



HAL
open science

Donald Trump aux prises avec le Congrès: un leadership en trompe-l'oeil

François Vergniolle de Chantal

► **To cite this version:**

François Vergniolle de Chantal. Donald Trump aux prises avec le Congrès: un leadership en trompe-l'oeil. Pouvoirs - Revue française d'études constitutionnelles et politiques, 2020. hal-02454423

HAL Id: hal-02454423

<https://hal.science/hal-02454423>

Submitted on 24 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FRANÇOIS VERGNIOLLE DE CHANTAL

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

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 à publier un article intitulé « President Donald Trump versus the US Constitution » ; le *Washington Post* faisait de même avec « Would Check and Balances stop Trump ? Don't Bet on It »¹. Curieusement, l'affolement 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 de 2016, 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 politique². Ainsi, la relation que la nouvelle administration devait nouer avec le 115^e Congrès se présentait sous des auspices bien inhabituels. Trump ayant fait une 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

¹ Chris Edelson, « President Donald Trump versus the U.S. Constitution », *Time Magazine*, 5 mai 2016. ; Robert Kagan, « Would Check and Balances stop Trump ? Don't Bet on It », *Washington Post*, 16 juin 2016.

² Vincent Michelot, « Donald Trump ou la présidence du chaos », *Revue Tocqueville*, vol.39 n°1, 2018, p. 221-233. Voir aussi le numéro de *Politique Américaine* sur « Trump : la gouvernance du chaos », n°31, 2018.

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 délégation au Congrès. Élu par ailleurs avec seulement 46% des voix, la popularité nationale de Donald Trump était faible dès son entrée en fonction, de sorte qu'il fut privé de tout état de grâce. Et en effet, lors du 115^e Congrès, 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 observateurs une présidence en retrait, conforme à la tradition *Whig* du XIX^e siècle qui voulait que le président s'efface devant un Congrès qui était alors le cœur du système politique³.

La poursuite du modèle « plébiscitaire »

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 repris leur majorité à la chambre basse du 116^e Congrès 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 à la suite de tous ses prédécesseurs, Démocrates comme Républicains, qui, depuis Franklin Roosevelt et 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

³ Julia Azari, « Trump is a 19th century President Facing 21st century Problems », *FiveThirtyEight*, 28 août 2017 ; Menzie Chinn, « Trump applying 19th Century remedies to 21st Century Problems », *The Hill*, 6 janvier 2018.

classique⁴, 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 des Droits Civiques, les partis politiques se sont reconstruits 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 dès la présidence Clinton. Et depuis les années 1990, la polarisation n'a fait que croître et embellir⁵. Ainsi, sous Obama, la posture « post-partisane » de ce dernier n'avait jamais convaincu les Républicains du Congrès. Depuis 2016, un pas supplémentaire semble franchi avec Trump. Si la présidence Obama illustre les limites du pouvoir présidentiel dans un contexte partisan polarisé, la présidence 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 semble 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 prend la forme d'un éloignement 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

⁴ Theodore Lowi, *The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

⁵ Daniel Hopkins, John Sides, dir., *Political Polarization in American Politics*, New York, Bloomsbury, 2015. Voir aussi Liliana Mason, *Uncivil Agreement: How Politics Became Our Identity*, Chicago, Chicago University Press, 2018.

unanimentement décriée par les observateurs de la scène politique américaine comme une forme de tribalisme qui nuit au fonctionnement harmonieux des institutions⁶. Réduit à l'essentiel, l'argument consiste à souligner que l'esprit de parti neutralise les « poids et contrepoids » (*checks and balances*) de 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 desideratas présidentiels. En cas de divergence idéologique (*divided government*), au contraire, le blocage (*gridlock*) semble complet, comme l'illustre le débat politique depuis la perte de la chambre basse par les Républicains 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 une baisse massive d'impôts, supprimèrent une disposition centrale d'*Obamacare* (l'obligation de souscrire une assurance-maladie sous peine d'amende), réussirent à nommer deux nouveaux Juges à la Cour suprême, des dizaines de Juges aux Cours fédérales et surtout, réussirent à bloquer toute tentative de destitution (*impeachment*). Depuis 2018 en revanche, le 116^e Congrès, dont les Démocrates dominant la chambre basse, fait preuve d'une vigueur renouvelée. Les enquêtes du Législatif – le *New York Times* en dénombre 11 – 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 la famille de Joe Biden, son adversaire présumé en 2020, offre enfin aux Démocrates la possibilité de lancer une destitution (*impeachment*). Enfin,** l'adoption du budget national redevient un drame

⁶ On verra sur ce point les publications de Thomas E. 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, Basic Books, 2012.

national en provoquant une nouvelle « fermeture » de l'État fédéral (*government shutdown*), la plus longue de l'histoire du pays (34 jours à l'hiver 2019).

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

UN EXECUTIF POLARISE

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 NPR/Marist indiquait que 90% des Républicains approuvaient l'action présidentielle, alors que 90% des Démocrates s'y opposaient⁷. Ceci offre un contraste frappant avec la pratique présidentielle antérieure. On chercherait en vain toute forme de rhétorique

⁷ Plus de 80% des Démocrates déclarent s'opposer « fortement » (*strongly*) et 72% des Républicains approuvent « fortement ». Le sondage est disponible ici :

http://maristpoll.marist.edu/wp-content/uploads/2019/07/NPR_PBS-NewsHour_Marist-Poll_USA-NOS-and-Tables_1907190926.pdf#page=3

(consulté en septembre 2019). Le *Pew Research Center* s'est aussi penché sur la question, pour aboutir aux mêmes conclusions :

<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/11/14/americas-polarized-views-of-trump-follow-years-of-growing-political-partisanship/>

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. 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 filtres (Twitter), tous les enjeux semblent se transformer en question personnelle, ce qui contribue à une démythification de la présidence ou, pour le dire autrement, l’affichage permanent de son instinct de préservation électorale par Trump 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. Trump ne donne aucun signe de vouloir aller au-delà de la coalition qui l’a porté au pouvoir en 2016. Son mandat, qui a commencé avec 43% d’opinion favorable (un chiffre qui 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’exceptionnel⁸. C’est ni plus ni moins que l’abandon du rôle présidentiel

⁸ Ainsi Les niveaux d’approbation par les Républicains de George H.W. Bush et George W. Bush étaient plus haut, dans leurs trente premiers mois, que ceux de Trump. Rappelons par ailleurs que seuls 27% des électeurs s’identifient comme Républicains (29% comme Démocrates et 40% comme Indépendants). Voir par exemple Aaron Rupar , « Trump’s Approval Rating is Strong with Republicans. He Exaggerates It Anyway », *Vox*, 9 septembre

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 de 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 de susciter une mobilisation de l'opinion publique en utilisant son statut de seule figure nationale⁹. En jouant la carte de l'appel au peuple (*go public*), le président exerce ainsi une influence indirecte sur les membres du Congrès qui, dès lors, et pour assurer leur survie électorale, peuvent s'avérer prêts à suivre le président 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 D. 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 (« 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 Républicain ou Démocrate, conservateur ou progressiste. Parmi les modérés, de gauche (Clinton), ou de droite (Eisenhower), certains bâtirent leur

2019.<https://www.vox.com/policy-and-politics/2019/9/9/20856738/trump-94-percent-republican-approval-lie>

⁹ Theodore Roosevelt parlait en son temps de la fonction présidentielle comme d'un « bully pulpit », littéralement une « chaire géniale » (« bully » étant une expression d'argot de l'époque), afin de s'adresser à l'opinion. L'expression est restée pour désigner la capacité de mobilisation présidentielle.

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 leurs objectifs. 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 REPUBLICAIN

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 travaux¹⁰, 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 en effet fort peu d'opportunités de faire bouger les lignes du clivage politique et de créer ainsi des coalitions *ad hoc* pour adopter leur programme. Dans ces conditions, la première, et la seule, tactique présidentielle consiste à mobiliser d'abord et avant tout sa base électorale, sans chercher à attirer des éléments du camp d'en face. Ce fut déjà la tactique adoptée lors de la présidentielle de 2004 par George W. Bush sous l'impulsion de Karl Rove. Trump suit donc un chemin déjà bien balisé, mais avec une différence de taille par rapport à son prédécesseur. À l'inverse de Bush en effet, qui incarnait

¹⁰ Par exemple *Predicting the Presidency. The Potential of Persuasive Leadership*, Princeton, Princeton University Press, 2016.

l'*establishment* républicain, Trump fit campagne contre les élites républicaines, ce qui rendit nécessaire une reprise en main du parti, toujours en cours. Sans surprises, Trump s'est donc désintéressé de toute tentative d'ouverture auprès des Démocrates pour privilégier, à l'inverse, la transformation du Parti républicain à son image. Mais la « trumpisation » du parti a pris la forme d'un pur et simple rapport de force et non pas d'un ralliement volontaire, à l'exception sans doute de celui de Lindsey Graham, un ancien candidat de 2016 et sénateur de Caroline du Sud. Face aux élus critiques ou indisciplinés, Trump agite volontiers la menace d'une contestation lors des prochaines primaires par la base du parti, une tactique qui n'a pas enregistré que des succès, surtout en 2017¹¹, mais qui, l'année suivante, permit de renouveler la délégation républicaine au Congrès en faveur du président¹². Le « prestige public », une des deux composantes du pouvoir présidentiel de « persuader » (avec la « compétence professionnelle ») selon Richard Neustadt dans son ouvrage classique sur la présidence, *Presidential Power* (1960), trouve ici une parfaite illustration : les élus républicains du Congrès hésitent à s'opposer frontalement

¹¹ L'incapacité de Trump à soutenir leurs candidats lors d'élections locales tout au long de 2017 avait conduit les responsables républicains du Congrès à conclure qu'ils n'avaient rien à craindre de Trump. 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 remportèrent le siège de sénateur d'Alabama (Doug Jones v. Roy Moore) alors que Trump avait remporté cet État par une grande majorité. Les Démocrates remportèrent aussi l'élection de Virginie (et enregistrèrent de larges gains dans l'Assemblée d'État) et du New Jersey. Dans les autres élections, les candidats démocrates renforcèrent leur score

¹² Robert G. Boatright, *Getting Primaried. The Changing Politics of Congressional Primary Challenges*, University of Michigan Press, 2014.

au président s'ils considèrent que sa popularité auprès d'une partie de l'électorat peut compromettre leur survie électorale. Les élections de 2018 donnèrent au président des possibilités supplémentaires de s'impliquer dans l'arène électorale et de créer un lien de dépendance entre certains candidats républicains et son administration, ce qui, mécaniquement, créait une marge de manoeuvre au sein du Congrès. Trump a aussi profité du grand nombre de départs à la retraite chez les Républicains du Congrès (39, y compris le *Speaker*, Paul Ryan), notamment un grand nombre de ses opposants de 2016¹³. Trump déclara ainsi son soutien à 75 candidats au Congrès, et 42 l'emportèrent, soit 55%, ce qui n'a rien de déshonorant. La « trumpisation » du Parti républicain a donc avancé suite aux *midterms* de 2018, et le récent résultat électoral en Caroline du Nord va dans le même sens ; mais on peut néanmoins s'interroger sur son incidence à long terme dans la mesure où l'adhésion idéologique qui en résulte est d'abord et avant tout le résultat d'une pression électorale.

UN MAIGRE BILAN LEGISLATIF

Un rapport de force partisan permet sans doute de maintenir une certaine cohésion au sein du groupe républicain, mais il ne permet pas pour autant de créer une coalition de gouvernement. Le bilan législatif du premier Congrès de Trump, le 115^e, 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 contenues dans son contrat avec les électeurs américains, deux seulement furent débattues pendant la première année de la nouvelle administration et seule la

¹³ Sur un total de 66 départs à la retraite. 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 maintenant à quelques éditorialistes conservateurs à Washington DC.

baisse des impôts fut adoptée (décembre 2017). Par ailleurs, si l'on considère que le test pour le programme législatif présidentiel est l'adoption de lois qui ne l'auraient pas été dans d'autres circonstances, alors la baisse d'impôts ne pouvait certainement pas être mise au crédit de Trump car n'importe quel autre élu républicain aurait fait de même. De plus, les sanctions contre la Russie de l'été 2017 furent adoptées malgré l'opposition présidentielle. Cette minceur du bilan législatif était inédite pour un parti qui contrôlait 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 préserver sa survie électorale lors du prochain cycle. Si l'agenda présidentiel est désormais bloqué à la chambre basse du 116^e Congrès, 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 l'administration. La tactique républicaine de bloquer des nominations pendant la dernière année du mandat d'Obama (notamment Merrick Garland pour remplacer Antonin Scalia à la Cour suprême) a préparé le terrain pour les nominations de Trump en laissant un grand nombre de postes à pourvoir : depuis janvier 2017, il y a donc eu un vaste mouvement vers la droite des Cours fédérales, y compris bien sûr à la Cour suprême¹⁵. Mais ce qui est frappant dans cette évolution est la façon dont le leadership

¹⁴ Entretien avec Andrew Rudalevige (Bowdoin College) par Vincent Michelot, in *Politique Américaine* n°31, 2018, p.45-57.

¹⁵ Il y avait plus de cent postes vacants quand Trump est entré en fonction. En septembre 2019, Trump a obtenu la confirmation de 150 juges : 105 dans les cours fédérales de districts (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, Trump a nommé plus de juges fédéraux qu'Obama et G.W. Bush ensemble.

républicain du Sénat l'a favorisée. Outre le blocage systématique de McConnell lors de la dernière année du mandat d'Obama, celui-ci a aussi poussé à **annuler** le *filibuster* pour les nominations à la Cour suprême en avril 2017, ce qui complétait la décision de 2013, prise par son prédécesseur démocrate, Harry Reid, d'éliminer le *filibuster* pour les nominations aux autres Cours fédérales ¹⁶. Dorénavant, toutes les nominations sont confirmées au Sénat à la majorité simple, ce qui ouvre à l'administration Trump un boulevard afin de multiplier les nominations idéologiques, mais ce qui permet aussi à Mitch McConnell d'atteindre un de ses objectifs politiques traditionnels.

CONTOURNER LE CONGRES : LA TACTIQUE ADMINISTRATIVE

Dans ces conditions, Trump semble 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 en imposer un – comme le « mur » à la frontière sud – il ne peut les faire voter comme il le désirerait¹⁷. Comme l'explique Matthew Glassman, les Républicains du Congrès sont passés maîtres dans l'art de dissimuler leur pouvoir, préserver leur unité, et limiter l'influence du président. L'opinion, et surtout la base électorale du président, croit donc volontiers au leadership présidentiel sur la Colline du Capitole, alors que celui-ci est relativement limité. Les élus républicains ont utilisé avec habileté leur autonomie absolue en termes d'organisation des débats au Congrès, notamment l'inscription à l'ordre du jour des projets de loi, pour voter sur des textes faisant

¹⁶ La « flibuste », une procédure propre au Sénat des Etats-Unis, résulte de l'impossibilité d'interrompre un sénateur qui s'exprime en séance publique à moins que 2/3 de ses collègues ne votent une motion de « cloture ». Maintenant utilisée 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, Editions du CNRS, 2016.

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

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 à l'immigration, pas plus sur le financement du mur avec le Mexique, des mesures commerciales protectionnistes ou un plan d'infrastructure. 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 : simplement, ils n'ont jamais été considérés.

Cette tactique républicaine atteint néanmoins ses limites maintenant que la chambre basse a 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'illustra l'épisode de la fermeture de l'Etat 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, maintenant, la procédure d'impeachment**. En dépit des conclusions du rapport de Robert Mueller, le Procureur indépendant nommé en 2017 sur fond de soupçons de collusions avec la Russie lors de la présidentielle de 2016, qui exonèrent Trump, les Démocrates ont relancé de nombreuses enquêtes sur divers aspects de la campagne et de la présidence Trump – influence étrangère, obstruction à la justice, financement illégal, abus de pouvoir, fraude fiscale et, dernièrement, le refus du ministre de la Justice, William Barr, de publier le rapport Mueller dans son entier¹⁸ ... Trump, comme la plupart de ses prédécesseurs, brandit en retour

¹⁸ Selon le décompte du *New York Times*, il y a dix enquêtes criminelles, 8 enquêtes locales et fédérées et 11 enquêtes du Congrès, soit un total de 29, qui sont en cours contre Trump, ou à propos de sa campagne de 2016 et/ou de son

le « privilège de l'Exécutif » (*Executive Privilege*) afin de parer aux citations à comparaître (*subpoena*) émises par le Congrès dans le cadre de ses enquêtes **et de la procédure de destitution entamée à la chambre basse**¹⁹. Ainsi, Trump lui-même semble-t-il ne plus se contenter du rôle qui a été le sien depuis deux ans avec les majorités républicaines et s'engage-t-il volontiers sur la voie de la confrontation publique avec 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 de cet instrument juridique – un décret, qui doit avoir une base législative, peut être annulé d'un trait de plume par un autre président et le Congrès peut le dénoncer par une majorité extraordinaire – le « gouvernement administratif » peut en effet changer le sens de la loi sans passer par un nouveau vote au Congrès. C'est par exemple ce qui s'est passé pour le

administration.

<https://www.nytimes.com/interactive/2019/05/13/us/politics/trump-investigations.html>

¹⁹ Le terme n'apparaît nulle part dans la constitution. Il fut semble-t-il utilisé bien plus tard sous la présidence d'Eisenhower. En 1958, le ministre de la Justice (*Attorney General*) William P. 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 de 1974 *U.S. v. Nixon*. 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 dans cette décision 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.

volet d'extension de *Medicaid* que prévoyait *Obamacare*. L'administration Trump ayant échoué à faire annuler cette extension par la voie législative, elle a décidé d'imposer par la voie administrative des conditions aux bénéficiaires de cette extension, notamment en termes de travail obligatoire (*Community Engagement*)²⁰. L'exemple le plus récent de la portée de la tactique administrative est celui de la déclaration d'urgence nationale suite au refus de la majorité démocrate à la chambre basse de financer la construction du mur. Après avoir cédé sur le budget, Trump a déclaré une urgence nationale – comme cela fut fait à 59 reprises depuis la loi de 1976 qui le permet²¹ – afin de lui permettre de réaffecter des dépenses engagées pour d'autres programmes à la construction du mur. En ce sens, Trump 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 idéologique²². Trump pose néanmoins des précédents qui sont d'une ampleur peu commune. La déclaration d'urgence nationale ne fait ni plus ni moins que remettre en cause le pouvoir constitutionnel de la chambre basse sur le budget. L'imposition présidentielle

²⁰ Voir par Dylan Scott, *Vox*, 12 janvier 2018 : <<https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/1/11/16877916/medicaid-work-requirements-trump-guidance>> (consulté en avril 2019).

²¹ La liste compilée par le *Brennan Center for Justice* est disponible en ligne : https://www.brennancenter.org/sites/default/files/analysis/DeclaredNationalEmergenciesUndertheNationalEmergenciesAct_2.13.19.pdf (consulté en septembre 2019).

²² Voir le classique Richard Nathan, *The Administrative Presidency*, New York, John Wiley, 1983. Pour une perspective plus générale, voir Matthew Crenson, Benjamin Ginsberg, *Presidential Power. Unchecked and Unbalanced*, New York, W.W. Norton & Company, 2008.

d'un nouveau fléchage budgétaire (*impoundment*) évoque forcément la présidence Nixon, dont les décisions budgétaires rendirent nécessaires une réorganisation profonde de la procédure avec le *Budget Act* de 1974. Cette déclaration d'urgence se fait par ailleurs dans de telles conditions que l'on pourrait dorénavant envisager sans peine que tout problème d'ampleur puisse servir de prétexte à une déclaration d'urgence, alors que le *National Emergency Act* de 1976 délimite un certain nombre de cas bien précis.

UNE DEGRADATION DU SYSTEME INSTITUTIONNEL DANS LA DUREE

La gouvernance Trump montre que la polarisation partisane est devenue la norme de l'action présidentielle elle-même. De ce point de vue, sa présidence est la fois un symptôme et un facteur d'exacerbation des tendances les plus préoccupantes de la vie politique américaine. Si la présidence Trump n'est donc pas une aberration politique, car elle s'inscrit dans le prolongement des évolutions des dernières décennies, 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 – par exemple les décrets sur l'immigration bloqués par les cours – il n'y a aucune trace d'une quelconque normalisation de la présidence Trump. Non seulement *The Donald* 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. De ce point de vue, on peut sans doute voir dans la présidence Trump une étape supplémentaire vers la présidentialisation du système politique. Mais cette présidentialisation contemporaine se fait néanmoins sur un mode symptomatique d'une institution qui ne réussit pas à embrayer sur un système politique polarisé : administrative, elle-même polarisée et avec une base populaire plutôt

étroite, la présidence actuelle est un pauvre équivalent de la présidence plébiscitaire héritée du *New Deal*.

RESUME

Faut-il voir dans la présidence Trump un renouveau de la présidence impériale dénoncée en son temps par Arthur Schlesinger ? Si les postures du président inciteraient à y voir une forme d'autoritarisme, cet article montre au contraire que la présidence Trump est un symptôme d'un système politique polarisé, déchiré par des clivages partisans, et où l'Exécutif est bien souvent bloqué dans ses entreprises. Si la présidence Obama illustre aussi les limites du pouvoir présidentiel dans un contexte partisan polarisé, la présidence 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 héritée du *New Deal*. La capacité plébiscitaire du locataire de la Maison Blanche semble dorénavant se limiter à la mobilisation d'une base électorale étroite par le biais des réseaux sociaux, et à la multiplication des *fiats* administratifs.

François Vergniolle de Chantal, professeur de civilisation américaine à l'Université de Paris (LARCA – UMR 8225) et spécialiste des institutions politiques américaines. Il a publié *L'impossible présidence impériale* (Paris, Editions du CNRS, 2016) et est co-directeur de la revue *Politique Américaine*. Son prochain ouvrage est un collectif, *Obama's Fractured Legacy. The Politics and Policies of an Embattled Presidency* (Edinburgh University Press, à paraître en 2020). fdechantal@univ-paris-diderot.fr