PRESSES
UNIVERSITAIRES
DE FRANCE

Françoise Burgess

Les Institutions américaines

NC 35

QUE SAIS-JE ?

Les institutions américaines

FRANÇOISE BURGESS
Agrégée de l'Université
Visiting Associate Professor C.U.N.Y., New York

Cinquième édition mise à jour
32e mille

16° F
5118



DL-16071992-21326

ISBN 2 13 044742 2

Dépôt légal — 1re édition : 1974
5e édition mise à jour : 1992, juin

© Presses Universitaires de France, 1974
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



1442755

INTRODUCTION

D'innombrables articles, revues et livres ont été consacrés au système politique américain. Et cependant, les mécanismes mêmes des institutions d'un des pays les plus connus et les plus puissants du monde n'en sont pas moins ignorés de bon nombre de nos concitoyens.

Les institutions politiques américaines déroutent en général l'observateur européen car il se perd dans un enchevêtrement de commissions, de bureaux, d'élections à différents niveaux, de rapports de force, à première vue étranges et compliqués, sans parvenir à trouver le fil directeur qui peut donner logique et cohérence à l'ensemble de l'édifice. C'est oublier que la vie politique d'une nation est issue d'un passé historique, économique, politique et sociologique tout à la fois. Il ne s'agit certes pas ici de décrire l'évolution des Etats-Unis mais d'essayer d'expliquer le fonctionnement des institutions américaines d'aujourd'hui. Cependant quelques remarques s'imposent :

1) Le système politique actuel est né de la Révolution de 1776, elle-même issue d'une situation coloniale qui exerce encore une influence sur l'Amérique d'aujourd'hui. Il est donc indispensable de connaître et de comprendre les conditions qui ont présidé à la naissance des Etats-Unis.

2) Ce système n'a cessé de se modifier et de s'adapter aux circonstances grâce à une constitution volontairement vague et sujette à des interprétations multiples et variables dans le temps. Un tel phénomène est si différent du cas français qu'il nous semble utile d'insister sur ce point dès le départ. Nous ne saurions nous référer à meilleure autorité qu'à celle de Woodrow Wilson, président des Etats-Unis de 1912 à 1920, qui, juriste lui-même, déclarait en 1884 :

« Aujourd'hui la Constitution, comme la Grande Charte ou la Déclaration des Droits de l'Homme, n'est plus que la moelle d'un système de gouvernement bien plus important que le tronc sur lequel il a été greffé, un système dont certaines branches n'ont que de très vagues et très élémentaires sources dans la substance de la Constitution, et qui exerce de nombreuses fonctions apparemment étrangères aux qualités primitives de la loi fondamentale » (1).

La réalité politique est extrêmement complexe bien que cohérente. Si le système américain repose sur le principe du fédéralisme, c'est-à-dire le partage des responsabilités et des compétences entre trois stratifications horizontales : à savoir, l'Etat fédéral, les Etats, les collectivités locales, et sur celui de la séparation des pouvoirs qui consiste en un clivage vertical à tous les niveaux entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, en fait il n'y a pas et ne saurait y avoir de compartimentage absolu entre ces différentes sphères, en vertu d'un autre grand principe dit de *check and balance*, c'est-à-dire de droits de regard réciproques. D'où une énorme confusion au premier abord que nous nous efforcerons de clarifier car tout ceci correspondait à une volonté très précise des législateurs.

Nous ferons appel à l'actualité dans la mesure où elle permettra de comprendre de façon tangible ce qui se passe à Washington et la réalité du fonctionnement des institutions. Le sujet est redoutablement vaste. Nous essaierons de mettre suffisamment en lumière les grandes idées force pour que l'ensemble de l'édifice soit présenté de façon cohérente.

N. B. — Le nom de certaines organisations, fonctions, comités apparaîtra en anglais dans le texte lorsque la traduction en dénature le sens ou est ridicule, ex. : *white primary* = primaire blanche.

(1) Woodrow Wilson, *Congressional Government*, Boston, Houghton, Mifflin & Co., 1885.

CHAPITRE PREMIER

LES DONNÉES DE BASE

I. — Le cadre géographique, historique, économique et social

Les premiers colons qui arrivèrent en Amérique venaient d'horizons variés et étaient poussés par des motifs fort différents. Deux types d'immigration distincts s'établirent en deux régions bien définies de la côte Est, géographiquement et climatiquement opposées.

La région dite de la Nouvelle-Angleterre, au nord de la côte Atlantique, était rocheuse, boisée, âpre, peu propice à la culture et dotée d'un climat rude. Le Sud avait un relief assez plat, favorable à l'implantation de vastes exploitations agricoles, et un climat chaud et humide qui rendait possible la culture du riz, du tabac et du coton.

Les premiers colons qui débarquèrent en Nouvelle-Angleterre étaient en majorité des Puritains ou des Dissidents d'origine anglaise et hollandaise (New York s'appela tout d'abord New Amsterdam), chassés de leur pays natal à cause de leur fanatisme religieux. Ils arrivaient en Amérique pour créer le royaume de Dieu sur terre et convertir les infidèles. Cette terre qui s'offrait à eux était un nouveau Paradis terrestre que Dieu daignait offrir à l'homme américain, le nouvel Adam, régénéré et innocent, pour lui donner une deuxième chance de mériter le salut éternel. Habitués à refuser l'échec et à tout sacrifier pour faire triompher leurs idées, les Pères Pèlerins défrichèrent le sol, se mirent à exploiter les ressources du pays et se sentirent parfaitement en droit d'exterminer les Indiens païens si ceux-ci refusaient de se convertir.

Il fallait du courage, de l'âpreté et de la ténacité pour réussir : ce sont ces traits de caractère qu'ils allaient léguer à leurs descendants et qui caractérisent essentiellement l' « esprit des affaires » américain. Dans le domaine politique, ces Puritains étaient prêts à toutes les innovations et se proclamaient tous égaux.

A la même époque, un tout autre type de colonie se créait dans le Sud. On ne pensait pas à prier Dieu mais à faire fortune. Le gouvernement de Sa Majesté, le roi d'Angleterre, octroyait à ses loyaux sujets soit des colonies à titre personnel soit le droit de créer des *joint stock enterprises*. Les grands propriétaires étaient dans l'ensemble des aristocrates appauvris, fidèles à la Couronne britannique et venus chercher fortune au Nouveau Monde. Ils étaient attirés par le rêve d'une vie facile — rêve d'autant plus agréable que le climat portait à l'indolence et que les terres étaient exploitées par une main-d'œuvre excessivement bon marché : les esclaves noirs, qui commencèrent à être importés en Virginie, dès 1619. Ainsi la vie sociale était rigidement hiérarchisée.

Bien qu'il y ait eu dès le début un nombre considérable de Blancs pauvres, ils étaient libres et se jugeaient, de ce fait, supérieurs aux Noirs. Les raisons pour lesquelles les Noirs furent choisis comme esclaves de préférence aux Blancs (1) sont faciles à comprendre : un esclave noir était aisément reconnaissable et ne pouvait s'échapper facilement. De plus, un chrétien anglo-saxon ne se sentait pas tenu d'entretenir un contact humain quelconque avec ces « sauvages » venus d'Afrique,

(1) Il y eut au début quelques esclaves blancs qui furent appelés *indentured servants*, mais ils pouvaient racheter leur liberté.

que la Bible même avait maudits par la bouche de Noé, pensaient-ils. De plus, le commerce des esclaves était une source d'immenses profits.

A la différence du Nord, austère et religieux, le Sud vivait tourné vers l'avenir et l'optimisme était la note dominante de cette société qui pensait que le succès couronnerait ses efforts. En gros, deux modes de vie, deux visions du monde s'opposaient. Ces antagonismes ont survécu jusqu'à nos jours et aident à comprendre le développement de la politique américaine.

Gardons-nous de l'idée selon laquelle les Etats-Unis ont été créés à partir de rien : on dit couramment que l'Américain est un homme neuf qui agit en fonction de principes neufs (1). En fait, le fait même d'émigrer en Amérique représentait un choix qui était un refus d'un régime politique défini : la monarchie ou tout régime ayant un pouvoir exécutif tyrannique. Ce choix allait influencer les institutions qu'ils se donneraient. De plus, ces colons croyaient tous en un des principes sacro-saints des systèmes européens de l'époque : la valeur absolue de la propriété privée qui allait rapidement devenir un des éléments du credo politique et économique américain.

Ces colons, par ailleurs si différents, parlaient ou comprenaient tous la même langue : l'anglais. Si les treize colonies de la couronne avaient réussi à s'émanciper de la tutelle britannique, tel n'aurait probablement pas été le cas. De ce fait, l'héritage culturel anglais sera la base de référence du peuple américain, d'après laquelle il jugera, acceptera ou refusera nouveaux venus et nouvelles idées : il faut pouvoir se fondre dans le *melting pot*, s'intégrer à

(1) SAINT-JOHN DE CRÈVECŒUR, *Letters from an American Farmer*, New York, Albert Boni & Charles Boni, 1925.

l'idéologie dominante qui est celle du W.A.S.P. *(White Anglo-Saxon Protestant)*. Cette idéologie est actuellement remise en question par le « multiculturalisme » qui revendique l'égalité culturelle pour les différents groupes ethniques américains et conteste la primauté de la civilisation occidentale dans la formation de la nation américaine.

II. — Les sources de friction

Une telle diversité de modes de vie et de peuplement allait engendrer des conflits d'intérêts politiques et économiques qui sont à l'origine de tous les problèmes intérieurs auxquels les Etats-Unis ont à faire face à l'heure actuelle.

1. **Le conflit Nord-Sud.** — Le Nord avait peu de ressources agricoles, il développa rapidement une industrie lainière et métallurgique. Il voulait protéger cette industrie naissante contre la concurrence anglaise et était donc prêt à se rebeller contre l'ingérence économique britannique au nom d'un protectionnisme bien compris. Le Nord voulait voir toutes les colonies s'unir autour d'un gouvernement fort qui protégerait mieux les intérêts commerciaux et économiques de la jeune nation.

Le Sud au contraire tirait la totalité de ses ressources de l'agriculture. Puisqu'il croyait au principe de la hiérarchie, il était prêt à accepter la tutelle anglaise représentée par le gouverneur de la colonie. Dépendant totalement de l'Europe pour ses produits finis, il se fit l'apôtre du libre-échangisme. Il défendait l'idée d'une société agraire, individualiste et vertueuse et se méfiait des gouvernements forts et corrompus.

2. **Le conflit Est-Ouest.** — A ce premier clivage en correspondait un autre entre l'Est et l'Ouest.

L'Est, cette fois-ci, englobait le Nord et le Sud : c'est toute la région atlantique, la première à avoir été mise en valeur, celle où les gens ont déjà fait fortune, où il y a des intérêts à protéger : ceux de l'*Establishment* (les gens en place). Bref le petit peuple, les pauvres gens, les nouveaux immigrants s'en méfiaient. Ceux-là allaient dans l'Ouest rechercher les terres vierges à coloniser et conquérir, poussés par l'esprit d'indépendance, d'optimisme et de succès, l'idéal égalitaire et communautaire caractéristique des premiers colons mais rapidement oublié à l'Est. A travers l'histoire américaine, on retrouvera ce double « sectionalisme » et les conflits économiques et politiques qui vont de pair avec lui.

Ces intérêts divergents allaient se retrouver dans le domaine politique lorsqu'il s'agirait de définir la forme de gouvernement que se donneraient les nouveaux Etats : comment représenter de façon juste les intérêts des petits et des grands Etats, de ceux qui étaient très peuplés et de ceux qui l'étaient moins, des Etats agricoles et des Etats industriels et surtout de ceux qui pratiquaient l'esclavage et de ceux qui le refusaient ? Serait-il possible de trouver un type de gouvernement qui pourrait unifier tant de diversités ?

3. **Le problème ethnique.** — Il était absolument crucial. Il y a dès le début, comme nous l'avons vu, une base de référence implicite : le W.A.S.P. Les premiers colons (Hollandais, Suédois, Allemands, Anglais) s'intégraient assez bien à la souche d'origine anglo-saxonne. Les problèmes ethniques, au départ, concernaient donc uniquement deux groupes minoritaires bien précis : les Indiens et les Noirs.

Les Indiens étaient environ 1 500 000. Ils furent pratiquement exterminés pour une raison très simple : ils possé-

daient la terre qui faisait pour eux partie intégrante de la nature et devait être utilisée pour nourrir ceux qui l'habitaient. C'était une propriété collective aussi éloignée que possible de la notion de propriété privée du sol. Entre les colons et les Indiens, il n'y avait pas de *modus vivendi* possible.

Le problème des esclaves noirs se posait en termes très différents. L'esclave était la chose, la propriété de son maître : ce n'était pas un être humain. Cette conception sera entérinée par la Constitution qui fera payer au propriétaire d'esclaves une taxe semblable à celle qu'il doit payer sur ses autres biens. En fait, en 1860, 75,8 % des Blancs n'avaient pas d'esclaves alors que 7 % d'entre eux possédaient 74,4 % des Noirs (1). C'est cette minorité qui, étant la classe dominante, transforma « l'Institution particulière » (euphémisme utilisé pour désigner l'esclavage) en une espèce de croyance fanatique dans la supériorité de la race blanche en général et du Sud en particulier. Ce phénomène s'explique d'autant plus aisément que la fin de l'esclavage signifiait le déclin de l'hégémonie de la classe au pouvoir — l'aristocratie des planteurs — et de la prépondérance de cette région : si les nouveaux Etats qui allaient être admis dans l'Union n'étaient pas esclavagistes, le Sud serait rapidement minoritaire politiquement et économiquement. La lutte à mort à propos de l'esclavage entre le Nord et le Sud aboutira à la guerre de Sécession, due certes à des considérations morales mais surtout à une rivalité économique. Notons qu'à l'heure actuelle, un Américain sur quatre se définit comme étant hispanique ou non blanc. Il est possible que les Blancs d'origine non hispanique représentent moins de 50 % de la population en 2056.

4. La notion d'égalité. — Dès l'origine, richesse et pouvoir sont inégalement répartis. Malgré l'absence de structure féodale et la croyance extrêmement forte chez tous les pionniers en la possibilité donnée à chacun d'échapper à sa condition et d'accéder à la réussite sociale, c'est plutôt cette croyance connue sous le nom de Rêve américain, que sa réalité qui caractérise les Etats-Unis. Pourtant au départ, il existait une possibilité de créer une société sinon sans classes, du moins ouverte à

(1) Louis HACKER, *The Triumph of American Capitalism*, N. Y., Columbia University Press, 1946, p. 288-289.

tous. Entre élitisme et démocratie, qui allait l'emporter et comment ?

III. — Les tendances politiques

Les premiers colons avaient une optique élitiste. L'un des plus célèbres d'entre eux s'écria un jour : « J'aime la liberté mais je hais l'égalité » (1). La liberté politique garantissait la liberté économique donc le droit d'amasser et de réussir mieux que les autres (2). Le droit de propriété était reconnu comme antérieur à toute forme de gouvernement donc intouchable (3).

En fait, de la vie politique coloniale, il faut retenir l'apparition des traits suivants : d'abord le fonctionnement, au début et au nord seulement, de « démocraties directes », c'est-à-dire de groupements d'hommes qui se voulaient égaux, prêts à discuter et à décider tous ensemble de leurs problèmes. De l'existence de ces groupes date l'apparition de l'idéal de liberté individuelle cher à l'Américain d'aujourd'hui.

D'autre part, un sentiment extrêmement net de la séparation et même du conflit entre les différentes branches du pouvoir découlait du conflit quasi permanent entre les gouverneurs, c'est-à-dire l'exécutif représentant l'Angleterre, et les Chambres parfois élues au suffrage censitaire par les colons dont les intérêts étaient différents.

Le seul point commun des colonies était un sentiment de solidarité contre Londres. Ceci explique le peu d'importance accordé à l'idéologie. On n'avait que faire de grandes idées si on n'aboutissait pas à

(1) Max Lerner, *America as a Civilization*, New York, Henry Holt & Co., 1987, p. 362.
(2) Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris, 10-18, 1963, p. 275.
(3) Alfred Kazin, *On Native Grounds*, N. Y., Anchor, p. 122.

un résultat concret qui satisfasse à peu près tout le monde. La Constitution représentait le triomphe de la notion de compromis. L'idée même de démocratie, comme l'a bien vu Tocqueville (3), n'avait pour un Américain que des rapports lointains avec un idéal abstrait. Or cette démocratie devait certes être un régime représentatif mais il s'agissait de représenter certains intérêts, et non toute la population. Ceux qui étaient choisis étaient censés agir pour le bien du plus grand nombre et faire régner un ordre propice au développement des affaires : par conséquent procurer le bien-être à l'ensemble de la population. L'utilitarisme était élevé au niveau d'une idéologie.

La façon dont fut déclenchée la guerre d'Indépendance corrobore ce qui vient d'être dit : les colons ne se sont pas rebellés pour obtenir leur libération d'une oppression politique intolérable exercée par un régime policier. Malgré les termes de la déclaration d'Indépendance qualifiant de tyran le roi d'Angleterre, les colons ne trouvèrent pas de motifs suffisamment forts pour surmonter leurs désunions avant d'estimer que leurs intérêts économiques étaient par trop lésés. L'union sacrée se fit autour du refus d'impôts supplémentaires, que le roi d'Angleterre voulait lever sur le papier timbré, le thé et les sucres étrangers. De fiscal, le débat devint rapidement politique : les colons pensaient que la véritable démocratie existait en Amérique et que, d'ailleurs, Dieu et le bon droit étaient de leur côté. La guerre fut déclarée. Le 4 juillet 1776, les délégués au Congrès de Philadelphie entérinèrent une déclaration d'indépendance rédigée par un jeune Virginien, Thomas Jefferson.

(3) Alexis de Tocqueville, *op. cit.*, p. 232, 288, 289. En 1830, Tocqueville voit les Américains comme des commerçants paisibles préoccupés de leur confort et du succès de leurs affaires.