
FRANÇOIS VERGNIOLLE DE CHANTAL

DONALD TRUMP AUX PRISES
AVEC LE CONGRÈS :
UN LEADERSHIP EN TROMPE-L'ŒIL

111

À l'arrivée de Donald Trump au pouvoir, le catastrophisme constitutionnel s'étalait dans les médias depuis sa campagne éclair au sein du Parti républicain. *Time Magazine* n'hésitait pas, le 5 mai 2016, à publier un article intitulé « President Donald Trump versus the US Constitution » ; le *Washington Post* faisait de même, le 16 juin, avec « Would Check and Balances Stop Trump? Don't Bet on It ». Curieusement, l'effolement était particulièrement palpable chez des auteurs aux sympathies conservatrices revendiquées, alors que les médias progressistes relayaient bien plus volontiers les dénonciations qui ont parsemé le cycle électoral, celles de racisme, de misogynie et de fraude fiscale, entre autres.

En dépit de leurs divergences, les observateurs reconnaissaient en tous les cas que la présidence Trump constituait une anomalie qui défiait les lois traditionnelles de la gravité politique¹. Ainsi, la relation que la nouvelle administration devait nouer avec le cent-quinzième Congrès se présentait sous des auspices bien inhabituels. Trump ayant fait campagne en jouant de la division entre la base du parti et ses élites, il arrivait en bien mauvaise posture face aux majorités républicaines qui dominaient alors les deux chambres. Sa position d'*outsider* contre le marigot (*swamp*) washingtonien, qui lui avait permis de décrocher la nomination et de remporter l'élection, allait sans doute se révéler un handicap sérieux face à ce qui constitue le cœur de l'establishment partisan, à savoir la

1. Vincent Michelot, « Donald Trump ou la présidence du chaos », *La Revue Tocqueville*, vol. 39, n° 1, 2018, p. 221-233. Cf. aussi *Politique américaine*, n° 31, *Trump, la gouvernance du chaos ?*, Paris, L'Harmattan, 2018.

délégation au Congrès. Élu par ailleurs avec seulement 46 % des voix, Donald Trump disposait d'une popularité faible dès son entrée en fonction, de sorte qu'il fut privé de tout état de grâce. Et en effet, lors de cette cent-quinzième législature, ce fut la volonté des majorités républicaines qui s'imposa face à un Donald Trump suiviste, ce qui ne manqua pas d'évoquer pour certains une présidence en retrait, conforme à la tradition whig du XIX^e siècle, qui voulait que le président s'efface devant un Congrès constituant alors le cœur du système politique².

LA POURSUITE DU MODÈLE « PLÉBISCITAIRE »

112 Mais cette comparaison historique, pour éclairante qu'elle puisse être, ne saurait rendre compte de la relation actuelle de Trump avec le Congrès, notamment depuis que les démocrates ont retrouvé leur majorité à la chambre basse et que le « combat institutionnel » entre les deux pouvoirs a repris. Bien loin d'être un président volontairement en retrait, Trump utilise au contraire, depuis le début de son mandat, tous les outils, administratifs, politiques et rhétoriques, à sa disposition pour pousser son agenda. Ce faisant, il s'inscrit parfaitement dans la suite de tous ses prédécesseurs, démocrates comme républicains, qui, à partir de Franklin Roosevelt et de la naissance de la présidence moderne, considèrent cette dernière comme l'institution réformatrice par excellence, celle qui propose de nouvelles politiques et qui, si nécessaire, les impose au Congrès en mobilisant l'opinion publique. Or ce modèle traditionnel de la présidence « plébiscitaire », analysé par Theodore Lowi dans un ouvrage désormais classique³, semble atteindre ses limites depuis plusieurs années. Il croise en effet un autre développement majeur de la scène politique américaine, celui de la polarisation croissante des partis politiques et, dans une mesure qui est encore l'objet d'un débat entre spécialistes, de l'opinion publique. Dans le sillage du mouvement pour les droits civiques, les organisations politiques se sont reconstruites dans une logique polarisée, de sorte que le Parti républicain est devenu un parti conservateur et son opposant démocrate un parti plus progressiste, même si demeurent en son sein des éléments centristes. Ce constat était déjà sensible lors de la présidence Clinton. Et depuis les années 1990, la polarisation n'a fait

2. Julia Azari, « Trump Is a 19th-Century President Facing 21st-Century Problems », *FiveThirtyEight.com*, 28 août 2017; Menzie Chinn, « Trump Applying 19th-Century Remedies to 21st-Century Problems », *TheHill.com*, 6 janvier 2018.

3. *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1985.

que croître et embellir⁴. Ainsi, sous Barack Obama, la posture « post-partisane » de ce dernier n'a jamais convaincu les républicains du Congrès. En 2016, un pas supplémentaire semble franchi avec Trump. Si la présidence d'Obama illustre les limites du pouvoir présidentiel dans un contexte partisan polarisé, celle de Trump montre ce qui se passe quand la présidence elle-même se polarise : elle n'est plus dès lors que l'ombre de la présidence plébiscitaire héritée du *New Deal*. La capacité plébiscitaire du locataire de la Maison-Blanche paraît dorénavant se limiter à la mobilisation d'une base électorale étroite par le biais des réseaux sociaux et à la multiplication des *fiats* administratifs.

UNE POLARISATION PARTISANE EXACERBÉE

La polarisation partisane au Congrès se traduit par un déplacement des partis politiques vers les extrêmes, une plus grande discipline de groupe et la disparition des élus modérés, capables de travailler avec le parti adverse. Elle est unanimement décriée par les observateurs de la scène politique américaine comme une forme de tribalisme qui nuit au fonctionnement harmonieux des institutions⁵. Réduit à l'essentiel, l'argument consiste à souligner que l'esprit de parti neutralise les « freins et contrepoids » (*checks and balances*) mis en place par la Constitution. Ainsi, en cas d'alignement partisan entre Congrès et président (*unified government*), comme ce fut le cas entre 2016 et 2018, le législatif fait preuve de passivité face aux desiderata présidentiels. En cas de divergence idéologique (*divided government*), au contraire, le blocage (*gridlock*) semble complet, comme l'illustre le débat politique à la suite de la perte par les républicains de leur majorité à la Chambre des représentants en 2018. À s'en tenir aux médias, c'est en apparence ce qui se passe depuis l'arrivée de Trump au pouvoir. Entre 2016 et 2018, l'administration et les majorités républicaines au Congrès adoptèrent des baisses massives d'impôts, supprimèrent une disposition centrale de l'Obamacare (l'obligation de souscrire une assurance maladie sous peine d'amende), réussirent à nommer deux nouveaux juges à la Cour suprême, ainsi que des dizaines

4. Daniel J. Hopkins et John Sides (dir.), *Political Polarization in American Politics*, New York (N. Y.), Bloomsbury, 2015. Cf. aussi Lilliana Mason, *Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity*, Chicago (Ill.), Chicago University Press, 2018.

5. Cf. sur ce point les publications de Thomas Mann et Norman Ornstein, deux observateurs vétérans de la vie politique américaine, par exemple *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*, New York (N. Y.), Basic Books, 2012.

de juges aux Cours fédérales, et surtout à bloquer toute tentative de destitution (*impeachment*). Depuis 2018 en revanche, le cent-seizième Congrès, dont les démocrates dominent la chambre basse, fait preuve d'une vigueur renouvelée. Les enquêtes du législatif encerclent l'administration. La révélation d'une tentative par Trump de convaincre un responsable étranger – en l'occurrence, le président ukrainien, Volodymyr Zelensky – d'enquêter sur l'un des fils de Joe Biden, son adversaire présumé en 2020, offre alors aux démocrates la possibilité de lancer une procédure de destitution. Enfin, l'adoption du budget national redevient à l'hiver 2019 un drame national en provoquant une nouvelle « fermeture » de l'État fédéral (*government shutdown*), la plus longue de l'histoire du pays (trente-quatre jours).

114 Mais la polarisation a une autre conséquence qu'illustre aussi la présidence Trump et qui va à contre-courant des dénonciations de l'autoritarisme présidentiel. Si les instincts de Donald Trump laissent peu de place au doute quant à ses sympathies, les dénonciations des dérives impériales de son administration se trompent de cible. Dans les faits, la polarisation partisane sape les bases du pouvoir plébiscitaire présidentiel dès que l'occupant du bureau ovale adopte lui aussi la logique « tribale », associée le plus souvent au Congrès mais qui semble depuis 2016 s'appliquer également à la Maison-Blanche.

UN EXÉCUTIF POLARISÉ

Le président Trump contribue en effet puissamment à polariser l'opinion publique. Ses déclarations à l'emporte-pièce, notamment sur les questions de valeur (avortement, armes à feu, race, genre, immigration), tout autant que ses décisions politiques ne laissent personne indifférent, ce qu'illustrent tous les sondages. Ainsi, en juillet 2019, un sondage réalisé par NPR/Marist indiquait que 90 % des républicains approuvaient l'action présidentielle, alors que 90 % des démocrates s'y opposaient⁶. Cela offre un contraste frappant avec la pratique antérieure. On chercherait en vain toute forme de rhétorique unificatrice, traditionnellement propre aux discours présidentiels, ou toute volonté, de la part de Trump, d'agir comme l'élu de la nation cherchant à rassembler tous les Américains.

6. Plus de 80 % des démocrates déclarent s'y opposer « fortement » (*strongly*) et 72 % des républicains l'approuvent « fortement ». Le Pew Research Center s'est aussi penché sur la question, pour aboutir aux mêmes conclusions (« America's Polarized Views of Trump Follow Years of Growing Political Partisanship », PewResearch.org, 14 novembre 2018).

Tout comme lors de sa campagne en 2015-2016, Trump joue volontiers des divisions de la société américaine pour les exacerber. Avec sa communication sans filtre (sur Twitter), tous les enjeux semblent se transformer en questions personnelles, ce qui contribue à une démystification de la présidence – pour le dire autrement, l’affichage permanent par Trump de son instinct de préservation électorale conduit naturellement à une dégradation des normes du discours public. Trump consacre sa communication à convaincre ses propres soutiens électoraux et à les mobiliser. Certes, tous les présidents sont, d’un certain point de vue, des leaders minoritaires – c’est-à-dire qu’ils se préoccupent de leur soutien électoral et non pas de séduire le centre modéré, décisif pour gouverner et pour élargir la coalition présidentielle. Trump assume ainsi une responsabilité publique qui est purement électorale : il s’agit pour lui de répondre d’abord et avant tout aux attentes de sa base, sans faire le moindre effort pour rassembler au-delà de son camp. Il ne donne aucun signe d’une volonté de rassembler au-delà de la coalition qui l’a porté au pouvoir en 2016. Son mandat, au début duquel il recueillait 43 % d’opinions favorables (Trump n’a jamais dépassé les 50 %), se caractérise aussi par un haut niveau d’adhésion au sein du Parti républicain, mais qui n’a pourtant rien d’exceptionnel⁷. C’est ni plus ni moins l’abandon du rôle présidentiel traditionnel, celui de rassembleur de la nation, qui apparaît ici. On peut reformuler ce constat en soulignant que l’appartenance partisane, ici dans sa forme électoraliste la plus simple, l’emporte sur les normes les mieux établies. Cet abandon du « patriotisme » institutionnel, cher à Madison, au profit d’un électoralisme de court terme est sans nul doute la caractéristique la plus évidente de la présidence Trump.

Les efforts déployés par Donald Trump pour ne pas s’intéresser au centre sont déroutants et sont en contradiction avec la pratique de l’ensemble de ses prédécesseurs. En effet, le pouvoir présidentiel moderne réside d’abord et avant tout dans sa capacité à susciter une mobilisation de l’opinion publique en utilisant le statut de seule figure nationale qui est donné au président⁸. En jouant la carte de l’appel au peuple (*go public*),

7. Ainsi les niveaux d’approbation par les républicains de George H. W. Bush et de George W. Bush étaient plus forts, dans leurs trente premiers mois, que ceux de Donald Trump. Rappelons par ailleurs que seuls 27 % des électeurs se considèrent comme républicains (29 % comme démocrates et 40 % comme indépendants). Cf. par exemple Aaron Rupar, « Trump’s Approval Rating Is Strong with Republicans. He Exaggerates It Anyway », Vox.com, 9 septembre 2019.

8. Theodore Roosevelt parlait en son temps de la fonction présidentielle comme d’un « *bully pulpit* », littéralement une « chaire géniale » (*bully* étant un mot d’argot de l’époque), afin de s’adresser à l’opinion. L’expression est restée pour désigner la capacité de mobilisation présidentielle.

le président exerce ainsi une influence indirecte sur les membres du Congrès, qui dès lors, et pour assurer leur survie électorale, peuvent être prêts à le suivre dans ses projets. En règle générale, et à l'instar de ce qui se passe dans la France de la V^e République, les présidents cherchent ce faisant à se poser en figure nationale de rassemblement, à commencer par Franklin Roosevelt, qui, le premier, utilisa les ressources du nouveau média politique qu'était alors la radio pour expliquer chaque semaine ses décisions à l'opinion (lors de « causeries au coin du feu ») et qui, par ailleurs, rassemblait au Congrès des majorités comprenant des élus des deux bords. Tous les présidents ont depuis lors agi de la même façon, qu'ils soient républicains ou démocrates, conservateurs ou progressistes. Parmi les modérés – de gauche, comme Bill Clinton, ou de droite, comme Dwight Eisenhower –, certains bâtirent leur réputation politique précisément sur leur capacité à construire des compromis avec l'autre camp. Quant aux plus engagés – par exemple, Lyndon Johnson à gauche ou Ronald Reagan à droite –, leur rhétorique ne les a jamais embarrassés quand il s'est agi d'atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés. Les grandes lois sur les droits civiques furent adoptées avec des majorités bipartisanes – Reagan, pour sa part, réforma le système des retraites (*Social Security*) en 1983 avec l'aide des démocrates, qui pour certains d'entre eux soutinrent, par ailleurs, l'augmentation des budgets de la défense.

LA « TRUMPISATION » DU PARTI RÉPUBLICAIN

Néanmoins, la tactique trumpienne n'est pas une aberration si l'on prend en compte le contexte partisan polarisé dans lequel elle s'exerce. Les analyses de science politique ont en effet montré que les pouvoirs présidentiels sont extrêmement limités dans un contexte de polarisation. Ainsi, et comme l'explique George Edwards III dans ses travaux⁹, la tactique traditionnelle qui consiste à faire appel aux bonnes volontés de l'autre camp pour gouverner, à l'image de ce que fit Obama en 2008-2009, est vouée à l'échec. Les présidents ont fort peu d'opportunités de faire bouger les lignes du clivage politique et de créer par là même des coalitions *ad hoc* pour adopter leur programme. Dans ces conditions, la première, et la seule, tactique à adopter pour un président est de mobiliser d'abord et avant tout sa base électorale, sans chercher à attirer des éléments du camp d'en face. Ce fut déjà celle suivie lors de la présidentielle de 2004 par

9. Cf. par exemple *Predicting the Presidency: The Potential of Persuasive Leadership*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2016.

George W. Bush sous l'impulsion de Karl Rove. Trump emprunte donc un chemin déjà bien balisé, mais avec une différence de taille par rapport à son prédécesseur : à l'inverse de Bush, qui incarnait l'establishment républicain, il fit campagne contre les élites républicaines, ce qui rendit nécessaire une reprise en main du parti, toujours en cours.

Sans surprise, Trump s'est donc désintéressé de toute tentative d'ouverture vis-à-vis des démocrates pour privilégier, à l'inverse, la transformation du Parti républicain à son image. Mais la « trumpisation » de ce parti a pris la forme d'un pur et simple rapport de force et non d'un ralliement volontaire, à l'exception sans doute de celui de Lindsey Graham, candidat à la primaire républicaine de 2016 et sénateur de Caroline du Sud. Face aux élus critiques ou indisciplinés, Trump agite volontiers la menace d'une contestation par la base du parti lors de la prochaine primaire, un procédé qui n'a pas enregistré que des succès, surtout en 2017¹⁰, mais qui, l'année suivante, permit de renouveler la délégation républicaine au Congrès pour qu'elle soit favorable au président¹¹. Le « prestige public » – une des deux composantes, avec la « compétence professionnelle », du pouvoir présidentiel de « persuader », selon Richard Neustadt¹² – trouve ici une parfaite illustration : les élus républicains du Congrès hésitent à s'opposer frontalement au président s'ils considèrent que sa popularité auprès d'une partie de l'électorat peut compromettre leur survie électorale. En 2018, les élections de mi-mandat donnèrent au président une nouvelle possibilité de s'impliquer dans l'arène électorale et de créer un lien de dépendance entre certains candidats républicains et son administration, ce qui, mécaniquement, laissa une marge de manœuvre au sein du Congrès. Trump a aussi profité du grand nombre de départs à la retraite chez les républicains du Congrès (trente-neuf – sur un total de soixante-six départs –, y compris le speaker, Paul Ryan), notamment

10. L'incapacité de Trump à soutenir les candidats de parti lors d'élections locales tout au long de l'année 2017 avait conduit les responsables républicains au Congrès à conclure qu'ils n'avaient rien à craindre du président. Il y eut cette année-là sept partielles au Congrès (six à la Chambre des représentants et une au Sénat) et deux élections de gouverneur (New Jersey et Virginie). Les démocrates obtinrent le siège de sénateur d'Alabama, alors que Trump avait remporté cet État par une grande majorité lors de la présidentielle de 2016. Ils sortirent vainqueurs par ailleurs de l'élection de Virginie (et enregistrèrent de larges gains dans l'assemblée d'État) et de celle du New Jersey. Dans les autres élections, les candidats démocrates confirmèrent leurs résultats.

11. Robert G. Boatright, *Getting Primaried: The Changing Politics of Congressional Primary Challenges*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 2014.

12. Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York (N. Y.), Free Press, 1960.

une large part de ses opposants de 2016¹³. Il déclara ainsi son soutien à soixante-quinze candidats au Congrès, et quarante-deux l'emportèrent – soit 55 %, ce qui n'a rien de déshonorant. La « trumpisation » du Parti républicain a donc avancé à la suite des *midterms* de 2018, et la victoire d'un candidat pro-Trump lors d'une élection partielle en Caroline du Nord, en septembre 2019, va dans le même sens ; mais on peut néanmoins s'interroger sur l'incidence à long terme de ce phénomène, dans la mesure où l'adhésion idéologique qui en résulte est d'abord et surtout le fruit d'une pression électorale.

UN MAIGRE BILAN LÉGISLATIF

118 Un rapport de force partisan permet sans doute de maintenir une certaine cohésion au sein du groupe républicain, mais pas pour autant de créer une coalition de gouvernement. Le bilan législatif du premier Congrès sous la présidence de Donald Trump fut des plus maigres. Une caractéristique commune aux réalisations législatives de 2017-2018 fut en effet qu'elles n'eurent pas grand-chose à voir avec Trump. Si l'on reprend les dix propositions législatives présentées à ses électeurs américains, deux seulement furent débattues pendant la première année de la nouvelle administration et seule la baisse des impôts fut adoptée, en décembre 2017. Par ailleurs, si l'on considère que le programme législatif présidentiel doit être jugé en fonction de l'adoption de lois qui n'auraient pas été votées dans d'autres circonstances, alors cette baisse d'impôts ne peut certainement pas être mise au crédit de Trump car n'importe quel autre élu républicain l'aurait obtenue. De plus, les sanctions contre la Russie furent adoptées à l'été 2017 malgré l'opposition présidentielle. Cette faiblesse du bilan législatif est inédite pour un parti qui contrôle tous les leviers du gouvernement¹⁴.

Trump doit aussi composer avec une majorité républicaine au Sénat qui a ses objectifs propres et qui soutient le président essentiellement pour assurer sa survie lors du prochain cycle électoral. Si l'agenda présidentiel est bloqué à la chambre basse du Congrès depuis que celle-ci est dominée par les démocrates, il n'avance au Sénat qu'au titre des intérêts bien compris de part et d'autre. C'est par exemple le cas pour les nominations dans les cours fédérales, qui sont une des grandes réussites de

13. En août 2018, la mort de John McCain, sénateur républicain de l'Arizona, a privé les opposants au président de leur principal leader. Les « *Never Trumpers* » se réduisent depuis à quelques éditorialistes conservateurs à Washington.

14. « Entretien avec Andrew Rudalevige – professeur de science politique (Bowdoin College, Maine) », *Politique américaine*, *op. cit.*, p. 45-57.

l'administration Trump. La tactique républicaine visant à empêcher les nominations pendant la dernière année du mandat d'Obama (notamment celle de Merrick Garland en remplacement d'Antonin Scalia à la Cour suprême) a préparé le terrain pour la prochaine présidence en laissant un grand nombre de postes à pourvoir : depuis janvier 2017, le point d'équilibre des cours fédérales s'est ainsi largement déplacé vers la droite, y compris bien sûr celui de la Cour suprême¹⁵. Mais ce qui frappe dans cette évolution est la façon dont le leadership républicain au Sénat l'a favorisée. En effet, Mitch McConnell, au-delà du blocage systématique qu'il a organisé en 2016, a poussé en avril 2017 à mettre fin au *filibuster*¹⁶ dans le cadre des nominations à la Cour suprême, complétant ainsi la décision prise en 2013 par son prédécesseur démocrate, Harry Reid, de supprimer cette procédure lorsqu'il est question des autres cours fédérales. Dorénavant, toutes ces nominations sont confirmées au Sénat à la majorité simple, ce qui ouvre à l'administration Trump un boulevard en vue de multiplier les nominations idéologiques, tout en permettant cependant à Mitch McConnell d'atteindre un de ses objectifs politiques traditionnels. 119

CONTOURNER LE CONGRÈS : LA TACTIQUE ADMINISTRATIVE

Trump semble donc avoir un vrai problème avec les républicains du Congrès. Il ne réussit pas à obtenir d'eux un soutien global pour ses choix politiques et, lorsqu'il se décide à les imposer – à l'instar du « mur » à la frontière sud du pays –, il ne peut les faire voter comme il le désirerait. Ainsi que l'explique Matthew Glassman, les parlementaires républicains sont passés maîtres dans l'art de dissimuler leur pouvoir, de préserver leur unité et de limiter l'influence du président¹⁷. L'opinion, et surtout la base électorale du président, croit donc volontiers au

15. Il y avait plus de cent postes vacants quand Trump est entré en fonction. En septembre 2019, le président a obtenu la confirmation de cent cinquante juges : 105 dans les cours fédérales de district (sur un total de 677), 43 dans les cours fédérales d'appel (sur un total de 179), et deux à la Cour suprême – Neil Gorsuch et Brett Kavanaugh. À ce point de sa présidence, Donald Trump a nommé plus de juges fédéraux que Barack Obama et George W. Bush ensemble.

16. La « flibuste », une procédure propre au Sénat des États-Unis, résulte de l'impossibilité d'interrompre un sénateur qui s'exprime en séance publique à moins que deux tiers de ses collègues ne votent une motion de « clôture ». Désormais utilisé de façon routinière, le *filibuster* est devenu un moyen d'empêcher tout vote. Sur ce point, je me permets de renvoyer à François Vergniolle de Chantal, *L'Impossible Présidence impériale*, Paris, CNRS Éditions, 2016.

17. « How Republicans Erased Trumpism », *New York Times*, 1^{er} février 2019.

leadership présidentiel sur la colline du Capitole, alors que celui-ci est relativement limité. Les élus républicains se sont appuyés avec habileté sur leur autonomie absolue en termes d'organisation des débats au Congrès, en particulier concernant l'inscription à l'ordre du jour des projets de loi, pour voter sur des textes qui faisaient l'unanimité à droite (par exemple, la baisse des impôts fédéraux) tout en évitant les propositions plus controversées. Ainsi les républicains ont-ils dicté un agenda reflétant leurs priorités et non celles du président. Il n'y eut aucun vote sur des restrictions de l'immigration, pas plus que sur le financement du mur avec le Mexique, des mesures commerciales protectionnistes ou un plan d'infrastructures. Quant aux budgets préparés par la présidence en 2017 et en 2018, qui réclamaient des coupes drastiques à peu près partout sauf pour la défense, les républicains n'en ont tenu aucun compte, préférant au final augmenter les dépenses. Les choix de l'administration Trump n'ont donc jamais été défaits au Congrès : ils n'y ont simplement jamais été considérés.

Cette tactique républicaine a néanmoins atteint ses limites dès lors que la chambre basse a eu une majorité démocrate, plus féminisée, plus diverse, et surtout menée par une Nancy Pelosi qui tient à se poser comme la principale rivale du président. La nouvelle majorité à la chambre basse semble déterminée à contrer l'administration présidentielle, comme l'illustrèrent l'épisode de la fermeture de l'État fédéral au cours de l'hiver 2018-2019 à propos du financement du « mur » à la frontière avec le Mexique, la multiplicité des enquêtes en cours et la procédure d'*impeachment*. En dépit des conclusions du rapport du procureur indépendant Robert Mueller qui exonèrent Donald Trump de collusion avec la Russie lors de la campagne présidentielle de 2016, les démocrates ont relancé de nombreuses enquêtes sur divers aspects de cette campagne et de la présidence – influence étrangère, obstruction à la justice, financement illégal, abus de pouvoir, fraude fiscale, refus du ministre de la Justice de publier le rapport Mueller dans son intégralité¹⁸... Trump, comme la plupart de ses prédécesseurs, brandit en retour le « privilège de l'exécutif » (*executive privilege*) afin de parer aux citations à comparaître (*subpoenas*) émises par le Congrès dans le cadre de ses enquêtes et de la procédure de destitution entamée à la chambre basse¹⁹. Ainsi,

18. Selon le décompte du *New York Times*, au 24 octobre 2019, douze enquêtes du Congrès sont en cours contre Trump ou à propos de sa campagne de 2016 et/ou de son administration (« Tracking 30 Investigations Related to Trump », *NYTimes.com*, 13 mai 2019).

19. Cette expression n'apparaît nulle part dans la Constitution. Elle fut, semble-t-il, utilisée sous la présidence d'Eisenhower, soit bien plus tard. En 1958, le ministre de la Justice (*Attorney*

Trump lui-même semble ne plus se contenter du rôle qui a été le sien deux ans durant avec les majorités républicaines et s'engage volontiers sur la voie de la confrontation publique vis-à-vis de ses adversaires démocrates. L'administration gouverne de plus en plus par le biais de décisions administratives, essentiellement des décrets (*executive orders*) ou des déclarations présidentielles unilatérales, donnant petit à petit corps et consistance à la présidence Trump. En dépit de la fragilité statutaire des décrets – instrument juridique qui doit avoir une base législative et qui peut être annulé d'un trait de plume par un autre président ou dénoncé par une majorité extraordinaire au Congrès –, le « gouvernement administratif » est en mesure de changer le sens de la loi sans passer par un nouveau vote parlementaire. C'est par exemple ce qui s'est passé pour l'extension de Medicaid prévue par l'Obamacare. L'administration Trump ayant échoué à faire annuler cette extension par la voie législative, elle a décidé d'imposer par la voie administrative à ses bénéficiaires de remplir certaines conditions, notamment en matière de travail obligatoire (*community engagement*²⁰). Un exemple plus récent de la portée de la tactique administrative est celui de la déclaration d'urgence nationale à la suite du refus, en février 2019, de la majorité démocrate à la chambre basse de financer la construction du mur. Après avoir cédé sur le budget, Trump a déclaré l'urgence nationale – comme cela fut le cas à cinquante-neuf reprises depuis le *National Emergency Act* de 1976²¹ – afin de lui permettre d'affecter à la construction du mur des dépenses engagées pour d'autres programmes. En ce sens, ce président n'est pas très différent de ses prédécesseurs, qui tous ont utilisé les pouvoirs administratifs de l'institution présidentielle lorsque les circonstances politiques ne leur étaient pas favorables, et ce quelle que soit leur appartenance politique²². Trump pose néanmoins des précédents qui sont d'une ampleur

121

General) William Rogers s'en réclama officiellement. Mais il revint à la Cour suprême de lui donner un statut quasi officiel en l'incorporant dans sa décision *United States v. Nixon* de 1974. Tout en reconnaissant la possibilité pour le président de garder secrètes des informations qu'il juge confidentielles et dont il pense qu'il est essentiel dans l'intérêt du public de ne pas les divulguer, la Cour limitait alors le champ d'application de ce « privilège », mais sans en indiquer précisément les contours. Depuis lors, la question est source permanente de débats entre l'administration et le Congrès en cas d'enquête de ce dernier.

20. Dylan Scott, « The Trump Administration's Plan for Medicaid Work Requirements, Explained », Vox.com, 12 janvier 2018.

21. Cf. « Declared National Emergencies under the *National Emergencies Act*, 1978-2018 », BrennanCenter.org, 27 novembre 2018.

22. Cf. Richard P. Nathan, *The Administrative Presidency*, New York (N. Y.), Wiley, 1983. Pour une perspective plus générale, cf. Matthew Crenson et Benjamin Ginsberg, *Presidential Power: Unchecked and Unbalanced*, New York (N. Y.), W. W. Norton & Company, 2008.

peu commune. Il remet ni plus ni moins en cause le pouvoir constitutionnel de la chambre basse sur le budget. Le fait qu'un nouveau fléchage budgétaire (*impoundment*) soit ainsi imposé évoque forcément la présidence Nixon, dont les décisions budgétaires rendirent nécessaire une réorganisation profonde de la procédure à travers le *Budget Act* de 1974. Et cela s'est par ailleurs fait dans de telles conditions que l'on pourrait dorénavant envisager sans peine que tout problème d'importance puisse servir de prétexte à une déclaration d'urgence nationale, alors que la loi de 1976 délimite au contraire un certain nombre de cas bien précis.

UN SYSTÈME INSTITUTIONNEL DÉGRADÉ DANS LA DURÉE

122 La polarisation partisane est devenue la norme de l'action présidentielle elle-même. De ce point de vue, la présidence de Donald Trump est à la fois un symptôme et un facteur d'exacerbation des tendances les plus préoccupantes de la vie politique américaine. Elle n'est pas une aberration politique car elle s'inscrit dans le prolongement des évolutions des dernières décennies, mais elle n'en reste pas moins une épreuve redoutable pour le système institutionnel et partisan dans son ensemble. Si les *checks and balances* madisoniens ont joué leur rôle dans les premiers mois de l'administration Trump – par exemple, à travers les décrets sur l'immigration bloqués par les cours –, il n'y a aucune trace d'une quelconque normalisation de cette présidence par la suite. Non seulement Donald Trump contribue à dégrader encore davantage la qualité de la vie publique aux États-Unis, mais il tente de poser des précédents qui peuvent être porteurs de graves dérives – du contournement du pouvoir budgétaire de la Chambre des représentants à la politisation des cours fédérales. C'est pourquoi on peut sans doute voir dans cette présidence une étape supplémentaire vers la présidentialisation du système politique. Mais celle-ci se fait néanmoins sur le mode symptomatique d'une institution qui ne réussit pas à faire bouger les lignes d'un système politique polarisé : administrative, elle-même polarisée et s'appuyant sur une base populaire plutôt étroite, la présidence Trump est un pauvre équivalent de la présidence plébiscitaire héritée du *New Deal*.

R É S U M É

Faut-il voir dans la présidence Trump un renouveau de la « présidence impériale », dénoncée en son temps par Arthur Schlesinger ? Les postures de Donald Trump inciteraient à y voir une forme d'autoritarisme, mais cette présidence est au contraire le symptôme d'un système politique polarisé, déchiré par des clivages partisans, où l'exécutif est bien souvent bloqué dans ses entreprises. Si sous Barack Obama se sont aussi illustrées les limites du pouvoir présidentiel dans un contexte partisan polarisé, sous Donald Trump se révèle ce qui se passe quand la présidence est elle-même polarisée : elle n'est plus que l'ombre de la présidence héritée du New Deal. Dès lors, la capacité plébiscitaire du locataire de la Maison-Blanche semble se limiter à la mobilisation d'une base électorale étroite par le biais des réseaux sociaux et à la multiplication des fiats administratifs.