

Evolution récente du cabinet présidentiel aux Etats-Unis

par Edmond ORBAN,
Université de Montréal.



Avant d'analyser l'évolution récente du cabinet présidentiel américain, il serait bon de mettre en relief quelques éléments fondamentaux du système dont la permanence a été assurée jusqu'ici. Après ce bref inventaire, il nous sera plus facile de dégager un certain nombre de variables et de constantes pour l'établissement d'un bilan d'ensemble concernant la période allant d'Eisenhower à Nixon.

1. Facteurs permanents de la faiblesse du Cabinet.

Les observateurs vivant dans le cadre du régime parlementaire ont parfois difficile de se dégager d'un certain nombre de concepts ou a priori lorsqu'ils abordent le système politique américain. C'est ainsi que le terme cabinet provoque en nous une résonance particulière alors que pour l'américain il pose plutôt une question (1).

Cela explique par exemple l'importance donnée par Laski au cabinet présidentiel, disproportionnée par rapport aux autres mécanismes de cette fonction (2). Il se donnera d'ailleurs beaucoup de peine pour imaginer des réformes qui permettraient de revaloriser le cabinet présidentiel mais ses perspectives sont bien différentes par rapport aux politicologues américains sauf ceux qui comme Herman Finer, par exemple, ont été assez impressionnés par le régime parlementaire britannique.

(1) Quelques jours après son élection, le Président aurait, paraît-il, posé assez ironiquement la question en ces termes « just what in hell is the cabinet for ? ». Cf Hugh SIDEY, « what's a cabinet for ? », *Life* (6 décembre 1968), p. 4.

(2) Harold LASKI, *The American Presidency* (Londres, 1940), pp. 79 à 117.

Parfois, mais ceci est autre chose, il s'agit tout simplement d'un manque d'observation manifeste, certains politicologues vont jusqu'à défendre la thèse qu'il faut s'inspirer du régime présidentiel parce qu'il permet au Président de se constituer une équipe de ministres très forte, de nature à l'aider dans la prise des décisions (3).

D'autres, parlant de l'évolution du régime parlementaire canadien, y voient une poussée vers le régime présidentiel. Tout dépend évidemment des critères que l'on utilise pour formuler son jugement mais il semble que ce soit une erreur de considérer l'accroissement du rôle du cabinet canadien comme un des indices indiquant une tendance au présidentielisme (4). Si l'on veut faire une démonstration dans ce sens, il faut comme le souligne Ramsay Cook s'appuyer alors sur d'autres éléments.

Quelles sont donc les raisons qui font que malgré certaines tentatives présidentielles, le cabinet américain a toujours été essentiellement faible et démuné, comparativement à son homonyme du régime parlementaire britannique et canadien ?

Ceci est imputable à la nature du régime présidentiel américain, la constitution de 1789 précise ce qui suit à l'article II section 2, paragraphe 1 : « Le président pourra requérir l'opinion par écrit du principal fonctionnaire de chacun des départements exécutifs, sur tout objet se rapportant à leur service et attributions respectives ». A première vue, cette base de départ assez réduite aurait quand même pu servir de tremplin pour un développement coutumier favorable au cabinet ; en Grande-Bretagne c'est par le biais de dispositions coutumières successives que le cabinet a pu s'imposer. Mais ce développement s'est opéré dans un contexte fort différent à bien des égards. Aux Etats-Unis, une constitution écrite, le principe de la séparation des pouvoirs (malgré de nombreux accrocs), ont constitué autant de limites précises. Ainsi, le Président est responsable directement devant le peuple et non devant le Congrès. Le Président n'est pas issu d'une chambre législative, il ne peut siéger au Congrès et la durée de son mandat n'est pas la même que celle des Sénateurs et des Représentants.

Ceci ajouté au fait qu'il est en place pour 4 ans et ne peut être renversé par le Congrès (impeachment excepté), accentue encore le caractère « responsabilité directe devant le peuple ». En quoi cela détermine-t-il la position du cabinet présidentiel ? Tout d'abord, les membres du cabinet

(3) Voir *Le Devoir* (24 juillet 1969), p. 5. *Idem*, 12 décembre 1970, p. 4.

(4) Denis SMITH (Université Trent) a fourni une démonstration assez plausible à propos de P.E. TRUDEAU, relevée dans « Making of the Presidency », *Time, Canada* (31 octobre 1969), p. 12.

ne pouvant être choisis parmi le Congrès (à moins qu'ils ne démissionnent), en vertu de la séparation des pouvoirs, ces conseillers perdent une grande partie de l'influence politique que peuvent avoir des personnes élues, surtout dans un pays où l'élection est le critère par excellence de la vertu démocratique.

N'étant élu ni par les électeurs ni par les législateurs (contrairement à l'Exécutif fédéral Suisse, élu par les deux chambres réunies), le cabinet n'a aucune responsabilité institutionnalisée. Il dépend exclusivement du Président, même si en pratique certains membres du cabinet occupent une position politique beaucoup plus solide que leur statut constitutionnel ne le laisse prévoir (5). Mais ceci est une autre question, on peut d'ailleurs en dire autant de certains directeurs d'agences gouvernementales, ou de certains conseillers informels.

En Grande-Bretagne par contre, les membres du cabinet sont solidairement responsables devant le Parlement auquel ils ont accès et vivent (comparativement avec les Etats-Unis) dans une espèce de symbiose que facilite la discipline et la cohésion du parti politique au pouvoir. Le Président américain ne dispose pas de ce lien précieux avec un Congrès souvent dominé par le sectionnalisme, ce qui ne contribue pas à faciliter les rapports de l'Exécutif avec les deux chambres législatives.

Par contre, à première vue le Président jouit d'un atout précieux, il peut théoriquement choisir ses conseillers à peu près partout aux Etats-Unis, en tout cas ses possibilités sont infiniment plus vastes que le Premier Ministre britannique obligé de choisir son équipe parmi les membres du Parlement à de rares exceptions près.

Forçant un peu ses comparaisons, James Bryce a cru bon d'écrire : « Une administration américaine ne ressemble pas tant aux cabinets d'Angleterre ou de France qu'au groupe de ministres qui entourent le Czar ou le Sultan, ou à ceux qui exécutaient, autrefois les ordres d'un empereur romain comme Constantin ou Justinien. Des ministres de cette nature sont responsables séparément devant leur maître qui peut leur demander séparément des conseils mais n'ont pas nécessairement de relations les uns avec les autres et ne sont pas obligés d'avoir une action commune » (6).

(5) Voir le cas de certains secrétaires qui sont appuyés par des Commissions du Congrès, en fonction de la puissance des groupes d'intérêts concernés par les départements dirigés par ces secrétaires. Cas type : Jones, secrétaire au Commerce du Président Roosevelt, prouvant que même sous un chef aussi prestigieux, le secrétaire peut-être autre chose qu'une « créature » de ce dernier. Pour d'autres cas de ce genre, voir : A. GRAEBNER, *An uncertain tradition : American secretaries of State in the 20th* (New York, 1961).

(6) James BRYCE, *La République Américaine* (Paris, 1900), p. 143.

Dans l'abstrait, on pourrait donc imaginer un cabinet présidentiel compensant sa faiblesse politique par un surcroît de capacités administratives. A chaque élection présidentielle le Président se met ainsi à la recherche du meilleur « braintrust » possible avec un succès très mitigé.

Soucieux de schématiser à l'extrême, certains observateurs ont même tenté d'établir une sorte de corrélation en sens inverse entre d'une part la vigueur du Président et la faiblesse de son entourage et notamment de son cabinet. Autrement dit, à un Président faible correspondrait un cabinet fort. C'est un peu ce qu'à voulu faire Hargrove en choisissant Theodore Roosevelt, Franklin D. Roosevelt, Wilson, parmi les « présidents of Action » et Taft, Hoover, Eisenhower, dans la catégorie des « Presidents of restraint ».

S'il fallait résumer à l'extrême nous pourrions dire qu'il y a deux prototypes de Président, l'un : Lincoln qui se heurtant à son cabinet déclare sans ambage : « sept non, un oui, les oui l'emportent ». En l'occurrence le Président décide malgré l'avis contraire du cabinet (9).

A l'opposé il y a Jefferson écrivant ce qui suit :

« Toutes les questions importantes ou délicates sont soumises aux chefs des départements composant le Cabinet : quelquefois par le Président les consultant séparément et successivement dans l'ordre où ils se trouvent venir le voir, mais dans les cas les plus graves, en les réunissant, en discutant à fond la question et en procédant finalement au vote, vote pour lequel le président ne comptera que pour une seule voix » (10).

Finalement la question qui se pose est la suivante : malgré les faiblesses que nous avons soulignées au départ, le rôle et l'importance du cabinet peuvent fluctuer. Qu'en est-il pour la période allant d'Eisenhower à Nixon ? Eisenhower, qui semble parfois se réclamer de Jefferson à cet égard, constitue-t-il une exception ? Autrement dit Kennedy, Johnson et Nixon auront-ils joué à leur façon le rôle de Jackson, tuant dans l'œuf toute tendance à la Collégialité dans l'Exécutif ? (11).

(7) Richard FENNO, *The President's Cabinet* (New York, 1958), pp. 51-81.

(8) Erwin HARGROVE, *Presidential Leadership* (New York, 1968).

(9) Citation reprise par Carl FRIEDRICH dans : *La Démocratie Constitutionnelle* (Paris, 1958), p. 353.

(10) *Works* (Edit. Ford), tome IX, 69 - *ibid.*, 273.

(11) Pour la période allant de Washington à Wilson, voir : Henry LEARNED, *The President's Cabinet* (New-Haven, 1912). L'étude de Fenno, *The President's Cabinet*, *op cit.* s'arrête avant la fin du second mandat d'Eisenhower. *Idem* pour la courte synthèse de Denis Levy, voir : Denis LEVY, Le Cabinet du Président des Etats-Unis, *Revue Française de Science Politique*, vol. IV, no 2 (1954), pp. 363-383.

2. Revalorisation du Cabinet sous Eisenhower ?

Il est un fait que l'Exécutif intervient de plus en plus massivement dans la vie publique, or, le Président qui est l'unique responsable du dit Exécutif voit donc ses pouvoirs s'accroître parallèlement sinon proportionnellement. On pourrait s'attendre logiquement à ce que le cabinet présidentiel profite de cet accroissement d'activité et soit l'organe tout désigné pour jouer le rôle de principal conseiller du Président. A un moment où le besoin d'un organe suprême de coordination se fait aussi de plus en plus sentir, le cabinet ne serait-il pas la réponse idéale ?

Précisons d'abord que la fonction présidentielle a pris sa véritable dimension à cause de l'étendue de sa compétence en matière de relations extérieures et de défense, ses limites sur le plan interne se traduisant par des affrontements fréquents avec un Congrès beaucoup plus difficile à manœuvrer sur ce terrain. De fait, les Départements d'Etat et de la Défense jouent un rôle de plus en plus important mais l'attitude des Présidents à l'égard de ses secrétaires a cependant varié considérablement. Quant au cabinet proprement dit, malgré l'interdépendance de beaucoup de questions touchant les domaines précités, on peut dire que son rôle en tant qu'organe collectif a été secondaire sous Roosevelt et Truman. Autre phénomène amorcé au XX^e siècle surtout (avec la création en 1920, du Bureau du Budget entre autres) : l'hyperdéveloppement des organes destinés à conseiller le Président (12). Nous verrons plus loin que ce phénomène ira en s'accéléralant.

Face à cette situation, le Président Eisenhower va réagir d'une manière assez particulière. Plusieurs observateurs de la présidence se sont plus à élaborer des théories politiques permettant d'expliquer le comportement de certains présidents, dont Eisenhower, à partir de données psychologiques. Démarche intéressante pourvu que l'on parvienne à pondérer cet élément en ne lui accordant que l'importance relative qu'il mérite parmi bien d'autres facteurs tout aussi difficiles à mesurer. Dans cette perspective, l'expérience de l'ancien commandant des Forces Alliées, jointe à un tempérament pacifique et démocratique permettraient, selon Hargrove, d'expliquer en partie sa façon d'organiser la présidence et plus particulièrement son cabinet. En l'occurrence Sherman Adams se compare à un chef d'Etat-Major, le cabinet et le Conseil de sécurité constituant on ne sait trop comment, l'Etat-Major. Au sein du cabinet en tous cas, l'esprit de Collégialité était appelé à se développer d'autant plus que le Président Eisen-

(12) Création de l'Office de la Maison Blanche en vertu du Reorganization Act de 1939. Création du Conseil économique en 1946 et du Conseil de Sécurité en 1947, auquel se rattache la CIA depuis cette date cf infra.

hower désirait se libérer de beaucoup de problèmes et surtout, associer les membres de son cabinet aux prises de décisions importantes. Il laissait donc le soin à ses conseillers principaux d'étudier les problèmes et aussi de les trier, de les filtrer de façon à ce que l'énergie du Président ne soit pas dispersée. A ce point de vue, il y avait donc une hiérarchie assez marquée et le cheminement des problèmes le long de la chaîne de commandement pouvait s'avérer lent et difficile ou couper le Président de la base. C'est un peu dans cette optique qu'on observe un sérieux effort d'Eisenhower pour épargner son temps et notamment institutionnaliser le Cabinet.

A cet effet, il crée tout d'abord la fonction de secrétaire de Cabinet assisté d'un fonctionnaire, pour enregistrer le compte rendu des réunions, préparer les agenda et faire circuler la documentation voulue dans un délai convenable avant les réunions. La périodicité des réunions est fixée et rigoureusement respectée quelle que soit la nature du programme (chaque vendredi). Le Secrétaire avec d'autres assistants du Président était aussi chargé de surveiller l'exécution des décisions prises au cabinet et de faire des rapports à ce sujet (13).

Soulignons en passant l'importance du secrétaire du cabinet qui avait la faculté de demander l'inscription de problèmes relevés par ses soins, et qui avait le pouvoir de discuter l'agenda proposé, avec les « Ministres ». Cela se faisait évidemment sous la direction du Président mais dans la pratique il laissait beaucoup de latitude à ce collaborateur. Pour donner une idée de l'importance que voulait conférer le Président à ces réunions, mentionnons qu'y assistaient souvent, outre les secrétaires des départements, le directeur du Bureau du Budget, le Représentant permanent aux Nations Unies, le Président de la Commission du Service Civil, plus l'un ou l'autre Assistant spécial du Président. N'étant pas tenu dans un cadre de ce genre, d'autres présidents se sont tout simplement abstenus de convoquer le cabinet (ex. Kennedy) ou bien ils ont créé des comités *ad hoc* ou s'en sont référés davantage à des conseillers informels. Certes il y a d'autres raisons pour agir ainsi, nous l'avons souligné mais un minimum d'institutionnalisation du cabinet pouvait, pensait-on, freiner une évolution qui tendait depuis longtemps à saper la cohésion du cabinet et à réduire son rôle.

En résumé, cette réorganisation n'était pas en soi un remède suffisant. A première vue, on avait pourtant là un outil destiné à conseiller le Président dans l'élaboration d'une politique d'ensemble, en partant d'une

(13) Pour plus de détails, voir Maxwell M. RABB, *The New Cabinet* (Jacksonville, 1957), p. 18. Notons que M. Rabb a été le premier secrétaire de ce cabinet en octobre 1954.

documentation précise, discutée dans une équipe destinée par surcroît à assurer les liaisons interdépartementales. Cet organisme semblait pouvoir réduire les conflits entre départements et assurer une unité salubre (14).

En réalité les membres du cabinet Eisenhower ne tardèrent pas à se comporter comme leurs prédécesseurs, non désireux de discuter leurs problèmes au sein d'une équipe peu en mesure de les saisir et encore moins de les trancher (15). Cette réticence était encore renforcée par le désir « forcené » d'Eisenhower d'éviter tout dissensus de nature à porter atteinte à l'esprit d'unité qu'il voulait créer à tout prix. Cela revenait aussi à éviter l'examen des problèmes les plus graves. Le Président aurait donc voulu que les discussions d'envergure se fassent au cabinet, que les décisions s'y prennent pour ensuite en laisser l'exécution aux différents départements et agences avec une forte tendance à la délégation de pouvoirs. Qu'Eisenhower ait réussi à inculquer cet esprit de solidarité (un peu superficiel) c'est possible mais on ne peut dire que le cabinet ait réellement joué le rôle que lui destinait ce Président. On assiste à cette situation paradoxale (à l'opposé de ce qu'on observe sous Roosevelt) : le Président désire que les problèmes les plus importants soient non seulement débattus mais finalement tranchés quasi ultimement au cabinet, d'autre part, les conseillers pour les raisons vues plus haut hésitent à passer par ce canal ou à s'en référer directement au Président. Finalement ce dernier est peu au courant des questions les plus vitales, lesquelles sont par essence même, complexes et génératrices de conflits.

Dans la pratique son alter ego Sherman Adams et d'autres conseillers et chefs de département entre autres (à ce point de vue le cas de Foster Dulles est typique) reçoivent, nous l'avons dit, de fortes délégations de pouvoirs sans que en fin de comptes, il y ait un organe directeur pour assurer coordination et leadership. En d'autres termes le Président se compare davantage à un arbitre occasionnel qu'à un chef responsable. Quant à l'utilisation du cabinet ce fut un échec sur ce plan, qui prouve une fois de plus que quelles que soient les réformes apportées, le cabinet ne pouvait jouer le rôle qu'on voulait lui attribuer, précisément parce que la tendance à la collégialité de l'Exécutif va à l'encontre même de l'esprit

(14) Pour une vue assez complète de la Présidence Eisenhower, basée sur des documents de première main, voir Robert J. DONAVAN, *Eisenhower : The Inside Story* (New York, 1956).

(15) Ou encore, comme le souligne Hobbs, soucieux de garder le secret sur leurs propres affaires surtout depuis la création du secrétariat. Voir Edward HOBBS, *The President and Administration - Eisenhower*, *Public Administration Review*, vol. XVIII (1958), p. 312.

(16) A ce point de vue Richard NEUSTADT ancien conseiller de la Maison Blanche sous Truman et « special consultant » sous Kennedy, a écrit des pages particulièrement sévères sur Eisenhower : on *Presidential Power* (New York, 1964), pp. 146-162.

du régime présidentiel tel que consacré par la constitution écrite et par les faits politiques eux-mêmes. En 1958, alors qu'Eisenhower n'avait pas terminé son dernier mandat, Richard Fenno qui avait suivi de près l'évolution du cabinet jusque là, pose une question sous forme de dilemme :

« It is impossible to say whether the Eisenhower reforms represent a prelude or an interlude. The people involved in it, are convinced that they are building something indispensable which, with public recognition, is here to stay. Yet, another president might scrap the entire apparatus ; or he might retain it as an ornamental shell » (17).

Prélude ou interlude, c'est cette dernière alternative qui prévaudra avec son brillant successeur, ainsi que nous essayerons de le démontrer à l'aide de sources suffisamment diversifiées.

3. Rechute du Cabinet sous Kennedy et Johnson.

On a beaucoup écrit sur le style de Kennedy, à bien des égards il offre un contraste frappant avec la manière de gouverner de son prédécesseur. Dès le début il désire donner à la présidence un caractère plus personnel. Tout comme F. Roosevelt il aimait s'entourer d'hommes de talents variés voire opposés dont une bonne partie avaient été intégrés au sein du Bureau de la Maison Blanche. D'accès aisé pour ses assistants spéciaux, le nouveau Président consultait ses différents conseillers d'une façon souvent très informelle. Règle générale, il semble avoir éprouvé une sorte d'aversion pour les réunions de travail comportant trop de personnes. Il préférerait travailler avec quelques personnes particulièrement bien au courant de chaque cas traité. Différentes formules ont été utilisées, celles des groupes *ad hoc*, des task forces, petits comités comportant quelques membres d'un ou plusieurs départements plus des conseillers du « staff » de la Maison Blanche ; quant aux décisions, on dit qu'il les prenait seul après que ses principaux conseillers lui avaient exposé toutes les facettes et toutes les alternatives présentées par une question (17).

Dans ces conditions il était facile de prévoir que l'institutionnalisation du cabinet avait peu de chance de durer. De fait le cabinet fut très peu réuni, au lieu de réunions, Kennedy demandait des rapports individuels hebdomadaires. Les membres du cabinet les lui adressaient par écrit, y

(17) FENNO, *op. cit.*, p. 113.

(18) Voir le rôle considérable joué par McGeorges Bundy (sorte de nouvel Harry Hopkins), Sorensen (conseiller spécial), Salinger (presse), O'Brien, O'Donnell, etc... dans : Richard NEUSTADT, « Approaches to staffing the Presidency, notes on F.D.R. and JFK », *The American Political Science Review* (1963), pp. 861-862. Louis W. KOENIG, *The Chief Executive* (New York, 1964), pp. 178-179.

consignant leurs activités principales et formulant ensuite des propositions. Selon Schlesinger, la meilleure réunion de cabinet eut lieu lors de la malheureuse affaire de « la Baie des cochons » en 1961. On se demande si l'observateur en question (un des meilleurs) n'ironise pas un peu, lorsqu'il écrit « Perhaps the best cabinet meeting was in the midst of the Bay of Pigs when there were genuine exchange and assurances of reciprocal support » (19).

On peut le croire à en juger par les propos de Kennedy qu'il cite au même endroit.

« Cabinet meetings are simply useless. Why should the Postmaster General sit there and listen to a discussion of the problems of Laos ? I don't know how Presidents functioned with them or relied on them in the past » (very few good ones had).

A cet égard, Sorensen, conseiller spécial de Kennedy et proche collaborateur a émis un jugement moins sévère mais qui englobe en même temps le Conseil de sécurité et le cabinet, ce qui ne facilite pas notre travail de « dissection ».

« Organized meetings of the cabinet and National Security Council, for example, have certain indispensable advantages, not the least of which are the increased public confidence inspired by order and regularity and the increased esprit de corps of the participants » (20).

Mais dans l'esprit de Sorensen, il s'agit d'un groupe de conseillers parmi d'autres, pour permettre d'étendre les réseaux de communication de Kennedy et avoir d'autres points de vue. De l'interaction de toutes ses sources réunies jaillit finalement la décision du Président. Il est donc impossible de décrire la place exacte de chacun des organismes destinés à conseiller le Président. Contrairement à Eisenhower il ne se trouve pas isolé au sommet d'une pyramide hiérarchique, comprenant des organes théoriquement bien agencés. Kennedy donne l'impression d'être plutôt au centre d'un cercle à partir duquel il rayonne sans cesse, allant même jusqu'à l'extrême périphérie pour y chercher de l'information et y contrôler l'exécution (par coups de sonde plus ou moins intuitifs).

Dans pareil mouvement, il n'hésite donc pas à sauter ou court-circuiter les différents organes destinés à le conseiller et le cabinet a été la première victime de ce tourbillon. D'une façon plus précise, les membres du Bureau de la Maison Blanche servent surtout à repérer les faiblesses des

(19) Arthur M. SCHLESINGER Jr., *A thousand days* (Greenwich, 1967), p. 632.

(20) Theodore SORENSEN, *Decision making in the White House* (Columbia University, 1963), p. 58.

propositions ou activités des départements notamment au point de vue politique. Alors que dans un régime parlementaire l'une des tâches essentielles du cabinet consiste à évaluer les implications politiques des projets, ici ce sont ses assistants spéciaux qui remplissent cette mission, pour combler une carence profonde et permanente du cabinet présidentiel (ainsi que nous l'avons déjà relevé dans le paragraphe premier de cette analyse).

Cependant, tout comme la plupart des autres présidents, Kennedy travaille étroitement avec les chefs de département, certains jouent un rôle considérable mais pour ainsi dire individuellement, par apposition au travail collectif d'un cabinet. Phénomène qui n'est pas nouveau non plus, plusieurs chefs de département servent de lien avec des groupes d'intérêts puissants à travers le pays, plusieurs d'entre eux administrent d'énormes organisations, il est certain que le Président ne peut se passer de leurs services mais encore une fois, l'utilisation de ces mécanismes se fait d'une manière informelle qui dérouté un peu les esprits cartésiens soucieux de clarté et d'organisation tangible. Ces observations nous aident donc à voir ce qui manque peut-être le plus au cabinet présidentiel : la dimension politique. Plus haut en parlant d'Eisenhower nous avons signalé la présence du Conseil de Sécurité et de sa tendance à se substituer au cabinet (21).

Les études de cas nous révèlent que son utilisation ne fait cependant pas exception aux « règles » précitées, quant au « style Kennedy ». A cet égard la crise de Cuba (missiles soviétiques) nous donnent des indications intéressantes sur la façon dont furent prises les décisions les plus lourdes de conséquence de cette période de l'histoire. Relatant cet épisode Robert Kennedy écrit :

« Pendant la crise, des missiles de Cuba, non seulement le Président recevait des informations de tous les ministères importants mais il s'entourait des plus grandes précautions pour s'assurer qu'il n'était pas coupé de certaines personnes ou de certaines tendances du fait de son rang et de sa position. Il voulait l'avis des membres du cabinet mais aussi l'opinion de ceux qui étaient en prise directe avec la situation » (22).

Et ensuite il énumère toute une série de conseillers auxquels s'ajoute le groupe Ex-Comm, Comité exécutif du Conseil national de sécurité.

C'est d'après les recommandations de ce groupe que Kennedy devait finalement déterminer sa ligne de conduite, parmi ces derniers émergeaient

(21) Pour une vue comparative du Conseil de Sécurité sous Eisenhower et Kennedy voir : Falk STANLEY, « The National Security Council under Truman, Eisenhower, Kennedy », *Political Science quarterly*, vol. 79 (1964).

(22) Robert KENNEDY, *Crise à la Maison Blanche* (Paris, 1968), p. 107.

quatre hommes Robert Kennedy (Attorney général), Rusk (State department), Mac Namara (Defense) et son adjoint Katzenbach. Ceci souligne donc, on le répète, l'importance de certains membres du cabinet pris individuellement, quant au cabinet pris collectivement son rôle fut pratiquement nul. Toujours selon les mêmes sources, tout le dispositif fut mis en place par Kennedy et son comité Exécutif, « puis le Président se réunit avec les membres du cabinet et, pour la première fois, il les mit au courant de la crise » (23).

Quant au Président Johnson ses méthodes de gouvernement tiennent à la fois de celles de Kennedy et d'Eisenhower. De même que le premier nommé, il a tendance à utiliser beaucoup de conseillers en dehors du gouvernement, on connaît à cet égard l'importance du rôle joué par des anciens « du New Deal » et certains juristes de Washington (il y en a environ 15 milles qui travaillent dans la capitale pour des organismes privés). Parlant des plus éminents de ceux-ci un commentateur écrit :

« Their government experience was of such a central and influential character that they occupy key roles in kitchen cabinets. Publicly and privately they move in and out of the sanctums of government as special denizens » (24).

On connaît mieux maintenant le rôle joué par certaines de ces personnes, notamment Abe Fortas dans la crise Dominicaine de 1965 et dans l'organisation de la commission Warren.

Johnson avait aussi l'habitude de regrouper les activités de plusieurs départements sous la direction d'un responsable. Mais il ne s'agit pas de comités *ad hoc* du cabinet. Ainsi, Sargent Shriver a été responsable de la coordination des agences et des départements impliqués dans le programme de lutte contre la pauvreté, or ce responsable ne faisait pas partie du cabinet, pas plus d'ailleurs que le Directeur de l'Agence de l'espace dont le budget à lui seul représentait plus que celui des départements du commerce, du travail et des affaires extérieures réunis.

D'autre part, Johnson différent en cela de Kennedy, désirait garder une institutionnalisation suffisamment forte et utiliser davantage l'administration en place. On aurait pu croire qu'il reviendrait un peu aux pratiques d'Eisenhower à l'égard du cabinet. Il avait d'ailleurs conservé la plupart des membres du cabinet Kennedy, du moins au début, et Mac Namara (Dé-

(23) Robert Kennedy, *op. cit.* voir la composition inusitée de cet organisme p. 19.

(24) Voir l'article particulièrement bien documenté où il mentionne notamment, James Rowe (ex-Conseiller de FDR) Corcoran (*idem*), Dean Acheson, Th. Arnold, etc... dans « A Fifth Estate-Washington lawyers », *New-York Times* (5 mai 1968), pp. 37 et suivantes.

fense) allait jouer un rôle capital en tant que conseiller de Johnson. Quant au Conseil de Sécurité il fut utilisé plutôt occasionnellement (25). Mais lorsqu'on passe en revue les grandes décisions, on ne trouve pas trace du cabinet.

Lors de la crise de Saint-Dominique en 1965, les principaux conseillers viennent des départements (Mac Namara, Rusk, Ball), notamment (26). Quand le Président prend une décision capitale comme celle de l'arrêt partiel des bombardements en mars 1968, on retrouve Rusk, Boston, Clifford, Katzenbach, plus l'autre catégorie de Conseillers non officiels mentionnés plus haut et une partie de militaires, le tout constituant un senior advisory group (27).

En mentionnant ces faits, nous ne désirons évidemment pas essayer de retracer même très sommairement un processus décisionnel infiniment plus complexe qu'il n'y paraît. Nous avons voulu montrer comment une fois de plus, certains membres du cabinet y sont associés mais sous une forme négligeant complètement le cabinet. C'est d'ailleurs ce qui a permis à Hugh Sidey de dire que selon plusieurs membres du cabinet Johnson, les rares réunions de ce « conseil » étaient un gaspillage de temps. Il répétait aussi ce que disait Sorensen pour l'époque Kennedy : elles sont l'occasion d'insuffler un peu d'esprit d'équipe, les vrais problèmes étant débattus ailleurs.

« Tough departmental problems are rarely brought to the cabinet table... When Johnson proposed the merger of the Department, of Labor and commerce in his 1967 State of Union adress, all other Cabinet officers except those immediately concerned were astounded at the announcement, so secret were the deliberations (28).

4. Nixon ou : conclusion logique du système.

L'ancien vice-Président et collaborateur d'Eisenhower ne semble nullement décidé à poursuivre une tradition Républicaine que certains font remonter à Jefferson et qui en tout cas sous Harding, Coolidge et Eisenhower tendait à revaloriser le cabinet.

(25) Notamment lors de la crise de Panama.

(26) E. ROLAND and R. NOVAK, Lyndon B. JOHNSON : *The exercise of power, a political biography* (New York, 1966), pp. 514-515.

(27) Voir la revue *The Atlantic Monthly*, octobre 1969, p. 103.

(28) Hugh SIDEY, « Life », *op. cit.* Des termes plus crus ont été utilisés pour qualifier le rôle du cabinet. Voir *Time*, Canada (20 décembre 1968), p. 29.

Première indication à notre disposition, les chiffres : onze réunions (29) en 1969. Parmi celles-ci comptent deux réunions avec le Conseil de Sécurité, et une réunion avec le Conseil des Affaires urbaines (créé en 1969). Or ce Conseil compte 12 membres dont le Président, le Vice-Président et la moitié des membres du cabinet, il constitue (tout comme le Conseil de Sécurité) une sorte de nouveau cabinet mais destiné cette fois à formuler et faire appliquer une politique d'aménagement urbain. Le rôle principal y est joué par Moynihan (Office de la Maison Blanche) secrétaire exécutif ne faisant pas partie du cabinet. Tout comme précédemment, c'est sur le plan individuel que les membres du cabinet jouent leur rôle, parmi ceux-ci on remarque l'Attorney général Mitchell (malgré quelques échecs) et Schultz, Secrétaire au Travail et médiateur reconnu. Mais même sous cet angle là aussi, on constate à nouveau que les chefs de départements se font bousculer fréquemment par d'autres conseillers sans considération hiérarchique. Nous avons déjà souligné le rôle de Moynihan. Autre cas spectaculaire : Kissinger. Ce dernier semble supplanter le Secrétaire d'Etat pour l'élaboration de la politique étrangère. Quant au Conseil de Sécurité il semble appelé à jouer un rôle plus important. Il a été réuni 30 fois en 1969 souvent pour des questions d'envergure. Le dernier Message sur l'Etat de l'Union lui accorde une place spéciale. Le Président y montre comment se prennent les décisions. Nous nous y attarderons un instant parce que ce document intéressant nous montre comment cet organisme tend à devenir un autre cabinet (30) aux dépens du pseudo « Cabinet présidentiel ».

Ici, les questions importantes sont d'abord étudiées par un groupe interdépartemental présidé par un Assistant Secrétaire d'Etat. Le rapport est étudié par des hauts fonctionnaires venant cette fois des différentes agences, ce dernier groupe est présidé par l'Assistant du Président : Kissinger. Après un certain triage le tout est acheminé au Conseil de Sécurité devant le « défense program review committee », organe travaillant au niveau des sous-secrétaires mais appelé à jouer un rôle capital. Notons que ce groupe est présidé par Kissinger, membre probablement le plus influent du Conseil de Sécurité (31).

(29) Mentionnons aussi une « super réunion de cabinet » tenue le 11 décembre 1969 à la Maison Blanche en compagnie de Hauts fonctionnaires (plus de cent) pour y entendre des bilans dressés par les membres du cabinet. Le tout suivi d'une petite fête de famille Républicaine. Voir dépêche A.F.P. dans *La Presse* (20 décembre 1969). Voir également dans le *New-York Times* (14 décembre 1969), p. 60 « Nixon's team : capital finds it a typical cabinet one year after introduction ».

(30) *New-York Times* (19 février 1970), pp. 18 et suivantes.

(31) Voir, *The New-York Times* (19 février 1970), p. 27 « President reveals the components of his machinery for making foreign policy ».

Tout comme pour le Président Johnson, soulignons également le rôle des conseillers venant des milieux d'affaires et qui ne figurent pas sur les listes de paie. Parmi ceux-ci, Dewey l'ancien candidat à la Présidence est le seul ayant une expérience politique, les autres, Champion, Murphy, Bell etc... sont exclusivement des hommes d'affaires. Ils ne forment pas à proprement parler un « kitchen cabinet » car ils ne se réunissent pas ensemble mais ils exercent une influence considérable par les liaisons qu'ils assurent avec le monde des affaires (32).

En conclusion la Présidence Nixon confirme les tendances observées antérieurement. Le cabinet loin de constituer un organe collectif de nature à conseiller le Président, s'est vu supplanté dans cette tâche par un nombre croissant d'organismes divers. Au centre de ces derniers se trouve le Bureau de la Maison Blanche. Nous avons vu au passage comment plusieurs assistants de ce « staff » en arrivent à égaler voire presque à évincer les chefs de département même les plus influents notamment sous Kennedy et Nixon. Nous avons à côté de cela toute une série d'organismes où siègent des membres du cabinet tels que le National aeronautics and Space Council (créé en 1958), le Council on marine resources and engineering development (créé en 1966), le Council for Urban affairs mis en place l'an dernier par Nixon. A cela s'ajoutent encore cinq grands conseils appelés office, institués depuis 1964. Quant au Conseil de Sécurité il a joué un rôle beaucoup plus important que le cabinet et en tout cas aux dépens de ce dernier.

Ainsi donc, au lieu d'avoir un cabinet assurant les fonctions principales de conseil et de coordination, nous avons une prolifération d'organismes parmi lesquels sont généralement éparpillés les membres du cabinet. C'est donc à l'opposé d'un regroupement que nous assistons. A cela se combine le cercle des conseillers « inorganiques » qui ne figurent pas sur les listes de paie officielles mais dont l'influence cachée et impossible à évaluer n'en est pas moins réelle. Dans pareil contexte le cabinet présidentiel est mort étouffé. Certains y voient le résultat d'une tradition démocratique produisant un fractionnement extrême du processus décisionnel. Situation paradoxale où le Président risque d'être écrasé par la multiplication des organes de conseil dont, il faut le rappeler, aucun n'est responsable dans le sens plein du mot (33).

(32) Voir *The New-York Times* (17 janvier 1970), pp. 1 et 17 « Nixon's inner circle ».

(33) Kennedy tout en soulignant qu'il était seul responsable de toute décision, ne pouvait s'empêcher de faire remarquer que les conseillers réclament la paternité du succès mais non les échecs (surtout en avril 1961). « Success has a hundred fathers and defeat is an orphan », in *Public Papers of the Presidents of U.S.* (Government Printing office, Washington, 1963), p. 890.

Ce fractionnement est encore amplifié sur un autre plan, par la présence d'autres centres de pouvoir : les commissions régulatrices, les commissions du Congrès etc... Au milieu de tout cela, le besoin de coordination se fait cruellement sentir, le rapport Brownlow et les deux commissions Hoover sur l'organisation de l'exécutif ont tenté d'apporter des solutions à ce problème. Très superficiellement on aurait pu croire le cabinet capable de solutionner en partie, le problème de la coordination ; ce qu'aucun organe jusqu'ici n'a pu réaliser. Soulignons le danger que présente pareille situation dans l'ensemble, car si le pluralisme est l'indice d'une société démocratique (et la multiplication des organes de conseil et de décision sont attribués au pluralisme démocratique), par contre ce système risque de faciliter à l'excès, le jeu de certains groupes d'intérêt dont l'unité et la rapidité d'action présentent souvent un contraste frappant avec le long et pénible cheminement du processus décisionnel politique. Mais ceci est une autre question que l'impossibilité de former un « team » uni et politiquement responsable semble encore souligner davantage (34).

(34) Le thème de la solitude présidentielle revient souvent dans les écrits des Présidents et des observateurs de la vie politique américaine. A titre d'exemples, voir : Robert DAHL, *Pluralist Democracy in the United States* (Yale University, 1968), pp. 101 et suivantes « too much to do ». CARR et BERNSTEIN, *American Democracy* (New York, 1959), pp. 424 et suivantes « is the presidency too big for one man ». McCONNELL, *The Modern Presidency* (Saint-Martin Press, 1967), p. 96. En français il existe une bonne traduction de Douglas CATER, *Qui gouverne à Washington ?* (Editions du Seuil, 1964), voir la section : « Le solitaire de la Maison Blanche ». Voir surtout Herman FINER et les réformes qu'il préconise en s'inspirant du cabinet ministériel britannique dans : *The Presidency* (Chicago, 1960), section : « The gamble on a solitary ».

