ANDRÉ MATHIOT

L'alternance au pouvoir aux Etats-Unis

Pour l'opinion commune, l'alternance au pouvoir aux Etats-Unis évoque le passage d'une « administration » républicaine à une « administration » démocrate — ou l'inverse — en conséquence des résultats de l'élection présidentielle. Cette image simple n'est pas inacceptable, dans un régime où deux grands partis sont seuls importants et où le Président, normalement, domine la vie politique.

Pourtant, au sens propre du terme, l'alternance, c'est le remplacement de la majorité par l'opposition ou la succession, aux leviers de commande de l'Etat, de forces politiques, soit opposées, soit très différemment orientées. Or, la réalité américaine correspond rarement à ce schéma. La complexité des influences réciproques qui constamment s'exercent dans le sens de compromis négociés par-delà les frontières partisanes, le jeu subtil et variable des *checks and balances*, le rôle encore joué par les Etats malgré la centralisation fédérale, le contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes de l'Exécutif contribuent à une sorte d'équilibre, fondé sur la diversité des intérêts, la coopération des partis ou des groupes ou, à défaut, l'attente de conditions plus favorables à une large entente. Ainsi, le parti dont le candidat triomphe lors de l'élection présidentielle n'est-il jamais totalement maître du jeu et le passage d'une « administration » à l'autre n'entraîne-t-il pas souvent une rupture.

Les réserves qu'appellent, aux Etats-Unis, des vues trop géométriques sur l'alternance tiennent à la fois au bipartisme ou aux caractères des partis américains, aux institutions ou aux règles de fonctionnement du régime.

I

Le bipartisme correspond, dit-on, à la « nature des choses » et l'opposition entre fédéralistes et antifédéralistes le préfigurait. Encore faut-il rappeler que l'opposition actuelle entre démocrates et républicains n'est pas tellement ancienne, qu'elle n'a pas toujours entraîné l'alternance et que, même aujourd'hui, celle-ci admet bien des atténuations.

Sous les présidences de Monroë, « l'ère des bons sentiments » marquait une éclipse temporaire de l'esprit de parti, dans un intérêt d'union. Ensuite, de 1825 jusqu'à la création du Parti républicain en 1854, il y a, d'un côté, les républicains-démocrates, puis, à partir de Jackson, les démocrates, et, de l'autre côté, les républicains nationaux (J. Q. Adams), puis les whigs (William Harrison, 1841-1845 ; Zachary Taylor, 1849-1853), mais aussi les *Free Soilers* et les *Know Nothing*, fractions non négligeables de l'opinion. L'élection présidentielle de 1860 oppose deux démocrates, du Nord et du Sud, Douglas et Breckinridge, John Bell (de l'Union constitutionnelle, persistance du parti whig), et si Lincoln, désigné par la Convention républicaine de Chicago, l'emporte, c'est sur la base d'une plate-forme composite ; lui-même, d'ailleurs, ancien whig, ne se dénommait pas républicain et, aussitôt après son élection, le Parti républicain était plus ou moins absorbé dans une combinaison favorable à l'Union, que les « radicaux » contesteront bientôt.

Après la guerre de Sécession, le bipartisme s'établit — difficilement — et c'est une des réussites des démocrates que de favoriser la réunification du Nord et du Sud, mais une très longue période de domination républicaine s'est ouverte, puisque, de 1861 jusqu'à 1933, les démocrates n'ont eu la présidence que seize années en tout (avec Cleveland, 1885-1889 et 1893-1897, et Wilson, 1913-1921) : parler d'alternance entre l'élection de Lincoln et celle de Hoover serait bien optimiste. D'ailleurs, avec F. D. Roosevelt, puis Truman, les Etats-Unis ont ensuite connu vingt ans de présidence démocrate ininterrompue... C'est depuis 1953 seulement que le phénomène d'alternance s'est produit, suivant un mouvement régulier de pendule : huit années de présidence républicaine sous Eisenhower, huit années de présidence démocrate (Kennedy-Johnson), huit années républicaines avec Nixon et Ford, suivies du retour d'un démocrate à la Maison-Blanche, probablement pour deux mandats.

Mais, sauf exception, le passage de la présidence d'un parti à

l'autre ne change les choses, ni rapidement, ni radicalement, parce que les caractères mêmes des partis ne l'imposent pas ou n'y portent pas. Comme dans tout système de bipartisme, chaque parti est une coalition et, aux Etats-Unis, ces coalitions sont particulièrement lâches. Il est vrai que, à l'époque récente, le vote démocrate des Noirs, des juifs, d'un pourcentage élevé de catholiques, a été notable — encore l'a-t-il été bien moins en 1956 et 1972 — mais, et ceci est très important, les républicains ne peuvent pas davantage se couper de la *working class* ou de l'électorat urbain que les démocrates ne peuvent se passer du soutien d'une partie du monde des affaires ou des agriculteurs. Il suffirait que le candidat républicain à la présidence fût une personnalité nationale ayant à la fois l'envergure et la popularité — ce qui n'était certes pas le cas en 1976 — pour qu'il pût à nouveau rallier une fraction des catégories sociales habituées à voter démocrate. Démocrates et républicains ressentent les différences qui les séparent, mais, extérieurement, ces différences ne s'expriment que rarement avec netteté dans les plates-formes, encore moins dans les campagnes électorales, parce que la conquête du centre est la condition du succès. Après l'élection du Président, d'ailleurs, la cohésion des partis n'est jamais la réalité. Bien peu de présidents ont pu se comporter en leader de leur parti. Au Congrès, nombre de votes rapprochent des démocrates et des républicains. Les partis démocrates et républicains dans les Etats peuvent s'orienter différemment et n'acceptent qu'exceptionnellement des directives nationales.

En conséquence, le gouvernement des Etats-Unis n'est pas un gouvernement de parti. Les deux partis sont et doivent être aussi accueillants à tous les éléments qui veulent les soutenir que la politique quotidienne le permet. Depuis la première guerre mondiale, les seules élections présidentielles qui aient mis en évidence une réelle opposition politique entre démocrates et républicains ont été celles du *New Deal*, celle de 1964 et celle de 1972, mais, précisément, ayant proposé un *real choice*, Goldwater en 1964 et McGovern en 1972, ont perdu. Observons aussi que la politique novatrice de Roosevelt avait déterminé assez de ralliements en 1936 pour transformer sa réélection en un véritable plébiscite national (61,5 % des voix et 523 électeurs présidentiels contre 8 à Landon). La rigueur du gouvernement majoritaire est ainsi considérablement atténuée par des compromis constants, qui tendent souvent à des décisions bipartisanes ou non partisanes. En 1976, Jimmy Carter, en choisissant Walter Mondale comme candidat à la vice-présidence, a pu faire accepter, par les démocrates libéraux, le caractère « conservateur

modéré » de sa propre personnalité, mais, dès après son élection, le choix des membres de son cabinet et les quelques indications données sur ses orientations politiques ont révélé beaucoup moins d'innovations qu'il n'en avait d'abord envisagées et beaucoup moins de différences avec l'administration précédente que les confrontations de la campagne n'en avaient laissé entrevoir (et il fallait de la bonne volonté pour découvrir en quoi les projets des deux adversaires s'opposaient vraiment...).

Il est vrai que parler d'administration « républicaine » sous Nixon et Ford n'était qu'une approximation.

II

Le fonctionnement du régime, fondé sur la limitation de chaque pouvoir par les autres, n'est jamais simple et favorise presque toujours, entre forces rivales, un partage d'influence dont les modalités et les effets varient.

Il est d'abord évident que tout Président doit toujours compter avec le Congrès. Celui-ci a pu s'incliner devant l'autorité d'un Président fort, mais il n'a jamais abdiqué ses prérogatives. Il a souvent compensé, par un contrôle très poussé, ce qu'il avait dû céder d'influence sur d'autres terrains. Quand la présidence est devenue trop puissante à ses yeux, il a généralement été porté à la reconquête.

Il y a toujours rivalité entre le Capitole et la Maison-Blanche. Si la méfiance du Congrès envers le Président s'accroît, la lutte s'organise et, en matière législative ou financière, aucun combat n'est gagné d'avance. Il peut en être ainsi même quand le parti présidentiel est majoritaire dans les deux Chambres, et même au début d'une nouvelle présidence, où la tradition veut qu'on parle de « lune de miel ». Les « cent jours » de F. D. Roosevelt en 1933 ont été une période très exceptionnelle et les insuccès de J. F. Kennedy en 1961-1962, facilement explicables, font partie des épreuves que d'autres ont connues ou connaîtront. Tout Président doit composer et, lorsqu'il a perdu la présidence, un parti n'est jamais totalement exclu des négociations et arrangements nécessaires. Parfois, les républicains ont trouvé des alliés en certains présidents de commissions démocrates sudistes.

A fortiori y a-t-il véritable partage du pouvoir lorsque la présidence et les Chambres du Congrès, soit dès l'élection présidentielle, soit après les *midterm elections*, appartiennent à des partis différents. Lincoln et Andrew Johnson ont fait face à des Congrès « radicaux ».

Hayes, républicain, a eu une Chambre des représentants démocrate de 1879 à 1881 ; Arthur, qui succède à Garfield, républicain, en 1881, a eu une Chambre basse démocrate de 1883 à 1885. Pendant le premier mandat de Cleveland, la Chambre était démocrate comme lui, mais les républicains ont eu la majorité au Sénat de 1885 à 1889 et, lors de son second mandat, les deux Chambres ont été républicaines de 1895 à 1897. De 1911 à 1913, Taft, républicain, a eu devant lui une Chambre des représentants démocrate, et cela a été aussi le cas pour Hoover, de 1931 à 1933. De 1919 à 1921, sous Wilson, d'ailleurs diminué par la maladie, le Congrès était républicain ; il l'était aussi, sous Truman, de 1947 à 1949. Depuis 1955, les deux Chambres ont toujours eu une majorité démocrate (considérable depuis 1975), en sorte que, pendant six ans sous Eisenhower, pendant les huit ans de Nixon et Ford, les présidents républicains ont dû s'accommoder, tant bien que mal, de Congrès plus ou moins hostiles. Condamnés à vivre ensemble, démocrates et républicains ont donc été, pendant ces périodes, associés au pouvoir.

A notre époque, le Parti démocrate est incontestablement majoritaire dans le pays (au Congrès, dans les législatures de la plupart des Etats, quant à la détention des postes de gouverneur). Mais les républicains peuvent encore, avec une personnalité forte, conquérir la présidence, comme ils l'ont fait en 1968, après leur écrasante défaite de 1964. La conséquence n'est pas seulement le maintien du bipartisme : c'est aussi la collaboration prolongée des deux partis à l'exercice du pouvoir. Depuis Roosevelt, sauf de 1953 à 1955, les démocrates ont toujours détenu une notable partie de l'influence politique ; il est juste d'ajouter que, de 1975 à 1977, avec une majorité des deux tiers à la Chambre des représentants et de près des deux tiers au Sénat, ils sont aussi partiellement responsables de la relative inefficacité de l'administration d'un Président républicain, qui a constamment été à la recherche du soutien national dont, non élu, il aurait eu le plus grand besoin. Comme Jimmy Carter l'a reconnu, il est probable que le désir de voir s'améliorer les relations de la présidence et du Congrès a favorisé son élection, mais, même avec des leaders démocrates qui lui sont favorables dans les deux Chambres, le nouveau Président devra faire ses preuves s'il veut être le leader que la nation attend et qu'il ambitionne de devenir.

Un autre facteur peut placer le Président dans une situation de relative faiblesse, qui l'oblige plus encore à transiger avec le parti adverse : son élection par une minorité de suffrages populaires, lorsqu'elle révèle un soutien national vraiment insuffisant. Sans compter J. Q. Adams, élu par la Chambre des représentants, il y a

eu quatorze présidents minoritaires (1), dont quelques-uns très nettement. Lorsqu'ils ont eu, en plus, à faire face à un Congrès ou à une Chambre hostile (Lincoln, Hayes, Arthur, Cleveland, Wilson à la fin de son second mandat, Nixon de 1969 à 1973), il était encore moins question de gouvernement partisan que dans les temps normaux. Devenu Président par application du XXVe Amendement et contesté dans son propre parti, Gerald Ford était en position d'infériorité plus notable encore.

Faut-il enfin rappeler que le Président ni le Congrès ne peuvent rien sans l'accord du pouvoir judiciaire fédéral ? Or, la Cour suprême a été partisane en bien des périodes de son histoire et A. N. Holcombe a observé qu'elle avait « invariablement été du côté des partis au pouvoir à une époque révolue, en opposition avec l'esprit de l'époque nouvelle ». De nos jours, il est plus difficile de cataloguer comme démocrate ou républicaine la majorité de la Cour, mais on peut parler d'orientation plutôt conservatrice ou plutôt progressiste de la jurisprudence et donc d'un frein possible à la réalisation d'une politique progressiste ou conservatrice.

Toute l'histoire politique américaine montre comment le bipartisme lui-même est né de l'esprit de compromis et de conciliation. Aucun des deux partis n'a intérêt et ne peut consentir à abandonner cet esprit, que Thomas Jefferson, antifédéraliste, traduisait en affirmant, dans son discours d'inauguration : « Nous sommes tous républicains et tous fédéralistes. » Une véritable alternance au pouvoir est ainsi bien moins fréquente et frappante, moins nécessaire aussi aux Etats-Unis, que la coopération recherchée des deux partis et des diverses tendances à la réalisation d'une politique nationale, susceptible de satisfaire approximativement tous les intérêts et dont on espère qu'elle pourra sauvegarder à la fois le pluralisme (en vouant à l'échec les partis mineurs) et le système (en désarmant la contestation).

(1) Polk (1844), Taylor (1848), Buchanan (1856), Lincoln (1860), Hayes (1876), Garfield (1880), Cleveland (1884 et 1892), Harrison (1888), Wilson (1912 et 1916), Truman (1948), Kennedy (1960), Nixon (1968). Les plus faibles pourcentages ont été ceux de Cleveland en 1892 (46,04 %), Buchanan (45,63 %) Nixon (43,43 %), Wilson en 1912 (41,85 %) et Lincoln en 1860 (39,79 %).