

## **Le legs conservateur de la Présidence Bush**

François VERGNIOLLE DE CHANTAL

**Une des plus controversées et des plus paradoxales, la Présidence Bush a eu, sur la vie politique des États-Unis, un impact durable que des historiens américains nous invitent à évaluer. Elle a été marquée par un retrait de l'État, mais aussi par une réaffirmation du pouvoir exécutif. Et, surtout, elle a déstabilisé le conservatisme, aujourd'hui otage de ses éléments les plus extrémistes.**

Recensé : Julian E. Zelizer, dir., *The Presidency of George W. Bush. A First Historical Assessment*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

Alors que G.W. Bush vient de publier ses mémoires, *Decision Points*, Julian Zelizer fait le pari de coordonner un ouvrage d'histoire politique sur sa présidence (2000-2008), la plus controversée des dernières décennies. Si l'on accepte les limites de l'exercice, notamment l'impossibilité d'une consultation des archives<sup>1</sup>, on parcourt avec aisance les douze chapitres qui traitent de façon très complète et complémentaire les principales questions de politique intérieure et extérieure. Celles-ci sont constamment replacées dans le temps long de la politique américaine, afin de cerner à la fois les innovations et les moments de continuité.

Le texte introductif de Julian Zelizer replace la présidence Bush dans l'histoire contemporaine du mouvement conservateur, en établissant, avec justesse, un contraste entre le « conservatisme contestataire » (« insurgent »), du milieu des années soixante à la présidence

---

<sup>1</sup> Conformément au *Presidential Record Act* (1978), complété par le *Freedom of Information Act* (1978 également), l'accès aux archives présidentielles est interdit pendant les cinq ans qui suivent la fin d'une présidence. La loi permet cependant au président et au vice-président de placer des restrictions supplémentaires (jusqu'à 12 ans) sur six catégories de documents. Il est possible de bloquer l'accès à certains documents pour une durée plus longue encore, mais la décision est alors du ressort des archives elles-mêmes.

Reagan, et le conservatisme établi (« *Establishment conservatism* ») dont le paroxysme aurait été atteint avec la présidence Bush, qui incarne désormais dans l’imaginaire public la droite la plus dure. La « culture de la corruption » tant dénoncée par les démocrates lors de la campagne de 2006 serait un symptôme de ce statut d’*insider* qui a finalement coûté au *Grand Old Party* sa majorité au Congrès. Mais ni Bush ni son action ne peuvent se réduire à des stéréotypes ; de nombreux paradoxes traversent ces huit ans de présidence. Bien que critique de l’intervention de l’État fédéral, Bush a déployé un dispositif sécuritaire qui attribue un pouvoir considérable aux autorités fédérales ; fervent partisan de la baisse des impôts, il a néanmoins lancé la plus vaste réforme fédérale de l’éducation depuis les années soixante. Il est tout à l’honneur de cette collection d’essais de nous livrer une analyse de la complexité des initiatives prises pendant ces huit années. Sans reprendre ici l’ensemble des thèses développées, j’aimerais souligner trois grands thèmes centraux de cet ouvrage : la redéfinition du pouvoir présidentiel (notamment dans les chapitres de J. Zelizer, Mary Dudziak et Timothy Naftali), qui va paradoxalement de pair avec un affaiblissement des capacités d’intervention de l’État fédéral (chapitre de James T. Patterson, Nelson Lichtenstein, David Greenberg), et les tentatives avortées d’une reformulation modérée des questions religieuses (Kevin M. Kruse) et raciales (Gary Gerstle).

### **La thèse de l’« exécutif unitaire » mise en œuvre**

Le livre s’ouvre sur la réévaluation du pouvoir présidentiel par Bush. Cette évolution historique était difficilement prévisible : pendant longtemps, de nombreux conservateurs américains furent réticents à l’égard du pouvoir exécutif. Dans les années 1950 et 1960, ceux-ci se méfiaient d’une présidence qui leur apparaissait comme le bras armé des réformes raciales et sociales. L’historien Arthur Schlesinger a bien expliqué, dans son analyse classique du *New Deal*, comment la présidence de Franklin D. Roosevelt avait brisé les obstacles au sein du Congrès, en particulier la « coalition conservatrice » des démocrates sudistes et des républicains conservateurs, pour faire avancer le pays sur la voie du progrès social. Il fallut attendre quarante ans et l’épisode nixonien pour que la fusion entre conservatisme et présidentielisme s’opère, mais sur un mode traumatique : le choc du *Watergate* fut tel que le présidentielisme sembla ouvrir la voie à tous les abus et mettre en cause les fondements démocratiques de la nation. Les réformes qui suivirent cet excès de présidentielisme, adoptées par le Congrès bien souvent contre un veto présidentiel, visèrent toutes à encadrer le développement du pouvoir présidentiel. Cette réaction contre le présidentielisme, menée par les démocrates du Congrès, fut cependant elle-même contestée dès que les républicains

s'emparèrent à nouveau de l'exécutif. La présidence Reagan marqua en effet, comme l'a expliqué Denis Lacorne, un retour à un « exécutif hamiltonien »<sup>2</sup> dont l'objectif était de légitimer l'activisme présidentiel, notamment dans le cadre de la guerre froide.

La présidence de Bush est allée plus loin encore. Elle apparaît rétrospectivement comme une fusion entre le nixonisme et le reaganisme : le pouvoir présidentiel est devenu la clé de voûte non seulement de la pratique politique (en politique étrangère comme en politique intérieure), mais également des institutions. Comme l'a expliqué Gordon Silverstein, la revendication, par l'administration Bush, d'un « pouvoir de la prérogative » (qui correspond en gros au « domaine réservé » en France) étendu a dépassé toutes les tentatives précédentes<sup>3</sup>. Au lieu de profiter ponctuellement des ambiguïtés de la loi pour faire avancer le pouvoir de l'exécutif, selon un schéma assez classique dans l'histoire des institutions américaines, Bush et son équipe ne se sont pas contentés de revendiquer un pouvoir exécutif extrêmement large, ils ont aussi voulu convaincre que les fondements de ce pouvoir étaient contenues dans la constitution elle-même. Le « *hard power* » (p. 33) de la présidence a été considérablement renforcé au détriment de son « *soft power* », c'est-à-dire sa capacité de persuader, comme l'a expliqué Richard Neustadt en 1960. L'évolution a été si spectaculaire qu'elle a permis de suspendre, au moins temporairement, entre 2003 et 2004, le fonctionnement régulier des « *checks and balances* ». La thèse dite de l'« exécutif unitaire », qui soutenait idéologiquement cette évolution, était portée politiquement par Dick Cheney, dont les premières armes politiques dataient précisément de l'administration Nixon, et juridiquement par tout un réseau de juristes affiliés à la *Federalist Society*, et travaillant au sein du ministère de la Justice depuis Edwin Meese (1985-1988), notamment John Yoo, un professeur de la faculté de droit de Berkeley<sup>4</sup>.

La thèse de l'« exécutif unitaire » s'inscrit dans une intuition fondamentale, celle de la « constitution exilée » (*Constitution in Exile*), thème privilégié du conservatisme juridique. Selon cette interprétation, l'Article 1 section 8 de la Constitution, qui énumère les pouvoirs du législatif, aurait été constamment violé depuis que les Cours ont accepté de ne plus faire

---

<sup>2</sup> Denis Lacorne, « Une présidence hamiltonienne : la politique étrangère de Ronald Reagan », *Revue Française de Science Politique*, vol.39, n°4, 1989, p. 539-562.

<sup>3</sup> Gordon Silverstein, « Obama, le pouvoir exécutif et la politique étrangère : un changement en trompe-l'oeil ? », p. 83-106, *Politique Américaine*, n°14, automne 2009.

<sup>4</sup> La rapidité des progrès de cette thèse fut telle dans les cercles juridiques républicains à la fin du mandat de Reagan qu'en juillet 1989, William Barr, directeur du *Office of Legal Council*, fit parvenir à tous les directeurs des agences exécutives un mémo défendant le concept de l'exécutif unitaire.

appliquer la doctrine de la non-délégation<sup>5</sup>. Depuis lors, le Congrès a créé nombre d'agences fédérales qui prennent en toute liberté des décisions réglementaires d'une vaste portée. L'Article 2 pourrait constituer, pour certains juristes conservateurs, un début de solution : il pourrait être lu comme attribuant tout pouvoir de type exécutif au président, auquel cas toute incursion extérieure deviendrait inconstitutionnelle (p. 43). L'Article 2 stipule en effet en termes on ne peut plus clairs que le pouvoir exécutif appartient au président des États-Unis : « le pouvoir exécutif sera confié à un président des États-Unis d'Amérique » (section 1), et « il [le président] veillera à ce que les lois soient fidèlement exécutées » (section 3). Ce pouvoir est « plénier » – il ne saurait être partagé avec d'autres institutions – et, dans le cas de la politique étrangère, l'Article 2 instituerait une hiérarchie entre les pouvoirs, avec une claire supériorité présidentielle, notamment vis-à-vis du Congrès. Le pouvoir présidentiel serait donc un outil permettant d'éviter l'inertie inhérente au système de contrepoids institutionnel – le fameux *checks and balances*. La théorie de l'« exécutif unitaire » est aussi censée clarifier la responsabilité politique entre le président et le peuple, à l'opposé du contexte actuel dans lequel la gestion d'une multitude de programmes fédéraux est confiée à des agences publiques dénoncées comme opaques dans leurs modes d'organisation et de décision.

L'ouvrage n'aborde d'autres questions juridiques pourtant fort intéressantes que de façon indirecte, par exemple la définition du « privilège de l'exécutif » dans le chapitre consacré à la politique énergétique. De même, il mentionne sans s'attarder que les républicains au Congrès ont suivi sans broncher l'argumentaire de l'exécutif unitaire, notamment sous Reagan (p. 28). Il aurait sans doute été souhaitable de mieux expliquer cette évolution fondamentale. En effet, il ne s'agit ni plus ni moins de l'affaiblissement du « patriotisme institutionnel » si cher à Madison dans les *Federalist Papers*, au profit de l'allégeance partisane. Le phénomène a profondément modifié la dynamique des pouvoirs – on pense notamment à l'obstructionnisme, maintenant systématique au sein de la Chambre haute. On aurait souhaité également une analyse plus poussée du paradoxe que constitue l'élection de 2000. Arrivé au pouvoir dans les conditions que l'on connaît, Bush n'a pourtant

---

<sup>5</sup> Selon la « nondelegation doctrine », le Congrès ne peut déléguer son pouvoir législatif dans la mesure où l'Article 1 en fait le seul détenteur. Cependant, la Cour Suprême a reconnu une certaine forme de délégation comme constituant l'un des pouvoirs implicites (*implied powers*) du Congrès, à condition que cette délégation soit clairement encadrée. Cette doctrine fonde la délégation de pouvoir à toutes les grandes agences administratives, parfois décrites comme constituant un « quatrième pouvoir », ainsi la *Food and Drug Administration* ou l'*Internal Revenue Service*. Les décisions de la Cour Suprême au moment du *New Deal* ont légitimé l'essentiel de ces pratiques. Mais dans les milieux juridiques conservateurs, nombreux sont encore ceux à considérer que la délégation législative ouvre la voie à des abus en donnant un pouvoir extrêmement vaste, et difficile à contrôler, à de gigantesques bureaucraties, au détriment de la responsabilité démocratique.

pas un instant douté des possibilités qui lui étaient offertes de mettre en œuvre son programme. Une réflexion sur les ressources institutionnelles et administratives de la présidence aurait été bienvenue à cette occasion.

### **Réaffirmation du pouvoir exécutif**

Le renouveau de la puissance exécutive en politique étrangère a sans nul doute été l'évolution la plus caractéristique de la présidence Bush. La guerre d'Irak a été présentée, à l'instar du Vietnam, comme une guerre de choix et non de nécessité. Même logique avec la « guerre contre le terrorisme » qui, comme le soulignent les auteurs, a facilité tous les amalgames et a reposé sur une vaste théorie de la conspiration à l'échelle internationale (p. 76). Elle a également permis aux autorités d'investir massivement dans les questions de sécurité, et de faire sauter un à un les verrous procéduraux hérités de la période post-Watergate. Le mensonge d'État pratiqué au lendemain des attentats a aussi manifesté l'engagement massif de l'exécutif dans sa campagne pour légitimer la guerre : juste après les attentats du 11-Septembre, 6 % de la population pensait qu'il existait un lien entre Al Qaida et l'Irak, le chiffre était passé à 66 % avant le début de l'opération « *shock and awe* » en mars 2003 (p. 111).

Ce renouveau de l'exécutif s'est aussi manifesté de façon plus discrète, mais non moins importante, sur des questions partisanses. Le président a poursuivi et même amélioré la pratique de Reagan, en utilisant de façon systématique les ressources de la présidence pour renforcer le Parti républicain. Bush a été un « *party-builder* » redoutablement efficace ; suivant les conseils de Karl Rove et de Matthew Dowd, il a eu l'ambition de constituer une coalition électorale aussi pérenne que la coalition démocrate formée dans les années trente<sup>6</sup>. Après le désastre de l'élection de 2000, l'équipe Bush a imaginé une tactique visant à éviter à tout prix une répétition de ce fiasco. Mise en œuvre à partir de 2002, elle reposait sur l'engagement de la base militante et sur une volonté de gouverner avec des majorités relativement faibles mais solides, afin de mener à bien le programme présidentiel. La tactique s'est avérée efficace à court terme, mais elle a eu un coût élevé à long terme. De manière inescomptée, elle a fourni aux démocrates une source de mobilisation, et leur a permis de se redresser de 2002 à la victoire de 2008. Par ailleurs, c'est sans doute à cause du lien que

---

<sup>6</sup> Voir Daniel Galvin, *Presidential Party-Building: Dwight D. Eisenhower to George W. Bush*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

Barack Obama a pu établir entre Hillary Clinton et le « conservatisme », notamment sur l'Irak, qu'il a emporté la nomination démocrate. Au sein du Parti républicain, les conséquences ont aussi été profondes : les dernières années de la présidence ont été marquées par une rébellion de la base contre les compromis effectués et les responsables en place – une réaction qui annonçait le phénomène actuel des *Tea Parties*. La présidence Bush a donc laissé en héritage un conservatisme dans un état de profonde instabilité, sans *leadership*, en perte de vitesse auprès des minorités et otage de ses éléments extrémistes. On est là bien loin de l'ambition affichée entre 2002 et 2004, celle d'une large coalition.

### **Désengagement de l'État**

L'affaiblissement des capacités administratives de l'État fédéral est un autre des héritages de Bush. En remettant en cause la façon dont opère l'État fédéral, sa présidence s'est inscrite dans l'héritage reaganien. Bush a renoué avec la stratégie visant à brider le développement de l'État fédéral : il a diminué les taux d'imposition en faisant adopter par le Congrès deux baisses massives des impôts fédéraux en 2001 et en 2003, qui viennent d'être renouvelées pour deux années supplémentaires, tout en augmentant les dépenses, notamment pour la défense. Selon la théorie économique *starve the beast*, l'explosion de la dette publique qui en résultait devait inciter à démanteler d'autres programmes fédéraux, en particulier dans le domaine social, et était censée, à long terme, garantir que l'État fédéral ne puisse se développer davantage. Une autre tactique a été de nommer des responsables ouvertement hostiles à la tête des agences fédérales, une attitude résumée par un des contributeurs comme revenant à placer « *an ideological fox in the regulatory henhouse* » (un renard idéologique dans le poulailler des régulations p. 177), par exemple à la *Securities and Exchange Commission*. La pratique est habile : elle permet d'éviter une confrontation directe avec la bureaucratie fédérale, tout en délégitimant l'État « régulateur » aux yeux de l'opinion publique.

Certes les capacités de l'État fédéral ont été réduites, mais leurs conséquences ne furent pas celles attendues. Le drame de la Nouvelle-Orléans lors de l'ouragan Katrina en 2005 constitue l'exemple le plus frappant. La relative passivité de l'État fédéral devant des populations largement laissées à l'abandon a choqué le monde entier. La stupeur a fait place à l'outrage quand il s'est avéré que Michael D. Brown, le directeur de la FEMA (*Federal Emergency Management Agency*), avait été nommé sur la base de critères uniquement politiques. À cette occasion, le « copinage » politique (*cronyism*), si caractéristique de

l'administration Bush, eut des conséquences dévastatrices qui décrédibilisèrent l'administration. Le problème fut identique quand il fallut s'atteler à la reconstruction de l'Irak avec le *Provisional Government in Iraq*. Le maigre appareil administratif placé sous la direction de L. Paul Bremer (2003-04) fut dépassé. Il fut incapable de gérer la situation et multiplia les erreurs, notamment au niveau du cadastre et des forces armées irakiennes. Lors de la désignation de Harriett Meirs (*White House Counsel*) à la Cour Suprême en 2005, l'administration réalisa qu'une nomination faite essentiellement sur la base de liens personnels et de conformité idéologique pouvait se retourner contre elle.

### **Pragmatisme conservateur**

Enfin, sur les questions de valeur, ces « *wedge issues* » qui sont une caractéristique si forte de la vie politique du pays, les contributeurs présentent le tableau d'une administration passant de conceptions initiales relativement originales à une pratique beaucoup plus prévisible de la part de conservateurs. En 2000, Bush avait l'ambition d'être le « Clinton des républicains », de calmer les ardeurs de son camp et de se positionner comme un centriste (p. 261-262). Il s'est présenté comme voulant dépasser les « *culture wars* » des années 1990, a voulu être un anti-Pete Wilson, ce gouverneur républicain de Californie qui avait cherché à utiliser, en vain, l'immigration pour accélérer sa carrière politique. À la différence de celui-ci, Bush a été favorable à la « diversité », notamment à l'égard des Hispaniques, comme l'a illustré son engagement constant en faveur d'une réforme de l'immigration<sup>7</sup>. Mais, dépassé par sa base et par les élus républicains du Congrès, Bush n'a pas mené à son terme la réforme tant attendue de l'immigration. On peut aussi lui faire crédit de prises de position tolérantes envers les musulmans après le 11-Septembre, alors que d'autres « présidents de guerre », n'ont pas eu la même réaction envers d'autres minorités : on pense à Woodrow Wilson à l'égard des Américains d'origine allemande et à Roosevelt à l'égard des Américains d'origine japonaise pendant la Seconde Guerre mondiale. C'est Bush encore qui a nommé à des postes de responsabilité des membres des « minorités visibles » : Condoleezza Rice comme *National Security Adviser*, Colin Powell comme Secrétaire d'État et Alberto Gonzales au Ministère de la Justice. Mais ces exemples ne doivent pas dissimuler la profonde aversion de Bush pour l'*affirmative action*. Il a évité d'aborder le problème directement et a préféré s'attaquer à ce qu'il jugeait être les « questions cruciales » (emploi, croissance économique, éducation), au centre de sa communication politique, de manière à ne pas avoir recours à la discrimination

---

<sup>7</sup> Il en fut récompensé, en 2004, par les voix de 40 % des Hispaniques, un record pour un candidat républicain.

positive qu'il considère comme un outil artificiel, bureaucratique et injuste. On peut lire sa réforme de l'éducation en 2002 (le *No Child Left Behind Act*) comme une façon de responsabiliser les établissements pour atteindre de meilleurs taux de réussite pour tous les élèves et ainsi éviter le recours à la discrimination positive.

Sur les questions de religion, Bush n'a pas été un doctrinaire. Il a d'abord semblé mettre l'accent sur les questions de foi. Si la religion est au cœur de son identité personnelle, ses conceptions publiques ont été relativement œcuméniques. Protestant évangélique, Bush considérait ainsi que le catholicisme des Hispaniques en faisait des Républicains qui s'ignorent. Le « conservatisme à visage humain » (*compassionate conservatism*)<sup>8</sup> qui fut au centre de sa première campagne a trouvé une application exemplaire dans une sorte de « *multiculturalism of the godly* » (p. 258), dont la traduction institutionnelle fut la création, dès janvier 2001, du *Faith-based Office*, chargé de favoriser les activités caritatives de l'ensemble des églises et associations religieuses dans le pays.

Cet ouvrage atteint la plupart de ses objectifs. Il donne au lecteur une première interprétation de la présidence Bush, il en souligne les dynamiques de long terme, notamment sa filiation avec le reaganisme, et son impact durable sur la reconstruction de l'institution présidentielle. Mais le message du livre est ailleurs : la présidence Bush a été pour les conservateurs une victoire à la Pyrrhus. Derrière ce que les républicains considèrent comme des succès indéniables (l'éducation, les baisses d'impôts, ou la guerre contre le terrorisme), les problèmes n'ont pas été longs à surgir. L'état actuel du Parti républicain, en cours de « cannibalisation » par ses éléments les plus radicaux et dépourvu de *leadership* crédible, ou encore la situation économique désastreuse (chômage de masse et de long terme, saisies immobilières, etc..) illustrent de façon spectaculaire les déséquilibres hérités du mandat de Bush.

Publié dans [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 3 janvier 2011.

© [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr)

---

<sup>8</sup> Denis Lacorne, « George W. Bush : un 'conservateur à visage humain' », *Critique Internationale*, p. 6-11, vol.6, n°6, 2000