Turbulences présidentielles aux États-Unis

Denis Lacorne

▶ **To cite this version:**

Denis Lacorne. Turbulences présidentielles aux États-Unis. Revue Française de Science Politique, 1992, 42 (5), pp.873-879. hal-01009648v1

HAL Id: hal-01009648

https://sciencespo.hal.science/hal-01009648v1

Submitted on 18 Jun 2014 (v1), last revised 24 Aug 2018 (v2)

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Persee

Monsieur Denis Lacorne

Turbulences présidentielles aux États-Unis

In: Revue française de science politique, 42e année, n°5, 1992. pp. 873-879.

Citer ce document / Cite this document :

Lacorne Denis. Turbulences présidentielles aux États-Unis. In: Revue française de science politique, 42e année, n°5, 1992. pp. 873-879.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1992_num_42_5_404350

BY: $ = creative commons

LECTURES CRITIQUES

Turbulences présidentielles aux Etats-Unis Remarques sur le leadership et la popularité

On peut regrouper les ouvrages sur la présidence américaine en trois grandes catégories : 1) les grandes biographies, à commencer par l'œuvre monumentale de Robert Caro [1], 2) les descriptions ponctuelles d'élections présidentielles, longtemps dominées par les écrits de Theodore White [2], 3) les analyses plus rigoureuses et systématiques des *political scientists*. Ces dernières mettent l'accent tantôt sur la politique étrangère [3], tantôt sur la politique intérieure et en particulier sur les processus électoraux, la description des « pouvoirs » du président, le rôle et l'influence de ses conseillers, ses rapports complexes et conflictuels avec le Congrès et les grandes crises qui menacent ou modifient le fragile « équilibre des pouvoirs » [4].

L'importance donnée aux notions de *leadership* et de *popularité* constitue sans doute la grande originalité des études présidentielles américaines. Partant de ces notions bien particulières, on peut dresser un bilan provisoire et critique du présidentialisme à l'américaine et de ses turbulences.

Le plus ambitieux des ouvrages récents consacrés à la présidence est *The Personal President* de Theodore Lowi. Dans ce livre, l'auteur se risque à émettre trois lois de « dynamique politique » :

1. La « loi de l'effort ». Tout président élu s'efforce dans un premier temps de tenir ses promesses puis, dans un deuxième temps, de créer, avec une difficulté grandissante, « les apparences du succès ».

2. La « loi du résultat ». L'optimisme engendré par l'élection ou la réélection d'un président et l'utilisation d'une « rhétorique exaltée » ne sauraient être durables. « La probabilité de l'échec tend vers 100 % ».

3. La « loi de succession ». Tout président élu, étant donné la certitude de son échec final, contribue à améliorer l'image de son prédécesseur [5].

1. Robert Caro, *The years of Lyndon Johnson*, New York, Knopf, 1982 (2 vol. parus à ce jour). On lira aussi, parmi de nombreux ouvrages, deux excellentes biographies de Roosevelt, James MacGregor, *Roosevelt : the lion and the fox*, New York, Harcourt Brace, 1956, et William Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal*, New York, Harper and Row, 1963, ainsi que la grande biographie d'Eisenhower de Stephen Ambrose, *Eisenhower*, 2 vol., New York, Simon and Schuster, 1983-1984. On dispose, en français, d'une bonne biographie présidentielle, André Kaspi, *Franklin D. Roosevelt*, Paris, Fayard, 1988 ; Philip Abbott, *The exemplary presidency : Franklin D. Roosevelt and the American political tradition*, Amherst, University of Massachusetts Press, 1990.

2. Theodore White, *The making of the president, 1960*, New York, Atheneum, 1961 (*The making of the president, 1964*, etc.). On doit la meilleure analyse de l'élection présidentielle de 1988 à Sidney Blumenthal, *Pledging allegiance. The last campaign of the cold war*, New York, Harper Collins, 1990, que l'on complètera par la lecture d'un ouvrage plus partial et partiel, Garry Wills, *Under God. Religion and American politics*, New York, Simon and Schuster, 1990.

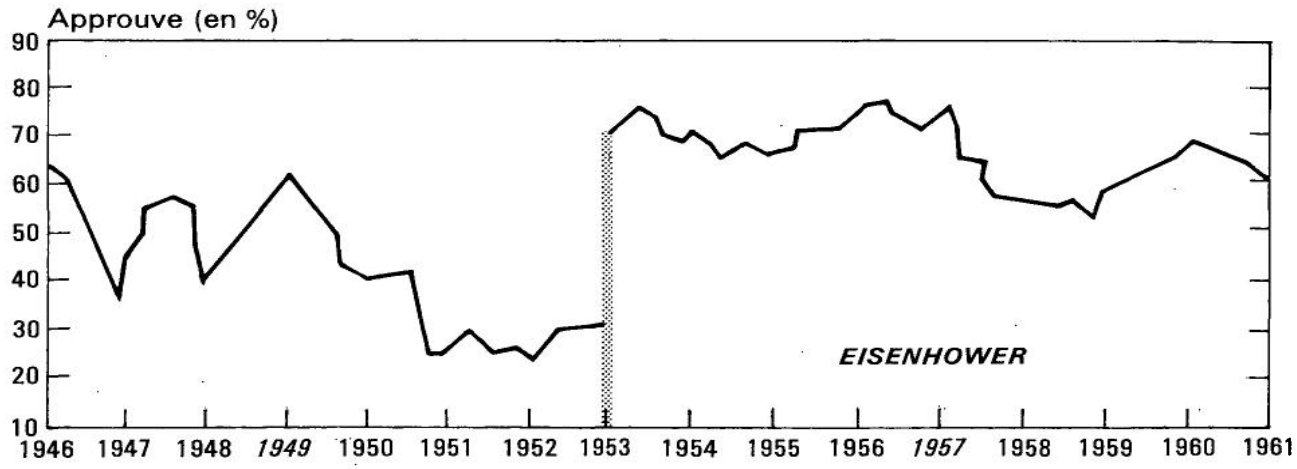
3. Par exemple, Graham Allison, *Essence of decision*, Boston, Little, Brown, 1971 ; Alexander George, *Presidential decisionmaking in foreign policy : the effective use of information and advice*, Boulder, Westview, 1980.

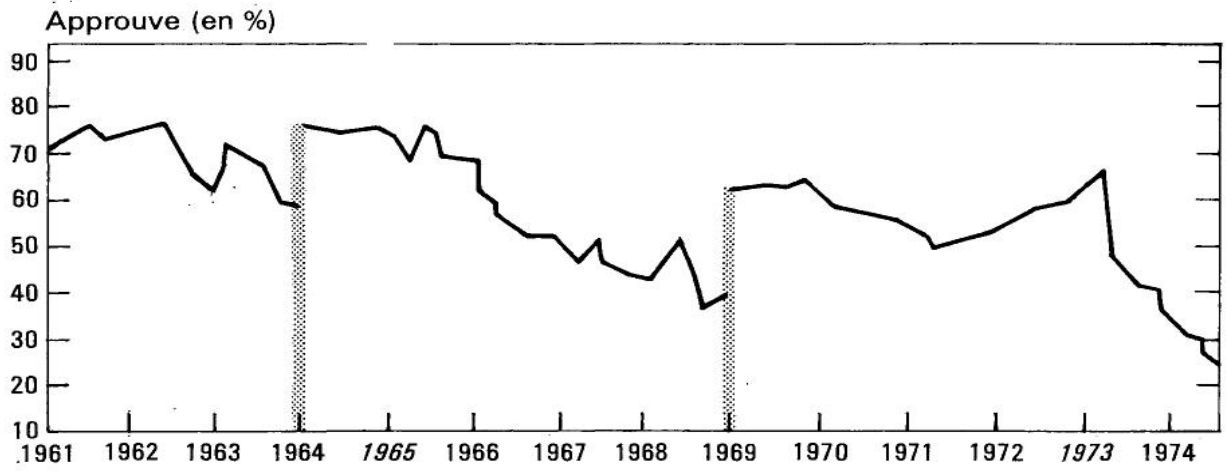
4. Citons ici quatre grands « classiques » américains : E.S. Corwin, *The president : office and powers*, New York, New York University Press, 1948 (3e éd.) ; Richard Pious, *The American presidency*, New York, Basic Books, 1979 ; Nelson Polsby, Aaron Wildavsky, *Presidential elections, strategies of American electoral politics*, New York, Free Press, 1991 (8e éd.) ; et, en français, *Les élections présidentielles aux Etats-Unis*, Paris, Economica, 1980, James David Barber, *The presidential character*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1985 (3e éd.).

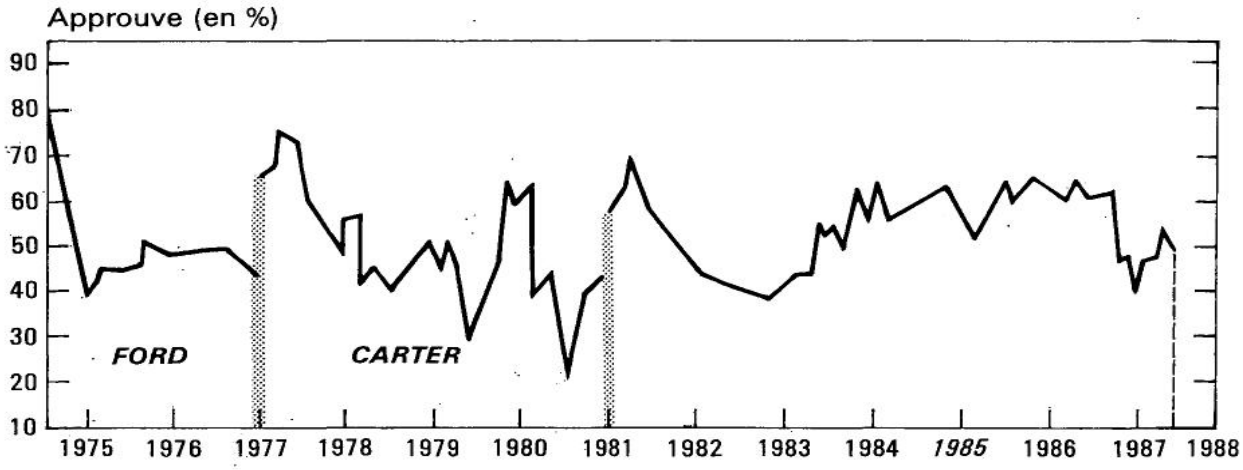
5. Theodore Lowi, *The personal president : power invested, promise unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985, p. 11.

Persée creative commons

La popularité présidentielle d'après la question :
« Approuvez-vous la façon dont le président fait son métier ? »



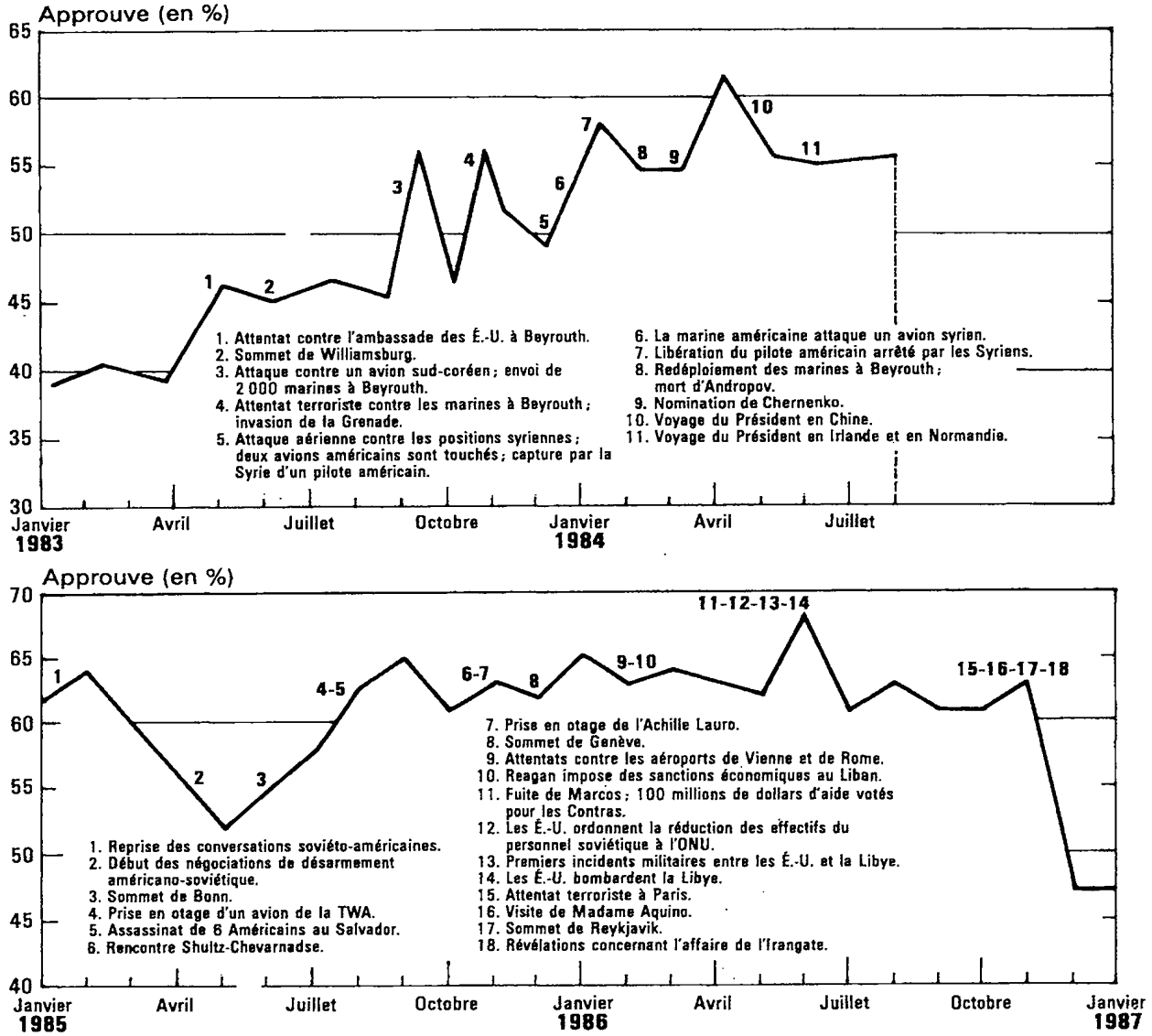




Source : d'après T. Lowi, *The personal president*, Ithaca, Cornell University Press, 1985. Les années en italique correspondent à un nouveau mandat présidentiel.

Le tableau précédent illustre le caractère inexorable du déclin de la popularité présidentielle. Seul le président Eisenhower reste extraordinairement populaire à la fin de son deuxième mandat (près de 65 % des Américains approuvaient encore sa politique). Dans quatre cas sur sept, l'érosion finale de la popularité présidentielle est liée à un échec de politique étrangère : pour Truman, la prolongation de la guerre de Corée ; pour Johnson, la guerre du Vietnam ; pour Carter, l'échec de la libération des otages américains en Iran ; pour Reagan, l'Irangate. Dans deux cas, l'échec final du président est dû à de graves erreurs de politique intérieure : le Watergate (Nixon) et le « pardon complet, libre et absolu » de Nixon (Ford). Les succès marquants s'expliquent plus facilement en termes de politique étrangère qu'en termes de politique intérieure ou économique. T. Lowi constate ainsi que les pointes de popularité dont bénéficie Reagan à la veille de sa réélection de 1984 sont liées à des crises internationales et même, paradoxalement, à des échecs patents : la destruction d'un avion sud-coréen par l'Union Soviétique puis l'attaque terroriste contre les *marines* déployés à Beyrouth (230 morts) se solderont chacune par une hausse d'environ 10 % de la popularité présidentielle[1]. Ce dernier sursaut de popularité est lié à un phénomène bien

1. La popularité du président Reagan d'après la question : « Comment jugez-vous la performance du président Reagan ? »



Source : d'après T. Lowi, B. Ginsberg, *American government. Freedom and power*, New York, Norton, 1990, p. 291.

connu en relations internationales : « L'effet de ralliement au drapeau » *(rally'-round the flag effect)*. Ainsi, la prise en otage du personnel de l'ambassade américaine à Téhéran provoqua une hausse soudaine (et momentanée) de la popularité du président Carter, qui passa de 32 % en novembre 1979 à 61 % au lendemain de la prise d'otages, pour commencer à retomber à partir du mois de décembre. Enfin, comme l'observe Bruce Russett dans un ouvrage récent consacré à l'opinion publique dans la politique étrangère des Etats-Unis, les guerres longues et coûteuses en vies humaines, même si elles sont victorieuses, portent atteinte à la popularité présidentielle : Roosevelt fut beaucoup plus difficilement réélu en 1944 qu'en 1940...[1]. S'il y a une exception reaganienne, elle ne tient pas à l'« incroyable » popularité du personnage. Reagan, comme l'a bien montré Marie-France Toinet dans *La présidence américaine*, est en moyenne moins populaire que les successeurs de Roosevelt (Nixon et Carter exceptés). C'est la popularité de son deuxième mandat présidentiel, plus grande en moyenne que celle de son premier mandat, qui le distingue de ses prédécesseurs réélus[2]. Etait-il protégé par « l'effet teflon » (à la personne du président n'attache aucune critique) souvent invoqué par les journalistes politiques ? Disons plutôt qu'il n'eut pas à affronter de crise internationale grave et qu'il sut toujours faire preuve de pragmatisme, malgré l'utilisation d'une rhétorique de guerre froide. Le succès inattendu du sommet de Reykjavik, en octobre 1987, manifesta les vertus d'un tel pragmatisme[3]. Mais les premières révélations de l'Irangate en novembre et décembre 1987 affectèrent sérieusement la popularité du président[4].

Quel poids faut-il accorder aux variables économiques dans l'évolution de la popularité présidentielle ? Roderick Kiewet et Douglas Rivers donnent un élément de réponse dans leur excellente analyse des effets politiques des cycles économiques. Comparant la performance de l'économie américaine lors du premier mandat présidentiel de Ronald Reagan avec celle de la présidence Carter, les deux auteurs constatent la grande similarité des situations. L'accroissement du revenu réel des particuliers est comparable (+ 13 % pour les années 1977 à 1980 ; + 14 % pour les années 1981 à 1984) ; le taux de chômage est en moyenne plus élevé sous Reagan que sous Carter (8,7 % contre 6,5 %), mais l'inflation est mieux maîtrisée au début des années 1980. Comment alors expliquer l'échec électoral de Carter en 1980 et le triomphe de Reagan en 1984, malgré la similarité des moyennes économiques ? La réponse, d'après ces deux auteurs, ne tient ni au charme du président Reagan, ni à sa capacité à éviter les controverses (le fameux effet teflon), mais plutôt à la nature « rétrospective » du vote présidentiel. Leur hypothèse est simple et confirmée par l'utilisation systématique de sondages Gallup : la mémoire économique de l'électeur moyen ne dépasse pas douze mois. Tout dépend donc de la performance de l'économie dans l'année précédant une élection présidentielle. Le contraste entre les années 1979-1980 et 1983-1984 est frappant : le revenu réel s'accroît de moins de 1 % en 1979-1980, contre 6 % en 1983-1984 ; l'inflation de 13 % en 1979-1980 contre 4 % en 1983-1984, alors que les taux de chômage sont pratiquement identiques (respectivement 7 et 8 %). Conclusion : Reagan a bénéficié d'une exceptionnelle « conjonction du calendrier politique » avec l'apogée d'un cycle économique ; Carter, à l'inverse, ne pouvait pas plus mal tomber... Et, concluent les auteurs, comme il est peu probable qu'un président sortant puisse parfaitement maîtriser l'évolution du « cycle politico-économique », « les électeurs feront l'erreur d'attribuer au président la

1. Bruce Russett, *Controlling the sword. The democratic governance of national security*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, p. 44-54, et plus précisément, John E. Mueller, *War, presidents and public opinion*, New York, Wiley, 1973. Voir aussi Bernard Cohen, *The public's impact on foreign policy*, Boston, Little, Brown, 1973.

2. Marie-France Toinet, *La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, 1991, p. 56-57.

3. Cf. John Lewis Gaddis, « The Reagan administration and Soviet-American relations », dans David Kyvig (ed.), *Reagan and the world*, New York, Praeger, 1990.

4. Voir les courbes de popularité de la note 1, p. 875.

responsabilité d'événements qu'il n'a pas provoqués »[1]. Or tel est bien aujourd'hui le dilemme du président Bush : les déficits hérités des années Reagan limitent à l'extrême ses possibilités d'action, aussi bien sur le plan de la politique intérieure qu'en politique étrangère. « Victime du reaganisme », Bush se trouve dans l'incapacité complète d'influencer le cours du cycle politico-économique. En tant qu'héritier du reaganisme, il lui est bien sûr interdit de blâmer la politique de son prédécesseur. Incapable d'agir, faute de moyens, il n'a pu tenir la promesse du « pas de nouveaux impôts ». Il n'est donc en la matière « ni crédible, ni cru »[2].

On ne saurait bien sûr réduire la popularité présidentielle à la simple question classique des instituts de sondages : *« Approuvez-vous la façon dont le président fait son métier ? »*. La popularité dépend aussi d'une variable plus difficile à définir et à mesurer, et qui joue un rôle essentiel dans la culture politique américaine : le leadership[3]. L'étude du leadership présidentiel a été entreprise par Richard Neustadt dans son désormais classique *Presidential power. The politics of leadership,* d'abord publié en 1960[4]. Pour R. Neustadt, l'archétype du grand leader est Franklin Delano Roosevelt. Sa présidence peut donc servir d'étalon à partir duquel se mesurent les qualités du « bon » leadership. Ces qualités comportent un style de décision informel, rapide, bien informé, énergique quand il le faut, qui ne s'embarrasse pas de contraintes bureaucratiques et qui n'hésite pas à mobiliser des circuits parallèles et contradictoires d'information. L'efficacité du « grand leader » tient plus à son « pouvoir de persuasion » qu'à son pouvoir de commandement. Il réussit parce qu'il a su convaincre ses interlocuteurs de la validité de ses réformes, à commencer par les membres de son gouvernement, les représentants élus du Congrès et l'opinion publique. Par comparaison avec l'archétype rooseveltien, le leadership d'un Kennedy et d'un Truman, malgré les apparences, se rapproche le plus du modèle décrit par R. Neustadt. A l'inverse, la présidence d'Eisenhower manifesterait tous les défauts du manque de leadership : un trop grand détachement vis-à-vis du rôle de ses conseillers, un usage excessif de la délégation de pouvoir, une trop forte sollicitation des procédures formelles de décision, une incapacité apparente à maîtriser le calendrier politique... Dans *The hidden-hand presidency,* Fred Greenstein remet en cause le schéma d'analyse proposé par R. Neustadt, pour démontrer, après avoir dépouillé des archives inédites, que le leadership incarné par le général Eisenhower était en réalité énergique et efficace malgré les apparences. La « passivité » bon enfant d'Eisenhower cachait un esprit subtil et décisif, capable d'agir sous la pression et faisant preuve d'une exceptionnelle habileté à éviter les controverses. Loin d'agir à leur guise, selon des procédures formelles de délégation de pouvoir, les conseillers d'Eisenhower agissaient « en coulisse », sur l'ordre exprès du président, mais sans révéler son rôle prééminent. C'est ainsi qu'Eisenhower, sans que l'on connaisse son rôle d'incitateur, obtint du Congrès d'organiser les auditions qui furent fatales au sénateur Joseph McCarthy[5]. Dans *Leadership in the modern presidency,* édité par Fred Greenstein, neuf spécialistes

1. Roderick Kiewet, Douglas Rivers, « The economic basis of Reagan's appeal », dans John Chubb, Paul Peterson (eds), *The new direction in American politics,* Washington, Brookings, 1985, p. 88, 90.

2. M.-F. Toinet, *La présidence américaine, op. cit.,* p. 67. On trouvera un utile bilan du premier mandat de Bush dans 5 articles du *International Herald Tribune* parus entre le 27 juin et le 2 juillet 1992.

3. Leadership : n. m. (1878 ; mot angl. ; de *leader*). Anglicisme *(Polit.)*. Position, fonction de leader. V. commandement, direction, hégémonie, *Le Petit Robert,* 1984.

4. *Presidential power : The politics of leadership, from FDR to Carter,* New York, Wiley, 1980 (3e éd.).

5. Fred Greenstein, *The hidden-hand presidency : Eisenhower as a leader,* New York, Basic Books, 1982, chap. 5. Les qualités du leadership eisenhowérien sont aussi admirablement exposées dans John P. Burke, Fred Greenstein, *How presidents test reality : decisions on Vietnam, 1954 and 1965,* New York, Russell Sage Foundations, 1989. On trouvera dans Alexander George, *Presidential decision-making in foreign policy, op. cit.,* une bonne analyse comparée de la prise de décision présidentielle en politique étrangère.

de la présidence américaine prolongent la critique du modèle de Neustadt en analysant de façon détaillée les politiques des successeurs de Roosevelt, de Truman à Reagan. Dans sa conclusion consacrée à la « modernisation » de l'institution présidentielle, F. Greenstein met en avant quatre critères clés : l'accélération et la visibilité des initiatives présidentielles, la maîtrise grandissante du calendrier politique, l'utilisation systématique des médias modernes, la bureaucratisation croissante des services de la présidence[1]. Une telle modernisation aboutirait, selon Ted Lowi, à la mise en place d'un régime « plébiscitaire » peu favorable à l'épanouissement du leadership présidentiel ou de la démocratie tout court[2]. C'est ainsi que l'apparent dynamisme du président Reagan, la force de ses convictions — par exemple, en matière de dépense militaire ou de coupes budgétaires — cachaient une immense ignorance et, comme n'a pas manqué de l'observer cyniquement l'architecte de sa politique budgétaire, une incapacité complète à envisager les conséquences à long terme de ses choix économiques[3]. Plus grave, on sait aujourd'hui que l'un des slogans clés du reaganisme « pur et dur », la dénonciation de « l'empire du mal », fut inventé et imposé au président après plusieurs tentatives infructueuses par l'un de ses *speech writers*, Tony Dolan, qui souhaitait ainsi influencer la politique étrangère de son pays au moyen, disait-il, « d'infiltrations sémantiques »[4]. Dans la même veine, le porte-parole de la Maison Blanche, Larry Speakes, admettait qu'au sommet de Genève de 1985 il faisait tenir au président des propos qu'il n'avait jamais prononcés, afin « d'améliorer (son) image » de marque[5]. Eisenhower n'était pas Roosevelt, il incarnait un nouveau type de leadership défini par F. Greenstein comme celui de la « main invisible ». Reagan, par comparaison, innovait à sa manière. Il incarnait l'illusion même du leadership, celui d'un président « privé de mains »[6]...

Le leadership comme la popularité sont des construits sociaux. Le premier, fortement marqué par une culture américaine qui privilégie le « caractère » d'une personnalité, renvoie au jugement des « savants » ou des experts (journalistes, politistes et historiens). Le second renvoie plus directement à l'opinion immédiate du « peuple », exprimée lors d'une élection ou en situation d'enquête par sondages. Un « bon » leader est-il nécessairement populaire ? On connaît la réponse des fondateurs de la République américaine. Ce qui distingue la république de la démocratie directe, c'est la représentation. Celle-ci permet, théoriquement, de choisir les meilleurs, « des hommes d'Etat capables de discerner l'intérêt véritable du pays »[7]. La représentation présuppose donc l'existence d'une « distance critique » entre représentants et représentés. Seuls les élus du peuple disposent du temps, de l'envergure d'esprit et des connaissances nécessaires pour délibérer au nom de la volonté générale. Leur devoir, on dira aujourd'hui leadership, peut les conduire à prendre des décisions impopulaires « pour défendre le peuple contre ses propres erreurs et contre ses illusions momentanées »[8]. Or, comme l'a bien noté Harvey Mansfield dans deux ouvrages récents, la généralisation du système des primaires, l'influence croissante des « médias immédiats », le recours sans cesse plus fréquent aux sondages sont autant d'atteintes à la tradition

1. « In search of a modern president », dans Fred Greenstein (ed.), *Leadership in the modern presidency*, Cambridge, Harvard University Press, 1988, p. 296-352.
2. Ted Lowi, *The personal president, op. cit.*, p. 97-133.
3. David Stockman, *The triumph of politics. Why the Reagan revolution failed*, New York, Harper and Row, 1986.
4. Tony Dolan, cité par William Muir, « Ronald Reagan : the primacy of rhetoric », dans *Leadership in the modern presidency, op. cit.*, p. 277.
5. Cité dans Fred Greenstein, « Ronald Reagan. Another hidden-hand Ike ? », *PS : political science and politics*, 23 (1), mars 1990, p. 11.
6. *Ibid.*, p. 12. L'expression anglaise forgée par F. Greenstein est *no-hands president*. Elle s'oppose ironiquement à celle plus classique de *hands-on president* (president touche-à-tout ou interventionniste).
7. *Federalist*, n° 10, cité et commenté dans Denis Lacorne, *L'invention de la République, le modèle américain*, Paris, Hachette, 1991, p. 122-131, 246-251 (coll. « Pluriel »).
8. *Federalist*, n° 63, dans James Madison, Alexander Hamilton, John Jay, *The Federalist papers*, Harmondsworth, Penguin, 1987, p. 370-371.

politique inaugurée par les pères fondateurs. La représentation est littéralement court-circuitée par des pratiques médiatiques « hostiles à toute délibération » et encourageant les formes les plus primitives du « moralisme populaire »[1]. Le résultat, déploré par H. Mansfield, est le triomphe de la « démagogie », c'est-à-dire de cette forme de populisme propre aux régimes de démocratie directe[2].

Comment délibérer sérieusement de la *res publica* si les médias eux-mêmes simplifient à l'extrême les enjeux de la politique ? Lors de l'élection présidentielle de 1988, d'après le Center for Media and Public Affairs de Washington, les grandes chaînes de télévision nationales américaines ne consacraient en moyenne que 7,3 secondes par émission pour chacune des interventions des candidats. En proposant d'accorder un temps de parole quatre fois plus élevé (« au moins 30 secondes »), le directeur de la production de CBS-Evening-News reconnaissait la gravité du problème, tout en lui donnant une solution dérisoire[3]. La démocratie est en danger, conclut H. Mansfield, lorsque l'information à chaud, le « commentaire en direct » ou les réponses instantanées aux questions du type « êtes-vous d'accord avec la politique du candidat untel ? » servent de substitut à une vraie délibération. Paradoxalement, pour juger de la qualité du travail de ses élus, l'électeur doit s'en remettre à l'opinion de ses « représentants non élus » : le personnel des médias. Le succès de la « représentation élective » dépendrait donc en dernière analyse d'un système de représentation « informel » et « non électif »[4]. Mais n'est-il pas contradictoire de proposer une meilleure délibération populaire dans une démocratie représentative ? Ce régime, en effet, est conçu pour séparer les gouvernants des gouvernés et permettre à ceux-là de délibérer à la place du peuple, au nom de son « intérêt véritable ». Si l'on suit l'argument de l'auteur, la « bonne » sélection d'élites délibératives présupposerait donc la délibération savante de la communauté des électeurs, ce qui revient à dire, selon l'intuition de Madison, qu'il n'y a pas de dirigeants vertueux sans peuple vertueux[5].

Denis LACORNE
Centre d'études et de recherches internationales
Fondation nationale des sciences politiques

1. Harvey Mansfield, *America's constitutional soul*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991, p. 175. Voir aussi son excellent *Taming the Prince : the ambivalence of modern executive power*, New York, Free Press, 1989, chap. 10 et 11.

2. Parce qu'il entendait bien court-circuiter les formes traditionnelles de la représentation, en évitant de participer aux élections primaires et en refusant toute affiliation partisane, Ross Perot incarnait bien, selon H. Mansfield, la démagogie moderne. « Ma mission, proclamait-il, est de résoudre les problèmes en fixant un objectif, en nommant une équipe... et en le réalisant avant de passer au prochain ». Plus inquiétant sans doute était son projet d'organisation de plébiscites instantanés, au sein de « mairies électroniques » *(electronic town-halls)*, destinés à inciter les électeurs à se prononcer immédiatement sur toute question politique d'importance. Cf., respectivement, Harvey Mansfield, « Perot vs. the Constitution », *The New Republic*, 6 juillet 1991 ; *The International Herald Tribune*, 3 juillet 1992, et Sidney Blumenthal, « Perotnoia », *The New Republic*, 15 juin 1992, p. 29. Pour plus de détails sur la mégalomanie du personnage, cf. Marie Brenner, « Perot's final days », *Vanity Fair*, octobre 1992.

3. Cf. Richard Berke, « CBS's sound bite ban catches pols breathless », *International Herald Tribune*, 4-5 juillet 1992. On lira aussi, sur les médias et la politique, M.-F. Toinet, *La présidence américaine, op. cit.*, p. 59-63.

4. Harvey Mansfield, « The media world and constitutional democracy », dans *America's constitutional soul, op. cit.*, p. 173.

5. Cf. *L'invention de la république, op. cit.*, p. 248-249.