

JOHN T.S. KEELER

BILL CLINTON : UN ROOSEVELT
« VERSION ÉCONOMIQUE » ? *

L'ouverture officielle par le président Bill Clinton, au printemps 1997, du nouveau monument à la mémoire de Franklin Delano Roosevelt n'était pas sans une certaine ironie. Au début de sa présidence, Bill Clinton avait invoqué le modèle de celui-ci. Au cours de ses premiers mois à la Maison-Blanche, il s'était rendu dans la ville natale de FDR, Hyde Park, dans l'État de New York, pour annoncer que le pays était confronté à une crise bien réelle exigeant, comme à l'époque du New Deal, des initiatives législatives fédérales ambitieuses pour relancer l'économie. En 1996, il est devenu le premier président démocrate à gagner un second mandat depuis FDR. De façon superficielle au moins, la stature de Clinton, alors qu'il commençait sa cinquième année à la Maison-Blanche, pouvait être décrite en termes rooseveltiens. « La popularité de Bill Clinton a atteint le niveau le plus élevé de sa présidence », écrivait un journaliste du *Los Angeles Times*, grâce à « une combinaison de

bons sentiments dus à la bonne santé de la nation et de popularité de ses programmes »¹. Pourtant, le trait le plus caractéristique de la présidence Clinton est une rupture avec les pratiques politiques établies par FDR. Clinton n'a pas réussi à copier les résultats législatifs de Roosevelt, il a contribué à la disparition des majorités du Congrès forgées dans les années 1930 et a graduellement adopté un style de gouvernement en grande partie à l'opposé du modèle créé par FDR. Il est cependant possible d'avancer qu'il a réussi à devenir une sorte de « FDR version économique » avec une réelle vision de méthode de gouvernement semi-libérale, tout à fait adaptée aux États-Unis des années 1990.

167

I. DE LA DÉBÂCLE DE 1994
AU RETOUR DE CLINTON

Affrontant la Grande Dépression avec l'avalanche des lois du New Deal, et insufflant un nouvel espoir parmi la population grâce à ses discours mobili-

* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

1. David Lauter, « Clinton's Approval Rating Hits 61 % as Gingrich Draws Ire », *Los Angeles Times*, 9 février 1997.

sateurs², FDR avait créé au cours de ses deux premières années à la Maison-Blanche le modèle de direction politique « activiste-visionnaire » à l'aune duquel tous ses successeurs allaient être jugés. Lors des élections de mi-mandat en 1934, il reçut une récompense historique : le parti démocrate renforça ses majorités au Congrès, en gagnant quatorze sièges à la Chambre des Représentants et dix sièges au Sénat. Depuis cette date, jamais le parti du président n'a gagné de siège à la Chambre ou plus de trois sièges au Sénat aux élections de mi-mandat. Les élections de 1936 consolidèrent la nouvelle hégémonie démocrate, en produisant des majorités énormes : 331 contre 89 à la Chambre et 76 contre 16 au Sénat, ainsi qu'une écrasante majorité pour FDR.

Les efforts déployés par Clinton au cours de ses deux premières années à la présidence pour recréer le dynamisme du New Deal ont totalement échoué. Son intention était de centrer son action sur la relance économique et de démontrer que les programmes du gouvernement fédéral pouvaient, une fois de plus, être considérés comme des solutions efficaces à des problèmes sociaux spécifiques. Mais il voulait également montrer qu'il était un « Nouveau Démocrate » pragmatique, prêt à restructurer ou abandonner certains programmes libéraux traditionnels (par exemple dans le domaine de la pauvreté) qui s'étaient avérés dispendieux ou contre-productifs. Presque tout ce qui pouvait aller de travers est effectivement allé de travers. Avant même l'inauguration de Clinton,

l'attention de l'opinion publique se détourna de ses initiatives économiques pour s'intéresser à un projet très controversé visant à légaliser le statut des homosexuels dans l'armée ; les divisions au sein du parti démocrate bloquèrent une série de ses principales mesures de réforme ; le déficit budgétaire interdisait l'introduction de nouveaux programmes sociaux ; enfin la pièce centrale de son programme législatif, un projet d'assurance maladie universelle, échoua du fait d'une intense activité de lobbying de la part d'importants groupes d'intérêts et d'une inquiétude croissante, même parmi les démocrates, face aux coûts et à la bureaucratie qu'impliquait une couverture universelle. Les problèmes de Clinton furent aggravés – en particulier parmi les électeurs conservateurs hésitants – par les questions persistantes à propos de son caractère (il fut accusé d'être coupable à la fois de harcèlement sexuel et de malversations financières alors qu'il était gouverneur d'Arkansas) et par le rôle politique sans précédent joué par la Première Dame (qui prit la direction de l'élaboration de la loi malheureuse d'assurance maladie)³.

Ainsi le jugement des élections de mi-mandat de 1934 sur l'action de Clinton ne fut pas un triomphe à la 1934, mais plutôt le contraire : la plus grande répudiation du parti du président au cours d'un premier mandat de tout le XX^e siècle. Les démocrates perdirent cinquante-deux sièges à la Chambre des Représentants et neuf sièges au Sénat, permettant aux républicains de reprendre le contrôle des deux chambres

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

3. Voir E.J. Dionne, Jr., *They only Look Dead : Why Progressive Will Dominate the Next Political Era*, New York, Touchstone, 1996, chap. 5.

du Congrès pour la première fois depuis 1946, l'année suivant la mort de FDR. Si la défaite pouvait être attribuée en partie aux échecs des démocrates au Congrès, les sondages montraient bien que Clinton était considéré comme le problème numéro un : 50 % du public déclarait que les victoires républicaines étaient dues avant tout au « désaccord avec la gestion de la présidence par Clinton », alors que 24 % citaient l'« opposition des électeurs aux programmes démocrates »⁴.

Nombre d'électeurs désenchantés pensaient que Clinton s'était non seulement montré peu efficace, mais qu'il avait oublié son engagement à gouverner comme un « Nouveau Démocrate » et s'était beaucoup trop tourné – comme dans le cas du projet d'assurance maladie – vers « plus de gouvernement » pour résoudre les problèmes du pays. Il n'est pas surprenant que son soutien ait baissé de façon spectaculaire entre 1992 et 1994 parmi les indépendants (-10 %) et les conservateurs (-7 %) ; le fait que son soutien parmi les libéraux et les modérés ait en fait augmenté légèrement (+1 %) était une bien maigre consolation.

Au lendemain de la défaite de 1994, Clinton fut obligé d'abandonner son espoir de rejoindre le panthéon des grands présidents réformistes démocrates et contraint, au contraire, de jouer un jeu politique défensif contre de solides majorités républicaines au Congrès, dirigées par Newt Gingrich, le très ambitieux nouveau *Speaker* de la Chambre des Représentants. Au début 1995, Gingrich devint le centre d'attention de Washington, il déclara Clinton

« inutile » pour le processus législatif et commença à se comporter comme s'il était le véritable chef de gouvernement.

La scène rappelait l'attitude péremptoire de Chirac face au président Mitterrand au cours des premiers jours de la cohabitation en 1986, mais avec un certain côté surréaliste, dans la mesure où Gingrich ne pouvait revendiquer aucun des pouvoirs exécutifs du Premier ministre français. Comme nous le savons maintenant, la conclusion d'une des expériences les plus orageuses de la cohabitation à l'américaine ressemble aussi au cas français : alors que Clinton, tout comme Mitterrand, vit son pouvoir réduit, il découvrit également que son ambitieux adversaire lui offrait la possibilité de renforcer sa popularité et, finalement, d'être réélu.

On peut avancer que l'erreur fatale de Gingrich fut de ne pas avoir pris au sérieux les sondages d'opinion à la sortie des urnes lors des élections de 1994. 12 % seulement des électeurs attribuaient le succès républicain à la « popularité des programmes républicains », et 78 % des électeurs déclaraient que la nouvelle majorité devrait « travailler avec Clinton » alors que 14 % seulement disaient qu'elle devrait « travailler contre les programmes de Clinton »⁵. Malgré cela, Gingrich et les autres dirigeants républicains « considèrent qu'ils avaient reçu un mandat populaire large et durable pour mettre en œuvre un puissant programme antigouvernemental. En particulier, ils estimèrent que le gouvernement était désormais si impopulaire qu'il serait possible d'éliminer toute une série de réglementations et

169

4. Sondage des 9-10 novembre, *Time*, 21 novembre 1994.

5. *Ibid.*

d'opérer des coupes substantielles, même dans des programmes populaires comme *Medicare*⁶ ». A vrai dire, peu d'électeurs avaient lu le manifeste républicain radical, *Contrat avec l'Amérique*, qui présentait en détail de telles initiatives. Alors que Gingrich s'engagea rapidement et de façon effrontée dans la mise en place de son programme en 1995, souvent malgré l'opposition des dirigeants de son propre parti au Sénat, les sondages commencèrent à illustrer la baisse de popularité du *Speaker* de la Chambre et de sa « révolution républicaine ».

170

Alors que Gingrich trébuchaît, Clinton commença à dévoiler une nouvelle stratégie qui allait finalement assurer son rétablissement politique. Avec l'aide de conseillers tels que Dick Morris (un conseiller politique considéré comme suspect par beaucoup à la Maison-Blanche parce qu'il avait auparavant travaillé pour des candidats républicains), Clinton, lui, prit les sondages au sérieux. Le président décida en juin 1995 qu'il n'avait pas d'autre choix que d'accepter un point central du programme républicain, l'engagement à rétablir l'équilibre budgétaire, mais qu'il pouvait « tirer profit politique de son opposition à la façon dont les républicains proposaient d'atteindre cet équilibre, en particulier s'[il] faisait de la défense de programmes populaires – *Medicare*, *Medicaid*, la protection de l'environnement et l'éducation – la pierre angulaire de son action⁷ ». Même si ceux qui, à la gauche du parti démocrate, critiquaient Clinton pour avoir capitulé devant les républicains étaient nombreux, le prési-

dent pouvait, peut-être à juste titre, penser qu'un rôle important lui revenait : s'il ne pouvait pas entrer dans l'histoire comme un président ayant fait progresser la cause libérale grâce à une législation monumentale dans un domaine comme la santé, il pourrait au moins être reconnu comme celui qui avait défendu les éléments clés de l'héritage libéral contre un assaut frontal et avait assuré leur survie en reconnaissant la nécessité de réduire les programmes les moins importants ou les moins efficaces.

Il devint bientôt évident que cette approche rencontrait un écho certain dans l'opinion publique. Les taux d'opinion favorable au président augmentèrent au cours de 1995 alors que l'économie connaissait une embellie et que Clinton affrontait les républicains au Congrès, en particulier sur les termes d'un plan de sept ans visant à rétablir l'équilibre budgétaire. Son capital politique augmenta de façon spectaculaire à l'automne lorsque les républicains allèrent jusqu'à provoquer une paralysie du gouvernement fédéral (toute une série de services durent fermer temporairement, causant des problèmes à de nombreux bénéficiaires des programmes sociaux et imposant des sacrifices aux fonctionnaires fédéraux) plutôt que d'accepter un compromis sur le budget formulé par Clinton. En décembre, 55 % des personnes interrogées approuvaient la façon dont Clinton s'acquittait de son rôle de président, 14 % de plus que l'année précédente.

Une autre action déterminante servit à consolider le rétablissement politique

6. E.J. Dionne, Jr., *op. cit.*, p. 321. « Medicare » est le programme d'assurance maladie pour les retraités (Ndt).

7. *Ibid.*, p. 322. « Medicaid » est le programme d'assurance maladie pour les indigents (Ndt).

de Clinton et à préparer la voie à sa réélection : après avoir imposé son veto à deux projets précédents, le président décida en juillet 1996 de signer une réforme du programme d'aide sociale aux pauvres élaborée par les républicains. Cette décision permit à Clinton de remplir une de ses promesses centrales de « Nouveau Démocrate » de sa campagne de 1992 : « mettre fin à l'aide sociale comme nous la connaissons ». Ce faisant, il vola aussi aux républicains ce qui aurait pu être une arme centrale de leur campagne. Cependant, cette réforme représente le compromis le plus grave de Clinton avec la droite de Gingrich, dans la mesure où elle a mis fin à un engagement de la nation à aider les enfants pauvres qui datait de la période de Roosevelt⁸. Clinton promit qu'il essaierait de revoir les aspects les plus critiquables de la loi au cours de son second mandat, mais cela ne suffit pas à empêcher de sévères critiques de la part des libéraux au sein du parti démocrate et des défenseurs des pauvres. En même temps, de nombreux conservateurs se plaignaient que Clinton abandonnait tout principe en « volant » leurs idées. Pour reprendre la remarque d'un journaliste de *Time*, ces critiques de droite ne comprenaient pas la tactique politique diaboliquement intelligente de Clinton : « Il a volé leurs positions et les a redéfinies en les recouvrant de sa patine moins sévère et donc plus acceptable⁹. » Le premier sondage réalisé après la signature de la loi réformant l'aide aux pauvres par

Clinton montra que son taux d'opinion favorable était passé au-dessus de 60 %.

II. LES ÉLECTIONS DE 1996 ET LE SECOND MANDAT DE BILL CLINTON

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les électeurs américains ont eu sept occasions (1948, 1956, 1972, 1978, 1984 et 1996) de résoudre les tensions de la cohabitation en élisant un gouvernement et un Congrès du même parti. Ils l'ont fait en trois occasions : une fois en donnant au président démocrate sortant (Truman en 1948) la majorité dans les deux chambres du Congrès et deux fois en donnant à un Congrès démocrate un président du même parti (Carter en 1976 et Clinton en 1992)¹⁰. Des mois durant, après leur succès écrasant de novembre 1994, les républicains ont eu de bonnes raisons de croire – en particulier si l'on tient compte de leur domination aux élections présidentielles dans la période récente (cinq victoires sur sept jusqu'en 1992) – que 1996 allait enfin leur offrir, à leur tour, une double victoire aux élections. Cependant, au moment des élections, Clinton, l'économie et leur propre candidat – l'ancien dirigeant de la majorité du Sénat Bob Dole – ont contribué de façon combinée à un second échec consécutif des républicains à la Maison-Blanche, pour la première fois depuis 1964. Clinton reçut 49 % du vote populaire, contre 41 % pour Dole et 8 % pour le candidat du *Reform Party*, Ross

171

8. *Ibid.*, p. 323-324.

9. Michael Kramer, « How He Got There », *Time Extra : The Election of 1996*, automne 1996, p. 24.

10. Voir Charles O. Jones, *The Presidency in a Separated System*, Washington, Brookings, 1994, p. 14.

Perot, et remporta 379 grands électeurs contre 159 pour Dole, emportant ainsi trente et un États.

Nous avons déjà mentionné la contribution stratégique de Clinton à sa réélection, mais deux éléments doivent être ajoutés ici. Tout d'abord, alors que sa victoire fut rendue possible en partie par sa disponibilité à adopter une politique et un discours plus à droite (« l'ère du gouvernement omniprésent est terminée », déclara-t-il dans son discours sur l'État de l'Union en 1996), « il est également vrai qu'il a gagné en insistant sur le fait que l'action gouvernementale peut aider les gens dans leur vie de tous les jours, contrairement au violent message antigouvernemental des révolutionnaires républicains¹¹ ». Les sondages réalisés à la sortie des urnes montrent qu'il obtenait de bien meilleurs résultats que son opposant républicain lorsqu'on demandait aux électeurs s'il « comprend les problèmes des familles américaines » (25 % Clinton contre 6 % Dole) ou s'il « se préoccupe de personnes comme moi » (28 % pour Clinton et 9 % pour Dole)¹². En même temps, les sondages montraient que Clinton avait un avantage énorme (55 % contre 37 %) parmi les électrices, en grande partie parce qu'elles sont plus portées que les hommes à soutenir les programmes gouvernementaux qui s'adressent aux besoins des familles¹³. En second lieu, si Clinton n'a pas proposé d'initiatives à la FDR impliquant une forte croissance des dépenses fédérales, il a défendu certains programmes libéraux en les tradui-

sant dans le langage de l'Amérique post-reaganienne : des baisses d'impôts (par exemple pour aider à financer les études supérieures et pour aider les familles aux bas et moyens revenus à élever leurs enfants)¹⁴. On peut ainsi voir le style de gouvernement de Clinton comme l'antithèse de l'approche traditionnelle des démocrates de Roosevelt à Johnson – ou, de façon plus généreuse, comme un libéralisme mis à jour pour s'adapter au climat politique des années 1990.

Il est impossible, bien sûr, de savoir si le message de Clinton aurait été aussi efficace en l'absence d'embellie économique. Comme l'a écrit R.W. Apple dans le *New York Times* le lendemain de l'élection, « une économie en crise avait persuadé les Américains de donner sa chance à Clinton à la présidence » en 1992 et les sondages indiquent qu'une « économie robuste les a persuadés qu'il méritait un second mandat » en 1996. En effet, 39 % seulement des électeurs pensaient que le pays « allait dans la bonne direction » en 1992 contre 53 % en 1996¹⁵. Les politologues ont bien sûr démontré de façon convaincante une forte corrélation entre l'état de l'économie et les perspectives électorales des candidats sortants, et le premier mandat de Bill Clinton a vu la création de 10,5 millions d'emplois, une longue et solide expansion et une baisse du chômage à 5,1 %.

Dans ce contexte, la tâche aurait été difficile pour tout candidat républicain aux présidentielles, mais il est également vrai que la campagne de Bob Dole

11. *The Economist*, 9 novembre 1996.

12. *Los Angeles Times*, 6 novembre 1996.

13. *The Economist*, 9 novembre 1996.

14. Voir E.J. Dionne, Jr., *op. cit.*, p. 318.

15. *New York Times*, 6 novembre 1996.

fut très mal menée. Dole tenta de convaincre le public que l'économie était « en mauvais état », ce qui devint de plus en plus difficile alors que la campagne avançait, et l'élément central de son programme était une proposition de réduction d'impôts de 15 % qui, selon lui n'était pas incompatible avec son objectif d'un budget équilibré. Les sondages montrèrent que la majorité des électeurs estimait cette affirmation peu crédible. En même temps, les personnes interrogées le trouvaient moins aimable, moins dynamique (il a vingt ans de plus que Clinton) et moins bon orateur que le candidat sortant ; seuls 4 % de ses propres électeurs pensaient qu'il avait « une vision claire pour le futur ». Le seul point sur lequel Dole avait un net avantage sur Clinton était défini assez vaguement comme son « caractère ». Plus d'un tiers des partisans de Dole déclaraient que ce qu'ils aimaient en lui était « son honnêteté et son intégrité », tandis que 3 % (!) seulement des partisans de Bill Clinton pouvaient dire la même chose à propos de leur candidat¹⁶.

Si la question du « caractère » n'a pas suffi pour faire perdre Clinton, elle a réussi néanmoins à limiter l'étendue de sa victoire. En outre, les preuves d'un scandale concernant le financement de la campagne – impliquant des dons étrangers aux démocrates –, rendues publiques juste avant l'élection, éliminèrent la possibilité d'une « vague de fond démocrate et renversa la dynamique des élections au Congrès en

faveur du parti républicain¹⁷ ». Les républicains ne perdirent que huit sièges à la Chambre des Représentants, conservant ainsi leur majorité (228-206 avec un indépendant). C'est la première fois depuis soixante-huit ans qu'ils remportaient deux élections successives à la Chambre. En même temps, le parti républicain gagna deux sièges au Sénat, accroissant sa majorité à la Chambre haute à 55-45.

Il faut noter, cependant, que la plupart des candidats républicains se présentèrent sur une ligne beaucoup plus modérée qu'en 1994. S'ils avaient contraint Clinton à se déplacer à droite, celui-ci avait, à son tour, réussi à les tirer un peu vers la gauche¹⁸. De nombreux candidats républicains prirent également leurs distances avec Newt Gingrich, et Gingrich lui-même s'engagea à éviter les « combats symboliques diviseurs » et à travailler avec Clinton pour trouver « un terrain commun autour de mesures pratiques qui peuvent aider les Américains »¹⁹.

Dans quelle mesure cet engagement supposé à une cohabitation dans la collaboration a-t-il été suivi d'effets depuis l'élection ? Jusqu'ici, en tout cas, la tendance vers une coopération difficile mais productive, qui était apparue en 1996, s'est poursuivie. Comme l'a noté Charles Jones : « Tout le monde a compris que l'action législative paiera plus que la paralysie²⁰. » En même temps, la dynamique des négociations entre l'exécutif et le législatif s'est modifiée, le rapport de force se déplaçant nettement en

173

16. *Los Angeles Times*, 6 novembre 1996.

17. « The Horse Race », *Slate*, 6 novembre 1996.

18. Voir « Whatever Happened to the Republican Revolution ? », *The Economist*, 5 avril 1997.

19. *Washington Post*, 7 novembre 1996.

20. Cité dans le *Washington Post*, 4 mai 1997.

faveur de Clinton. Les républicains sont plus faibles à la Chambre qu'ils ne l'étaient avant les élections, à la fois parce que leur majorité a été réduite et parce que leurs dirigeants ont dû se calmer. En particulier, le *Speaker* de la Chambre, Newt Gingrich, s'est vu transformé de force dominante en handicap depuis qu'il a été censuré par la Chambre pour violation de ses règles éthiques et condamné à une amende de 300 000 dollars. Un sondage récent indique que 58 % des personnes interrogées ont une opinion défavorable de Gingrich, et 60 % pensent qu'il devrait démissionner de sa fonction de *Speaker*. Parallèlement, Clinton a vu sa position renforcée non seulement par sa réélection, mais par des opinions très favorables dans les sondages. En février 1997, pour la première fois depuis 1995, une majorité relative d'Américains (43 % contre 34 %) estimait que Clinton avait de meilleures idées que la majorité républicaine du Congrès pour affronter les problèmes du pays²¹.

Jusqu'ici la réalisation la plus importante du second mandat de Clinton est l'accord entre la Maison-Blanche et le Congrès, début mai, sur un plan visant à rétablir l'équilibre du budget d'ici à 2002. Les deux parties ont salué l'accord, mais le nouveau rapport de forces est clairement reflété dans le fait que Clinton a imposé une augmentation des dépenses pour l'éducation, l'extension de la couverture médicale aux enfants des

salariés pauvres et la remise en cause de certaines réductions de dépenses introduites par la réforme de l'aide aux pauvres de 1996. L'accord sur ce plan, dont les détails ne sont pas encore établis, a été grandement facilité par la bonne santé de l'économie (avec un taux de croissance de 5,6 % au premier trimestre 1997) et la croissance attendue de 8 % des revenus fiscaux par rapport à 1996²².

Ainsi, à la mi-1997, les démocrates partisans de Clinton pourraient entonner la vieille chanson de l'ère Roosevelt, *Les beaux jours sont de retour*, mais sur un air différent. Cependant, plus que durant le premier mandat, les nuages de scandales continuent d'assombrir l'horizon. L'éditorialiste conservateur William Safire a publié récemment un essai écrit du point de vue de Clinton qui commence ainsi : « Juste au moment où je devrais me réjouir de ma bonne économie qui rend possible mon plan pour équilibrer le budget, je sens les foutus procureurs se rapprocher²³. »

Les démocrates continuent de retenir leur respiration alors que l'instruction du scandale Whitewater approche de sa conclusion et que les révélations sur le scandale financier de la campagne provoquent des appels de plus en plus forts pour la nomination d'un procureur spécial. Les seconds mandats présidentiels ont souvent été difficiles, et celui de Clinton peut encore devenir le plus préoccupant depuis celui de Richard Nixon.

21. *Los Angeles Times*, 9 février 1997.

22. *USA Today*, 23 avril 1997.

23. Voir « Reading Bill's Mind », *New York Times*, 4 mai 1997.