

## *Fonctionnement des institutions et méfiance des citoyens aux Etats-Unis*

MARIE-FRANCE TOINET\*

De prime abord, tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes aux yeux des Américains. Leurs institutions — politiques ou économiques —, sans être parfaites, sont parmi les meilleures et conviennent aux structures du pays. Ainsi 72 % des personnes interrogées dans un sondage Roper considèrent que le système politique est « fondamentalement bon » (*basically sound*) (1) ; le capitalisme est le système le plus adapté aux réalités nationales (79 % des personnes interrogées estiment que l'entreprise privée américaine est le système le plus adapté pour les pays industrialisés ; 9 % sont en désaccord et 12 % ne répondent pas) (2). Les Américains sont personnellement satisfaits de leur vie (83 % sont satisfaits et 17 % ne le sont pas « de la manière dont vont les choses dans leur vie personnelle ») (3). Bref, les Etats-Unis demeurent l'endroit privilégié où vivre (90 % d'accord, 8 % en désaccord) (4).

Pourtant, à cette satisfaction élevée et globale à l'égard du pays et de ses institutions ne correspond pas une même satisfaction à l'égard du fonctionnement de ces institutions et des détenteurs du pouvoir. Ce désenchantement se traduit notamment par une participation électorale très faible. Bien sûr, l'abstention électorale des Américains a toujours été forte, mais elle l'est de plus en plus depuis vingt ans (sauf en 1982, où il semble y avoir eu une légère remontée) alors que l'accès aux urnes a été largement facilité. L'une des explications traditionnelles de cet abstentionnisme impressionnant (près de la moitié des électeurs potentiels ne votent pas aux élections présidentielles ; plus l'élection est « locale », moins la participation est forte) repose sur l'appréciation du contentement-mécontentement des

\* Chargée de Recherches à la FNSP, directeur de Recherches à Paris-I.

(1) Sondage Roper (février 1977), in *Public Opinion*, juin-juillet 1979, p. 29.

(2) Sondage de Civic Services, Inc. (mars 1981), in *Public Opinion*, octobre-novembre 1982, p. 21.

(3) Sondage Gallup (janvier 1981), in *Public Opinion*, juin-juillet 1981, p. 36.

(4) Roper Organization (novembre 1981), in *Public Opinion*, février-mars 1982, p. 26.

électeurs. Déjà, en 1936, un observateur notait : « Dans un Etat où 50 % seulement des électeurs prennent part au vote, il apparaît clairement que les désirs de la majorité des individus sont satisfaits. Lorsque le pourcentage des votants s'élève jusqu'à dépasser 90 %, il est certain que les passions politiques sont à leur plus haut niveau et que la Constitution est menacée » (5). Quarante ans plus tard, dans un rapport à la Commission trilatérale, Samuel Huntington est sur la même ligne en écrivant : « Le fonctionnement effectif d'un système politique démocratique requiert généralement une certaine dose d'apathie et de non-engagement de certains individus et de certains groupes... Il y a aussi des limites potentielles souhaitables à l'extension indéfinie de la démocratie politique » (6). En 1982 encore, un autre politologue, Everett Carl Ladd, estime : « Nous avons une très longue expérience d'une faible participation. La thèse de la satisfaction — que les gens ne se rendent pas aux urnes parce qu'ils sont fondamentalement satisfaits — nous en dit plus que l'explication par le « grave mécontentement » » (7). Bref, en poussant le raisonnement à l'extrême, si les Noirs américains (qui sont un groupe particulièrement abstentionniste) ne votent pas, c'est parce qu'ils sont enchantés de leur sort et moins les citoyens participent au système politique, mieux celui-ci fonctionnera.

Pourtant, on note que la participation augmente avec le niveau de revenu ou d'éducation, qui sont liés (tableau 1). Comme l'écrit Walter Daen Burnham, l'un des meilleurs électoralistes américains : « En gros, la moitié

TABLEAU 1. — *Revenu, niveau d'éducation et participation électorale (aux élections présidentielles)*

Catégorie de revenus de la plus basse à la plus haute	Nombre d'années de scolarisation				
	1972		1972	1976	1980
1	56	8 ans ou moins	54	44	43
2	59	9 à 11 ans	61	47	46
3	64	12 ans	72	59	59
4	67	Plus de 12 ans	81	74	73
5	72				

Sources : CPS de l'Université de Michigan (1972) et *Statistical Abstract* (chiffres supérieurs à la réalité car il s'agit de réponses à des sondages).

(5) F. G. WILSON, *The inactive electorate and social revolution*, *Southwestern Social Science Quarterly*, 1936, p. 76 (cité in S. M. LIPSET, *L'homme et la politique*, Paris, Le Seuil, 1963, p. 240).

(6) S. P. HUNTINGTON, *The United States*, in M. CROZIER, S. P. HUNTINGTON, J. WORTANUKI, *The Crisis of democracy*, New York, New York University Press, 1975, p. 114-115.

(7) E. C. LADD, *in Which way are the political winds flowing ?*, *Public Opinion*, août-septembre 1982, p. 6.

supérieure de la structure de classe américaine participe aux élections, la moitié inférieure s'abstient » (8). Qu'ils s'abstiennent (ou qu'ils participent d'ailleurs) on ne peut manquer d'être frappé par le sentiment d'impuissance qu'expriment les Américains. Dans un sondage de 1967, en pleine guerre du Vietnam, par exemple, MM. Verba et Nie montrent que 66 % des personnes interrogées étaient d'accord avec l'idée que, quel que soit le parti au pouvoir, cela ne ferait aucune différence sur le Vietnam et 22 % seulement étaient en désaccord (9). En février 1976, quatre personnes sur 10 interrogées par Patrick Caddell (Cambridge Survey Research) « estiment qu'il n'y a aucune différence quel que soit le vainqueur des élections » (10). A l'élection présidentielle de 1976, 61 % des personnes interrogées par l'Institut Yankelovich déclarent à la veille de l'élection n'éprouver que « peu d'enthousiasme pour l'un ou l'autre candidat » (11) et 65 % des partisans de Gerald Ford ne se déclaraient favorables à sa candidature qu'en raison de leurs doutes à l'égard de M. Carter (12). En 1980 enfin, la proportion d'électeurs accordant une note hautement favorable aux deux candidats principaux « était plus basse qu'elle l'avait jamais été durant les trois dernières décennies » (13). Election après élection, quel qu'en soit le type ou le moment, le scepticisme est grand. A preuve l'absence d'illusions de ceux-là mêmes qui vont voter et qui, interrogés à la sortie des bureaux de vote, estiment à 40 % que, quel que soit le résultat, les élections n'apporteront aucun changement réel (14).

Pourtant, les Américains demeurent attachés au processus électoral puisque à 77 % ils estiment que « le vote est encore le moyen le plus important dont disposent les Américains pour influencer le gouvernement » (15). Mais cette appréciation, en apparence positive, ne prend toute sa valeur que si l'on considère que dans le même temps une majorité de citoyens (58 % des abstentionnistes, mais encore 52 % des votants) a l'impression que « le pays a besoin d'un changement plus radical qu'il n'est possible de le réaliser par le bulletin de vote » (16). Car l'abstention est largement la traduction d'un regret quant au manque de choix politique qu'incarne le système partisan. On dit l'Amérique « consensuelle ». Pourtant les Américains sont beaucoup plus divisés politiquement qu'on a tendance à l'imaginer. Ce qui distingue l'ensemble de la nation de ses dirigeants, ce

(8) W. D. BURNHAM, Fighting the image war, *The New Republic*, 20 octobre 1976, p. 21.

(9) In S. VERBA et N. H. NIE, *Participation in America : political democracy and social equality*, New York, Harper & Row, 1972, p. 108.

(10) In A pessimistic public, *Wall Street Journal*, 2 février 1976.

(11) In Turned off, not tuned in, *Time*, 11 octobre 1976, p. 39.

(12) In *Time*, 6 septembre 1976, p. 25.

(13) E. J. DIONNE (Jr.), Many are undecided as election nears, *New York Times*, 2 novembre 1980.

(14) Sondage CBS News, *New York Times* (34 000 votants, novembre 1978), cité par *Public Opinion*, janvier-février 1979, p. 24.

(15) D. M. ALPERN, The skeptical voter, *Newsweek*, 12 avril 1976, p. 32.

(16) R. RHEINHOLD, Poll links sense of powerlessness, not disillusionment, to low vote, *New York Times*, 16 novembre 1976.

n'est pas tant un niveau de politisation différent que l'unanimité cultivée par ceux-ci face aux divisions de celle-là.

Certes, des sondages récents montrent que les différences séparant les points de vue des membres des comités nationaux républicains et démocrates sont plus fortes que les différences séparant les points de vue de leurs électeurs réciproques sur des problèmes comme l'avortement ou les dépenses militaires (17). Mais il n'empêche que la vision de la société américaine et de son rôle dans le monde est éminemment semblable dans les programmes des deux grands partis, ceux-ci n'étant séparés que par des nuances et non par des divergences essentielles. La meilleure preuve en est que depuis une vingtaine d'années les cas où une majorité démocrate simple s'oppose à une majorité républicaine simple représentent moins de la moitié des votes du Congrès. Les Américains en sont parfaitement conscients qui, interrogés sur les différences qu'ils perçoivent entre Républicains et Démocrates quant à leur capacité à résoudre les grands problèmes de l'heure (inflation, politique étrangère, éducation, etc.), répondent à 49 % au moins de l'échantillon choisi parmi les électeurs inscrits (qui représentent environ 70 % de l'électorat potentiel) et jusqu'à 58 % ne constater « aucune différence réelle entre les deux partis ? » (18). Et MM. Verba et Nie, qui ont comparé les militants politiques (*activists*) et la population dans son

TABLEAU 2

« En ce qui concerne les personnes qui sont responsables de [lire chaque secteur], diriez-vous que vous éprouvez à leur égard une grande confiance, seulement un peu confiance ou guère confiance ? »

*Une grande confiance (en pourcentage)*

	1982	1981	1980	1979	1978	1977	1976	1975	1974	1973	1972	1971	1966
Médecine	32	37	34	30	42	43	42	43	49	57	48	61	73
Défense	31	28	28	29	29	27	23	24	29	40	35	27	61
Informations													
télévisées	24	24	29	37	35	28	28	35	32	41	×	×	×
Maison Blanche	20	28	18	15	14	31	11	×	18	18	×	×	×
Eglises	20	22	22	20	34	29	24	32	32	36	30	27	41
Grandes													
entreprises	18	16	16	18	22	20	16	19	15	29	27	27	55
Presse écrite	14	16	19	28	23	18	20	26	25	30	18	18	29
Congrès	13	16	18	18	10	17	9	13	16	×	21	19	42
Syndicats	8	12	14	10	15	14	10	14	18	20	15	14	22

Sondages Harris.

(17) Cf. Examining elites, *Public Opinion*, octobre-novembre 1981, p. 29-33.

(18) Sondage *Time*, Yankelevich, White and Skelly (juin 1982), in *Public Opinion*, août-septembre 1982, p. 32.

ensemble, écrivent : « Nos données montrent que les *activists* (moins du tiers de l'électorat) sont moins au courant des sérieux problèmes d'aide sociale (*welfare*) que le reste de la population, moins concernés par la différence de revenu entre riches et pauvres, moins intéressés par l'intervention du gouvernement pour régler les problèmes de bien-être et moins préoccupés par l'égalité des chances pour les Américains » (19).

Ces différences se traduisent notamment par une perte de confiance pour les élites américaines. Depuis que de tels sondages ont été entrepris (1966), Louis Harris and Associates montrent (tableau 2) que la moyenne de confiance (personnes exprimant *a great deal of confidence*) pour ceux qui dirigent neuf secteurs importants de la société (Présidence, Congrès, Syndicats, Eglises, grandes entreprises, presse, armée, médecine, informations télévisées) est tombée de 43 % en 1966 à 20 % en 1982 (20). La confiance est encore moins forte qu'au même moment du mandat de M. Carter, ce qui n'est pas de très bon augure pour M. Reagan. La faveur qui a entouré M. Reagan au début de son mandat n'était pas un retournement de tendance : tout président en bénéficie dans les premiers mois de sa présidence pour la voir de plus en plus inexorablement s'effriter par la suite. Si l'on veut bien considérer le graphique 1, on constate que M. Reagan bénéficie plutôt moins que M. Carter — et que la plupart de ses prédécesseurs — de l'approbation de ses concitoyens et qu'il fait même l'objet d'une plus forte proportion de désapprobation que son prédécesseur (graphique 2) : peut-on parler d'une « cartérisation » de M. Reagan ?

Au total, cette méfiance croissante à l'égard des détenteurs des pouvoirs, anonymes ou connus, sympathiques (M. Reagan le reste) ou antipathiques, recouvre un scepticisme lui aussi en augmentation constante devant le fonctionnement des institutions comme on peut le constater dans les réponses aux investigations du Center for Political Studies de l'Université de Michigan reprises dans le graphique 3. Ainsi voit-on que 18 % seulement des personnes interrogées en 1958 étaient d'accord avec l'idée que « le gouvernement est dirigé par quelques grands intérêts pour leur propre bénéfice » et non « dans l'intérêt général » ; ce pourcentage est passé à 78 % en 1980 et il est peu probable qu'il ait beaucoup baissé en 1982, dont nous n'avons pas encore les résultats.

Le plus intéressant dans ces jugements est qu'ils semblent revêtir un aspect idéologique, voire de classe, que l'on a peu l'habitude de voir souligner aux Etats-Unis. D'après S. M. Lipset et W. Schneider en effet : « Il semble, selon les résultats de Michigan, que [...] les attitudes favorables au syndicat soient largement fonction du statut socio-économique : plus ce statut est élevé, plus la sympathie pour les syndicats tend à déclinier. [...] Une division beaucoup plus frappante sépare les personnes interrogées suivant leur idéologie politique telle qu'elles l'ont elles-mêmes décrite. Les sentiments favorables aux entreprises deviennent de plus en plus nets

(19) S. VERBA et N. H. NIE, *op. cit.*, p. 298.

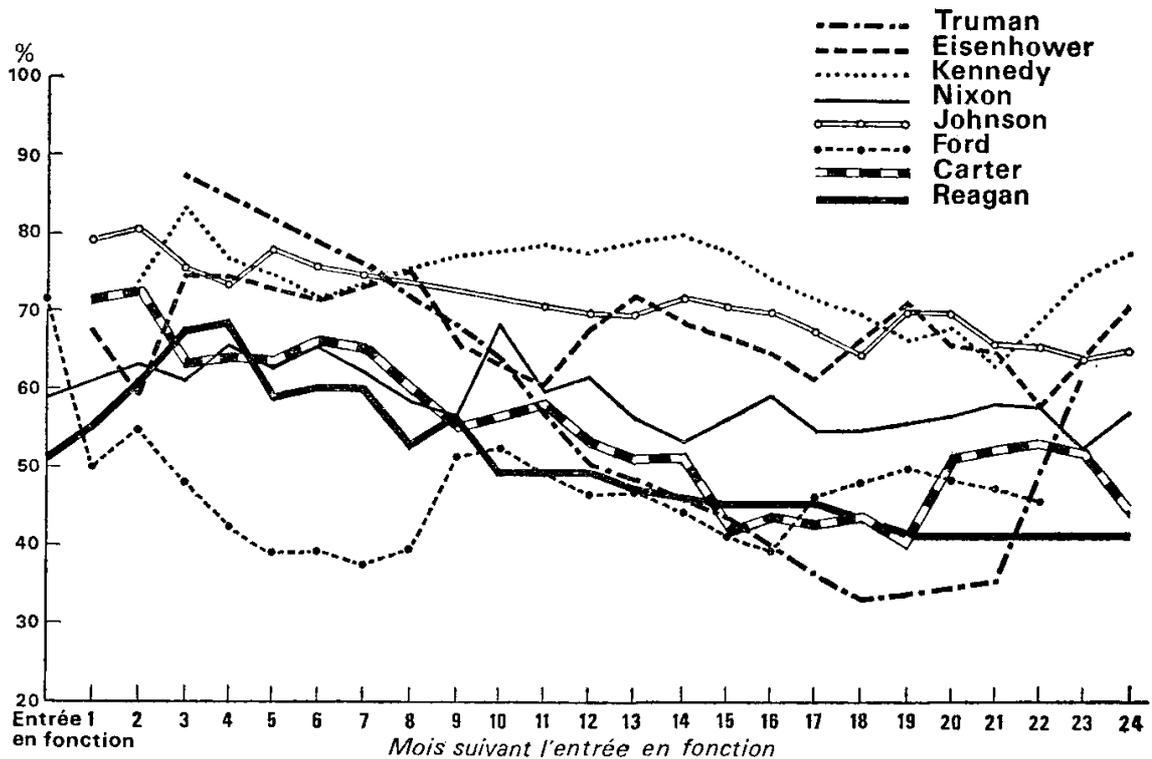
(20) ABC News, Harris SURVEY, *Public confidence in key institutions is down*, 25 novembre 1982.

suivant la position sur une échelle idéologique de gauche à droite » (21).

Au total, si les Américains gardent une grande foi en eux-mêmes et dans leur système, il est indubitable qu'ils déclarent un scepticisme croissant à l'égard du fonctionnement de leurs institutions, d'autant plus fort qu'ils sont plus « exclus » des bénéfices matériels ou intellectuels de la société américaine. Cette différence entre les perceptions du système et de son fonctionnement explique sans doute que les citoyens américains se soient contentés de se désintéresser des processus politiques et/ou de se soulever en protestations aussi brutales que brèves. Mais la conjugaison d'une grave récession économique et d'une crise politique voire, selon la formule de M. Carter en juillet 1979, d'une « crise de l'esprit américain » ne risque-t-elle pas de miner de façon inquiétante les fondements mêmes de la démocratie américaine ? L'absence d'alternative politique ne pourrait-elle pas provoquer l'arrivée au pouvoir d'un de ces démagogues qui existent aussi aux Etats-Unis mais qui, jusqu'ici, n'ont eu que des parcelles de pouvoir, jamais le pouvoir présidentiel ?

#### GRAPHIQUE 1. — Approbation du Président

Question : « Approuvez-vous ou désapprouvez-vous la manière dont le Président... s'acquitte des fonctions qui lui incombent à la tête de l'Etat ? » (en pourcentage.)



Source : Sondages Gallup, d'après un graphique complété de *Public Opinion*, mars-avril 1978, p. 28-29.

(21) S. M. LIPSET et W. SCHNEIDER, *How's business ? What the public thinks*, *Public Opinion*, juillet-août 1978, p. 47.

		Truman (4/45)	Eisenhower (1/53)	Kennedy (1/61)	Johnson (11/63)	Nixon (1/69)	Ford (8/74)	Carter (1/77)	Reagan (1/81)
Entrée en fonctions						59	71		51
Mois suivants	1		68		79	61	50	71	55
	2		59	73	80	63	55	72	60
	3	87	74	83	75	61	48	63	67
	4		74	76	73	65	42	64	68
	5			74	77	63	39	63	59
	6		61	71	75	65	39	67	60
	7	75		73	74	62	37	66	60
	8		75	75		58	39	59	52
	9		65	76		56	51	54	56
	10	63		77		68	52	56	49
	11		60	68		59		57	49
	12	50	68	77	69	61	46	52	49
	13		71	78	69	56	47	50	47
	14		68	79	71	53	44	50	46
	15	43		77		56	41	40	46
	16		64	73	69	59	39	43	45
	17		61	71	67	55	46	42	45
	18	32		69	64	55	48	43	
	19		71	66	70	56	50	39	41
	20		65	67	69		48	50	
	21	35	64	62	65	58	57	51	
	22	48	57		65	57	45	52	
	23	60	63	74	63	52		51	
	24		69	76	64	56		43	41

Source : Sondages Gallup.

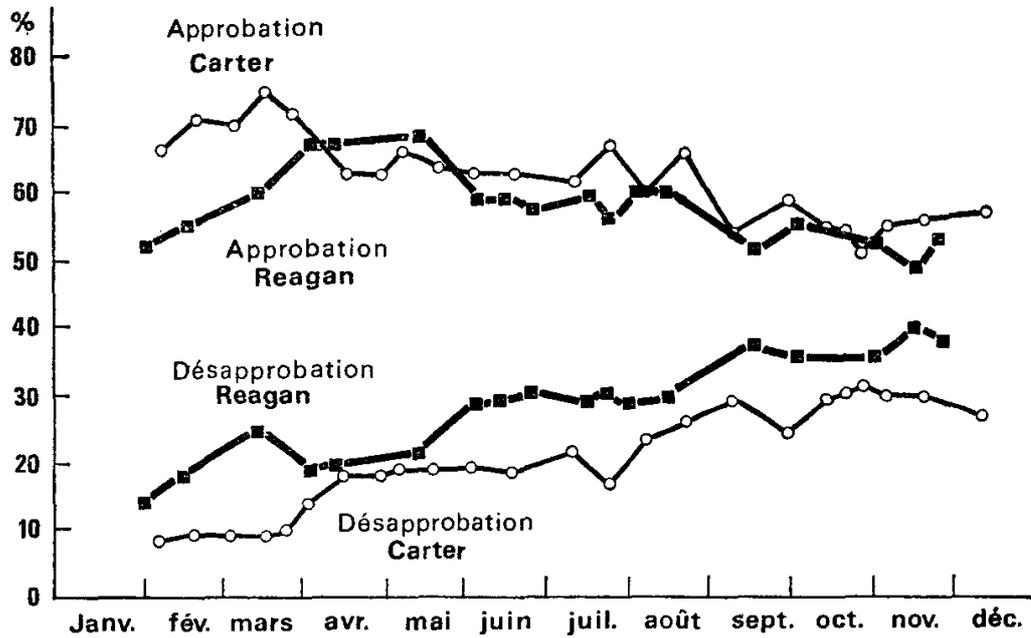
GRAPHIQUE 2. — Approbation-désapprobation pour MM. Carter et Reagan

	Approuve	Désapprouve	Sans opinion		Approuve	Désapprouve	Sans opinion
	%	%	%		%	%	%
	Carter				Reagan		
1977				1981			
4-7 févr.	66	8	26	31 jan.-2 fév.	51	13	36
18-21 fév.	71	9	20	13-16 fév.	55	18	27
4-7 mars	70	9	21	13-16 mars	60	24	16
18-21 mars	75	9	16	3-6 avril	67	18	15
25-28 mars	72	10	18	10-13 avril	67	19	14
1-4 avril	67	14	19	8-11 mai	68	21	11
15-18 avril	63	18	19	5-8 juin	59	28	13
29 avril-1 <sup>er</sup> mai	63	18	19	19-22 juin	59	29	12
6-9 mai	66	19	15	26-29 juin	58	30	12
20-23 mai	64	19	17	17-19 juil.	60	29	11
3-6 juin	63	19	18	24-27 juil.	56	30	14
17-20 juin	63	18	19	31 juil.-3 août	60	28	12
8-11 juil.	62	22	16	14-17 août	60	29	11
22-25 juil.	67	17	16	18-21 sept.	52	37	11
5-8 août	60	23	17	2-4 oct.	56	35	9
19-22 août	66	26	18	30 oct.-2 nov.	53	35	12
9-12 sept.	54	29	17	13-16 nov.	49	40	11
30 sept.-3 oct.	59	24	17	20-23 nov.	54	37	9
14-17 oct.	55	29	16				
21-24 oct.	54	30	16				
28-31 oct.	51	31	18				
4-7 nov.	55	30	15				
18-21 nov.	56	30	14				
9-12 déc.	57	27	16				

GRAPHIQUE 3. — Le fonctionnement gouvernemental

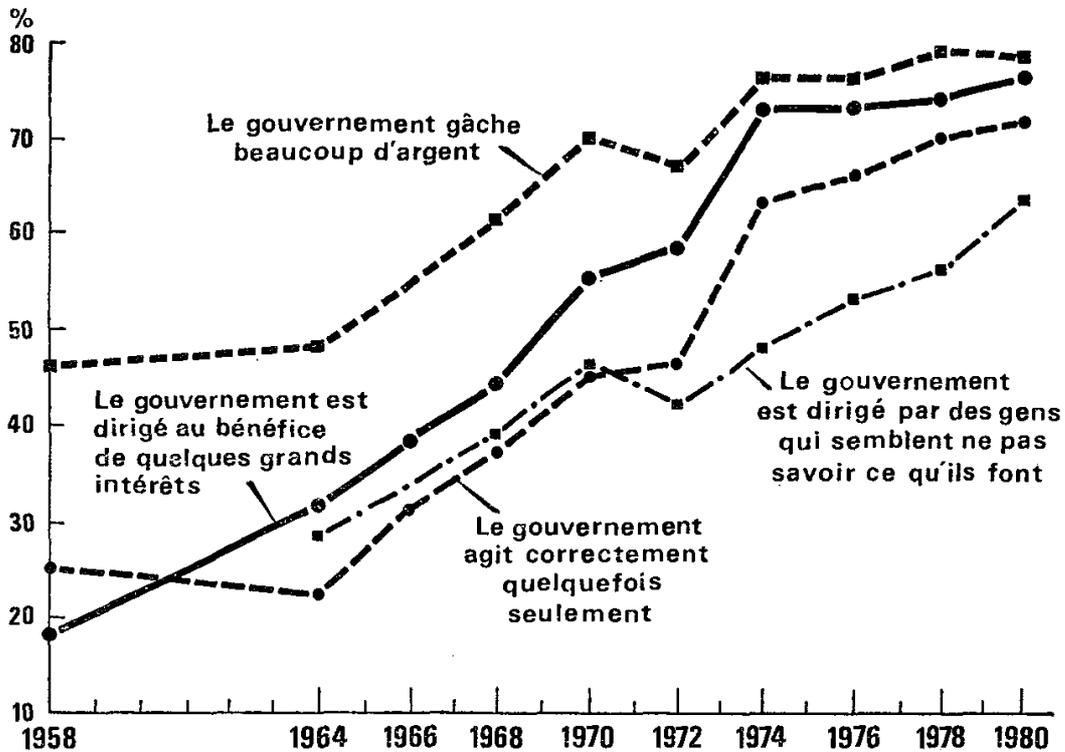
Questions : 1) Diriez-vous que le gouvernement est largement dirigé dans l'intérêt général ou au bénéfice de quelques grands intérêts ? 2) Pensez-vous qu'on peut faire confiance au gouvernement pour agir correctement : presque toujours, la plupart du temps ou quelquefois seulement ? 3) Croyez-vous que la plupart des dirigeants politiques sont des gens intelligents ou bien que la plupart d'entre eux ne semblent pas savoir ce qu'ils font ? 4) Pensez-vous que le gouvernement gâche beaucoup, pas mal ou peu de l'argent que nous lui versons en impôts ?

GRAPHIQUE 2. — Approbation-désapprobation pour MM. Carter et Reagan



Source : Sondages Gallup, d'après un graphique de *Public Opinion*, décembre 1981-janvier 1982, p. 22.

GRAPHIQUE 3. — Le fonctionnement gouvernemental



Source : Sondages du Center for Political Studies de l'Université de Michigan, d'après un graphique de *Public Opinion*, juin-juillet 1981, p. 34.