

Pouvoirs ouvre, à compter de ce numéro, une rubrique « *Chroniques étrangères* » dont l'objectif est d'apporter une information rapide et synthétique sur les principales démocraties occidentales. Les Etats-Unis et l'Allemagne ouvrent la marche et seront suivis, dans le prochain numéro, par la Grande-Bretagne et l'Italie. En fonction des échéances et des circonstances, Pouvoirs se propose de fournir des données politiques (résultats électoraux notamment) et bibliographiques les mieux à même d'assurer l'information de ses lecteurs sur la vie politique à l'étranger.

*Etats-Unis**

Quatre ans de plus

L. D. BROWN**

Le 20 janvier Ronald Reagan prêtait serment pour quatre années de plus. Seulement deux fois depuis la mort de Franklin Roosevelt, un Président élu pour un mandat, le fut pour un second — Eisenhower en 1956, Nixon en 1972. La rareté de l'événement et les circonstances dans lesquelles il se produisit en 1984 — Reagan obtint sa réélection avec 57 % des voix et le soutien des grands électeurs dans 49 des 50 Etats — donnent l'apparence d'un puissant mandat populaire en faveur d'un conservatisme solide. En fait, pendant la campagne, le Président sûr de lui invoqua souvent la formule de l'auteur de vaudevilles Al Jolson : « Vous n'avez encore rien vu ! »

Un des nombreux paradoxes de la conduite des affaires présidentielles aux Etats-Unis est que généralement les seconds mandats se déroulent avec difficulté et finissent mal. Dans le cas d'Eisenhower, ce fut le reflet inexorable du cycle de la vie et des caprices du cycle économique : en 1960 la santé du Président et l'économie étaient toutes les deux chancelantes. Lyndon Johnson (qui devint Président pour achever le mandat de John Kennedy) fit preuve d'une activité débordante qui révélait sa propension

* Etude publiée avec l'aimable collaboration de *Quaderni Costituzionale*.

** Brookings Institution.

à diriger les affaires sans partage : ayant gagné les élections par une écrasante victoire en 1964, Johnson s'empessa de faire voter par le Congrès des lois sociales controversées et de renforcer l'engagement de la nation dans la guerre du Viêt-nam. Il aurait pu se présenter à la réélection mais s'y refusa.

Dans le cas mélodramatique de Nixon, la malheureuse conclusion du second mandat résulta de son incapacité à oublier ses rancœurs au milieu de ses succès. Considérant sa victoire de 1972 comme un mandat pour éliminer de l'administration ses adversaires démocrates et intensifier la lutte contre les *congressmen* démocrates qui contrôlaient la Chambre des Représentants et le Sénat, Nixon vit sa présidence s'achever prématurément sous les coups des révélations de l'affaire du Watergate.

Les seconds mandats sont rares ; les seconds mandats vraiment réussis sont inconnus depuis Franklin Roosevelt. Les Républicains, que la perspective de s'installer dans une position dominante ne peut que réjouir espèrent que le second mandat de Reagan s'éloignera de ce modèle. Bien qu'agé de 74 ans, le Président paraissait en bonne santé. L'économie se développe rapidement, l'inflation et le chômage sont contrôlés. Le pays est libre de tout engagement à l'extérieur. Ni le Président, ni ses conseillers n'ont vraisemblablement envie de tomber dans des intrigues insignifiantes qui conduisirent Nixon à sa perte. Le décor alors semble en place pour un long et vigoureux 2^e acte de la rédemption reaganienne du leadership présidentiel.

Les prévisions de dépenses de l'administration Reagan, au début du second mandat présupposent une marche en avant du conservatisme. Le budget de Reagan pour l'année fiscale 1986 prévoit des coupes sombres dans le programme d'aide sociale mais des dépenses militaires qui se maintiennent. David Stockman, directeur de l'Office du Management and Budget, a fait récemment un coup d'éclat dans une intervention trauchée très inhabituelle en s'attaquant à deux *lobbies* : les militaires en retraite qui, suggéra Stockman, sont plus soucieux de garantir leurs généreuses pensions que la défense du territoire, et les fermiers criblés de dettes, demandant l'aide du Gouvernement et qualifiés « d'adultes consentants » qui se seraient mis eux-mêmes dans une situation financière précaire.

Bien que tous les reaganiens ne souscrivent pas au discours de Stockman ou au choix de ses cibles, il apparaît que la plupart d'entre eux croient qu'ils ont mis en marche un processus fondamental de changement du rôle de l'État dans la société américaine, qui, espèrent-ils avec quatre de plus, sera irréversible.

Il y a quelques raisons de douter de la réussite de ce programme. Les principales victoires de Reagan ont été acquises durant l'été 1981, au cours de sa première année de gestion des affaires. Le Président entreprit alors de réduire les impôts sur le revenu, de diminuer le taux de croissance des dépenses civiles (et de supprimer certaines d'entre elles complètement), de transférer sous forme de dotations globales gérées par les États

des programmes fédéraux et d'augmenter largement les dépenses militaires. Ce fut la plus impressionnante manifestation de pouvoir présidentiel depuis Lyndon Johnson en 1965-1966, mais il est peu probable qu'elle se répète en 1985 et ce principalement pour deux raisons.

La première est la difficulté permanente de maintenir la cohésion législative à l'intérieur de son propre parti. En 1981, Reagan eut le soutien quasi unanime des *congressmen* républicains, qui contrôlaient le Sénat et auxquels s'associèrent un nombre suffisant de démocrates, pour lui permettre de mettre en œuvre son programme. Cette unité, exceptionnelle sous n'importe quelle présidence américaine, ne devait pas survivre à l'année 1981, et ne s'est pas reconstituée en 1985, en dépit de l'investiture pour un second mandat.

Les 22 sénateurs républicains qui devront faire campagne pour leur réélection l'an prochain sont conscients, au vu des résultats de la récente élection, que la popularité personnelle du Président ne se reporte pas automatiquement sur ses supporteurs au niveau des Etats ou des localités et savent par expérience que tout le monde est favorable à la réduction des dépenses jusqu'à ce que les effets en soient ressentis personnellement. D'ailleurs les *congressmen* républicains qui préparent leur candidature aux présidentielles de 1988, savent que l'attention des médias ne va pas aux loyaux lieutenants du Président, mais à ceux qui adoptent une attitude indépendante, innovatrice et constructive. Ainsi, Jack Kemp (élu dans l'Etat de New York) a sa propre idée sur la réforme du code des impôts et le sénateur du Kansas, Robert Dole, qui, en tant que leader de la majorité au Sénat a une responsabilité majeure dans la réalisation du programme présidentiel, a récemment déclaré que, contrairement à l'exécutif, il souhaite donner à la réduction du déficit budgétaire priorité par rapport à la simplification des impôts. Il a également publiquement critiqué le secrétaire d'Etat à la défense, Weinberger pour son refus d'accepter des coupes significatives dans les dépenses militaires. Une réélection ne prémunit pas des risques de l'individualisme des membres du Congrès et il se pourrait bien qu'on assiste durant le second mandat à un blocage des relations entre l'exécutif et le législatif.

La seconde raison est que les innovations liées à l'idéologie gouvernementale — *n'importe quelle* idéologie dans *n'importe quel* Gouvernement — s'amenuisent après quatre années aux affaires.

En 1981, l'équipe de Reagan était assurée que la réduction d'impôts était la solution universelle aux maux de la Nation : la croissance économique déclenchée par une politique de moindres prélèvements permettrait d'augmenter l'épargne et les investissements, de réduire le chômage et d'apporter assez de ressources fiscales nouvelles pour permettre d'équilibrer rapidement et aisément le budget. Aujourd'hui l'administration Reagan prévoit un budget fédéral en déficit de 225 milliards de dollars pour l'année fiscale 1986. Et même les optimistes qui pensent que le déficit est compatible aujourd'hui avec la santé économique sont inquiets de l'impact cumulatif et à long terme de la dette sur les finances de l'Etat.

Dès la fin de 1981, c'en était fait des victoires faciles : la réduction du déficit empêche désormais de nouvelles réductions d'impôts ; les programmes fédéraux qui se prêtaient à transfert aux Etats parce qu'ils étaient mal défendus par les *congressmen* ou les groupes d'intérêts l'ont déjà été ; peu de secteurs de l'économie sont mûrs pour la déréglementation mise en œuvre, de toute façon, sous l'impulsion de Jimmy Carter.

La grande innovation en politique interne pour le second mandat est apparemment une simplification des impôts, qui devrait en théorie réduire le taux des impôts pour beaucoup d'Américains, éliminer la plupart des déductions spécifiques, éventuellement augmenter le taux de l'impôt sur les Sociétés (une proposition du Trésor sur laquelle le Président semble revenir) tout en étant « financièrement neutre » puisqu'elle devrait fournir plus ou moins les mêmes ressources au Trésor fédéral. Certains Républicains croient que cette réforme de l'impôt est le moyen idéal d'exploiter les ressentiments de travailleurs et de la classe moyenne qu'ils cherchent à lier à une nouvelle et durable majorité républicaine à forte coloration populiste. D'autres, cependant, sont circonspects sur ces propositions préparées par des spécialistes du Trésor et plus conformes aux conceptions économiques d'équité qu'aux vues politiciennes sur leur faisabilité. Ils craignent qu'au fur et à mesure du débat, chaque groupe d'intérêt ne défende avec succès ses privilèges et que la réforme ne s'évanouisse sous les yeux des médias et de l'opinion pour le plus grand embarras de ses promoteurs.

L'avenir incertain de la simplification fiscale constitue une bonne illustration des « succès » de l'activisme conservateur de Reagan. Il est facile d'affirmer un fort leadership si l'on ne se fixe que des objectifs simples. Définir des programmes pour améliorer les résultats scolaires des enfants défavorisés est fort difficile ; polémiquer pour réclamer une discipline plus stricte ou la restauration de la prière à l'école est un jeu d'enfants.

Ronald Reagan a bâti le succès de son premier mandat sur la facilité. L'électorat lassé des complications de la politique sociale et des faillites du *big government* applaudit et l'en remercie par un second mandat de quatre ans. Aujourd'hui les « succès » faciles sont épuisés alors que les problèmes permanents et complexes de la Société américaine demeurent sans solution. C'est là le dilemme de l'administration Reagan : si elle suit son instinct pour les solutions simples et faciles, elle ne fera guère qu'expédier les affaires courantes. Si elle pénètre dans les complexités des politiques publiques, les prochaines années seront beaucoup plus difficiles que les quatre premières.