, « La candidature à la Maison Blanche », *Pouvoirs*, n° 138, septembre 2011, p. 107-117.

28. President's Committee on Administrative Management, *Administrative Management in the Government of the United States*, US GPO, Washington (D. C.), janvier 1937, p. 47.

droits économiques et sociaux du *New Deal* dans un amendement à la Constitution fédérale. Un temps, son administration y pensa, surtout après les invalidations en série décidées par la Cour suprême en 1935²⁹, mais elle y renonça parce que la Constitution fédérale est trop rigide pour pouvoir s'ajuster rapidement. Face à la difficulté de rassembler une majorité des deux tiers dans chaque chambre du Congrès pour faire adopter le texte et de trouver une rédaction adéquate, et vu le nombre d'années qu'il faut attendre pour qu'il soit ratifié par les États, l'administration a choisi la seule voie qui s'offrait à elle, la voie législative. La stratégie était risquée car elle pouvait être annulée du jour au lendemain à la faveur d'un changement de majorité. Aussi bien un nouveau problème surgit-il : comment faire pour assurer la permanence de la réforme, pour mettre ces nouveaux droits à l'abri des vicissitudes de la politique ? La solution consista à en confier la mise en œuvre à des agences qui pour certaines sont indépendantes, pour d'autres non, mais qui toutes gravitent autour de la présidence.

15

En combinant le pouvoir exécutif au pouvoir administratif, le gouvernement du *New Deal* changea la nature du leadership présidentiel. De politique et contingent qu'il était sous la présidence de Wilson parce que lié à un parti de gouvernement, il est devenu institutionnel et permanent parce que lié à une structure stable, l'administration. Le Président reçut de vastes délégations de pouvoirs qui lui permettent de gouverner sans devoir constamment rechercher la coopération des membres du parti élus au Congrès et celle des États, autrement dit qui lui permettent de gouverner sans parti, par voie de décrets (*executive orders*). Au XIX^e siècle, Lincoln avait montré la voie quand, en 1863, il publia la Proclamation d'émancipation dans laquelle unilatéralement il arrêta : « Toutes les personnes tenues pour esclaves dans les États en rébellion contre l'Union sont, et seront, à jamais libres. »

Mais c'est au XX^e siècle que le mouvement a pris son plein essor, avec Theodore Roosevelt qui affecta d'immenses parties du domaine public fédéral à la création de parcs nationaux, Harry S. Truman qui supprima par décret la ségrégation raciale dans l'armée, Lyndon B. Johnson qui obligea les agences fédérales à pratiquer une politique d'égalité des chances dans leurs offres de contrat public en permettant aux petites entreprises des minorités de concourir, Ronald Reagan qui força les agences fédérales à soumettre tout projet de règlement à une analyse « coût-efficacité »,

29. Sur ces péripéties, cf. le passionnant récit de Jeff Shesol, *Supreme Power: Franklin Roosevelt vs. The Supreme Court*, New York (N. Y.), W. W. Norton & Co., 2010.

Bill Clinton qui préserva de l'exploitation commerciale d'immenses pans du domaine public en les plaçant sous le régime des monuments nationaux ou qui bannit toute discrimination pour orientation sexuelle dans l'armée. Ces initiatives présidentielles ponctuelles ont initié des lames de fond qui ont bouleversé la société. Le 29 janvier 2014, dans son discours sur l'état de l'Union, Barack Obama a inscrit ses pas dans ceux de ses prédécesseurs quand, face à l'obstruction des républicains, il a annoncé qu'il légiférerait par décrets pour lutter contre les inégalités.

16 Aux États-Unis, la recherche de l'unité entre les pouvoirs exécutif et législatif est devenue accessoire. Face à un individualisme de plus en plus fort dans la population que les partis sont devenus impuissants à contenir, et encore moins à guider, l'objectif n'est pas d'unir les deux pouvoirs mais, au contraire, de les tenir séparés et d'unir la politique présidentielle à l'administration sous le contrôle du Congrès. La force de la présidence moderne ne réside pas dans un parti comme en régime parlementaire, mais dans une administration entièrement dévouée à l'intérêt public. La difficulté est que seuls des hommes d'exception ont la fortitude de gouverner sans parti et de lâcher les « traditions insensées », même lorsque la constitution leur en donne les moyens. L'histoire l'a prouvé tant aux États-Unis après Roosevelt qu'en France depuis 1958, mais ici encore plus cruellement qu'outre-Atlantique.

R É S U M É

À l'inverse de Woodrow Wilson qui pensait que les États-Unis deviendraient un État moderne en adoptant la technique du gouvernement de parti propre au régime parlementaire, Roosevelt a inventé la présidence moderne qui donne au président les moyens de gouverner sans parti et qui constitue la clé de voûte du régime présidentiel.