



Confluence des droits_La revue

Revue de l'UMR DICE 7318 Droits International, Comparé et Européen

07 | 2022

La réforme du mode de désignation du président des États-Unis

Julien Boudon

Édition électronique

URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=2000>

ISSN : 2681-8302

Éditeur

Confluence des droits_La revue

UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)

Espace René Cassin

3, avenue Robert Schuman

13628 Aix-en-Provence

France

contact@confluencedesdroits-larevue.com

Référence électronique

Julien Boudon, « La réforme du mode de désignation du président des États-Unis », *Confluence des droits_La revue* [En ligne], 07 | 2022, mis en ligne le 21 juillet 2022. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=2000>

La réforme du mode de désignation du président des États-Unis

Julien Boudon

Professeur de droit public à l'Université Paris-Saclay

Doyen honoraire de la Faculté de droit et de science politique de Reims

La réforme du mode de désignation du président des États-Unis agite le pays depuis la Fondation. On recense plus de 750 propositions de modification en plus de 200 ans, la première remontant semble-t-il à 1797¹. Aucune n'a abouti si l'on met de côté le XII^e amendement de 1804 ou le XXIII^e amendement de 1961 relatif à la participation électorale de Washington D.C. (On pourrait certes allonger la liste si on ajoutait la capacité électorale et le droit de suffrage accordé aux anciens esclaves, aux femmes et aux jeunes.) Cependant, depuis l'élection de 2000 et la victoire de George W. Bush sur Al Gore, et encore plus depuis 2016 et la victoire inattendue de Donald Trump sur Hillary Clinton, les tentatives se sont multipliées pour réformer le mode de désignation du président (et du vice-président) des États-Unis². Elles sont en gros de trois types : soit elles tentent d'uniformiser les règles électorales dans les États fédérés en échange d'un financement fédéral alléchant, soit elles veulent réformer le collège électoral, soit elles prétendent l'abolir purement et simplement. Au risque de tuer le suspense, disons-le d'entrée : aucune de ces propositions n'a la moindre chance de succès, aujourd'hui encore moins qu'hier et pour une raison qui tient à l'extrême polarisation de la vie politique américaine, ainsi qu'au fédéralisme lui-même.

On se propose d'étudier les divers types de réforme (I) avant d'expliquer pourquoi ils sont voués irrémédiablement à l'échec (II).

I. Les réformes envisagées

A) Le premier type de réforme vise à obtenir une uniformisation des règles électorales au sein des États et du district fédéral. Rappelons que l'article II, section 2 de la Constitution fédérale de 1787 dispose sans ambiguïté que «Chaque État désignera, de la manière décidée par sa législature, un nombre d'électeurs égal au nombre total de sénateurs et de représentants auquel il a droit au Congrès». Les États sont très jaloux de leurs prérogatives, même si, dans les faits, une uniformisation a eu lieu dans le courant du XIX^e siècle : les grands électeurs sont désignés par les citoyens de l'État (c'était souvent la législature ou une assemblée spéciale autrefois), étant précisé que le scrutin majoritaire de liste à un

¹ Voir T. H. Neale, *The Electoral College : Reform Proposals in the 114th and 115th Congress*, CRS Report, 24 août 2017, p. 4 ; D. Lacorne, «Sur l'élection présidentielle américaine», *Le Débat*, n° 113, janv.-fév. 2001, p. 26, note 4.

² On renvoie à deux de nos contributions : «La désignation du Président des États-Unis», *RDP*, n° 5, 2005, p. 1303-1336 ; *Le frein et la balance. Études de droit constitutionnel américain*, Paris, Mare & Martin, 2010, p. 13-98.

tour a cet effet radical d'accorder tous les sièges de grand électeur à la liste arrivée en tête, quelle que soit son avance sur la liste suivante. C'est ce qu'on appelle le *General Plan* ou le *Winner-take-all system* qui prévaut dans tous les États fédérés, sauf deux le Maine et le Nebraska. Mais l'élection de 2000 a montré les failles du système électoral américain et il était indispensable de remédier à une situation où le président élu, George W. Bush, avait reçu moins de suffrages populaires que son concurrent démocrate, Al Gore. D'où le vote de la loi HAVA il y a vingt ans.

L'ambition de la loi était modeste en apparence : donner l'assurance que les opérations électorales seraient respectueuses des standards internationaux, tout en conservant la compétence de principe des États. L'intention n'était pas de proposer un amendement constitutionnel confiant l'élaboration de règles électorales nationales au gouvernement fédéral, en l'espèce au Congrès, mais d'obtenir l'uniformisation de manière incitative par l'usage d'un *soft power*. Le financement fédéral du matériel électoral servait cet objectif. Jean-Pierre Lassale le soulignait : « L'aide financière fédérale est, dans la quasi-totalité des cas, une aide liée, dont l'action est subordonnée à certaines conditions. Grande serait alors la tentation, pour le Congrès, de mettre en place un système de normes techniques fédérales qui s'appliquerait à toutes les élections, sur l'ensemble du territoire national. Compte tenu de la rédaction de l'article 2 de la Constitution, il n'est pas sûr qu'une telle procédure serait jugée constitutionnelle par les tribunaux »³. Un tel projet, déposé dès 2001, a cependant été adopté par le Congrès : la loi du 29 octobre 2002 *Help America Vote Act (HAVA)*⁴ alloue plus de trois milliards de dollars aux États, à la condition qu'ils respectent les standards fédéraux édictés pour la constitution des listes électorales, concernant le sort des bulletins provisoires, l'accès des électeurs handicapés ou encore le remplacement des machines à voter vétustes par du matériel plus performant tels les écrans tactiles. La somme a été doublée quelques années plus tard, avec des résultats contrastés, s'agissant notamment de l'installation d'écrans tactiles.

Une telle évolution était nécessaire au début du XXI^e siècle, mais elle était limitée car elle ne touchait pas à la structure même de l'élection présidentielle, à savoir que le président et le vice-président sont élus par des grands électeurs eux-mêmes désignés par les citoyens des États, avec le risque d'une distorsion entre le nombre de suffrages populaires exprimés et le nombre de grands électeurs désignés. L'élection de 2016 a prouvé que le hiatus n'était pas exceptionnel puisqu'à nouveau a été élu le candidat qui avait reçu moins de suffrages populaires que son challenger. L'élection de 2020 a été plus orthodoxe : le candidat arrivé en tête à l'échelle nationale a obtenu une majorité absolue de grands électeurs. On constate d'ailleurs que la majorité absolue, et pas seulement relative, a été également celle des suffrages populaires.

B) Une deuxième piste tient à la réforme du collège électoral : il serait conservé, mais au prix d'aménagements plus ou moins substantiels. Deux hypothèses sont privilégiées. Dans la première, le collège électoral serait maintenu, mais le vote *at large* (couplé à la règle *Winner takes all*) serait remplacé par les *district plans*. La modification pourrait résulter d'une initiative des États ou du gouvernement fédéral : le premier cas de figure est peu réaliste car les États n'auraient intérêt à agir qu'à la condition d'être imités par tous – on sait que le Maine et le Nebraska restent des exemples isolés. Les organes fédéraux sont intervenus : un amendement constitutionnel a été proposé à quatre reprises

³ *La démocratie américaine à l'épreuve. Le test de l'élection 2000*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 23.

⁴ 42 U.S.C. 15301-15545.

par le Sénat entre 1813 et 1824, à deux reprises par la Chambre des représentants, en 1820 et 1826, sans réunir la majorité des deux tiers⁵. Les États et les partis politiques n’y verraient sans doute que des désavantages; en outre, comme le remarquait Corwin⁶, on importerait la pratique contestable du *gerrymandering*; le « charcutage » électoral, qui consiste à redécouper à son avantage les districts congressionnels servant à la désignation des membres de la Chambre des représentants, est actuellement paralysé par le vote *at large*. Inversement, il est parfois envisagé de perpétuer le *General Plan* : ce qu’on appelle l’*Automatic Plan* vise à faire rentrer dans le rang le Maine et le Nebraska, et à contraindre les grands électeurs à respecter leur engagement initial. Cette solution n’en est pas une : d’une part les *faithless electors* sont restés peu nombreux et n’ont jamais modifié le résultat final d’une élection présidentielle, d’autre part la Cour suprême a sérieusement limité la liberté des grands électeurs avec l’arrêt *Chiafalo* de 2020.⁷

Dans la deuxième hypothèse (*Proportional Plans*), le *General Plan* serait supprimé, mais les États conserveraient leur rôle de premier plan. Chacun garderait le nombre de suffrages correspondant au nombre de ses grands électeurs, mais il les répartirait entre les candidats ayant concouru dans l’État. On additionnerait ensuite tous les grands électeurs à l’échelle fédérale et on proclamerait élu celui en rassemblant le plus grand nombre, s’il dépassait une fraction donnée (on évoque souvent 40 % du corps électoral). Ces propositions ont reçu un écho favorable au milieu des années 1950, mais elles ont buté une nouvelle fois sur l’absence de majorité qualifiée dans chacune des Chambres⁸. Le système proportionnel désavantagerait les grands États car ce n’est plus la victoire qui compterait, mais l’écart entre les candidats, or cet écart serait souvent faible dans les grands États⁹. La proposition la plus connue est l’amendement constitutionnel Lodge-Gassett de 1950¹⁰ : elle l’est notamment parce qu’elle a été adoptée à la majorité des deux-tiers requise par l’article V de la Constitution de 1787 par l’une des deux chambres du Congrès, en l’occurrence le Sénat (seuls deux autres amendements ont passé le cap de la super-majorité dans l’une des deux chambres). Bien qu’il prétende abolir le collège électoral, l’amendement Lodge-Gassett le maintient : si les grands électeurs sont répartis proportionnellement au nombre de suffrages populaires obtenus par les divers candidats, il n’en reste pas moins que l’élection a lieu dans le cadre des États et que le système des grands électeurs est conservé – simplement, chaque État divise le nombre de grands électeurs qui lui est alloué proportionnellement au nombre de suffrages populaires obtenus à l’intérieur de l’État.

Une variante récente est le *National Popular Vote Interstate Compact* : au lendemain de l’élection de 2000, quelques universitaires ont imaginé de contourner la difficulté. On cite le nom de Robert W. Bennett (Northwestern University), de Vikram Amar (Université de Cal-Davis) et de Akhil Amar (Yale University). Leur but était d’éviter la voie périlleuse de l’amendement constitutionnel et de modifier le système électoral de l’extérieur. Ce *Compact*, qui pose de délicats problèmes juridiques, est soumis à la signature des divers États fédérés et du district fédéral : les États signataires s’engagent à

⁵ P. Juillard, « L’avenir du collège électoral » in J.-L. Seurin, *La présidence en France et aux États-Unis*, Paris, Economica, 1986, p. 41-42.

⁶ *The President. Office and Powers*, 5^e éd., New York et Londres, NY UP, 1984, p. 58.

⁷ Voir : <https://blog.leclubdesjuristes.com/election-presidentielle-americaine-faut-il-redouter-des-faithless-electors/>

⁸ P. Juillard, « L’avenir du collège électoral », art. cité, p. 42-43.

⁹ N. Polsby et A. Wildavsky, *Les élections présidentielles aux États-Unis*, 7^e éd., Paris, Londreys, 1988, p. 302-303.

¹⁰ S. J. Res. 2, 81st Congress (1950) :

<https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=uiug.30112119853536&view=1up&seq=10&skin=2021>

offrir leurs grands électeurs au *ticket* vainqueur à l'échelle nationale. Ainsi, le collège électoral est en apparence maintenu, mais c'est évidemment un trompe-l'œil puisque 100 % des grands électeurs iraient au *ticket* vainqueur si tous les États de la Fédération signaient le *Compact*. Ce projet prévoit son entrée en vigueur si un nombre suffisant d'États, représentant une majorité absolue de grands électeurs (270), y adhèrent. Aujourd'hui, on compte quinze États et Washington D.C. : ils représentent tous ensemble 195 grands électeurs¹¹. À vrai dire, on accorde peu de chances de succès à ce projet parce que les États signataires et le district fédéral sont tous démocrates ou presque, tandis que l'opinion publique s'est récemment montrée moins favorable à une remise en cause du collège électoral actuel dès lors que les électeurs républicains se sont rendu compte des conséquences d'un vote national, à savoir que les chances des candidats républicains d'accéder à la Maison-Blanche diminuaient drastiquement¹².

Bien que les grands électeurs soient maintenus, il est évident que le *Compact* vise à remplacer, dans les faits, un scrutin indirect par un scrutin direct, ce qui le rapproche d'une troisième série de réforme.

C) La proposition la plus radicale emporte la suppression du collège électoral et l'élimination des États comme relais de l'élection. Le scrutin direct (*Direct Election Plan*) a fait l'objet d'une centaine de propositions au Congrès ; il a eu des partisans prestigieux tels le président Johnson, qui le réclamait devant les Chambres en 1965 et 1966, le président Carter¹³, le sénateur Birch Bayh ou le représentant E. Celler dans les années 1960 et 1970. La proposition Celler prévoyait l'élection du président et du vice-président au suffrage universel direct à l'échelle nationale ; un candidat devait recueillir 40 % des suffrages pour être élu au premier tour, sinon un deuxième tour était organisé entre les deux candidats arrivés en tête. Le projet d'amendement a reçu l'accord quasi unanime de la Chambre des représentants en septembre 1969, mais il a été bloqué au Sénat par la technique du *filibuster* (employée par les sénateurs sudistes et ceux des petits États) et finalement abandonné en octobre¹⁴. D'autres projets se bornent à désigner vainqueur le ticket *arrivé* en tête, sans exiger qu'il dépasse un certain seuil, ou remettent l'élection au Congrès dans le cas où tel seuil ne serait pas atteint.

Le scrutin direct a le mérite de la simplicité, mais il cristallise toutes les oppositions à une quelconque évolution du système électoral : il affaiblirait l'influence des grands États sur les affaires fédérales, il réduirait à néant le poids des petits États et il minerait le bipartisme en multipliant les partis politiques¹⁵. Le débat avait été relancé à la fin des années 1960 parce que la candidature de G. Wallace à l'élection présidentielle de 1968 avait fait planer le spectre d'un renvoi à la Chambre des représentants. De même, après la victoire de G. W. Bush en 2000, le scrutin direct a été prôné par de nombreux auteurs¹⁶. Il va sans dire qu'il en a été de même après l'élection de Donald Trump en 2016 : on recense une demi-douzaine de propositions d'amendement constitutionnel depuis le 114^e Congrès (2015-2017) jusqu'au

¹¹ Voir : <https://www.nationalpopularvote.com>

¹² Sur l'ensemble de la question, voir : T. H. Neale et A. Nolan, *The National Popular Vote (NPV) Initiative : Direct Election of the President by Interstate Compact*, CRS Report, 28 octobre 2019, not. p. 7 et 13.

¹³ J. Carter, message du 22 mai 1977 (cité par P. Juillard, « L'avenir du collège électoral », art. cité, p. 17, note 2).

¹⁴ H. J. Res. 681, 91st Congress (1969, adoptée le 18 septembre 1969) : <http://fedora.dlib.indiana.edu/fedora/get/iudl:2402061/OVERVIEW>

¹⁵ G. Bernier, « Processus électoral » in E. Orban et alii, *Le système politique des États-Unis*, Montréal-Bruxelles, Les Presses de l'Université de Montréal-Bruylant, 1987, p. 144.

¹⁶ Ainsi par R. Dworkin, « *A Badly Flawed Election* », *The New York Review of Books*, vol. XLVIII, 2001, n° 1, p. 6-8 ou par G. Edwards, *Why the Electoral College Is Bad for America*, New Haven et Londres, Yale UP, 2004, *passim*.

117^e Congrès (2021-2023)¹⁷. Comme le remarque Thomas Neale, la période la plus récente est marquée par deux constantes : d'une part le *ticket* n'est pas contesté, c'est-à-dire l'association d'un président et d'un vice-président telle qu'elle résulte du XII^e amendement de 1804, d'autre part la tendance de fond depuis les élections de 2000 et 2016 est de supprimer le collège électoral, et non plus simplement de le réformer¹⁸. On ajoutera que la plupart de ces propositions n'ont jamais été discutées au sein des comités judiciaires des deux chambres, ni débattues en séance plénière et encore moins adoptées par l'une ou l'autre chambre (on sait que la majorité des deux tiers n'a été atteinte qu'à trois reprises, deux fois au Sénat et une fois à la Chambre des représentants). L'échec a été patent dans les cinq ou six dernières années : aucune attention n'a été portée aux amendements déposés au Sénat et, pour la plupart, à la Chambre. La raison en est que toute forme de consensus entre démocrates et républicains semble hors d'atteinte.

II. Des projets de réforme sans avenir

Il est souvent dangereux de se montrer trop catégorique et pourtant on annonce ici sans ambages que les projets de réforme de l'élection présidentielle américaine ne verront jamais le jour. Pourquoi une telle témérité ? Parce que les équilibres actuels sont trop complexes à remettre en cause, ou encore parce que les intérêts en présence sont trop nombreux et divergents. Les diverses propositions touchent en effet à un équilibre constitutionnel complexe, fruit d'un « compromis à la fois nécessaire et intangible ». Le *statu quo* est l'indice de la complexité institutionnelle des États-Unis : « Il y a là comme une sorte de domino constitutionnel, dans lequel la chute d'une pièce entraînera la chute de toutes les pièces »¹⁹. Les obstacles principaux tiennent d'une part à la structure fédérale des États-Unis et d'autre part à la divergence de vue radicale entre le parti démocrate et le parti républicain. J'identifiais autrefois des facteurs de nature psychologique mais, en réalité, ils travaillent à l'arrière-plan des résistances tant des États fédérés que du parti républicain²⁰.

D'un côté, on remettrait en cause le rôle des États dans le processus électoral, peu importe qu'ils fussent petits ou grands, démocrates ou républicains, du Nord ou du Sud, de l'Est ou de l'Ouest. Selon la belle formule de Patrick Juillard, on anéantirait tout simplement leur qualité de « relais institutionnel » de l'élection²¹. La doctrine américaine s'est longuement interrogée sur le point de savoir quels États seraient les gagnants et les perdants d'une réforme électorale ambitieuse. En réalité, la plupart seraient perdants. En effet, les petits États sont avantagés par la prise en compte des sénateurs dans la détermination de leur délégation, tandis que les grands États le sont par le nombre de leurs représentants. Les États les plus peuplés seraient les victimes d'une réforme ou d'une suppression du collège électoral car seule importerait la marge des suffrages en plus et en moins, et non plus le nombre des mandats de grands électeurs. Dès lors, il deviendrait sans intérêt de lutter pour l'emporter ne serait-

¹⁷ 114^e Congrès : H. J. Res. 102 (17 novembre 2016) ; H. J. Résolution 103 (17 novembre 2016) ; H. J. Res. 104 (1^{er} décembre 2016) ; S. J. Res. 41 (15 novembre 2016). 115^e Congrès : H. J. Res. 19 (5 janvier 2017) ; H. J. Res. 65 (7 février 2017). 117^e Congrès : H. J. Res. 14 (11 janvier 2021).

¹⁸ Voir T. H. Neale, *The Electoral College: Reform Proposals in the 114th and 115th Congress*, CRS Report, 24 août 2017 et *Electoral College Reform: Contemporary Issues for Congress*, CRS Report, 6 octobre 2017.

¹⁹ P. Juillard, « L'avenir du collège électoral », art. cité, p. 18.

²⁰ *Le frein et la balance*, op. cit., p. 69-70.

²¹ P. Juillard, « L'avenir du collège électoral », art. cité, p. 42-43.

ce que d'une voix dans un grand État; il vaudrait mieux dominer largement dans un État de taille plus modeste. L'élection ne se focaliserait plus sur la Floride, l'Illinois, la Pennsylvanie ou l'Ohio²². Mais la réforme ne conviendrait pas beaucoup plus aux petits États « car les marges qu'ils peuvent fournir ne sont pas assez importantes, même si un seul parti y règne. L'élection au suffrage direct avantage donc les États de dimensions moyennes, acquis traditionnellement à un seul parti, au préjudice des très grands et des très petits États. Concrètement, l'avantage irait aux États du Sud »²³. Les résultats de 2004 vérifieraient cette hypothèse : la Géorgie creuse un écart plus important que chacun des quatre États cités plus haut, l'Oklahoma et la Caroline du Nord sont près d'y parvenir, tandis que la Caroline du Sud confère un avantage plus net que la Pennsylvanie ou l'Ohio²⁴. Quant à l'élection de 2020, elle met en relief les bastions électoraux de chacun des deux partis, sachant que l'écart dépasse les 500 000 voix dans quatorze des cinquante États : sans surprise, l'Alabama, l'Indiana, l'Oklahoma, le Tennessee et le Texas tombent aisément dans l'escarcelle du parti républicain (presque tous des États sudistes et de taille moyenne), alors que la Californie, l'Illinois, le Maryland, le Massachusetts, New Jersey, New York, l'Ohio, le Vermont et Washington donnent une nette préférence au parti démocrate (ici, le tableau est contrasté, on va y revenir, qu'il s'agisse de la géographie ou de la taille de ces États)²⁵.

Le tableau ainsi brossé mérite d'être analysé en détail. Il est vrai certes que la population des petits États est tellement réduite que même une victoire écrasante n'aurait pas une influence déterminante sur le résultat national. Un exemple probant est celui du district fédéral, qui n'est certes pas un État, car c'est là que l'écart entre les deux partis est le plus grand : en 2020, le *ticket* démocrate remportait 92 % des suffrages exprimés et le *ticket* républicain était réduit à 5 % – en nombre de voix, le solde à l'avantage des démocrates était cependant de 300 000 suffrages, soit moins que la différence qui prévaut dans la moitié des États. Il est par ailleurs postulé que l'écart entre les deux camps au sein des grands États est moindre que dans les petits : les premiers perdraient leur intérêt. Mais cette prémisse est erronée : en 2020, les différences les plus nettes ont concerné trois des six États les plus peuplés – la Californie (5 millions), New York (2 millions) et l'Illinois (1 million), auxquels on pourrait ajouter deux États de taille moyenne (le Maryland et le Massachusetts, 1 million chacun). Que l'on envisage un système proportionnel dans le cadre étatique ou un scrutin direct à l'échelle nationale, les grands États – les plus peuplés, donc les plus susceptibles de creuser l'écart – seront cruciaux. Les candidats devront toujours courtiser les électeurs de ces États, ou plutôt de ces régions. Car l'essentiel réside dans l'effacement, partiel (*Proportional plan*) ou total (scrutin direct), des États en tant qu'acteurs de l'élection : la campagne sera nationale car chaque voix comptera. Il s'agira de convaincre la masse des électeurs et non telle section d'électeurs dans tel État. De ce point de vue, tous les États ont à perdre, et pas seulement les très petits et les très grands : ce sont les États en tant que tels, y compris ceux de taille moyenne, qui perdraient leur influence sur l'élection. La résistance serait universelle. On peut d'entrée

²² En 2000, quelques centaines de voix ont séparé les deux candidats en Floride, 570 000 dans l'Illinois, 170 000 dans l'Ohio et 200 000 en Pennsylvanie. En 2004, l'écart était respectivement de 380 000, 550 000, 140 000 et 145 000 suffrages (www.archives.gov).

²³ N. Polsby et A. Wildavsky, *Les élections présidentielles aux États-Unis*, op. cit., p. 298-299. Voir aussi L. Longley et N. Peirce, *The Electoral College Primer*, New Haven et Londres, Yale UP, 1996, p. 141-146.

²⁴ L'écart était de 550 000 voix en Géorgie, 450 000 en Oklahoma, 435 000 en Caroline du Nord, 270 000 en Caroline du Sud (chiffres qui amplifient les résultats de 2000). Si la Géorgie et la Caroline du Nord valent 15 grands électeurs, la Caroline du Sud n'en pèse que 8 et l'Oklahoma 7 (www.archives.gov).

²⁵ <https://www.fec.gov/resources/cms-content/documents/2020presgeresults.pdf>

remarquer que les petits États seraient suffisamment nombreux pour bloquer toute révision constitutionnelle : treize d'entre eux, soit plus de 25 %, disposent de trois ou quatre grands électeurs seulement. Mais le problème est plus vaste : les États, par leurs législatures ou par des conventions, sont maîtres de la ratification des amendements à la Constitution. Or ils ne voudront pas commettre un suicide. C'est ce qui explique d'ailleurs le *National Popular Vote Interstate Compact*.

De l'autre côté, il faut compter avec le verrou partisan, qui n'est plus exactement le même qu'autrefois. Il y a quelques années encore, on pouvait écrire qu'aucun des deux grands partis n'avait intérêt à réformer le collège électoral présidentiel. En effet, il est favorable au *statu quo* entre le parti républicain et le parti démocrate en tant qu'il lamine tout tiers candidat ou tiers parti²⁶. On pourrait en tirer la conséquence facile qu'aucun des deux grands partis n'a intérêt à modifier le collège électoral. Mais, depuis deux décennies à tout le moins, la donne a changé : le camp démocrate est de plus en plus favorable à l'élection directe du président des États-Unis, tandis que les républicains, qui soutenaient une telle évolution dans les mêmes proportions que les démocrates, font machine arrière. Il faut y voir ici les conséquences d'une extrême et inquiétante polarisation de la vie politique américaine. Bien sûr, il ne surprendra personne que le parti républicain ne veuille pas d'une réforme qui le désavantagerait presque systématiquement : on rappelle que George W. Bush comme Donald Trump ont été élus alors qu'ils avaient obtenu une minorité de suffrages populaires, et que les Démocrates ont gagné toutes les élections présidentielles depuis 1992 si l'on tient compte de ces seuls suffrages populaires, avec la seule réserve de la réélection de George W. Bush en 2004. Cela fait donc trente ans que les démocrates sont majoritaires dans le pays (*at large* ou *nationwide*). On comprend mieux pourquoi les sondages indiquent aujourd'hui que les électeurs républicains ne veulent plus d'une réforme ou d'une abolition du collège électoral qu'ils approuvaient autrefois²⁷.

Cette divergence au sein de l'opinion publique américaine n'est qu'une illustration parmi d'autres d'une fracture plus grave. Pour lui dire un mot : la machine à faire du consensus aux États-Unis est en péril. On le constate à divers égards dans la période la plus récente : il est désormais rare que les lois du Congrès soient adoptées par les deux partis, les votes ont lieu le plus souvent *along party lines* ; le double *impeachment* contre Donald Trump l'a prouvé à l'envie car on n'a compté qu'une poignée de représentants et de sénateurs républicains ayant voté en faveur de la mise en accusation et de la destitution aux mois de janvier et février 2021. La contestation des résultats de l'élection présidentielle

²⁶ Le bipartisme est certes remis périodiquement en cause : ainsi par Ross Perot en 1992 et 1996, ou par Ralph Nader en 2000 et 2004. Le représentant du *Green Party* a pesé, à tout le moins, sur les résultats de 2000 : ses électeurs étaient plutôt démocrates et ce sont leurs voix qui ont manqué à Al Gore pour l'emporter dans des *key States* tels la Floride ou le New Hampshire. L'influence du candidat indépendant sur le scrutin dépend de la concentration ou de la dispersion de ses voix : un candidat implanté faiblement dans tout le pays aura moins de poids qu'un autre solidement ancré dans quelques États. Les exemples de 1948 et de 1992 sont éloquentes. En 1948, deux candidats indépendants issus des rangs démocrates ont concurrencé Truman et Dewey. Thurmond, avec 1,17 million de voix, a obtenu 39 grands électeurs, tandis que Wallace, avec un nombre de suffrages très voisin (1,16 million), n'en a obtenu aucun : le premier était très bien représenté dans les États du Sud (suffrages sectionnels), le second n'avait pas de fief (*scattered votes*). En 1992, R. Perot a obtenu 20 millions de voix, soit près de 20 % des suffrages exprimés, sans que cela se traduise en grands électeurs : un score de 30 % (dans le Maine) ne suffit pas dans une compétition triangulaire. Autrement dit, un tiers candidat peut faire perdre les élections mais ne peut pas les gagner, à moins d'une révision constitutionnelle improbable. Sur tous ces aspects, voir ouvrage *Le frein et la balance* précité.

²⁷ Voir les deux rapports de Thomas Neale d'août et d'octobre 2017 précités.

de 2020, avec en point d'orgue l'insurrection contre le Capitole le 6 janvier 2021, démontre incontestablement que les Républicains et les Démocrates sont à couteaux tirés. On pense aussi aux nominations effectuées à la Cour suprême des États-Unis, pas tant aux trois choix effectués par Donald Trump pendant qu'il était à la Maison-Blanche et dont on mesure tous les effets avec quelques années d'écart, mais surtout au refus catégorique des sénateurs républicains d'examiner la candidature de Merrick Garland faite par le président Barack Obama en 2016. De façon sans doute galvaudée, on parle d'hystérisation du débat politique aux États-Unis. Il est en tout cas certain que le peuple américain et ses représentants sont profondément et durablement divisés, et qu'une telle situation rend impossible une modification aussi cruciale que celle du collège électoral. Peu importe au fond que l'on en passe par un amendement constitutionnel sur le fondement de l'article V de la Constitution ou que l'on envisage sérieusement l'*Interstate Compact* qui ferait l'économie d'un tel amendement. Dans tous les cas, un consensus est nécessaire et il semble hors d'atteinte.

Ce n'est pas seulement la démocratie américaine qui est malade, mais l'Union elle-même. On a le sentiment qu'aucun dialogue n'est désormais possible entre deux Amériques, l'une républicaine et l'autre démocrate. L'avenir de la Fédération est en jeu car ses habitants ne semblent pas (plus) d'accord sur une forme de consensus social, de vouloir-vivre ensemble²⁸, une sorte de socle minimal est fondamental qui permet à une communauté politique de régler pacifiquement les problèmes qui l'assaillent. Il est vrai que les États-Unis sont rongés par un mal qui affecte l'ensemble des démocraties occidentales ou occidentalises, notamment en Europe. Deux siècles après les révolutions américaine et française, le socle épistémologique, politique et juridique qui a caractérisé l'ancien et le nouveau monde apparaît fragile. Les noces heureuses et sidérantes entre la démocratie et le libéralisme sont sur le point de se rompre et on ne voit pas, à ce stade, ce qui pourrait remplacer ce dont nous avons hérité à la fin du XVIII^e siècle. Nos sociétés sont très fragmentées, écartelées entre l'individualisme le plus fou et une mondialisation effrayante, leurs membres sont agités par une colère sourde qui a connu déjà quelques manifestations restées limitées. Elles traduisent cependant un mal-être social : les règles du jeu de la vie commune ne sont plus comprises ou acceptées, et c'est pour cette raison que le consensus devient inatteignable. Nous sommes très certainement à un tournant : le besoin de bâtir quelque chose de neuf se fait sentir avec acuité, sans que les perspectives soient encore très claires.

Pour en revenir aux difficultés propres aux États-Unis et à l'élection présidentielle, le compromis ne pourra se réaliser qu'en conservant le collège électoral. Il pourra être modifié et aménagé, mais jamais les Républicains ne consentiront à son abolition ou à son travestissement. À ce titre, peut-être faudrait-il méditer l'amendement constitutionnel proposé par le sénateur Hubert Humphrey en 1956. Les 535 voix de grands électeurs (de l'époque) étaient conservées : deux voix de chaque État allaient au *ticket* vainqueur à l'échelle de l'État, tandis que les 435 voix restantes étaient divisées entre les candidats sur la base de leur score populaire et national²⁹. Autrement dit, on conservait, comme dans le *District plan*, les deux voix attribuées *statewide* (ou voix sénatoriales) au *ticket* arrivé en tête dans l'État, et on les associait à un *Proportional plan* national. Ce faisant, les États – en particulier les petits États –

²⁸ On renvoie ici à la thèse de Valentin Gazagne Jammes, *Les actes nuisibles à la vie en société. Étude sur les exigences de la vie en société à partir de l'article 5 de la Déclaration de 1789*, Paris, LGDJ, 2022.

²⁹ S. J. Res. 152, 84^e Congrès, 1^{er} mars 1956 (Summary).

http://www.columbia.edu/cu/lweb/digital/collections/rbml/lehman/pdfs/0425/ldpd_leh_0425_0150.pdf

continuent de jouer un rôle dans l'élection présidentielle *en tant que tels*, bien que l'inspiration générale soit populaire et nationale.

À dix ans de distance, on reprend exactement le constat formulé par Ogg et Rey il y a plus de soixante ans. « Ces projets ne peuvent être appliqués sans un suffrage national et une législation électorale uniforme, tenant pour rien l'intérêt et le prestige des États. Leurs chances sont ainsi à peu près nulles »³⁰. Les Américains en sont réduits à espérer que le collège électoral produise un résultat conforme au vœu populaire, comme en 2020 et à l'inverse de 2016. Il reste qu'une heureuse coïncidence ne suffira pas à assurer la solidité de l'édifice : ainsi que l'a prouvé la contestation de la dernière élection entre novembre 2020 et janvier 2021, le système actuel est insatisfaisant. Donald Trump a pu facilement s'engouffrer dans les béances du droit électoral régissant la désignation du président des États-Unis : la distorsion entre les suffrages populaires et les voix des grands électeurs, le rôle réservé aux États et un processus qui occupe de longues semaines, l'enchevêtrement des compétences fédérales et fédérées. L'Union parviendra-t-elle à sortir de l'impasse ? Le pessimisme est malheureusement de rigueur.

³⁰ *Le gouvernement des États-Unis d'Amérique*, Paris, Puf, 1958, p. 182. Citation dans *Le frein et la balance*, *op. cit.*, p. 73.