

JOHN KEELER

LE PRÉSIDENT CLINTON À MI-MANDAT : LE PESSIMISME EST-IL JUSTIFIÉ ?*

Alors que la campagne pour les élections de mi-mandat commence aux États-Unis, le *Washington Post* note que « les démocrates sont universellement pessimistes¹ ». Le président Clinton se trouve au centre de ce pessimisme. Comme d'habitude, les élections seront en grande partie un référendum sur la performance du président, et toute la presse s'accorde à dire que la performance du jeune président n'a pas été très brillante. Certains articles assez représentatifs, publiés dans *The Economist* au cours des six derniers mois, traitant de questions allant du scandale de Whitewater aux problèmes législatifs du gouvernement, portaient des titres comme « Un président en mauvais état », « Clinton survivra-t-il ? » et « Tout s'effondre »². Il est donc compréhensible que « les républicains invitent les électeurs à regarder Clinton. Les démocrates espèrent qu'ils détournent les yeux³ ».

Il ne fait aucun doute que l'étoile de

Clinton a pâli. Mais dans quelle mesure doit-on blâmer le président pour ne pas avoir satisfait les attentes du public ? Le déclin de Clinton est-il vraiment grave dans une perspective historique, et le président est-il à même de redresser la situation ? Ce sont là des questions trop souvent négligées dans les comptes rendus quotidiens de la presse et ce sont les questions auxquelles nous voulons tenter de répondre dans ce bref article.

153

SURMONTER LES OBSTACLES À TOUTE POLITIQUE DE RÉFORME

Un thème central des meilleurs livres publiés récemment sur la présidence américaine est que les chefs de l'exécutif sont désormais tous certains de décevoir le public. Les présidents sont toujours jugés en fonction d'un modèle de « direction activiste visionnaire » qui ne correspond tout simplement pas aux réalités du système américain de séparation des pouvoirs. Malgré le fait que les

* Traduit de l'américain par Isabelle Richet.

1. Dan Blaz, « Democratic majorities face cuts. How deep is question », *Washington Post*, 10 septembre 1994.

2. Voir *The Economist*, 12 mars, 30 juillet et 20 août 1994.

3. Richard Lacayo, « Off to the races », *Time*, 12 septembre 1994.

présidents américains exercent beaucoup moins de pouvoir sur le processus législatif que les présidents français soutenus par une solide majorité à l'Assemblée nationale, l'idée dominante est que chaque président américain devrait démontrer sa capacité à « rassembler le pays » et à façonner l'action du Congrès. « S'il ne fait pas cela, soulignent Brace et Hinckley, c'est souvent vu comme un échec personnel. Cependant [...] de telles attentes ne sont pas réalistes et entraînent déception et déclin à terme¹. »

154

Les campagnes électorales non seulement obligent les candidats à la présidence à parler comme s'ils partageaient l'idée populaire concernant les pouvoirs du chef de l'exécutif, mais elles préparent également très mal les futurs présidents aux lourdes tâches de gestion qu'ils devront assumer s'ils sont élus. Le candidat chanceux doit opérer une transition rapide de « la direction d'une organisation convergente et centralisée » à une structure de gouvernement « divergente et dispersée »². Avec le temps, comme le nouveau livre de Stephen Skowronek sur la présidence le montre, les obstacles que cette structure présente aux présidents ambitieux ont énormément augmenté. Son analyse des « épisodes de reconstruction » dans l'histoire américaine révèle « un modèle de résistance institutionnelle accrue face à l'autorité destructrice de ces présidents, et un gouvernement toujours plus important capable de parer et de dévier

en grande partie leurs initiatives réformistes³ ».

Analysée dans ce contexte, on peut dire que la présidence Clinton souffre d'un cas aigu d'une maladie assez répandue. Au cours de la campagne de 1992 et de ses premiers mois au pouvoir, Clinton a soulevé des attentes encore plus grandes – et plus irréalistes – que d'habitude. Il a consciemment choisi de copier le style vigoureux du héros de son adolescence, J. F. Kennedy, tout en présentant un programme de changement économique et social plus ambitieux que tous les programmes présidentiels depuis la Grande Société de Lyndon B. Johnson ; en outre, il s'est engagé à introduire ses principales innovations à un rythme rappelant celui des cent premiers jours de Franklin D. Roosevelt. La presse contribua à accroître les attentes en soulignant que Clinton ne serait pas freiné, comme l'avait été Ronald Reagan, par la version américaine du problème de la cohabitation – un Congrès contrôlé par le parti d'opposition. « Attachez vos ceintures », annonçait le *Time* dans son numéro spécial sur les élections de 1992, « le blocage parlementaire est brisé⁴ ».

Mais les vingt premiers mois de Clinton sont loin d'avoir introduit des nouveautés politiques fracassantes. Ce qui aurait pu être considéré comme un assez bon résultat législatif, de la première loi budgétaire à l'ALENA, à la récente loi sur la criminalité, s'avère donc très décevant, selon les termes

1. Paul Brace et Barbara Hinckley, *Follow the Leader : Opinion Polls and the Modern Presidents*, New York, Basic Books, 1992, p. 174.

2. Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington, Brookings, 1994, p. 294.

3. Stephen Skowronek, *The Politics Presidents Make : Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press, 1993, p. 413.

4. Voir *Time*, 16 novembre 1992, p. 3.

mêmes du président. Le public, à qui on avait fait miroiter du spectaculaire, ne pouvait se satisfaire d'un résultat beaucoup plus modeste. Comme l'écrivait récemment le *Washington Post* : « Les électeurs qui ont voté pour le changement en élisant Clinton et en donnant 19 % de leurs voix à Ross Perot il y a deux ans ne croient pas que celui-ci a eu lieu¹. »

Même si on tient compte de la pression qui pousse à produire des déclarations hyperboliques au cours de la campagne, il est rétrospectivement vraiment surprenant que Clinton ait pu promettre autant de choses qu'il l'a fait. Comme je l'ai écrit ailleurs, des programmes massifs de réforme tels que la Grande Société et le *New Deal* n'ont en général été possibles qu'après des élections offrant un mandat énorme au président. Il est difficile de définir ce qu'est un « mandat », mais une façon de le faire est d'utiliser un indice qui, dans le cas américain, combine la marge de victoire dans l'élection présidentielle, l'étendue du contrôle du Congrès par le parti du président et le degré de déplacement de voix en faveur du parti du président dans les élections législatives. Un tel indice produit un score moyen de 10,5 pour les présidents et leur parti dans toutes les élections depuis 1932². Le *New Deal* de Roosevelt fut rendu possible par un score record de 25,2 et 29,9 en 1942 et 1936 respectivement ; la Grande Société de Johnson fut lancée avec un score de 21,8 en 1964.

En comparaison, le score lors des élections de 1992 était au mieux médiocre : 7, inférieur au 8,6 de Carter en 1976. La marge victorieuse de Clinton sur Bush (5 %) était réduite et, avec le

résultat important du « troisième parti » de Perot, il n'a obtenu que 43 % des voix au total. Les démocrates ont en fait enregistré un déplacement de voix *négligeable* (perdant 9 sièges) dans les élections à la Chambre des représentants et disposent seulement d'un avantage de 259-175 sur les républicains. Les démocrates n'ont gagné aucun siège au Sénat, conservant une marge de 57-43. Bref, Clinton a eu un résultat personnel limité, qui n'a pas eu d'effet d'entraînement visible qui aurait pu accroître son autorité sur le Congrès, et des majorités dérisoires comparées à celles de Roosevelt en 1936 (331-89 à la Chambre, 76-16 au Congrès) ou LBJ en 1964 (295-140 et 68-32). En outre, étant donné le déclin de la discipline de parti au cours des dernières décennies, les chances qu'avait Clinton d'être soutenu par le Congrès étaient encore plus faibles que ces chiffres pouvaient le laisser croire.

Étant donné ces atouts politiques limités, il n'est guère surprenant que Clinton ait été contraint de revoir à la baisse son programme législatif, d'atténuer considérablement ses lois les plus importantes – sans succès jusqu'ici – et de lutter pour atteindre son objectif – et celui de la *First Lady* – le plus controversé : un système d'assurance maladie universel. L'adoption de cette mesure a été bloquée par toute une série de facteurs allant des efforts très bien financés des lobbies de l'industrie privée de la santé (attaquée par les spots publicitaires désormais célèbres « Harry et Louise » joués par le président et son épouse) aux inquiétudes croissantes, même parmi les démocrates, face aux

1. Voir Dan Balz, *op. cit.*

2. Voir John Keeler, *Réformer. Les conditions du changement politique*, Paris, PUF, 1993.

coûts et à l'appareil bureaucratique impliqués par un système universel.

Une des explications les plus surprenantes de l'échec du projet de loi sur la santé de Clinton est que Clinton-le-Réformateur a été freiné politiquement par son succès étonnant dans la sphère économique. Un contexte de crise sévère contribue souvent à stimuler les réformes, donnant les moyens au gouvernement de prendre des risques jugés inacceptables en période normale¹. Le président Clinton a joué avec ce thème au début de son mandat, allant visiter la maison familiale de FDR à Hyde Park pour souligner que le pays traversait une véritable crise et que ses propositions en matière d'économie et de santé permettaient d'y répondre. De façon ironique, cependant, la croissance régulière et solide de l'économie au cours de l'année écoulée a sapé la force de cet appel. Comme David Broder l'a noté, en août 1994, les responsables de la Maison-Blanche commençaient à soupçonner que le soutien apporté à la loi sur la santé s'effiloçait parce que les gens « avaient moins peur de perdre leur emploi – et donc leur assurance maladie ». En d'autres termes, la bonne santé de l'économie « diminue en partie l'urgence d'introduire la réforme maintenant² ».

Il faut aussi souligner que l'incapacité de Clinton à satisfaire les attentes politiques vient non seulement des change-

ments limités réalisés mais aussi de questions soulevées par l'orientation de ce changement. Les animateurs conservateurs d'émissions télévisées comme Rush Limbaugh et les éditorialistes comme George Will ont fait de leur mieux pour discréditer l'image que Clinton a cherché à donner de lui-même, celle d'un « nouveau » démocrate, pragmatique, et non libéral. Ils se sont efforcés de le décrire comme l'incarnation même du libéralisme traditionnel qui, malgré les efforts de Ronald Reagan, continue à menacer l'Amérique avec son penchant pour un « gros gouvernement ». Une des métaphores les plus imagées (attribuée à Bill Krystol, ancien chef d'état-major de Dan Quayle) est celle qui décrit l'échec de la réforme de la santé comme « l'Afghanistan du libéralisme³ ».

Pour exagérées que soient beaucoup de ces affirmations, de nombreux démocrates centristes se plaignent de plus en plus que Clinton penche trop souvent à gauche sur des questions aussi différentes que les droits des homosexuels et la santé. « Ce que Clinton avait promis de faire s'il devenait président, c'était d'aller au-delà du débat droite-gauche », remarque un conseiller démocrate. Cependant, à l'exception – majeure – de l'ALENA, la plupart de ses initiatives ont été adoptées avec très peu de voix républicaines et essentiellement avec l'appui des secteurs démocrates traditionnels⁴.

1. *Ibid.*, en particulier, p. 20-26.

2. David S. Broder, « Economic gains ease health care fears ; rise in consumer confidence undercuts drive », *Washington Post*, 11 août 1994.

3. George F. Will, « Health care reform : liberalism's Afghanistan », *Washington Post*, 14 août 1994.

4. Michael Wines, « So many minds to be changed, so little time », *New York Times*, 11 septembre 1994.

L'IMPOPULARITÉ DE CLINTON DANS UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

Les critiques croissantes qui présentent ses tentatives de réformes comme des échecs ou comme allant dans la mauvaise direction, les questions sans réponses dans le scandale Whitewater (qui est toujours au niveau de l'instruction), les doutes continuels à propos de son caractère (symbolisés par les poursuites toujours en cours pour harcèlement sexuel) ; tous ces facteurs et d'autres encore ont contribué à éroder la position de Clinton dans l'opinion publique. Certains articles publiés récemment font apparaître la situation de Clinton comme extrêmement critique. « Les candidats démocrates à travers le pays reçoivent des sondages qui montrent que Clinton est personnellement en très mauvaise position dans leurs États ou leurs circonscriptions », écrit le *Washington Post* début septembre. « Des mots tels que "horrible" et "terrible" ponctuent les conversations avec les conseillers qui analysent les mêmes chiffres¹. » Les sondages nationaux confirment que le taux d'approbation de Clinton a baissé de façon substantielle depuis janvier 1993 : de 54 %, lorsqu'il est entré à la Maison-Blanche, le soutien pour Clinton est tombé à 40 %, selon un récent sondage *Time-CNN* (31 août-1^{er} septembre)².

Même si ces sondages ne sont pas du tout réjouissants, ce qui est plus frappant c'est qu'ils ne sont pas pires que ce que l'Histoire peut nous amener à attendre

d'un président typique. Étant donné ce que Brace et Hinckley appellent « le cycle de déflation des attentes », depuis Truman les présidents ont, en moyenne, enregistré une baisse de 13 % dans les sondages à l'étape de leur mandat où est maintenant Clinton. En outre, les deux prédécesseurs immédiats de Clinton viennent rappeler que les sondages du vingtième mois ne doivent pas être pris très au sérieux pour prédire les chances de réélection. A ce point de son premier mandat, le taux d'approbation de Ronald Reagan était à peu près le même que celui de Clinton, et il remporta triomphalement les élections deux années plus tard. D'un autre côté, les résultats de George Bush – gonflés par la guerre du Golfe – étaient bien supérieurs, pour s'effondrer précipitamment et ouvrir la voie à la victoire de Clinton³.

Deux autres éléments font apparaître les résultats de Clinton dans les sondages comme assez impressionnants. En premier lieu, les politologues ont montré que, en général, les présidents relativement actifs comme Clinton « ne sont pas récompensés dans les sondages ». Les programmes législatifs plus importants tendent à produire des résultats dans les sondages plus faibles, alors que les présidents perdent des points avec chaque position qu'ils prennent. En deuxième lieu, les résultats de Clinton n'ont pas bénéficié, jusqu'ici, du type d'événement qui tend à gonfler les sondages, « un incident international, de courte durée, impliquant l'utilisation de la force par les États-Unis ». Les études montrent que l'utilisation de la force, suivie par un discours présidentiel, tend

157

1. Voir Dan Blaz, *op. cit.*

2. Richard Lacayo, *op. cit.*, p. 39.

3. Paul Brace et Barbara Hinckley, *op. cit.*, p. 31-33 et 155.

à ajouter environ 8 points aux taux d'approbation d'un président¹. C'est précisément ce type d'incident qui gonfla les résultats de Bush dans sa seconde année. Comme cet exemple le montre, les effets d'un tel gonflement des sondages sont souvent éphémères, mais ils peuvent être politiquement importants si le moment est bien choisi. C'est en grande partie la raison pour laquelle la mobilisation pour une possible invasion d'Haïti est considérée avec suspicion par l'opposition républicaine de Clinton.

158

Dans le jargon politique américain, le recours à la force à un moment bien choisi politiquement est appelé la « surprise d'octobre », et il reste à voir quel effet une telle surprise pourrait avoir sur les prochaines élections de mi-mandat et sur les perspectives à plus long terme de Clinton². Pour l'instant, la prévision largement partagée est que les démocrates vont perdre un minimum de 3 ou 4 sièges au Sénat (maintenant tout juste leur majorité dans la Chambre Haute) et 15 à 20 sièges à la Chambre³. Un tel résultat ne serait pas une bonne nouvelle pour Clinton, dont les premières initiatives ont été votées avec des marges très étroites au cours de ces vingt premiers mois. D'un autre côté, dans une perspective historique, un résultat de ce type serait tout à fait normal, dans la mesure où le parti du président a perdu des sièges dans toutes les élections de mi-mandat au cours des six dernières décennies, à l'exception de 1934.

Si l'on considère les élections de 1996,

deux autres variables joueront un rôle important. Premièrement, l'état de l'économie. Jusqu'ici, les bons résultats économiques du pays n'ont pas été portés au crédit de Clinton, mais il fait peu de doute que cette croissance a gonflé ses résultats dans les sondages. Les économistes prédisent qu'il n'y aura pas de récession avant 1997, et tous les essais sur les cycles économiques indiquent que l'état de l'économie américaine tend en général à s'améliorer au cours de la troisième et de la quatrième année du mandat présidentiel⁴. En conséquence, pour le moment les indicateurs économiques sont d'un bon augure pour Clinton. Deuxièmement, la perspective d'une autre candidature Perot. À l'évidence, une sérieuse campagne de Perot pourrait entraîner des résultats imprévisibles pour Clinton, mais, à ce point, il semble que le candidat sortant démocrate pourrait tirer bénéfice d'une campagne à trois. De récents sondages montrent que les électeurs de Perot partagent plus les valeurs des républicains (52 %) que celles des démocrates (29 %), impliquant que le candidat républicain aurait plus à perdre si Perot se présentait⁵.

Bien sûr, il y a beaucoup d'autres cartes inconnues dans le jeu de 1996, y compris l'impact potentiel de l'enquête de Whitewater. Pour le moment, cependant, dans une perspective historique, la situation ne paraît pas aussi sombre et sans issue pour les démocrates que certains articles de presse pourraient le faire croire.

1. *Ibid.*, p. 81 et 167.

2. Voir Dan Balz, *op. cit.*

3. *Ibid.*

4. Paul Brace et Barbara Hinckley, *op. cit.*, p. 26 ; *Seattle Times*, 10 septembre 1994.

5. Thomas Edsall, « Perot launches bid to sway upcoming elections in Denver », *Washington Post*, 11 septembre 1994.