

LA CANDIDATURE À LA MAISON-BLANCHE

Aux États-Unis, toutes les dignités venant du peuple, l'élection au suffrage universel est en principe la voie naturelle pour pourvoir à toutes les fonctions publiques, qu'elles soient de nature législative, exécutive ou judiciaire. C'est une grande différence avec les États européens qui, en règle générale, ne recourent à l'élection au niveau étatique que pour désigner les membres des Parlements et, plus rarement, le chef d'État. Dans les cinquante États de l'Union américaine, ce n'est pas un, mais les trois pouvoirs de l'État qui sont désignés par voie d'élection au suffrage universel : le législatif bien sûr, l'exécutif avec l'élection du gouverneur, complétée souvent par l'élection des secrétaires qui l'entourent, le secrétaire d'État (chargé des fonctions d'un ministre de l'Intérieur), le secrétaire à la justice (*Attorney General*), le secrétaire au Trésor, le superintendant à l'éducation, et le judiciaire, tout au moins pour une première nomination, laquelle est suivie la plupart du temps de reconduction tacite en cas de « bonne conduite » (*good behaviour*) du juge. Au niveau fédéral, parmi les trois pouvoirs du gouvernement, seul le pouvoir judiciaire échappe à l'obligation d'être issu du suffrage populaire. La doctrine est unanime pour y voir une dérogation au principe républicain qui exige que le peuple se gouverne lui-même en exprimant son libre consentement à être gouverné et, donc, en choisissant lui-même par l'élection ceux qui auront le pouvoir d'exercer une contrainte sur lui.

Un recours aussi généralisé à l'élection pour pourvoir à pratiquement toutes les fonctions publiques génère un certain nombre de difficultés. La première est celle de l'obéissance. Comment faire obéir l'administrateur élu qui n'a de comptes à rendre qu'à son mandataire, le peuple ? Et comment faire obéir les administrés quand ils sont ceux-là mêmes qui élisent les administrateurs ? Tocqueville voyait un remède à ces

contradictions dans le recours obligatoire à « un grand usage des peines judiciaires comme moyen d'administration ¹ ». La seconde difficulté est celle de la discipline dans le nombre de personnes pouvant se porter candidates. Quand il y a tellement de postes à pourvoir par l'élection, comment canaliser les candidatures pour que, le jour du scrutin, les électeurs ne se retrouvent pas devant une multitude de noms pour pourvoir à une multitude de postes ? Le problème s'est posé aux États-Unis dès l'aube de leur histoire et ils y ont apporté une solution générale qui peut s'énoncer comme suit : quelle que soit la nature de la fonction, législative, exécutive ou judiciaire, à laquelle il aspire, un candidat à une fonction publique élective ne peut briguer les suffrages de ses concitoyens que s'il se présente avec une « candidature régulière ». Que faut-il entendre par là et comment la notion s'applique-t-elle à l'élection présidentielle ? Tels seront les deux points envisagés dans le présent article.

108

I. L'EXIGENCE D'UNE « CANDIDATURE RÉGULIÈRE »

Aux États-Unis, une candidature régulière est celle qui émane de la communauté ou, si l'on préfère, qui est portée par les concitoyens du candidat. Ses origines historiques sont lointaines. On en trouve des traces dans la période coloniale où lorsqu'il s'agissait de désigner les candidats à des fonctions locales électives, selon les principes du *self-government*, l'usage était déjà de consulter les électeurs sur les candidats qui avaient leurs préférences. La tradition s'est poursuivie après l'indépendance et elle s'est même approfondie avec l'établissement de la démocratie entendue au sens que Tocqueville lui donnait, l'égalité des conditions. Le résultat est que, aux États-Unis, la candidature, quoiqu'étant formellement un acte individuel, en fait ne l'est pas ; une candidature régulière est initiée par un acte collectif, c'est la décision d'un caucus au sens large, institution typiquement américaine, que le politiste Ostrogorski définissait comme une réunion de simples citoyens ou d'élus, ayant un caractère représentatif d'un ensemble plus vaste, qui se tient publiquement ou non, pour discuter d'affaires propres à la communauté et, en particulier, pour arrêter les candidatures ².

1. Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, I, II, VIII [ci-après *De la démocratie*], in *Œuvres*, vol. II, Gallimard, « La Bibliothèque de la Pléiade », 1992, p. 81.

2. Moisei Ostrogorski, « The Rise and Fall of the Nominating Caucus, Legislative and Congressional », *American Historical Review*, vol. 5 (1899), p. 253-283, notamment p. 254.

Le caucus est une institution capitale pour comprendre comment se forment les candidatures dans le système politique américain. Un élu, qu'il soit président, sénateur ou représentant, est toujours le choix d'un caucus au sens large, c'est-à-dire le choix d'une communauté. S'il veut avoir des chances d'être élu, le candidat doit émaner de la base; il doit avoir un lien physique avec elle, un lien qui se traduit notamment par une obligation de résidence. Même un candidat à la présidence est tenu d'une obligation de résidence dans la mesure où sa candidature est irrecevable s'il n'a pas résidé quatorze ans aux États-Unis, en sus des conditions de nationalité et d'âge (il doit être citoyen de naissance et être âgé d'au moins 35 ans).

La condition de la nomination

L'esprit du caucus, qui imprègne tout le régime des candidatures à des fonctions politiques aux États-Unis, fait qu'un candidat n'est jamais candidat à l'élection en tant que tel, il est d'abord candidat à la candidature. Dans une société d'égaux, il est malséant de se mettre en avant et prétendre vouloir diriger. Comme l'avait relevé Lord Bryce, on s'efface par respect du sentiment de l'égalité et parce que le pouvoir dissimulé suscite moins l'envie³. Quelle que soit la fonction à laquelle on prétend, il faut être « nommé » (*nominated*) comme nous disons aujourd'hui en français en usant d'un néologisme qu'il a fallu inventer tant la démarche était étrangère à la culture politique française. En France, la pratique d'une « nomination » ou d'une « présentation » obligatoirement préalable à une élection est d'un usage courant dans le domaine des prix littéraires ou artistiques, mais pas dans celui de l'accès aux fonctions politiques auxquelles tous ont accès « selon leur capacité et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents » (art. 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen).

109

Quand il s'agit de faire acte de candidature à une fonction politique, le droit français a toujours été d'un très grand libéralisme. Le candidat annonce qu'il est candidat et il va, il marche au-devant de la Nation. La rencontre d'un homme et de la France est la toile de fond idéalisée à laquelle s'adosse le système de notre élection présidentielle. Les signatures que le candidat doit recueillir sont là pour éviter les farfelus ou les clowns; mais elles ne « présentent » pas le candidat, à proprement parler. Il n'en va pas de même aux États-Unis; le candidat à la présidence est

3. James Bryce, *The American Commonwealth* (1888), vol. I, Reprint Liberty Fund, 1995, p. 729.

présenté, voire plébiscité, par une communauté dont le soutien atteste qu'elle le connaît et qu'il a fait ses preuves au niveau local. Une grande figure, un héros, un stratège exceptionnel ne sont pas nécessairement les candidats les mieux placés, à moins qu'ils ne soient adoués par de vieux routiers, ou que les candidatures rivales de personnalités solidement implantées au niveau local ne se retirent à leur profit, ainsi du gouverneur Thomas Dewey de New York qui s'effaça pour se rallier au général Eisenhower lors de la désignation du candidat républicain aux élections de 1952. Par contre, le notable républicain Bob Dole ne s'est pas effacé aux élections de 1996 devant Colin Powell, le vainqueur de la guerre du Golfe, et celui-ci a préféré renoncer à être candidat plutôt que de causer un chaos dans le parti républicain.

110 L'ancrage à une communauté locale est décisif, non seulement parce que les États-Unis sont un État fédéral et que le président est élu dans les États par de grands électeurs qui votent dans les États et jamais tous ensemble au niveau national en formant collège (quoique usuelle, l'expression « collège électoral » prête à confusion), mais aussi parce que la présentation par une communauté est un gage de respectabilité et de compétence du candidat. C'est pourquoi les présidents américains sont bien souvent d'anciens gouverneurs (Carter, Reagan, Clinton, Bush II). Le Sénat est réputé pour être une pépinière de futurs présidents, mais il est rare qu'un sénateur parvienne à la magistrature suprême sans s'être acquis une solide réputation locale, tel Kennedy dans le Massachusetts, ou Obama dans l'Illinois pour ses activités au service du développement des communautés défavorisées de Chicago.

Le mythe de l'individu d'exception qu'on va chercher dans sa retraite, ou de l'homme providentiel en réserve de la République qui se présente seul face à la Nation n'existe pas aux États-Unis. Certes, rien ne l'interdit, surtout depuis l'arrêt de la Cour suprême qui, en 1976, a déclaré inconstitutionnel tout plafonnement des dépenses électorales⁴ et qui permet à un milliardaire de dépenser une fortune pour tenter de se faire élire. Aux élections de 2008, quelque 75 individus s'étaient déclarés candidats auprès de la Commission des élections fédérales (Federal Election Commission ou FEC). Mais ce genre de candidature n'a que des chances infimes d'aboutir si elle n'est pas endossée par une communauté politique locale qui se trouve être toujours structurée autour d'un parti. En dépit de la performance du candidat indépendant, Ross Perot, qui finit troisième à l'élection présidentielle de 1992 avec 19 %

4. *Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

des suffrages populaires, l'histoire suggère que, pour l'emporter, un candidat doit avoir le soutien de l'un des deux grands partis.

L'endossement de la candidature par un parti

Les partis ont pris en main l'organisation des élections dès les origines des États-Unis. Au départ, il y avait, on l'a dit, une multitude de postes à pourvoir par l'élection dans les États et chaque candidat se présentait à titre personnel. Puis l'usage s'est établi de grouper les candidats à des postes différents sur une seule liste, un seul « ticket ». Quand les candidats ont découvert qu'il était payant de figurer sur le même ticket, ils se sont alliés pour défendre leurs idées et présenter leurs programmes, et ils ont jeté les bases des partis politiques américains. Chaque « parti » s'est mis à constituer sa liste et le *party ticket* est devenu la règle pour élire les officiers publics de l'État. De leur côté, les candidats aux fonctions fédérales ne virent que des avantages à s'allier à des personnalités bien connues des électeurs qui briguaient des mandats locaux. L'établissement des tickets devint un jeu qui passionna l'opinion, et les conventions où l'on désignait les candidats commencèrent à faire partie des rites électoraux⁵.

111

Progressivement, le parti est devenu un élément indispensable dans l'organisation des élections. Or, un parti aux États-Unis, c'est moins un appareil qu'une communauté avec de solides implantations locales. C'est parce que les deux grands partis sont de grandes fédérations de petites communautés qu'a pu s'établir ce véritable dogme de la vie politique américaine : quel que soit son nom, qu'on l'appelle « caucus », « primaire », ou « convention », quel que soit le lieu où elle agit et décide, qu'il s'agisse du comté, de l'État ou de la Nation, la communauté est le lieu où la candidature doit prendre forme ou, pour dire les choses autrement, une candidature régulière est celle qui a été approuvée par une communauté. Il en résulte que la première des choses que le candidat à la Maison-Blanche doit faire, c'est de s'assurer qu'il a bien le soutien de communautés locales. À l'inverse du chemin qu'elles prennent en France où elles vont de Paris vers la province, des états-majors des partis vers le peuple, même lorsque le candidat annonce sa candidature de son « fief » local, les candidatures à l'élection présidentielle aux États-Unis partent du bas pour aller vers le haut, selon le chemin invariable du pouvoir outre-Atlantique. Le fait d'être, ou d'avoir été, un grand personnage à Washington ne dispense jamais de faire de la légitimité locale le point de départ de la légitimité nationale.

5. Je suis ici de près les lumineuses explications de Daniel Boorstin, *Histoire des Américains*, Robert Laffont, « Bouquins », 2003, p. 857- 860.

112 Aussi appuyé soit-il, le soutien des médias ne suffit pas. Ainsi, Newt Gingrich, le combatif *Speaker* de la Chambre (le président de la Chambre des représentants) sous la présidence de Bill Clinton dans les années 1990 et aujourd'hui commentateur politique écouté sur la chaîne Fox News, a récemment annoncé, non pas qu'il était candidat, mais qu'il avait constitué un comité pour explorer, dans l'Iowa et dans la Caroline du Sud, ses chances d'être nommé par le parti républicain aux élections de 2012, anticipant un voyage qui le mènera d'État en État comme tous les prétendants à la candidature jusqu'à la convention nationale du parti. Même lorsqu'il s'éloigne des canons habituels en rendant sa candidature publique sur Internet, donc en se plaçant à un niveau national, le président-candidat Obama aux élections de 2012 y reste fidèle. Ce n'est pas lui qui s'est présenté directement aux internautes le 4 avril 2012, ce sont des militants du parti démocrate qui l'ont présenté comme leur candidat à la présidence. Le candidat-président est ainsi bien présenté par sa communauté, la communauté des militants du parti démocrate.

II. LE PARCOURS DU CANDIDAT À LA MAISON-BLANCHE

Un candidat à la Maison-Blanche doit suivre exactement le même parcours que n'importe quel autre candidat à une charge électorale fédérale. Il doit d'abord « prendre la température » selon l'expression consacrée et, dès que les dépenses engagées dépassent les 5 000 dollars, il est obligé de déclarer sa candidature auprès de la FEC. Il doit ensuite faire inscrire son nom sur les bulletins de vote dans les États.

La déclaration de candidature

La première démarche du candidat consiste à « prendre la température » (*test the waters*), non pas pour savoir s'il a des chances d'être élu, mais pour explorer s'il a une chance d'être nommé dans un État pour être le candidat présenté par la délégation de l'État à la convention nationale du parti pour l'élection présidentielle. Comme il y a cinquante États, cela suppose au simple stade de l'exploration d'aller sinon dans tous, du moins dans un nombre suffisamment représentatif d'États pour découvrir si le candidat a des chances de rassembler derrière lui un nombre suffisant de communautés pour être le candidat du parti.

Parallèlement, le candidat a quinze jours pour déclarer sa candidature auprès de la FEC dès que lui-même ou son comité de soutien franchit

le seuil de 5 000 dollars pour le faire connaître, qu'il s'agisse de recettes (contributions qu'il a pu recevoir pour défendre sa cause, déductibles fiscalement pour le donateur) ou de dépenses (fonds de propagande, de voyages, de publicité, etc.). Souvent un comité exploratoire est constitué pour aider à la prise de température. Lui aussi doit se déclarer à la FEC, en lui communiquant un relevé trimestriel de toutes les recettes et dépenses engagées pour aider le candidat.

Enfin, « la lumière du soleil étant réputée être le meilleur désinfectant » selon la Cour suprême⁶, tout candidat à une charge électorale fédérale doit, depuis la loi *Ethics in Government Act* adoptée en 1978 à la suite du scandale du Watergate, faire une déclaration de patrimoine qui est mise à la disposition du public, sitôt sa déclaration officielle de candidature remplie. Le candidat doit révéler les éléments de sa fortune, ses salaires et tous les autres revenus perçus au cours de l'année de sa candidature et celle qui précède, ses biens mobiliers et immobiliers et les revenus qu'il en tire, les dettes qu'il a contractées, tous les emplois qu'il a occupés durant les deux dernières années, et tous les contrats qui le lient à d'anciens employeurs (plans de retraites) ou qui l'engagent en vue d'emplois futurs. On notera que ces formalités ne sont pas propres à l'élection présidentielle; tous les candidats à toutes les fonctions publiques fédérales sont soumis aux mêmes obligations, qu'ils briguent la nomination pour une candidature à la présidence ou au Congrès.

113

L'inscription du nom sur les bulletins de vote

La seconde démarche du candidat consiste à obtenir l'inscription de son nom sur les bulletins de vote lors des deux élections au scrutin de liste qui marquent les étapes de la route vers la Maison-Blanche. La première élection est celle qui désigne les délégués du parti à la convention nationale du parti; la seconde est celle au cours de laquelle sont choisis les grands électeurs qui éliront le président. Les deux sont importantes, mais pas pour les mêmes raisons. L'enjeu de la première est de départager à l'intérieur d'un même parti alors que celui de la seconde est de départager entre les partis. Du point de vue de la candidature, c'est la première qui est décisive parce qu'elle désigne le candidat préféré des électeurs ou des militants et qu'elle lui donne des moyens de campagne sans commune mesure avec les autres, étant ici précisé que, faute de plafonnement des dépenses électorales, il n'y a aucune péréquation entre les candidats. Leurs moyens financiers respectifs sont radicalement différents.

6. *Buckley v. Valeo*, op. cit., p. 67.

Certes, il est possible de se présenter comme un candidat indépendant ou comme celui d'un petit parti, mais les chances de victoire sont infimes. Le dernier candidat qui ait été élu président sans s'être présenté sur un ticket républicain ou démocrate est Zachary Taylor, un Whig, en 1848. De nos jours, il est vain d'espérer arriver à la Maison-Blanche sans avoir l'un des deux grands partis derrière soi. C'est pourquoi les candidats bataillent pour obtenir la nomination du parti. Un grand parti ne se rallie pas au candidat qui a les préférences des électeurs; c'est en réalité le candidat qui doit d'abord se rallier au parti pour espérer emporter les préférences de ces derniers. C'est dire la place centrale des deux grands partis dans la désignation du candidat, à l'inverse du système français où le candidat d'un petit parti a une chance de l'emporter, comme le prouve la victoire de M. Giscard d'Estaing en 1974.

114 Pour le candidat, le problème se résume donc à ceci : comment devenir le champion du parti ? Deux voies existent, le caucus au sens strict ou la primaire. Leurs modalités ont été déjà présentées, il y a trois ans, aux lecteurs de la revue dans des termes toujours actuels auxquels nous ne pouvons que renvoyer⁷. En tout état de cause, quelle que soit la voie qu'il lui faut emprunter, caucus (désignation en public, par des cercles limités aux membres du parti et de manière décentralisée) ou primaire (désignation par l'élection, par bulletins secrets, à l'échelle de l'État), le candidat est toujours l' élu d'une communauté. L'usage est si solidement établi que personne ne le conteste. Les difficultés portent sur l'application pratique du principe. Le véritable problème, celui qui pèse (et a toujours pesé) sur la désignation des candidats, est celui-ci : jusqu'à quel point cette communauté peut-elle désigner son champion selon des procédés purement endogènes ?

Liberté d'association des partis politiques et égalité du vote entre les électeurs

Longtemps la désignation des candidats s'est opérée par des procédés purement endogènes. Même avec l'introduction de conventions nationales élues, le champion de chaque parti était pré-désigné à coups de marchandages entre les caciques du parti dans la fumée des cigares qui remplissait les salles de réunion. Ce système de sélection par les élites disparut avec la généralisation des primaires dans les années 1970-1980. Les chefs de parti durent s'effacer devant les électeurs ; les délégués du

7. François Durpaire et Hélène Harter, « La désignation des candidats à la présidence des États-Unis », *Pouvoirs*, n° 126, *La V^e République*, 2008, p. 157-164.

parti aux conventions nationales virent leurs mandats devenir impératifs et ils furent obligés de respecter le choix de la base. Mais la soif éternelle de domination a vite repris ses droits ; les partis ont adapté leurs règlements (dits *rules* et *by-laws*) auxquels le droit d'État renvoie pour déterminer le droit des candidats à voir leur nom figurer sur le bulletin de vote. Toute une variété de primaires ont vu le jour, toutes plus ou moins ouvertes, plus ou moins fermées que les autres. Des délégués supplémentaires au mandat purement représentatif, les super-délégués, furent ajoutés aux délégués élus et *pledged* (engagés) à voter sur le nom voulu par la base. L'imagination des partis s'est révélée sans bornes pour faire en sorte que l'irruption des électeurs dans le processus de sélection ne bouscule que modérément le droit à la liberté d'association garantie par le premier amendement à la Constitution. De leur côté, les États n'ont cessé de rappeler aux partis que le droit de chaque électeur à voir son vote peser du même poids que celui des autres pour désigner le titulaire d'une charge publique fédérale est implicite dans la promesse de l'égalité de protection des lois garantie par le quatorzième amendement. De la tension entre les deux exigences, celle des partis de rester libres de s'organiser à leur guise et celles des États de voir tous les électeurs participer sur un pied d'égalité à la désignation des candidats, naissent des conflits récurrents qui, comme tous les conflits aux États-Unis, trouvent leur solution devant les cours de justice.

115

En 1975, dans un arrêt de principe *Cousins v. Wigoda*⁸, la Cour a dit en substance qu'elle ne voulait pas se mêler des conflits entre les partis et les États sur l'organisation des caucus ou des primaires. Par la voix du juge Brennan, elle a jugé que le parti démocrate et ses adhérents jouissaient d'un droit constitutionnellement protégé à la liberté d'association politique qui les autorisait à désigner librement ses délégués à la convention nationale du parti et qui l'emportait sur l'intérêt de l'État à protéger l'intégrité du processus électoral, au motif que : « Les délégués [à la Convention] remplissent une tâche qui revêt une suprême importance pour chaque citoyen de l'Union, quel que soit son État de résidence. Leur mission vitale est de désigner les candidats du Parti aux fonctions de président et de vice-président des États-Unis. La Constitution n'impose pas aux États de jouer un rôle quelconque dans la grande tâche qui consiste à désigner les candidats à la présidence et à la vice-présidence. Si les conditions pour participer et se présenter à l'élection des délégués aux conventions nationales des partis politiques étaient laissées à la discrétion

8. *Cousins v. Wigoda*, 419 US 477 (1975).

du droit d'État, chacun des cinquante États pourrait établir les conditions requises pour l'élection de ses propres délégués sans égard pour la politique du parti, un résultat manifestement intolérable⁹. »

Vingt-cinq ans plus tard, elle a réitéré son refus d'interdire au parti démocrate de garder sa primaire fermée quand l'État voulait qu'il l'ouvre au motif que: « Le droit de ne pas s'associer est le corollaire du droit de s'associer. La liberté d'association serait un droit vide de contenu si les associations ne pouvaient pas empêcher qu'on contrôle leurs décisions et celles de ceux qui partagent leurs intérêts et convictions¹⁰. » Plus récemment, elle a apporté un tempérament à sa position en permettant aux candidats à un poste partisan d'indiquer une affiliation partisane sur les bulletins, même différente de celle de la liste sur laquelle ils figurent, au motif que de simples supputations sur la possibilité que, sans cette mention, l'électeur puisse être induit en erreur n'étaient pas suffisantes pour obtenir l'annulation de la loi qui l'autorise et qui a été massivement approuvée par référendum dans l'État¹¹.

Conclusion

De l'avis général, le plus important changement qui ait affecté les conditions de la candidature à la Maison-Blanche dans la seconde moitié du xx^e siècle a été la généralisation des primaires. Entre 1968 et 1992, ces consultations populaires sont passées de 15 à 40 pour les démocrates, et de 15 à 39 pour les républicains. Ces réformes ont changé la dynamique du processus de nomination des candidats. Le grand moment dramatique qui se situait autrefois à la convention nationale du parti a glissé vers les États, obligeant les candidats à rechercher en priorité le soutien des électeurs avant celui des leaders du parti, les médias amplifiant et dramatisant l'événement dans chaque État. Les candidatures sont ainsi en principe de moins en moins décidées par les partis, mais au contraire par les électeurs eux-mêmes. Mais ceci n'est vrai que si les électeurs font un choix clair, non équivoque. Qu'ils hésitent et le parti reprendra ses droits parce que la décision se fera à la convention nationale. Les primaires sont en effet conçues pour les électeurs, pas pour les partis, qu'elles affaiblissent plus qu'elles ne renforcent.

9. *Ibid.*, p. 489-490 [citation extraite de l'arrêt rendu en première instance en l'espèce, 342 F. Supp. 82, 86 (ND Ill. 1972)].

10. *California Democratic Party v. Jones*, 530 US 567, 574 (2000) [citation extraite de l'arrêt de la Cour suprême, *Democratic Party of the United States v. Wisconsin ex rel. La Follette*, 450 US 107, 122 (1981)].

11. *Washington State Grange v. Washington State Republican Party*, 552 US 442 (2008).

R É S U M É

À l'inverse de la candidature à l'Élysée qui est la décision d'un individu agissant de manière parfaitement indépendante et à titre personnel, une candidature à la Maison-Blanche est en principe toujours initiée dans une communauté, proposée et portée par elle. Comme toutes les candidatures dans le système politique américain, elle doit s'inscrire dans le modèle de la candidature régulière et la candidature régulière aux États-Unis provient toujours de la base.