

THÉMATIQUE



BOROWSKI Didier
Responsable Global Views

États-Unis : le pouvoir des décrets

À l'issue des élections en Géorgie, les démocrates disposent d'une courte majorité au Congrès. Pour faciliter la gouvernance, la nouvelle administration va selon toute vraisemblance continuer à recourir aux décrets présidentiels (les *executive orders*). Leur utilisation s'est répandue au fil du temps et ils sont devenus un instrument de gouvernance à part entière.

Actes présidentiels : une définition imprécise

Un décret présidentiel (ci-après « décret ») est une déclaration écrite, promulguée et signée par le président, visant à « *diriger ou ordonner l'action des agences exécutives ou des fonctionnaires d'État, ou à définir les politiques à suivre par le pouvoir exécutif* ». **Un décret a la même valeur juridique qu'une loi adoptée par le Congrès** (sauf s'il est en conflit avec une loi fédérale existante).

Il convient de noter qu'il existe deux autres formes d'actes présidentiels, avec lesquelles les décrets sont souvent confondus : le mémorandum et la proclamation. Ces actes présidentiels sont similaires aux décrets (en ce qu'ils ont force de loi), mais contrairement aux décrets, qui doivent être signés et publiés, il n'existe pas de procédure formelle pour un mémorandum ou une proclamation.

Selon les services du Congrès, il n'existe d'ailleurs pas de « définition directe des décrets, mémorandums présidentiels et proclamations dans la Constitution américaine, de même qu'il n'y a pas de disposition spécifique encadrant leur promulgation ».

Historiquement, c'est naturellement dans le domaine militaire que les présidents ont le plus souvent recouru aux décrets. En tant que commandant en chef des forces armées, le président peut recourir à l'action exécutive pour définir la politique militaire.

Cependant, l'article II de la Constitution américaine donne au président, commandant en chef, le pouvoir exécutif et stipule qu'il doit « *veiller à ce que les lois soient fidèlement exécutées* ».

Par conséquent, en pratique, les décrets peuvent couvrir un très large éventail d'actions publiques.

L'action exécutive permet au président de prendre des décisions en contournant le Congrès.

Depuis George Washington, chaque président a utilisé les décrets de manière spécifique. La Proclamation d'émancipation du président Abraham Lincoln en 1863 est la plus célèbre action exécutive¹ de l'histoire des États-Unis. Mais les décrets sont devenus au fil du temps plus controversés car les présidents les utilisent de plus en plus fréquemment et de manière inédite. Ainsi, le recours aux décrets s'est étendu à de nombreux domaines, l'absence de majorité et la polarisation accrue incitant les présidents à utiliser les décrets comme substituts à la législation. Mais ce n'est pas réellement une nouveauté ; rappelons que le recours aux décrets a joué un rôle clé dans le mouvement des droits civils, les présidents Kennedy et Johnson usant de décrets pour promouvoir la discrimination positive et l'égalité des chances en matière d'emploi.

Donald Trump a été particulièrement actif en la matière, sans toutefois battre les records.

Il a ainsi promulgué 202 décrets en un seul mandat, ce qui représente certes une cadence plus rapide que la majorité des présidents américains depuis la Seconde Guerre mondiale (276 pour Barack Obama en deux mandats, 291 pour George W. Bush en deux mandats et 364 pour Bill Clinton en deux mandats), tout en restant moins prolifique que Jimmy Carter (320 en un seul mandat). De plus, ce nombre se situe bien loin du record détenu par le président Franklin Roosevelt (3 271 décrets

¹ Techniquement, il s'agissait d'une proclamation et non d'un décret (dans les deux cas, le président agit en contournant le Congrès). En cas d'urgence, le président dispose d'un pouvoir quasi illimité pour promulguer des décrets. Abraham Lincoln a ainsi recouru à un décret pour combattre la guerre civile, tout comme Woodrow Wilson pour gérer la participation américaine à la Première Guerre mondiale ou encore Franklin Roosevelt pour approuver les camps d'internement japonais pendant la Seconde Guerre mondiale.

THÉMATIQUE

enregistrés entre 1933 et 1945), dans des circonstances il est vrai exceptionnelles (crise et guerre) et bien en deçà des niveaux atteints par d'autres présidents comme Theodore Roosevelt (1081), Woodrow Wilson (1803), Herbert Hoover (968) ou Harry Truman (907).

Pour autant, le recours aux décrets par Donald Trump a été vivement critiqué, car il s'en est servi pour remodeler (en temps de paix) l'ensemble de la politique commerciale américaine et renforcer ainsi sa base électorale, une utilisation très éloignée de l'esprit de la constitution.

Un décret peut, en théorie, être annulé, mais dans la pratique, cela arrive assez rarement :

- **Le Congrès peut contourner un décret en refusant les financements nécessaires à son application.** Auquel cas la loi adoptée prime sur le décret. Toutefois, le président peut alors opposer son veto à cette disposition du Congrès, un veto que le Congrès ne peut outrepasser qu'avec une majorité des deux tiers qui est très difficile à obtenir. C'est pourquoi les frictions avec le Congrès restent la plupart du temps sans conséquence.
- **Les décrets peuvent également être annulés par un tribunal.** Pour ce faire, ce dernier doit démontrer que le président a outrepassé son autorité, ce qui est difficile compte tenu des larges prérogatives dont dispose le président. Le président peut fonder son autorité sur la Constitution, son statut de commandant en chef ou une loi. Dans la pratique, les tribunaux ne sont parvenus à invalider des décrets que lorsqu'ils violaient² les droits civils.
- **Cependant, un président en exercice peut annuler un décret ou promulguer un nouveau décret qui contredit un décret précédent,** ce qui, concrètement, revient au même. Cela se produit fréquemment lorsqu'un nouveau président entre en fonction³.

On peut donc s'attendre à ce que Joe Biden utilise ce moyen pour revenir sur certaines des décisions de Donald Trump, et ce dès le 20 janvier 2021.

Il convient toutefois de noter que les décrets émis par Donald Trump n'ont été contestés ni par le Congrès ni par les tribunaux. **Il est donc probable que l'utilisation des décrets se poursuivra avec Joe Biden, notamment sur les questions de politique commerciale** (relations entre les États-Unis et la Chine).

En outre, en ce qui concerne la réglementation, rien n'exclut le recours aux décrets, en particulier lorsqu'il s'agit de s'opposer à des situations de monopole (car les décrets peuvent s'appuyer sur les lois antitrust existantes). Il existe pourtant certaines questions sur lesquelles le président ne peut certainement pas s'appuyer sur des décrets. C'est le cas de la plupart des questions budgétaires et fiscales ; c'est, en définitive, la raison pour laquelle les élections en Géorgie du 5 janvier étaient si importantes pour la politique économique de la nouvelle administration.

Conclusion: le président américain dispose de pouvoirs étendus qu'il ne faut pas sous-estimer, même lorsqu'il ne bénéficie pas du soutien du Congrès. L'action de Donald Trump à coups de décrets a créé un précédent qui pourrait entraîner un changement durable dans la manière de gouverner aux États-Unis (notamment en matière de politique commerciale). **Il sera intéressant de voir dans quelle mesure Joe Biden peut et veut recourir aux décrets pour lutter contre les inégalités croissantes, à l'instar d'un Kennedy qui les avait utilisés pour combattre les discriminations raciales.**

Achevé de rédiger le 05/01/2021

² Le cas le plus célèbre d'annulation d'une action exécutive par un tribunal s'est produit en 1952. Pendant la guerre de Corée, le président Truman avait saisi des aciéries pour faire cesser une grève en usant de son autorité de commandant en chef. Mais la Cour suprême invalida le décret de Truman au motif que son autorité de commandant en chef ne l'autorisait pas à saisir des biens privés.

³ Au lendemain de son entrée en fonction, Barack Obama annula un décret de George W. Bush qui limitait le financement de la recherche sur les cellules souches. Donald Trump, quant à lui, publia un mémorandum exécutif contredisant le précédent mémorandum de Barack Obama sur l'Action différée pour les arrivées d'enfants (Deferred Action for Childhood Arrivals ou DACA).

Amundi Research Center



Retrouvez l'ensemble de nos publications sur le site :

research-center.amundi.com

Emerging Private Equity
Money Markets Find Monetary
Foreign Top-down Policies
Exchange Corporate Equities
Sovereign Bonds Forecasts
ESG Fixed Income Yield Real Estate
Quant Investment Asset
Strategies Allocation

AVERTISSEMENT

Les informations de MSCI sont réservées à un usage interne, ne peuvent pas être reproduites ou rediffusées sous une quelconque forme et ne peuvent pas servir de base ou de composante de tout instrument ou produit financier ni d'indice. Les informations de MSCI ne constituent en rien et ne peuvent pas être considérées comme un conseil d'investissement ou une recommandation de prendre (ou s'abstenir de prendre) une quelconque décision d'investissement. Les données historiques et analyses ne doivent pas être considérées comme une indication ou garantie d'une analyse de performance future, d'une prévision ou prédiction. Les informations de MSCI sont indiquées en l'état et l'utilisateur assume pleinement les risques liés à toute exploitation qui en serait faite. MSCI, ses filiales et toute autre personne impliquée dans, ou liée à, la compilation ou l'élaboration de toute information de MSCI (collectivement, les « Parties MSCI ») déclinent expressément toute garantie (y compris sans limite toute garantie quant à l'origine, l'exactitude, l'exhaustivité, l'actualisation, la conformité, l'adéquation ou la valeur commerciale à toute fin donnée) relative à ces informations. Sans limite de ce qui précède, aucune Partie MSCI n'assume en aucun cas de responsabilité à l'égard de tous dommages directs, indirects, spéciaux, immatériels ou consécutifs (y compris, à titre non exhaustif pour perte de bénéfices) et autres. (www.msicibarra.com). Les destinataires de ce document sont en ce qui concerne l'Union Européenne, les investisseurs « Professionnels » au sens de la Directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 « MIF », les prestataires de services d'investissements et professionnels du secteur financier, le cas échéant au sens de chaque réglementation locale et, dans la mesure où l'offre en Suisse est concernée, les « investisseurs qualifiés » au sens des dispositions de la Loi fédérale sur les placements collectifs (LPCC), de l'Ordonnance sur les placements collectifs du 22 novembre 2006 (OPCC) et de la Circulaire FINMA 08/8 au sens de la législation sur les placements collectifs du 20 novembre 2008. Ce document ne doit en aucun cas être remis dans l'Union Européenne à des investisseurs non « Professionnels » au sens de la MIF ou au sens de chaque réglementation locale, ou en Suisse à des investisseurs qui ne répondent pas à la définition de « investisseurs qualifiés » au sens de la législation et de la réglementation applicable. Ce document n'est pas destiné à l'usage des résidents ou citoyens des États Unis d'Amérique et des « U.S. Persons », telle que cette expression est définie par la « Regulation S » de la Securities and Exchange Commission en vertu du U.S. Securities Act de 1933. Le présent document ne constitue en aucun cas une offre d'achat ou une sollicitation de vente et ne peut être assimilé ni à sollicitation pouvant être considérée comme illégale ni à un conseil en investissement. Amundi n'accepte aucune responsabilité, directe ou indirecte, qui pourrait résulter de l'utilisation de toutes informations contenues dans ce document. Amundi ne peut en aucun cas être tenue responsable pour toute décision prise sur la base de ces informations. Les informations contenues dans ce document vous sont communiquées sur une base confidentielle et ne doivent être ni copiées, ni reproduites, ni modifiées, ni traduites, ni distribuées sans l'accord écrit préalable d'Amundi, à aucune personne tierce ou dans aucun pays où cette distribution ou cette utilisation serait contraire aux dispositions légales et réglementaires ou imposerait à Amundi ou à ses fonds de se conformer aux obligations d'enregistrement auprès des autorités de tutelle de ces pays.

Les informations contenues dans le présent document sont réputées exactes à la date de fin de rédaction indiquée en première page de ce document, elles peuvent être modifiées sans préavis. Conformément à la loi informatique et liberté, vous bénéficiez d'un droit d'accès, de rectification ou d'opposition sur les données vous concernant. Pour faire valoir ce droit, veuillez contacter le gestionnaire du site à l'adresse suivante: info@amundi.com.

Amundi Asset Management, société par actions simplifiée — SAS au capital de 1086262605 euros — Société de gestion de portefeuille agréée par l'AMF n° GP 04000036 — Siège social: 90 boulevard Pasteur — 75015 Paris — France — 437 574 452 RCS Paris — www.amundi.com

Photo credit: ©MDelporte - iStock/Getty Images Plus - typhoonski

Directeur de la publication

BLANQUÉ Pascal, CIO Groupe

Rédacteur en chef

DEFEND Monica, Responsable de la Recherche Groupe

Avec la contribution de la Recherche Groupe

AINOUZ Valentine, CFA, Responsable adjointe de la Recherche
Stratégie des marchés développés

BELLAICHE Mickael, Stratégiste Taux

BREARDI Alessia, Responsable des Marchés émergents, Recherche
Stratégie Macroéconomique

BERTONCINI Sergio, Stratégiste Senior Taux

BLANCHET Pierre, Responsable Investment Intelligence

BOROWSKI Didier, Responsable Global Views

BRECHT David, CFA, Analyste obligataire

HUANG Claire, Macrostratégiste, Marchés Émergents

Avec la contribution d'Amundi Investment Insights Unit

BERTINO Claudia, Responsable d'Amundi Investment Insights Unit

FIOROT Laura, Responsable adjointe d'Amundi Investment Insights Unit

DHINGRA Ujjwal, Amundi Investment Insights Unit

Conception et support

BERGER Pia, équipe de Recherche

PONCET Benoit, équipe de Recherche

Rédacteurs en chef adjoints

BLANCHET Pierre, Responsable Investment Intelligence

BOROWSKI Didier, Responsable Global Views

CESARINI Federico, Stratégiste Cross Asset

DELBO' Debora, Stratégiste Senior Marchés Émergents

DROZDZIK Patryk, Marchés émergents, Économiste

GEORGES Delphine, Stratégiste Taux

HERVE Karine, Marchés émergents, Économiste Senior

LEONARDI Michele, Analyste Cross Asset

PERRIER Tristan, Analyste Global Views

PORTELLI Lorenzo, Responsable de la Recherche Cross Asset

USARDI Annalisa, CFA, Économiste Senior

VARTANESYAN Sosi, Marchés émergents, Économiste Senior

WANE Ibra, Stratégiste Actions Senior

LICCARDO Giovanni, Amundi Investment Insights Unit

PANELLI Francesca, Amundi Investment Insights Unit