

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

FRANKLIN D.
ROOSEVELT
AUJOURD'HUI

N° 150

| | |
|--|----|
| ÉLISABETH ZOLLER L'invention de la présidence moderne | 5 |
| YVES-MARIE PÉRÉON Le Président, le malheur et la guerre La spécificité du moment Roosevelt | 17 |
| PIERRE-ALAIN MUET Roosevelt face à la crise : quelles leçons pour les politiques économiques ? | 29 |
| WANDA MASTOR La politique de Roosevelt : le droit social d'un monde nouveau ? | 41 |
| GUILLAUME TUSSEAU Façonner le « gardien de la conscience » Les présidents des États-Unis et les juges de la Cour suprême | 53 |
| ROMAIN HURET Faire payer les riches ? Roosevelt et le difficile combat contre les hauts revenus | 69 |

| | |
|---|-----|
| KARINE BERGER La régulation bancaire et financière face aux crises : Roosevelt et aujourd’hui | 77 |
| EMMANUEL DIDIER Crises et ruptures : leçon statistique du moment Roosevelt | 93 |
| DANIEL VERNET De Roosevelt à Obama : isolationnisme ou interventionnisme ? | 103 |
| CHRONIQUES | |
| REPÈRES ÉTRANGERS (1 ^{er} janvier – 31 mars 2014) | |
| PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT ET CÉLINE LAGEOT | 117 |
| CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE (1 ^{er} janvier – 30 avril 2014) | |
| PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL | 133 |
| Summaries | 169 |

FRANKLIN D. ROOSEVELT AUJOURD'HUI EST ÉTUDIÉ PAR

KARINE BERGER, députée des Hautes-Alpes, secrétaire nationale du PS à l'économie. Elle a notamment publié, avec Valérie Rabault, *Les Trente Glorieuses sont devant nous* (Rue Fromentin, 2011) et *La France contre-attaque* (Odile Jacob, 2013).

EMMANUEL DIDIER, chargé de recherche au CNRS, membre du Centre Maurice-Halbwachs (ENS-EHESS). Auteur de *En quoi consiste l'Amérique ? Les statistiques, le New Deal et la démocratie* (La Découverte, 2009), il a dernièrement codirigé, avec Isabelle Bruno et Julien Prévieux, *Statactivisme. Comment lutter avec des nombres* (La Découverte, 2014).

ROMAIN HURET, maître de conférences à l'université Lyon 2, historien des États-Unis à l'époque contemporaine. Auteur de *American Tax Resisters* (Harvard University Press, 2014).

- 4 WANDA MASTOR, professeure à l'université Toulouse 1 Capitole, directrice du Centre de droit comparé de l'Institut de recherche en droit européen, international et comparé. Elle a notamment publié *Les Opinions séparées des juges constitutionnels* (Economica, 2005) et *Les Cours constitutionnelles* en collaboration avec Louis Favoreu (Dalloz, 2011).

PIERRE-ALAIN MUET, député PS de Lyon, vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Anciennement professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'École polytechnique, directeur à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), il a été ensuite président délégué et fondateur du Conseil d'analyse économique, puis adjoint au maire de Lyon.

YVES-MARIE PÉRÉON, agrégé d'histoire, maître de conférences en civilisation américaine à l'université de Rouen. Il a travaillé plusieurs années à New York dans le secteur bancaire et est notamment l'auteur d'une biographie de Franklin D. Roosevelt (Tallandier, 2012).

GUILLAUME TUSSEAU, professeur de droit public à Sciences Po Paris, spécialiste de droit constitutionnel et de théorie du droit. Il a notamment publié *Jeremy Bentham. La guerre des mots* (Dalloz, 2011) et, avec Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et institutions politiques* (Seuil, 2013).

DANIEL VERNET, ancien directeur de la rédaction du journal *Le Monde*. Il anime le site de politique étrangère Boulevard-exterieur.com et est éditorialiste à Slate.fr.

ÉLISABETH ZOLLER, professeure à l'université Panthéon-Assas (Paris 2), directrice du Centre de droit public comparé (CDPC, EA 7320). Elle a notamment publié *Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis* (Dalloz, 2011).

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 congressionnel⁷ ». 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 négligents⁸ », 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 responsables⁹. » 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 1938¹⁰ », 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 suggérait d'user du 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 réalignement 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.

LE PRÉSIDENT,
LE MALHEUR ET LA GUERRE
LA SPÉCIFICITÉ DU MOMENT ROOSEVELT

17

Dans ses mémoires, Andreï Gromyko rapporte une scène qu'il situe au palais de Livadia, lors de la conférence de Yalta. Accompagné du jeune diplomate et du ministre des Affaires étrangères Viatcheslav Molotov, Joseph Staline rentre d'une brève visite à Franklin D. Roosevelt, que l'épuisement condamne à rester au lit : « Nous descendions l'étroit escalier lorsque Staline s'arrêta soudain, sortit sa pipe de sa poche, la bourra sans se hâter et dit calmement, comme s'il se parlait à lui-même mais de sorte que nous puissions entendre : "Pourquoi la nature devait-elle le punir ainsi ? Est-il pire que les autres hommes ?" » S'il est impossible de confirmer leur authenticité, les propos prêtés au dictateur soviétique rejoignent ceux de nombreux témoins : au début de 1945, la fatigue de Roosevelt, commandant en chef des armées de son pays et leader de la « grande alliance », est visible aux yeux de tous. L'image du Président vieillissant offre un vif contraste avec celle du *happy warrior* de l'élection de 1932 : le candidat démocrate, souriant et déterminé, s'engageait alors à « l'action, l'action maintenant » et promettait un *New Deal* aux Américains désorientés par la crise économique. L'étrange coïncidence entre la maladie d'un homme privé de l'usage de ses jambes et les épreuves endurées par ses concitoyens éclaire d'un jour singulier la carrière politique du trente-deuxième président des États-Unis. Sans verser dans une psychologie superficielle ni transformer Roosevelt en une figure christique se chargeant des souffrances de son peuple, il est

1. Andreï Gromyko, *Memoirs*, New York (N. Y.)-Londres, Doubleday, 1989, p. 98. (L'ensemble des citations de cet article provenant de références anglo-saxonnes a été traduit par l'auteur.)

permis au biographe de s'interroger sur ce « rendez-vous avec le destin » qu'il assigne lui-même, dans l'un de ses discours les plus retentissants, à la génération dont il fait partie².

L'ÉPREUVE PAR LE FEU

18 L'enfance de Franklin D. Roosevelt, qui grandit dans le monde privilégié de la haute société new-yorkaise, a toutes les apparences du bonheur. Ses débuts en politique, sur les traces de son cousin Theodore, sont couronnés de succès : sénateur siégeant à l'assemblée de l'État de New York, secrétaire adjoint à la Marine pendant les deux mandats de Woodrow Wilson, il est désigné par le parti démocrate comme colistier du gouverneur de l'Ohio, James M. Cox, lors de l'élection présidentielle de 1920. La défaite de ce dernier ne remet pas en cause l'avenir politique du jeune Roosevelt. À moins de 40 ans, il semble que son seul échec ait été le rejet de sa candidature au Porcellian, le plus élitiste des clubs de Harvard – c'est du moins ce que prétend sa femme, Eleanor, qui affirme que cette humiliation lui a permis de s'identifier aux exclus de la société³.

Au début du mois d'août 1921, alors que Roosevelt se repose en famille dans sa résidence canadienne de Campobello, il est brutalement frappé de paralysie. Les médecins diagnostiquent la poliomyélite, ou « paralysie infantile », pour laquelle aucun vaccin n'est alors disponible⁴. Rapatrié à New York, il entreprend de réapprendre à marcher. C'est un patient modèle, obéissant aux instructions qui lui sont données et soucieux de faire l'expérience de traitements nouveaux : il apprend à se déplacer avec de lourdes orthèses métalliques, bricole lui-même une chaise roulante et consacre une part importante de la fortune familiale à l'acquisition d'un domaine thermal en Géorgie – Warm Springs devient sa seconde patrie et fait de ce New-Yorkais un « homme du Sud ». Mais ses proches lui renvoient l'image de sa vulnérabilité : il est l'enjeu d'un conflit entre sa mère, Sara, qui souhaiterait qu'il se contente d'une existence paisible de

2. Franklin D. Roosevelt, « Acceptance Speech for the Renomination for the Presidency, Philadelphia », 27 juin 1936 ; mis en ligne par Gerhard Peters et John T. Woolley, « The American Presidency Project », Presidency.ucsba.edu.

3. Geoffrey C. Ward, *Before the Trumpet: Young Franklin Roosevelt, 1882-1905*, New York (N. Y.), Harper & Row, 1985, p. 236.

4. En 2003, des médecins américains avancent l'hypothèse d'un syndrome de Guillain-Barré, tout en admettant que, « plus de quatre-vingts ans après sa maladie, la cause de la paralysie de Roosevelt ne peut être établie avec certitude » (Armond S. Goldman *et al.*, « What Was the Cause of Franklin Delano Roosevelt's Paralytic Illness ? », *Journal of Medical Biography*, vol. 11, 2003, p. 232-240).

gentleman farmer, et sa femme, Eleanor, qui comprend que la perspective de reprendre sa carrière politique est essentielle à son équilibre.

Pendant sa « convalescence », Roosevelt met au point une véritable stratégie du quotidien, déployant des talents d'illusionniste pour faire croire à ses interlocuteurs que la paralysie totale de ses jambes est un handicap somme toute mineur. C'est à cette époque qu'il revêt l'apparence d'un homme au visage plein et aux larges épaules, confiant et toujours en mouvement. Dans ses mémoires, Eleanor parle d'« épreuve par le feu » pour décrire l'effet de la maladie sur son mari et son propre ajustement à une vie de famille bouleversée. Frances Perkins, dans les souvenirs qu'elle publie en 1946, décrit à son tour une « transformation spirituelle » dont il aurait émergé « avec une humilité d'esprit et une philosophie plus profonde »⁵. Cette interprétation est reprise et amplifiée par le réalisateur Dore Schary, « légende » de Hollywood et de Broadway, dans son film *Sunrise at Campobello* (1960), qui connaît un immense succès populaire et contribue à dessiner l'image du Président aux yeux des générations ultérieures⁶. Pourtant, sans méconnaître l'ébranlement que constitue l'épreuve de 1921 dans la vie de Roosevelt, la complexité de sa personnalité invite à la méfiance envers les reconstructions des proches et des hagiographes.

19

L'HOMME OUBLIÉ

Paradoxalement, la maladie joue un rôle dans le retour de Roosevelt à la politique en 1928. Al Smith, candidat du parti démocrate à l'élection présidentielle, le convainc de se présenter au poste de gouverneur de l'État de New York qu'il occupe lui-même depuis plusieurs années. Sans doute sous-estime-t-il le sens politique de son « ami Frank », qu'il tient pour un aimable dilettante aux capacités physiques réduites. Mais, alors que Smith est battu par le républicain Herbert Hoover, Roosevelt est élu gouverneur. Lorsqu'il prend ses fonctions le 1^{er} janvier 1929, il ne s'attend pas davantage que la plupart de ses contemporains au krach boursier du mois d'octobre, qui ne lui inspire que des propos convenus et rassurants. Pourtant, l'état de l'économie se dégrade rapidement : les difficultés de l'agriculture prennent un tour tragique, la production industrielle s'effondre, un chômage massif atteint des niveaux sans précédent.

5. Frances Perkins, *The Roosevelt I Knew*, New York (N. Y.), The Viking Press, 1946, p. 29.

6. Avant d'être un film, *Sunrise at Campobello* est d'abord une pièce de théâtre : Dore Schary, *Sunrise at Campobello*, New York (N. Y.), Random House, 1958.

Les dispensateurs traditionnels de l'aide sociale – organisations caritatives, municipalités, États – sont dépassés par l'ampleur de la tâche. Lorsqu'en 1931 la faillite d'établissements de crédit d'Europe centrale déstabilise le Vieux Continent, la crise devient mondiale et semble échapper à toute tentative concertée des gouvernements de lui trouver une solution internationale. À l'échelle de responsabilité qui est la sienne, Roosevelt fait face à la situation en créant la Temporary Emergency Relief Administration (TERA), qui vient en aide aux chômeurs de l'État de New York. Elle contribue à la réputation nationale du gouverneur, qui fait partie des candidats les plus en vue pour l'élection présidentielle de 1932.

20 Avant d'être désigné par son parti, Roosevelt prononce plusieurs discours qui frappent les esprits. Dans son allocution radiophonique du 7 avril 1932, il place « l'homme oublié à la base de la pyramide économique⁷ » au premier rang de ses préoccupations, s'exposant aux attaques de ses adversaires, qui l'accusent d'entretenir un climat de lutte des classes. Mais il donne aussi une image de détermination et de compassion, qui contribue à son succès lors de la convention démocrate de Chicago.

L'humanité de Roosevelt tranche avec l'immobilisme du président sortant, politicien maussade qui proclame contre toute évidence l'imminence du retour de la prospérité. À bien des égards, cette caricature est inexacte : tout au long d'une carrière brillante qui lui a permis d'acquérir une expérience internationale peu commune à Washington, Hoover a amplement mérité ses surnoms de *Great Engineer* et de *Great Humanitarian*. Son action en faveur des populations civiles de Belgique occupée en 1914 et des victimes de la crue du Mississippi en 1927 donne du crédit à sa fameuse déclaration de 1928 : « En Amérique aujourd'hui, nous sommes plus près du triomphe final contre la pauvreté que jamais auparavant dans l'histoire d'aucun pays⁸. » À la fin de sa présidence, il prend une série de décisions préfigurant certains des programmes du *New Deal*, ainsi lorsqu'il crée la Reconstruction Finance Corporation, qui apporte une aide fédérale d'urgence aux entreprises et aux banques en difficulté. Mais la marche sur Washington des anciens combattants, accompagnés de femmes et d'enfants, achève de détériorer son image aux yeux de ses concitoyens. Les soldats de la *Bonus Army*, qui incarnent à

7. Franklin D. Roosevelt, « Radio Address From Albany, New York : The "Forgotten Man" Speech », 7 avril 1932, Presidency.ucsb.edu.

8. Herbert Hoover, « Address Accepting the Nomination », 11 août 1928, in *Public Papers of the Presidents of the United States : Herbert Hoover, Containing the Public Messages, Speeches and Statement of the President*, Washington (D. C.), US GPO, 1974, p. 499 ; disponible sur Ecommcode.com.

la fois les souffrances de la guerre et celles de la crise économique, campent sur le terrain d'Anacostia Flats. Après que des heurts avec la police ont fait deux victimes, le Président décide de faire intervenir l'armée, sous le commandement du général Douglas MacArthur. Les anciens combattants sont dispersés avec brutalité et leur camp incendié. Si MacArthur a outrepassé les ordres qui lui ont été donnés, c'est Hoover qui apparaît comme le responsable de la « bataille d'Anacostia ». Au nom de quelle ascèse ce parfait honnête homme s'est-il interdit d'exprimer son émotion en public ? Le 8 novembre, il est battu sans appel par son adversaire.

DR. NEW DEAL ET SES AMIS

Entre la victoire de Roosevelt et son investiture le 4 mars 1933, les États-Unis traversent l'hiver le plus dramatique de la Grande Dépression. Le chômage atteint 25 % de la population active; des millions d'Américains sont dépendants de l'aide d'urgence dispensée localement; les revenus de ceux qui conservent leur emploi ont diminué spectaculairement. Les derniers jours de « l'interrègne » voient la crise bancaire atteindre son paroxysme; début mars, l'économie du pays est au point mort.

21

Roosevelt prête serment dans un climat d'extrême tension. Il proclame avec force sa conviction que les États-Unis survivront à la crise et appelle ses concitoyens à vaincre la peur, « la peur elle-même – une terreur sans nom, irraisonnée, injustifiée, qui paralyse les efforts nécessaires pour transformer une retraite en marche en avant⁹ ». Dès les premiers jours de sa présidence, il passe à l'action: après la proclamation d'une *bank holiday* et le vote d'un *Emergency Banking Act*, les banques américaines reprennent leur activité; pendant les cent premiers jours, le Congrès vote des lois ambitieuses dans les domaines de l'agriculture, des grands travaux, de l'aide sociale d'urgence, de l'équipement hydro-électrique de la vallée du Tennessee, de l'organisation de la production et des droits des ouvriers de l'industrie, etc. Cet activisme législatif ne met pas fin à la Grande Dépression, mais il donne aux Américains le sentiment justifié que l'État fédéral s'est mis en mouvement. La crédibilité durable de Roosevelt est fondée sur le souvenir des premiers temps de sa présence à la Maison Blanche: au cours des années qui suivent, au plus fort des tensions internationales, il ne manque pas de rappeler les conditions dans lesquelles ce pacte de confiance avec ses concitoyens s'est établi. C'est le cas le 29 décembre 1940, au moment où les

9. Franklin D. Roosevelt, « Inaugural Address », 4 mars 1933, Presidency.ucsbs.edu.

États-Unis se transforment en « grand arsenal de la démocratie » : « Ce soir, en présence d'une crise mondiale, mon esprit se transporte huit ans en arrière, à une nuit au milieu d'une crise intérieure. C'était un temps où les roues de l'industrie américaine s'immobilisaient en grinçant, où l'ensemble du système bancaire de notre pays avait cessé de fonctionner. Je me souviens nettement qu'alors que j'étais assis dans mon bureau de la Maison Blanche, me préparant à parler au peuple américain, j'avais devant les yeux l'image de tous ces Américains à qui je parlais. [...] Ce soir, je veux faire la même chose, avec les mêmes gens, dans cette nouvelle crise à laquelle l'Amérique doit faire face ¹⁰. »

22 Les « causeries au coin du feu » de Roosevelt sont écoutées par des millions d'auditeurs, qu'il appelle « ses amis » et qui lui font part de leurs réactions dans d'innombrables lettres. Il se montre aussi très soucieux de maîtriser son image : des instructions sont données pour qu'il ne soit pas photographié en chaise roulante, porté par ses gardes du corps ou marchant à l'aide de béquilles ¹¹. Cela ne signifie pas que les Américains ignorent sa maladie : ils sont nombreux à envoyer des pièces d'une *dime* à la Maison Blanche pour collecter des fonds finançant la recherche d'un vaccin contre la polio ¹². S'il parle rarement de son infirmité, Roosevelt aime à se présenter en médecin de l'Amérique, métaphore qui trouve un écho dans la presse, notamment sous la forme de caricatures. Dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 1935, il compare ainsi l'économie américaine à un homme malade : « Quand un homme est convalescent, la sagesse dicte non seulement de traiter les symptômes, mais aussi d'en éliminer la cause ¹³. »

Le mot *recovery*, qui est employé pour désigner la reprise de l'activité économique, signifie aussi « guérison ». Celle-ci reste longtemps hors d'atteinte. Une fois dissipée l'euphorie des cent premiers jours, la persistance des difficultés économiques et la montée des revendications sociales et politiques conduisent Roosevelt à institutionnaliser les mesures d'urgence : c'est le « second *New Deal* », dont le *Social Security Act* constitue l'élément le plus important et le plus durable. Le thème de la

10. Franklin D. Roosevelt, « The Arsenal of Democracy », causerie au coin du feu du 29 décembre 1940, in Russell D. Buhite, David W. Levy (dir.), *FDR's Fireside Chats*, Norman (Okla.), University of Oklahoma Press, 1992, p. 164-173.

11. Betty H. Winfield, *FDR and the News Media*, New York (N. Y.), Columbia University Press, 1994, p. 114-116.

12. Une *dime* vaut dix *cents*.

13. Franklin D. Roosevelt, « Annual Message to Congress », 4 janvier 1935, Presidency. ucsb.edu.

sécurité prend une consistance de plus en plus forte dans la rhétorique présidentielle. Dans son message au Congrès de juin 1934, Roosevelt place au premier rang de ses objectifs « la sécurité des hommes, des femmes et des enfants de ce pays¹⁴ » ; lors des travaux préparatoires à la rédaction du *Social Security Act*, il entend leur offrir une protection sociale « du berceau à la tombe ». Bien que cet idéal ne soit pas atteint – l'assurance chômage et l'assurance vieillesse sont mises en place, mais l'assurance santé est abandonnée en cours de route¹⁵ –, la loi de 1935 demeure à ce jour la fondation du système de protection sociale aux États-Unis.

S'interrogeant en mai 1940 sur le bilan du *New Deal*, le magazine *The New Republic*, qui lui est favorable, reconnaît qu'il n'a permis ni de surmonter la stagnation de l'économie ni d'éradiquer le chômage, mais souligne aussi « le changement étonnant qui s'est produit en huit ans dans notre manière de penser nationale¹⁶ ». Désormais, en effet, l'individu ne porte plus seul la responsabilité de ses difficultés économiques : c'est à la société qu'il revient de le protéger des risques du chômage et de la vieillesse. Les Américains, toujours selon *The New Republic*, ont réaffirmé que « le pays existe pour le bien-être et le bonheur de tous ses habitants et que, lorsque cette condition n'est pas remplie, la réforme s'impose [...] »¹⁷.

23

DR. WIN-THE-WAR

The New Republic attribue l'enlisement du *New Deal* au retour du conservatisme aux États-Unis et aux menaces de guerre. Les racines de l'isolationnisme des années 1930 sont profondes : elles remontent au « discours d'adieu » de George Washington adjurant ses concitoyens de se tenir à l'écart des querelles du Vieux Continent. La mémoire de la Première Guerre mondiale lui donne une vigueur nouvelle : beaucoup d'Américains sont convaincus que leur pays est entré en guerre pour servir les intérêts des marchands d'armes et des financiers de Wall Street. Contraint de promulguer des lois de neutralité qui limitent considérablement sa marge de manœuvre, Roosevelt ne s'attaque pas de front au

14. Franklin D. Roosevelt, « Message to Congress », 8 juin 1934, SSA.gov.

15. Sous la pression des élus du Sud, le *Social Security Act* exclut de ses bénéficiaires les travailleurs agricoles et les domestiques, qui sont pour le plus grand nombre des Afro-Américains.

16. « New Deal in Review 1936-1940 », *The New Republic*, 20 mai 1940, p. 707-708 ; repris in Howard Zinn (dir.), *New Deal Thought*, Indianapolis (Ind.)-Cambridge, Hackett Publishing Company, 1966 ; rééd. 2003, p. 416-420.

17. *Idem*.

sentiment majoritaire ; lorsque l'occasion lui est donnée, il ne manque pas de rappeler qu'il est sensible aux souffrances engendrées par la guerre. Pendant la campagne de 1936, il prononce un discours à la Chautauqua Institution : « J'ai vu la guerre. J'ai vu la guerre sur terre et sur mer. J'ai vu le sang couler [des plaies] des blessés. J'ai vu des hommes cracher leurs poumons gazés. J'ai vu les morts dans la boue. [...] Je déteste la guerre ¹⁸. » Franklin D. Roosevelt, à la différence de son successeur Harry S. Truman, n'est pas un ancien combattant ; secrétaire adjoint à la Marine, il n'a fait l'expérience des tranchées qu'à l'occasion d'une visite d'inspection pendant l'été 1918, et il est douteux que ses jours, à aucun moment, aient été en danger. Mais de tels propos, renouvelés à plusieurs reprises, attestent qu'il n'engagera pas son pays dans la guerre « d'un cœur léger », à la manière de l'infortuné Émile Ollivier en 1870.

24 Alors que ses discours accordent une place de plus en plus grande aux questions internationales, Roosevelt continue de faire usage d'un vocabulaire médical. En octobre 1937, il suggère de « mettre en quarantaine » les pays responsables de « l'épidémie de désordre mondial » ¹⁹. Après l'entrée en guerre de son pays, il déclare avec humour, lors d'une conférence de presse, que le *Dr. New Deal* a été remplacé par le *Dr. Win-the-War* ²⁰. S'il se compare à un médecin empreint de sollicitude pour son patient, sa compassion ne se manifeste pas par un dolorisme exaltant les souffrances des victimes de la guerre – *a posteriori*, le reproche légitime peut lui être fait d'être resté silencieux au sujet de la plus grande des violences de guerre, l'extermination des Juifs d'Europe. Mais le thème de la sécurité, étendu à tous les citoyens du monde, continue d'occuper une place centrale dans la rhétorique du commandant en chef. Avant même que les États-Unis n'entrent en guerre, il évoque en janvier 1941 un « monde fondé sur quatre libertés humaines essentielles » ; aux libertés d'expression et de conscience, il ajoute « être libéré du besoin » et « être libéré de la peur ». En août, il obtient de Winston Churchill que « des conditions de travail améliorées, le progrès économique et la sécurité sociale » fassent partie des huit « principes communs » de la « charte de l'Atlantique ». Dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 1944, il en appelle à la mise en œuvre d'une « seconde déclaration des droits » : droit à un travail utile et rémunérateur, à un salaire suffisant, à un logement décent,

18. Franklin D. Roosevelt, « Address at Chautauqua, N. Y. », 14 août 1936, Presidency.ucsba.edu.

19. Franklin D. Roosevelt, « Address at Chicago », 5 octobre 1937, Presidency.ucsba.edu.

20. Franklin D. Roosevelt, « Excerpts from the Press Conference », 28 décembre 1943, Presidency.ucsba.edu.

à l'éducation, aux soins médicaux. Ces objectifs ambitieux ne donnent pas lieu à une relance du *New Deal*, mais ils inspirent néanmoins le vote du *GI Bill of Rights*, qui exprime la reconnaissance de la nation envers les soldats démobilisés.

MORT AU COMBAT

Roosevelt, qui rend hommage aux Américains tombés au champ d'honneur en les citant parfois par leurs noms dans ses « causeries au coin du feu », considère que son rôle de président est de faire accepter, par ses concitoyens, les sacrifices requis par l'effort de guerre. Cependant, il ne se présente pas lui-même en victime sacrificielle : rien, dans ses discours, ne rappelle le Pétain de 1940 faisant « à la France le don de [sa] personne pour atténuer son malheur ». Mais le poids des responsabilités et la fatigue occasionnée par ses voyages transatlantiques contribuent à la détérioration de son état de santé. La maladie, niée avec panache depuis si longtemps, semble le rattraper : mal soigné par des médecins qui ne disposent pas des moyens de traiter l'hypertension artérielle, ses forces le trahissent. Nombreux sont les observateurs qui s'en alarment et notent son courage. Ciselant dans ses *Mémoires de guerre* un portrait sans concessions, Charles de Gaulle y fait allusion dans un passage expliquant les raisons pour lesquelles le Président le considérait « sans bienveillance » : « [Roosevelt], appliqué à séduire, mais gêné au fond de lui-même par l'infirmité douloureuse contre laquelle il luttait vaillamment, était sensible aux reproches et aux brocards des partisans²¹. » Pour retenue qu'elle soit dans son expression, l'admiration de De Gaulle semble sincère. Le général laisse à d'autres le soin d'instruire le procès d'un président malade et, selon lui, ignorant des réalités européennes : dans *Yalta ou le partage du monde*, Arthur Conte campe à l'intention du public français un Roosevelt crépusculaire : « En ce moment [...], il n'a pas le physique de sa puissance. [...] S'il est vrai que pour faire de la grande politique, il faut avoir une grande santé, tout est à craindre pour lui de cette conférence²². » Le portrait charge brossé par Conte est très éloigné de la réalité : affaibli, certes, le Président n'est pas un malade sous influence, manipulé par son entourage ou berné par un interlocuteur démoniaque.

Mais lorsque Roosevelt, de retour de Yalta, présente aux législateurs

21. Charles de Gaulle, *Mémoires*, Paris, Gallimard, coll. « La Pléiade », 2000, p. 342.

22. Arthur Conte, *Yalta ou le partage du monde*, Paris, Robert Laffont, 1964, p. 229-230.

du Congrès les résultats de la conférence, il invoque son état de fatigue pour justifier qu'il s'adresse à eux assis sur sa chaise roulante : « J'espère que vous me pardonneriez pour cette posture assise inhabituelle pendant l'exposition de ce que j'ai à vous dire, mais je sais que vous comprendrez que cela rend les choses bien plus faciles pour moi de ne pas avoir à transporter dix livres d'acier au bas de mes jambes [...] »²³. » Cet aveu exceptionnel précède un discours très applaudi, dont les auditeurs ne manquent pas de remarquer qu'il est prononcé par un homme à bout de forces. Sam Rosenman, le plus ancien et le plus fidèle de ses *speechwriters*, constate avec tristesse : « Le poids écrasant de douze années de présidence commençait à être de plus en plus évident »²⁴. »

26 C'est afin de prendre du repos que Roosevelt quitte Washington pour sa résidence de Warm Springs, en Géorgie, où il meurt le 12 avril 1945. L'événement suscite une intense émotion aux États-Unis et dans le reste du monde. Pour le *Philadelphia Inquirer*, « il a donné sa vie pour son pays aussi authentiquement que le soldat tombé au feu. [...] Il n'aurait pu souhaiter une plus belle épitaphe »²⁵. » Pourtant, le président du *New Deal* et de la Seconde Guerre mondiale, qui a échappé de justesse à une tentative d'assassinat à quelques jours de sa première investiture, n'a pas rejoint Lincoln, Garfield, McKinley et Kennedy dans le panthéon des présidents-martyrs. Dans la mémoire collective, il reste cet homme souriant et confiant qui a su convaincre ses concitoyens, comme le proclamait la chanson de sa campagne de 1932, que « les jours heureux étaient de retour ».

23. Franklin D. Roosevelt, « Address to Congress on the Yalta Conference », 1^{er} mars 1945, Presidency.ucsb.edu.

24. Samuel I. Rosenman, *Working with Roosevelt*, New York (N. Y.), Harper & Brothers, 1952, p. 528.

25. Donald P. Geddes, *Franklin Delano Roosevelt. A Memorial*, New York (N. Y.), The Dial Press Publishers, 1945, p. 67.

R É S U M É

Vainqueur de quatre élections successives, Roosevelt dirige les États-Unis pendant une période exceptionnellement longue de douze ans, du 4 mars 1933 au 12 avril 1945. Par la force de sa personnalité et la vigueur de son action, il constitue à lui seul un facteur d'unité à un moment où les Américains traversent deux crises majeures, la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale. La coïncidence entre la maladie d'un homme privé de l'usage de ses jambes et les épreuves de ses concitoyens éclaire d'un jour singulier sa carrière politique.

PIERRE-ALAIN MUET

ROOSEVELT FACE À LA CRISE : QUELLES LEÇONS POUR LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ?

29

Au moment où le parallélisme entre les crises de 1929 et de 2008 se prolonge de façon inquiétante en Europe, un retour sur la politique économique de l'homme dont les réformes révolutionnèrent l'Amérique et changèrent le cours de l'histoire est riche d'enseignements pour lutter contre la crise actuelle.

C'est en effet la politique économique mise en œuvre par Roosevelt à partir de 1933 qui permit aux États-Unis de sortir de la Grande Dépression, alors même que l'Europe s'enfonçait à la même époque dans la déflation. Mais c'est surtout la généralisation après la guerre des mesures radicales qu'il prit dans le domaine économique – séparation des banques d'affaires et de dépôt, instauration d'un État-providence avec le *New Deal*, réforme fiscale –, qui contribua à la longue période de stabilité financière et de prospérité de l'après-guerre.

Et ces réformes sont redevenues d'une incroyable actualité depuis la crise financière, comme en témoignent les débats sur la séparation des activités bancaires, la régulation des produits dérivés ou l'instauration d'un taux d'imposition marginal très élevé sur les très hauts revenus...

1929-2008 :

DEUX CRISES AU PARALLÉLISME IMPRESSIONNANT !

Par son ampleur, ses racines et ses conséquences, la crise qui a éclaté en 2008 est comparable à celle de 1929. Elles sont l'une et l'autre l'aboutissement des deux grandes phases de mondialisation et de dérégulation financière qui les ont précédées. Elles sont nées toutes les deux des

dérives incontrôlées de la finance et d'une explosion des inégalités qui ont nourri une croissance artificielle fondée sur des exigences de rentabilité incompatible avec l'économie réelle.

La pression constante sur les salaires, résultant de ces exigences de rentabilité, a en effet profondément creusé les inégalités entre les revenus salariaux modestes qui stagnaient et les revenus élevés qui explosaient, conduisant à une formidable accumulation de la richesse au sein d'une petite minorité de la population. D'un côté, l'endettement des ménages modestes se substituait à la hausse des salaires pour maintenir la progression de la demande, nourrissant une croissance artificielle fondée sur l'endettement. De l'autre, la dérive des hautes rémunérations alimentait des prises de risque insensées, entretenues par la multiplication des innovations financières, qui ont conduit à une envolée des prix des actifs jusqu'à ce que tout s'effondre lorsque les anticipations des marchés se sont retournées.

Cet effondrement du prix des actifs a produit dans les deux cas les réactions en chaîne conduisant à la dépression, selon un mécanisme de déflation déjà bien décrit dans les années 1930 par l'économiste Irving Fisher et sa théorie des grandes dépressions par la dette et la déflation : les banques cessent de prêter, l'investissement s'effondre entraînant l'ensemble de la demande dans sa chute.

Si, contrairement à la crise de 1929, les gouvernements ont su éteindre l'incendie financier et éviter des faillites bancaires par une injection massive de fonds publics, s'ils ont également pris des mesures de relance dans tous les pays en 2009 pour éviter l'effondrement massif de la demande, ils n'ont pas en revanche pris la dimension des changements profonds qu'il faudrait introduire dans la régulation mondiale pour répondre réellement à ce qui est la première grande crise de la mondialisation libérale.

Comme dans les années 1930, la crise née aux États-Unis a produit ses effets les plus désastreux quelques années plus tard en Europe. En laissant planer des doutes sur la solidarité qui les unissait, les dirigeants européens ont transformé le sauvetage de la Grèce en une crise généralisée de la zone euro, alors même que ce pays représente seulement 3 % du produit intérieur brut (PIB) de l'Union ! Pourtant, si la crise des dettes souveraines a éclaté en Europe, ce n'est pas parce que notre continent était plus endetté que les autres, mais le contraire. Cependant, cette Europe est le continent le plus fragile car une union monétaire y a été construite sans solidarité financière entre ses membres alors même que l'achat et la vente de la dette publique sont l'instrument naturel de la

politique monétaire. Incapable pendant plusieurs années de prendre les mesures susceptibles d'enrayer les attaques spéculatives affectant certains de ses membres, corsetée dans des règles budgétaires et des principes de politique économique d'un autre âge, l'Europe s'est infligé une cure d'austérité qui n'a de précédent que dans les déflations des années 1930 et dont le principal impact aura été un effondrement massif de la production et de l'emploi.

Or, ce qui fit la force de Roosevelt, c'est à la fois son pragmatisme et une politique affrontant la crise dans toutes ses dimensions avec une énergie et une volonté qu'aucun homme politique actuel n'a égalées.

LE VOLONTARISME ÉCONOMIQUE : DU GOUVERNEUR AU PRÉSIDENT

31

Gouverneur de l'État de New York au moment où se produit le krach de Wall Street, Roosevelt refuse de rester inactif face à la montée du chômage et met en place une administration chargée de créer des emplois d'utilité publique qu'il financera par une augmentation de l'impôt sur le revenu (*Temporary Emergency Relief Administration*, TERA), politique qu'il reprendra à grande échelle quand il deviendra président. À la tête de cette administration, il placera un homme qui va jouer un rôle fondamental auprès de lui en transformant ses idées et ses intuitions en actions précises : Harry Hopkins. Il plaide également lors des réunions annuelles des gouverneurs pour l'instauration d'une assurance chômage. Mais c'est en accédant à la présidence qu'il mettra en œuvre un ensemble de réformes qui vont révolutionner l'Amérique.

Pendant la campagne présidentielle, il lance l'idée de *New Deal*, sans que celle-ci recouvre pour autant un programme précis. Ce terme affiche surtout à l'époque la volonté d'agir et de mettre en place des expériences hardies et durables. Comme il l'exprimera dans un discours de campagne en octobre 1932, « le bon sens, c'est de choisir une méthode et de l'expérimenter. Si elle échoue, reconnaissons-le franchement et essayons une autre méthode. Mais par-dessus tout essayons quelque chose¹ ». Pendant la campagne, il s'entourera d'une équipe d'intellectuels, juristes, économistes issus notamment de l'université de Columbia et qui deviendra le « Brain Trust », avec lequel il lancera au cours des « cent jours » un ensemble impressionnant de réformes qui constitueront le premier *New*

1. Cité par Sabine Forero Mendoza, *Franklin Delano Roosevelt*, Paris, Hatier, coll. « Figures de l'histoire », 2002, p. 44.

Deal. Raymond Moley, professeur de droit à Columbia, anime le groupe, entouré de Rexford Tugwell, économiste de gauche et spécialiste des questions agricoles, auxquels viendront s'ajouter de brillants universitaires qui vont mettre à profit les quatre mois qui séparent l'élection (novembre 1932) de l'investiture (4 mars 1933) pour élaborer un ensemble de lois et de décrets qui seront votés au cours des cent jours.

TROIS RÉFORMES QUI VONT CHANGER LE MONDE

Séparation des banques et régulation financière

32 La crise bancaire qui s'est accentuée dans les dernières semaines du mandat de Herbert Hoover sera stoppée par une première loi bancaire (*Emergency Banking Act*), adoptée trois jours après son investiture, qui rétablira la confiance dans le système bancaire. Elle sera suivie trois mois plus tard (juin 1933) par une réforme fondamentale qui va changer le cours de l'histoire financière et bancaire, le *Glass-Steagall Act*, du nom de ses deux promoteurs, le sénateur Carter Glass, grand spécialiste des questions financières, et le président de la commission banque et monnaie de la Chambre des représentants, Henry Steagall. Avec cette loi, Roosevelt séparera les banques d'affaires des banques de dépôt et introduira une régulation stricte de ces dernières avec une conviction forte : les banques qui détiennent des dépôts exercent en quelque sorte une mission de service public, gérer les dépôts des citoyens et accorder des crédits aux entreprises et aux ménages. Elles ne doivent pas faire courir de risques au système des paiements en spéculant sur les marchés financiers. Pour ce faire, elles doivent donc être soumises à une régulation stricte et, en contrepartie, l'État garantit qu'elles ne tomberont pas en faillite. Les banques d'affaires, de leur côté, prennent des risques et les assument sans que le contribuable ait à intervenir.

Annoncée dans un discours de campagne prononcé à Columbus dans l'Ohio en août 1932, assez semblable au discours du Bourget de François Hollande en 2012, cette proposition était passée relativement inaperçue à l'époque. Mais, à la différence du discours du Bourget dont on a parfois quelques difficultés aujourd'hui à retrouver le souffle dans les mesures prises par la suite, les grandes annonces faites au cours de ce discours (séparation des banques, supervision, assurance des dépôts...) verront le jour avant la fin des cent jours et leur postérité sera amplifiée par leur généralisation à la plupart des grands pays après la Seconde Guerre mondiale. Cette généralisation de la régulation financière et de la séparation des activités bancaires a été l'une des raisons de la stabilité

financière du système de Bretton Woods et de l'absence de crises bancaires majeures au cours des décennies suivantes.

Pendant toute cette période où le système de crédit était fortement régulé, le monde a certes connu des crises financières et des crises de change, mais aucune crise bancaire n'a mis le système monétaire et financier en péril. Tout au long de ces décennies, les banques ont en effet fait strictement leur métier de banquier : prêter, évaluer les risques et les conserver dans leur comptabilité jusqu'à l'échéance, et l'économie réelle s'en est bien portée. Dans certains pays dont la France, une grande partie du financement de l'investissement des entreprises résultait du crédit bancaire plutôt que des marchés financiers et, dans tous les pays, les régulations bancaires nationales permettaient d'éviter que les crises boursières n'engendrent des faillites bancaires.

Après l'éclatement du système de Bretton Woods, le flottement des monnaies et la libéralisation des mouvements de capitaux ont amorcé le développement de la finance internationale (et en parallèle celui des paradis fiscaux). Puis la grande dérégulation libérale qui suivit les révolutions conservatrices des années 1980 a ouvert la voie à une mondialisation financière pratiquement sans règles et sans limites, comparable à celle qui avait conduit à la crise de 1929.

33

Les réformes structurelles qu'inspira Roosevelt en 1933 dessinent aujourd'hui encore l'agenda pertinent des réponses à la crise actuelle. Parmi celles-ci, la régulation de la finance et la séparation des activités bancaires sont heureusement revenues dans l'agenda international, adaptées à la réalité d'aujourd'hui. Les propositions Volcker pour les États-Unis, Vickers pour le Royaume-Uni, Liikanen pour l'Union européenne, s'inspirent toutes de cette philosophie dans un monde financier qui a certes profondément changé et en tenant compte de la spécificité des systèmes financiers de chaque pays. La proposition de l'économiste Paul Volcker est adaptée à un système financier américain où les banques sont encore relativement spécialisées, conformément à la séparation instaurée par le *Glass-Steagall Act*. Elle consiste à interdire la spéculation pour compte propre par un établissement de dépôt qui bénéficie de la garantie publique. La loi limite également la concentration du secteur bancaire en interdisant la fusion ou l'acquisition d'une société financière lorsque le total du bilan excède 10 % du passif de toutes les sociétés financières.

La proposition de Sir John Vickers pour l'économie anglaise est également adaptée à une économie de marchés financiers où les banques exercent une activité de marché importante, de sorte qu'il préserve la

partie « dépôt » de ces banques en filialisant la banque de dépôt. Erkki Liikanen, pour sa part, présente un système ajusté à l'économie de l'Europe continentale caractérisée par des banques universelles qui, si elles se livrent à des activités de marché, sont fondamentalement des banques de dépôt. Il propose ainsi de cantonner l'activité de spéculation de ces banques dans une filiale.

Si le sujet est revenu sur la table, force est de reconnaître qu'on est loin de la loi adoptée à l'époque dans la foulée des cent jours. Et quand on mesure la très faible part des activités spéculatives des banques cantonnées dans la filiale par la réforme française, on est très éloigné du volontarisme de Roosevelt, même si la rapporteure du projet de loi à l'Assemblée nationale, Karine Berger, a beaucoup œuvré pour faire avancer les choses.

34

Réforme fiscale et lutte contre les inégalités

Il est un second domaine où Roosevelt bouleversa profondément et durablement les règles : la fiscalité et la lutte contre les inégalités. Au cours des années 1920, les États-Unis ont pratiqué une politique constante de baisse des impôts, alors même que les inégalités se creusaient fortement. La crise et le dogme de l'équilibre budgétaire vont toutefois obliger le ministre des Finances du président Hoover à augmenter contre son gré le taux marginal d'impôt sur le revenu. Les démocrates ont d'ailleurs partagé avec les républicains l'idée de cette politique de baisse des impôts de la même façon qu'ils partageaient à l'époque celle du dogme de l'équilibre budgétaire. La réforme fiscale n'est d'ailleurs pas la préoccupation majeure de Roosevelt au cours de sa première année de mandat. Elle deviendra en revanche le thème central de son message au Congrès de juin 1935, et au cours de cette année seront lancées trois réformes fiscales : l'imposition de l'héritage, l'impôt sur le revenu et l'imposition des entreprises.

S'agissant de l'héritage, son message au Congrès soulignait la contradiction entre l'héritage de grandes fortunes et les idéaux du peuple américain : « de même que l'héritage du pouvoir politique entraine en contradiction avec les idéaux de la génération qui a fondé notre nation, la transmission d'importantes fortunes de génération en génération entre en contradiction avec les idéaux de notre génération ² ». On ne peut manquer d'être frappé à la lecture de ce discours par la modernité

2. Franklin D. Roosevelt, *Comment j'ai vaincu la crise*, extraits de discours choisis et présentés par Christian Chavagneux, traduits et annotés par Igor Martinache, Paris, Les Petits matins-Alternatives économiques, 2014, p. 69.

et la profondeur de l'analyse économique: « Un impôt sur le pouvoir économique hérité est un impôt sur la richesse statique, non sur la richesse dynamique qui participe à la saine diffusion des biens économiques. » Pédagogue, Roosevelt explique qu'une telle taxe n'affectera en rien l'essentiel des bénéfiques de l'accumulation du capital de l'entreprise pour la société puisque les facteurs qui font la richesse de l'entreprise, la production, les brevets, l'organisation, demeurent, « seuls auront disparu l'énergie et le génie du créateur – et c'est la mort qui les aura emportés »³.

De même, il instaurera un impôt différencié sur les bénéfiques des sociétés selon la taille des sociétés qui remplace le taux uniforme de 13,75 % par un taux réduit à 10,75 % sur les petites et moyennes entreprises, montant progressivement à 16,75 % pour les grandes.

La réforme qui aura sans doute le plus marqué et le plus influencé d'autres pays après la Seconde Guerre mondiale est celle de l'impôt sur le revenu. À la veille de l'arrivée de Roosevelt à la Maison Blanche, la surtaxe de l'impôt sur les revenus les plus élevés avait déjà été fortement accrue par son prédécesseur (de 25 % à 63 % en 1932). Roosevelt la fera passer à 79 % en 1936, et elle atteindra 91 % en 1941 pour redescendre à 80 % après la guerre. Pendant un demi-siècle, les États-Unis vivront avec un taux marginal d'imposition sur les très hauts revenus proches de 80 %. Cette fiscalité dissuasive ne nuira aucunement à la croissance, puisque durant cette période les États-Unis comme la plupart des pays industrialisés connaîtront leur plus forte croissance. Elle conduira à une forte réduction des inégalités avant impôts (et *a fortiori* après), situation que l'on retrouvera dans presque tous les pays industrialisés dans l'après-guerre. Alors que, dans les années 1930, les rémunérations des cent cinquante dirigeants les mieux payés des plus grandes entreprises américaines représentaient quatre-vingt-deux fois le salaire moyen, ce nombre tombera à trente-neuf dans les années 1960. La même évolution s'observera dans tous les pays.

À partir des années 1990, l'accroissement des très hauts revenus renforcé par une baisse continue des taux marginaux de fiscalité conduira, à la veille de la crise de 2008, à des rémunérations des dirigeants supérieures de deux cents à trois cents fois au salaire médian dans de nombreux pays. Si un mouvement timide de hausse des taux marginaux se développe après la crise, ceux-ci restent très éloignés des taux qui prévalaient il y a seulement une vingtaine d'années. La proposition de François Hollande d'une taxe à 75 % sur les revenus dépassant un million d'euros s'inspirait

3. *Ibid.*, p. 69-70.

directement de Roosevelt, avec la même logique dissuasive. Rejetée par le Conseil constitutionnel, elle sera reportée sur les entreprises versant des rémunérations supérieures à un million d'euros.

L'intervention publique et l'État-providence

Avec le *New Deal*, Roosevelt a jeté les bases de l'État-providence moderne dans un pays où cette culture de la protection sociale était totalement absente. C'est cette généralisation à l'Europe des politiques publiques, conjuguée au développement de l'État-providence et à une économie financière fortement régulée, qui a contribué à la longue période de prospérité de l'après-guerre.

36 Durant les cent jours, le premier *New Deal* va donner priorité à l'emploi en prolongeant les actions que Roosevelt avait mises en œuvre comme gouverneur. C'est ainsi que le programme temporaire de lutte contre le chômage de l'État de New York (TERA) deviendra fédéral (FERA), Harry Hopkins restant à sa tête. S'y ajoutent des actions en direction des jeunes chômeurs (*Civilian Conservation Corps*), qui sont des « emplois jeunes » dans le secteur de l'environnement, et l'entreprise Tennessee Valley Authority, dont l'objectif premier est de faire baisser les prix de l'électricité mais qui crée également de nombreux emplois pour la construction des barrages. Enfin, Roosevelt lance en juin 1933 un grand plan de production industrielle qui comporte deux volets : un programme de travaux publics et un partenariat avec les entreprises. Les difficultés économiques qui se renforcent à l'approche de l'hiver le conduisent à lancer en novembre un programme temporaire massif d'emplois publics, *via* la Civil Works Administration (CWA) qui offre du travail aux Américains sans emploi. Pendant ses trois mois d'existence, plus de quatre millions de chômeurs travaillent à la construction ou à la rénovation d'écoles, de routes, d'autoroutes, d'aéroports, et cinquante enseignants donnent des cours à des adultes ou dans des écoles rurales.

Programmes d'aide à l'investissement et à l'emploi composent ainsi la partie « relance » du premier *New Deal*. Le second y ajoutera une composante plus structurelle : l'établissement, avec le *Social Security Act*, d'une assurance chômage et d'une retraite pour tous les Américains âgés de plus de 65 ans. On mesure l'importance de ces réformes lorsque l'on note que le secteur qui n'a pas été mis en place par Roosevelt, l'assurance maladie, ne le sera définitivement que quatre-vingts ans plus tard par Barack Obama.

ROOSEVELT ET KEYNES :
RÉFORME ET REPRISE ÉCONOMIQUE

Si la révolution keynésienne a changé la vision de la politique économique après la guerre, c'est en fait la révolution que mit en pratique Roosevelt qui changea le monde. Dans une lettre ouverte publiée en décembre 1933, John Maynard Keynes soulignait l'enjeu considérable que représentait à ses yeux le *New Deal*: « Si vous échouez, écrit-il, le changement rationnel sera grandement déconsidéré de par le monde, laissant à l'orthodoxie et à la révolution le champ libre pour se combattre. Mais si vous réussissez, des méthodes nouvelles et plus audacieuses seront essayées partout et nous pourrions dater de votre accession au pouvoir le premier chapitre d'une nouvelle ère économique⁴. » S'il salue l'audace des réformes lancées par Roosevelt, Keynes recommande d'abandonner les manipulations monétaires, de financer des travaux d'équipement par des emprunts publics massifs et d'inciter la Réserve fédérale américaine à baisser ses taux d'intérêt. Il est difficile, dans le climat économique de l'époque où la pensée économique conservatrice est dominante, de s'émanciper de l'idée d'un budget équilibré. Roosevelt ne le fera que très prudemment pour financer temporairement des grands projets d'investissements.

37

Quant à la dernière remarque de la lettre ouverte de Keynes selon laquelle, face à une crise de cette ampleur, la relance à court terme de l'économie doit précéder les réformes structurelles, si elle est partagée aujourd'hui par presque tous les économistes qui ont quelque contact avec les réalités macroéconomiques, force est de reconnaître qu'elle n'inspire pas la pensée conservatrice qui domine la Commission européenne aujourd'hui. Au nom de réformes structurelles irréalistes appuyées par des coupes budgétaires massives, la Commission présidée par José Manuel Barroso a fait s'enfoncer l'Europe dans une profonde dépression.

Du côté de Roosevelt, c'est le pragmatisme qui l'emporte: faire face à l'urgence avant d'affronter les problèmes structurels. Dès son investiture le 4 mars, il affirmera dans son discours: « Avec ce programme, nous nous attelons à la tâche de remettre notre maison en ordre et de rééquilibrer nos finances. Il est moins urgent et moins nécessaire au rétablissement de notre économie de s'attaquer à nos échanges commerciaux internationaux, même s'ils ont beaucoup d'importance. Je suis partisan d'une politique pragmatique traitant d'abord ce qui est le plus important. Je n'épargnerai pas mes efforts pour restaurer le commerce mondial par

4. Yves-Marie Péréon, *Franklin D. Roosevelt*, Paris, Tallandier, 2012, chap. 8, p. 207.

une réforme de l'économie internationale, mais notre situation intérieure est critique⁵. » Comment ne pas songer en lisant ce discours au choix étonnant fait par la France de tout miser brutalement sur la compétitivité alors que le programme initial de François Hollande fixait de façon pertinente deux priorités claires et cohérentes : le redressement de l'emploi et celui des comptes publics ?

Il est vrai que le pragmatisme de Roosevelt le conduisit à laisser se dévaluer le dollar de façon massive, laissant certains pays européens – dont la France – s'embourber dans une politique de retour à l'étalon-or, au prix d'une déflation calamiteuse.

38 La rencontre entre Keynes et Roosevelt, organisée par le professeur Felix Frankfurter en mai 1934 à la Maison Blanche, ne produira pas les effets attendus par ce dernier, alors même que Roosevelt met en œuvre beaucoup d'idées que théoriserait Keynes. Mais la pensée keynésienne imprégnera un certain nombre de membres du Brain Trust, à commencer par deux Canadiens qui l'ont rejoint, John Kenneth Galbraith et Lauchlin Currie.

Est-ce leur influence ou l'incroyable pragmatisme de Roosevelt qui le conduit à s'émanciper progressivement du dogme de l'équilibre budgétaire et à délivrer dans ses « causeries au coin du feu » des leçons de politique économique dont aucun homme politique de l'époque (et peut-être malheureusement de l'époque actuelle) n'a été capable ? En 1938, face à une seconde récession, il explique dans une de ces causeries : « J'en suis venu à la conclusion que les problèmes actuels appelaient une action conjointe de l'État et du peuple et que nous souffrons avant tout d'un manque de demande des consommateurs en raison d'un pouvoir d'achat trop faible. C'est à nous de créer les conditions d'un retournement économique. Pour cela j'ai proposé trois types de mesures :

Premièrement, j'ai demandé que [soit voté] le maintien des dépenses gouvernementales concernant l'indemnisation des chômeurs et les politiques sociales [...].

Deuxièmement, augmenter la part des réserves bancaires consacrées à la relance du crédit dont le pays a besoin [...].

Mais ces deux mesures sont insuffisantes pour initier une reprise durable de l'économie nationale [...] c'est pourquoi il faut augmenter le pouvoir d'achat de la nation en initiant de nouveaux travaux au-delà de la poursuite de ceux qui existent déjà. »

Roosevelt y ajoutera surtout un changement majeur vis-à-vis du

5. Franklin D. Roosevelt, *Comment j'ai vaincu la crise*, op. cit., p. 61.

financement : « Le peuple américain n'a pas à se soucier d'une augmentation de la dette nationale dans la mesure où elle aboutira à l'augmentation de son pouvoir d'achat et, en fin de compte, à l'augmentation des recettes fiscales résultant de la hausse du revenu national. »

Cette causerie du 14 avril 1938 est aussi l'occasion de souligner le risque que fait peser l'inaction contre la crise sur les démocraties, et la conclusion de son discours est étonnamment proche de celle de Keynes lorsqu'il rappelle : « Nous avons à notre disposition des ressources nationales, l'argent, les capacités physiques et mentales de la population pour élever le niveau économique. Notre potentiel est seulement limité par la capacité à travailler ensemble. C'est de volonté dont nous avons besoin. »⁶

L'ACTUALITÉ DE ROOSEVELT :
S'AFFRANCHIR DES LOBBYS ET DE LA PENSÉE UNIQUE

39

Les trois changements qu'impulsa Roosevelt, la régulation financière, la réduction des inégalités, l'intervention publique, restent les réponses pertinentes à une crise née de trois décennies de libéralisme et de dérégulation. Les États-Unis sont sortis de la récession au prix d'une création monétaire massive. Quant à l'Europe, elle a reproduit les erreurs des années 1930 en multipliant les politiques d'austérité. Cinq ans après le déclenchement de la crise, très peu de pays européens avaient retrouvé leur niveau de PIB des années 2007-2008 ; en 2013, la zone euro était encore deux points en dessous, la France et le Royaume-Uni en retard d'un point. Quant à l'Espagne et la Grèce, après plus de cinq ans de récession, leurs PIB se trouvent amputés respectivement de 7 % et de 26 % ! Et, en matière de régulation financière, on est loin du volontarisme dont fit preuve Roosevelt.

L'action de Roosevelt illustre le courage politique d'un homme issu de la grande bourgeoisie qui sut affronter la haine des grands patrons et des banquiers d'affaires, qui ne lui pardonnèrent ni l'imposition des grandes fortunes ni la régulation des banques et des marchés financiers. On mesure à quel point il manque aujourd'hui un nouveau Roosevelt. Mais au moins peut-on s'inspirer de son action pour oser les réformes courageuses qui permettront à nos nations de sortir réellement de la crise, même s'il faut affronter les lobbys bancaires, patronaux, ou encore la pesanteur de la pensée unique qui n'a rien appris de six années de crise.

6. *Ibid.*, p. 94-95, 102, 104.

R É S U M É

Au moment où le parallélisme entre les crises de 1929 et de 2008 se prolonge de façon inquiétante en Europe, un retour sur la politique économique de l'homme dont les réformes révolutionnèrent l'Amérique et changèrent le cours de l'histoire est riche d'enseignements pour lutter contre la crise actuelle. La généralisation après la guerre des mesures radicales que Roosevelt prit dans le domaine économique – séparation des banques d'affaires et de dépôt, instauration d'un État-providence, réforme fiscale – contribua à la longue période de stabilité financière et de prospérité de l'après-guerre.

WANDA MASTOR

LA POLITIQUE DE ROOSEVELT :
LE DROIT SOCIAL
D'UN MONDE NOUVEAU ?

41

« Il y a là un crime si monstrueux qu'il dépasse l'entendement. Il y a là une souffrance telle qu'elle ne saurait être symbolisée par les larmes. Il y a là une faillite si retentissante qu'elle annihile toutes les réussites antérieures. Un sol fertile, des files interminables d'arbres aux troncs robustes, et des fruits mûrs. Et les enfants atteints de pellagre doivent mourir parce que chaque orange doit rapporter un bénéfice. »

John Steinbeck, *Les Raisins de la colère*¹

« Le premier souci de tout gouvernement dominé par les idéaux humains de démocratie tient à ce principe simple : dans un pays disposant de vastes ressources, on ne doit laisser personne mourir de faim. »

Franklin D. Roosevelt,
Causerie au coin du feu, 28 juin 1934²

Nulle autre œuvre que celle de John Steinbeck ne met mieux en évidence le paradoxe insupportable d'une terre fertile engendrant la famine. Non celle des Okies, ravagée par la sécheresse, emportée par

1. John Steinbeck, *Les Raisins de la colère* (1939), Paris, Gallimard, coll. « Folio », 2013, p. 492.

2. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, trad. fr. Denis Griesmar, Paris, Bartillat, 2013, p. 65. Les traductions de ces célèbres discours radiophoniques étant de grande qualité, nous avons choisi de nous référer à cet ouvrage récemment paru de manière systématique.

les effets du *Dust Bowl* et défigurée par les tracteurs dont le conducteur « n'aimait pas plus la terre que la banque n'aimait la terre ». Mais celle de l'Ouest, et « ses champs qui auraient pu les nourrir », Terre promise vite muée en désillusion amère, aussi riche d'« oranges dorées accrochées aux branches » que de « gardes chargés d'empêcher un homme de cueillir une orange pour un enfant affamé »³. Paradoxe d'une Grande Dépression qui touche un pays censé être fort, même si certains historiens, à l'image de Howard Zinn, soulignent que « la prospérité restait cependant concentrée au sommet de la pyramide »⁴. Au lendemain du krach boursier d'octobre 1929, « l'économie américaine ressemblait à un homme dont le visage bouffi fait croire à la bonne santé et dissimule une maladie grave »⁵. Maladie grave causée par des spéculations boursières sauvages dont les symptômes sont, pour ne citer qu'eux⁶, un produit national brut passant, de 1929 à 1933, de 104 à 56 milliards de dollars, un taux de chômage augmentant de 1,6 à 12,8 millions de personnes, des investissements dégringolant de 16,2 à 1,4 milliard. Les indices de production dans le domaine de l'industrie, quant à eux, chutent de 100 à 63, tandis que ceux des salaires des agriculteurs passent de 100 à 48. La misère ne touche pas seulement les fermiers fuyant l'Oklahoma, que l'objectif de Dorothea Lange a immortalisés mieux qu'aucun autre photographe. Des métayers accroupis scrutant le sol craquelé⁷, des migrants errant seuls sur les routes⁸, des enfants en haillons s'agrippant au corps de leur mère désespérée⁹, et ces abris de tôle, telles des niches accrochées aux voitures, qui servent de « maisons » dans la Californie promise qui les rejette¹⁰: « Ils avaient faim et ils devenaient enragés. Là où ils avaient espéré trouver un foyer, ils ne trouvaient que la haine »¹¹. » La misère se distille partout, y compris dans les villes, concentrée dans les « Hoovervilles »¹², et ses causes sont « profondes et simples » pour citer de nouveau Steinbeck: « Les causes sont la faim, une faim au ventre multipliée par un million;

3. John Steinbeck, *Les Raisins de la colère*, op. cit., p. 54, 330, 329.

4. Howard Zinn, *Une histoire populaire des États-Unis, de 1492 à nos jours*, Marseille, Agone, coll. « Mémoires sociales », 2002, p. 433.

5. André Kaspî, *Les Américains*, t. 1, *Naissance et essor des États-Unis, 1607-1945*, Paris, Seuil, coll. « Points Histoire », 1986, p. 293.

6. *Ibid.*, tableau n° 15, p. 290.

7. *Métayers sans ferme*, comté de Hardemas, Texas, 1937.

8. *Largué, exclu et abandonné*, vallée de San Joaquin, Californie, 1936.

9. *Migrant Mother*, Californie, mars 1936, pour ne citer que la plus célèbre.

10. *Ils ont fui la sécheresse en Oklahoma, leurs maisons en Californie*, Californie, 1936.

11. John Steinbeck, *Les Raisins de la colère*, op. cit., p. 327.

12. Du nom du président Herbert Hoover, les Hoovervilles étaient des bidonvilles apparus pendant la Grande Dépression et qui se maintiendront jusqu'à la Seconde Guerre mondiale.

la faim dans une seule âme, faim de joie et d'une certaine sécurité, multipliée par un million ; muscles et cerveau souffrant du désir de grandir, de travailler, de créer, au-delà des nécessités individuelles¹³... » C'est dans ce contexte que se déroulent les élections à la fin de l'année 1932, et nul doute que « l'extrême dureté de l'époque, l'inaction du gouvernement quand il s'agissait d'apporter de l'aide¹⁴ », influèrent sur elles. Et c'est cette crise qui va, de l'avis d'Élisabeth Zoller, imposer à la présidence des États-Unis une « transformation radicale » par l'institutionnalisation du *leadership*. Celui qui remporte les élections dans un pays marqué par une crise sans précédent « n'a pas inventé le *leadership*, mais [...] lui a donné une portée qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait explorée »¹⁵.

« Un étourdissant chambardement débute le 4 mars 1933 », souligne André Kaspi dès la première page de sa biographie consacrée à Franklin D. Roosevelt¹⁶. Douze années d'une présidence qui « n'a pas fini de nourrir les mentalités collectives, de servir de référence ou de repoussoir ». L'idée d'un monde nouveau surgit alors, celle d'une Amérique « naissante »¹⁷, « renaissante » selon les termes plus modestes utilisés dès le discours inaugural du 4 mars 1933 : « Plus que jamais le moment est venu de dire la vérité, toute la vérité, avec franchise et courage. Nous ne devons pas nous dérober mais honnêtement affronter les conditions dans lesquelles se trouve notre pays aujourd'hui. Notre nation va survivre comme elle a survécu ; va renaître et prospérer. Laissez-moi avant tout exprimer ma ferme conviction que la seule chose que nous ayons à craindre, c'est la crainte elle-même, une terreur sans nom, irrationnelle, injustifiée qui paralyse les efforts nécessaires pour transformer les replis en progrès¹⁸. » Plusieurs éléments – indissociables – contribuent à qualifier ce monde de « nouveau », comme nous y invite le titre de la présente contribution. Nouveauté de la présidence, de la méthode, des moyens utilisés pour répondre à la crise. Mais ce monde nouveau est-il réellement « social » ? À

43

13. John Steinbeck, *Les Raisins de la colère*, *op. cit.*, p. 209.

14. Howard Zinn, *Une histoire populaire des États-Unis...*, *op. cit.*, p. 443.

15. Élisabeth Zoller, *Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*, Paris, Dalloz, 2011, p. 256, 283.

16. André Kaspi, *Franklin D. Roosevelt*, Perrin, coll. « Tempus », 1988, p. 7. Il existe de nombreuses biographies de Roosevelt. Parmi celles rédigées en langue française, c'est celle d'André Kaspi qui a notre préférence, d'où son utilisation exclusive.

17. André Kaspi, *Les Américains*, t. 1, *op. cit.*, p. 296.

18. « Inaugural Address », 4 mars 1933, in *The Public Papers and Addresses of Franklin D. Roosevelt*, t. 2, *The Year of Crisis, 1933*, New York (N. Y.), Random House, 1938, p. 11 ; disponible sur le site internet de la librairie numérique de l'université du Michigan, UMDL.umich.edu. Nous traduisons.

ses détracteurs qui lui reprochent son « socialisme » – critique à replacer dans le contexte de l'époque –, Roosevelt répond qu'il est un démocrate de l'action. Dans un discours radiophonique prononcé le 24 juin 1938, quelques mois avant le renouvellement du Congrès, il rend hommage au programme des représentants qu'il qualifie de « nettement à gauche » et décrit ainsi « l'école de pensée opposée, dite conservatrice » : elle ne « reconnaît pas, de manière générale, la nécessité de l'intervention des pouvoirs publics pour répondre à ces nouveaux problèmes. Elle pense que l'initiative individuelle et la philanthropie privée les résoudront¹⁹ ». Nul doute que la présidence de Roosevelt est « sociale », tant du point de vue des finalités (éradiquer la misère) que de la méthode (l'interventionnisme). Politique accentuée par un charisme généreux symbolisé par les « causeries au coin du feu ». Roosevelt, par ses discours régulièrement diffusés à la radio, donne ainsi l'impression de pénétrer les foyers, de rassurer les Américains en les assurant de son intérêt pour chacun d'entre eux : « Je pense constamment à tous – qu'ils aient ou non un travail –, aux problèmes qu'ils rencontrent pour trouver à manger, à s'habiller, à se loger, à suivre un enseignement, à se soigner, et à assurer leur retraite²⁰. » C'est aux historiens et économistes qu'il appartient de conclure sur le caractère proportionné ou non de l'élévation de Franklin D. Roosevelt au rang de héros de la nation. Non du Roosevelt de la Seconde Guerre mondiale et de ses suites immédiates, mais de celui des deux premiers mandats, de l'orfèvre du *New Deal* et de « l'inventeur de la présidence moderne²¹ ». Cruelle leçon de l'histoire, c'est l'entrée en guerre qui va permettre aux États-Unis de sortir de la crise. De l'avis de certains historiens, sans elle et le travail qu'elle offrait, Roosevelt n'aurait pas réussi à redresser l'économie du pays. « Le capitalisme, écrit Howard Zinn, restait intact. Les riches continuaient de contrôler les ressources de la nation, ses lois, ses tribunaux, sa police, ses journaux, ses églises et ses collèges. On avait apporté juste ce qu'il fallait d'aide à suffisamment de personnes pour que Roosevelt passe pour un héros aux yeux de millions d'Américains. Mais le système qui avait entraîné la crise et la dépression était toujours debout – un système de gâchis, d'inégalités et de profit qui prenait le pas sur les besoins humains²². »

La lecture de l'intégralité des discours de Roosevelt et de l'essentiel des

19. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, op. cit., 24 juin 1938, p. 184.

20. *Ibid.*, 14 avril 1938, p. 159.

21. André Kaspi, *Les Américains*, t. 1, op. cit., p. 309.

22. Howard Zinn, *Une histoire populaire des États-Unis...*, op. cit., p. 457.

lois votées par un Congrès coopérant démontre que le *New Deal* vise avant tout à stabiliser l'économie, le « droit social », envisagé comme « un projet de société » contribuant « à définir la place faite à l'Humain²³ », étant plus ponctuel, plus ciblé pour venir en aide dans les situations les plus urgentes et porteuses de germes de révolte. Mais ce qui nous conduit à penser que ce monde était bien « nouveau », c'est un élément qui, à première vue, peut paraître secondaire par rapport à l'arsenal de mesures adoptées notamment sous les deux premiers mandats. Il s'agit de ce que nous qualifierons de « rhétorique du *New Deal* » : le climat de confiance, l'appel à la solidarité, au patriotisme, aux prières, la foi en l'individualisme des Américains, non égoïste mais créateur de foyers d'énergies porteuses, ont été déterminants dans le redressement, même imparfait, du pays. De ce point de vue, les discours de Roosevelt sont un vrai modèle du genre : « Quand j'étais en France pendant la Grande Guerre, nos soldats appelaient les États-Unis "le pays du Bon Dieu". Faisons en sorte que ce soit vrai, et que cela reste vrai²⁴. »

45

LA SUBSTANCE D'UN MONDE NOUVEAU : LE *NEW DEAL*

Même si, comme le souligne justement Véronique Champeil-Desplats, « l'équation "droits sociaux = droit des pauvres" est très partiellement exacte », les droits sociaux profitant « aussi aux plus aisés »²⁵, nous nous limiterons au versant du *New Deal* relatif à la protection des personnes vulnérables²⁶, notamment les chômeurs et les agriculteurs. Nous entendons ici les droits sociaux comme vecteurs de l'épanouissement de l'individu, de sauvegarde de sa dignité²⁷ : d'une part, parce que cette

23. Mireille Delmas-Marty, avant-propos à Diane Roman (dir.), *La Justiciabilité des droits sociaux : vecteurs et résistances*, Paris, Pédone, collection « Droits sociaux », 2012, p. 3.

24. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, op. cit., 28 juin 1934, p. 73. C'est donc tout naturellement que nous nous appuyons largement sur les paroles de Roosevelt elles-mêmes, tout comme, pour dépeindre la misère, nous préférons les mots de John Steinbeck aux tableaux et statistiques.

25. Véronique Champeil-Desplats, « Les droits sociaux : éléments de définition », in Diane Roman (dir.), *La Justiciabilité des droits sociaux...*, op. cit., p. 19.

26. Étant entendu que lesdites personnes, les enfants exceptés, ne sont pas « intrinsèquement » vulnérables mais le sont devenues en raison des conditions imposées par la crise. Nous nous appuyons ici sur la problématique développée par Gaëlle Lichardos dans sa thèse en préparation, *Recherche sur le concept de vulnérabilité en droit public français*, Université Toulouse 1 Capitole.

27. Cf. notamment dans ce sens Pierre Guibentif et Diane Roman, « Droits sociaux », in André-Jean Arnaud (dir.), *Dictionnaire de la globalisation*, Paris, LGDJ, 2010, p. 179 et suiv.

conception est la nôtre dans l'absolu; d'autre part, parce que les discours de Roosevelt nous invitent à la retenir. La dignité étant perdue pour près d'un tiers des Américains, le défi est immense pour un président soucieux de stabiliser l'économie mais aussi d'améliorer le quotidien du peuple, dont il aime à rappeler qu'il est le cœur de la démocratie: « Il n'est ni logique ni nécessaire qu'un tiers de notre population ne dispose pas du minimum qu'exige le monde moderne pour pouvoir vivre correctement²⁸. » Éradiquer la misère, c'est aussi préserver la forme du gouvernement; faire un pari sur la relance, c'est miser sur la longévité des institutions démocratiques²⁹ et « parfaire les traditions historiques du peuple américain³⁰ ».

46 Le premier mandat de Roosevelt est placé sous le sceau de l'urgence. Urgence de faire face à la crise, urgence d'apporter de l'aide aux plus démunis, mais urgence aussi d'éviter que les raisins de la colère ne se transforment en raisins de la révolte: « Chacun de nous, tambour-major à la tête d'un régiment de peines, de douleurs, marchant le cœur plein d'amertume. Et un jour, toutes les armées de cœurs amers marcheront toutes dans le même sens. Et elles iront toutes ensemble et répandront une terreur mortelle³¹. » Le *New Deal* vise ainsi « avant tout à stabiliser l'économie, et, secondairement, à venir suffisamment en aide aux classes les plus défavorisées pour les empêcher de transformer une simple révolte en véritable révolution. Car cet esprit de révolte existait bel et bien lorsque Roosevelt devint président. Les gens les plus désespérés ne comptaient plus sur l'aide du gouvernement³² ». L'action remplace désormais le « laissez-faire », et l'exécutif se mue en « État administratif »³³.

« Conscient de l'urgence et de la nécessité de réagir avec une rapidité rarement égalée dans notre histoire », le Congrès, que ses représentants soient démocrates ou républicains, va accompagner le président

28. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, op. cit., 14 novembre 1937, p. 152.

29. « Nous, en Amérique, nous savons que nos propres institutions démocratiques peuvent être préservées et fonctionner. Mais, pour les préserver, il nous faut agir ensemble, affronter avec courage les problèmes de la nation, et prouver que le fonctionnement concret du gouvernement démocratique est à la hauteur du devoir de protection de la sécurité du peuple. Ce n'est pas seulement notre santé économique future, mais bien celle de nos institutions démocratiques, qui dépend de la détermination de notre gouvernement à donner du travail à ceux qui sont sans emploi. » (*Ibid.*, 14 avril 1938, p. 163.)

30. *Ibid.*, 28 juin 1934, p. 72.

31. John Steinbeck, *Les Raisins de la colère*, op. cit., p. 124.

32. Howard Zinn, *Une histoire populaire des États-Unis...*, op. cit., p. 445.

33. Cf. Elisabeth Zoller, *Histoire du gouvernement présidentiel aux États-Unis*, op. cit., p. 252.

nouvellement élu « d'une manière généreuse et intelligente »³⁴, selon ses propres termes. La méthode choisie est celle de la planification³⁵, les mots « partenariat » et « coopération » étant récurrents dans les discours de Roosevelt; l'objectif affiché, loin des statistiques et autres données économiques inintelligibles pour une large partie des Américains, est présenté avec pédagogie et empathie: « Nous ne vivons pas un hiver semblable au dernier. Je ne crois pas qu'aucun peuple ait jamais supporté si bravement et si allégrement une saison aussi difficile. Nous ne pouvons pas demander à l'Amérique de continuer à endurer sans nécessité de telles souffrances³⁶. » « Avec l'inébranlable espoir que l'action immédiate donnera des résultats immédiats³⁷ », Roosevelt, qui dit ne croire qu'« aux explications pratiques et aux politiques pratiques³⁸ », donne corps à la nouvelle donne annoncée dès sa première campagne, de nombreuses lois étant votées en quelques semaines seulement. Le 12 mai 1933 sont signés l'*Agricultural Adjustment Act* (AAA) et le *Federal Emergency Relief Act*; suivis, cinq jours plus tard, de la loi créant la Haute Autorité de la vallée du Tennessee (TVA)³⁹ puis du *National Industrial Recovery Act* (NIRA) et du *Glass-Steagall Banking Reform Act* le 16 juin. Nul n'est besoin de revenir ici sur le sort bien connu que réservera la Cour suprême à l'AAA et au NIRA, et la joute aux accents dramatiques qui opposera les pouvoirs exécutif et judiciaire.

47

Des progrès sont accomplis mais la dépression persiste, et le *Welfare State*, à partir de 1934, engage le gouvernement dans une voie plus « sociale », notamment à travers la sécurité sociale et l'aide aux chômeurs, avec la création du National Labor Relations Board. Lors de son deuxième discours inaugural, le 20 janvier 1937, un Roosevelt moins optimiste qu'en 1933 évoque la persistance de la misère que viendra confirmer la récession à partir du mois d'août. La volonté réformatrice ne l'abandonne pas et d'autres lois sont votées, dont le second AAA en février 1938 et le *Fair Labor Standards Act* en juin 1938 relatif notamment aux salaires et

34. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, op. cit., 12 mars 1933, p. 21, 29.

35. À propos des mesures relatives à l'agriculture, l'industrie et les transports, Roosevelt dit, dans son discours radiophonique du 7 mai 1933 présentant le *New Deal*, qu'« il s'agit plutôt d'un partenariat entre les pouvoirs publics et les différents secteurs de l'économie, non pas pour partager les profits, car les profits sont toujours pour les citoyens, mais bien pour établir une planification, et pour vérifier qu'elle est exécutée » (*ibid.*, p. 33).

36. *Ibid.*, 24 juillet 1933, p. 45.

37. André Kaspî, *Franklin D. Roosevelt*, op. cit., p. 245.

38. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, op. cit., 28 juin 1934, p. 70.

39. Loi généralement présentée comme la plus « sociale » par les commentateurs, notamment en raison de l'électricité peu onéreuse qu'elle permettait d'offrir aux consommateurs.

à la durée de travail. Les effets de ces diverses lois sont variés et parfois contradictoires. L'AAA avait par exemple pour objectif de faire remonter les prix agricoles, par le biais d'un mécanisme poussant les agriculteurs à réduire leur production en échange d'une indemnité. Les effets pervers dudit mécanisme, illustrés par la destruction des productions sous les yeux des personnes affamées, sont décrits par Steinbeck : « Alors ils restent plantés là et regardent flotter les pommes de terre au fil du courant ; ils écoutent les hurlements des porcs qu'on saigne dans un fossé et qu'on recouvre de chaux vive, regardent les montagnes d'oranges peu à peu se transformer en bouillie fétide ; et la consternation se lit dans les yeux de ceux qui ont faim⁴⁰. » De même, le NIRA, qui avait pour but de faire redémarrer l'industrie et de stimuler l'embauche, a entraîné une domination des patrons. Un faible nombre d'entre eux applique la section 7a autorisant la présence d'un syndicat au sein d'une entreprise respectant les codes de concurrence loyale ; « en fin de compte, le NIRA renforce les monopoles, en mettant fin à la concurrence, fait monter les prix et crée peu d'emplois nouveaux⁴¹ ».

Malgré tous les efforts entrepris depuis 1933, le pays ne « sort » véritablement pas de la crise et le chômage, même mieux accompagné, demeure très important. C'est ce fléau qui est le plus souvent présent dans les discours et causeries de Roosevelt, car représentatif d'une faille qu'il estime inconcevable dans le pays qu'il préside : « La démoralisation que provoque l'amplitude du chômage est notre plus grande folie. Du point de vue moral, c'est la plus grande menace à l'ordre social. » Dans un message radiophonique du 28 avril 1935, il annonce « une grande croisade nationale pour mettre fin à l'oisiveté forcée, qui est la plaie pour l'esprit humain engendré par cette crise ». Son deuxième mandat sera tout autant marqué par cette priorité, Roosevelt appelant chaque Américain à participer, directement ou indirectement, à l'organisation d'un recensement national des chômeurs « à l'américaine », selon son propre mot : « Le chômage forcé, lorsqu'il touche une partie considérable de notre peuple, dans un pays si riche, et porteur de tant de promesses, est un paradoxe qui défie notre ingéniosité. Le chômage est l'un des problèmes les plus pénibles et les plus irritants qui affectent aujourd'hui l'humanité. »⁴²

40. John Steinbeck, *Les Raisins de la colère*, *op. cit.*, p. 492.

41. André Kaspî, *Les Américains*, t. 1, *op. cit.*, p. 316. Cf., dans le même sens, Howard Zinn, *Une histoire populaire des États-Unis...*, *op. cit.*, p. 444 : « D'emblée, le NIRA fut contrôlé par le milieu des affaires et mis au service de ses intérêts. »

42. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, *op. cit.*, 30 septembre 1934, p. 84 ; 28 avril 1935, p. 95 ; et 14 novembre 1937, p. 147.

La priorité de Roosevelt n'était pas la refonte de l'ordre social mais la relance de l'économie. Il ne nie pas la différence entre les classes mais souligne plutôt qu'il n'y a « pas de faille insurmontable⁴³ » entre elles. Ce qui fait la nouveauté de ce monde, c'est bien évidemment l'ampleur des réformes et les mutations du gouvernement qu'elles entraînent. Un gouvernement dirigiste, interventionniste, qui étend son *leadership* sur les autres pouvoirs. Un gouvernement qui « s'administrativise », pratiquement chaque loi s'accompagnant de la création d'une agence chargée de veiller à son exécution. Un nouvel ordre administratif qui conduira même à la création, le 8 septembre 1939, de l'Executive Office of the President. Un monde nouveau également marqué par sa propre rhétorique: le *New Deal* n'a peut-être pas permis aux États-Unis de sortir de la crise, mais leur a donné l'*espoir* d'en sortir.

49

LA RHÉTORIQUE D'UN MONDE NOUVEAU :
LA CONFIANCE DU PEUPLE

Le premier discours radiophonique du 12 mars 1933, diffusé à 22 heures, s'ouvre par « *My friends* ». Précision non anecdotique qui donne le ton des causeries au coin du feu et, plus généralement, souligne le talent politique de Roosevelt. Au sein de la plus grande démocratie du monde, le talent politique doit aussi – et peut-être avant tout – résider dans cette faculté de s'adresser aux seuls titulaires de la souveraineté. Talent d'autant plus évident que le prédécesseur, Herbert Hoover, n'avait pas réussi à redonner confiance à ses compatriotes. Dès son discours inaugural, Roosevelt entend dire « la vérité, toute la vérité », pendant que Hoover avait avancé des arguments extérieurs pour expliquer la crise. Pour celui qui l'a sèchement battu lors des élections du 8 novembre 1932, les raisons sont avant tout endogènes et la relance implique la reconnaissance des fautes. Ce ne sont pas les Français et les Anglais qui, en ne remboursant pas ou peu les dettes liées à la Grande Guerre, ont précipité les États-Unis dans la Grande Dépression : ce sont bien les spéculations sauvages qu'une faiblesse du contrôle gouvernemental a accentuées. Les fautes sont évidentes, mais le nouveau président ne s'y attarde pas : l'heure est à l'action et la réussite ne dépendra que des efforts conjugués. Les réformes n'auront aucun effet si le peuple américain n'y adhère pas, n'offre ni son concours ni surtout sa confiance. « Après tout, confie Roosevelt dans sa première causerie au coin du feu, dans la restauration de

43. *Ibid.*, 6 septembre 1936, p. 113.

notre système financier, il est un élément plus important que la monnaie, plus important que l'or, et qui est *la confiance du peuple*. *La confiance et le courage sont les points essentiels du succès de notre plan*. Vous, mes chers concitoyens, devez avoir la foi ; ne cédez pas à la panique, aux rumeurs ni aux spéculations. Unissons-nous pour bannir la peur. » La proximité des mots, l'empathie du ton, les vertus pédagogiques de la personne la plus puissante des États-Unis qui entend s'adresser aussi aux plus modestes, ne quitteront jamais les discours de Roosevelt. Et lorsqu'il dit, toujours dans le même discours sur la crise bancaire : « Je vous assure qu'il est plus sûr de garder son argent dans une banque qui a réouvert que sous votre matelas »⁴⁴, « le résultat est extraordinaire », selon les termes d'André Kaspi : « Dès le lendemain, l'argent revient dans les banques »⁴⁵. Se dégage des discours de Roosevelt une impression de vérité, de sincérité, de chaleur qui, si elle ne suffit pas à avoir des effets concrets et directs sur la relance, en a sur les âmes des personnes désespérées. « Le meilleur expert en communication de l'entourage de Roosevelt, c'est Roosevelt lui-même. Avec ce sens inné du possible et de l'inutile. Il ne cherche pas à manipuler l'opinion, mais à l'informer. L'intuition triomphe plus qu'une technique sophistiquée. À l'ordre du jour, le bon sens et non les coups tordus »⁴⁶. » Nous partageons entièrement cette analyse du biographe, et la lecture intégrale des discours stimule la réflexion de l'observateur étranger contemporain qui, conscient de la dureté de son époque, apprécierait ces adresses, fussent-elles n'être que de l'opium. Une certaine frange d'une certaine élite sourirait à l'écoute de l'affirmation suivante : des personnes vivant sous le seuil de pauvreté pourraient voir dans les paroles d'un président élu directement par lui une source d'apaisement. Dire : « Je suis là, je vous comprends, je ne vous abandonnerai jamais », comme le fait régulièrement Roosevelt *via* la radio, n'est pas de la démagogie. C'est de la politique, au sens noble du terme. À défaut de détenir le pouvoir d'améliorer miraculeusement la situation de détresse de nombreux Américains, leur Président cherche à les reconforter, à leur redonner confiance pour une raison essentielle : parce qu'il croit le progrès possible. « Ensemble, nous ne pouvons que réussir », « dans l'esprit de confiance et d'émulation mutuelle que nous ressentons aujourd'hui, nous sommes décidés à aller de l'avant »⁴⁷ : les formules de ce type abondent dans les discours radiophoniques.

44. *Ibid.*, 12 mars 1933, p. 25 (nous soulignons) et p. 23-24.

45. André Kaspi, *Franklin D. Roosevelt, op. cit.*, p. 264.

46. *Ibid.*, p. 265.

47. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944, op. cit.*, 12 mars 1933, p. 26 ; et 7 mai 1933, p. 38.

Derrière ces paroles réconfortantes se cache la confiance de Roosevelt en la foi du peuple américain et son aptitude, légendaire, à se relever. Même au seuil du désespoir, « femmes et enfants savaient au fond d’eux-mêmes que nulle infortune n’est trop lourde à supporter du moment que les hommes tiennent le coup⁴⁸ ». Outre sur son propre pouvoir de conviction, Roosevelt compte sur la capacité du peuple à se mobiliser, à coopérer, et surtout sur son goût de l’entraide qui avait déjà frappé Tocqueville⁴⁹ : « Physiquement, en valeur monétaire comme spirituelle, nous sommes liés les uns aux autres⁵⁰. » Une fois de plus, le meilleur témoignage de cette solidarité se lit dans les *Raisins de la colère*. La nuit tombée, après avoir parcouru des kilomètres dans leurs convois de fortune, les agriculteurs dépossédés se réunissent : « Et parce qu’ils se sentaient perdus ou désemparés, parce qu’ils venaient tous d’un coin où régnaient la désolation et les soucis, où ils avaient subi l’humiliation de la défaite, et parce qu’ils s’en allaient tous vers un pays nouveau et mystérieux, instinctivement, les émigrants se groupaient, se parlaient, partageaient leur vie, leur nourriture et tout ce qu’ils attendaient de la terre nouvelle⁵¹... » Entraide magnifiée dans la scène finale de l’œuvre, si belle mais si dure que John Ford ne la retint pas pour l’adaptation cinématographique.

51

Malgré la récession, la confiance ne quitte pas l’activiste président qui mobilise tout ce qui est en son pouvoir pour que la population ne sombre dans le désespoir : l’appel au patriotisme et les références à la nation sont ainsi plus présents dans les discours du deuxième mandat. Faisant le bilan des cinq années écoulées, Roosevelt se réjouit d’un peuple qui a « appris à penser en tant que nation. Et, ce faisant, à nous sentir membres d’une nation. Comme jamais auparavant dans l’histoire, chacune des sections de l’Amérique dit à toutes les autres “ton peuple sera mon peuple”. » Un nouvel acteur, au visage international cette fois, va ensuite progressivement pénétrer les discours, même si son ombre plane dès le début du premier mandat de Roosevelt. En plein cœur du conflit, le Président ne perd pas de vue l’objectif qu’il s’était fixé dès sa première élection. Un État plus fort lui permet d’exercer cette force aussi à l’extérieur :

48. John Steinbeck, *Les Raisins de la colère*, op. cit., p. 11.

49. « Lorsqu’un Américain réclame le concours de ses semblables, il est fort rare que ceux-ci le lui refusent, et j’ai observé souvent qu’ils le lui accordaient spontanément avec un grand zèle. » (Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, t. 2 (1840), Paris, 10/18, 1963, partie III, § 18, p. 311.)

50. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, op. cit., 6 septembre 1936, p. 105.

51. John Steinbeck, *Les Raisins de la colère*, op. cit., p. 270.

« Je vous donne l'assurance solennelle que si nous ne parvenons pas à résoudre ce problème [économique] ici, chez nous, et à le résoudre vite, il sera plus difficile de gagner la guerre. »⁵² La guerre qui mobilise des hommes sans emploi et relance la production. La victoire dont Roosevelt sera l'un des héros. Mais ceci est une autre histoire.

52. Franklin D. Roosevelt, *Causeries au coin du feu, 1933-1944*, op. cit., 12 octobre 1937, p. 135; et 7 septembre 1942, p. 311.

R É S U M É

La présidence de Roosevelt inaugure bien une ère nouvelle, mais est-elle réellement « sociale » ? Le New Deal vise avant tout à stabiliser l'économie, le « droit social » étant plus ponctuel, plus ciblé pour venir en aide aux situations les plus urgentes et porteuses de germes de révolte. C'est la « rhétorique » du New Deal qui confère à cette politique sa plus grande force : le climat de confiance, l'appel à la solidarité, au patriotisme, la foi en la persévérance des Américains, ont été déterminants dans le redressement, même imparfait, du pays.

FAÇONNER LE « GARDIEN DE LA CONSCIENCE »

LES PRÉSIDENTS DES ÉTATS-UNIS
ET LES JUGES DE LA COUR SUPRÊME

53

Selon l'article II.2.2 de la Constitution des États-Unis d'Amérique, « [le président] proposera au Sénat et, sur l'avis et avec le consentement de ce dernier, nommera [...] les juges à la Cour suprême ». Dans sa simplicité même, ce mécanisme de désignation est significatif d'une culture très particulière de la conception des institutions politiques. Il organise en quelques mots une interaction fascinante des trois pouvoirs sur lesquels repose l'horlogerie constitutionnelle américaine. Amusants, tragiques, édifiants ou navrants, les épisodes qui jalonnent la mise en œuvre de cette disposition contribuent à expliciter certains des *topoi* de l'analyse des rapports entre les juges de la Cour suprême et les présidents. Inscrits dans un contexte où les considérations politiques sont omniprésentes, ils aident à comprendre la propension à ce qu'aux États-Unis toute « question politique [...] se résolve tôt ou tard en question judiciaire¹ ». La tentation n'est pas mince pour les présidents et les sénateurs, délestés par le réalisme juridique du mythe de la neutralité de l'activité des juges, de faire de la Cour une institution qui, du fait de la dimension politique de son organisation et de son activité, se doit d'apparaître, à l'égal des autres et quel qu'en soit le risque, comme représentative de la société qu'elle régit.

1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (1835), t. 1, Paris, Garnier-Flammarion, 1996, p. 370.

UN PROCESSUS DE DÉSIGNATION PARADIGMATIQUE
DU CONSTITUTIONNALISME AMÉRICAIN

Du point de vue de la séparation horizontale des pouvoirs, l'article II.2.2 témoigne d'une architecture caractéristique du constitutionnalisme des poids et contrepoids², en organisant un pouvoir de codécision entre l'exécutif et le législatif afin de définir qui occupera les fonctions suprêmes au sein de la troisième branche du gouvernement. Du point de vue de la séparation verticale des pouvoirs, ce texte confère en outre à l'assemblée où chaque État est représenté à égalité un pouvoir de veto sur la composition de l'institution fédérale qui résout les litiges entre les différents paliers de gouvernement. Par son mode de composition même, la Cour suprême se situe donc au cœur des interactions susceptibles de se nouer entre les principales institutions américaines. Ceci est d'autant plus compréhensible que celle-ci, en tant que juridiction de dernier ressort, a par la suite pour fonction d'assurer le respect de la règle du jeu par ces dernières.

54

Alors que les Constitutions adoptées depuis la Seconde Guerre mondiale sont prolixes en matière de garantie juridictionnelle de la Constitution, rien n'est dit du nombre de membres de la Cour suprême, ni des qualifications que ceux-ci doivent posséder afin de pouvoir être désignés. Concernant la durée d'occupation de leurs fonctions, l'article III.1 C précise tout au plus, dans une formulation héritée de l'*Act of Settlement* de 1701, que « les juges de la Cour suprême et des cours inférieures conserveront leurs charges aussi longtemps qu'ils en seront dignes ». Aucune durée de mandat ni aucune limite d'âge ne sont donc fixées. Pas davantage ne sait-on très exactement pour quels motifs les juges sont susceptibles d'être destitués de leur charge, l'article II.4 C se limitant à indiquer, à l'égard du président, du vice-président et de « tous les fonctionnaires civils des États-Unis » qu'ils le seront « sur mise en accusation [par la Chambre des représentants] et condamnation [par le Sénat] pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs ».

À défaut de normes, quelques statistiques renseignent. Depuis la mise en place de la première Cour suprême, en 1789, cent cinquante et une personnes y ont été nommées par trente-huit présidents, parmi lesquelles cent douze ont été confirmées et ont siégé à la Cour. Les trente-neuf autres propositions ont été repoussées par le Sénat, retirées par le

2. Julien Boudon, *Le Frein et la Balance. Études de droit constitutionnel américain*, Paris, Mare & Martin, 2010.

président avant que la chambre haute se prononce, différées *sine die* ou parfois soumises à nouveau aux sénateurs. En moyenne, chaque président a nommé 2,5 membres, ce chiffre dissimulant des disparités certaines entre les dix nominations de George Washington, qui se trouve dans la situation particulière d'avoir mis en place la première Cour, les huit nominations de Roosevelt malgré un premier mandat sans vacance à la Cour, les six de Jackson ou les cinq de Lincoln et Taft, d'une part, et l'absence de la moindre nomination par Johnson (à la suite d'une réduction de dix à sept du nombre de sièges à la Cour) ou Carter, d'autre part. Concernant leurs carrières, à titre d'exemple, cinquante et un des cent douze *Justices* étaient juges fédéraux ou étatiques lors de leur nomination, vingt-cinq exerçaient dans le privé, vingt-deux travaillaient pour l'exécutif, onze étaient sénateurs, représentants ou gouverneurs, deux étaient professeurs et un dernier employé d'État. La durée moyenne de présence à la Cour se situe aux alentours d'une quinzaine d'années, quoique celle-ci augmente considérablement, pour s'établir actuellement aux alentours de vingt-cinq ans. Le record est détenu par William O. Douglas, qui siégea 13 358 jours entre 1939 et 1975, suivi par Stephen J. Field (12 614 jours entre 1863 et 1897, nommé par Lincoln à la faveur d'un accroissement du nombre de membres de la Cour), John P. Stevens (12 611 jours entre 1975 et 2010) et John Marshall (12 570 jours entre 1801 et 1835). Oliver W. Holmes et John P. Stevens quittèrent la Cour à 90 ans passés. Selon une boutade célèbre de Jefferson, « les juges à la Cour suprême ne démissionnent jamais, et meurent rarement³ ». Ils ne sont pas davantage démis de leurs fonctions, puisque aucune des deux procédures de destitution lancées contre des membres de la Cour n'a abouti.

55

La conséquence la plus visible de cette configuration institutionnelle tient à l'influence qu'à travers ses nominations à la Cour un président est susceptible d'avoir, bien au-delà de ses propres fonctions, limitées à huit ans depuis le vingt-deuxième amendement. Sur le plan académique, ce dispositif a suscité l'élaboration du « modèle attitudinal » d'analyse du contentieux constitutionnel. Apparu à partir d'une analyse de la jurisprudence de la Cour mise en place par Roosevelt⁴, ce schéma repousse la perspective selon laquelle les juges ne seraient que la « bouche de la Constitution », appliquant mécaniquement et apolitiquement un texte

3. Cité par Stephen Breyer, *America's Supreme Court. Making Democracy Work*, Oxford-New York (N. Y.), Oxford University Press, 2010, p. 221. (L'ensemble des citations de cet article provenant de références anglo-saxonnes a été traduit par l'auteur.)

4. C. Herman Pritchett, *The Roosevelt Court. A Study in Judicial Politics and Values, 1937-1947*, New York (N. Y.), Macmillan, 1948.

clair à des cas précis. Au contraire, les juges tentent, par leurs décisions, de promouvoir leurs préférences politiques. Selon l'un de ses principaux théoriciens, « le modèle attitudinal considère que les décisions de la Cour sont fondées sur les faits de l'espèce, à la lumière des attitudes idéologiques et des valeurs des juges; en d'autres termes, sur les préférences politiques personnelles des juges⁵ ». En se basant sur une analyse des opinions et des votes des juges sur différents types de contentieux (peine de mort, liberté d'expression, avortement, etc.), il est possible d'établir leur caractère plus ou moins libéral, voire de prédire leurs votes futurs, et de relier avec une certaine assurance cette attitude à celle du président qui les a nommés.

56 Tout en partant de préventions comparables à l'encontre d'un modèle purement légal d'analyse, certains auteurs estiment que, loin de pouvoir réaliser leurs préférences politiques sans égard pour leur environnement, les juges doivent se préoccuper des facultés de réplique ou de résistance de leurs collègues, des législateurs, des juges inférieurs ou des administrations⁶. Cet univers institutionnel est alors justiciable d'une analyse stratégique⁷. En effet, pas plus que le président, le Sénat n'ignore les déterminants politiques des décisions des juges, de sorte que lui aussi se projette à long terme et tente d'apprécier l'incidence que peut avoir la nomination de tel ou tel.

De ces interactions découlent la composition de la Cour et, consécutivement, son interprétation de la Constitution. L'ère Roosevelt en porte un témoignage remarquable. Aucun président, si ce n'est le premier, n'a désigné autant de membres de la Cour. Aucun des noms qu'il a soumis au Sénat n'a été repoussé. Parmi ceux-ci figurent William O. Douglas, resté en fonctions trente-six ans, ou Hugo Black, leader des libéraux à la Cour où il resta trente-quatre ans. La jurisprudence qui s'est cristallisée pendant ces années a été particulièrement pérenne, l'analyse des rapports fédératifs et l'interprétation favorable au Congrès de la clause

5. Harold J. Spaeth, « The Attitudinal Model », in Lee Epstein (dir.), *Contemplating Courts*, Washington (D. C.), CQ Press, 1995, p. 296; cf. Jeffrey A. Segal, Harold J. Spaeth, *The Supreme Court and the Attitudinal Model Revisited*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

6. Cf. par exemple Guillaume Tusseau, « Le pouvoir des juges constitutionnels », in Michel Troper, Dominique Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, t. 3, Paris, Dalloz, 2012, p. 169-206; le même, « Le gouvernement (contraint) des juges. Les juges constitutionnels face au pouvoir de réplique des autres acteurs juridiques ou l'art partagé de ne pas pouvoir avoir toujours raison », *Droits*, n° 55, 2012, p. 41-83.

7. Cf. par exemple Walter F. Murphy, *Elements of Judicial Strategy*, Chicago (Ill.), The University of Chicago Press, 1964; Saul Brenner, Joseph M. Whitmeyer, *Strategy on the United States Supreme Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

de commerce n'étant par exemple pas modifiées avant une soixantaine d'années⁸. La période est également significative des tensions susceptibles de se nouer entre le Président et les juges, le premier finissant, après plusieurs invalidations de mesures rattachées au *New Deal*, par recommander d'« éloigner la Constitution des tribunaux⁹ » et d'instaurer un second *Bill of Rights*¹⁰. Ces tensions ont culminé dans la menace en 1937 d'un *court-packing plan*¹¹, expression consacrée pour désigner la procédure qui aurait permis à Roosevelt de nommer de nouveaux juges, au nombre maximum de six, pour chaque juge en poste ayant atteint l'âge de 70 ans. Or six des neuf juges en place avaient au moins cet âge. Très critiqué, le plan n'eut pas à être mis à exécution, puisque certains juges modifièrent leur analyse ou quittèrent leurs fonctions, aidés en cela par une modification de la législation leur permettant de percevoir la totalité de leur salaire une fois à la retraite¹².

57

En raison du pouvoir discrétionnaire dont la Constitution dote les deux coauteurs d'une désignation à la Cour suprême, le processus s'appuie nécessairement sur un arrière-plan bien compris de considérations politiques.

UNE INTERACTION INSTITUTIONNELLE TRAVERSÉE DE CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Trois principales dimensions de la politisation des rapports entre président, sénateurs et juges peuvent être identifiées.

Chronologiquement, la première apparaît lors du choix d'un juge qui sera soumis à l'approbation du Sénat. Ainsi que le résume Henry Abraham, une étude historique fait apparaître quatre principaux critères de sélection : « premièrement, le mérite objectif ; deuxièmement, l'amitié personnelle ; troisièmement, la "représentation" ou la "représentativité" de la Cour et, quatrièmement, la compatibilité politique et idéologique

8. *United States v. Lopez*, 514 US 549 (1995).

9. Mark Tushnet, *Taking the Constitution Away From the Courts*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2000.

10. Cass R. Sunstein, *The Second Bill of Rights: FDR's Unfinished Revolution and Why We Need It More than Ever*, New York (N. Y.), Basic Books, 2004.

11. William E. Leuchtenburg, « Franklin D. Roosevelt's Supreme Court "Packing" Plan », in Harold M. Hollingsworth, William F. Holmes (dir.), *Essays on the New Deal*, Austin (Tex.), University of Texas Press, 1969, p. 69-115 ; Leonard Baker, *Back to Back: The Duel Between FDR and the Supreme Court*, New York (N. Y.), Macmillan, 1967.

12. 28 USC § 371. Cf. par exemple Louis Fisher, Neal Devins, *Political Dynamics of Constitutional Law*, 5^e éd., St. Paul (Minn.), West Publishing, 2011, p. 65.

“réelle”¹³ ». La nomination des juges fédéraux par le président et leur confirmation sont donc largement empreintes de considérations politiques. Tel est par exemple le cas de l’un des plus célèbres, Earl Warren, ancien gouverneur républicain de la Californie puis candidat à la vice-présidence, désigné par Dwight D. Eisenhower pour le remercier de son soutien lors de sa campagne électorale, et confirmé par un Sénat majoritairement républicain¹⁴.

De manière significative, aucune compétence juridique n’est exigée des individus désignés. Naturellement, ni le président ni les sénateurs ne peuvent se permettre de présenter ou d’accepter un candidat totalement ignorant en la matière. Les candidats sont en pratique pressentis par l’*Attorney General*, qui recoupe les informations provenant du Congrès, des gouverneurs des États et des barreaux étatiques, et recueille en général l’avis de l’*American Bar Association*. Les juges qui ont dû trop évidemment leur nomination à la pure camaraderie n’ont pas eu bonne réputation¹⁵. Il est arrivé au Sénat de rejeter les candidats incompétents, tel Alexander Walcott, nommé par James Madison, et rejeté par vingt-quatre voix contre neuf. De même, outre son hostilité à la déségrégation et aux droits des femmes, le juge George H. Carswell, désigné par un Nixon désireux de témoigner son mépris pour la Cour et le Sénat, avait connu un taux d’annulation considérable de ses décisions en appel, ses jugements étant de piètre qualité, et sa nomination a été repoussée. L’un de ses partisans, le sénateur Roman Hruska, ne trouva rien d’autre à dire pour le soutenir : « Même s’il est médiocre, il y a plein de juges, de gens et d’avocats médiocres. N’ont-ils pas le droit d’être un peu représentés¹⁶ ? » Récemment, la nomination de Harriet Miers par George W. Bush a été retirée avant même son examen par le Sénat du fait de son absence d’expérience comme juge. Lors de l’audition de Sandra Day O’Connor en 1981, le sénateur Joseph Biden exprima les trois questions essentielles qui se posent au comité sénatorial : « Le candidat a-t-il la capacité intellectuelle, la compétence et le tempérament nécessaires pour être un juge de la Cour suprême ? Le candidat est-il de

13. Henry J. Abraham, *Justices, Presidents, and Senators: A History of the US Supreme Court Appointments from Washington to Clinton*, 4^e éd., Lanham (Md.), Rowman and Littlefield, 1999, p. 2.

14. Cf. David O’Brien, *Storm Center: The Supreme Court in American Politics*, 9^e éd., New York (N. Y.)-Londres, W.W. Norton & Co., 2011, p. 66-69.

15. Laurence H. Tribe, *God Save this Honorable Court: How the Choice of Supreme Court Justices Shapes our History*, New York (N. Y.), Random House, 1985, p. 77-92.

16. Cité par Laurence H. Tribe, *ibid.*, p. 82.

bonne moralité et sa situation est-elle exempte de conflits d'intérêts ? Le candidat défendra-t-il fidèlement la Constitution des États-Unis ? » C'est pourquoi les qualifications juridiques peuvent prendre diverses formes (juge, avocat, administrateur, etc.). Selon Felix Frankfurter, qui fut nommé alors qu'il était professeur, il n'est pas nécessaire d'avoir la moindre expérience de juge. C'est ce que prouvent, à ses yeux, Marshall, Story, Taney, Hughes ou Brandeis¹⁷. Pendant l'ère Roosevelt, de nombreuses nominations ont porté sur des membres du Congrès, des conseillers du Président ou des professeurs. L'une des illustrations les plus originales de la porosité entre sphères politique et juridique est offerte par William H. Taft. Vingt-septième président des États-Unis, il nomma cinq juges entre 1909 et 1913, puis fut lui-même désigné comme *Chief Justice* et occupa ces fonctions entre 1921 et 1930. Il siégea alors avec certains de ceux qu'il avait nommés, tout en se montrant très actif dans le processus de nomination d'au moins trois autres juges. Il s'ensuit que ses choix ont dominé la Cour entre 1910 et 1937.

59

Quelle que soit la préférence du président, son succès suppose l'accord du Sénat. En 1922, le sénateur George Sutherland a vu sa nomination confirmée le jour même. Le processus n'est plus aussi rapide. Une fois désigné par le chef de l'État, tout candidat fait l'objet d'une audition, retransmise à la télévision depuis 1981. Ce dispositif s'est mis en place de manière systématique à partir de 1955 et de la nomination de John Marshall Harlan II, lorsque le législateur a entendu presser les futurs juges de revenir sur la jurisprudence *Brown v. Board of Education*¹⁸. Le comité judiciaire du Sénat interroge alors publiquement la personne proposée sur sa philosophie juridique, la manière dont elle conçoit sa fonction, la position qu'elle prendrait si elle avait à juger tel ou tel type de litige. L'audition conduit à une première décision du comité et ouvre la voie à l'examen de la candidature en séance plénière. La manière dont la nomination de Robert Bork par Ronald Reagan en 1987 a échoué par cinquante-huit voix contre quarante-deux, la plus grande marge jamais atteinte, après trois jours d'audition particulièrement pénibles, a donné un caractère sensationnel au processus. Considéré trop conservateur, il a fait l'objet d'une soigneuse campagne de dénigrement. C'est ainsi que le sénateur démocrate Edward Kennedy a soutenu que, « dans l'Amérique de Robert Bork, les femmes seront contraintes à avorter clandestinement,

17. Felix Frankfurter, « Supreme Court in the Mirror of Justices », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 105, 1956-1957, p. 784.

18. 347 US 483 (1954).

les Noirs déjeuneront dans des coins séparés, une police brutale pourra s'introduire chez les citoyens au milieu de la nuit, la théorie de l'évolution ne pourra pas être enseignée aux élèves, les écrivains et les artistes subiront la censure selon le bon plaisir du gouvernement, et les portes des juridictions fédérales se refermeront sur les doigts de millions de citoyens pour lesquels le pouvoir judiciaire est le protecteur – parfois le seul – des droits individuels qui sont au cœur de notre démocratie¹⁹». Si les questions posées par les sénateurs, notamment afin de montrer à leurs électeurs qu'ils se préoccupent des valeurs qui leur sont chères²⁰, semblent plus approfondies qu'auparavant²¹, les réponses ne sont, de manière générale, guère spectaculaires. Depuis l'audition de Bork, dont la franchise est réputée lui avoir coûté son poste, les juges se montrent plus réservés. L'un de leurs arguments rituels tient au fait que toute réponse déterminée de leur part nuirait à l'indépendance du pouvoir judiciaire et prédéterminerait indûment la manière dont ils pourraient avoir à apprécier des affaires futures²².

La nomination d'un juge qui leur survivra probablement constitue ainsi pour un président et une majorité sénatoriale une manière d'assurer la présence de leurs idées au-delà de leur propre mandat, y compris, selon une logique assurantielle, si leurs adversaires accèdent au pouvoir. C'est pourquoi, sur un plan statistique, sur cent cinquante nominés à la Cour suprême, cent trente-trois ont été membres du parti du président qui les désigne. Simultanément, les sénateurs conçoivent la confirmation comme un moyen de faire prévaloir leurs vues, ainsi que celles de leurs électeurs, des groupes d'intérêt qui les financent et de leur parti. Dans 94 % des cas, les sénateurs membres du parti du président confirment son choix. Au contraire, seuls 76 % des membres du parti opposé le font. Lorsque le président et le Sénat sont du même parti, le taux de confirmation est de 90 %, alors qu'il n'est que de 59 % dans le cas inverse²³.

19. «Speech of Senator Kennedy», Cong. Rec. 113 (1987): 18519.

20. Michael Comiskey, *Seeking Justices: The Judging of Supreme Court Nominees*, Lawrence (Kan.), University Press of Kansas, 2004, p. 41-43.

21. Cf. Lori A. Ringhand, «'I'm Sorry, I Can't Answer That': Positive Scholarship and the Supreme Court Confirmation Process», *University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law*, vol. 10, 2008, p. 331-360; Justin Wedeking, Dion Farganis, «The Candor Factor: Does Nominee Evasiveness Affect Judiciary Committee Support for Supreme Court Nominees?», *Hofstra Law Review*, vol. 39, 2010-2011, p. 329-368.

22. Stephen L. Carter, *The Confirmation Mess: Cleaning Up the Federal Appointments Process*, New York (N. Y.), Basic Books, 1994, p. 57-65.

23. Lee Epstein, Jeffrey A. Segal, *Advice and Consent: The Politics of Judicial Appointments*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 26-27, 107.

La deuxième dimension de la politisation de la relation entre présidents et juges tient au comportement des membres de la Cour une fois nommés. L'attente politique est rarement déçue : les juges libéraux, désignés par des libéraux, jugent dans un sens libéral, tandis que les juges conservateurs, désignés par des conservateurs, jugent dans un sens conservateur²⁴. Toutefois, certaines exceptions peuvent être constatées, Joseph Story ayant, pendant les trois décennies qu'il a passées à la Cour, voté contre tout ce que James Madison et le Sénat, qui l'avaient nommé et confirmé, avaient pu défendre²⁵, Earl Warren et William J. Brennan s'étant avérés plus progressistes qu'on ne le soupçonnait, tandis que Byron R. White s'est montré plus conservateur que John F. Kennedy, qui l'avait nommé. Le vote du *Chief Justice* John Roberts, nommé par George W. Bush, en faveur de la constitutionnalité de la réforme du système de santé par Barack Obama²⁶ a été une surprise à certains égards. De même, il est arrivé que des magistrats nommés par un président mettent, plus tard, en cause la responsabilité politique de celui-ci. L'illustration la plus marquante fut la nomination par Richard Nixon du *Chief Justice* Warren E. Burger qui signa la décision l'obligeant à remettre à la justice les bandes sonores à l'origine du scandale du Watergate. On peut en conclure que le sens du devoir peut être suffisamment fort chez un homme pour l'emporter sur ses affinités personnelles... ou que les manœuvres de ses collègues pour le circonvenir sont efficaces²⁷. Représentatif d'un certain nombre d'anecdotes livrées par des présidents contre la politique desquels « leurs » nominés s'étaient prononcés, Eisenhower affirmait n'avoir commis que deux erreurs pendant sa présidence, ajoutant que « les deux siègent à la Cour suprême ».

61

Par ailleurs, aucune incompatibilité professionnelle *stricto sensu* n'est prévue, si ce n'est l'impossibilité pour les juges d'être membres d'une assemblée législative ou d'un gouvernement. Nombreux sont de ce fait ceux qui ont exercé des fonctions parallèles de divers types, arbitrant des litiges, officiant comme procureur au tribunal de Nuremberg à l'instar de

24. Cf. *ibid.*, p. 125-127; Daniel R. Pinello, « Linking Party to Judicial Ideology in American Courts: A Meta-Analysis », *The Justice System Journal*, vol. 20, 1999, p. 219-254; Jeffrey A. Segal, Albert D. Cover, « Ideological Values and the Votes of US Supreme Court Justices », *American Political Science Review*, vol. 83, 1989, p. 557-565.

25. Paul A. Freund, « Appointment of Justices: Some Historical Perspectives », *Harvard Law Review*, vol. 101, 1988, p. 1148.

26. *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 US (2012).

27. Pour un compte rendu, plus complexe, de l'intérieur, cf. Bob Woodward, Scott Armstrong, *The Brethren: Inside the Supreme Court*, New York (N. Y.), Simon & Schuster, 2005, p. 343-421.

Robert H. Jackson, président des commissions telles que celle sur l'assassinat du président Kennedy à l'instar d'Earl Warren²⁸. De manière plus nette, John Jay était ainsi conseiller de George Washington, son ministre en Angleterre et *Chief Justice*. John Marshall a occupé simultanément les fonctions de *Secretary of State* et de *Chief Justice*. Le président Andrew Jackson a continué de consulter Roger B. Taney après sa nomination à la Cour suprême. Theodore Roosevelt a de même continué de solliciter l'expertise de William H. Moody, son ancien *Attorney General*, tandis que Louis D. Brandeis conseillait Herbert Hoover et Felix Frankfurter Franklin D. Roosevelt. Lyndon B. Johnson demanda même à Arthur J. Goldberg de quitter la Cour suprême après moins de trois ans afin de devenir ambassadeur aux Nations unies et d'aider à la résolution de la guerre du Vietnam. Il continua par ailleurs de recevoir les avis éclairés de Abe Fortas, alors à la Cour suprême, au point que, selon sa biographe, « pendant les années Johnson, Fortas était membre de la branche judiciaire tout autant que membre officieux de la branche exécutive²⁹ ».

Pour leur part, les juges n'hésitent pas à faire connaître leur sentiment sur telle ou telle candidature ou à se faire les porte-voix de leur institution. « Quasiment toutes les législations importantes affectant la compétence de la Cour ont été rédigées par les juges et ont été le fruit de leur lobbying³⁰. » Le plus opiniâtre n'est autre que Taft, qui avait ses entrées à la Maison Blanche qu'il avait occupée auparavant, au point de recommander le veto sur certaines lois et d'avoir un rôle crucial dans l'adoption du *Judiciary Act* en 1925 qui révolutionna le fonctionnement de la Cour en lui accordant le contrôle de son rôle par la voie du *certiorari*³¹, qui lui permet de choisir de façon discrétionnaire les affaires qu'elle juge.

La politisation revêt enfin une troisième forme. Si elle fait explicitement intervenir le président et les sénateurs, la nomination des juges est également dépendante de la politique propre d'un troisième acteur : le juge lui-même, titulaire d'un mandat à vie auquel lui seul peut mettre un terme. Ce dispositif peut conduire à ce que siègent des juges de plus en plus détachés de l'évolution de la société et parfois de plus en plus

28. Cf. David O'Brien, *Storm Center...*, *op. cit.*, p. 92-109; Jeffrey M. Shaman, « Judges and Non-Judicial Functions in the United States », in Hoong Phun Lee (dir.), *Judiciaries in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 512-529.

29. Laura Kalman, *Abe Fortas: A Biography*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1990, p. 310.

30. David O'Brien, *Storm Center...*, *op. cit.*, p. 104.

31. Cf. Robert J. Steamer, *Chief Justice: Leadership and the Supreme Court*, Columbia (S. C.), University of South Carolina Press, 1986, p. 159-218.

inaptes à remplir leurs fonctions³². Surtout, en laissant au titulaire le choix de la date de son départ, la Constitution lui permet de déterminer à quel moment il ouvre au président le droit de procéder à une nouvelle nomination. Un juge libéral a ainsi tendance à attendre qu'un président démocrate soit élu, tandis qu'un juge conservateur préfère se retirer alors qu'un président républicain occupe la Maison Blanche³³. Nombre de commentateurs considèrent qu'un tel système, sans âge de retraite obligatoire et sans limitation de la durée du mandat, conduisant à ce que tout président régulièrement élu ne dispose pas d'un droit égal à influencer sur la composition de la Cour, représente une anomalie du point de vue démocratique et de l'idée de *checks and balances*, ou « freins et contrepoids »³⁴.

Sans même mentionner le caractère politique de l'activité des juges, la politisation multidimensionnelle des rapports organiques entre président, sénateurs et membres de la Cour contraint à repenser la légitimation de celle-ci.

63

VERS UNE INSTITUTION REPRÉSENTATIVE ?

La publicité qui entoure le processus de nomination, devenu un enjeu des campagnes présidentielles, et son impact crucial sur la vie politique des États-Unis, en raison du rôle d'interprète suprême de la Constitution que revendique la Cour, conduisent à une perception renouvelée de l'architecture institutionnelle mise en place en 1787. Dans la mesure où les juridictions investissent, à travers la thématique des droits fondamentaux, le champ des idéologies, valeurs et principes qui déterminent la conception de la vie bonne que se font les individus et les groupes au point d'apparaître comme des « gardiens de la conscience³⁵ », il devient suspect que seule une minorité ait la tâche de définir le cadre constitutionnel d'existence de

32. Cf. David J. Garrow, « Mental Decrepitude on the US Supreme Court », *University of Chicago Law Review*, vol. 67, 2000, p. 995-1087.

33. Cf. David C. Nixon, J. David Haskin, « Judicial Retirement Strategies », *American Politics Quarterly*, vol. 28, 2000, p. 458-489; Artemus Ward, *Deciding to Leave: The Politics of Retirement from the United States Supreme Court*, Albany (N. Y.), State University of New York Press, 2003.

34. Cf. Roger C. Cramton, Paul D. Carrington (dir.), *Reforming the Court: Term Limits for Supreme Court Justices*, Durham (N. C.), Carolina Academic Press, 2006.

35. Selon Justice William O. Douglas, « *the Supreme Court is really the keeper of the conscience, and the conscience is the Constitution* » (cité par John Arthur, *Words That Bind. Judicial Review and the Grounds of Modern Constitutional Theory*, Boulder (Colo.)-San Francisco (Calif.)-Oxford, Westview Press, 1995, p. 1).

tous les autres. Ainsi que le note Shimon Shetreet, « un devoir important pèse sur les autorités de nomination d'assurer une composition équilibrée du pouvoir judiciaire idéologiquement, socialement, culturellement, etc. [...] Le pouvoir judiciaire est une branche du gouvernement et non une simple institution de règlement des litiges. En tant que tel, il ne peut pas être composé en méconnaissance totale de la société³⁶ ».

64 Selon une préoccupation qui n'est pas neuve au sein de la politique de composition de la Cour suprême, il s'agit que celle-ci assure une « représentation descriptive » de la population³⁷. Ainsi, diverses coutumes ont pu être identifiées à travers l'histoire : celle d'un siège réservé à l'État de New York entre 1806 et 1894, à la Nouvelle-Angleterre entre 1789 et 1932, à la communauté juive entre 1916 et 1970³⁸, aux catholiques entre 1894 et 1949³⁹, et depuis 1956, à la minorité noire depuis 1967 et la nomination de Thurgood Marshall, remplacé en 1991 par un autre Afro-Américain, Clarence Thomas⁴⁰. Actuellement, les contraintes, notamment du fait de leur poids politique croissant, tendent à inciter à la nomination de femmes ainsi que de personnes issues de la minorité latino. Ce mouvement a culminé avec l'engagement de Ronald Reagan de nommer Sandra Day O'Connor, en 1981, et à ce qu'aujourd'hui trois femmes – Ruth Bader Ginsburg, Sonia Sotomayor et Elena Kagan – siègent dans une Cour devenue plus « représentative⁴¹ ».

La nomination de Sonia Sotomayor, femme d'origine portoricaine, est à ce titre exemplaire. Alors qu'elle était juge à la Cour d'appel des États-Unis pour le deuxième circuit, elle avait affirmé que « notre genre et nos origines nationales peuvent faire une différence et feront une différence dans notre manière de juger⁴² ». Du point de vue de la théorie de

36. Cité par Sean Cooney, « Gender and Judicial Selection: Should There Be More Women on the Courts? », *Melbourne University Law Review*, vol. 19, 1993, p. 21.

37. Cf. Hanna F. Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley-Los Angeles (Calif.), University of California Press, 1967 ; Anne Phillips, *The Politics of Presence*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

38. Thomas Karfunkel, Thomas W. Ryley, *The Jewish Seat: Anti-Semitism and the Appointment of Jews to the Supreme Court*, Hicksville (N. Y.), Exposition Press, 1978.

39. Sheldon Goldman, « The Politics of Appointing Catholics to the Federal Courts », *University of Saint Thomas Law Journal*, vol. 4, 2006, p. 193-220.

40. Cf. Laurence H. Tribe, *God Save this Honorable Court...*, *op. cit.*, p. 106 ; David O'Brien, *Storm Center...*, *op. cit.*, p. 45-56.

41. Barbara A. Perry, *A « Representative » Supreme Court? The Impact of Race, Religion, and Gender on Appointments*, préface de David O'Brien, New York (N. Y.), Greenwood, 1991.

42. Citée par Fernando Muñoz León, « Not Only “Who Decides”: The Rhetoric of Conflicts over Judicial Appointments », *German Law Journal*, vol. 14, 2013, p. 1198.

la décision, Adrian Vermeule démontre en effet à quel point l'homogénéité des raisonnements limite la capacité épistémique des juges. La diversité des perspectives est nécessaire à la performance décisionnelle de tout groupe, au point que cet auteur recommande la nomination de juges qui ne soient pas des juristes. Il s'agit ainsi d'accroître le spectre des expériences sociales et personnelles qui siègent au sein des juridictions constitutionnelles, afin d'éviter que le droit véhicule implicitement un point de vue dominant et exclusif⁴³.

Malgré son attrait, une telle perspective s'expose à plusieurs objections⁴⁴. L'idée que la présence de femmes, de Noirs, de juifs, etc., au sein des juridictions constitutionnelles valorise les intérêts et les perspectives de ces groupes repose sur une forme de réification des identités : une personne qui est une femme, un Noir ou un juif doit nécessairement, en raison de son genre, de sa couleur de peau ou de sa religion, penser et agir comme une femme, un Noir ou un juif et promouvoir les intérêts des femmes, des Noirs ou des juifs. Or, pour ne prendre qu'un exemple, toutes les femmes ne sont pas nécessairement féministes, et l'examen empirique des décisions des femmes ne semble pas traduire, de manière générale, un infléchissement très net des jurisprudences⁴⁵. Ainsi, dans l'arrêt *R. c. Seaboyer* de la Cour suprême du Canada⁴⁶, à propos de l'admissibilité de preuves tirées de l'histoire sexuelle de la plaignante dans un procès pour viol, le jugement majoritaire et l'opinion dissidente, radicalement opposés, ont tous deux été rédigés par des femmes. À rebours d'un présupposé aussi déterministe, il est parfaitement possible de considérer que les différences de genre n'existent pas naturellement, mais uniquement en raison de codages culturels⁴⁷. Si « on ne naît pas femme : on le devient⁴⁸ », le fait d'être une femme ne prédétermine en rien ce qu'un individu pense, ressent, préfère, etc. Toute personne appartient à de multiples groupes ethniques, biologiques, culturels, religieux... qui

65

43. Adrian Vermeule, *Law and the Limits of Reason*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

44. Cf., *mutatis mutandis*, Isabel Grant, Lynn Smith, « Gender Representation in the Canadian Judiciary », in Ontario Law Reform Commission, *Appointing Judges: Philosophy, Politics and Practice. Papers Prepared for the Ontario Law Reform Commission*, Toronto, 1991, p. 57-90; Errol P. Mendes, « "Promoting Heterogeneity of the Judicial Mind": Minority and Gender Representation in the Canadian Judiciary », *ibid.*, p. 91-108.

45. Dominic O'Sullivan, « Gender and Judicial Appointments », *University of Queensland Law Journal*, vol. 19, 1996, p. 107-124.

46. 2 RCS 577 (1991).

47. Ann Scales, *Legal Feminism: Activism, Lawyering, and Legal Theory*, New York (N. Y.), New York University Press, 2006, p. 8, 87, 93.

48. Simone de Beauvoir, *Le Deuxième Sexe*, t. 2, Paris, Gallimard, 1949, p. 13.

façonnet en définitive ses intérêts. De ce point de vue, il est possible de craindre que les femmes qui accèdent aux fonctions de juge constitutionnel ne se distinguent pas véritablement du point de vue majoritaire qui est celui des juges et, au-delà, de l'élite dans son ensemble.

Une analyse semblable s'applique à tous les critères précédemment envisagés. De manière particulièrement nette, les effets problématiques de ce type de démarche se sont fait sentir en Afrique du Sud. Lors de la première vacance à la Cour constitutionnelle, quatre noms ont été présentés par la Judicial Service Commission au président de la République. Deux retinrent particulièrement l'attention : celui d'Edwin Cameron, juge très qualifié, blanc, homosexuel et séropositif, d'une part, et celui de Sandile Ngcobo, qui était noir et fut finalement désigné. En 2001, un débat du même ordre eut lieu afin de décider s'il fallait plutôt
66 nommer comme juge de la Haute Cour une lesbienne ou un aveugle⁴⁹.

La concurrence des quotas qui se fait ainsi jour témoigne d'une perception particulière de la fonction des juges constitutionnels et de la configuration institutionnelle qui doit y être associée. Elle tend à calquer la composition d'une juridiction sur celle des autorités politiques qui ont, plus naturellement que les juges, vocation à représenter la population. Ainsi que l'écrit Sir Anthony Mason, *Chief Justice* de la Haute Cour australienne, « à la différence de l'homme politique, le juge n'est désigné pour représenter personne. La responsabilité essentielle du juge est d'être *impartial* et de trancher les litiges entre les parties en appliquant les principes juridiques pertinents, tels qu'il les comprend ou tels qu'il les énonce, aux faits tels qu'ils existent⁵⁰ ». Nul n'ignore la faiblesse d'une telle représentation de la fonction juridictionnelle. C'est pourquoi il est possible de répliquer que l'idée même selon laquelle les juges doivent se détacher d'eux-mêmes pour atteindre une forme d'objectivité est une demande du groupe dominant. En outre, l'indépendance et l'impartialité ne peuvent pas être garanties si seul un groupe social interprète la Constitution⁵¹. Mais le rapprochement asymptotique de la composition d'une cour et de la distribution des différents groupes dans la population tend à saper l'intérêt même de juridiction constitutionnelle, puisque celle-ci peut finir

49. François Du Bois, « Judicial Selection in Post-Apartheid South Africa », in Kate Malleson, Peter H. Russell (dir.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, Toronto, University of Toronto Press, 2006, p. 291-293.

50. Sir Anthony Mason, « The State of the Judicature », *Monash University Law Review*, vol. 20, 1994, p. 8.

51. Bertha Wilson, « Will Women Judges Really Make a Difference ? », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 28, 1990, p. 507-522.

par faire figure de doublon des autorités politiques traditionnelles. Dès lors, les juges constitutionnels sont conduits à apparaître soit comme une autorité politique comme les autres, insusceptible de contrôler celles-ci efficacement, soit comme une autorité politique capable de s'opposer aux autres, mais sans disposer de leur origine démocratique.

*

Au terme de plus de deux siècles de mise en œuvre d'un texte laconique, l'étude des relations qui se nouent aux États-Unis entre président et juges présente un double apport. Elle fournit d'abord un terrain propice à la preuve d'une évidence : la dimension politique non seulement de l'activité, mais encore de l'organisation des juridictions constitutionnelles. Elle offre ensuite l'exemple d'une manière nouvelle et de plus en plus répandue⁵² de concevoir la figure des juges, cette dernière ayant pour travers – ou vertu – de ruiner le mode traditionnel de légitimation de la justice constitutionnelle dans les sociétés démocratiques.

67

52. Cf. par exemple l'article 34, § 2, de la Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle belge; l'article 434 de la Constitution équatorienne; les nominations de 2013 au Conseil constitutionnel français.

R É S U M É

En prévoyant que les juges de la Cour suprême sont nommés par le président avec le consentement du Sénat, la Constitution des États-Unis aménage une interaction institutionnelle remarquable entre les trois pouvoirs. Que ce soit au stade de la désignation de ses membres, de l'exercice de leurs fonctions ou de leur démission, les considérations politiques dominent l'analyse de la Cour d'un point de vue organique. La dimension tout aussi politique de ses fonctions, sensible à travers sa jurisprudence constitutionnelle, conduit à s'interroger sur la nécessité de faire de la Cour une institution représentative de la société qu'elle régit.

FAIRE PAYER LES RICHES ?

ROOSEVELT ET LE DIFFICILE COMBAT CONTRE LES HAUTS REVENUS

En 1938, Horace Stoneham, le dirigeant du grand club de baseball de New York, les Giants, a des mots très durs contre la politique fiscale du président démocrate Franklin D. Roosevelt, élu à l'automne 1932. Fort sérieusement, il pense que l'imposition des plus riches va avoir des effets négatifs sur les résultats sportifs des Giants et miner le moral des supporters du club. Au même moment, le grand banquier Jack Pierpont Morgan Jr interdit à ses convives de prononcer le nom du Président pendant les dîners en ville qu'il organise, afin de ne pas gâcher la soirée. Plus encore, Walt Disney en personne ne cache pas son peu de goût pour l'hôte de la Maison Blanche et évoque publiquement la violation des principes constitutionnels américains et un racket organisé des plus riches. « Le Congrès peut désormais vous tondre la laine sur le dos », explique fort posément le dessinateur, dont le succès de 1937, *Blanche-Neige et les sept nains*, le conduit à payer beaucoup d'impôts, et beaucoup trop selon lui.

Alors que la politique de Roosevelt est montée en épingle pour rappeler que la proposition fiscale de François Hollande visant à imposer les très hauts revenus n'a rien d'exceptionnel au regard de l'histoire, il est important de rappeler qu'aucun président américain n'avait été autant haï, critiqué et vilipendé que lui dans les cercles conservateurs pour ses propositions fiscales. Hier comme aujourd'hui, la rhétorique antifiscale décline les mêmes arguments. L'imposition des hauts revenus conduira le pays au désastre économique et à la ruine du petit commerce. C'est une mesure purement idéologique, qui s'oppose au bon sens commun. Enfin, elle est fondamentalement antidémocratique : pourquoi imposer ainsi une catégorie de la population alors que tant de citoyens n'acquittent pas l'impôt ?

En 1936, lors de la campagne présidentielle, le parti républicain attaque violemment Roosevelt en inversant le célèbre adage révolutionnaire « pas d'impôt sans représentation politique » (*no taxation without representation*), qui devient alors « pas de représentation sans impôt » (*no representation without taxation*). L'inversion a pour objectif de rappeler l'injuste inégalité des citoyens face à l'impôt puisque la progressivité conduit les plus hauts revenus à financer le fonctionnement de l'État et les mesures sociales. Le projet rooseveltien est dénoncé comme une aberration démocratique, une trahison des idéaux des Pères fondateurs, une mascarade politique destinée à trouver un bouc émissaire bien commode en période de crise.

70 Dans les premières années du *New Deal*, après quelques atermoiements initiaux, le dessein fiscal de Roosevelt était extrêmement ambitieux : entrer dans la boîte noire du capitalisme, imposer une forte progressivité de l'imposition des particuliers et peser sur la distribution des revenus à l'intérieur de l'entreprise en réformant profondément l'impôt sur les sociétés. Mâtiné de conceptions morales de l'impôt, ce projet visant à imposer les plus hauts revenus suscita une violente opposition de la part des milieux d'affaires et déboucha paradoxalement après la Seconde Guerre mondiale sur une imposition croissante des classes moyennes. L'espoir d'un acquittement de l'impôt par les seules grandes fortunes donna naissance à un consentement par le plus grand nombre et une imposition de masse qui permit de financer la croissance des dépenses militaires et sociales du gouvernement fédéral¹.

1930-1934 :

DE L'IMPÔT CITOYEN À L'ARME DE JUSTICE SOCIALE

Le projet rooseveltien s'inscrit dans une réflexion plus large sur la progressivité de l'impôt. Dès la fin du XIX^e siècle, les réformateurs mirent en avant trois idées essentielles : le sacrifice, la redistribution et la publicité de l'impôt. « Il n'y a pas de richesse sans société », aimait à dire l'intellectuel américain Richard T. Ely. À celles et ceux qui craignaient pour leur portefeuille, Ely avait une réponse toute simple qu'il avait piochée chez les économistes : les millionnaires ont une utilité « marginale » des tranches supérieures de leurs revenus, alors que les plus démunis en

1. Cf. Romain Huret, *American Tax Resisters*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2014 ; Mark Leff, *The Limits of Symbolic Reform: The New Deal and Taxation, 1933-1939*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984.

dépensent l'intégralité pour couvrir des besoins primaires. Ce sacrifice des plus riches doit faciliter la redistribution des richesses et créer ainsi une société industrielle plus solidaire. Le paiement de l'impôt devint un acte public et citoyen, et les réformateurs insistaient sur l'importance de la publicité des déclarations pour éviter l'évasion des revenus et renforcer la citoyenneté fiscale. Cette architecture intellectuelle se mit en place progressivement, et Roosevelt avança avec prudence.

Dès le lendemain de son élection, il met en place une politique de coopération avec les grandes entreprises et promet de ne pas augmenter les impôts sur le revenu, payés alors par une minorité de citoyens. Depuis le seizième amendement à la Constitution des États-Unis, adopté en 1913 afin de rendre constitutionnel un tel impôt, moins de 5 % des contribuables l'acquittent. Le Président pense alors ne pas avoir besoin de modifier cet équilibre fiscal. La fin de la prohibition en 1933 permet d'engranger des droits d'accise sur la vente de l'alcool et comble le léger déficit budgétaire. La surenchère de populistes, en particulier Huey Long, le vociférant gouverneur de Louisiane, qui promet une redistribution des richesses, change la donne. Les attaques contre les plus hauts revenus séduisent un nombre croissant d'ouvriers qui s'éloignent du Président, jugé trop frileux dans ses attaques contre les hommes d'affaires. En 1935, un sondage secret commandité par le parti démocrate révèle que Long est le candidat préféré des sympathisants démocrates pour l'élection présidentielle. La menace politique conduit Roosevelt à repenser l'architecture de la fiscalité et à écouter les propositions de son administration.

71

À partir de 1934, des juristes en provenance de Columbia et de Harvard parviennent à le convaincre que l'impôt n'est pas seulement un instrument budgétaire, mais une arme de justice sociale. Très actifs au sein du ministère des Finances, ces spécialistes du droit détestent la réorganisation économique des années 1920 qui a provoqué la création de gigantesques entreprises. À l'inverse, ils militent en faveur d'un « capitalisme à visage humain », renouant avec les promesses égalitaires des Pères fondateurs et la dynamique entrepreneuriale dans le pays. Une réforme de la fiscalité a donc pour objectif de taxer les plus riches et d'imposer davantage les grandes sociétés.

1935 : FAIRE PAYER LES RICHES

En 1935, un projet de loi est soumis en ce sens aux élus du Congrès. Le 19 juin, Roosevelt envoie un message réclamant la mise en œuvre d'une politique fiscale d'envergure afin de lutter contre la concentration des

richesses et du pouvoir économique. Pourquoi ne pas augmenter les taux d'imposition des revenus, des droits de succession et les impôts sur les sociétés ? Une telle proposition suscite le courroux des milieux d'affaires, dont l'importante National Association of Manufacturers qui la juge « discriminante et injuste » envers une minorité de contribuables. L'association en appelle à une révolte de tous les propriétaires d'actions dans le pays. Le 31 juillet, pour justifier sa mesure auprès de la population, Roosevelt rappelle l'importance de l'évasion fiscale. D'après les informations transmises par le ministère des Finances, cinquante-huit personnes disposant de revenus supérieurs à un million de dollars en 1932 ont réussi à ne payer des impôts que sur une petite assiette de leurs revenus (37 %) en utilisant les niches du code fiscal. À la fin du mois d'août, la première grande loi fiscale de l'administration Roosevelt cible les citoyens les plus fortunés et les plus grandes entreprises. La très forte progressivité est une victoire des juristes et de leur conception morale de l'impôt. La réforme du capitalisme et la justice fiscale vont de pair, pensent-ils alors.

L'année suivante, la loi budgétaire intègre une nouvelle disposition visant à imposer à l'avenir les profits non distribués par les entreprises. La mesure émane une fois de plus des fiscalistes de l'administration qui pensent que les dirigeants d'entreprise dissimulent une partie des bénéfices pour non seulement payer moins d'impôts, mais également limiter la politique de relance de l'économie menée par les *New Dealers*. Couplée à l'instauration de la sécurité sociale en 1935, la réforme fiscale rend le Président extrêmement populaire et lui assure une réélection très facile en 1936. Sa dénonciation des « rois de l'économie » devant une foule enthousiaste présente au Madison Square Garden à New York le samedi précédant l'élection symbolise sa lutte contre les très hauts revenus. Sa victoire est incontestable puisque Roosevelt remporte tous les États à l'exception de deux. L'hebdomadaire *The New Republic* y voit le signe de « la plus grande révolution de l'histoire politique des États-Unis ». Cette victoire prouve également la popularité de la politique de « faire payer les riches dans le pays » (*soaking the rich*). Comme beaucoup d'Américains le pensent alors, l'accumulation de grandes fortunes dans les années 1920 a été un facteur déclenchant de la crise de 1929.

1937 :

LE SABOTAGE FISCAL DES HOMMES D'AFFAIRES

Dès sa réélection, Roosevelt entend maintenir ses choix fiscaux et fait de l'évasion fiscale son nouveau cheval de bataille. Avec l'aide d'un important conseiller, Thurman Arnold, le ministre des Finances identifie l'ensemble des niches fiscales et cible plus particulièrement les soixante-sept contribuables les plus riches qui ont utilisé les possibilités d'évitement contenues dans le code fiscal. La loi budgétaire de 1937 renforce les dispositifs de contrôle et limite le nombre de niches. Ces attaques provoquent une guerre ouverte entre Roosevelt et les plus fortunés dans le pays. De retour d'Angleterre à bord du *Queen Mary*, le riche banquier J. P. Morgan Jr explique aux journalistes présents à sa descente du bateau que « la fiscalité est une affaire uniquement juridique. Tout le monde a le droit de faire ce qu'il veut à partir du moment où la loi ne dit pas que c'est mal ». Il ajoute même que, « si le gouvernement trouve à redire à l'évasion fiscale, il doit changer la loi. Le Congrès devrait savoir comment collecter les impôts. Ce n'est pas aux contribuables de réparer les erreurs du Congrès ». Le banquier n'est pas isolé dans ses attaques, et beaucoup de républicains et d'hommes d'affaires rappellent au Président que sa riche famille a dans le passé utilisé les niches fiscales existantes. Pendant les auditions préalables au projet de loi, le fils et l'épouse du Président doivent venir en personne défendre la réputation de la famille, entachée par des élus républicains.

73

Cette politique fiscale est remise en cause dès l'année suivante par l'aggravation de la crise économique. La crise économique de 1937 est rapidement surnommée « la récession Roosevelt » par ses opposants. À la fin de l'année, la production industrielle s'est effondrée de plus de 40 %, alors que les profits des entreprises ont chuté de plus de 78 %. Pour les *New Dealers*, c'est la grève de l'investissement (*capital strike*) conduite par les hommes d'affaires qui est responsable du ralentissement de l'économie. L'entreprise de sabotage délibérée mine de l'intérieur les politiques du *New Deal*. Comme l'affirme alors l'un des principaux conseillers de Roosevelt, Harold L. Ickes, « le monde des affaires veut tout ou rien » et refuse systématiquement le moindre compromis. Pour les opposants au *New Deal*, au contraire, les difficultés économiques sont liées aux mesures fiscales qui découragent l'investissement et provoquent la frilosité des entreprises, attaquées de toutes parts par leur propre gouvernement.

Les hommes d'affaires critiquent particulièrement l'impôt sur les profits non distribués. La Chambre de commerce des États-Unis réclame

sa suppression immédiate tant la mesure est « discréditée ». La National Association of Manufacturers explique que « les effets psychologiques de l'impôt ont été dramatiques ». Pour les hommes d'affaires, le seul moyen d'accroître le pouvoir d'achat et d'augmenter les revenus est de supprimer cet impôt et de réduire la progressivité de celui sur les revenus.

1938 :

LA DÉFAITE DES JURISTES ET DE L'IMPÔT MORAL

74

Face à ces attaques, l'administration Roosevelt est fortement divisée. Les conceptions moralisatrices des juristes sont attaquées par des économistes, peu convaincus de la pertinence d'une imposition des seuls hauts revenus. Le ministre des Finances, Henry Morgenthau Jr, admet que l'impôt sur les profits rapporte peu et doute de son efficacité économique. De nombreux élus s'inquiètent des mauvais résultats concernant le chômage et craignent de payer au prix fort la politique fiscale conduite par le Président. Le 26 avril 1938, une coalition de républicains et de démocrates vote pour un allègement fiscal en faveur des plus hauts revenus et une suppression de l'impôt honni par les industriels. Le 28 mai, les mesures fiscales sont adoptées sans la signature du président Roosevelt car celui-ci refuse de faire de tels cadeaux aux riches hommes d'affaires. Le Président est persuadé que le peuple américain le suivra dans sa détermination. Or, contrairement à ses attentes, le parti républicain remporte huit sièges au Sénat et quatre-vingts à la Chambre des représentants. La défaite de l'automne 1938 sonne le glas des attaques contre les plus hauts revenus et de l'usage de l'impôt pour réformer le capitalisme aux États-Unis.

À plus d'un titre, cette défaite électorale met un terme à l'influence croissante des juristes, très vite supplantés par les économistes. Leur idée est différente: pour être efficace d'un point de vue budgétaire, un système fiscal doit reposer sur une imposition progressive à l'assiette la plus large possible. Pendant la Seconde Guerre mondiale, ce point de vue l'emporte. Après l'attaque japonaise sur Pearl Harbor le 7 décembre 1941, l'administration Roosevelt n'a pas d'autre choix que de trouver de nouvelles sources de financement. L'impôt sur le revenu est donc levé en masse, et les classes moyennes sont mises fortement à contribution pour financer l'effort de guerre. Si les taux marginaux d'imposition demeurent forts pour les tranches les plus élevées, les citoyens les plus riches ne sont plus les seuls à acquitter l'impôt. La progressivité a perdu sa fonction

morale pour devenir un simple instrument de politique budgétaire. Cette transformation permet une réconciliation des hommes d'affaires avec les principes néokeynésiens qui triomphent après-guerre dans le pays et dans le reste du monde. Selon Carl Shoup, un professeur d'économie à Columbia et sans doute le meilleur spécialiste de la fiscalité à l'époque, les lois fiscales, notamment celle de 1945, donnent aux entreprises « tout ce qu'elles voulaient, voire même plus qu'elles auraient pu espérer avec une loi de réduction fiscale² ». Shoup reconnaît néanmoins que les taux marginaux demeurent très forts. Au début des années 1950, les revenus les plus élevés seront imposés à hauteur de 91 % – et la mesure suscitera moins d'indignation que les fameux 75 % du président François Hollande.

LES CLASSES MOYENNES ET LA LEÇON DE L'ÈRE ROOSEVELT

75

La politique fiscale conduite par Franklin D. Roosevelt est particulièrement intéressante pour la gauche au pouvoir. Face aux critiques de ses adversaires et aux difficultés économiques du pays, le président des États-Unis renonça à partir de 1938 à aller chercher l'argent là où il se trouvait. C'est à ce moment-là qu'il réfléchit à l'instauration d'un impôt progressif sur le revenu, qui fut finalement mis en œuvre au cours de la Seconde Guerre mondiale. En obtenant de considérables avantages en matière d'imposition des profits et des revenus du capital, les chefs d'entreprise acceptèrent le principe d'un impôt progressif, prélevé à la source par leurs bons soins. Une telle mesure n'était-elle pas préférable à une réforme fiscale de l'impôt sur les sociétés et les bénéfices ?

Si le dispositif progressif mis en place permit une égalisation des conditions dans un contexte de forte croissance économique, les premiers signes d'essoufflement à la fin des années 1960 démontrèrent les effets pervers du système fiscal, permettant aux plus riches de s'exonérer plus facilement de leurs obligations³. En 1969, le ministre des Finances annonça publiquement l'augmentation du nombre de millionnaires qui ne paient aucun impôt sur le revenu en utilisant à bon escient les multiples niches fiscales. Cette construction intellectuelle et politique a été patiemment démantelée à partir des années 1970. Avec une fine connaissance des soubassements idéologiques de l'impôt progressif, Margaret Thatcher

2. Cité dans Romain Huret, *American Tax Resisters*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2014, p. 184.

3. Thomas Piketty, *Le Capital au XXI^e siècle*, Paris, Seuil, 2013.

répondit avec un siècle d'écart à Richard T. Ely : « La société n'existe pas. » Il ne reste donc que les individus et leur richesse. Sans surprise, elle assimila les taux élevés d'imposition à une « confiscation » puisque les dépenses de la population concernée ne sont pas « marginales » mais investies dans l'économie et bénéficient ainsi à tous. Enfin, elle jeta aux orties l'idée d'un sacrifice en rappelant à satiété l'inutilité des dépenses sociales. Ses propositions furent relayées aux États-Unis. Et c'est sur un coin de table dans un restaurant italien que l'économiste Arthur Laffer formula en 1974 le slogan « Trop d'impôt tue l'impôt », adopté depuis comme le onzième commandement par nos dirigeants alors que peu nombreux sont les économistes à y voir autre chose qu'une idée de comptoir. La mondialisation des marchés financiers et les paradis fiscaux ont transformé l'idée d'une publicité « citoyenne » de l'impôt en vaste blague démocratique, comme le démontrent les nombreux scandales autour de l'évasion fiscale jusque dans les rangs socialistes en France.

Aux États-Unis, la création de l'impôt progressif finit par enfanter un monstre démocratique dans les années 1980 et 1990 : les classes moyennes finirent par payer proportionnellement plus d'impôts que les milliardaires. Après avoir lui-même dénoncé les taux « confiscatoires » dans les années 1970, le milliardaire américain Warren Buffett reconnaît aujourd'hui que le taux réel d'imposition de sa secrétaire est plus élevé que le sien. Si François Hollande a repris des accents rooseveltiens en dénonçant le mur de l'argent et les amis du Fouquet's pendant sa campagne, il semble avoir parfaitement compris la véritable leçon du Président américain. Au-delà des attaques sur l'immoralité du capitalisme et l'évasion fiscale, un système fiscal efficace repose principalement sur le consentement des classes moyennes. C'est la leçon, pas forcément très séduisante, que nous enseigne l'examen attentif des efforts du président Roosevelt pour taxer les plus riches.

R É S U M É

La politique fiscale du président Franklin D. Roosevelt de 1932 à 1945 a pour objectif de créer un système d'imposition très fortement progressif, ciblant particulièrement les très hauts revenus. Mais l'opposition des milieux d'affaires et la rechute économique de 1937 conduisent le Président à y renoncer. Ainsi, au cours de la Seconde Guerre mondiale, la progressivité vise davantage les classes moyennes, même si les taux d'imposition des plus riches demeurent historiquement très élevés.

LA RÉGULATION BANCAIRE
ET FINANCIÈRE
FACE AUX CRISES :
ROOSEVELT ET AUJOURD'HUI

77

Franklin D. Roosevelt est investi président des États-Unis le 4 mars 1933. Il prend les rênes du pouvoir au cœur d'une crise économique sans précédent, qui avait déjà mis le quart des travailleurs américains au chômage, et alors que la crise financière enclenchée en octobre 1929, que l'administration Hoover a plus contournée que réglée, menace de faire s'effondrer l'ensemble du système bancaire américain. Dans ce contexte, le nouveau Président parvient à sauver des centaines de banques américaines de la faillite... en l'espace d'une semaine. Pourtant, en 1936, le Président était l'homme le plus détesté par les banquiers américains. Roosevelt aimait, en 1936, en plaisanter en racontant une anecdote : un homme élégant, portant un haut-de-forme, est sauvé de la noyade par un garde-côte et le remercie confusément. Mais, trois ans plus tard, l'homme revient voir son sauveur pour lui demander ce qu'il a fait de son chapeau...

Il est vrai que la politique, au cours de ces trois années-là, s'est, pour la première fois, opposée à la finance. Entre 1933 et 1936, si les banquiers ont oublié leur sauveur, c'est qu'ils se sont vu imposer les premières mesures de régulation financière et bancaire de l'histoire américaine.

1929-2009... quatre-vingts ans plus tard, l'histoire semble balbutier. Après un sauvetage en urgence de la planète financière, par les contribuables, et au prix d'un endettement public géant, il n'aura même pas fallu six ans après la crise financière la plus destructrice depuis 1929 pour que toutes les forces de la finance n'entrent dans un combat acharné

contre les régulations mises en œuvre de part et d'autre de l'Atlantique. Même crise de la cupidité, même calendrier d'ingratitude. La régulation bancaire et financière reste, à quatre-vingts ans d'intervalle, confrontée aux mêmes enjeux.

Au moment où la réforme américaine s'enlise dans la complexité, où les Britanniques annoncent une réforme ambitieuse pour 2019 qui porte le risque de ne jamais être mise en œuvre, le gouvernement français a fait le choix d'avancer le premier dans une réforme progressive, cohérente, inscrite dans le projet européen dessiné par le rapport Liikanen.

DES CRISES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES QUI SE RESSEMBLENT

78 La crise financière de l'automne 2008 est la plus importante crise économique depuis la grande déflation de 1929. Il n'existait pratiquement aucune analyse des mécanismes financiers dans les années 1920. Les principales théories et modélisations économiques portaient sur le fonctionnement des marchés « réels ». C'est bien la crise de 1929 qui a donné naissance à une littérature académique dense sur les mécanismes financiers, leurs interactions avec les marchés réels, et les moyens de les réguler... littérature qui eut par ailleurs l'opportunité de se nourrir de multiples autres exemples de crises financières depuis huit décennies.

Dans *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Carmen Reinhart et Kenneth Rogoff¹, mettent ainsi en perspective les crises bancaires depuis un millénaire. Ils montrent que « les périodes de forte mobilité internationale des capitaux ont de manière répétée produit des crises bancaires internationales » et que, de façon tout aussi récurrente, ces crises bancaires ont presque toujours conduit à une explosion des dettes publiques dans les années qui ont suivi. Toutefois, la crise de 2008 est la seule crise qui soit comparable à la Grande Dépression des années 1930 par son impact sur l'emploi, la production, les marchés et les finances publiques des pays développés. Initialement crise de marché, elle s'étend aux banques puis à l'ensemble de l'économie réelle. En trois ans, elle a provoqué le chômage de 13 millions de personnes dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), détruit quelque mille milliards de dollars de richesses et provoqué une hausse en moyenne de 80 % des déficits publics. Comme

1. Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2009; trad. fr. *Cette fois, c'est différent*, Paris, Pearson, 2010.

la crise des années 1930, elle conduit à une remise en cause profonde des mécanismes de régulation. Et comme la crise des années 1930, elle n'a toujours pas été véritablement résolue six ans après son déclenchement.

Le parallèle peut tout autant être tracé entre les racines de la crise financière : comme la crise de 1929, la crise actuelle a son origine dans les dérives qui ont marqué les décennies de libéralisation financière qui les ont précédées : dérives de la finance et explosion des inégalités de revenus ont alimenté une croissance dopée par l'endettement et la prolifération des innovations financières qui a conduit dans les deux cas l'économie mondiale au bord du gouffre.

L'INVENTION DE LA RÉGULATION EN 1929

Après la crise de 1929, Roosevelt fit adopter de nombreuses lois, notamment dans le domaine de la régulation financière et pour le développement de la protection sociale, dont la généralisation aux pays développés après la Seconde Guerre mondiale a structuré l'économie mondiale des Trente Glorieuses. Il a, pour la première fois de l'histoire, utilisé ses pouvoirs politiques pour mener une politique macroéconomique². De nombreux aspects révolutionnaires de cette politique globale peuvent être commentés, comme le fait mon professeur Pierre-Alain Muet dans cette même revue³. Mon propos insistera sur une de ces innovations de politique économique « rooseveltienne » : l'invention de la régulation financière.

79

2. Roosevelt n'a pas été élu sur une promesse de relance de la dépense publique et sa première politique macroéconomique est une politique d'austérité. Ce n'est que deux ans après son élection que le programme de relance, basé sur l'investissement public, va être engagé. Mais, en 1933, Roosevelt s'en tient à ses promesses de campagne électorale : sa priorité absolue est l'équilibre du budget fédéral. L'*Economic Bill*, adoptée en urgence fin mars 1933, va diminuer de 31 % les dépenses de l'État fédéral. Pire : les trois quarts des économies sont faites sur les pensions des vétérans de la guerre de Sécession... tandis que les employés du gouvernement doivent accepter une baisse de 15 % de leur salaire. Il faudra du temps pour qu'il accepte d'abandonner le dogme de l'équilibre budgétaire à tout prix. Lorsque John Maynard Keynes vient s'entretenir avec lui à la Maison Blanche en 1936, Roosevelt confesse à des proches qu'il n'a rien compris de ce que lui a conseillé le grand professeur. Tandis que ce dernier aurait classé le Président américain parmi les illettrés économiques. Roosevelt aurait préféré poursuivre son cap préconisant un budget conservateur... mais il finira par suivre les conseils keynésiens.

3. Cf. aussi Pierre-Alain Muet, « Crise et inégalités : retenons toutes les leçons du *New Deal* », *Le Monde*, 10 mars 2009.

Réguler le secteur privé quand il mène une mission d'intérêt général

Les premiers actes de cette invention géniale seront posés par le *Securities Act* et par le *Glass-Steagall Act* dans les semaines qui suivent l'investiture de Roosevelt en mars 1933. La première loi est portée par l'administration du Président. La seconde est une démarche parlementaire.

80 Le *Glass-Steagall Act*, notamment, a frappé les esprits et a été beaucoup commenté à partir de 2008 car c'est dans cette loi que figurait le choix de séparer les banques d'affaires des banques de dépôt, choix qui fut abandonné à la fin des années 2000. Nous y reviendrons. Mais l'impact économique et historique de ces deux lois est beaucoup plus vaste que cette seule mesure ; ensemble, elles marquent un tournant dans la logique économique et politique américaine : l'introduction d'une régulation stricte du secteur privé financier. Ce tournant est justifié par une conviction forte et simple : les banques, notamment celles qui détiennent des dépôts, exercent une mission d'intérêt général. Elles ne doivent pas faire courir de risques au reste du système économique en spéculant. Elles doivent donc être soumises à une régulation stricte et, en contrepartie, l'État doit garantir qu'elles ne tomberont pas en faillite.

*Cent jours pour prendre le pouvoir,
mais seulement trente pour sauver le système bancaire américain*

Le *Securities Act* est signé en juin 1933. Mais ce n'est pas un président enthousiaste qui tient la plume. Il préfère, de loin, ce jour-là, la signature du *National Industrial Recovery Act*. Car le Roosevelt de 1933 serait certainement qualifié de libéral au regard des critères actuels. Il croit férocement aux marchés libres. Il n'a jamais annoncé dans sa campagne qu'il a l'intention de réguler les marchés... ou Wall Street. D'ailleurs, dans les jours qui précèdent sa prise de pouvoir, la question de la nationalisation des banques américaines est clairement posée par beaucoup : c'est lui qui va refuser la nationalisation.

L'acte fondateur de régulation de Roosevelt se situe dans le sauvetage de la confiance dans le système bancaire américain avec l'*Emergency Banking Act* du 7 mars. La loi donne des pouvoirs exceptionnels au Président sur le système bancaire, entérine la fermeture des banques décidée quelques jours plus tôt, valide leur réouverture le vendredi qui suit et surtout autorise l'intervention massive de la Réserve fédérale dans les bilans bancaires en quasi-faillite. La loi est, il est vrai, appuyée par une action politique forte de Roosevelt : il menace de publier les noms de tous ceux qui ont retiré leur or dans les jours qui suivent... ce qui conduit beaucoup à ramener leurs économies. Un sauvetage en urgence,

une réussite totale... ce qui a justement manqué en septembre 2008 aux États-Unis après la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers, puis de nouveau en 2011 en Europe face à l'effondrement du système bancaire de Chypre.

Gouverner, c'est agir vite quand l'urgence est là. Gouverner, c'est également réformer en profondeur pour ne plus avoir à faire face aux situations d'urgence : les deux lois de régulation financière adoptées en juin 1933 constituent bien des réformes historiques.

L'invention de la transparence financière : le Securities Act de 1933

Le *Securities Act* invente la notion même de régulation financière. Elle pose l'embryon de l'histoire de la transparence financière.

La loi prévoit que les entreprises vendant des titres au grand public ont l'obligation de rendre publique leur situation financière et de se faire enregistrer auprès du gouvernement fédéral (en l'occurrence, la Federal Trade Commission). Les investisseurs doivent avoir à leur disposition les informations financières et toute autre information significative concernant les produits financiers (actions, obligations) faisant appel public à l'épargne. Il s'agit d'interdire la dissimulation, la déformation et autres fraudes dans la vente de produits financiers.

81

Dans la présentation de la proposition de loi devant le Congrès, Roosevelt écrit : « La responsabilité de dire la vérité repose sur le vendeur. » C'est la première fois aux États-Unis que le gouvernement se mêle de transactions privées en voulant protéger un consommateur...

L'invention de la régulation structurelle : le Glass-Steagall Act de 1933

Le *Glass-Steagall Act*, du nom de Henry Steagall, président de la commission banque et monnaie de la Chambre des représentants, et de celui de Carter Glass, démocrate du Sénat, a été négocié point par point entre l'administration Roosevelt et le Congrès. Le bras de fer a notamment porté sur une éventuelle assurance des dépôts que Roosevelt ne souhaitait en aucun cas accorder... il dut céder et la loi créa la Federal Deposit Insurance Corporation sous la pression du Sénat. La loi est surtout connue pour la séparation entre les activités de banques de détail et de banques d'investissement qu'elle imposait.

Le premier gendarme financier :

la Securities and Exchange Commission de 1934

L'invention de la régulation financière par Roosevelt ne s'arrête pas là : si les principes sont posés, les aspects opérationnels restent à construire.

C'est l'objet, un an plus tard, du *Securities and Exchange Act*, qui crée dans son article 4 le premier gendarme financier de l'histoire, la Securities Exchange Commission (SEC) qui disposera de toute autorité sur l'industrie financière en matière de régulation et de supervision... La loi donne notamment à la SEC le droit d'exiger des rapports d'information périodiques de la part des sociétés faisant appel public à l'épargne, ainsi que des pouvoirs disciplinaires sur les entités et les personnes associées.

Un gendarme financier très politique, puisque c'est au père du futur président Kennedy que fut confiée la présidence. La SEC fut principalement créée dans le but de faire appliquer les nouvelles lois financières, de promouvoir la stabilité des marchés et surtout de protéger les investisseurs des abus de certaines sociétés relatifs aux achats et ventes d'actions ainsi qu'aux informations rendues publiques. La loi invente par là même la notion de « délit d'initié » comme « l'utilisation d'une information privilégiée » (« *trading on nonpublic information* »).

Les trois autres lois de régulation de Roosevelt

Trois autres lois de régulation seront adoptées sous l'administration Roosevelt: le *Trust Indenture Act* (1939), l'*Investment Company Act* (1940) et l'*Investment Advisers Act* (1940) qui vont peu à peu régler l'organisation de certaines sociétés, telles que les fonds communs de placement, ainsi que la profession des conseillers en investissement.

DES RÉGULATIONS TOUJOURS PLUS NOMBREUSES, DES MARCHÉS FINANCIERS TOUJOURS PLUS SAUVAGES

L'architecture de régulation de la finance rooseveltienne, ou du moins ses mécanismes de régulation prudentielle, sera bien sûr « copiée » un peu partout dans l'OCDE pendant les Trente Glorieuses, puis pendant la grande période d'ouverture des marchés financiers des années 1980 et 1990. Sans empêcher les crises. Au fur et à mesure des crises bancaires et financières qui vont ponctuer cette période de croissance mondiale, ces toutes premières lois de régulation seront enrichies, complétées... complexifiées.

Deux évolutions sont décisives. Tout d'abord, l'élaboration de ratios prudentiels internationaux, qui visent à contraindre le bilan des intervenants financiers. Les critères dits de Bâle I, puis de Bâle II, vont bien au-delà de la simple régulation prudentielle: la gestion actif-passif des banques est mise sous contrainte. La seconde régulation inventée aux États-Unis est le mécanisme de résolution: une banque n'est pas mise

en faillite comme n'importe quelle entreprise. Sa résolution doit être faite suivant des processus particuliers pour protéger l'économie réelle et éviter la propagation.

Cela ne suffira pas. D'un côté, la transparence financière est mise à rude épreuve par les *golden traders* de Wall Street de la décennie 1980, lorsque les délits d'initiés reviennent à la mode. Quant au système de régulation renforcé, il n'interdit pas les crises financières à répétition. On pourrait croire que le bouclier global permet au moins de ne pas revivre la catastrophe des années 1930... Jusqu'à ce que la faillite d'une seule banque, Lehman Brothers, en septembre 2008 ramène tout le système à la case départ.

Ce jour-là, ce sont des mécanismes de régulation prudentielle patiemment élaborés pendant quatre-vingts ans qui échouent. Non seulement parce que les marchés financiers ont su les contourner. Mais également parce que les décisions prises par les régulateurs eux-mêmes, oubliant les principes mêmes des régulations inventées par Roosevelt, ont affaibli leurs propres pouvoirs.

83

COMMENT EXPLIQUER L'ÉCHEC DE LA RÉGULATION EN 2008 ?

La crise financière de l'automne 2008 témoigne de l'échec d'une régulation du secteur bancaire fondée sur la seule réglementation prudentielle. Celle-ci est en effet inadaptée à des crises généralisées de l'ensemble du système bancaire et financier, auxquelles seule l'intervention des pouvoirs publics peut apporter une réponse.

Les activités d'une banque peuvent se décomposer schématiquement en deux groupes :

- l'activité de transformation (l'intermédiation traditionnelle sur le crédit), qui se ferait sans recours aux marchés financiers (dépôts transformés en crédits au logement et à l'entreprise en simplifiant), ou au travers d'achats d'obligations d'État ou d'entreprise – cette activité est celle qui traditionnellement permet l'effet de levier (création d'argent par création de crédit) ;

- l'activité d'intermédiation qui passe par une activité sur les marchés financiers structurés et qui normalement ne produit pas d'effet de levier... sauf si l'information sur les produits financiers est suffisamment hachée et noyée pour être perdue au fur et à mesure des intermédiations.

C'est bien par cette activité d'intermédiation que se construit le schéma des crédits *subprimes* ultra-risqués, qui sont retrouvés en titres AAA dans

les bilans de toutes les banques du monde. D'ailleurs, ceux qui, dans les banques d'affaires, gagnaient le plus avant 2008 n'étaient pas les traders : c'était les vendeurs qui parvenaient à « fourguer » à des institutions des titres au mauvais prix, c'est-à-dire comportant une évaluation incorrecte de leur risque.

84 Lorsque Roosevelt invente la régulation bancaire, l'activité du secteur financier est essentiellement une activité de transformation. L'explosion de la bulle des années 1920 est l'explosion d'une bulle « réelle » : trop de crédit dans une économie qui n'avait pas une croissance de productivité suffisante. Certes, la crise naît d'un effondrement de Wall Street qui entraîne une contraction violente des bilans bancaires, bloquant le crédit et donc l'économie. Mais ce n'est sans doute pas l'effet de levier créé sous couvert d'intermédiation sur les marchés financiers qui est à l'origine de la crise de 1929. C'est en revanche le cœur de la crise de 2008.

La réglementation prudentielle estimait nécessaire de réguler essentiellement le premier groupe d'activités, celles de transformation, par le pilotage des ratios bilanciers de la banque. Elle ne portait que sur le bilan des banques et pas sur les effets de levier issus du « hors-bilan ». C'était ignorer les risques d'effet de levier beaucoup plus puissants « hors bilan » qui transitent par la seconde activité, celle d'intermédiation sur les marchés, au cœur du mécanisme de diffusion de la crise de 2008.

Par exemple, une grande partie des produits financiers était détenue par des organismes de placement, ou *special investment vehicles* (siv), caractérisés par une double spécificité : ces « conduits » se finançaient par de la dette de court terme, garantie par des lignes de liquidité bancaires, et ces structures n'étaient pas consolidées dans le bilan des banques et des autres établissements financiers. Au moment où la crise éclate, il est donc impossible de déterminer avec précision leur exposition au risque.

De ce point de vue, la réglementation prudentielle mise en œuvre dans les années 1930 ne répondait pas plus à la crise de 2008 que toutes celles développées dans les années 1990 et 2000.

Risque systémique et aléa moral : les nouveaux dangers

Deux autres phénomènes sont venus se greffer à la dérive de l'activité d'intermédiation. La crise bancaire de 2008 a mis en évidence que la régulation du système bancaire ne doit plus être seulement prudentielle mais qu'elle doit également être structurelle. Elle révèle en effet deux dangers majeurs pour la stabilité financière, jusque-là ignorés par la régulation prudentielle : le risque systémique d'une part, et l'aléa moral provoqué par la garantie implicite de l'État d'autre part.

Le risque systémique est généré par la taille et l'interdépendance extrême des établissements financiers. Cette instabilité financière particulière ne pouvait pas être traitée dans les années 1930 puisque aucun établissement n'avait atteint une taille telle qu'il aurait pu, à lui seul, entraîner une crise de confiance générale. C'est pourtant bien ce qui se passe dans la foulée de la faillite du géant Lehman Brothers.

Quant à l'aléa moral, il n'était pas connu dans les années 1930 où aucune garantie de l'État n'avait jamais été envisagée en cas de problème bancaire. Les déposants perdaient leur argent, sans espoir de le récupérer. Et les *bank run* ne faisaient pas, à l'époque, l'objet d'une crainte particulière. Ce n'est plus le cas aujourd'hui : il est implicite que, si trop de déposants devaient perdre leur argent en cas de crise, l'État compenserait partiellement les pertes. Et, à vrai dire, qu'il ne laisserait sans doute pas les difficultés empirer jusqu'à la fermeture d'une banque de dépôt. Cette garantie de l'État non seulement tend à engager les contribuables dans le sauvetage d'activités qui peuvent ne pas être directement liées au financement de l'économie, des activités de spéculation, mais elle a également pour effet d'accroître la prise de risques au sein du secteur bancaire et donc la probabilité de faillites. L'aléa moral incite le système financier à prendre trop de risques, puis prend en otage l'argent public pour sauver des activités de spéculation...

85

L'AFFAIBLISSEMENT DE LA RÉGULATION : UN CHOIX POLITIQUE DANS LES ANNÉES 2000

L'échec de la régulation de 2008 ne s'explique toutefois pas seulement par une insuffisance de la régulation prudentielle faute de connaissance des mécanismes. L'insuffisance de la régulation a également été voulue : tout au long des années 2000, un choix politique américain assumé a conduit à limiter férocement la puissance des régulations mises en œuvre à partir de Roosevelt.

La Réserve fédérale a été poussée par un consensus collectif à baisser ses taux, à rendre le crédit facile. Car qui dit crédit facile dit consommateur euphorique et boom de l'accession à l'immobilier. Les deux se nourrissent réciproquement par le biais du tuyau hypothécaire (on peut s'endetter en s'appuyant sur une dette existante). Bref, qui dit crédit facile dit électeur américain heureux. Certes, Alan Greenspan, président de la Réserve fédérale de 1987 à 2006, concédait un petit « mystère » macroéconomique (le *conundrum*) : autrement dit, tout le monde voyait bien que les taux étaient trop bas et que des bulles s'étaient nécessairement

formées. Mais personne n'avait sérieusement l'intention de s'opposer à l'âge d'or du consommateur américain. La politique monétaire a ainsi été bien trop laxiste au cours des années 2000. Un seul chiffre pour s'en convaincre : la croissance de la masse monétaire est de l'ordre de 30 % entre 2005 et 2008... soit dix fois plus que la croissance de l'économie.

Pire, il fallait donner toujours plus à la machine, ce qui fut fait par deux évolutions majeures des années 2000 en vue de diminuer le pouvoir de régulation financière de part et d'autre de l'Atlantique :

86 - Le développement de la pratique de la titrisation qui a engendré une extrême interdépendance des bilans financiers entre eux et notamment permis le développement et la diffusion de produits financiers liés au marché immobilier américain. Cette technique financière non seulement n'a pas été régulée dans les années 2000 mais a même été encouragée par les régulateurs bancaires américains et européens.

- La complexification des produits financiers conduit à la commercialisation de produits dont le risque est mal appréhendé par les investisseurs. De l'aveu même d'un très grand dirigeant de banque française, en septembre 2008 personne ne sait vraiment comment fonctionnent les *credit default swaps* (CDS) qui étaient pour la plupart des options d'options d'options. L'appréciation du risque de ces produits est quasi impossible en raison notamment de l'agrégation, au sein d'un même produit, d'actifs de qualité très différente. Là encore, cette technique financière avait été encouragée par les régulateurs bancaires américains et européens, notamment pour les dettes souveraines.

Ce ne sont que quelques exemples, car l'ogre a toujours faim. Au milieu de ce mouvement général de dérégulation, la déréglementation du marché des prêts hypothécaires *subprimes* et le triplement du ratio d'effet de levier des banques au milieu des années 2000 avaient été considérés à l'époque comme des décisions anodines. Rétrospectivement, on peut y voir d'énormes erreurs de régulation.

Réinventer la régulation financière :

les chantiers ouverts depuis 2008

Face à l'échec de la régulation passée, de nombreuses initiatives ont été lancées partout dans le monde pour réinventer la régulation de la finance.

La plupart du temps, les objectifs de réforme visent à concilier la double finalité d'utilité de la finance à l'économie et de protection contre les dérives de cette même finance. Ils peuvent être résumés ainsi :

- éviter de se retrouver dans la situation de 2008, c'est-à-dire dans une situation où le paysage n'est composé que de banques systémiques ;

- éviter que de l'argent public ne soit mobilisé pour sauver des activités qui n'ont rien à voir avec le financement de l'économie réelle;
- préserver l'argent des épargnants;
- financer l'économie réelle.

Avec ces objectifs, depuis 2008, la reconstruction de la régulation financière porte sur deux grands axes: la contrainte des bilans par les nouveaux ratios de Bâle III et la régulation structurelle, arrière-petite-fille du *Glass-Steagall Act*, qui n'a pas encore abouti au niveau international.

Des critères de Bâle III que les États-Unis refusent d'appliquer

La régulation structurelle la plus lourde est née en dehors des gouvernements, au sein du Comité de Bâle: elle vise à contraindre structurellement la gestion actif-passif des banques pour les empêcher d'accepter dans leurs actifs des titres mal évalués, trop risqués ou pas assez liquides.

87

Tirant les conséquences des crises de liquidité constatées au moment de la crise financière, les règles de Bâle III prévoient des ratios de liquidité destinés à renforcer la capacité des banques à faire face à leurs engagements de court terme en cas de restriction du financement externe:

- le *liquidity coverage ratio* (LCR) est un ratio à un mois, dont l'objectif est de garantir que la banque détient suffisamment d'actifs liquides pour faire face à ses besoins de liquidité en cas de crise pendant un mois;

- le *net stable funding ratio* (NSFR) doit permettre de s'assurer que les actifs à plus d'un an sont couverts par des ressources à plus d'un an.

Ces deux règles prudentielles ont été fortement critiquées, notamment par les banques françaises, car cela signifie nécessairement de faire un peu moins de profit facile. Mais le problème principal auquel se heurte Bâle III n'est pas européen: le système financier américain n'a aucunement l'intention d'appliquer ces règles telles que voulues par le Comité. Rien de plus simple que de les contourner; il suffit de se référer à une autre comptabilité que celle qui a permis d'établir les ratios. Ce qu'ont l'intention de faire les institutions financières et de régulation américaines.

La redécouverte de la réforme structurelle rooseveltienne

Roosevelt l'avait inventée dans les années 1930 mais elle avait été abandonnée depuis lors: la question de la séparation des activités de marché et de détail des banques est revenue dans le débat sur la nouvelle régulation financière... adaptée à la réalité d'aujourd'hui. Les propositions Volker pour les États-Unis, Vickers pour le Royaume-Uni, Liikanen pour l'Union européenne s'inspirent toutes de cette philosophie

dans un monde financier qui a profondément changé. Au-delà des différences techniques de chacune de ces réformes, ce qui importe est la dynamique qu'elles sont susceptibles d'engendrer. Car l'enjeu fondamental est de changer profondément le système financier dans les dix ou vingt prochaines années.

Aux États-Unis, la « règle de Volcker » inapplicable

Du nom de l'ancien directeur de la Réserve fédérale américaine Paul Volcker (1979-1987), cette règle est une disposition du *Dodd-Frank Act* du 21 juillet 2010. Elle s'articule autour de quatre principes généraux :

- L'interdiction de la négociation pour compte propre.
 - L'interdiction du sponsoring et de l'investissement dans les *hedge funds* et les fonds de *private equity*.
- 88 - Les exigences spécifiques à certaines sociétés financières non bancaires : l'autorité de supervision peut adopter des règles imposant des exigences additionnelles de capital ainsi que des limitations supplémentaires à destination des sociétés financières non bancaires dès lors que ces dernières sont engagées dans des activités de négociation pour compte propre ou lorsqu'elles investissent dans des *hedge funds* ou dans des fonds de *private equity*.

- La limite de la concentration du secteur bancaire.

Cette règle, qui tente de distinguer entre plusieurs types d'action d'investissement par une même personne, a entraîné des milliers de pages d'interprétation sans grand résultat concret. Des banques comme Goldman Sachs considèrent qu'elle n'a entraîné aucune modification de leur activité. Elle est jugée pratiquement inapplicable en l'état... ou du moins très facilement contournable.

Au Royaume-Uni : le rapport Vickers, ou comment sanctuariser la City

De son côté, le gouvernement britannique a constitué un groupe d'experts chargé de proposer une réforme du système bancaire. Présidé par l'économiste John Vickers, le groupe a rendu ses travaux en septembre 2011.

Il considère possible et nécessaire d'opérer une distinction entre les banques de dépôt et les banques d'investissement ; il propose de filialiser les activités de banque de dépôt sur le territoire britannique au sein d'un groupe bancaire. Dans ces conditions, ce dernier aurait la possibilité de transférer du capital entre les banques de dépôt et les autres activités bancaires.

Une limite importante du rapport Vickers est qu'il n'ajoute aucune contrainte supplémentaire aux banques d'affaires de la City, qui ont été

parmi les principales intermédiaires de la vente des produits toxiques au reste du système financier européen.

Le rapport Liikanen et le débat européen avorté

« Le rapport Vickers cantonne les agneaux tandis que le rapport Liikanen cantonne les lions. » C'est Erkki Liikanen lui-même qui commente en ces mots son rapport remis le 2 octobre 2012. Fruit de la réflexion du groupe d'experts mandatés par la Commission européenne pour réfléchir à la réforme structurelle du secteur bancaire de l'Union européenne, ce rapport s'articule autour de trois grands axes :

- La filialisation de la négociation pour compte propre et de toutes les positions sur actifs ou dérivés résultant d'activités de tenue de marché.
- La mise en place de mécanismes de résolution dans tous les pays européens : les autorités nationales doivent pouvoir imposer à une banque de modifier sa structure juridique ou opérationnelle.
- Le renforcement des fonds propres, au-delà des ratios de Bâle III, notamment pour limiter le crédit immobilier.

89

À ce jour, seule la France a partiellement suivi les recommandations du rapport Liikanen. La loi française de séparation et régulation bancaires de juin 2013 réalise bien ses objectifs, notamment en écartant l'aléa moral et le risque systémique⁴. Elle prévoit en outre la possibilité de séparer la banque de dépôt et la banque d'investissement par décret de la main du ministre de l'Économie.

Toutefois, aucun accord européen n'a été trouvé suite au rapport Liikanen. La seule proposition existante, faite par le commissaire Michel Barnier, plaide pour une régulation « à la carte », n'incluant pas les banques de la City, alors que le mécanisme de résolution bancaire commun (prévu dans l'Union bancaire) ne sera en place que dans huit ans...

QUI SERA À LA HAUTEUR
DE L'HÉRITAGE POLITIQUE DE ROOSEVELT ?

Depuis les années 1930, la régulation financière se heurte à l'arbitrage permanent entre utilité de la finance à l'économie et protection contre les risques excessifs que la finance et les banques pourraient prendre et qui se retourneraient justement contre l'économie... et aux banques

4. Cf. Assemblée nationale, *Rapport sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire par Karine Berger*, n° 566, décembre 2012.

elles-mêmes. Au nom de l'utilité économique, tous les excès de la finance peuvent être justifiés à court terme. C'est au nom de l'utilité économique que la bulle immobilière s'est formée aux États-Unis entre 2005 et 2008. C'est au nom de l'utilité économique que de puissants *hedge funds* sur les matières premières se sont constitués avant de devenir, parfois, des prédateurs contre les pays producteurs de matières premières. Et c'est au nom de l'utilité mais aussi de l'équilibre économique que des produits de couvertures complexes, les CDS, ont été inventés avant de devenir des armes de spéculation extrêmement déstabilisantes contre les dettes souveraines de nombreux pays, comme la Grèce en 2010.

90 À la grande différence de Roosevelt, les dirigeants actuels n'ont tiré que très peu de conséquences du typhon financier et économique de 2008. Les nouvelles régulations sont en panne, ou déjà en passe d'être contournées. Les mêmes arguments anti-régulation que dans les années 1920 et les années 2000 sont déjà serinés par les milieux patronaux et bancaires : au nom du crédit à l'économie et de la propriété immobilière, de plus en plus de libéraux veulent diminuer les ratios de Bâle III, relancer la titrisation et déréguler. La crise n'a pas cinq ans d'âge que déjà le gouverneur de la Banque centrale de France propose ni plus ni moins de déconsolider une partie des bilans bancaires, la partie immobilière, pour l'envoyer se faire titriser sur les marchés. Dans un silence politique assourdissant.

En 1936-1937, cinq ans après la crise de 1929, ces mêmes milieux patronaux et banquiers réclamaient aussi de l'argent facile, l'abandon de toutes ces règles contraignantes inventées à l'époque. Ces hérauts de l'argent roi avaient trouvé sur leur route un certain Franklin Delano Roosevelt, qui avait accepté au nom de l'intérêt général de devenir l'homme le plus détesté par les milieux de l'argent et de la finance. Et qui avait réussi à placer l'économie américaine sur un chemin glorieux de prospérité durable. Qui aujourd'hui est à la hauteur de son héritage politique historique ?

R É S U M É

1929-2009... l'histoire semble balbutier. Deux crises financières mondiales et historiques. En 1933, en réponse à la première crise, Roosevelt invente l'idée même de régulation financière. À quatre-vingts ans d'intervalle, la régulation bancaire et financière reste pourtant confrontée aux mêmes enjeux. Même crise de la cupidité, même calendrier d'ingratitude. Après un sauvetage en urgence de la planète financière, il n'aura même pas fallu six ans après la crise financière la plus destructrice depuis 1929 pour que toutes les forces de la finance n'entrent dans un combat acharné contre les régulations mises en œuvre de part et d'autre de l'Atlantique. Qui est aujourd'hui à la hauteur de l'héritage politique de Roosevelt ?

CRISES ET RUPTURES :
LEÇON STATISTIQUE
DU MOMENT ROOSEVELT

93

Il est dorénavant établi que les statistiques publiques ne sont pas seulement des outils d'observation de la société, mais aussi des instruments de gouvernement qui, par leurs méthodes, la façon dont ils sont élaborés et les catégories qu'ils établissent, influencent l'action politique et transforment ainsi la société qu'ils décrivent.

Ces dernières années ont été marquées du sceau de « la crise » : crise financière, crise économique, crise écologique, crise sociale, crise démocratique... Le monde occidental et son modèle supposé universel de libéralisme politique et économique seraient en crise. Prendre au sérieux cette crise suppose d'en considérer la traduction statistique. Si cette crise est réelle, son effet sur les statistiques publiques ne peut pas être seulement une chute des séries quantitatives dans les abysses des minima, car une simple décroissance – quand bien même vertigineuse – signifie que les séries statistiques passées restent capables de décrire la société. Si la crise est réelle, les séries classiques correspondant au monde ancien devraient être critiquées et radicalement remises en cause par les utilisateurs, qui demandent impérieusement à ce qu'elles soient renouvelées et adaptées aux nouvelles réalités apparues avec la crise.

Le moment Roosevelt a été celui d'une telle remise en cause des méthodes statistiques. C'est peu dire que la Grande Dépression provoquée par le krach de 1929 a constitué un profond bouleversement aux États-Unis. Ce ne fut pas seulement une crise économique, ni même une crise sociale, mais aussi une profonde crise d'identité. Les acteurs d'alors étaient nombreux à craindre de voir jusqu'au caractère démocratique de la nation remis en cause. Les fermiers, symboles d'autonomie individuelle,

étaient ruinés et contraints de quitter leur terre ; les ouvriers, auparavant fer de lance du capitalisme libéral, formaient des hordes de chômeurs ne vivant plus que de charité et commençaient à se retourner, parfois très violemment, contre leurs employeurs ; les capitalistes, exemples vivants de la liberté d'initiative individuelle, se défenestraient plutôt que d'affronter la faillite ; enfin, on voyait çà et là des villes élire des maires socialistes, des administrateurs vanter les systèmes politiques expérimentés en Italie ou en Union soviétique. Bref, le changement causé par la Grande Dépression semblait menacer la nature même de la Fédération.

94 Ces bouleversements étaient si abyssaux que les outils classiques grâce auxquels l'administration fédérale décrivait habituellement le pays pour le gouvernement se trouvèrent complètement déclassés. Un exemple très frappant de cette myopie gouvernementale porte sur le chômage : entre 1932 (date à laquelle une controverse éclata entre le président Herbert Hoover et Frances Perkins, qui deviendra la ministre du Travail de Franklin D. Roosevelt l'année suivante) et 1937, soit pendant les cinq pires années de la Grande Dépression, personne ne connaissait le taux de chômage des États-Unis, ni le nombre des chômeurs, ni même, pour la plus grande part de la période, les tendances suivies par ces indicateurs ! Personne, aucune entreprise, aucune administration, n'était parvenu à mesurer de façon fiable ce problème qui était bien entendu des plus aigus¹. Et le chômage ne faisait pas exception, loin de là, les pires fléaux sociaux du temps échappaient à la vigilance de l'administration : au début de la crise, il était impossible de savoir précisément combien de familles avaient abandonné leur ferme et migré, ou encore combien de personnes bénéficiaient du secours public, pour citer seulement les faits dont l'ignorance nous semble aujourd'hui la plus désarmante. La Grande Dépression avait bouleversé si profondément le pays que, pour l'administration, l'angoissante question de la manière dont celui-ci en ressortirait était donc redoublée de l'incapacité de produire une image cohérente et nette des transformations qu'il subissait.

Les acteurs répondirent à ces questions en multipliant les expériences leur permettant de ressaisir réflexivement leur pays, dont certaines connurent une destinée glorieuse. On pense bien sûr au Brain Trust, qui n'était rien d'autre qu'une tentative de Roosevelt pour se fier aux

1. Phénomène raconté par Frances Perkins elle-même (*Roosevelt*, Paris, Le Livre du jour, 1947), puis Margo Anderson (*The American Census*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1988) ou Jean Heffer (*La Grande Dépression. Les États-Unis en crise*, Paris, Gallimard, 1991), par exemple.

théories des universitaires pour comprendre la nouvelle situation. On pense encore au projet de la Farm Security Administration (FSA) dirigé par Roy Stryker et où travaillèrent Walker Evans, Russell Lee, Dorothea Lange, qui utilisèrent des outils très matériels pour le coup, puisqu'il s'agissait d'appareils photo, pour dresser un portrait de l'Amérique apparue avec la Grande Dépression.

Et entre les raisonnements abstraits des universitaires et les images argentiques des photographes, nous allons montrer que les *sondages*, invention de cette période, se révélèrent un des outils de réflexivité les plus spécifiques et les plus précis qui permirent à l'administration de ressaisir cette Amérique en train de naître dans la douleur, au point que par la suite ils rencontreront le succès mondial que l'on sait. Nous allons mettre en évidence trois transformations très profondes qui ont été nécessaires pour donner naissance aux sondages et qui ont donc permis aux États-Unis de se ressaisir réflexivement après la crise.

95

ÉTABLIR LA REPRÉSENTATIVITÉ STATISTIQUE

Pour que les sondages puissent jouer leur rôle d'outil réflexif pour l'administration, il a fallu d'abord en établir la théorie. Cette méthode avait été présentée pour la première fois à la communauté des statisticiens par Anders Kiær, le directeur du Bureau de statistique de Kristiana (aujourd'hui Oslo) en 1895, lors de la session de Berne de l'Institut international de statistique, le plus éminent regroupement de statisticiens d'État à l'époque. Les sondages n'ont donc pas été, à proprement parler, inventés en Amérique. Mais Kiær n'obtint que peu d'effets immédiats et sa méthode fut ensuite peu utilisée puis assez vite oubliée – au moins dans son pays². De sorte que, quand l'administration américaine s'en est emparée pendant les années 1930, elle a dû en pratique les réinventer.

Une ancienne pratique administrative des statistiques existait cependant localement, notamment au ministère de l'Agriculture, très différente de celle employée avec les sondages d'aujourd'hui mais qui reposait aussi sur un échantillon de « correspondants » remplissant des questionnaires. La réinvention des sondages par l'administration américaine consista donc aussi à réformer d'anciennes pratiques.

2. Einar Lie, dans « The Rise and Fall of the Sampling Survey in Norway (1875-1905) », *Science in Context*, vol. 15, n° 3, 2002, p. 342-386, montre comment Anders Kiær, directeur de la statistique norvégienne, a inventé – au sens propre – les sondages entre 1897 et 1900 avec son collègue Jakob Møhn, puis comment ceux-ci ont été radicalement délégitimés et oubliés dans leur pays au cours des années 1910.

Il faut préciser, à cause de leur célébrité contemporaine, que ces sondages réinventés par l'administration ne sont pas des « sondages d'opinion », comme on l'entend à tort le plus souvent aujourd'hui en France. Certes, ces derniers ont été mis au point peu avant 1936 par George Gallup et d'autres, ce qui leur permit de prévoir la réélection de Roosevelt et de jouer un rôle important pendant la période qui nous intéresse. Mais il se trouve que ce ne sont pas ces sondages-ci, apanage des entreprises privées principalement, que l'administration a utilisés³ car ils reposent sur la méthode célèbre des quotas, dont ses membres doutaient.

96 En fait, l'innovation théorique réalisée par l'administration fédérale fut de parvenir à articuler très solidement la notion de *représentativité* à la théorie mathématique des *probabilités*. La représentativité existait bien entendu déjà dans une démocratie comme l'Amérique, mais elle désignait initialement une relation de nature politique, la représentation démocratique en assemblée, et pas une relation scientifique. De son côté, la théorie des probabilités avait aussi été fondée depuis longtemps, et Arthur Bowley tout comme Ronald Fisher avaient déjà effectué le lien avec la statistique que les Américains utilisaient. Mais il ne s'agissait pendant les années 1920 que de formules mathématiques comme les tests d'indépendance ou d'erreur probable, pas de sondages représentatifs.

L'administration américaine, d'une part en collaborant avec l'université d'État de l'Iowa (où travaillait George Snedecor) et d'autre part en embauchant temporairement un contingent important d'universitaires brillants (dont des figures célèbres encore aujourd'hui en statistique comme Samuel Stouffer ou Fred Stephan), parvint à établir qu'un échantillon ne pourrait être dit « représentatif » qu'à la condition d'être constitué de *petites aires géographiques tirées aléatoirement*; ce qui deviendra la méthode canonique du « sondage aréolaire » fut la colle qui fixa définitivement la représentativité à la probabilité. L'aléa impliquait que les unités comprises dans l'échantillon fussent sélectionnées selon un processus dont la volonté ou le jugement humains étaient absolument absents – par exemple un tirage à pile ou face, ou l'utilisation de tables de nombres aléatoires. Son intérêt reposait en ce que lui seul permettait de calculer l'« intervalle de confiance » de l'échantillon, c'est-à-dire une mesure de la précision des estimations, calculée au moyen d'outils probabilistes⁴.

3. Comme le montre excellemment Loïc Blondiaux dans *La Fabrique de l'opinion*, Seuil, Paris, 1988.

4. Même si ce mode de désignation a presque disparu de la pratique démocratique actuelle

Par cette première transformation, la représentativité s'appliqua alors à un groupe de personnes non plus élues par le peuple, mais sélectionnées par le sort (lequel était cependant aux mains des experts statisticiens), et la théorie des probabilités permit dorénavant de légitimer des inférences de l'échantillon à l'univers, c'est-à-dire de la partie au tout.

REDÉFINIR LA NOTION DE POPULATION

La deuxième question à laquelle furent confrontés les acteurs dépasse cependant largement le problème théorique de l'inférence : ils durent redéfinir entièrement ce qu'ils appelaient la *population*. Concernant les sondages, ce terme désigne l'ensemble qui va être soumis à examen, qui est aussi l'ensemble dont parleront les chiffres une fois qu'ils auront été produits. Si, en théorie des sondages, la population peut être une cohorte de clous ou de vis, ici, concrètement, cette population était le plus souvent « les États-Unis » ou, pour reprendre une expression apparue à l'époque, « l'Amérique comme un tout ». Les sondeurs avaient comme principal objectif d'étudier l'ensemble du pays. Mais, pour ce faire, il ne suffisait pas de définir la population de façon abstraite ou générale, comme le font les sondages d'opinion qui se contentent de quotas. Au contraire, pour réaliser les sondages aléatoires de la façon la plus scientifique qui soit, il fallait construire ce que l'on appelle aujourd'hui une *base de sondage*, c'est-à-dire un document concret, matériel, qui énumère les individus sans omission ni répétition, de manière à pouvoir sélectionner l'échantillon.

97

Or, à cette époque, un tel document n'existait pas aux États-Unis. L'annuaire téléphonique qu'on utilise aujourd'hui concernait bien trop peu de monde pour qu'on ait même pu y penser, il n'y avait alors aucun autre registre général de la population et le recensement de 1930, seul outil qui s'en serait approché, n'était pas adapté à cet usage car les promoteurs du recensement se faisaient un honneur de dénombrer exhaustivement la population, et l'idée de ne s'intéresser qu'à une partie de celle-ci leur semblait au mieux de l'amateurisme et au pire de la franche tromperie scientifique à laquelle ils ne voulaient pas se prêter. Les sondeurs ne disposaient donc d'aucun instrument susceptible de leur servir de base de sondage.

(sauf au moment de sélectionner les jurés d'assise), il a une longue histoire, notamment depuis la Grèce antique. Cf. Mogens H. Hansen, *La Démocratie athénienne à l'époque de Démosthène*, Paris, Les Belles Lettres, 1993.

Ils se sont donc mués en détectives ou en anthropologues, cherchant partout où ils pourraient en trouver des éléments grâce auxquels constituer concrètement la base de sondage de « l'Amérique comme un tout ».

Selon qu'ils furent spécialistes du monde rural ou urbain, les statisticiens se scindèrent en deux groupes aux stratégies légèrement différentes. Les premiers cherchèrent à établir une gigantesque carte géographique du pays, à une échelle suffisamment réduite pour qu'on puisse voir (et sélectionner) des fermes et des habitations. Mais la difficulté qu'ils rencontrèrent était qu'une telle carte, exhaustive et en même temps aussi précise, n'existait pas à l'époque. Ils demandèrent donc aux États de la Fédération de leur fournir celles dont ils disposaient tout de même et comblèrent les trous au moyen de photographies aériennes – pour l'obtention desquelles ils allèrent jusqu'à louer des avions et embaucher des photographes ! Au prix d'un travail de titans, ils réunirent ainsi plus de trois mille cartes ou photographies, une par comté, à une échelle permettant d'identifier les lieux d'habitation.

De leur côté, les spécialistes des villes n'essayèrent même pas de constituer une telle base homogène. L'organisation des villes était trop peu standardisée pour pouvoir même en rêver. Ils parcoururent alors ces villes en cherchant dans chacune la base qui leur semblait à la fois la plus complète et la plus précise – ici la liste des électeurs, là celle des abonnés aux gaz, ailleurs le plan des rues, et que sais-je encore – et mirent au point des techniques de calcul statistique permettant de passer d'une base à l'autre.

C'est ainsi qu'humblement et sans ostentation les statisticiens, chacun selon son principal objet, s'attelèrent à produire une nouvelle *base* sur laquelle ils pourraient s'appuyer pour établir, à nouveaux frais, leur description de l'Amérique. Insistons donc sur la hardiesse du geste : les sondeurs passèrent outre cet avertissement, que l'on entendait déjà sans cesse pendant la Grande Dépression, selon lequel l'Amérique serait trop diversifiée pour que l'on puisse en dire quoi que ce soit de général, et ils parvinrent au contraire à produire des documents qui la décrivaient « comme un tout », c'est-à-dire qui maintenait ensemble aussi bien les champs de maïs du fin fond de l'Oklahoma que les usines de Chicago, la moiteur du bayou du Mississippi que les neiges du Dakota du Nord, les indiens Hopi du Nouveau-Mexique et les congrégationalistes de Nouvelle-Angleterre.

Notons en outre que constituer une base n'est pas suffisant pour mener un sondage. Il faut encore, par exemple, mettre en place des systèmes de déplacement assurant que les enquêteurs parviendront aux quatre

coins du continent, il faut connaître la variété des langues parlées par la population et estimer son niveau moyen de compréhension pour rédiger des questionnaires qui soient à sa mesure, il faut établir les moyens de communication qui permettront de centraliser tous les questionnaires en un seul lieu où ils pourront être dépouillés, etc. Bref, au-delà d'affronter le problème, pourtant capital, que suppose la mise en place de la base, les sondeurs durent réexplorer de fond en comble la population de l'Amérique pendant la Grande Dépression pour mettre leur technique statistique au point.

L'IMPACT DES SONDAGES SUR L'ADMINISTRATION AMÉRICAINE

Si les sondeurs établirent cette technique pour cerner l'Amérique renaissante, ils le firent surtout pour leurs commanditaires administratifs et en perspective pour le gouvernement. Une autre question posée par l'apparition des sondages est donc de savoir quelles transformations ils firent subir à l'administration pour s'y faire une place ou, symétriquement, comment l'administration se modifia pour les adopter.

99

Précisons d'abord que trois bureaux ont principalement joué un rôle important dans le développement des sondages. Le premier, chronologiquement, fut l'Office statistique du ministère de l'Agriculture, fondé en 1862 et qui s'appela, pendant une grande partie de la période qui nous intéresse, le Bureau de l'économie agricole. Aujourd'hui, la statistique agricole a perdu de son lustre et l'on ne se rend plus compte de l'importance que pouvait revêtir un tel bureau, mais jusqu'aux années 1950, voire 1960, l'agriculture constituait l'un des champs d'application les plus prestigieux et les plus avancés de la statistique – du fait bien entendu du poids économique que cette activité avait encore. Le deuxième, fondé au tout début du xx^e siècle par Carroll D. Wright, un philanthrope très actif de Nouvelle-Angleterre, fut le Bureau des statistiques du travail fédéral dont la fonction était de produire pour le ministère du Travail des données sur les conflits sociaux. Enfin doit être cité le Bureau du recensement, qui était chargé de mener et d'analyser le recensement décennal prévu par la Constitution; pendant tout le xix^e siècle, cet office était créé temporairement, tous les dix ans, seulement pour accomplir sa tâche, mais, en 1902, il fut établi de façon permanente et devint pendant les années 1930 l'une des pièces principales de l'attirail statistique gouvernemental. C'est principalement dans ces trois bureaux que les sondages furent mis au point.

Les formules mathématiques élaborées pour les sondages ont transformé les organigrammes administratifs de ces administrations, par exemple en accompagnant la naissance de « divisions de la recherche ». Mais, au-delà des questions organisationnelles, il nous semble que l'étude de ces bureaux ne révèle son intérêt que si elle prend en compte leurs programmes d'action, autrement dit si l'on peut déceler des effets politiques, au sens plus immédiat du terme, entraînés par le recours à ces outils.

En particulier, les sondages se sont très bien adaptés au grand bouleversement de la démocratie américaine observé pendant le *New Deal* : l'abandon de la politique de laissez-faire propre au libéralisme et la mise au point de l'interventionnisme caractéristique de l'État-providence. En effet, alors qu'avec le premier libéralisme les problèmes sociaux étaient
100 laissés entre les mains des victimes pour qu'elles s'en débrouillent elles-mêmes, même si ces dernières ne parvenaient pas à les résoudre, avec les sondages le gouvernement pouvait scruter la population à un rythme soutenu (de l'ordre du mois, ce qui correspond au nouveau rythme de l'économie apparue avec la crise), identifier des variables sur lesquelles agir parce qu'elles étaient corrélées à d'autres variables décrivant des états néfastes pour la société (la formation scolaire permet d'agir sur le chômage, par exemple) et donc s'efforcer de résoudre les problèmes d'en haut, si l'on ose dire. Le sondage est un type de connaissance qui convient parfaitement au type d'action propre à l'État-providence.

La place de la population dans la démocratie s'en est d'ailleurs trouvée changée elle aussi. À l'ancien gouvernement libéral était associé un « participationnisme » populaire, principalement rural, qui ressemblait à ce que nous appelons aujourd'hui l'*empowerment* de la population. Lorsque l'interventionnisme et les sondages prirent place dans les ministères, les mobilisations et les différentes expressions de la volonté de la population devinrent gênantes pour les statisticiens et les politiques parce que, cette population agissant de son propre chef et donc de façon peu prévisible, elle était plus difficile à cerner avec l'outil statistique. Les statisticiens envisageaient ainsi une population beaucoup plus passive et inerte qu'en réalité. Comme l'a véhémentement montré Charles Wright Mills, le dernier grand sociologue pragmatiste, les sondages ont donc participé à donner le jour à la démocratie de masse⁵.

5. Charles Wright Mills, *L'Imagination sociologique* (1959), Paris, La Découverte, 1997; *L'Élite du pouvoir* (1956), Paris, Maspero, 1969. Roosevelt lui-même ne s'y est pas trompé et s'est adjoint dès 1932 les services d'Emil Hurja, émigré hongrois, qui le conseilla en matière de

LA CRISE DU SYSTÈME STATISTIQUE PUBLIC

Ainsi, grâce à un travail de légitimation scientifique, d'exploration socio-anthropologique et d'articulation politique⁶, les sondages sont-ils devenus l'un des instruments les plus efficaces de l'administration pour prendre connaissance des conditions dans lesquelles vivait la population depuis le début de la crise, et ainsi mener une politique de lutte contre ces fléaux. C'est dire à quel point ils ont constitué l'un des grands instruments de réflexivité de l'Amérique pendant le *New Deal*. La sortie de la crise ne fut donc pas le moment où les séries statistiques se sont enfin retournées pour redevenir croissantes, mais celui où les nouvelles méthodes se trouvèrent suffisamment établies pour permettre un regard rafraîchi, et efficace, sur les conditions sociales de l'époque.

Depuis le début du ¹⁰¹xxi^e siècle, nous assistons comme alors à une profonde crise du système statistique public. Certains outils, pourtant anciens, se trouvent placés sous le feu des critiques. On peut donner trois exemples. D'abord, le taux de chômage qui a été l'objet d'une violente controverse en 2007. L'Insee avait pris le risque de repousser la date de la publication officielle de ce chiffre en arguant d'un problème technique, mais s'est vu immédiatement suspecté de favoriser le gouvernement alors en pleine campagne électorale. Rappelons, ensuite, le débat de 2006-2007 sur le pouvoir d'achat, causé par le décalage entre, d'une part, la perception de sa décroissance par les Français et, d'autre part, les résultats de la mesure statistique en constante croissance, qui a finalement contraint l'Insee à proposer un « pouvoir d'achat individuel » que chacun pouvait calculer en ligne pour soi-même. Enfin, il faut mentionner le débat de 2010 sur la délocalisation de l'Insee à Metz, qui fut ressentie par beaucoup de ses agents comme une sanction cachée. Dans le même temps, d'autres méthodes sont en train d'être établies, parmi lesquelles deux rencontrent un grand succès : d'une part, les méthodes d'évaluation « randomisées » des politiques publiques qui servent à comparer, au moyen d'un tirage aléatoire, une population soumise à une politique

sondages d'opinion. Il fut donc, en quelque sorte, l'un des tout premiers « Monsieur sondage ». Cf. Melvin G. Holli, *The Wizard of Washington: Emil Hurja, Franklin Roosevelt, and the Birth of Public Opinion Polling*, New York (N. Y.), Pelgrave, 2002.

6. Cette trilogie est très largement inspirée d'Alain Desrosières, *Gouverner par les nombres*, Paris, Presses de l'École des Mines, 2008. On consultera aussi avec profit le quatrième chapitre de son livre posthume, *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte, 2014, intitulé « L'impact des crises économiques sur la statistique publique ».

publique et une autre qui ne l'est pas, de façon à quantifier les résultats des politiques mises en œuvre; d'autre part, l'analyse de la variabilité des séries de revenus dès le premier centile, et non pas seulement, comme auparavant, du premier décile, ce qui permet de décrire l'évolution du revenu des nouvelles élites qui autrement n'apparaissent tout simplement pas dans les données.

Sur un plan proprement financier, qui depuis la crise de 2008 est à la source de la crise économique, on peut observer les mêmes répercussions statistiques. Ainsi, le Libor, qui est un indice du taux de référence auquel les banques se prêtent de l'argent, n'a pas résisté à la secousse malgré son assise institutionnelle. La méthode par laquelle il est calculé, reposant sur la confiance entre les banques, est aujourd'hui vigoureusement remise en cause.

102 Ainsi, comme pendant la Grande Dépression, la crise économique actuelle peut être saisie par le fait qu'elle se répercute sur la nature, et non le niveau, des statistiques et de leur usage. Certaines séries se trouvent affaiblies et tendent à disparaître, tandis que d'autres apparaissent et dessinent, par petites touches, le monde qui est train de prendre consistance.

R É S U M É

En s'appuyant sur les exemples du New Deal et de l'apparition des sondages aléatoires, cet article montre que les crises économiques ne sont pas seulement des périodes où les séries statistiques s'effondrent, mais des périodes de remise en cause radicale des séries elles-mêmes, de la façon dont on les élabore et de l'usage qu'on en fait, et de mise au point de nouvelles méthodes visant à saisir les phénomènes émergents.

DE ROOSEVELT À OBAMA :
ISOLATIONNISME
OU INTERVENTIONNISME ?

103

Tous les présidents américains, y compris ceux qui ont rompu avec l'isolationnisme, de Franklin D. Roosevelt à Barack Obama, ont sacrifié à cette tradition qui remonte à la création même des États-Unis. Woodrow Wilson, le héros des interventionnistes, dits aussi internationalistes, a commencé sa carrière dans le camp des isolationnistes. Lors de sa réélection en 1916, il avait fait campagne contre la participation à la Première Guerre mondiale qui dévastait l'Europe. Il suivait fidèlement les principes énoncés par George Washington : les intérêts des Européens ne nous touchent que de loin et nous devons éviter de nous lier par des alliances permanentes « avec quelque partie que ce soit du monde étranger ». John Quincy Adams, le sixième président, disait la même chose de manière imagée : les Américains n'ont pas à aller chercher à l'extérieur des monstres à abattre. Il faudra attendre la fin de la Seconde Guerre mondiale, et plus précisément encore 1949, pour que Washington s'engage durablement à travers l'OTAN (Organisation du traité de l'Atlantique nord) dans une « alliance permanente ». Ce qui n'a pas empêché Donald Rumsfeld, secrétaire à la Défense de George W. Bush, un nationaliste interventionniste, de préférer en 2001 aux alliés traditionnels de l'Alliance atlantique des « coalitions *ad hoc* » susceptibles de permettre aux Américains de choisir leurs soutiens selon les circonstances.

C'est dire qu'il n'y a pas de recoupement parfait entre gauche et droite – au sens américain de ces termes –, entre démocrates et républicains, progressistes et conservateurs, interventionnistes et isolationnistes, internationalistes et nationalistes, idéalistes et réalistes. Chantre de la *realpolitik*, Henry Kissinger a été parfois un interventionniste.

Pendant le premier mandat de George W. Bush, les néoconservateurs ont offert un modèle de conservateurs internationalistes, tandis que le Tea Party est à la fois conservateur et isolationniste. Des libéraux internationalistes ont soutenu l'interventionnisme de Bush Junior alors que d'autres progressistes déniaient aux États-Unis le droit moral d'intervenir à l'étranger. C'est le fondement même de l'isolationnisme : le premier devoir des Américains est de présenter un « jardin bien soigné ». L'isolationnisme est un mélange de sentiment de supériorité fondé sur le caractère exceptionnel des institutions américaines et en même temps sur la crainte de leur fragilité si elles sont exposées aux turpitudes des États étrangers et *a fortiori* à la guerre. L'engagement extérieur détourne des réformes intérieures. L'« exceptionnalisme » est aussi au fondement de l'interventionnisme. La force morale des institutions américaines fait un devoir aux États-Unis d'intervenir pour défendre à l'extérieur les valeurs sur lesquelles ils ont été créés, et cette défense correspond à leurs intérêts nationaux.

CONSTRUIRE LA NATION AVANT D'AFFRONTER LE MONDE

Franklin D. Roosevelt est par tradition un interventionniste et par formation un « wilsonien ». Son lointain cousin, Theodore Roosevelt, dont il a épousé la nièce, a été un des premiers présidents américains (républicain) à rompre avec l'isolationnisme et à s'illustrer dans des campagnes extérieures. En 1913, Franklin D. Roosevelt devient secrétaire adjoint à la marine dans l'administration du démocrate Woodrow Wilson. « À une époque marquée par l'isolationnisme, Franklin, à l'instar de Theodore, se pensait comme un leader en politique étrangère », écrit l'historien Robert Dallek¹. En 1917, il soutient Wilson, qui a changé d'avis, dans sa décision d'engager son pays dans la guerre contre l'Allemagne et les empires centraux.

S'il considère que les « quatorze points » de Wilson sont trop rigides pour laisser une marge aux négociateurs du traité de Versailles (1919), il approuve le projet d'une organisation internationale chargée de garantir la sécurité collective. Sa conviction est renforcée dans un premier temps par l'accueil enthousiaste que reçoit Wilson à son retour de France. En

1. *The Lost Peace: Leadership in a Time of Horror and Hope, 1945-1953*, New York (N. Y.), HarperCollins, 2010. (L'ensemble des citations de cet article provenant de références anglo-saxonnes a été traduit par l'auteur.)

revanche, le refus du Sénat de ratifier le traité de Versailles et d'autoriser la participation des États-Unis à la Société des nations (SDN) l'amène à réfléchir à une autre forme d'organisation internationale. En 1923, dans un article intitulé « Devons-nous faire confiance au Japon ? » – question à laquelle il répond par un « oui » –, il suggère que les États-Unis coopèrent avec la SDN mais « sans entrer dans la politique européenne ».

Le « wilsonisme » de Roosevelt est à éclipse. Face à la montée du nationalisme consécutif à la crise de 1929, il prend ses distances avec l'internationalisme. Devenu gouverneur de l'État de New York et envisageant de se présenter à la présidence en 1932, il se garde d'intervenir sur les questions de politique étrangère. Ce n'est pas par pur opportunisme. Du rejet de la SDN, il a tiré la conclusion que la première condition d'une action extérieure efficace est l'existence d'un consensus à l'intérieur. L'absence de ce soutien politique aux États-Unis avait ruiné, pensait-il, la politique étrangère de Wilson. Au cours de ses différents mandats – il sera élu quatre fois consécutives à la présidence de 1932 à 1944 –, il agira toujours en tenant compte de l'état changeant de l'opinion, plus ou moins bien représenté par le Congrès, et, si besoin était, en tentant d'influencer cette opinion, y compris par une présentation biaisée de sa politique et de ses résultats. Les espoirs de toute évidence exagérés d'une harmonie entre les États-Unis et l'Union soviétique après Yalta font partie de cette « communication ». Ils relèvent, selon Robert Dallek, d'une « campagne de politique intérieure destinée à garantir que l'internationalisme remplacerait l'isolationnisme traditionnel² », à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Un autre historien américain, Adam Ulman, abonde dans le même sens : Roosevelt avait « une perception unique de la psychologie de la nation, comment l'opinion peut changer, presque d'un jour à l'autre, de l'exaltation à la dépression, de la participation active et enthousiaste aux affaires du monde au retrait des pièges étrangers³ ».

105

Candidat démocrate à l'élection présidentielle de 1932, Roosevelt a pris le pouls de l'opinion. Bien que soutenu par quelques intellectuels internationalistes dont il peuple son administration, il renie ses engagements « wilsoniens ». Il se prononce contre une participation à la SDN qui, dit-il, « ne servirait pas l'objectif le plus élevé, à savoir la prévention de la guerre et un règlement des difficultés internationales en accord avec les idéaux américains fondamentaux ». Seule exception à ce revirement,

2. *Idem.*

3. Adam B. Ulman, *The Rivals: America and Russia since World War II*, New York (N. Y.), Viking, 1971.

il ne se rallie pas totalement au nationalisme économique et propose un programme de réciprocité sur la fixation des droits de douane plutôt qu'une augmentation unilatérale de ceux-ci par les États-Unis. Confronté aux protestations des fermiers, il fait marche arrière et donne l'ordre à un de ses conseillers de formuler une proposition tenant compte des deux positions inconciliables. Cette anecdote illustre un des traits de caractère de Roosevelt qui « pouvait être contradictoire au point d'être déroutant », selon son biographe Robert Sherwood⁴. « Un caméléon sur une couverture écossaise », avait jugé son prédécesseur Herbert Hoover.

En politique étrangère, Roosevelt n'est pas un idéologue. Il poursuit des objectifs « en tenant compte de l'opinion versatile à l'intérieur et des conditions changeantes à l'extérieur », apprécie Robert Dallek⁵. Après son élection, il passe par plusieurs phases : nationaliste économique en 1933-1934, isolationniste entre 1935 et 1939, non-interventionniste jusqu'en 1941 et internationaliste après Pearl Harbor. Pendant toute la période de la montée des périls en Europe comme en Asie, il se manifeste en « intra-nationaliste », non par dogmatisme isolationniste mais au contraire afin de créer les conditions d'une future coopération (économique) internationale. Trois quarts de siècle plus tard, confronté aux conséquences de la crise économique et financière, Barack Obama a résumé cette politique en une phrase : le *nation building* commence à la maison. Face à la montée du nazisme, à la persécution des Juifs, à l'agression italienne en Éthiopie, à la guerre d'Espagne, à l'*Anschluss* de l'Autriche ou à l'annexion des Sudètes, Roosevelt garde une forme de neutralité. Il ne proteste pas quand l'Union soviétique, qu'il a reconnue en 1933, s'empare de la partie orientale de la Pologne et des Pays baltes ou qu'elle envahit la Finlande.

Il n'agit pas par réflexe isolationniste, estime Robert Dallek, ou par souci d'apaisement. En privé, il condamne les « idées soviétiques de la civilisation et du bonheur humain totalement différentes des nôtres⁶ ». Par sa prudence, il veut éviter de réveiller les isolationnistes qui craignent que l'Amérique n'entre en guerre et il est déterminé à ne pas dilapider sa capacité à influencer sur les développements politiques aux États-Unis mêmes. Son ambassadeur à Berlin, William Dodd, qui contrairement à ses collègues français et britannique a pris la mesure de la folie guerrière

4. *Roosevelt and Hopkins: An Intimate History*, New York (N. Y.), Harper & Brothers, 1948.

5. *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, New York (N. Y.), Oxford University Press, 1995.

6. Robert Dallek, *The Lost Peace*, *op. cit.*

de Hitler et des menaces qui montent en Asie, presse le Président de s'impliquer davantage et notamment de nouer une alliance avec les Britanniques et les Hollandais contre le Japon. Roosevelt le soutient contre le Département d'État qui trouve Dodd trop pessimiste ou trop anti-allemand, mais il ne change pas de politique. En 1938, la récession a frappé de nouveau, ajoutant deux millions de chômeurs à la cohorte des sans-emploi. Roosevelt et sa politique du *New Deal* sont de plus en plus contestés. Le Président ne veut pas courir le risque d'être accusé de détourner l'attention des problèmes intérieurs en s'engageant dans les querelles étrangères. Il professe toujours qu'une action internationale efficace suppose un consensus intérieur; celui-ci peut être créé par des événements dramatiques à l'extérieur, facilitant par là même des démarches « cruciales en faveur des alliés ».

107

LE TOURNANT DE PEARL HARBOR

Un tel événement intervient le 7 décembre 1941 quand les Japonais bombardent la base navale américaine de Pearl Harbor sur l'île d'Oahu (à Hawaï). Roosevelt tenait-il là le prétexte qu'il attendait pour entrer en guerre contre les puissances de l'Axe ? Dans son livre *Pearl Harbor, Warning and Decision*, Roberta Wohlstetter démonte la thèse selon laquelle le Président aurait été au courant de l'attaque surprise et l'aurait « acceptée » pour servir ses desseins interventionnistes⁷. Elle montre que le « bruit » créé par la masse d'informations provenant des services de renseignement ne permettait pas de faire le tri entre le fantaisiste, le possible et le vraisemblable. De plus, il est impensable qu'un ancien secrétaire, même adjoint, à la Marine ait pu laisser détruire une grande partie de sa flotte. Mais la thèse du complot renforce l'argument des isolationnistes selon lesquels il est faux de prétendre que l'intérêt national des États-Unis les pousse à s'engager dans les affaires du monde pour réduire leur vulnérabilité à une attaque venue de l'extérieur. Un argument similaire a été utilisé après les attentats du 11 septembre 2001.

Au début des années 1930, Wilson était devenu une sorte de paria de la politique américaine, un doux rêveur dont les idées étaient largement discréditées. Les isolationnistes et les milieux progressistes voyaient même l'influence des marchands d'armes derrière la décision d'intervenir en Europe en 1917. Or le vent a commencé à tourner et Pearl Harbor

7. Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor, Warning and Decision*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 1962.

accélère le changement de l'opinion. En 1942, un sondage montre une nouvelle sympathie pour une organisation internationale qui ressemblerait à la SDN. En 1943, Wendell Willkie, candidat républicain malheureux à la présidence contre Roosevelt trois ans auparavant, écrit un livre, *One World*⁸, qui est un hymne à l'internationalisme et à la démocratie universelle. Wilson redevient un héros en avance sur son temps. Les Américains sont de nouveau sensibles à leur vocation messianique : « Dans chaque Russe, chaque Chinois, chaque Africain, en fait dans chaque étranger, il y a un Américain qui sommeille. » Ainsi Robert Dallek décrit-il l'atmosphère d'alors⁹.

108 Attentif aux variations de l'opinion, Roosevelt redécouvre son passé « wilsonien ». Pour l'après-guerre, il pense à un avatar de la SDN, une organisation internationale qui serait une expression de la démocratie universelle mais dans laquelle les États-Unis joueraient un rôle particulier, aux côtés des trois autres « Grands », la Chine, le Royaume-Uni et l'Union soviétique. Ce seraient les quatre gendarmes du monde. La Charte qui fonde les Nations unies est signée à San Francisco en juin 1945. Ce n'est pas par hasard. Le lieu met en valeur le rôle spécial des États-Unis, le regard fixé vers le Pacifique et donc l'Asie, loin de l'Europe dont les citoyens ont par deux fois entraîné les Américains dans une conflagration mondiale parce qu'ils étaient incapables de régler leurs différends sans le recours à la puissance d'outre-Atlantique. Par contraste avec la SDN, les Nations unies sont en principe dotées des moyens de maintenir la paix. Pour Roosevelt, c'est une différence importante. Cependant, la création des Nations unies n'est pas, pour lui, l'expression d'une confiance dans la sécurité collective, telle que l'envisageait Wilson. Elle est plutôt un moyen d'engager de manière durable les États-Unis dans les affaires du monde, à rebours de la tradition isolationniste qui interdisait aux États-Unis de s'impliquer dans des alliances permanentes. De même, Roosevelt est sceptique sur la possibilité de faire fonctionner une démocratie mondiale. Les Nations unies sont un paravent à l'action des grandes puissances en faveur de la stabilité internationale.

Le bon fonctionnement de cette organisation tel que prévu à l'origine dépend de l'engagement des États-Unis et, dans une large mesure, des relations entre Washington et Moscou. « Notre rôle, explique Roosevelt à son fils Elliott, sera de concilier les divergences de vues entre les

8. New York (N. Y.), Simon & Schuster, 1943.

9. *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy*, *op. cit.*

Anglais qui pensent empire et les Russes qui pensent communisme¹⁰. » Il a vis-à-vis de Joseph Staline une attitude ambivalente qui reflète l'embarras constant des dirigeants démocratiques face à des autocrates. Il procède à la reconnaissance de l'Union soviétique qu'il ne considère pas comme une menace extérieure pour la sécurité des États-Unis, même si les activités des communistes américains le préoccupent. Il se confie à William C. Bullitt, premier ambassadeur américain auprès de l'Union soviétique : « J'ai l'impression que tout ce que Staline désire, c'est assurer la sécurité de son pays. Je pense que si je lui donne tout ce qu'il me sera possible de donner, sans rien réclamer en échange, *noblesse oblige*, il ne tentera pas d'annexer quoi que ce soit et travaillera à fonder un monde de démocratie et de paix¹¹. » Si tel est le cas, il ne s'agit pas d'« apaiser » Staline mais de le « domestiquer », bref de le convaincre. Pourtant, Roosevelt n'ignore pas la situation réelle en Union soviétique, la chape totalitaire qui s'est abattue sur le pays, la répression tous azimuts... mais il les attribue « moins à des raisons intrinsèques, idéologiques ou structurelles qu'à une histoire d'isolement et de méfiance du monde capitaliste », estime l'historien Adam Ulman¹².

109

LA PUISSANCE AMÉRICAINE ET LE *WISHFUL THINKING*

Cette vision de l'Union soviétique et la perception que Roosevelt pouvait avoir de Joseph Staline qu'il appelait Oncle Joe expliquent pour une part les concessions que les États-Unis acceptent lors des conférences à trois ou à quatre (parfois la Chine nationaliste de Tchang Kai-shek était représentée) pour préparer l'après-guerre, en particulier à Yalta. La légende veut que, dans cette station balnéaire de Crimée, le Président américain, affaibli par la maladie, ait accepté en février 1945 le partage de l'Europe que Staline imposera quelques années plus tard. Si à Yalta le sort de l'Allemagne après la défaite n'est pas réglé, Roosevelt, Churchill et Staline se mettent en principe d'accord pour que des élections « libres » soient organisées dans les territoires libérés, notamment en Pologne qui constituait jusqu'alors une pierre d'achoppement entre les Alliés. Le problème était que les trois protagonistes n'avaient pas la même conception des élections « libres ». Staline avait l'habitude de dire que,

10. Cité par André Fontaine, *Histoire de la guerre froide*, t. 1, *De la Révolution d'octobre à la guerre de Corée*, Paris, Fayard, 1965.

11. *Idem.*

12. Adam B. Ulman, *The Rivals*, *op. cit.*

dans les élections, l'important n'est pas qui vote, mais qui compte les voix. Dans les pays libérés par l'Armée rouge, il s'arrangera par divers moyens pour éliminer des scrutins les résistants « bourgeois » et les communistes qui ne lui sont pas inféodés.

Toutefois, Roosevelt était moins naïf que certains ont bien voulu le dire. Peu de temps avant de mourir, il était prêt à réviser sa position sur l'Union soviétique et à adopter la ligne dure de Winston Churchill « par rapport aux faits accomplis soviétiques en Europe centrale », écrit encore Adam Ulman. C'est cette ligne que suivra son successeur, Harry S. Truman, et qui mènera à quarante ans de guerre froide entre l'Est et l'Ouest. Si Roosevelt professait qu'il était possible de coopérer avec l'Union soviétique, ce n'était pas seulement par une sorte d'idéalisme wilsonien. C'était pour deux raisons complémentaires relatives à la politique intérieure américaine. Roosevelt s'est convaincu que les États-Unis ne pouvaient plus se tenir à l'écart des crises internationales. Que leur engagement correspondait à la fois à leur mission et à leurs intérêts. Voilà sa plus haute priorité. Si l'interventionnisme se fonde sur la puissance américaine, l'isolationnisme part du postulat erroné que cette puissance ne peut pas être défiée par autrui. À Churchill qui lui dit alors que la fin de la guerre approche : les États-Unis « sont maintenant au pinacle de leur puissance et de leur renommée », Roosevelt réplique : « Je ne dirais pas ça. Car nous pouvons, avant peu, nous diriger vers le pinacle de notre faiblesse »¹³. Il faut donc engager les États-Unis dans une coopération internationale. Mais, pour y parvenir, il est indispensable d'avoir le soutien de l'opinion et, pour l'obtenir, il faut montrer que cette coopération est possible et surtout fructueuse. Quitte à prendre quelque liberté avec les faits. Afin de convertir durablement l'opinion de l'isolationnisme à l'internationalisme, il n'est pas inutile d'encourager l'idée, même erronée, que l'Union soviétique est un partenaire fiable pour s'opposer à toute agression et pour promouvoir la démocratie. « Le discours de Roosevelt devant les deux chambres du Congrès présentant les accords de Yalta comme la fin de la traditionnelle politique de puissance était moins un exercice de *wishful thinking*, écrit Robert Dallek¹⁴, qu'un effort calculé pour entraîner les Américains dans les affaires internationales à partir d'un faux espoir. »

Cet effort n'a pas été vain. Dès les premières années de l'après-Deuxième Guerre mondiale, l'opinion américaine a soutenu l'engagement de son

13. *Idem*.

14. *The Lost Peace, op. cit.*

gouvernement dans la reconstruction et dans la défense de l'Europe. Outre le plan Marshall, l'exemple le plus emblématique en est certainement le pont aérien qui en 1948 vint à bout du blocus de Berlin imposé par Staline. Un an plus tard, l'Alliance atlantique a créé l'instrument de « l'endigement » de l'Union soviétique. L'engagement dans les institutions internationales ne s'est jamais vraiment démenti, même si Washington a eu parfois des velléités de quitter des organisations dépendant des Nations unies – ou de leur couper les vivres. Et même si John Bolton, le représentant permanent que George W. Bush avait nommé à cette organisation en 2005, estimait que tout irait pour le mieux si l'on rasait dix des trente-huit étages de l'immeuble de verre qui abrite les Nations unies à New York.

LE 11-SEPTEMBRE,
BUSH ET UN NOUVEL INTERVENTIONNISME

111

Cette position caricaturale reflète une des composantes de la politique étrangère de George W. Bush. Celui-ci a commencé son premier mandat en défendant une position de retrait par rapport aux affaires internationales auxquelles il ne comprenait pas grand-chose. Il est devenu interventionniste après les attentats du 11 septembre 2001 sans pour autant se convertir à l'internationalisme. Ni les alliances ni *a fortiori* les organisations internationales ne doivent entraver la liberté d'action des États-Unis. Tous les présidents américains pensent et agissent selon ce principe, même si tous ne le proclament pas aussi ouvertement que George W. Bush.

Depuis Roosevelt, les ingrédients qui déterminent la politique étrangère des États-Unis n'ont pas subi de changements fondamentaux. Son apport essentiel aura été d'engager durablement son pays dans des institutions supranationales. Il a réussi là où Wilson avait échoué. Mais cet engagement est accompagné, voire contrarié, par d'autres considérations dont Roosevelt avait dû aussi tenir compte tout au long de ses mandats : la pression des isolationnistes, la nécessité d'obtenir un soutien de l'opinion, l'attention portée aux réformes intérieures et le dilemme entre l'utilisation de la puissance (militaire) américaine et sa préservation face aux « monstres » extérieurs dont parlait John Quincy Adams.

Poussé à adopter les positions interventionnistes des néoconservateurs par les attentats du 11-Septembre, George W. Bush a pensé en finir avec le « syndrome vietnamien », c'est-à-dire la répugnance des Américains à s'impliquer durablement dans des conflits extérieurs, en

intervenant à Kaboul et à Bagdad. Le résultat calamiteux de l'aventure en Irak a créé un « syndrome irakien » qui a pesé sur la politique étrangère de son successeur. Barack Obama est arrivé avec de grandes ambitions : lutte contre la prolifération des armes de destruction massive pouvant déboucher à long terme sur l'éradication des armes nucléaires (discours de Prague en 2009), main tendue aux adversaires des États-Unis (Cuba, Iran, Birmanie, Corée du Nord, Venezuela), qui n'a pas souvent été payée de retour. La crise financière et économique, les effets de la mondialisation, la montée des pays émergents, le retour de la Russie sur la scène internationale, ont relativisé la puissance américaine. Barack Obama a le sentiment de devoir gérer une période de « retrait » américain, comme après la guerre du Vietnam. Il doit agir en conséquence sans l'avouer pour ne pas envoyer un signe de faiblesse aux alliés comme aux adversaires.

112 David E. Sanger dans le *New York Times* du 16 juillet 2013 le compare au président Dwight D. Eisenhower (1953-1961) qui après une première période intense de la guerre froide a voulu reconstituer les forces intérieures pour préserver la puissance américaine. D'autres commentateurs moins amènes l'ont surnommé « Barack Carter » parce que, comme le président Jimmy Carter (1977-1981), il aurait fait preuve de naïveté en comptant de manière excessive sur la capacité de persuasion de sa bonne volonté. Le reproche est injuste pour les deux. En tout cas, Barack Obama n'a jamais exclu l'emploi de la force, si nécessaire. Il l'a dit dans son discours d'acceptation du prix Nobel de la paix en 2009 et, s'il réduit les dépenses militaires, il ne rechigne pas à autoriser l'utilisation des drones pour des attaques ciblées contre les ennemis des États-Unis.

« LA NATION INDISPENSABLE »

En même temps, il a conscience des limites de l'influence américaine tout en sachant qu'il ne peut compter sur d'autres acteurs internationaux pour suppléer les États-Unis dans un monde qui n'est pas (encore) multipolaire. Malgré les exhortations répétées, l'Europe n'est toujours pas en mesure de prendre en charge sa propre défense. Le « pivotement » vers l'Asie ne saurait être exclusif de la présence sur le Vieux Continent, comme l'a montré la crise ukrainienne début 2014, ou de l'engagement au Moyen-Orient. Les États-Unis ne sont pas omnipotents mais ils sont toujours aussi sollicités. Leur leadership est contesté mais demandé. Une intervention en Libye en 2011 n'était pas pensable sans eux, pas plus qu'un bombardement de la Syrie en 2013. Dans le premier cas, Barack Obama a apporté son aide à ses alliés de l'OTAN ; dans le second, il a

renoncé faute d'accord du Congrès. Il aurait pu s'en passer mais, comme Roosevelt, il pense qu'il n'y a pas de politique étrangère efficace sans consensus intérieur. Or, selon un sondage Pew de décembre 2013, le soutien populaire pour une politique extérieure active est le plus faible depuis 1964.

Pourtant, le président américain ne peut pas toujours se dérober. Il doit chercher à trouver, comme le dit en janvier 2014 à propos de la Syrie Anne-Marie Slaughter, ancienne responsable du planning staff au Département d'État du temps de Hillary Clinton, « un heureux moyen terme entre engager les États-Unis dans des conflits interminables et ne rien faire ». Dans les années 2000, les Américains ont fait l'expérience des limites de l'action. Ils éprouvent maintenant les limites de l'inaction. Dans son discours aux Nations unies, en septembre 2013, Barack Obama a repris un argument des internationalistes : « Le plus grand danger pour le monde dans les prochaines années, a-t-il dit, n'est pas que les États-Unis veuillent construire un empire outre-mer mais que le chaos et le désordre s'installent si les Américains restaient à la maison. » Bill Clinton avait trouvé une expression popularisée ensuite par sa secrétaire d'État Madeleine Albright. Il parlait de l'Amérique comme de « la nation indispensable ». Indispensables, les États-Unis le sont aussi bien pour les isolationnistes qui veulent la préserver comme un modèle trop précieux pour être galvaudé que pour les internationalistes qui la parent d'une mission universelle. Toutefois, les considérations idéologiques pèsent de peu de poids au moment de la décision du président, quel qu'il soit. Le seul principe qui le guide est de savoir quel est l'intérêt national des États-Unis.

113

R É S U M É

Dans le débat entre isolationnistes et interventionnistes, Franklin D. Roosevelt, après avoir longtemps louvoyé, a ancré durablement la politique étrangère américaine dans les institutions internationales. Ses successeurs, y compris Barack Obama, doivent composer entre la demande de leadership, la montée d'autres puissances dans le monde et l'humeur changeante de l'opinion américaine.

CHRONIQUES

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT
CÉLINE LAGEOT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} JANVIER – 31 MARS 2014)

ALGÉRIE

13 mars 2014. **Premier ministre.** Le Premier ministre, Abdelmalek Sellal, 66 ans, en fonctions depuis le 3 septembre 2012, démissionne le 13 mars et Youcef Yousfi, 72 ans, ministre de l'Énergie et des Mines, assure l'intérim. Abdelmalek Sellal est chargé de diriger la campagne présidentielle d'Abdelaziz Bouteflika.

ALLEMAGNE

8 janvier 2014. **Crime de guerre.** Soixante-dix ans après sa participation au massacre d'Oradour-sur-Glane, le 10 juin 1944, un Allemand de 88 ans est inculpé par un tribunal de Cologne, pour sa participation à ce crime de guerre. L'Office central d'enquête sur les crimes nazis travaille sur les dossiers de cinq participants possibles au massacre.

26 février 2014. **Élections européennes. Cour constitutionnelle.** Alors que la Cour constitutionnelle a trouvé

conforme le seuil de 5 % des suffrages exprimés pour obtenir des députés au Bundestag, elle considère que le seuil de 3 % fixé pour les élections européennes est anticonstitutionnel, ce qui devrait faciliter l'élection de parlementaires eurosceptiques. On peut s'interroger sur la justification de la différence de seuil selon les élections (BVerfG, 2 BvE 2/13, 26 février 2014).

117

18 mars 2014. **Banque centrale européenne. Cour constitutionnelle.** Le 7 février, la Cour constitutionnelle allemande, saisie par des opposants à la politique de la BCE, émet des doutes sur la légalité des achats de dette publique par cette dernière, tout en renvoyant la question à la Cour de justice de l'Union européenne, ce qui est une première.

Le 18 mars, la Cour de Karlsruhe valide le mécanisme européen de stabilité et le traité du 2 mars 2012. C'est la quatrième fois que la Cour se prononce sur les outils de sauvetage de la zone euro. Elle impose des mécanismes d'information et de consultation des parlementaires. Le

* Université de Poitiers et CNRS – FRE 3500 CECOJI.

critère de validité est la préservation de « l'autonomie budgétaire du Bundestag ». (BVerfG, 2 BvR 1390/12, 18 mars 2014).

CENTRAFRICAINE (RÉPUBLIQUE)

118 Janvier-mars 2014. **Crise politique.** Les 9 et 10 janvier, alors que l'instabilité grandit à Bangui, les violences des miliciens anti-balaka contre les musulmans se multipliant. Un sommet de la Communauté économique des États d'Afrique centrale se tient à N'Djamena de façon inattendue afin de permettre le départ du président Michel Am-Nondokro Djotodia, 65 ans, au pouvoir depuis le 24 mars 2013. Le 10 janvier, il annonce à N'Djamena sa démission et se réfugie au Bénin. Le Premier ministre, Nicolas Tiangaye, 58 ans, à ce poste depuis le 17 janvier 2013, démissionne également. Le Conseil national de transition (CNT, parlement provisoire) commence le 13 janvier ses consultations visant à l'élection du successeur du président démissionnaire. L'intérim est assuré par Alexandre-Ferdinand Nguendet, président du CNT.

Le 20 janvier, le CNT élit Catherine Samba-Panza, 58 ans, née au Tchad, maire de Bangui depuis mai 2013, ancienne chef d'entreprise, comme nouveau chef de l'État de transition au second tour par 75 voix contre 53 à Désiré Kolingba. Au premier tour, elle avait obtenu 64 voix, alors que 65 étaient nécessaires, contre 58 à son adversaire. Elle entre en fonctions le 23 janvier. Deux jours plus tard, elle forme un gouvernement essentiellement de techniciens avec vingt membres dont sept femmes et nomme André Nzapayéké Premier ministre. Herbert Gontran Djono-Ahaba, neveu de l'ancien président Djotodia, et Léopold Bara, représentant des anti-balaka, sont dans le gouvernement. La nouvelle présidente ne pourra être candidate à l'élection présidentielle.

Les violences s'intensifient dans le pays. Le 14 février, la France envoie quatre cents soldats en renfort. Le 15, le ministre français de la Défense annonce que l'opération sera plus longue que prévu. Le 25, la majorité des parlementaires français de droite se joint à la gauche pour autoriser la prolongation de l'intervention française. Cependant, une douzaine de députés UMP dont l'ancien ministre Bruno Le Maire votent contre.

Le 3 mars, Ban Ki-moon, secrétaire général des Nations unies, recommande l'envoi d'une force d'environ douze mille casques bleus dont deux mille policiers et gendarmes. Actuellement sont présents deux mille militaires français et six mille soldats africains de la Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA).

ÉGYPTE

14-15 janvier 2014. **Référendum constitutionnel.** Pour la huitième fois depuis la chute de Hosni Moubarak, les Égyptiens sont appelés à voter. Il s'agit d'approuver le nouveau texte constitutionnel de deux cent quarante-sept articles.

Les Frères musulmans appellent au boycott et la campagne est marquée par des violences.

Si la Constitution est très massivement adoptée, avec 98,1 % des suffrages exprimés, la faiblesse de la participation qui n'a été que de 38,6 % tempère ce succès. Cependant, ce référendum ressemble à un plébiscite pour le général Abdel Fattah al-Sissi.

Les évêques coptes catholiques soutiennent la Constitution, estimant que les droits des chrétiens y sont bien protégés.

Le président par intérim, Adli Mansour, annonce le 26 janvier que les élections présidentielles auront lieu d'ici trois mois et seront suivies des élections législatives.

Janvier-mars 2014. **Gouvernement.** Le général Abdel Fattah al-Sissi est fait maréchal le 27 janvier et il annonce sa candidature à l'élection présidentielle le 6 février.

Le gouvernement du Premier ministre Hazem al-Beblawi, 77 ans, en fonctions depuis le 9 juillet 2013, démissionne le 24 février. Le lendemain, Ibrahim Mahlab, 65 ans, proche de Hosni Moubarak, francophone, à la tête d'Arab Contractors, puissante entreprise de travaux publics, est chargé de former un nouveau gouvernement. Le 26 février, celui-ci est formé, les ministres des Affaires étrangères, Nabil Fahmy, de l'Intérieur, Mohamed Ibrahim, et de la Défense, le maréchal Abdel Fattah al-Sissi, restant en fonctions. Le nouveau cabinet prête serment le 1^{er} mars.

Le 26 mars, Abdel Fattah al-Sissi démissionne de ses fonctions de ministre de la Défense en prévision de l'élection présidentielle. Il est remplacé par le général Sedki Sobhi.

ESPAGNE

25 mars 2014. **Catalogne. Tribunal constitutionnel.** Le 25 mars, le Tribunal constitutionnel, sur recours gouvernemental, déclare illégale la déclaration de souveraineté de la Catalogne votée par le Parlement régional en janvier, par laquelle celui-ci conférait au peuple catalan « un caractère de sujet politique et juridique souverain ». Le Tribunal déclare « nul et inconstitutionnel » le principe selon lequel « le peuple de Catalogne a, pour des raisons de légitimité démocratique, un caractère de sujet politique et juridique souverain ». La Constitution est fondée sur l'unité indissoluble de l'Espagne. La décision ajoute que « l'autonomie n'est pas souveraineté » et que celle-ci « réside dans le peuple espagnol duquel émanent les pouvoirs de l'État ».

Mais le Tribunal considère que « le droit de décider » des Catalans « n'est pas anti-constitutionnel » si ce principe est adopté dans un cadre légal. Cela suppose alors une révision de la Constitution.

ÉTATS-UNIS

Janvier-mars 2014. **Écoutes.** Le 9 janvier, la commission des libertés civiles du Parlement européen donne son accord à l'audition d'Edward Snowden (l'ancien employé de la National Security Agency, NSA, qui a dévoilé les programmes de surveillance effectués par celle-ci) par 36 voix contre 2 et 1 abstention. Il sera entendu par vidéoconférence. 119

Le 17 janvier, Barack Obama annonce des réformes prudentes mais défend l'agence considérant qu'elle n'a pas commis de « violations » ou d'« abus » – ce qui est un peu excessif. Il propose cependant la fin de l'archivage par la NSA des listings de tous les appels téléphoniques effectués aux États-Unis. Il donne des assurances sans grande garantie à propos de l'espionnage des chefs d'État ou de gouvernement de « pays amis ou alliés tant qu'il n'y a pas d'impératif pressant de sécurité »...

Le 30 janvier, l'amiral Michael S. Rogers, 55 ans, spécialiste du cyberarmement, est choisi pour devenir le prochain chef de la NSA. Il succédera le 3 avril au général Keith Alexander, en fonctions depuis 2005.

Le 11 mars, Dianne Feinstein, présidente de la commission du renseignement du Sénat, accuse la Central Intelligence Agency (CIA), d'avoir illégalement fouillé les ordinateurs d'enquêteurs du Sénat pour y supprimer des documents relatifs au programme d'interrogatoire de l'agence d'espionnage. La CIA dément.

7 janvier 2014. **Peine de mort.** Askari Abdullah Muhammad, 62 ans, reconnu coupable du meurtre de son employeur et

de l'épouse de celui-ci en 1974, meurtrier d'un gardien alors qu'il était dans « le couloir de la mort », ce qui lui avait valu une seconde condamnation à la peine capitale, est exécuté en Floride après quarante ans passés dans ce couloir.

Après avoir passé vingt-neuf ans dans le couloir de la mort de Louisiane, Glenn Ford, 64 ans, est libéré le 11 mars. Il avait été condamné en 1984 pour meurtre. La décision survient en raison de l'apparition de preuves de son innocence.

120 Le 22 janvier, Edgar Tamayo, 46 ans, condamné pour avoir tué un policier avant de tenter de fuir, est exécuté à la prison de Huntsville au Texas, en violation des conventions internationales, n'ayant pu bénéficier de ses droits à l'assistance consulaire que prévoit la Convention de Vienne de 1963 ratifiée par les États-Unis. Il figurait sur la liste des cinquante et un Mexicains mentionnés dans un arrêt de la Cour internationale de justice de 2004, celle-ci ayant imposé la révision des peines de ces condamnés, faute d'avoir été informés de leurs droits consulaires. Edgar Tamayo est le troisième supplicié de cette liste. Depuis 1993, huit ressortissants mexicains ont été exécutés et douze sont actuellement dans le couloir de la mort au Texas. Le Mexique exprime son indignation.

Le 5 février, Suzanne Basso, 59 ans, condamnée à mort pour le meurtre de son compagnon attardé mental avec actes de violence et de torture dans le but de bénéficier de son assurance vie, est exécutée au Texas après quatorze ans passés dans le couloir de la mort. C'est la quatorzième fois depuis 1976 qu'une femme est exécutée.

Le 11 février, le gouverneur de l'État de Washington annonce un moratoire sur les exécutions dans un État qui compte neuf condamnés à mort. Ainsi, la majorité des États a aboli (dix-neuf États) ou suspendu

(sept États) les exécutions si l'on ajoute le District de Columbia. Outre l'argument de l'erreur judiciaire (un détenu a été finalement innocenté), le caractère inégalitaire et le coût financier des exécutions sont mis en avant par le gouverneur.

24 janvier 2014. **Liberté religieuse et santé publique. Obamacare.** La Cour suprême juge provisoirement que le gouvernement ne peut obliger une organisation religieuse à souscrire une assurance santé incluant la contraception. Les membres devront cependant avertir le ministère de la Santé par lettre écrite qu'ils s'opposent à cette obligation de l'Obamacare, pour des raisons religieuses (*Order in pending case, 13A691, Little sisters of the poor et al. v. Sebelius, Sec. of H & Hs et al.*).

7,1 millions de personnes ont souscrit une couverture santé dans le cadre de l'Obamacare. Désormais, les Américains devront être couverts sous peine d'amende.

13 février 2014. **Mariage pour tous.** Une juge fédérale considère l'interdiction du mariage homosexuel comme inconstitutionnelle car contraire à « l'égalité protection des lois » garantie par le quatorzième amendement. Deux autres décisions similaires ont été rendues le 20 décembre dans l'Utah et le 15 janvier dans l'Oklahoma.

En Arizona, une loi (SB 1062, dite « *no cake for gays* ») autorise les commerçants et prestataires de services à refuser de servir les couples gays au nom de la liberté de conscience.

GRANDE-BRETAGNE

Janvier 2014. **Reine.** En janvier, le comité parlementaire des comptes publics publie un rapport accablant sur les finances

de la Reine. Son « fonds de réserve » a chuté de 35,3 millions de livres en 2001 à 1 million. Alors qu'elle est considérée comme l'une des femmes les plus riches du monde, la situation est beaucoup plus complexe. Sa fortune, selon le magazine *Forbes*, atteint 500 millions de dollars. En 2012, le Parlement a aboli la « liste civile » (en 1760, George III, colossalement endetté, avait décidé de remettre au gouvernement la gestion de presque tous ses biens et de leurs revenus en échange d'une dotation dite « liste civile ») et l'a remplacée par une « subvention de soutien au souverain ». Le montant devrait être de 37,9 millions de livres en 2014.

10, 20 et 24 janvier 2014. **Union européenne.** Les membres de la Chambre des Lords discutent à partir du 10 janvier de la proposition de loi déposée par un conservateur et défendue par Lord Dobbs, conservateur, sur l'organisation d'un référendum sur l'Union européenne en 2017. Les travaillistes entendent faire de l'obstruction et empêcher qu'il ne soit adopté avant la fin de la session de travail, ce qui obligera David Cameron à le proposer à nouveau.

Quatre-vingt-quinze députés conservateurs ont demandé au Premier ministre que la Chambre des communes puisse mettre son veto à toute législation européenne actuelle et future.

Le 20 janvier, deux ministres annoncent que les allocations de logement pour les chômeurs immigrés de l'Union européenne seront supprimées à partir d'avril.

Le 24 janvier, les Lords décident de renvoyer le texte à la Chambre des communes, une majorité de Lords demandant d'amender la question. Ce renvoi retarde la procédure et fait que le projet de loi ne pourra être adopté avant la fin de la session parlementaire en avril. Il faudra

réintroduire le texte lors de la prochaine session.

Le 12 mars, Ed Miliband, leader de l'opposition travailliste, exclut la tenue d'un référendum sur l'appartenance à l'Union en cas de victoire du Labour aux élections générales de 2015, à moins que le Royaume-Uni ne perde de nouveaux pouvoirs.

4 février et 29 mars 2013. **Mariage pour tous.** Le Parlement écossais adopte une loi autorisant le mariage entre personnes de même sexe par 105 voix contre 18, malgré l'opposition de l'Église catholique et de l'Église presbytérienne d'Écosse.

Le 29 mars sont célébrés les premiers mariages homosexuels en Angleterre et au Pays de Galles suite à la loi adoptée en juillet 2013. L'archevêque de Cantorbéry, Justin Welby, déclare que « l'Église d'Angleterre ne s'opposera plus au mariage homosexuel chez ses fidèles ». Cette position est contestée au sein de l'Église d'Angleterre qui n'envisage pas de bénédiction des couples de même sexe.

14 février 2014. **UKIP.** Le parti travailliste remporte facilement une élection partielle à Manchester avec 55 % des suffrages le 14 février, mais on note le fait que le UKIP, parti antieuropéen, arrive en deuxième position avec 18 % devant les conservateurs (15 %) et les libéraux-démocrates (5 %).

INDE

19 février 2014. **Nouvel État.** En février, le Parlement indien a accepté la scission de l'État créé en 1965 pour réunir les locuteurs du télougou. Désormais, le nord de l'État formera le Telangana et le sud et l'est l'Andhra Pradesh (ou Seemandhra). Hyderabad, dans le Telangana, sera la capitale commune des deux États pendant dix ans.

ITALIE

23 janvier, 12 février et 18 mars 2014. **Silvio Berlusconi.** Une nouvelle enquête est ouverte à l'encontre de Silvio Berlusconi le 23 janvier, dans le cadre du Rubygate, pour corruption de témoins. Il est accusé d'avoir acheté les déclarations de femmes ayant participé aux fêtes dans sa villa. Le 12 février s'ouvre un nouveau procès contre lui. Il est accusé d'avoir « acheté » en 2006 Sergio De Gregorio, sénateur de gauche, en lui offrant 3 millions d'euros pour faciliter la chute du gouvernement Prodi. Le Sénat veut se porter partie civile, décision rarissime.

122

Le 18 mars, la Cour de cassation confirme la peine de quatre ans de prison à l'encontre de Berlusconi, dont trois annulés au titre d'une amnistie, et de deux ans d'interdiction d'exercer un mandat public. Déjà exclu du Parlement et inéligible pour six ans, cette peine « accessoire » le prive du droit de voter et de la possibilité de participer à toute élection, même s'il peut en théorie faire campagne, son parti ayant le statut d'association.

Il ne sera plus possible d'appeler Silvio Berlusconi « *Il Cavaliere* ». En raison de sa condamnation, il s'est exclu de l'association des Chevaliers du travail. Le règlement de l'organisation prévoit que ne peuvent être adhérents que « ceux qui ont une conduite civile et sociale exemplaire ».

14-25 février 2014. **Gouvernement.** Devant l'ambition du jeune maire de Florence, Matteo Renzi, 39 ans, secrétaire du Parti démocrate depuis le 15 décembre 2013, le Premier ministre, Enrico Letta, 47 ans, en fonctions depuis le 28 avril 2013, démissionne le 14 février. La veille, Matteo Renzi avait appelé à la formation d'un « nouveau gouvernement ». Enrico Letta a tenté de résister en présentant

un nouveau programme de gouvernement. En vain. Le 17 février, le président Napolitano demande à Matteo Renzi de former le gouvernement. La composition du gouvernement présentée le 21 février n'est pas aussi innovante qu'espéré. Ce dernier compte seize ministres et la parité y est respectée. Des personnalités ayant soutenu Silvio Berlusconi en font partie. Le gouvernement entre en fonctions le 22 février et obtient la confiance du Sénat qu'il souhaitait supprimer... par 169 voix contre 139 et de la Chambre des députés par 378 voix contre 220, le 25 février.

Matteo Renzi promet une réforme par mois...

Le 12 mars, il annonce une réforme du Sénat réduisant fortement ses pouvoirs, lui retirant le droit de voter la confiance au gouvernement et diminuant le nombre des élus. En outre, il annonce une baisse des impôts pour dix millions de personnes représentant 10 milliards d'euros.

Le projet de loi réformant le Sénat est adopté par le gouvernement le 31 mars. Il veut en faire une assemblée « à l'allemande » (?) mettant fin au « bicamérisme parfait » et réduisant le nombre des parlementaires.

26 mars 2014. **Provinces.** Obsession du mythe du millefeuille administratif en Italie ? Le Sénat adopte un projet de loi visant à supprimer les provinces par 160 voix contre 133.

JAPON

28 mars 2014. **Peine de mort.** Après avoir passé quarante-huit ans dans le couloir de la mort, Iwao Hakamada est libéré suite à une décision de la Haute Cour de justice de Tokyo le 28 mars, confirmant la décision rendue la veille par le tribunal de Shizuoka qui a considéré qu'il était

possible que «des preuves importantes aient été fabriquées». En conséquence, «la possibilité de l'innocence est relativement élevée et il apparaît profondément injuste de prolonger la détention de l'accusé». Il avait été condamné pour le meurtre d'une famille de quatre personnes à Shizuoka commis le 30 juin 1966. Une analyse ADN a conduit à l'innocenter. Mais cela ne semble pas conduire le Japon à abolir la peine de mort.

LIBYE

20 février 2014. **Assemblée constituante.** Une assemblée constituante est élue le 20 février. Elle est composée de soixante membres à raison de vingt par région (Cyrénaïque, Tripolitaine et Fezzan) et s'inspire en cela de la Commission des soixante qui avait rédigé la Constitution de 1951. La nouvelle Constitution devra être approuvée par référendum.

Le scrutin qui n'a pu avoir lieu dans quatre-vingt-treize bureaux de vote sur mille six cents est marqué par des actes de violence et une faible participation, estimée à 45 %, à quoi s'ajoute le fait que seuls 1,1 million d'électeurs s'étaient inscrits, soit le tiers des électeurs potentiels.

Les résultats préliminaires annoncés le 1^{er} mars ne portent que sur quarante-sept des soixante sièges. Seules les candidatures individuelles étaient acceptées. Parmi les treize sièges non pourvus se trouvent les deux attribués aux Amazighs, la communauté ayant boycotté le scrutin. Le Congrès général national décidera du sort de ces treize sièges.

11 mars 2014. **Premier ministre.** Le 21 janvier, les cinq ministres islamistes du Parti pour la justice et la construction, branche politique des Frères musulmans,

se retirent du gouvernement. Ils tentaient de faire chuter ce dernier depuis plusieurs semaines mais ils ont échoué, ne parvenant à réunir que quatre-vingt-dix-neuf signatures de députés au lieu des cent vingt requises.

Le 11 mars, le Parlement renverse le Premier ministre, Ali Zeidan, 63 ans, en fonctions depuis le 14 novembre 2012, lors d'un vote de défiance par 124 voix sur les 194 élus et nomme le ministre de la Défense, Abdullah al-Thani, 60 ans, Premier ministre par intérim. Le renversement est dû à la fuite du pétrolier nord-coréen ayant à son bord une cargaison illégale achetée aux rebelles autonomistes de l'Est (il sera arraisonné par la marine américaine le 17 mars), ainsi qu'à l'incapacité du Premier ministre à rétablir l'ordre et la sécurité. Les islamistes semblent avoir joué là un rôle déterminant et le pays semble au bord de la guerre civile.

MADAGASCAR

25 janvier 2014. **Président.** Hery Rajonarimampianina, ministre des Finances et du Budget du régime de transition, 55 ans, protestant, comptable, poète, qui a emporté l'élection le 20 décembre avec 53,5 % des voix contre 46,5 % à Jean Louis Robinson qui était soutenu par l'ancien chef de l'État Marc Ravalomanana, entre en fonctions le 25 janvier. Le soir de l'investiture, un attentat, à la fin du concert dans un stade de la capitale, fait un mort.

NICARAGUA

28 janvier 2014. **Mandats présidentiels.** Le Parlement adopte un amendement constitutionnel permettant la réélection indéfinie du président Daniel Ortega, 68 ans, Front sandiniste de libération

nationale, au pouvoir du 10 janvier 1985 au 25 avril 1990 et depuis le 10 janvier 2007 – alors que la Constitution n'autorisait que deux mandats. La réforme rend aussi possible la nomination de militaires au gouvernement et la possibilité de légiférer par décrets.

ROUMANIE

15 janvier 2014. **Immunité.** La Cour constitutionnelle décide que les amendements au code pénal octroyant une « super-immunité » aux élus pour enquêtes sur des faits de corruption ou de conflits d'intérêts étaient inconstitutionnels.

SERBIE

16 mars 2014. **Élections législatives.** Des élections législatives anticipées ont lieu le 16 mars. Elles sont marquées par la victoire du Parti progressiste serbe (SNS), conservateur, du Vice-Premier ministre Aleksandar Vučić, passé de l'ultranationalisme (Parti radical de Vojislav Šešelj en 1993) au SNS en 2008 et à l'idée d'adhésion à l'Union européenne. Le SNS frôle la majorité absolue avec 48,8 % des suffrages et 157 des 250 sièges (62,8 % des députés). Ce parti, qui gouvernait avec le Parti socialiste (SPS) depuis deux ans, a acquis sa popularité par l'ouverture des négociations avec l'Union européenne et des mesures spectaculaires contre la corruption. Le SPS du Premier ministre Ivica Dačić est loin derrière avec 13,9 % des voix et 44 élus. Hostile aux élections anticipées, il formait une coalition avec le Parti des retraités unis et Serbie unie. Le Parti démocrate (DS) de Dragan Dilas – ancien maire de Belgrade, candidat aux élections municipales dans cette ville qui ont lieu le même jour –, obtient 6,2 % des suffrages et 19 députés,

et le Nouveau Parti démocrate (NDS) de l'ancien président Boris Tadić – qui a quitté le DS – 5,9 % des voix et 18 élus. Le Parti démocratique (DESS) de l'ancien Premier ministre Vojislav Kostunica, eurosceptique, n'atteint pas la barre des 5 % nécessaires pour avoir des élus. Les minorités ethniques obtiennent également des sièges.

SLOVAQUIE

15 et 29 mars 2014. **Élections présidentielles.** Quatorze candidats dont le Premier ministre, Robert Fico (Direction-Démocratie sociale, SMER-SDY) sont en compétition pour l'élection présidentielle.

Au premier tour, le Premier ministre, soutenu par le président Gašparovič – qui après deux mandats ne pouvait se représenter –, est en tête avec 28,01 % des voix contre 24,01 % à l'indépendant Andrej Kiska, 51 ans, milliardaire philanthrope, fondateur de L'Ange de la charité, centriste et pro-européen; 21,25 % à l'indépendant Radoslav Procházka, ancien chrétien-démocrate, vice-président du Parlement; 12,87 % à l'indépendant Milan Kňažko, ancien ministre, acteur de la Révolution de velours; et 5,11 % à Gyula Bártos, Parti de la coalition hongroise.

Au second tour, c'est le magnat Andrej Kiska qui l'emporte avec 59,38 %, arrivant en tête dans sept des huit régions. Il a obtenu 74,16 % à Bratislava. Il succédera le 15 juin à Ivan Gašparovič, gauche.

La participation n'a été que de 43,4 % au premier tour et a atteint 50,47 % au second.

SUISSE

9 février 2014. **Votations.** Trois thèmes étaient soumis à votation le 9 février.

Les Suisses ont approuvé largement

l'arrêté fédéral portant règlement du financement et de l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire et créant un fonds à durée illimitée. Il s'agit d'une révision constitutionnelle. Seul le canton de Schwyz a voté non.

Votation sur le financement et l'aménagement de l'infrastructure ferroviaire

| | |
|---------|--------------------|
| Votants | 55,0 % |
| OUI | 1 776 688 (62,0 %) |
| NON | 1 088 210 (38,0 %) |

Les électeurs ont rejeté l'initiative populaire: « Financer l'avortement est une affaire privée – Alléger l'assurance maladie en radiant les coûts de l'interruption de grossesse de l'assurance de base ». Seul un demi-canton (Appenzell Rhodes-Intérieures) a voté en sa faveur.

Votation sur l'initiative populaire « Financer l'avortement est une affaire privée »

| | |
|---------|--------------------|
| Votants | 55,5 % |
| OUI | 873 603 (30,2 %) |
| NON | 2 019 033 (68,8 %) |

Mais c'est l'initiative « Contre l'immigration de masse » qui a suscité les plus vives controverses. Douze organisations patronales s'étaient unies contre la proposition de votation de l'Union démocratique du centre (UDC), populiste, visant à limiter l'immigration. Tous les partis autres que l'UDC y étaient hostiles. Cependant, par une majorité plus qu'étroite (50,3 %), les Suisses décident de limiter l'immigration. Cela devrait entraîner la suspension des

accords de libre circulation des travailleurs permettant aux ressortissants de l'Union européenne et de Suisse de travailler de part et d'autre de la frontière. Les ministres des Affaires étrangères de l'Union, réunis le 11 février, estiment que l'introduction de quotas est contraire au principe de libre circulation inscrit dans les accords bilatéraux entre l'Union européenne et la Suisse en vigueur depuis 2002.

La participation a été plus élevée que d'habitude, même si elle n'a été que de 55,8 %.

Une fois de plus, on a vu la Suisse coupée en deux, voire en trois, entre cantons romands ouverts et cantons ruraux alémaniques très conservateurs, les cantons alémaniques de l'ouest à l'exception de Zurich et de Bâle-Ville étant favorables au oui de façon limitée. Douze cantons et cinq demi-cantons ont voté favorablement, et huit cantons et un demi-canton s'y sont opposés.

Le 12 février, le Conseil fédéral met en place un calendrier pour la mise en œuvre de la décision de la votation.

Votation sur l'initiative populaire « Contre l'immigration de masse »

| | |
|---------|------------------|
| Votants | 55,8 % |
| OUI | 1 463 954 (50,3) |
| NON | 1 444 428 (49,7) |

SYRIE

Janvier-mars 2014. **Guerre civile.** La coalition syrienne se réunit le 5 janvier à Istanbul. La question de la participation à la conférence de paix est posée.

Le 19 janvier, l'opposition accepte de participer à la conférence de paix de Genève 2 du 22 au 31 janvier. L'Iran est également invité par le secrétaire général

des Nations unies, ce qui suscite l'irritation de l'opposition et il doit retirer l'invitation. La conférence réunit une trentaine de pays à Montreux. Les discussions sont bloquées sur la question du transfert du pouvoir ainsi que sur les questions humanitaires. Un nouveau tour de négociation a lieu le 10 février mais les délégations refusent de discuter directement.

L'armée syrienne lance une offensive contre Alep début février. Le 6 février intervient un accord sur la sortie des habitants de Homs après six cents jours de siège. Mille quatre cents personnes peuvent être évacuées.

Le 22 février, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte une résolution humanitaire sur la Syrie à l'unanimité, la Russie s'y étant finalement ralliée. Le texte appelle toutes les parties au conflit à lever immédiatement le siège des zones peuplées et réclame la fin des attaques contre les civils. Il exige « sans délai un accès humanitaire, rapide, sûr et sans entraves ». Le 23 février, la Syrie se dit prête à coopérer.

Selon un nouveau bilan de l'Observatoire syrien des droits de l'homme, plus de cent cinquante mille personnes ont été victimes de la guerre civile de mars 2011 à mars 2014, dont 51 121 civils parmi lesquels 7 985 enfants. Les combats ont tué 37 781 combattants de l'opposition et 54 480 membres des forces du régime.

TCHÈQUE (RÉPUBLIQUE)

Janvier 2014. **Gouvernement.** Le président Zeman, suite à une rencontre le 10 janvier avec Bohuslav Sobotka, 42 ans, leader des sociaux-démocrates, ancien ministre des Finances, annonce qu'il nommera celui-ci Premier ministre le 17 janvier (quatre-vingt-trois jours après les élections législatives), en conséquence

de l'accord de coalition intervenu le 6 janvier entre le Parti social-démocrate (CSSD), le Mouvement des citoyens mécontents (ANO) et l'Union chrétienne-démocrate (KDU-CSL). Le gouvernement doit compter huit CSSD, six ANO et trois KDU-CSL; Andrej Babiš, 59 ans, richissime homme d'affaires, deuxième fortune du pays, leader du mouvement populiste ANO, est ministre des Finances. Le nouveau gouvernement prend ses fonctions le 29 janvier. Les trois partis ont une majorité de 111 sièges sur 200. Le 18 février, le gouvernement obtient la confiance par 110 voix des 181 députés présents.

THAÏLANDE

2 février 2014. **Élections législatives.** L'opposition veut paralyser Bangkok le 13 janvier pour forcer le gouvernement à démissionner. L'armée indique son refus d'intervenir dans la crise. Le 14 janvier, la Première ministre, Yingluck Shinawatra, propose une rencontre à l'opposition sur la question d'un report éventuel des élections. Cette dernière refuse la rencontre.

Le 21 janvier, le gouvernement décrète l'état d'urgence à Bangkok et dans sa banlieue.

Les élections, boycottées par l'opposition, sont perturbées, les manifestants empêchant l'ouverture de dix mille bureaux de vote.

L'opposition demande à la Cour constitutionnelle d'annuler les élections.

Le 10 février, Sontiyon Cheunruethainatham, numéro deux de l'opposition, est arrêté. Malgré les nombreux mandats d'arrêt émis, c'est la première arrestation d'un leader. Le 18 février, des heurts violents ont lieu avec la police qui tente de reprendre les sites occupés.

La Première ministre va être inculpée

pour négligence, ce qui pourrait conduire à sa destitution. Elle est convoquée le 27 février par la commission anti-corruption dans l'enquête sur un programme d'aide aux riziculteurs.

Le 18 mars, le gouvernement annonce la levée de l'état d'urgence en espérant ainsi faire revenir les touristes. Lui est substituée la loi sur la sécurité intérieure qui restera en vigueur jusqu'aux élections sénatoriales du 30 mars et aux nouvelles élections législatives d'avril.

Le 21 mars, la Cour constitutionnelle invalide les élections législatives du 2 février.

TUNISIE

9 et 29 janvier 2014. **Gouvernement.** Le 9 janvier, le Premier ministre, Ali Larayedh, 58 ans, Ennahda, en fonctions depuis le 13 mars 2013, présente la démission de son gouvernement, après que son parti a obtenu l'élection des neuf membres d'une nouvelle instance électorale, et il est remplacé par le ministre de l'Industrie, Mehdi Jomâa, 51 ans, indépendant. Ce dernier échoue à former un gouvernement dans les quinze jours mais est chargé d'une nouvelle tentative. Le 26 janvier, le gouvernement est annoncé avec Mongi Hamdi aux Affaires étrangères, Ghazi Jeribi à la Défense, Hakim Ben Hammouda aux Finances, Lotfi Ben Jeddou restant à l'Intérieur. Le 29 janvier, le Parlement approuve le gouvernement par 149 voix contre 20 et 24 abstentions. Celui-ci compte trois femmes sur trente-cinq membres.

26 janvier 2014. **Constitution.** À partir du 3 janvier, les députés examinent le projet de Constitution, fort d'un préambule et de cent quarante-six articles, élaboré par une commission des compromis. Les deux premiers articles ne sont pas modifiables (article 1: « La

Tunisie est un État libre, indépendant et souverain, sa religion est l'islam, sa langue est l'arabe et son régime est la République »; article 2: « La Tunisie est un État à caractère civil basé sur la citoyenneté, la volonté du peuple et la primauté du droit »). L'article 141 qui posait qu'« aucune révision constitutionnelle ne peut porter atteinte à l'islam en tant que religion de l'État » a été supprimé. Il en est de même pour la référence aux préceptes de l'islam dans le préambule, la nouvelle version préférant évoquer « l'attachement du peuple tunisien aux valeurs de l'islam ». L'article 20 soutient l'égalité hommes-femmes: « Tous les citoyens et citoyennes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Ils sont égaux devant la loi sans discrimination aucune. » Ennahda avait voulu une formule évoquant la femme « complémentaire de l'homme ». On peut regretter que la question de la peine de mort n'ait pas été abordée alors que la Tunisie applique un moratoire de fait depuis 1991.

Le 9 janvier, par une majorité faible de sept voix, la parité hommes-femmes en politique est introduite.

La question de l'apostasie divise l'assemblée, les islamistes radicaux voulant imposer un nouveau vote sur la liberté de croyance et de conscience, contestant qu'on ne puisse poursuivre quelqu'un ayant renoncé à sa religion.

Le texte est adopté le 26 janvier par 200 voix contre 12 et 4 abstentions.

La Constitution se veut progressiste. L'égalité entre citoyens et citoyennes est reconnue. L'exécutif comprend un président de la République élu au suffrage universel direct et un gouvernement responsable devant le Parlement. Inspiration de la pratique française ? La commission des finances sera « obligatoirement » présidée par l'opposition.

Une vingtaine de pays, dont la France

avec François Hollande, assistent à la cérémonie officielle d'adoption de la Constitution, le 7 février.

TURQUIE

Janvier 2014. **Crise politique.** Le 14 janvier, le gouvernement se déclare prêt à revenir sur le projet de loi très critiqué visant à accorder au ministre de la Justice la décision ultime pour les affectations des juges à des institutions essentielles comme la Cour constitutionnelle.

Depuis un mois, plus de deux mille policiers ont été sanctionnés et quatre-vingt-seize procureurs et juges importants ont été mutés.

Le 6 février, le Parlement vote une série d'amendements permettant à l'État de bloquer un site internet sans décision de justice s'il contient des contenus « portant atteinte à la vie privée » ou jugés « discriminatoires ou insultants ». Cela permet aussi à l'autorité gouvernementale des télécommunications de demander aux fournisseurs d'accès des informations sur les sites visités par les internautes et de les conserver pendant deux ans. La loi est promulguée le 18 février.

Le 24 février, des journaux turcs révèlent que la police avait placé des milliers de personnes sur écoute depuis trois ans, dont le Premier ministre, le chef des services secrets et de nombreux journalistes. Les auteurs étaient des policiers proches de la confrérie Gülen.

Le Premier ministre est mis en cause dans un scandale d'écoutes. Il accuse le mouvement Gülen. Un enregistrement de conversations téléphoniques entre le Premier ministre et son fils met en évidence des cas de corruption.

Les funérailles d'un jeune de 15 ans, Berkin Elvan, blessé par la police en juin dernier alors qu'il allait chercher du pain et mort après deux cent soixante-neuf jours

de coma, sont l'occasion de manifestations de dizaines de milliers de personnes hostiles au Premier ministre à Istanbul.

Erdogan décide de bloquer l'accès à Twitter dans la nuit du 20 au 21 mars.

9 janvier et 18 mars 2014. **Kurdes.** Un an auparavant, trois militantes kurdes étaient assassinées à Paris. Ömer Güney, tueur présumé, est soupçonné d'être un agent infiltré.

Le 18 mars, la Cour européenne des droits de l'homme considère que la Turquie a violé la Convention en maltraitant Abdullah Öcalan, détenu seul de 1999 à 2009 (CEDH, 24069/03, 197/04, 6201/06 et 10464/07, *Öcalan c. Turquie*).

UKRAINE

Janvier-mars 2014. **Crise politique. Crimée.** Depuis le 21 novembre, la mobilisation pro-européenne n'a pas cessé.

Le 16 janvier, le Parlement adopte en hâte des lois interdisant entre autres l'installation de tentes et tréteaux sur les places publiques, le port d'un masque ou d'un casque cachant le visage et les manifestations en voiture. De même, la « diffamation » sur internet est sanctionnée. Un tribunal de Kiev rend publique une interdiction de manifester dans le centre de Kiev jusqu'au 8 mars.

Le 21 janvier, Igor Loutsenko, militant des droits civiques, est kidnappé et retrouvé mort. Cinq manifestants sont tués à Kiev. Ce sont les premiers morts de la contestation.

Le lendemain, l'opposition rencontre le président Ianoukovitch. Mais celui-ci, en dépit des promesses, poursuit la répression. Cependant, le 25 janvier, il propose les postes de Premier ministre à Arseni Iatseniouk, 39 ans, leader du parti d'Ioulia Timochenko, Union panukrainienne

« Patrie », et de Vice-Premier ministre à Vitali Klitschko, Alliance démocratique ukrainienne pour la réforme, ainsi que l'amnistie des militants emprisonnés à condition que les bâtiments publics soient libérés. L'opposition refuse cette ouverture.

Le 28 janvier, le Premier ministre, Mykola Azarov, 66 ans, Parti des régions, en fonctions depuis le 11 mars 2010, démissionne et Serhiy Arbutov, 37 ans, ancien gouverneur de la Banque nationale d'Ukraine, assure l'intérim. Le Parlement vote l'annulation des lois anticontestation.

Les vingt-huit États de l'Union européenne sont en désaccord aussi bien sur les sanctions à l'égard du régime ukrainien qu'à propos de l'hypothèse d'une adhésion à l'Europe. Ils se mettent seulement d'accord pour priver de visas « ceux qui sont tachés de sang ».

Le 20 février, des affrontements armés sur la place de l'Indépendance à Kiev font plus de soixante morts.

Le 21 février, un accord de sortie de crise semble conclu, s'avérant vite un leurre. Le Parlement suspend le ministre de l'Intérieur, Vitali Zakhartchenko, par 332 voix sur 383 votants. Par la suite, il est dit avoir « disparu ».

Le 22 février est un tournant dans la crise. Le président du Parlement, Volodymyr Rybak, 67 ans, Parti des régions, proche du Président, démissionne. Une quarantaine de députés du Parti des régions font défection. On annonce que Rybak « a quitté la capitale ». Bras droit d'Ioulia Timochenko, Oleksandr Tourtchynov, 50 ans, Union panukrainienne « Patrie », est élu président du Parlement. Le Parlement vote la libération d'Ioulia Timochenko. Cependant, à la télévision, le président Ianoukovitch affirme qu'il n'a pas « l'intention » de démissionner et que « le pays assiste à un coup d'État ». Peu après, Ioulia Timochenko est libérée

et se rend immédiatement sur la place de l'Indépendance.

Le lendemain, Arsen Avakov est élu ministre de l'Intérieur par intérim et Oleksandr Tourtchynov Premier ministre par intérim. Le même jour, le Parlement déclare le président Ianoukovitch – qui est dans un « lieu inconnu » –, constitutionnellement incapable d'exercer ses fonctions et fixe une élection au 25 mai. Le 23 février, le Parlement attribue les fonctions du président au nouveau Premier ministre et vote pour démettre le ministre des Affaires étrangères Leonide Kozhara, 51 ans, qui était en fonctions depuis le 24 décembre 2012.

Le 25 février, Vitali Klitschko, ex-champion du monde de boxe et codirigeant de l'opposition, annonce sa candidature à l'élection présidentielle. Le même jour, le Parlement adopte une résolution reconnaissant la juridiction de la Cour pénale internationale pour les « crimes contre l'humanité » commis depuis le 21 novembre 2013.

Le 26 février, Arseni Iatseniouk, 39 ans, Union panukrainienne « Patrie », est désigné Premier ministre et Andrii Deshchytzia, 48 ans, diplomate, ministre des Affaires étrangères par intérim, Avakov étant confirmé comme ministre de l'Intérieur. Le 27 février, les députés approuvent la nomination d'Iatseniouk comme Premier ministre par 371 voix contre 1 et 2 abstentions (sur 450 membres) et la composition du gouvernement de dix-neuf membres, dont une seule femme, par 331 voix contre 1 et 2 abstentions.

La tension s'installe en Crimée.

Le 24 février, une foule prend l'Hôtel de Ville de Sébastopol, le maire ayant démissionné et quitté la ville. Le 27 février, Sergueï Aksionov, 41 ans, est élu Premier ministre de Crimée par le Parlement local dont un commando pro-russe s'est emparé. Il remplace Anatoli Mogouliov, proche

de Viktor Ianoukovitch. Le Parlement vote l'organisation d'un référendum pour plus d'autonomie.

Le 3 mars, les chefs d'État et de gouvernement du G7, le président de la Commission européenne et celui du Conseil européen condamnent les « atteintes manifestes à la souveraineté de l'Ukraine ». Ils demandent à la Russie de régler ses différends avec l'Ukraine par des négociations ou par la médiation sous l'égide des Nations unies ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe. En outre, ils décident de « suspendre provisoirement » leur participation aux activités liées à la préparation du sommet du G8 à Sotchi en juin.

Le 6 mars, le Parlement de Crimée demande le rattachement de la presqu'île à la Russie et annonce un référendum le 16 mars.

Par 78 voix sur un effectif théorique de 100 membres, le Parlement de Crimée vote le 11 mars en faveur de l'indépendance alors que, cinq jours plus tôt, il s'était prononcé pour le rattachement à la Russie.

Deux questions sont posées le 16 mars au référendum en Crimée : « Approuvez-vous la réunification de la Crimée avec la Russie comme membre de la Fédération de la Russie ? » ; « Approuvez-vous la restauration de la Constitution de Crimée de 1992 et le statut de la Crimée comme faisant partie de l'Ukraine ? »

96,77 % des votants sont favorables au rattachement de la Crimée à la Russie. 2,51 % seulement votent oui à la seconde question sur le maintien dans l'Ukraine.

Le lendemain, les autorités de Crimée proclament l'indépendance, demandent le rattachement à la Russie, introduisent le rouble comme monnaie et annoncent la dissolution des unités militaires ukrainiennes.

Le 18 mars, le président Poutine signe le traité de rattachement de la Crimée qui est approuvé par la Douma par 443 voix

contre 1 (Ilia Ponomarev, parti Russie juste).

Le 21 mars, l'annexion de la Crimée est formalisée par la Russie, ce qui fait naître deux nouveaux sujets fédéraux, la république de Crimée et la ville fédérale de Sébastopol. Celles-ci forment le nouveau district fédéral de Crimée et le président Poutine nomme Oleg Belventsev comme son plénipotentiaire.

Le 28 mars, Vladimir Poutine appelle le président Obama pour « discuter au sujet de la proposition américaine d'une résolution diplomatique de la crise en Ukraine ». Cette proposition avait été présentée par John Kerry à Sergueï Lavrov lors de leur rencontre à La Haye. Elle prévoit le retrait des forces russes et leur retour dans les bases, l'envoi d'inspecteurs internationaux pour examiner les droits des minorités et la prise en compte de l'élection présidentielle. John Kerry rencontre le 30 mars Sergueï Lavrov à Paris pour entamer les discussions.

Réunis en congrès le 30 mars, les Tatars de Crimée (12 % de la population), qui ont boycotté le référendum, votent pour leur autonomie sur leur terre ancestrale.

UNION EUROPÉENNE

1^{er} janvier 2013. **Zone euro.** La Lettonie devient le dix-huitième membre de l'Eurogroupe après l'Estonie en 2011 et avant la Lituanie en 2015. Le lats cède la place à l'euro.

5 février 2014. **Parlement européen. France.** Le conseil des ministres français décide d'attribuer les deux sièges supplémentaires dont dispose la France depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne et lui donnant 74 députés au lieu de 72, à la circonscription d'Île-de-France, les Français hors de France y étant inclus conformément à la loi du 26 mai 2011.

13 mars 2014. **Cour de justice de l'Union européenne.** La CJUE publie ses statistiques pour 2013. Elle a résolu 701 affaires en 2013 contre 595 en 2012. Elle a été saisie de 699 nouvelles affaires, soit une augmentation de 10 %. Le Tribunal a clôturé 702 affaires, sa moyenne ayant été de 480 en 2008. Il a été saisi de 790 affaires, soit une hausse de 30 %. Le Tribunal de la fonction publique a été saisi de 160 nouvelles affaires contre 178 en 2012 et a clôturé 184 affaires contre 121 en 2012.

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE
FRANÇAISE

(1^{er} JANVIER-30 AVRIL 2014)

133

REPÈRES

5 janvier. Dans les colonnes du *Monde*, M. Gattaz, président du Medef, se dit « prêt à jouer le jeu » du pacte de responsabilité annoncé par le chef de l'État, lors de ses vœux à ses compatriotes.

17 janvier. « Nous sommes prêts à soutenir des réformes difficiles », déclare M. Borloo, président de l'UDI, au *Monde*.

21 janvier. « M. Gattaz est-il Premier ministre ? » s'interroge dans une tribune au *Monde* M. Lepaon, secrétaire général de la CGT.

25 janvier. Pour M. Boutih, député (s) (Essonne, 10^e), dans un entretien au *Figaro*, M. Ayrault est « le poids mort de la gauche ».

26 janvier. À l'appel du collectif « Jour de colère », manifestation à Paris contre le président Hollande.

27 janvier. Nouvelle augmentation du chômage au mois de décembre. L'inversion de la courbe ne s'est pas opérée.

28 janvier. Le tribunal administratif

de Besançon rejette le recours présenté par la famille de la collégienne kosovare Leonarda en vue de son retour en France.

30 janvier. À l'occasion d'un déplacement à Châtelailon-Plage (Charente-Maritime), l'ancien président Sarkozy récuse l'organisation de primaires à l'UMP pour l'élection présidentielle de 2017. « Je n'ai pas franchement le goût des vacances, de la contemplation passive », ajoute-t-il par ailleurs.

2 février. « Manif pour tous » à Paris et à Lyon contre la proposition de loi sur la famille.

6 février. M. Pérol, secrétaire général adjoint de l'Élysée sous M. Sarkozy, est mis en examen pour prise illégale d'intérêt, pour avoir participé aux négociations à l'origine de la création du groupe bancaire BPCE qu'il préside depuis 2009.

8 février. Le sondage Sofres, publié dans le *Figaro Magazine*, fait état d'une chute spectaculaire de la popularité du chef de l'État avec 19% de personnes satisfaites.

- 134
- 10 février. M. Sarkozy est présent à la réunion électorale de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, à la salle Japy, dans le XI^e arrondissement de Paris.
- 13 février. Le taux d'adhésion aux propositions de Mme Le Pen atteint 34 %, selon le sondage TNS Sofres pour *Le Monde*.
- 27 février. Ouverture de la négociation relative au pacte de responsabilité entre partenaires sociaux sous l'égide du Premier ministre.
- 1^{er} mars. La Fédération internationale de football (FIFA) autorise le port du voile ou du turban. La Fédération française s'y oppose en vertu du principe de laïcité.
- 4 mars. Mme Bernadette Chirac s'indigne de la disparition du canton de Corrèze (Corrèze) dont elle est l'élue (décret 2014-228 du 24 février).
- 5 mars. Dans une tribune au *Monde*, M. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, indique qu'il renonce à briguer un nouveau mandat, comme du reste tout mandat électif à l'avenir.
- 6 mars. Décès de Maurice Faure, membre honoraire du Conseil constitutionnel, dernier signataire du traité de Rome, en 1957.
- 13 mars. Ouverture d'une enquête judiciaire sur les comptes de l'agence de communication Bygmalion, mettant en cause M. Copé, président de l'UMP.
Mme Martres, présidente du Syndicat de la magistrature, est mise en examen pour injure dans l'affaire du « mur des cons », panneau affiché dans les locaux du syndicat. La vente de l'opérateur de réseau mobile SFR échappe à Bouygues en dépit du soutien du gouvernement.
- 20 mars. En vue du premier tour des élections municipales, le Premier ministre en appelle aux *républicains* pour s'opposer au Front national.
- 26 mars. Le président Hollande reçoit son homologue chinois, lors d'une visite d'État, au palais de l'Élysée. L'entrée du groupe Dongfeng dans le capital de PSA-Peugeot ainsi que celle de l'État français y sont signées.
- 3 avril. Mme Le Pen est condamnée par le tribunal correctionnel de Béthune pour manœuvre frauduleuse : elle était à l'origine de faux tracts contre M. Mélenchon, pendant la campagne législative de 2012.
- 6 avril. M. Borloo, président de l'UDI, député (Nord, 21^e), renonce à toute activité politique en raison de son état de santé.
- 7 avril. M. Jean-Noël Guérini, sénateur des Bouches-du-Rhône, démissionne du PS à la veille de son exclusion.
- 8 avril. M. Valls, au cours de sa déclaration de politique générale à l'Assemblée nationale, se prononce pour une réforme du « mille-feuille territorial » : réduction de moitié du nombre de régions métropolitaines ; nouvelle carte de l'intercommunalité ; clarification des compétences par la suppression de la clause de compétence générale et par celle, à l'horizon 2021, des conseils départementaux.
- 12 avril. Le Front de gauche défile à Paris contre la politique d'austérité de MM. Hollande et Valls.
- 13 avril. Le sondage publié dans le *Journal du dimanche* fait apparaître un nouveau record historique sous la V^e République, entre le chef de l'État et le Premier ministre : un écart de quarante points sépare, à cet égard, MM. Hollande (18 % de satisfaits) et Valls (58 %).
- 15 avril. M. Jean-Christophe Camba-

délis, député (Paris, 16^e), est élu par le conseil national du PS premier secrétaire de ce dernier, en remplacement de M. Harlem Désir, nommé membre du gouvernement.

16 avril. À la mairie de Paris, le président Hollande célèbre le soixante-dixième anniversaire de l'ordonnance du 21 avril 1944 du Gouvernement provisoire de la République française, accordant le droit de vote et d'éligibilité aux femmes.

Selon un sondage Opinion Way pour le *Figaro*, M. Hollande serait éliminé dès le premier tour de l'élection présidentielle si celle-ci se déroulait ce jour. Il arriverait en troisième position derrière M. Sarkozy et Mme Le Pen, recueillant 19 % des suffrages exprimés. M. Dray, conseiller régional (s), s'interroge sur l'utilité d'organiser des primaires au sein du PS.

16 avril. Le site Mediapart met en cause M. Aquilino Morelle, conseiller politique du président Hollande, pour conflit d'intérêts lorsqu'il exerçait les fonctions d'inspecteur à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). Sa démission sera acceptée deux jours plus tard.

Un décret de ce jour nomme Mme Voynet, ancienne ministre, à l'IGAS.

23 avril. Le conseil des ministres adopte la nouvelle trajectoire des finances publiques destinée à respecter les engagements européens de la France: un programme de stabilité de 50 milliards d'euros en vue de réduire le déficit à 3 % du PIB.

En visite à Carmaux (Tarn), pour la célébration du centenaire de la mort de Jean Jaurès, M. Hollande est chahuté.

29 avril. Le projet de programme de

stabilité, déclare M. Valls aux députés, est « un acte fondateur, important pour la suite du quinquennat du président de la République ».

AMENDEMENT

– *Cavaliers législatifs*. L'article 3 de la loi relative à la géolocalisation, introduit par amendement par le Sénat en première lecture et concernant les avoirs saisis et confisqués, n'a pas de lien avec le projet déposé, constate d'office la décision 693 DC du 25 mars. Cette appréciation avait été retenue pour l'article 153 de la loi pour l'accès au logement (691 DC du 20 mars).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Habilitation législative*.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. N. Lenoir, « Déontologues en Europe. Confronter le modèle français au modèle britannique », *Revue de l'Union européenne*, n° 574, 2014, p. 4.

– *Ajournement*. Conformément à la tradition parlementaire, l'Assemblée s'est ajournée du 3 mars au 6 avril en vue de la tenue des élections municipales. La mise sur écoute de l'ancien président Sarkozy a été à l'origine d'une demande de convocation présentée par M. Jacob, président du groupe UMP. Le président Bartolone s'y est opposé le 12 mars (*Le Figaro*, 13-3).

– *Composition*. M. Moudenc (UDI) (Haute-Garonne, 3^e), élu maire de Toulouse, a démissionné de son mandat le 11 avril (*JO*, 11-4), M. Fritch (UDI) (Polynésie française, 1^{re}) y a renoncé à son tour, le 23 avril (*JO*, 23-4).

– *Déontologue de l'Assemblée nationale.* Notre collègue, Ferdinand Mélin-Soucramanien, a été nommé, le 16 avril, à l'unanimité des membres du bureau à cette fonction. Il succède à Mme Noëlle Lenoir, démissionnaire. C'est le troisième titulaire du poste (cette *Chronique*, n° 142, p. 165).

– *Députés représentant les Français de l'étranger.* Conformément à l'article L. 330-1 du code électoral et son tableau n° 1, *ter* annexé, le décret 2014-39 du 17 janvier authentifie la population desdits Français dans les 11 circonscriptions, soit un total de 1 642 953 personnes (*JO*, 19-1).

– *Réserve parlementaire et institutionnelle.* Pour la première fois, l'Assemblée nationale a mis en ligne, le 29 janvier, l'intégralité de l'utilisation de sa réserve pour 2013. Au-delà des attributions personnelles ou fonctionnelles (520 000 euros pour le président; 260 000 pour chaque vice-président et chaque président de groupe et de commission; 140 000 par membre du Bureau et 130 000 par député), soit un total de 81,6 millions d'euros, l'information révèle, de manière inattendue que la réserve bénéficie aussi à diverses institutions (Conseil d'État, Conseil constitutionnel, Cour de cassation, Cour des comptes, Conseil économique, social et environnemental).

Sur le plan des principes, on est fondé à s'interroger sur cette sorte de mélange des genres (*Le Monde*, 30-1).

V. *Code électoral. Commissions. Commissions d'enquête. Conseil constitutionnel. Immunités parlementaires. Incompatibilités parlementaires. Loi. Mission d'information. Parlementaires en mission. Révision de la Constitution. Séance.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* B. Garnot, *Histoire des juges en France*, Paris, Lextenso, 2014.

– *Parquet financier.* En application de la loi du 6 décembre 2013 (cette *Chronique*, n° 149, p. 202), le décret 2014-64 du 29 janvier modifie la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire (*JO*, 31-1). Un décret 2014-65, du même jour, fixe les costumes et insignes du procureur de la République financier (*idem*).

– *Police judiciaire.* À propos de la géolocalisation, en temps réel, d'une personne à son insu ou d'un véhicule sans le consentement de son propriétaire, en matière de criminalité et de délinquance organisées (loi 2014-372 du 28 mars), le Conseil constitutionnel rappelle qu'en application de l'article 66 C « la police judiciaire doit être placée sous la direction et le contrôle de l'autorité judiciaire » (693 DC, cons. 11) (*JO*, 29-3).

V. *Assemblée nationale. Conseil constitutionnel. Conseil supérieur de la magistrature. Droits et libertés.*

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

V. *Assemblée nationale. Droits et libertés.*

BICAMÉRISME

– *Commissions mixtes paritaires.* De janvier à mai, sur six CMP, seule celle concernant la loi visant à reconquérir l'économie réelle n'est pas parvenue à un accord.

CODE ÉLECTORAL

– *Remplacement des parlementaires.* La loi organique du 14 février interdisant

le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (JO, 16-2) modifie le premier alinéa de l'article LO 176 concernant le remplacement des députés dont le siège devient vacant. Le système en vigueur est inversé, le remplacement devient la règle et l'élection partielle l'exception; celle-ci n'a lieu que dans les cas énumérés: annulation de l'élection, démission d'office ou déchéance décidées par le Conseil constitutionnel, ainsi que « la démission intervenue pour tout autre motif qu'une incompatibilité prévue aux articles LO 137, LO 137-1, LO 141 ou LO 141-1 », c'est-à-dire cumul des mandats de député et de sénateur, cumul avec le mandat de représentant au Parlement européen, avec plus de deux mandats locaux ou avec une fonction exécutive locale.

« Lorsque le remplacement prévu à l'article LO 176 ne peut plus être effectué, il est procédé à des élections partielles », précise l'article LO 178 (par exemple, dans le cas prévu au second alinéa de l'article LO 176 visant le remplacement *temporaire* d'un député nommé au gouvernement, lorsque celui-ci, après avoir quitté ses fonctions, décide de ne pas retourner à l'Assemblée). V. *Incompatibilités*.

Ces dispositions sont applicables aux sénateurs élus au scrutin majoritaire (nouvel art. LO 319), mais la décision 689 DC du 13 février a censuré leur extension aux sénateurs élus à la représentation proportionnelle dont les conditions se distinguent de celles applicables aux députés et sont donc « relatives au Sénat ». Or elles n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par les deux assemblées (art. 46, al. 4 C) et sont donc contraires à la Constitution. V. *Loi organique*.

– *Vérification de l'identité des électeurs*. Le décret 2014-352 du 19 mars

modifie l'article R. 60 du code électoral: une pièce d'identité doit être présentée désormais dans les communes de 1 000 habitants et plus. Cette obligation ne concernait jusqu'alors que les communes de 3 500 habitants et plus (JO, 20-3).

– *Vote blanc*. La loi 2014-172 du 21 février (JO, 23-2) reconnaît le vote blanc en complétant l'article L. 65 du code électoral par les dispositions suivantes: les bulletins blancs sont désormais décomptés séparément, mais ils n'entrent pas en compte pour la détermination du nombre des suffrages exprimés et il en est simplement fait mention dans les résultats. 137

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. B. Faure, J.-F. Brisson, L. Janicot, N. Kada, A. Taillefan, « Le prélude de la réforme territoriale ? » (loi 2014-58 du 27 janvier 2014), *AJDA*, 2014, p. 600; O. Gohin, *idem*, *JCP*, 3-3, 2014, p. 443; « La Constitution et les collectivités territoriales » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014.

– *Collectivité territoriale à statut particulier (art. 72 C)*. En application de l'article 26 de la loi « Métropoles » du 27 janvier (nouvelle rédaction de l'article L. 3611-1 du CGCT), la « métropole de Lyon » est créée, en lieu et place de la communauté urbaine de Lyon, dans ses limites territoriales (JO, 28-1). Après la Corse, la Guyane, la Martinique et la ville de Paris, c'est la cinquième collectivité spécifique.

– *Collectivités territoriales de Guyane et de Martinique*. Le décret 2014-17 du 8 janvier (JO, 10-1) détermine les règles budgétaires, financières et comptables

qui leur sont applicables et modifie le CGCT (cette *Chronique*, n° 145, p. 174).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le décret 2014-52 du 23 janvier crée, auprès du garde des Sceaux, une commission chargée d'étudier et de proposer toute mesure relative au droit particulier et les harmonisations qui paraîtraient possibles avec le droit applicable dans les autres départements. Cette commission remplace la commission d'harmonisation dont la compétence était limitée au droit privé (*JO*, 25-1).

138 – *Libre administration* (art. 72 et 74. C). Le Conseil constitutionnel s'est prononcé (2014-386 QPC) (*JO*, 30-3) sur la condition financière de la nouvelle collectivité territoriale de Saint-Barthélemy, en estimant que les charges transférées avaient été compensées par le transfert, à titre principal, de ressources fiscales et, à titre subsidiaire, de dotations. L'autonomie financière de ladite collectivité est ainsi préservée.

Reste que l'intérêt général peut apporter des limitations à la libre administration, à propos de la création de la métropole du Grand Paris (687 DC, cons. 25) (*JO*, 28-1).

En revanche, l'absence de consultation des conseils municipaux intéressés par un rattachement à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), en particulier du conseil municipal de la commune dont le rattachement est envisagé, porte à la libre administration « une atteinte manifestement disproportionnée » (2014-391 QPC) (*JO*, 27-4). L'article L. 5210-1-2 du CGCT a été censuré, en conséquence.

– *Loi « Métropoles »*. Après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (687 DC), la loi 2014-58 du 27 janvier

(*JO*, 28-1) modifie, entre autres, l'action publique des collectivités, en rétablissant la clause de compétence générale (art. 1^{er}); en organisant la conférence territoriale de l'action publique dans chaque région (art. 4) et en renforçant l'action extérieure (groupement eurorégional) (art. 5). Au surplus, la loi affirme le rôle des métropoles : création au 1^{er} janvier 2016 de « la métropole du Grand Paris » (EPCI) regroupant la commune de Paris et celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (art. 12); création d'une collectivité territoriale à statut particulier (art. 72 C), « la métropole de Lyon » (art. 26). À ce propos, le Conseil constitutionnel a relevé que le pouvoir constituant (art. 72-1 C, rédaction de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) n'impose pas au législateur de prévoir la consultation des électeurs intéressés (cons. 61). Outre la création de pôles métropolitains (art. 77 de la loi), le régime de droit commun de la métropole (EPCI) relatif à un ensemble de plus de 400 000 habitants est précisé (art. 43 et suiv.). Au total, cette loi imposante, sans préjudice du recours au pouvoir réglementaire et à l'habilitation législative (art. 12), d'une rare densité et complexité, fait douter de la légistique, comme naguère celle du 11 octobre 2013, en matière de transparence de la vie publique; d'autant qu'est appelée à évoluer avec la réforme du « mille-feuille territorial » annoncée.

V. *Conseil constitutionnel. Incompatibilités parlementaires*.

COMMISSIONS

– *Commission des finances*. À la suite de l'entrée au gouvernement de M. Christian Eckert, Mme Valérie

Rabault, députée (SRC) de Tarn-et-Garonne, a été élue rapporteure générale de la commission des finances, le 23 avril. C'est la première femme à occuper cette fonction à l'Assemblée, mais Mme Nicole Bricq l'avait occupée au Sénat avant son entrée dans le gouvernement Ayrault.

– *Commission spéciale*. La conférence des présidents du Sénat a décidé le 14 janvier de renvoyer à une commission spéciale l'examen de la proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel. Son président est M. Jean-Pierre Godefroy et la rapporteure Mme Michelle Meunier, tous deux socialistes.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Assemblée nationale*. Une commission d'enquête sur l'exil des forces vives de France proposée par l'UMP a été décidée le 9 avril, la majorité hostile des trois cinquièmes des membres de l'Assemblée n'ayant pas été réunie (art. 141, al. 3, du RAN).

– *Débat sur un rapport*. À la demande du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP), le rapport de la commission d'enquête sur les conditions de la privatisation de la Société nationale maritime Corse Méditerranée (cette *Chronique*, n° 148, p. 180) a donné lieu à un débat le 29 janvier.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. P. Avril, « Georges Pompidou au Conseil constitutionnel », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014, p. 107; M. Fromont, *Justice constitutionnelle comparée*, Paris, Dalloz, 2013; G. Baudrez-Escarras, « Le Conseil constitutionnel à la recherche du

temps (perdu ?) », *Les Cahiers du CDPC*, n° 10, 2013, p. 151; G. Boudou, « Autopsie de la décision du CC du 16 juillet 1971 sur la liberté d'association », *RFDC*, 2014, p. 5; G. Canivet, « Du "siège" au Conseil constitutionnel », in *Mélanges Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 363; D. Schnapper, « Vu du "vieux" Conseil », *ibid.*, p. 375; J.-Ph. Derosier, « Hors-piste constitutionnel », *ibid.*, p. 227; A. Viala, « L'autorité des censures "néo-calédoniennes" : quand le contrôle *a priori* pétrifie les enjeux du contrôle *a posteriori* », *Constitutions*, 2013, p. 575.

– *Chr. RDP*, 2014, p. 207; *RFDC*, 2014, p. 121; *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42 et 43, p. 119 et 113.

– *Notes*. G. Bergougous, sous 677 DC, 14 novembre 2013, *Constitutions*, 2013, p. 549; E. Oliva, sous 662 DC, 29 décembre 2012, « Loi de finances pour 2013 », *RFDA*, 2013, p. 1273.

– *Admonestation présidentielle et réplique parlementaire*. Le travail législatif a donné lieu à une passe d'armes.

I. M. Debré a renoué avec la pratique de son prédécesseur, M. Mazeaud (cette *Chronique*, n° 122, p. 203). La cérémonie des vœux lui a permis, le 6 janvier, de critiquer le travail gouvernemental et parlementaire : « Le Conseil constitutionnel a aujourd'hui à connaître des lois aussi longues qu'imparfaitement travaillées. Il fait face à des dispositions incohérentes et mal coordonnées. Il examine des textes gonflés d'amendements non soumis à l'analyse du Conseil d'État. » Il a déploré le fait de voir « revenir chaque année, notamment en droit fiscal, des modifications récurrentes des mêmes règles ». Ainsi, le Conseil « subit bêgaiements et

malfaçons législatives ». Au surplus, le président a dénoncé un « mouvement préoccupant : la mise en cause de l'autorité de la chose jugée, qu'il a jugée » (cette *Chronique*, n° 149, p. 209).

« Une situation préoccupante », car « l'État de droit est fondé sur le respect de la règle de droit et des décisions de justice [...]. Le respect de la Constitution n'est pas un risque, c'est un devoir. Chacun doit y veiller à la place qui est la sienne » (*Le Figaro* 7-1).

140 II. Le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Jacques Urvoas, a estimé, le 22 janvier, devant l'Association des journalistes parlementaires, « parfaitement déplacés » les propos susmentionnés. « C'est étonnant, presque un peu discourtois [...]. Je ne trouve pas que nous travaillons mal, ni que nous légiférons à la légère. » Rappelant qu'il était lui-même « exigeant » sur le respect des normes juridiques par le Parlement, il a remarqué : « Qu'il y ait des erreurs, c'est la logique, car le droit est toujours une question d'interprétation » (*BQ*, 23-1).

– *Aménagement*. Le président Debré a inauguré, le 23 janvier, la salle « Guy-Carcassonne », au quatrième étage, à gauche, du Conseil, dans le prolongement de celle du « Doyen-Georges-Vedel ».

– *Compétence*. À propos des lois de souveraineté, le Conseil a réitéré sa position de principe à l'égal d'une loi constitutionnelle (26 mars 2003, « Organisation décentralisée de la République ») (cette *Chronique*, n° 106, p. 189) en confirmant, en matière référendaire (6 novembre 1962, *Rec.*, p. 27), que sa « compétence est strictement délimitée par la Constitution ; qu'elle n'est susceptible d'être précisée et complétée par voie de loi organique que dans le respect des principes posés par le texte constitutionnel ; que le Conseil constitutionnel ne saurait être appelé à se prononcer dans d'autres cas que ceux qui sont expressément prévus par la Constitution ou la loi organique » (2014-392 QPC, Province Sud de Nouvelle-Calédonie) (*JO*, 27-4). Par suite, le Conseil ne peut accueillir une QPC portant sur une disposition législative adoptée par le peuple français.

– *Décisions*.

-
- | | |
|------|--|
| 9-1 | 2013-360 QPC, Nationalité française (<i>JO</i> , 11-1). V. <i>Droits et libertés</i> . <i>Loi</i> . QPC. |
| 16-1 | 2014-243 L, Délégation (<i>JO</i> , 19-1). V. <i>Pouvoir réglementaire</i> . 2013-683 DC, Loi sur les retraites (<i>JO</i> , 21-1). V. <i>Loi</i> . |
| 23-1 | 2013-687 DC, Loi « Métropoles » (<i>JO</i> , 21-1). V. <i>Amendements</i> . <i>Collectivités territoriales</i> . <i>Droits et libertés</i> . <i>Habilitation législative</i> . 2013-686 DC, Loi « Convention entre organismes d'assurance » (<i>JO</i> , 28-1). V. <i>Loi</i> . |
| 28-1 | 2013-361 QPC, Adoption (<i>JO</i> , 30-1). V. <i>Droits et libertés</i> . |
| 31-1 | 2013-363 QPC, Action civile (<i>JO</i> , 2-2). V. <i>Droits et libertés</i> . 2013-364 QPC, Officines de pharmacie (<i>JO</i> , 2-2). V. <i>Droits et libertés</i> . |
| 6-2 | 2013-362 QPC, Éditeurs de service de télévision (<i>JO</i> , 9-2). V. <i>Droits et libertés</i> . <i>Loi</i> . 2014-244 L, Délégation (<i>JO</i> , 9-2). V. <i>Pouvoir réglementaire</i> . |
| 13-2 | 2014-689 DC, LO interdisant le cumul des mandats avec ceux de parlementaires (<i>JO</i> , 16-2). |

- 2014-688 DC, Loi interdisant le cumul des mandats avec celui de membre du Parlement européen (JO, 16-2). V. *Incompatibilités parlementaires*.
- 14-2 2013-366 QPC, Versement transport (JO, 16-2). V. *Droits et libertés*. QPC.
- 2013-367 QPC, Hospitalisation sans consentement (JO, 16-2), V. *Droits et libertés*.
- 28-2 2013-369 QPC, Actionnaire (JO, 2-3). V. *Droits et libertés*.
- 2013-370 QPC, Livre disponible (JO, 2-3). V. *Droits et libertés*. QPC.
- 2014-245 L, Délégation (JO, 2-3). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 7-3 2013-368 QPC, Saisine d'office d'une juridiction (JO, 9-3). V. *Droits et libertés*.
Loi. QPC.
- 2013-371 QPC, Contribution à l'apprentissage (JO, 9-3). V. *Droits et libertés*. QPC.
- 2013-372 QPC, Saisine d'office d'une juridiction (JO, 9-3). V. *Droits et libertés*.
Loi.
- 13-3 2014-690 DC, Loi relative à la consommation (JO, 18-3). V. *Droits et libertés*. *Loi*.
- 20-3 2014-246 L, Délégation (JO, 23-3). V. *Pouvoir réglementaire*.
- 2014-375 et autres QPC, Pêche maritime (JO, 23-3). V. *Droits et libertés*. *Loi*. QPC.
- 2014-691 DC, Loi pour l'accès au logement (JO, 26-3). V. *Amendements*. *Droits et* 141
libertés. *Loi*.
- 25-3 2014-693 DC, Loi relative à la géolocalisation (JO, 29-3). V. *Amendements*. *Autorité*
judiciaire. *Droits et libertés* et *ci-dessous*.
- 2014-385 QPC, Discipline des notaires (JO, 30-3). V. *Droits et libertés*. QPC.
- 2014-386 QPC, Collectivité de Saint-Barthélemy (JO, 30-3). V. *Collectivités*
territoriales. QPC.
- 27-3 2014-692 DC, Loi Florange (JO, 1^{er}-4). V. *Droits et libertés*.
- 4-4 2014-373 QPC, Travail de nuit (JO, 5-4). V. *Droits et libertés*. QPC.
- 2014-374 QPC, Travail dominical (JO, 5-4). V. *Droits et libertés*. *Loi*.
- 2014-387 QPC, Travail clandestin (JO, 5-4). V. *Droits et libertés*. *Loi*.
- 2014-389 QPC, Médecins biologistes (JO, 5-4). V. QPC.
- 11-4 2014-388 QPC, Force ouvrière (JO, 13-4). V. *Droits et libertés*. *Loi*. QPC.
- 2014-390 QPC, Destruction de biens (JO, 13-4). V. *Droits et libertés*. *Loi*.
- 25-4 2014-391 QPC, Commune de Thonon-les-Bains (JO, 27-4). V. *Collectivités territo-*
riales. *Loi*.
- 2014-392 QPC, Province Sud de Nouvelle-Calédonie (JO, 27-4). V. QCP et
ci-dessus.
- 2014-393 QPC, Service public pénitentiaire (JO, 27-4). V. *Droits et libertés*.
Loi. QPC.
- 2014-247 L, Délégation (JO, 27-4). V. *Pouvoir réglementaire*.

– *Membre de droit*. Outre la participation au contrôle par voie d'action (art. 61 C), le président Valéry Giscard d'Estaing a siégé, le 16 janvier, au titre d'une procédure de délégation (art. 37 C) (243 L).

– *Président*. À l'occasion d'un colloque consacré à la QPC au Conseil, le président

Debré s'est déclaré, le 24 janvier, favorable à l'admission de l'opinion dissidente, ainsi que du pouvoir d'évocation du Conseil, devant les juridictions suprêmes de renvoi, « avant de prendre le maquis », selon son expression.

M. Barrot a présidé la délibération du Conseil le 14 février (2013-367 QPC) (JO,

16-2), M. Debré étant empêché (cette *Chronique*, n° 146, p. 181).

– *Procédure*. Le Conseil constitutionnel a usé de manière habituelle de la technique des réserves d'interprétation (687, 690, 693 DC) et réparé un oubli du législateur (688 et 689 DC).

– *Saisine: aide juridique à la majorité parlementaire*. De manière inédite, le président de la commission des lois de l'Assemblée, M. Urvoas, et des députés socialistes, le gouvernement s'associant à cette démarche, ont présenté au Conseil moins un recours qu'une consultation, afin de lever une incertitude à propos de l'article 240-41 de la loi sur la géolocalisation, introduit par voie d'amendement. De fait, une réserve d'interprétation a validé cette disposition (693 DC, cons. 24) (*JO*, 29-3). À ce jour, une saisine positive ou pédagogique pouvait être présentée en vue de faire bénéficier la loi de la conformité constitutionnelle. On songe au recours conjoint des présidents des assemblées relatif au port de la burqa (7 octobre 2010) (cette *Chronique*, n° 137, p. 216). Désormais, cette procédure peut être appelée à vérifier la régularité d'un amendement en écho, peut-être, aux critiques précitées du président Debré, parallèlement à la possibilité offerte au rapporteur de présenter des observations complémentaires (4 août 2011, « Hôpital ») (cette *Chronique*, n° 140 p. 127).

V. *Assemblée nationale. Collectivités territoriales. Droits et libertés. Loi. Loi organique. QPC.*

CONSEIL DES MINISTRES

– *Comportement des membres*. « Les ministres doivent être pleinement

concentrés sur leur dossier », selon le président Hollande. Par suite, ils sont désormais invités à déposer leur smartphone lors de l'entrée dans la salle du Conseil, depuis la réunion du 9 avril, après que le portable de Mme Touraine eut retenti, la semaine précédente, de manière intempestive.

– *Compte rendu*. Il a appartenu au Premier ministre de rendre compte, depuis l'Élysée, de la délibération du 16 avril au cours de laquelle le programme de stabilité de 50 milliards d'euros a été adopté, accompagné de Mmes Lebranchu et Touraine et de MM. Eckert et Sapin, en l'absence du porte-parole du gouvernement, M. Le Foll (*Le Monde*, 18-4). Une démarche symbolique de la maîtrise de la communication et de la centralisation de l'autorité gouvernementale. « J'assume ; oui, j'assume », devait-il répéter lors du vote de l'Assemblée, le 29 avril (*Le Monde*, 2-5).

– *Conseil franco-allemand*. Il s'est réuni, au complet, le 19 février. Les événements d'Ukraine (la révolution du Maïdan) y ont été débattus. (*Le Monde*, 21-2).

– *Critère tautologique*. Avec le gouvernement Valls, le conseil redevient le conseil des ministres. À cet égard, le décret du 9 avril portant nomination des secrétaires d'État dispose qu'en dehors de M. Le Guen, en charge des relations avec le Parlement, ceux-ci « participent au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions » (*JO*, 10-4), suivant le précédent créé par le décret du 22 mars 1983, portant nomination du gouvernement Mauroy III (cette *Chronique*, n° 26, p. 171).

– *Ordre du jour*. En vue de favoriser le débat entre ses membres, un sujet

peut être inscrit en partie *D*, à l'exemple, le 16 avril, de la décentralisation et de la mise en œuvre du pacte de responsabilité. Cette démarche, initiée par le président Sarkozy, avait été abandonnée par la suite.

– *Siège*. Le conseil se réunit, depuis le 9 avril, au salon des Ambassadeurs et non plus au salon Murat, en raison de sa composition resserrée, et donc plus intime.

V. Gouvernement. Ministres. Premier ministre. Président de la République.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

– *Personnalités associées*. Le décret du 29 mars nomme en cette qualité les personnalités afin de contribuer aux travaux des sections auxquelles elles sont rattachées (*JO*, 1^{er}-4) (cette *Chronique*, n° 142, p. 154).

– *Responsabilité financière*. Par un arrêt 182-682 du 23 avril 2012, avant la révision de 2008, la Cour de discipline budgétaire et financière a condamné MM. Corbin, secrétaire général du CES, et Dermagne, son président à l'époque, à une amende pour irrégularité administrative et financière, l'assemblée consultative du palais d'Iéna étant soumise au contrôle de la Cour des comptes (art. 23 de l'ordonnance du 29 décembre 1958) (*JO*, 28-1).

V. Assemblée nationale.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Action disciplinaire* (art. 65 in fine C). La formation du parquet n'a pas demandé une sanction à l'encontre du

procureur de la République dans l'affaire des fadettes du *Monde*, le 28 janvier (*Le Monde*, 30-1). La garde des Sceaux a entériné cet avis, le 4 février (*Le Monde*, 6-2) (cette *Chronique*, n° 149, p. 210). C'était la première saisine déclenchée par un justiciable.

V. Autorité judiciaire.

CONSTITUTION

– *Bibliographie*. « La Constitution et les collectivités territoriales » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014 ; « La Constitution et l'environnement » (dossier), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, 2014.

143

V. Conseil constitutionnel. Révision de la Constitution.

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie*. J.-P. Camby, sous CE, avis, 31 octobre 2013, « Élections primaires et financement des campagnes électorales », *LPA*, 13-2.

COUR DE JUSTICE DE LA
RÉPUBLIQUE

– *Composition*. Présidée par Mme Ract-Madoux, elle est fixée au 27 janvier (*JO*, 21-2).

V. Ministres.

COUR DES COMPTES

– *Bibliographie*. *La Cour des comptes*, Paris, La Documentation française, 2014.

V. Assemblée nationale.

DÉCLARATIONS DU GOUVERNEMENT

– *Article 35, alinéa 3 C.* L'autorisation de prolonger l'intervention des forces françaises en Centrafrique a été accordée le 25 février par l'Assemblée nationale, par scrutin public et sans explications de vote (décision de la conférence des présidents), par 428 voix contre 14 et par le Sénat, dans les mêmes conditions (art. 73-1, al. 2, du RS), par 328 voix contre 3.

144 – *Article 50-1 C.* Au lendemain de sa déclaration de politique générale, M. Manuel Valls s'est rendu au Sénat le 9 avril pour une déclaration suivie d'un débat.

La déclaration sur le projet de programme de stabilité 2014-2017, après avis du Haut Conseil des finances publiques du 22 avril (*JO*, 24-4), a été approuvée le 29 avril par 265 voix contre 232 et 67 abstentions. Sur les 291 députés SRC, 242 ont voté pour, 41 se sont abstenus et 3 apparentés ont voté contre; mais si 13 RRD ont également voté pour (2 s'abstenant), 12 écologistes sur 17 ont voté contre, 3 pour et 2 s'abstenant; même situation au GDR: 12 contre et les 3 élus d'outre-mer s'abstenant. L'opposition s'est également divisée: si 192 UMP ont voté contre, 3 s'abstenant et un votant pour, 17 UDI sur 29 se sont abstenus, 7 ont voté contre et 3 pour; un seul NI a voté pour, 6 contre et 1 s'abstenant.

Le Premier ministre a présenté cette déclaration le soir au Sénat où elle a été suivie d'un débat, mais non d'un vote.

V. Groupes. Majorité. Responsabilité du gouvernement.

DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* G. Carcassonne, *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Seuil, 2014; N. Dévouëze, « Marcel Waline constitutionnaliste », *RFDA*, 2014, p. 183; J. Gicquel, « La coutume en droit constitutionnel », in F. Garnier, J. Vendrand-Voyer (dir.), *La Coutume dans tous ses états*, Paris, La mémoire du droit, 2013, p. 289.

DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

– *Bibliographie.* A. Minet, « Le statut particulier du droit de l'Union européenne en droit français », *RFDA*, 2013, p. 1199.

– *Parlement européen.* Le décret 2014-378 du 28 mars fixe la répartition, par circonscription, des soixante-quatorze sièges de députés français, conformément à la décision du Conseil européen du 28 juin 2013, ainsi que le nombre de candidats par liste dans chaque circonscription. Quant à la circonscription d'outre-mer, les trois sièges sont répartis à égalité entre les sections Atlantique, Océan Indien et Pacifique. Les Français de l'étranger sont rattachés à l'Île-de-France (*JO*, 30-3).

En outre, le décret 2014-112 du 6 février porte modification de celui (79-160) du 28 février 1979 concernant l'éligibilité au Parlement de Strasbourg des citoyens français résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (*JO*, 8-2).

V. Code électoral. Incompatibilités parlementaires.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* Ph. Bachsmidt, « Transparences de la vie publique: des textes

riches pour la procédure parlementaire», *Constitutions*, 2014, p. 545.

DROIT PUBLIC

– *Bibliographie*. « Les adages en droit public (I) » (colloque), *RFDA*, 2014, p. 1.

DROITS ET LIBERTÉS

– *Bibliographie*. G. Lebreton (dir.), *Crises d'identité et droits fondamentaux de la personne*, Paris, L'Harmattan, 2014 ; J. Andriantsimbazovina, « La CEDH, cour éminente des droits de l'homme dans la construction européenne » (protocoles n° 15 et 16 à la Convention), *LPA*, 10-3 ; J. Lang, « La décision du Conseil d'État est une profonde régression » (affaire Dieudonné), *Le Monde*, 14-1.

– *Notes*. O. Gohin, sous TA Nantes et CE, 9 janvier (affaire Dieudonné), *RFDA*, 2014, p. 87 ; J. Mouly, sous CA Paris, 27 octobre 2013 (affaire Baby Loup), *D.*, 2014, p. 65 ; B. Seillier, *idem*, *AJDA*, 2014, p. 129.

– *Droit à un recours juridictionnel effectif* (art. 16 de la Déclaration de 1789). Dans une décision 2013-363 QPC (*JO*, 2-2), le Conseil constitutionnel a rappelé, au terme d'une démarche pérenne, le principe de « garanties égales » aux justiciables, en particulier « l'existence d'une procédure juste et équitable garantissant l'équilibre des droits des parties » (cette *Chronique*, n° 149, p. 213). À ce titre, le Conseil a censuré (2014-374 QPC) l'article L. 3132-24 du code du travail autorisant le préfet à accorder une dérogation au repos dominical, dès lors que l'employeur ne disposait d'aucune voie de recours.

La procédure afférente à la lutte contre le travail clandestin a subi un

sort identique (art. L. 8271-13 du code du travail) (2014-387 QPC) (*JO*, 5-4). Car, en l'absence de l'action publique conduisant à la mise en cause d'une personne intéressée par une visite domiciliaire, une perquisition ou une saisie, aucune voie de droit n'habilitait cette personne à contester l'autorisation donnée par le président du TGI (cons. 7).

Le recours à la géolocalisation (loi 2014-372 du 28 mars), « mesure de police judiciaire », selon le Conseil constitutionnel (693 DC), implique également « l'équilibre des droits des parties ».

Sur ce fondement, l'article 230-42 du code de procédure pénale a été censuré, au motif qu'il permettait qu'une condamnation puisse être prononcée sans que la personne mise en cause ait eu la possibilité de contester les conditions dans lesquelles les éléments de preuves avaient été recueillis (cons. 26). Par une réserve d'interprétation, faisant suite à la saisine des députés de la majorité (v. *Conseil constitutionnel*), les dispositions de l'article 240-41 ont été validées s'agissant de la contestation par une personne mise en examen du contenu des opérations de géolocalisation réalisées qui avaient été portées à sa connaissance (cons. 24).

Dans le même ordre de considération, le Conseil a déclaré inconstitutionnel (2014-390 QPC) (*JO*, 13-4) l'article 41-4 du code de procédure pénale qui autorisait le procureur de la République, en l'absence de recours et d'informations des propriétaires, d'ordonner, au cours d'une enquête, la destruction de biens meubles saisis, dès lors que leur conservation n'était plus utile à la manifestation de la vérité et qu'il s'agissait d'objets dangereux ou nuisibles, ou dont la destruction était illicite.

– *Droit à un recours juridictionnel effectif* (*suite*). La procédure afférente

aux infractions en matière de pêche maritime, de la saisie du navire, à sa confiscation, à la demande de levée du cautionnement, a été frappée d'inconstitutionnalité, en ce qu'elle n'était pas contradictoire; la décision du juge des libertés et de la détention n'étant pas susceptible de recours. De telle sorte que « la personne dont le navire est saisi ne dispose d'aucune voie de droit lui permettant de contester la légalité ou le bien-fondé de la mesure ainsi que le montant du cautionnement; qu'elle ne peut davantage demander la mainlevée de la saisie ou du cautionnement » (2014-375 QPC, cons. 12) (*JO*, 23-3).

146

Quant au pouvoir d'autosaisine d'une juridiction (cette *Chronique*, n° 149, p. 231), le Conseil a été appelé à censurer deux dispositions législatives (2013-368 et 372 QPC), motif pris de ce qu'elles ne « fixaient pas les garanties légales » en matière de résolution du plan de sauvegarde ou de redressement judiciaire d'une entreprise.

Il reste que, par un arrêt rendu le 7 janvier, la Cour de cassation, invoquant le droit à un procès équitable, a cassé un arrêt de la cour d'appel de Versailles qui avait jugé légal un « stratagème », en enregistrant, à leur insu, des suspects en garde à vue. Un stratagème qui s'analyse en « un procédé déloyal de recherches des preuves » (*Le Monde*, 9-1), à rebours des exigences du droit constitutionnel processuel.

– *Droit au respect de la vie privée* (art. 2 de la *Déclaration de 1789*). La loi 2014-344 du 17 mars relative à la consommation a été validée par le Conseil constitutionnel (690 DC) (*JO*, 18-3). L'action de groupe, disposition emblématique, permettant à des consommateurs de se réunir pour agir devant une juridiction civile est introduite en droit français (nouveau

chapitre III du code de la consommation). En revanche, la création d'un registre national des crédits aux particuliers (art. 67 à 72 de la loi) a été frappée d'inconstitutionnalité, motif pris de ce que les modalités retenues, l'insuffisance des garanties relatives à son accès notamment, portent au droit susmentionné une atteinte disproportionnée au but poursuivi de prévention des situations de surendettement (cons. 57).

– *Droit de propriété* (art. 2 et 17 de la *Déclaration de 1789*). L'article 19 de la loi pour l'accès au logement (ALUR) (2014-366) permettant à l'assemblée générale des copropriétaires de soumettre à son accord préalable toute demande d'autorisation de changement d'usage d'un local d'habitation pour une courte durée d'une clientèle de passage a été frappé d'inconstitutionnalité par le Conseil (691 DC, cons. 47) en ce qu'il porte une atteinte injustifiée aux droits des copropriétaires.

La décision « Métropoles » (687 DC) rappelle que les personnes publiques bénéficient de la protection de ce droit. De sorte qu'il ne s'oppose pas « à ce que le législateur poursuivant un objectif d'intérêt général autorise le transfert gratuit de biens entre personnes publiques » (cons. 52). En l'absence d'une procédure contradictoire, le droit de propriété et la liberté d'entreprendre sont privés de garanties légales de protection (2014-375 QPC, cons. 14).

– *Droit de propriété et liberté d'entreprendre* (art. 4 et 17 de la *Déclaration de 1789*): « loi Florange ». Par une décision 692 DC, le Conseil a censuré le cœur d'une loi d'origine parlementaire, en écho à une promesse électorale du candidat François Hollande lors de sa visite sur ce site industriel lorrain. Les pénalités envisagées, en cas de violation

d'une offre de « reprise sérieuse » d'un repreneur, en vue d'éviter la fermeture de l'entreprise (art. 1^{er} de la loi 2014-384 du 29 mars) (*JO*, 1^{er}-4), ont été regardées comme portant « tant au droit de propriété qu'à la liberté d'entreprendre une atteinte manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi » (cons. 21).

– *Égalité des sexes* (art. 1^{er} C). Ce principe a été superbement ignoré par les présidents des assemblées s'agissant de la nomination du collège de la Haute Autorité de santé. Le décret du 17 janvier y nomme seulement des hommes (*JO*, 19-1) (*Le Monde* 10-1).

– *Égalité devant la loi* (art. 6 de la Déclaration de 1789). À propos de la perte de la nationalité française résultant de l'acquisition volontaire d'une nationalité étrangère, le Conseil constitutionnel a rappelé sa jurisprudence classique en censurant l'article 9 de l'ordonnance du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française, qui « instituait entre les femmes et les hommes une différence de traitement sans rapport avec l'objectif poursuivi » (2013-360 QPC) (*JO*, 11-1) (cette *Chronique*, n° 149, p. 214).

– *Égalité devant les charges publiques* (art. 13 de la Déclaration de 1789). De manière ordinaire, le Conseil a validé l'article 786 du code général des impôts relatif à la perception des droits de mutation à titre gratuit, qui établit une distinction entre l'adoption simple et l'adoption plénière. Le législateur « a institué, en l'espèce, des différences de traitement qui reposent sur des critères objectifs et rationnels en lien direct avec les objectifs poursuivis » (2013-361 QPC, cons. 10) (*JO*, 30-1).

Par ailleurs, il appartient au législateur d'apprécier, « compte tenu des

caractéristiques de chaque impôt », les facultés contributives « sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il propose », l'appréciation ne devant pas entraîner « une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ». La taxe due pour les éditeurs de services de télévision a encouru l'inconstitutionnalité en méconnaissance des exigences précitées (2013-362 QPC) (*JO*, 9-2).

Enfin, ce principe a été invoqué par le Conseil (691 DC) au bénéfice du propriétaire qui supporte une « charge disproportionnée » lorsque le locataire bénéficiaire de la protection accueille une personne sans tenir compte du montant cumulé des ressources, au titre de la loi 2014-266 du 24 mars pour l'accès au logement (*JO*, 26-3).

– *Garantie des droits et validation législative* (art. 16 de la Déclaration de 1789). La modification rétroactive d'une règle de droit, a répété le Conseil (cette *Chronique*, n° 147, p. 179), ne peut intervenir que dans le respect tant « des décisions de justice ayant force de chose jugée que du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions » et dans la mesure où cette modification est « justifiée par un motif impérieux d'intérêt général » (2013-366 QPC) (*JO*, 16-2). L'article 50 de la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, au moyen duquel le législateur a mis un terme à un contentieux ancien relatif aux délibérations des syndicats mixtes instituant un versement transport, a été validé, sous le bénéfice, cependant, d'une réserve. À savoir, si le versement transport n'est pas une sanction ayant le caractère d'une punition, il n'en est pas de même des contribuables qui ne se sont pas acquittés de cette imposition. Le principe de non-rétroactivité (art. 8 de la Déclaration de 1789) s'y oppose (cons. 8).

– *Indépendance de l’audiovisuel public.* Le décret 2014-382 du 28 mars fixe l’organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l’audiovisuel, devenu une autorité publique indépendante (loi du 15 novembre 2013) (cette *Chronique*, n° 149, p. 215). De ce fait, l’existence d’une personnalité morale distincte de l’État implique une gestion budgétaire et comptable propre (*JO*, 30-3).

148 – *Liberté d’entreprendre (art. 4 de la Déclaration de 1789).* Le Conseil a jugé (2014-373 QPC) que le recours au travail de nuit ne portait pas atteinte à cette liberté, selon une interprétation habituelle, au motif qu’il est loisible au législateur d’y apporter des « limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l’intérêt général à la condition qu’il n’en résulte pas d’atteintes disproportionnées au regard de l’objectif poursuivi ». En l’espèce, le législateur a opéré une conciliation qui « n’est pas manifestement déséquilibrée » entre ladite liberté et les exigences découlant du préambule de la Constitution de 1946 (al. 10 et 11), sachant que le « travail de nuit est exceptionnel et doit être justifié par la nécessité d’assurer la continuité de l’activité économique ou des services d’utilité sociale » (cons. 17).

– *Liberté de réunion et liberté d’expression: revirement de jurisprudence.* Par une ordonnance du juge des référés du Conseil d’État, datée du 9 janvier, celle rendue quelques heures plus tôt par le juge du tribunal administratif de Nantes a été annulée, s’agissant de l’arrêté du 7 janvier pris par le préfet de la Loire-Atlantique, en application de la circulaire Valls de la veille interdisant le spectacle « Le mur » donné par M. M’bala M’bala, dit « Dieudonné ». Le

premier juge, se réclamant du régime répressif des libertés publiques (CE, 19 mai 1933, « Benjamin »; *GA*, n° 44), avait estimé que le préfet disposait des moyens nécessaires au maintien de l’ordre public, sachant que les propos tenus, à consonance antisémite, inadmissible, pouvaient donner lieu à des poursuites devant les juridictions pénales. À l’opposé, le président Stirn a opéré un revirement de jurisprudence, en fondant l’interdiction de réunion sur un double critère: « la réalité et la gravité des risques de troubles à l’ordre public », d’une part, et « les graves atteintes au respect des valeurs et principes notamment de dignité de la personne humaine » (CE, 27 octobre 1995, « Commune de Morsang-sur-Orge »; *GA*, n° 95), d’autre part. Or il n’appartient pas, selon la tradition républicaine, à l’autorité administrative d’apprécier la teneur de la liberté d’expression, sans encourir le danger d’affecter la démocratie, dont elle constitue un soubassement.

– *Liberté individuelle (art. 2 et 4 de la Déclaration de 1789 et art. 66 C).* Une nouvelle fois (cette *Chronique*, n° 142, p. 156), le Conseil constitutionnel a examiné l’hypothèse de l’hospitalisation sans consentement, consécutive à des troubles mentaux de la personne (2013-367 QPC) (*JO*, 18-2). La liberté individuelle, dont la garde est confiée à l’autorité judiciaire, « ne saurait être entravée par une rigueur qui ne soit pas nécessaire ». Il incombe donc au législateur d’opérer une conciliation entre la protection de la santé des personnes malades et la prévention des atteintes à l’ordre public, d’une part, et la sauvegarde des droits et principes de valeur constitutionnelle, d’autre part. En l’occurrence, le Conseil a validé les dispositions relatives à l’hospitalisation

complète de personnes difficiles, dans une unité spécifique.

– *Liberté syndicale et principe de participation des travailleurs* (al. 6 et 8 du préambule de la Constitution de 1946). L'article 8, § III, de la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail a été déclaré contraire à la Constitution (2014-388 QPC) (*JO*, 13-4), motif pris de ce que le législateur, en confiant aux partenaires sociaux la mission d'organiser le portage salarial, sans fixer lui-même les principes essentiels de son régime juridique, a méconnu, au sens de l'article 34 C, l'étendue de sa compétence.

– *Principe de légalité des délits et des peines* (art. 8 de la Déclaration de 1789). Le Conseil a fait application de sa jurisprudence (cette *Chronique*, n° 148, p. 186) en indiquant qu'il lui appartient « de s'assurer de l'absence de disproportion manifeste entre l'infraction et la peine encourue » (2013-371 QPC, cons. 7) (*JO*, 9-3); (« Loi Florange », 692 DC, cons. 25) (*JO*, 1^{er}-4). Décision confirmative: ce principe « impose au législateur de fixer les sanctions disciplinaires en des termes suffisamment clairs et précis pour éviter l'arbitraire » (2014-385 QPC) (*JO*, 30-3).

V. Conseil constitutionnel. QPC.

ÉLECTIONS

– *Bibliographie*. R. Dosière, *Le Métier d'élu local*, Paris, Seuil, 2014; P. Avril, « Retour sur l'élection présidentielle », in *Mélanges Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 101; J.-É. Schoettl, « Droit, élections et paradoxes », *ibid.*, p. 139; P. Gaborit, « Les primaires à la française », *ibid.*, p. 411; G. Buquicchio, P. Garrone, « Les travaux de la

Commission de Venise dans le domaine électoral: un domaine d'action privilégié du doyen Colliard », *ibid.*, p. 435; J.-P. Camby, « Élections parlementaires » (règles contentieuses générales et contentieux du déroulement des élections), *Répertoire contentieux administratif*, Paris, Dalloz, 2014; et « Élections » (contentieux référendaire et de l'élection présidentielle), *ibid.*; B. Maligner, « Les nouvelles règles des élections locales », *AJDA*, 2014, p. 264.

– *Délimitation des cantons*. En application de l'article L. 191-1 du code électoral (rédaction de la loi du 17 mai 2013) (cette *Chronique*, n° 147, p. 171), après délibération des conseils généraux, le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu, l'ensemble des cantons a été réduit de moitié en vue du prochain renouvellement: de l'Ain (décret 2014-147 du 13 février) (*JO*, 20-2) au Tarn-et-Garonne (décret 2014-273 du 27 février) (*JO*, 1^{er}-3).

ÉLECTIONS MUNICIPALES

– *Déroute socialiste*. Les élections municipales des 23 et 30 mars ont été marquées sur le plan de la participation par un record d'abstention (36,43 % au premier tour, 38,29 % au second) et, quant à la structure, par le nombre des triangulaires au ballottage: 305 contre 186 duels, il y eut même 74 quadrangulaires et, dans deux cas, 5 listes! D'après le ministère de l'Intérieur, la répartition des forces a été, au premier tour, de 46,44 % pour la droite, 38,20 % pour la gauche et 4,70 % pour le Front national (pour un nombre limité de listes).

Le résultat se solde par la défaite de la gauche qui perd 196 municipalités de plus de 9 000 habitants, tandis que les listes UMP et UDI réalisent un gain net

de 163 municipalités. Parmi les villes de 30 000 à 100 000 habitants, si la gauche gagne Avignon et Douai, la droite en emporte 50, dont des villes ancrées à gauche depuis longtemps comme Aubagne, Charleville-Mézières ou Pau; parmi les villes de plus de 100 000 habitants, les pertes frappent surtout le ps qui garde certes Paris et Lyon mais perd des bastions historiques, tels Limoges et Roubaix, comme des villes plus récemment acquises, Caen, Toulouse et Reims (EELV lui enlève Grenoble).

150 Le Front national réalise une percée, en remportant douze municipalités: Héning-Beaumont (Pas-de-Calais), au premier tour; Hayange (Moselle); Mantes-la-Ville (Yvelines); Villers-Cotterêts (Aisne); Béziers (Hérault); Beaucaire (Gard); Le Pontet, Camaret-sur-Aigues (Vaucluse); Cogolin, Fréjus, Le Luc (Var) et Marseille (7^e secteur) (Bouches-du-Rhône) (150 000 habitants) au second. Il dispose désormais de 1 546 conseillers municipaux et de 459 conseillers communautaires (*Le Figaro*, 1^{er}-4).

Deux ministres se présentaient en tête de liste: M. Frédéric Cuvillier, élu au premier tour à Boulogne-sur-Mer, et Mme Marie-Arlette Carlotti, sévèrement battue dans le troisième secteur de Marseille. D'autres se présentaient en position éligible; ainsi MM. Laurent Fabius au Grand-Quevilly et Michel Sapin à Argenton-sur-Creuse élus au premier tour, tandis qu'ont échoué MM. Pierre Moscovici à Valentigney, François Lamy à Palaiseau, Guillaume Garot à Laval et Mme Michèle Delaunay à Bordeaux.

ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Innovation*. En vue de la ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires (cette *Chronique*, n° 91, p. 215), l'Assemblée nationale a emprunté, le 28 janvier, une voie

originale: une initiative parlementaire (proposition Le Roux, n° 1618, 2013) sous forme d'une proposition constitutionnelle (v. rapport Urvoas, n° 1703, 2014). Un projet de loi est, en principe, déposé (v. notre *Droit parlementaire*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 2010, n° 376).

V. Révision de la Constitution.

GOUVERNEMENT

– *Démission du gouvernement Ayrault II*. Au lendemain de la débâcle de la majorité aux élections municipales, par une lettre datée du 31 mars, le Premier ministre a présenté au président de la République la démission de son gouvernement (cette *Chronique*, n° 143, p. 186). Mais, à la différence des précédents, en pareille circonstance, de 1977 et de 1983, Raymond Barre et Pierre Mauroy ayant été nommés à nouveau à cette fonction, M. Jean-Marc Ayrault a été remplacé par M. Manuel Valls (*JO*, 1^{er}-4) (cette *Chronique*, n° 143, p. 186).

– *Nomination du gouvernement Valls*. Le décret du 2 avril (*JO*, 3-4) porte nomination de seize ministres et celui du 9 avril (*JO*, 10-4) de quatorze secrétaires d'État. Le trente-septième gouvernement de la V^e République (cette *Chronique*, n° 143, p. 186), « compact, resserré et solidaire », selon le Premier ministre (déclaration de politique générale du 8 avril), est placé sous le signe de « l'efficacité et de la sincérité » (*idem*). Bref, « le gouvernement de combat » souhaité par le Président (allocution du 31 mars).

I. Le principe de parité est strictement respecté, tant du point de vue des ministres, huit femmes et huit hommes (Mme Royal occupe le troisième rang protocolaire et Mme Taubira

le cinquième), que des secrétaires d'État, quinze femmes et quinze hommes. Les affaires sociales et la santé demeurent un fief féminin (une ministre et deux secrétaires d'État).

II. La structure du gouvernement est simplifiée autant que hiérarchisée. Aux côtés des ministres de plein exercice, des secrétaires d'État réapparaissent; le précédent gouvernement n'en comptait aucun. La catégorie des ministres délégués, dont l'expérience a été source de difficultés, notamment à Bercy, est supprimée. Hormis M. Le Guen, secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargé des relations avec le Parlement, les autres secrétaires d'État « participent au Conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions », selon la formule de l'article 2 du décret précité du 9 avril. *V. Conseil des ministres et tableau ci-après.*

III. L'origine parlementaire des membres du gouvernement se vérifie: six députés (Mmes Girardin, Lemaire, Neuville et MM. Braillard, Eckert et Le Guen); trois sénateurs (MM. Rebsamen et Vallini, Mme Rossignol); et un représentant au Parlement européen, le premier secrétaire du ps (M. Désir). Au surplus, une élue locale est présente (Mme Royal). Seules Mmes Taubira, Vallaud-Belkacem et Pellerin ne sont pas titulaires d'un mandat électif.

IV. Des départements ministériels sont remaniés et regroupés. Suivant l'exemple allemand, les finances et les comptes publics sont séparés de l'économie, du redressement productif et du numérique. Par ailleurs, le périmètre des affaires étrangères s'étend au développement international et au tourisme. Tant et si bien que la direction du budget et celle

du trésor se trouvent écartelées entre trois ministres. L'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche sont réunifiés. Un ministère fourre-tout, toute révérence gardée, est constitué: droits des femmes, ville, jeunesse et sports. Une nouvelle appellation, celle de la mémoire, est ajoutée aux anciens combattants. Quant à la dénomination du ministère des Affaires sociales, elle s'adjoint celle de la santé, à l'occasion de la nomination des secrétaires d'État. Le porte-parolat du gouvernement rejoint l'agriculture, pour s'en tenir à l'essentiel.

V. « Nous sommes tous des Hollandais », a proclamé le Premier ministre sur TF1, le 2 avril. Certes, mais au prix d'une négociation, à preuve le titulaire du ministère de l'Intérieur, M. Cazeneuve, a été choisi, par suite de la neutralisation des candidats proposés par le Président et le Premier ministre. Les fidèles du chef de l'État l'encadrent (MM. Sapin, Montebourg, Rebsamen, Le Drian et Le Foll), au moment où le Parti des radicaux de gauche demeure le seul allié du ps avec trois représentants: une ministre, Mme Pinel, et deux secrétaires d'État (Mme Girardin et M. Braillard); les Verts ayant refusé de participer au gouvernement (cette *Chronique*, n° 148, p. 190).

VI. Le renouveau est limité à deux ministres (Mme Royal et M. Rebsamen). En revanche, il concerne plus de la moitié des secrétaires d'État (neuf), tel un vivier: MM. Le Guen, Désir, Mme Girardin, M. Eckert, Mme Lemaire, M. Vallini, Mmes Rossignol, Neuville et M. Braillard. Des membres du gouvernement Ayrault conservent leurs attributions (MM. Fabius, Le Drian, Mmes Touraine, Taubira, Lebranchu et Filippetti), tandis que des ministres délégués

sont promus ministres à part entière (MM. Hamon et Cazeneuve, Mme Pau-Langevin). À l'opposé, des ministres sont rétrogradées de deux rangs, en qualité de secrétaires d'État (Mmes Fioraso et Fourneyron), et des ministres délégués d'un rang (Mme Pellerin, MM. Cu villier et Arif) (cette *Chronique*, n° 143, p. 188). Cette démarche avait été observée lors de la formation des gouvernements Mauroy III en 1983 et Juppé II en 1995 (cette *Chronique*, n° 77, p. 247).

152

VII. Au moment où Saint-Pierre-et-Miquelon et les Français de l'étranger disposent d'une représentation géographique, avec Mmes Girardin et Lemaire, des régions continuent d'en être privées (Alsace, Auvergne, Champagne-Ardenne, Corse et Limousin) (cette *Chronique*, n° 143, p. 186).

V. *Conseil des ministres. Ministres. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

– « Réunion de ministres » ou conseil de cabinet ? En accord avec le chef de l'État, M. Valls a décidé de réunir à l'hôtel de Matignon l'ensemble des membres du gouvernement, en présence d'un représentant de l'Élysée, tous les quinze jours en principe, le jeudi matin, au lendemain d'un conseil des ministres. La première réunion s'est tenue le 17 avril (*Le Monde*, 19/20-4). Outre l'interdiction de l'usage des smartphones et l'absence d'un compte rendu, il s'agit d'un espace de débats au sein du gouvernement en vue d'arrêter une position commune, d'œuvrer pour la coordination, à rebours des couacs de naguère, et de favoriser une approche fusionnelle de la dyarchie exécutive. La référence terminologique aux « réunions de ministres » sous M. Jospin, en période de cohabitation

(cette *Chronique*, n° 88, p. 194), ne saurait faire illusion. Car, à l'époque, la réunion se tenait avant le conseil des ministres, lequel était réduit, pour l'essentiel, à une formalité, empreinte de célérité.

– *Réunions interministérielles.* Les ministres concernés du gouvernement Ayrault ont été conviés, le 11 février, sur le sujet de l'intégration, puis le 15 mars, sur celui de la pollution.

– *Traitement des secrétaires d'État.* Le décret 2014-425 du 25 avril détermine les éléments du traitement. Outre une indemnité de résidence et une indemnité de fonction, le traitement brut mensuel est égal à 1,33 fois la moyenne du traitement le plus élevé et du traitement le plus bas perçu par les fonctionnaires occupant les emplois « hors échelle ».

V. *Conseil des ministres. Habilitation législative. Majorité. Premier ministre. Président de la République. Responsabilité du gouvernement.*

GROUPES

– *Assemblée nationale.* M. Philippe Vigier, député d'Eure-et-Loir, a remplacé M. Jean-Louis Borloo, démissionnaire pour raison de santé, à la présidence du groupe UDI (BQ, 16-4).

– *Échange épistolaire.* Après l'appel pour « un contrat de majorité » signé par une centaine de députés socialistes contestataires, c'est par une lettre au Premier ministre que onze de ceux-ci ont formulé, le 17 avril, leurs contre-propositions au plan d'économie de 50 milliards d'euros annoncé le 14 par M. Manuel Valls, lequel a écrit à tous les membres du groupe avant le vote du 29 (*Le Monde*, 30-4).

COMPOSITION DU GOUVERNEMENT VALLS

PREMIER MINISTRE

Manuel Valls

MINISTRES

Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du Développement international**Ségolène Royal**, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie**Benoît Hamon**, ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche**Christiane Taubira**, garde des Sceaux, ministre de la Justice**Michel Sapin**, ministre des Finances et des Comptes publics**Arnaud de Montebourg**, ministre de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique**Marisol Touraine**, ministre des Affaires sociales et de la Santé**François Rebsamen**, ministre du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social**Jean-Yves Le Drian**, ministre de la Défense**Bernard Cazeneuve**, ministre de l'Intérieur**Najat Vallaud-Belkacem**, ministre des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports**Marylise Lebranchu**, ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique**Auréliette Filippetti**, ministre de la Culture et de la Communication**Stéphane Le Foll**, ministre de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, porte-parole du gouvernement**Sylvia Pinel**, ministre du Logement et de l'Égalité des territoires**George Pau-Langevin**, ministre des Outre-mer.

SECRÉTAIRES D'ÉTAT

Jean-Marie Le Guen, auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement

Sont nommés secrétaires d'État et participent au conseil des ministres pour les affaires relevant de leurs attributions :

Fleur Pellerin, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargée du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger**Harlem Désir**, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargé des affaires européennes**Annick Girardin**, auprès du ministre des Affaires étrangères et du Développement international, chargée du développement et de la francophonie**Frédéric Cuvillier**, auprès du ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche**Geneviève Fioraso**, auprès du ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche**Christian Eckert**, auprès du ministre des Finances et des Comptes publics, chargé du budget**Valérie Fourneyron**, auprès du ministre de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique, chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire**Axelle Lemaire**, auprès du ministre de l'Économie, du Redressement productif et du Numérique, chargée du numérique**Kader Arif**, auprès du ministre de la Défense, chargé des anciens combattants et de la mémoire**André Vallini**, auprès du ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique, chargé de la réforme territoriale**Laurence Rossignol**, auprès du ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie**Ségolène Neuville**, auprès du ministre des Affaires sociales et de la Santé, chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion**Thierry Braillard**, auprès du ministre des Droits des femmes, de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, chargé des sportsSource: *Journal officiel*.

– *Groupe et parti*. Le bureau national du ps s’est prononcé le 28 avril par 31 voix contre 15 et 1 abstention en faveur du programme de stabilité présenté le lendemain à l’Assemblée nationale: « Nous entendons que les parlementaires prennent en compte ce qui a été décidé ce soir au bureau national », a déclaré le porte-parole du ps (BQ, 29-4). Néanmoins, 41 députés socialistes se sont abstenus.

– *Sénat*. À la suite de l’entrée au gouvernement de M. François Rebsamen, M. Daniel Guillaume, sénateur de la Drôme, a été élu président du groupe socialiste et apparentés (BQ, 16-4).

V. *Déclarations du gouvernement. Majorité. Premier ministre. Responsabilité du gouvernement.*

HABILITATION LÉGISLATIVE

– *Autorisation*. La loi « Métropoles » du 27 janvier (art. 12) autorise le recours aux ordonnances pour la mise en place du Grand Paris (JO, 28-1). De même, celles du 5 mars (2014-288) (art. 35) en vue de l’application à Mayotte des dispositions en matière de formation professionnelle et du 17 mars (2014-344) (art. 161) afférente à la consommation pour l’adaptation de la partie législative du code concerné. Trois autorisations furtives.

– *Demande*. Le gouvernement a présenté l’autorisation de prendre des ordonnances par voie d’amendement, selon la jurisprudence (cette *Chronique*, n° 147, p. 180), à propos de la métropole du Grand Paris. Selon le Conseil constitutionnel, « aucune exigence constitutionnelle n’impose que cette demande figure dans le projet initial » (687 DC). En l’occurrence, « un amendement du

gouvernement a rétabli l’article 12 dans une nouvelle rédaction en première lecture à l’Assemblée nationale »; lequel avait été supprimé en première lecture au Sénat (cons. 7) (JO, 28-1).

– *Ordonnances*. Un ensemble disparate et important, au nombre de dix-huit, est à relever. Une ordonnance 2014-355 du 20 mars, prise en application des articles 37-1 et 38 C, expérimente une autorisation unique en matière d’installation pour la protection de l’environnement (JO, 21-3).

– *Préconisation présidentielle*. À l’occasion de la cérémonie des vœux du gouvernement, le 3 janvier, le chef de l’État a encouragé ses membres à « ne passer par la loi que quand cela est strictement indispensable et à veiller à faire avancer les dossiers par d’autres moyens: par des décrets, des ordonnances » (*Le Figaro*, 4/5-1) (cette *Chronique*, n° 147, p. 180).

V. Loi. Président de la République.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Inviolabilité*. M. Gilles Bourdouleix, député non inscrit (ex-UDI) de Maine-et-Loire, a été condamné à 3 000 euros d’amende avec sursis pour ses propos visant les Roms par le tribunal de grande instance de Cholet (BQ, 27-1).

– *Levées de l’immunité*. Le bureau du Sénat a rejeté, le 8 janvier, par 13 voix contre 12 et 1 abstention, la demande de levée de l’immunité de M. Serge Dassault (UMP) visant la possibilité d’une procédure de garde à vue. À la suite des commentaires sur ce vote à bulletins secrets, le président Bel (ps) a publié une déclaration annonçant son intention de proposer que, dans ce cas, le bureau

procède désormais par scrutin public. Il en a ainsi décidé lors de la réunion du 12 février qui a ensuite accordé l'autorisation de garde à vue du sénateur de l'Essonne par 14 voix, les sénateurs de gauche et les autres membres du bureau refusant de participer au vote (BQ, 13-2). M. Dassault avait lui-même demandé la levée de son immunité, mais celle-ci constitue une protection du mandat dont la disposition ne lui appartient pas.

Le bureau du Sénat a levé, le 2 avril, l'immunité parlementaire de M. Gaston Flosse, sénateur (NI) de Polynésie, et autorisé son placement en garde à vue ainsi que la mesure de contrôle judiciaire lui interdisant de communiquer avec les autres personnes impliquées (BQ, 3-4).

– *Refus de levée de l'immunité.* « Considérant que la demande d'audition sous le régime de la garde à vue n'est pas suffisamment étayée pour être considérée comme nécessaire dans la mesure où M. Brochand [député UMP des Alpes-Maritimes] n'a pas été entendu par le juge », le bureau de l'Assemblée nationale a rejeté la requête, le 16 avril, par 12 voix (UMP, UDI, un apparenté SRC et un RRD) contre 8 (SRC et un RRD) (JO, 17-4).

INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

– *Bibliographie.* J.-É. Gicquel, « Fin du cumul des mandats : la troisième tentative fut la bonne », *JCP*, 3-3, p. 416.

– *Note.* J.-P. Camby, sous cc, 19 décembre 2013, « Sophie Dion », *AJDA*, 2014, p. 352.

– *Conformité de la loi interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de représentant au Parlement européen.* Par une décision 688 DC du 13 février, le Conseil constitutionnel

a reconnu la conformité de la loi anti-cumul (2014-126 du 14 février) (JO, 16-2). Tout au plus, le juge s'est livré à l'interprétation de dispositions : l'une relative à la Corse, au nom de l'égalité, à la faveur d'une réserve d'interprétation (cons. 8) ; l'autre rappelant qu'une disposition à valeur de loi ordinaire ne saurait avoir pour objet ou pour effet de s'imposer à une disposition à valeur de loi organique applicable en l'espèce (cons. 17).

– *Conformité de la loi organique interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat parlementaire.* La loi organique 2014-125 du 14 février a été déclarée conforme par le Conseil constitutionnel (689 DC) (JO, 16-2). Toutefois, l'article 8, § IV, a été censuré au motif qu'il s'agissait d'une disposition propre au Sénat (cons. 4) (v. *Loi organique*). Sous le bénéfice d'une réserve d'interprétation, le 6^e du nouvel article LO 141-6 du code électoral a été validé : le principe d'égalité devant la loi s'applique à toutes les collectivités territoriales, y compris à la Corse (cons. 11) (JO, 16-2).

– *Fonctions exécutives locales.* La loi organique du 14 février interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (dont l'application est reportée au 31 mars 2017) insère dans le code électoral un article LO 141-1 qui édicte l'incompatibilité avec le mandat parlementaire des fonctions de maire et d'adjoint, de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale, de conseil départemental, de conseil régional, ainsi que des organes analogues de Corse, d'outre-mer et des Français de l'étranger. Le parlementaire qui se trouve dans cette

situation d'incompatibilité doit démissionner dans les trente jours du mandat ou de la fonction qu'il détenait antérieurement; en cas d'élections acquises le même jour, il doit démissionner du mandat ou de la fonction exercés dans la circonscription qui compte le plus grand nombre d'habitants (art. LO 151). En outre, la liste des sociétés et organismes dont les fonctions sont incompatibles est étendue par les articles LO 146 et 147-1 (nouveau).

V. *Code électoral. Conseil constitutionnel. Loi organique.*

156

IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

– *Bibliographie.* Ph. Marini, *La Recevabilité financière des amendements et des propositions de loi au Sénat*, rapport n° 263, 2013-2014.

LOI

– *Abrogation de dispositions législatives liberticides.* Neuf d'entre elles ont été déclarées comme telles par le Conseil constitutionnel: l'article 9, alinéas 1^{er} et 3^e, de l'ordonnance du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française concernant les mots « du sexe masculin » (2013-360 QPC) (*JO*, 9-1); l'article L. 115-7c, alinéa 1^{er}, du code du cinéma et de l'image (2013-362 QPC) (*JO*, 9-2); l'article L. 640-5, les mots « se saisir d'office », du code du commerce (2013-368 QPC) (*JO*, 9-3); l'article L. 627-27, seconde phrase du § 11, du code du commerce (2013-372 QPC) (*JO*, 9-3); les articles L. 943-4 et L. 943-5 du code rural (2014-375 et autres QPC) (*JO*, 23-3); l'article L. 3132-24 du code du travail (2014-374 QPC) (*JO*, 5-4); l'article L. 8271-13 dudit code (2014-387 QPC) (*JO*, 5-4); l'article 8, § III, de la loi du

25 juin 2008 (2014-388 QPC) (*JO*, 13-4); l'article 41-4 du code de procédure pénale (2014-390 QPC) (*JO*, 13-4); l'article L. 5210-1-2 du CGCT (2014-391 QPC) (*JO*, 27-4); et l'article 728 du code de procédure pénale, dans sa rédaction postérieure à la loi du 22 juin 1987 (*JO*, 27-4) (cette *Chronique*, n° 149, p. 221).

– *Études d'impact.* La conférence des présidents de l'Assemblée nationale n'a pas donné suite, le 30 septembre 2013, à une demande tendant à constater que les règles afférentes à l'étude jointe au projet de loi sur les retraites (loi 2014-40 du 20 janvier) étaient méconnues, a relevé le Conseil constitutionnel (683 DC) (*JO*, 21-1). Par ailleurs, celui-ci a précisé que ladite étude n'était pas tenue de faire figurer des éléments d'évaluation à des dispositions figurant dans les projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2014 (*idem*).

La première conférence des présidents n'ayant pas jugé utile de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 39 C, le grief tiré du caractère insuffisant de ladite étude pour la loi « Métropoles » a été repoussé par le Conseil (687 DC, cons. 48) (*JO*, 28-1).

– *Évaluations.* Un débat au sujet de l'évaluation de la loi du 14 juin 2013 et ses effets sur la sécurisation de l'emploi s'est déroulé à l'Assemblée nationale, salle Lamartine, le 29 janvier (*JO*, 29-1).

– *Opticiens-lunetiers.* Il était fait grief à la loi relative aux modalités de mise en œuvre des conventions conclues entre les organismes d'assurance maladie complémentaire et les professionnels, établissements et services de santé d'établir une discrimination au détriment de cette profession en permettant aux mutuelles de limiter le nombre de leurs adhésions

aux conventions et donc de les priver de clientèle. La décision 686 DC du 23 janvier répond qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que les différentes catégories de professionnels du secteur de la santé soient soumises à des règles identiques pour l'adhésion aux conventions en question et que la loi ne porte pas atteinte à la liberté d'exercer la profession d'opticien-lunetier.

– *Principe de sincérité.* La loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites a été contestée comme n'apportant pas de solution à son déficit et méconnaissant la sincérité des comptes des administrations publiques (art. 47-2 C), mais la décision 683 DC du 16 janvier écarte le grief. Ledit principe ne s'applique qu'aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale et sa méconnaissance ne saurait être invoquée à propos de la loi en question, dont ce n'est ni l'objet ni l'effet. En outre, l'insuffisance alléguée de l'étude d'impact n'a pas été retenue car la conférence des présidents n'a pas donné suite à l'objection (art. 39 C), l'étude d'impact n'ayant d'ailleurs pas à tenir compte des conséquences de dispositifs figurant dans la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Les autres griefs ont également été écartés.

– *Proximité.* La loi « Métropoles » précitée qui comporte quatre-vingt-treize articles, réécrit, en partie, le CGCT, à l'unisson de celles du 17 mars (2014-344) relative à la consommation (cent soixante articles) (JO, 18-3) et du 24 mars (2014-366) pour l'accès au logement (ALUR) (cent soixante-dix-sept articles) (JO, 26-3), record de proximité, qui renouvellent les codes de la consommation et de l'urbanisme, et ce, indépendamment du recours à l'habilitation législative.

V. *Conseil constitutionnel. Droits et libertés. Habilitation législative. QPC.*

LOIS DE FINANCES

– *Bibliographie.* L. Philip, C. Viessant, *La Loi organique de 2001 relative aux lois de finances* (documents d'étude), Paris, La Documentation française, 2014.

V. *Loi.*

LOI ORGANIQUE

– *Loi organique relative au Sénat* (art. 46, al. 4 C). Une loi est qualifiée comme telle lorsqu'elle est spécifique à la Haute Assemblée. Ainsi, selon le Conseil constitutionnel (689 DC, « Interdiction du cumul des mandats ») (JO, 16-2), les dispositions applicables au remplacement des sénateurs élus à la représentation proportionnelle « se distinguent » de celles retenues pour le remplacement des députés élus au scrutin majoritaire. En clair, elles sont propres au Sénat. La loi organique a été censurée, en conséquence, sur ce point (cons. 4) (cette *Chronique*, n° 130, p. 199).

157

V. *Incompatibilités parlementaires. Sénat.*

MAJORITÉ

– *Divisions.* Bien qu'ils ne soient plus représentés au gouvernement, « les députés écologistes sont dans la majorité », a affirmé le président de leur groupe, M. François de Rugy, le 8 avril; sur 17 députés, toutefois, 1 a voté contre et 6 se sont abstenus dans le vote sur la déclaration de politique générale de M. Manuel Valls le même jour, et 12 ont voté contre sa déclaration du 29. V. *Déclarations du gouvernement. Groupes. Responsabilité du gouvernement.*

– *Sénat*. Une exception d'irrecevabilité qui rejette la proposition socialiste interdisant la culture du maïs transgénique a été adoptée le 17 février par 171 voix (opposition et radicaux de gauche) contre 169 (gauche).

MINISTRES

– *Bibliographie*. M.-H. Bruère, D. Gaxie, « Le recrutement extraparlémentaire des ministres sous la V^e République », in *Mélanges Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 339.

158 – *Condition*. Des ministres ont été élus lors des élections municipales : MM. Fabius (Grand-Quevilly), Valls (Évry), Le Foll (Le Mans), Hamon (Trappes), Sapin (Argenton-sur-Creuse), Cuvillier (Boulogne-sur-mer), Rebsamen (Dijon), et Mmes Filippetti (Metz) et Fourneyron (Rouen). Mais, en application du principe énoncé par M. Ayrault (cette *Chronique*, n° 143, p. 184), les ministres battus n'ont pas été reconduits dans le gouvernement Valls, sans préjudice d'autres considérations : Mmes Carlotti (Marseille) et Delaunay (Bordeaux) ; MM. Garot (Laval), Lurel (Vieux-Habitants), Moscovici (Valentigney) et Lamy (Palaiseau).

Par ailleurs, Mme Benguigui, ministre de la Francophonie du gouvernement Ayrault, élue à Paris, a été mise en cause par l'hebdomadaire *Marianne* en ce qui concerne sa déclaration de patrimoine. La Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, à l'occasion de sa première décision, le 27 mars, a relevé « un doute sérieux quant à l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de ladite déclaration ». La ministre est accusée d'« omission d'une partie substantielle ou d'évaluation mensongère » de son patrimoine pour des actions détenues en Belgique (*Le*

Monde, 2-4). Une fausse déclaration est désormais sanctionnée au titre de la loi du 11 octobre 2013.

Quant à Mme Ségolène Royal, elle a retrouvé, vingt ans après, le ministère de l'Écologie dans le gouvernement Valls.

– *Condition: conflit d'intérêts*. En application de la loi du 11 octobre 2013, le décret 2014-34 du 16 janvier prévoit que, lorsqu'un ministre de plein exercice estime se trouver en situation de conflit d'intérêts, il en informe le Premier ministre, « en précisant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses attributions ». Un décret détermine, en conséquence, les attributions que le Premier ministre exerce à la place du ministre intéressé (nouvel art. 2-1 du décret du 22 janvier 1959) (*JO*, 17-1).

Dans l'hypothèse d'un ministre délégué, après avoir informé le Premier ministre, un décret détermine « les attributions exercées directement par le ministre auprès duquel il est placé » (nouvel art. 2-2 du décret du 22 janvier 1959) (*idem*).

– *Situation fiscale*. Le décret 2014-386 du 29 mars précise les modalités d'application de la procédure de vérification de la situation fiscale des membres du gouvernement, prévue à l'article 9 de la loi du 11 octobre 2013 (cette *Chronique*, n° 149, p. 225). Dès la publication du décret de nomination, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique saisit le directeur général des finances publiques aux fins de procéder à la vérification de la situation fiscale de ces derniers (art. 1^{er}). La vérification porte sur les impositions dues au titre de l'impôt sur le revenu et, le cas échéant, de l'impôt sur la fortune (ISF) (art. 2). Le directeur général des finances rend compte à la Haute Autorité des constats

réalisés et, si nécessaire, de l'état d'avancement d'investigations complémentaires (art. 3) (*JO*, 1^{er}-4).

– *Solidarité*. Mme Duflot a affiché son soutien aux manifestants, réunis à Nantes, le 22 février contre le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes: « Plutôt deux fois qu'une! Je suis de cœur avec eux et ils le savent. Ma contestation de ce projet est ancienne, notre participation à la majorité n'y change rien », a-t-elle déclaré dans un entretien au *Monde* (23/24-2). Bref, « on ne fait pas marcher à la baguette la majorité » (*idem*) (cette *Chronique*, n° 149, p. 225).

– « *Syndrome d'Habache* ». Les propos contradictoires de la garde des Sceaux à propos de la mise sur écoute de l'ancien président Sarkozy et de son conseil, M^e Herzog, ont été à l'origine du départ de Mme Christine Maugué, directrice de son cabinet, le 2 avril, et son remplacement par M. Gilles Le Chatelier, le 9 suivant (*Le Monde*, 11-4). La révocation d'un collaborateur vaut absolution du ministre (cette *Chronique*, n° 62, p. 184).

MISSION D'INFORMATION

– *Création*. Sur proposition du président Bartolone, la conférence des présidents de l'Assemblée nationale a décidé la création d'une mission d'information (art. 145, al. 4, du RAN) sur la candidature de la France à l'exposition universelle de 2025, le 7 janvier (*JO*, 8-1).

V. Assemblée nationale.

PARLEMENT

– *Bibliographie*. M. Touzeil-Divina (dir.), *Le Parlement aux écrans!*, Paris, L'Épitoqe-Lextenso, 2013.

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Six députés ont été concernés: M. Bardy (s) (Maine-et-Loire) au titre d'une mission conjointe au redressement productif et à l'écologie (décret du 10 janvier) (*JO*, 11-1); Mme Orliac (RRDP) (Lot), mission conjointe à l'intérieur et aux personnes handicapées (décret du 22 janvier) (*JO*, 23-1); M. Thévenoud (s) (Saône-et-Loire), mission conjointe à l'intérieur et à l'artisanat (décret du 13 février) (*JO*, 14-2); Mmes Valter (s) (Calvados) auprès du ministre du Redressement productif (décret du 17 février) (*JO*, 18-2); Erhel (s) (Côtes-d'Armor) auprès des ministres délégués aux personnes handicapées et des PME (décret du 25 février) (*JO*, 26-2); et Le Houerou (s) (Côtes-d'Armor), mission conjointe au travail et auprès de la ministre déléguée aux personnes handicapées (décret du 20 mars) (*JO*, 21-3).

Outre les mentions d'avis de placement en mission temporaire et de cessation, publiées au *JO*, propres aux sénateurs, deux d'entre eux ont été nommés: MM. Fontaine (UMP) (La Réunion), au titre d'une mission conjointe à l'intérieur et aux personnes handicapées (décret du 22 janvier) (*JO*, 23-1); et Bertrand (RDSE) (Lozère) auprès de la ministre de l'Égalité des territoires (décret du 11 février) (*JO*, 12-2). Cependant, M. Fontaine devait, à sa demande, renoncer à sa mission, le 13 janvier. Mme Gourault (UDI-UCR) (Loir-et-Cher), membre de l'opposition (cette *Chronique*, n° 149, p. 228), l'a remplacé à cette date (*JO*, 15-2).

V. Assemblée nationale. Sénat.

PARTIS POLITIQUES

– *Bibliographie*. Commission nationale des comptes de campagne et des finance-

ments politiques, « Comptes des partis et groupements politiques pour l'exercice 2012 », *JO*, 22-1.

– *Financement public*. Le décret du 6 février (*JO*, 8-2) fixe le montant de l'aide publique aux partis et groupements politiques pour 2014 à la somme de 63 099 073,55 euros, contre 70 083 332 en 2013 (cette *Chronique*, n° 147, p. 184), répartis en deux tranches, l'une pour les quinze partis ayant présenté des candidats dans au moins cinquante circonscriptions et les vingt exclusivement outre-mer, l'autre tranche pour les vingt-cinq partis représentés au Parlement.

160

POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délegalisation*. Par une décision 243 L du 16 janvier, le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de l'article L. 621-5, alinéa 5, du code rural et de la pêche maritime, relatif à la composition des organes d'administration de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (*JO*, 19-1) (cette *Chronique*, n° 149, p. 228). Il en est allé pareillement de la composition et des attributions du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (art. 3 et 10 de la loi du 4 février 1995) (décision 244 L du 6 février) (*JO*, 9-2); et du secrétariat général du Conseil national de la mer (art. 43 de la loi du 3 janvier 1986) (décision 245 L du 28 février) (*JO*, 2-3). L'article L. 723-23 du code rural et de la pêche maritime a été, pour sa part, déclassé, en ce qu'il se limite aux modalités d'organisation de l'élection aux caisses de mutualité sociale agricole (décision 246 L du 20 mars) (*JO*, 23-3). En dernière analyse, l'article L. 4443-4-1 du code de la santé publique a subi le

même sort concernant la procédure disciplinaire applicable aux pharmaciens en Nouvelle-Calédonie (décision 247 L du 25 avril) (*JO*, 25-4).

V. Habilitation législative. Loi.

PREMIER MINISTRE

– *Autorité ?* Au lendemain de la « Manif pour tous » à Paris et à Lyon, M. Ayrault a décidé, le 3 février, le report de la proposition de loi sur la famille, après que le ministre de l'Intérieur, M. Valls, eut manifesté son hostilité à tout amendement de la majorité sur la procréation médicalement assistée et la gestation pour autrui (*Le Monde*, 5-2).

Ayant mis en demeure les Verts de « sortir de l'ambiguïté » à l'issue de la manifestation de Nantes, le 22 février, contre le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, M. Ayrault s'est ravisé le lendemain : « On a besoin de tout le monde » en vue du projet de loi sur la transition énergétique (*Le Monde*, 25-2) (cette *Chronique*, n° 149, p. 229).

En revanche, sur France 2, le 11 mars, M. Ayrault devait contredire la garde des Sceaux qui avait affirmé avoir découvert l'affaire des écoutes Sarkozy dans la presse, du reste tout comme le ministre de l'Intérieur (*Le Monde*, 13 et 14-3).

– *Autorité recouvrée* : « *J'assume. Oui, j'assume !* ». M. Valls a revendiqué l'autorité, devant les députés le 29 avril, à propos du projet de programme de stabilité (*Le Monde*, 2-5).

– *Condition : conflit d'intérêts*. En matière de prévention des conflits d'intérêts, lorsque le Premier ministre s'estime en cette situation, il délègue, en application de l'article 21, alinéa 2 C, « au ministre premièrement nommé dans le

décret relatif à la composition du gouvernement » les pouvoirs concernés (art. 2 du décret du 22 janvier 1959, rédaction du décret 2014-34 du 16 janvier) (*JO*, 17-1).

– *Fonction de sacrifice*. M. Ayrault a reconnu, le 30 mars, la défaite de la majorité aux élections municipales et en a assumé la responsabilité. La logique de la V^e République est préservée. Dans son allocution au pays, le lendemain, le chef de l'État a salué son « courage » et son « abnégation » (*Le Figaro*, 1^{er}-4), d'autant plus qu'il était dépourvu de toute ambition présidentielle.

– *Nomination*. M. Valls a été nommé Premier ministre le 31 mars, au lendemain de la déroute subie par la majorité aux élections municipales (*JO*, 1^{er}-4). C'est le vingtième chef de gouvernement de la V^e République et le premier naturalisé français (à l'âge de 20 ans, en 1982). La France, « c'est la lumière de l'universel », devait-il déclarer le 8 avril, à l'occasion de la déclaration de politique générale du gouvernement; il sollicite la confiance d'un « cœur battant pour la France ».

– *Services*. M. Léglise-Costa, conseiller du chef de l'État pour l'Europe, a été nommé secrétaire général des affaires européennes (SGAE) par un décret du 9 avril (*JO*, 11-4). Cette union personnelle aboutit *de facto* au rattachement de ce service à l'Élysée, comme jadis, en 1985, sous la présidence de François Mitterrand, avec Mme Guigou (*Le Monde*, 27/28-4).

V. *Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Gouvernement. Ministres. Président de la République. Responsabilité gouvernementale.*

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. O. Beaud, « À propos de la suppression du délit d'offense au président de la République », *AJDA*, 2014, p. 25; J. Benetti, « L'avis du Parlement. Le choix du prince », in *Mélanges Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 351; J. Gicquel, « Variation sur la présidence normale de François Hollande », *ibid.*, p. 305; N. Sarkozy, « Ce que je veux dire aux Français », *Le Figaro*, 21-3; V. Schneider, « Valérie Trierweiler, vingt mois à l'Élysée », *Le Monde*, 28-1.

– *Ancien président*. Dans une tribune publiée le 21 mars dans *Le Figaro*, « Ce que je veux dire aux Français », l'ancien président Sarkozy a vivement réagi aux écoutes téléphoniques dont il a été l'objet depuis huit mois dans le cadre de l'affaire d'un soutien financier de la Libye à sa campagne électorale de 2007, qu'il a comparées aux « activités de la Stasi ». D'autre part, la Cour de cassation a jugé le 12 mars, contrairement aux réquisitions de l'avocat général, qu'il n'y avait pas lieu à statuer sur la saisie des agendas de l'ancien président dans le cadre de l'affaire Bettencourt en raison du non-lieu rendu le 7 octobre 2013 (cette *Chronique*, n° 149, p. 230); M. Sarkozy considérait que ces objets, étant liés à sa fonction, n'étaient pas saisissables et il en réclamait la restitution.

– *Chef des armées*. Des avions de chasse ont été dépêchés en Pologne en raison de la situation en Ukraine sur décision du Président, a-t-on appris sur France 2, le 29 avril.

– *Collaborateurs*. M. Philippe Vinçon est nommé conseiller agriculture, développement rural, pêche, en remplacement de Mme Valérie Metrich-Hecquet (*JO*, 7-1). Il est mis fin aux fonctions de M. Paul

Bernard, conseiller discours et études (JO, 1-2), nommé maître des requêtes au Conseil d'État au tour extérieur, ainsi que de M. Arnaud Oseredczuk, conseiller financement de l'économie (JO, 2-2). M. Vincent Berger, déjà chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, a remplacé Mme Anne Courrèges dans les fonctions de conseiller éducation (JO, 9-4). L'arrêté du 12 avril met fin aux fonctions de M. Pierre-René Lemas, secrétaire général de la présidence, que remplace M. Jean-Pierre Jouyet, nommé par arrêté le 16 (JO, 17-4). Celui du 18 met fin aux fonctions de M. Aquilino Morelle, conseiller politique et chef du pôle communication (JO, 19-4); il a été remplacé à la tête du pôle communication par M. Gaspard Gantzer, avec le titre de conseiller chargé des relations avec la presse (JO, 24-4), tandis que M. Christian Gravel, adjoint au chef du pôle communication, devient directeur du Service d'information du gouvernement (JO, 2-5).

D'autre part, M. Philippe Léglise-Costa, conseiller Europe, a été nommé également secrétaire général des affaires européennes (JO, 11-4).

– *Conférence de presse: le tournant du quinquennat ?* Le président Hollande a explicité, dans sa troisième conférence de presse, le 14 janvier, le « pacte de responsabilité » annoncé lors de ses vœux (cette *Chronique*, n° 149, p. 232), sur lequel le gouvernement engagera sa responsabilité: poursuite de l'allègement du coût du travail, contreparties de celui-ci, trajectoire des prélèvements obligatoires jusqu'à 2017 et simplification.

– *Conseil de défense.* Consacré à la situation en Syrie et à la lutte contre les filières djihadistes, il s'est réuni le 24 mars (BQ, 25-3).

– *Conseil restreint.* Le chef de l'État a réuni des ministres le 8 janvier pour évoquer le contenu du pacte de responsabilité, avant la tenue de sa conférence de presse (*Le Figaro*, 8-1).

– *Conseil stratégique de l'attractivité.* Le président Hollande a reçu le 17 février une trentaine de dirigeants de fonds d'investissement auxquels il a annoncé qu'il réunirait ce conseil tous les six mois (BQ, 17-2).

– *Conseil stratégique de la dépense publique.* Annoncé lors de la conférence de presse du 14 janvier et créé par le décret du 22 (JO, 23-1), ce nouvel organisme est « chargé de proposer et de suivre le programme de réalisation des économies structurelles »; « ses décisions sont mises en œuvre par le gouvernement ». Il est présidé par le président de la République qui prend ainsi personnellement en main les arbitrages financiers dont le Premier ministre, membre du Conseil, devient l'exécutant. La première réunion a eu lieu le 23 janvier, elle a été suivie d'une autre le 8 février.

– *Entrée au Panthéon.* Le président Hollande a annoncé, le 21 février, lors d'une cérémonie au mont Valérien, que quatre Résistants avaient été choisis à cet effet: Geneviève de Gaulle-Anthonioz, Germaine Tillion, Pierre Brossolette et Jean Zay (*Le Monde*, 21-2).

– *Garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire (art. 64 C).* Le président Hollande a reçu, le 19 mars, les représentants des syndicats de magistrats, à la suite de la révélation des écoutes judiciaires de l'ancien président Sarkozy et de son conseil, et le lendemain les représentants du barreau, dont le bâtonnier de Paris, à propos du secret professionnel de l'avocat (*Les Annonces de la Seine*, 13 et 27-3).

– *Immunité* (art. 67 C). En dépit de son indignation « totale » s’agissant de la révélation par le magazine *Closer*, le 10 janvier, de sa liaison avec l’actrice Mme Julie Gayet, le Président a renoncé à poursuivre ce dernier. « Si je me retiens, c’est parce que je ne veux pas qu’il y ait deux poids et deux mesures », a-t-il déclaré lors de sa conférence de presse, le 14 janvier (*Le Figaro*, 15-1). En revanche, Mme Gayet a obtenu, le 27 mars, la condamnation de *Closer* pour atteinte à la vie privée et au droit à l’image (*Le Monde*, 29-3). Au surplus, quatre personnes, dont le *paparazzi* et la directrice de rédaction du journal, ont été renvoyées en correctionnelle sur ce fondement (*Le Monde*, 15-4).

– *Le grand changement*. Après avoir pris acte du vote-sanction infligé à la majorité aux élections municipales, le chef de l’État s’est adressé, dès le lendemain, 31 mars, au pays : « Il est temps d’ouvrir une nouvelle étape. » Il a annoncé, tel naguère Jacques Chirac en mai 2005, la nomination du Premier ministre, M. Manuel Valls, ministre de l’Intérieur. Il lui a « confié la mission de conduire un gouvernement de combat [...], une équipe resserrée, cohérente, soudée », en vue de mettre en œuvre le « pacte de responsabilité », auquel un « pacte de solidarité » est désormais associé. Tout en maintenant le cap (« Mon devoir, c’est de savoir dépasser les résultats immédiats pour inscrire mon action dans le destin du pays »), M. Hollande a déclaré, selon une formule édifiante : « J’assigne trois objectifs » au nouveau gouvernement (éducation, formation de la jeunesse et santé) (*Le Monde*, 2-4). Par suite, obligations de moyens et de résultats liées, le chef de l’État a mis en ordre de marche un dispositif approprié : un nouveau secrétaire général

de l’Élysée, M. Jean-Pierre Jouyet, succède à M. Pierre-René Lemas ; un nouveau secrétaire général des affaires européennes, M. Philippe Légglise-Costa, conseiller Europe du Président au surplus, à la place de M. Serge Guillon ; un nouveau secrétaire du ps, M. Jean-Christophe Cambadélis, remplace M. Harlem Désir exfiltré, nommé au gouvernement. Après l’hésitation initiale, la détermination, au point de penser que le quinquennat commence. De fait, à l’occasion d’un déplacement, le 18 avril, à Clermont-Ferrand (Puy-de-Dôme), le Président liera son sort à la réussite de sa nouvelle politique : « Si le chômage ne baisse pas d’ici 2017, je n’ai aucune raison d’être candidat ou aucune chance d’être réélu » (*Le Monde*, 20-4).

– *Nomination d’une ex-compagne*. Mme Ségolène Royal, mère des quatre enfants du Président, a été nommée membre du gouvernement (décret du 2 avril) (*JO*, 3-4).

– *Protecteur de l’Académie française*. Le nouvel académicien M. Dany Laferrière, d’origine haïtienne, a été reçu selon la coutume par le chef de l’État, le 14 février. L’audience vaut approbation de l’élection (cette *Chronique*, n° 148, p. 194).

– *Répudiation de la compagne*. M. Hollande a dénoncé, le 10 janvier, les « atteintes au respect de la vie privée auquel il a droit comme tout citoyen » pour faire suite aux photos publiées par *Closer* (*Le Figaro*, 11-1). Au cours de la conférence de presse, le 14 janvier, il a rappelé sa position : « J’ai un principe, c’est que les affaires privées se traitent en privé dans une intimité respectueuse de chacun » (*Le Figaro*, 15-1) (cette *Chronique*, n° 144, p. 180). Mme Valérie

Trierweiler a été hospitalisée, avant de rejoindre le pavillon de La Lanterne dans le parc du château de Versailles. Puis, le 25 janvier, M. Hollande a annoncé, de manière unilatérale, à l'AFP: « Je fais savoir que j'ai mis fin à la vie commune que je partageais avec Valérie Trierweiler » (*Le Figaro*, 27-1). Fin de la notion empirique de « Première Dame » (cette *Chronique*, n° 147, p. 186).

– *Rituel*. Le président Hollande a présenté ses vœux aux Corréziens, à Tulle, le 18 janvier (*Le Monde*, 20-1) (cette *Chronique*, n° 146, p. 197).

164

– *Santé*. Par un communiqué, le 3 février, la présidence de la République a indiqué que M. Hollande avait subi une série d'examens qui se sont révélés « normaux » (*BQ*, 2-2) (cette *Chronique*, n° 149, p. 232).

– « *Social-démocrate* ». « Suis-je un social-démocrate ? » s'est interrogé le Président au cours de sa conférence de presse, le 14 janvier: « Oui ! » (*Le Monde*, 16-1).

– « *Valls doit faire du Valls* ». Par cette expression, le chef de l'État, en nommant, le 31 mars, le nouveau Premier ministre, a souhaité bénéficier de son autorité et de sa popularité (*Le Monde*, 2-4). Idée partagée par M. Valls, du reste, qui évoque la « fusion », le « tandem » qu'il forme avec M. Hollande (i > Télé, 30-4).

– *Visite au Saint-Siège*. Le président Hollande a été reçu en audience, le 24 janvier, par le pape François. Tel François Mitterrand, il n'a pas pris possession de sa qualité de chanoine d'honneur de la basilique Saint-Jean-de-Latran, à la différence de son prédécesseur (cette *Chronique*, n° 125, p. 181).

– *Vœux*. Du Conseil constitutionnel, le 6 janvier, aux bureaux des assemblées parlementaires, le 21 janvier, les vœux du chef de l'État se sont échelonnés, la conférence de presse du 14 janvier coïncidant avec les vœux à la presse.

V. *Conseil des ministres. Gouvernement. Habilitation législative. Ministres. Premier ministre*.

QUESTION PRIORITAIRE DE CONSTITUTIONNALITÉ

– *Bibliographie*. J. Gicquel, « QPC et droits fondamentaux », in G. Lebreton (dir.), *Crises d'identité et droits fondamentaux de la personne*, Paris, L'Harmattan, 2014, p. 23; Chr. Huglo, « La QPC: quelle utilisation en droit de l'environnement ? », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, 2014, p. 57.

– *Notes*. A. Botton, sous 2013-363 QPC, 31 janvier, *D.*, 2014, p. 651; A. Roblot-Troizier, sous 2013-331 QPC, 5 juillet 2013, *RFDA*, 2013, p. 1262.

– « *Disposition législative* ». Outre l'inconstitutionnalité ciblée portant sur des mots (v. *Loi*), on s'attachera à divers points.

I. Ne constitue pas une « disposition », au sens de l'article 61-1 C, une QPC fondée sur un arrêt de la Cour de cassation (chambre criminelle, 16 juillet 2010) non transmis au Conseil (2013-363 QPC) (*JO*, 2-2); de même qu'une loi référendaire (2014-392 QPC) (*JO*, 27-4). En revanche, une disposition qui ne se limite pas à la transposition mécanique d'une directive de l'Union européenne et « en dehors de l'absence de mise en cause d'une règle ou d'un principe inhérent à

l'identité constitutionnelle de la France» peut être accueillie (373 QPC) (*JO*, 5-4), suivant la jurisprudence (cette *Chronique*, n° 137, p. 239).

II. Une ordonnance du Gouvernement provisoire de la République française, datée du 28 juin 1945, relative à la discipline des notaires, a valeur de « disposition législative » (385 QPC) (*JO*, 30-3). En écho à la doctrine italienne du droit vivant (cette *Chronique*, n° 137, p. 239), au terme d'une « jurisprudence constante », un arrêt de la Cour de cassation (chambre criminelle, 16 janvier 2002) a été identifié à une « disposition », en matière de travail dissimulé (387 QPC) (*JO*, 5-4).

III. Quant à l'incompétence négative, elle ne peut être soutenue, selon une jurisprudence classique, que pour autant qu'elle affecte par elle-même « un droit ou une liberté que la Constitution garantit », ce qui emporte rejet du recours (2013-364 et 2014-389 QPC) (*JO*, 2-2 et 5-4). À l'opposé, le Conseil a sanctionné la carence du législateur en matière d'obligations civiles et commerciales qui portent atteinte à la liberté d'entreprendre et aux droits collectifs des travailleurs (388 QPC) (*JO*, 13-4). À l'avenant, le renvoi à un décret du soin de déterminer les conditions dans lesquelles les droits des personnes emprisonnées sont garantis a été à l'origine de la déclaration d'inconstitutionnalité (393 QPC) (*JO*, 27-4). Mais, lorsque le législateur fixe, à propos du travail de nuit, les critères le justifiant et remet à une convention ou un accord d'entreprise le soin d'en préciser les modalités, l'argument d'incompétence négative est écarté (373 QPC) (*JO*, 5-4). La décision 2014-389 (*JO*, 5-4) en matière de biologie médicale s'inscrit dans cette démarche.

IV. *Ratione temporis*, le Conseil a frappé d'inconstitutionnalité l'article 9 de l'ordonnance du 19 octobre 1945 portant code de la nationalité française dans sa rédaction de la loi du 9 avril 1954 (2013-360 QPC) (*JO*, 11-1).

V. Une déclaration d'inconstitutionnalité ne peut être invoquée à l'encontre des impositions définitivement acquittées et qui n'ont pas été contestées avant cette date (362 QPC) (*JO*, 9-2). Mais, elle peut être évitée, au moyen d'une réserve d'interprétation (371 QPC, cons. 9) (*JO*, 9-3).

– *Procédure.* Divers aspects méritent d'être relevés.

I. Conformément à la cohérence des recours contentieux (article 61 C, 6 novembre 1962, « Élection du Président de la République », *Rec.*, p. 27) et « à l'équilibre des pouvoirs établi par la Constitution », il n'y a pas lieu pour le Conseil de statuer sur une QPC (article 61-1 C) portant sur une disposition législative adoptée par le peuple français, par voie référendaire, qui constitue « l'expression directe de la souveraineté nationale ». En l'espèce, la loi du 9 novembre 1988 relative à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie (2014-392 QPC, « Province Sud de la Nouvelle-Calédonie ») (*JO*, 27-4).

II. En bonne logique, la méconnaissance de la procédure législative ne peut être invoquée au titre d'une QPC (2013-370 QPC) (*JO*, 2-3), de la même façon que celle par le législateur du domaine que la Constitution réserve à une loi organique (386 QPC) (*JO*, 30-3).

III. En application de l'article 7 de son règlement du 4 février 2010, le Conseil

a soulevé d'office le grief de l'incompétence négative du législateur. La censure s'en est suivie (2014-388 QPC) (*JO*, 13-4) (cette *Chronique*, n° 148, p. 197).

IV. À la demande du Conseil, le Premier ministre a produit des observations complémentaires pour les besoins de l'instruction (2013-366 et 2014-375 QPC) (*JO*, 16-2 et 23-3).

V. Le Conseil a été saisi par la Cour de cassation (chambre criminelle) de dix arrêts identiques par leur objet. Il a statué en une seule décision (375 QPC) (*JO*, 23-3).

166

VI. La date de l'abrogation a été reportée au 1^{er} janvier 2015 en matière de lutte contre le travail au noir, considérant que, dans l'immédiat, « elle méconnaîtrait l'objectif de recherche des auteurs d'infraction et entraînerait des conséquences excessives » (387 QPC) (*JO*, 5-4). Une décision identique a été adoptée, à propos de la modernisation du marché du travail (388 QPC) (*JO*, 13-4).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. Droits et libertés.*

RÉFÉRENDUM

– *Bibliographie. Les Cahiers du CDPC*, n° 10, *Référendum et démocratie.*

V. *Conseil constitutionnel. QPC.*

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* H. Pena-Ruiz, *Le Dictionnaire amoureux de la laïcité*, Paris, Plon, 2013; J.-F. de Bujadoux, « Jaurès, aux origines du modèle français du parlementarisme rationalisé », *Jus Politicum*, n° 11, 2013; J.-N. Jeanneney,

« V^e République: de quelques bifurcations du hasard », in *Mélanges Jean-Claude Colliard*, Paris, Dalloz, 2014, p. 291; M. Verpeaux, « L'amendement Wallon ou le provisoire durable », *ibid.*, p. 275; et « L'unité et la diversité dans la République », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 42, 2014, p. 7.

– *Égalité.* Le décret 2014-385 du 29 mars crée un délégué interministériel à l'égalité républicaine et à l'intégration (*JO*, 1^{er}-4).

– *Laïcité.* Le Premier ministre a représenté la France, le 27 avril, à la cité du Vatican pour la cérémonie, unique dans l'histoire du catholicisme, de la canonisation des papes Jean XXIII et Jean-Paul II, dont la messe a été concélébrée par les papes François et Benoît XVI. La veille, M. Valls avait remis les insignes de Grand-Croix de la Légion d'honneur au cardinal Etchegaray (*La Croix*, 28-4) (cette *Chronique*, n° 146, p. 199).

RÉSOLUTIONS

– *Article 34-1 C.* Lors de sa séance du 18 février, l'Assemblée nationale a adopté deux résolutions du groupe socialiste, l'une relative aux enfants réunionnais placés en métropole dans les années 1960 et 1970, l'autre appelant à la reconnaissance des droits légitimes de la France sur le plateau continental de Saint-Pierre-et-Miquelon (*JO*, 20-2).

Le Sénat, au cours de la séance du 25 février, a adopté une résolution relative à la transition énergétique, aux confins de l'injonction au gouvernement (*JO*, 27-2).

– *Article 88-4 C.* L'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, le 30 janvier, une résolution de M. Caresche (SRC) sur les

progrès de l'union bancaire et de l'intégration économique européennes.

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

– *Article 49, alinéa 1^{er} C.* La « nouvelle étape du quinquennat » a été présentée le 8 avril sous le signe de Pierre Mendès France (« Dire la vérité ») par M. Manuel Valls, qui a notamment affirmé : « Nous avons besoin de nos entreprises. » Dans le scrutin acquis par 306 voix contre 239, 11 députés socialistes ont marqué leur désapprobation en s'abstenant, position adoptée avec une signification inverse par 3 UDI, tandis que le reste de l'opposition votait contre comme le groupe GDR, les radicaux de gauche et la majorité des écologistes approuvant la déclaration du Premier ministre.

La déclaration de politique générale a été lue au Sénat par le ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius. Mais, à l'instar de son prédécesseur (cette *Chronique*, n° 144, p. 168), le Premier ministre s'est rendu le lendemain devant la Haute Assemblée.

V. *Conseil des ministres. Déclarations du gouvernement. Groupes. Majorité. Ministres. Premier ministre. Président de la République.*

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Innovation: une proposition à l'origine d'un projet ?* Une démarche expérimentale et concertée avec le gouvernement a été suivie par l'Assemblée nationale, le 28 janvier, à propos du processus de ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (cette *Chronique*, n° 91, p. 215). Cette démarche, le *testing*

législatif (Pascal Jan), a consisté à comptabiliser les suffrages; à évaluer, autrement dit, la possibilité pour le texte de recueillir la majorité qualifiée des trois cinquièmes des suffrages exprimés, « en vue de parvenir à une ratification en empruntant la voie du Congrès, et ce, en invitant le gouvernement à reprendre la main » sous forme d'un projet (rapport Urvoas, n° 1703, 2014, p. 10).

V. *Engagement international.*

SÉANCE

– *Bibliographie.* Direction de la séance, 167
La Séance plénière et l'activité du Sénat (1^{er} octobre 2012-30 septembre 2013).

– *Incident.* Répondant à une question sur la manifestation de Nantes du 21 février, le ministre de l'Intérieur a mis en cause, le 25, le passé d'extrême droite de M. Claude Goasguen (UMP) qui l'interrompait. Il s'ensuivit un tumulte; les députés UMP réclamèrent des excuses à M. Manuel Valls et quittèrent presque tous l'hémicycle. Le lendemain, le groupe UMP ayant décidé de boycotter la séance, le président Bartolone déplora que, lors des questions au gouvernement qui sont retransmises en direct, « la passion légitime qui soutend nos échanges laisse trop souvent la place aux cris, aux provocations et aux invectives ». Il forma le vœu qu'après les élections municipales, ils puissent siéger « dans un climat plus apaisé ».

– *Incident (suite).* La conférence des présidents a précisé (cette *Chronique*, n° 145, p. 200) qu'une suspension de séance ne pouvait intervenir lorsque l'ouverture du scrutin était annoncée; or, au moment où M. Christophe Sirugue (SRC) qui présidait le 15 avril déclarait:

« Je mets aux voix... », le secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement l'a interrompu pour demander une suspension de séance, qui lui a été accordée. Contestant la présence de la majorité à cet instant et évoquant sa division sur le texte qui interdit le maïs génétiquement modifié, l'ancien président Bernard Accoyer a vivement protesté.

SÉNAT

– *Bibliographie.* G. Toulemonde, « Élection des sénateurs : une loi mal ficelée », *Constitutions*, 2013, p. 540.

168

– *Ajournement.* Le Sénat a ajourné ses travaux en séance plénière, du 3 mars au 6 avril, à l'occasion des élections municipales, à l'unisson, cette fois-ci, de l'Assemblée (cette *Chronique*, n° 138, p. 181).

– *Certification des comptes.* En application de la convention signée le 23 juillet 2013, le premier président de la Cour des comptes a transmis au président Bel le premier rapport de certification relatif à l'exercice 2013, le 29 avril.

– *Collège électoral.* En application de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français de l'étranger, le décret 2014-290 du 4 mars précise les modalités de l'élection des conseillers consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger (cette *Chronique*, n° 148, p. 186).

– *Composition.* M. Mercier (UDI-UC) (Rhône) a démissionné de son mandat, le 21 avril (*JO*, 23-4). M. Doublet (UMP) (Charente-Maritime) l'a imité (*idem*). Le siège de ce dernier est devenu vacant et sera pourvu lors du

prochain renouvellement partiel du Sénat (art. LO 322 du code électoral).

– *Convention de partenariat.* Le président Bel a présenté au bureau, réuni le 12 février, une convention entre le Sénat et le Congrès de la Nouvelle-Calédonie (secrétariat général de la présidence).

V. *Code électoral. Immunités parlementaires. Incompatibilités parlementaires. Loi organique. Parlementaires en mission. Résolutions.*

TRANSPARENCE

– *Bibliographie.* J. Benetti, « Les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique. Du remède au trouble », *AJDA*, 2013, p. 157.

V. *Ministres.*

VOTE

– *Bibliographie.* Ph. Blachère, B. Daugeron, « Vote blanc : avancée démocratique ou non-sens électoral ? », *D.*, 2014, p. 673 ; B. Maligner, « La loi visant à reconnaître le vote blanc », *AJDA*, 2014, p. 680.

– *Vote personnel.* Le bureau de l'Assemblée nationale a décidé, le 5 février, à l'unanimité de supprimer les délégations de vote pour les scrutins publics ordinaires et de publier à cette occasion les noms de tous les votants, alors que ne sont indiqués que les noms des députés dont la position se distingue de celle du groupe. Cette décision devait s'appliquer à partir du 8 avril (*BQ*, 6-2).

V. *Code électoral.*

SUMMARIES

ÉLISABETH ZOLLER

The Invention of the Modern Presidency

Contrary to Woodrow Wilson who thought that the United States would become a modern state by adopting the technique of party government specific to a parliamentary regime, Roosevelt invented the modern presidency that gives the President the means to govern without parties and constitutes the keystone of a presidential regime.

169

YVES-MARIE PÉRÉON

The President, Grief and War

The Specificity of the Roosevelt Moment

Having won the elections four times in a row, Roosevelt ruled the United States over an exceptionally long period of twelve years from 4 March 1933 to 12 April 1945. Thanks to his strong personality and vigorous action, he constituted in himself a unifying factor at a time when Americans experienced two major crises, the Great Depression and the Second World War. The coincidence between the illness of a man deprived of the use of his legs and the hardships faced by his fellow citizens sheds a particular light on his political career.

PIERRE-ALAIN MUET

Roosevelt Responds to the Crisis: Lessons for Economic Policies

At a time when we are witnessing a lasting and disturbing parallel between the 1929 and 2008 crises in Europe, looking back at the economic policy of the man whose reforms revolutionized America and changed the course of history can teach us a wealth of lessons to respond to the current crisis. The generalization, after the war, of the radical measures taken by Roosevelt in the economic domain – separation between commercial banks and investment banks, creation of a welfare state, fiscal reform – ushered in the long post-war period of financial stability and prosperity.

WANDA MASTOR

Roosevelt's Politics: Social Rights for a New Era?

The Roosevelt presidency did usher in a new era, but was it really a “social” one? The New Deal aimed primarily at stabilizing the economy; its social legislation was of a more *ad hoc* character and targeted the most urgent situations that contained the germs of potential conflict. It was the “rhetoric” of the New Deal that conferred its greatest strength to its policy: the climate of confidence it restored, the call for solidarity, patriotism and the faith in the steadfastness of Americans were instrumental for the recovery, albeit imperfect, of the country.

GUILLAUME TUSSEAU

Shaping the “Moral Guardian”

170 **The US Presidents and the Supreme Court Justices**

The Constitution provides that the Supreme Court Justices be appointed by the President with the consent of the Senate, thereby creating a remarkable institutional interaction between the three branches of power. Political considerations dominate the analysis of the Court in institutional terms, whether this is at the stage of the designation of its members, the performance of their duty or their resignation. The equally political dimension of its functions, noticeable in its constitutional jurisprudence, have raised questions about the necessity to make this institution more representative of the society it governs.

ROMAIN HURET

Making the Rich Pay?

Roosevelt and the Difficult Fight against High Earnings

The fiscal policy implemented by President Roosevelt between 1932 and 1945 aimed at creating a highly progressive tax system which specifically targeted the highest income brackets. However, the opposition of the business community and the 1937 economic downturn forced the President to abandon it. As a consequence, during the Second World War, the progressivity of the system applied more to the middle classes, even though the tax rates imposed on the richest Americans remained historically very high.

KARINE BERGER

Banking and Financial Regulation in Time of Crisis: Under Roosevelt and Now

1929-2009... history seems to be repeating itself with two historical worldwide financial crises. In 1933, in response to the first crisis, Roosevelt invented the very idea of financial regulation. Eighty years later, financial and banking regulations seem to be confronted with the same kind of issues including a similar crisis of cupidity and a similar litany of ingratitude. After less than six years following the emergency rescue of the financial system from the most destructive crisis since 1929, all the forces of the banking and financial planet have ganged up to launch a fierce battle against the regulations introduced on both sides of the Atlantic. Who can live up to Roosevelt's political legacy today ?

171

EMMANUEL DIDIER

Crises and Ruptures: Statistical Lessons from the Roosevelt Moment

Using the example of the New Deal and the appearance of random sampling, the article demonstrates that economic crises are not simply periods when statistical series collapse, but periods when the series themselves are radically challenged, when the serious questioning of the way they are constructed and used leads to the development of new methods aiming to grasp emerging phenomena.

DANIEL VERNET

From Roosevelt to Obama: Isolationism or Interventionism ?

In the debate between isolationists and interventionists, Roosevelt hesitated for a long time before durably rooting American foreign policy in the system of international institutions. His successors, including Barack Obama, have had to contend with the demand for leadership, the emergence of new powers in the world and the changing mood of American public opinion.

CHRONICLES

PIERRE ASTIÉ, DOMINIQUE BREILLAT
AND CÉLINE LAGEOT

Foreign Chronicles

(January 1st – March 31th, 2014)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle

(January 1st – April 30th, 2014)

VOTRE REVUE **POUVOIRS** EST DÉSORMAIS EN LIGNE !

www.revue-pouvoirs.fr, c'est :

En accès libre

- l'intégralité de plus de 50 numéros de 1994 à 2005
- l'ensemble des sommaires et des résumés (français et anglais) depuis 1994
- un accès intégral aux chroniques régulières
- plus de 10 000 pages (800 documents) à télécharger, imprimer et conserver
- un moteur de recherche, un index, des auteurs, etc.

Pour les abonnés

- l'accès à l'intégralité des numéros les plus récents dès le jour de parution

POUVOIRS

BULLETIN D'ABONNEMENT

Photocopiez ce formulaire d'abonnement ou recopiez-le sur papier libre et adressez-le à :

Alternatives économiques
12, rue du Cap-Vert
21800 QUETIGNY

Tél. : 03.80.48.10.33

Fax : 03.80.48.10.34

e-mail : cpettinaroli@alternatives-economiques.fr

Veillez m'inscrire pour :

- un abonnement de 1 an
(4 numéros papier et l'intégralité du site en libre accès)
- un réabonnement à partir du numéro :
(avec l'intégralité du site en libre accès)

Tarif : 65 €

M. Mme

Nom :

Prénom :

Adresse :

Code postal : Ville :

Pays :

Téléphone : Fax :

e-mail :

(obligatoire si vous voulez bénéficier de l'accès intégral au site)

Tous les modes de paiement sont acceptés (y compris CB)

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 2014
ISSN 0152-0768
ISBN 978-2-02-117678-0
CPPAP 59-303

RÉALISATION : PAO ÉDITIONS DU SEUIL
IMPRESSION : CPI FIRMIN-DIDOT AU MESNIL-SUR-L'ESTRÉE
DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 2014. N° 117678 (00000)
IMPRIMÉ EN FRANCE

