

INTRODUCTION

Le 1^{er} octobre 2013, le gouvernement des États-Unis a été contraint de fermer ses portes. Les services administratifs fédéraux jugés « non essentiels » ont été fermés, 800 000 des plus de 2 millions de fonctionnaires de l'administration fédérale sont mis au chômage technique et renvoyés chez eux, et les parcs nationaux sont fermés au public. Cette fermeture gouvernementale est causée par le refus de la majorité républicaine de la Chambre des représentants de voter une loi d'affectation des crédits budgétaires sans laquelle l'administration n'a pas l'autorisation légale d'engager des dépenses. Quelques jours auparavant, les Républicains de la Chambre avaient bien voté une version de cette loi mais, sous la pression des membres les plus radicaux de sa majorité, le *Speaker* John Boehner avait été contraint d'inclure des dispositions qui la rend absolument inacceptable pour les Sénateurs Démocrates et le président. La proposition de loi votée par la Chambre prétendait notamment interdire tout financement pour la mise en place « d'Obamacare », la grande réforme du système de santé adoptée en 2010 dont les plus importantes mesures ont commencé à prendre effet au premier octobre.

Pendant 16 jours, Républicains et Démocrates, le Président des États-Unis, les Représentants et les Sénateurs qui doivent collaborer pour faire fonctionner l'appareil gouvernemental s'accusent mutuellement d'être responsables de cette situation pathétique. Le refus déclaré du Parti républicain de négocier avec le président démocrate est symptomatique du mouvement de polarisation idéologique entre les deux partis. La métaphore cherche à décrire la dynamique de répulsion réciproque entre Démocrates et Républicains. Les Républicains deviennent, dans l'ensemble et en moyenne, plus conservateurs tandis que les Démocrates deviennent, dans l'ensemble et en moyenne, plus progressistes. La représentation schématique de la dispersion des hommes politiques sur l'axe droite gauche fait désormais apparaître deux groupes bien distincts. Ce phénomène de polarisation est régulièrement décrit comme une évolution néfaste dans un pays où les partis politiques ont historiquement été perçus comme des facteurs de dissension à combattre¹. On reproche ainsi aux hommes politiques contemporains de faire passer les intérêts de leur parti avant les intérêts de la nation. Cela amène de nombreux acteurs et observateurs à décrire une crise profonde du politique américain et plus particulièrement du Congrès des États-Unis².

1. HAMILTON A., MADISON J. et JAY J., *The Federalist Papers*, New York, Signet, 1999, p. 71-79.

2. MANN T. et ORNSTEIN N., *It's even worse than it looks: how the American constitutional system collided with the new politics of extremism*, New York, Basic Books, 2012.

Selon les sondages, moins d'un américain sur dix se déclare satisfait du travail accompli par le Congrès³.

Au final, les deux partis finissent par trouver un accord qui autorise le gouvernement à rouvrir ses portes sans évoquer le sort de la réforme de la santé. L'échec des Républicains est patent : ils n'ont obtenu aucune modification de la loi sur la santé, ils ont subi de plein fouet l'ire de l'opinion publique, leur *Speaker* est affaibli et leurs divisions sont apparues au grand jour⁴. La plupart des élus du Grand Old Party savaient que leur manœuvre était vouée à l'échec mais leur rhétorique intransigeante sur les méfaits d'Obamacare avait si bien mobilisé leur électorat qu'ils étaient contraints de continuer à jouer ce jeu dangereux. Poussés par les activistes radicaux du Tea Party, ils se sont retrouvés pris au piège d'une rhétorique révolutionnaire⁵.

Cette situation n'est pas inédite. La fermeture gouvernementale (*government shutdown*) d'octobre 2013 était la première depuis janvier 1996 lorsque les majorités républicaines de la Chambre et du Sénat avaient refusé de s'entendre avec le président démocrate Bill Clinton. « À défaut de se répéter, l'Histoire rime⁶. » Tâchons, dès lors, de déconstruire la strophe précédente.

Le 9 novembre 1994, deux ans après l'intronisation du Président Clinton et pour la première fois depuis 1954, le Congrès passe sous contrôle républicain. La défaite des Démocrates aux élections de mi-mandat de novembre 1994 marque l'entrée du Congrès dans une nouvelle ère où des partis plus cohérents idéologiquement s'affrontent sans retenue pour le contrôle de la majorité au Sénat et à la Chambre. La nouvelle majorité arrive au pouvoir grâce une puissante vague de rejet des élites et notamment des membres du Congrès vus comme une cohorte de politicards corrompus. La transformation d'une majorité démocrate de 57 sièges au Sénat et 254 sièges à la Chambre en une minorité de 48 et 204, la plus nette débâcle à la Chambre depuis 1948, confirme la tendance. Pour arriver à ce résultat, les Républicains ne se sont pas contentés d'attendre tranquillement de récolter les fruits de la révolte populaire. Leur stratégie électorale consistait à souffler sur les flammes.

La minorité républicaine du Congrès précédent n'avait cessé de harceler la majorité démocrate. Sous la houlette de son combatif nouveau leader Newt Gingrich, élu par ses collègues en remplacement du vénérable mais trop conciliant Robert Michel, la minorité s'était employée à s'opposer aussi violemment que possible à toutes les initiatives présidentielles. Tout au long de sa carrière parlementaire, Newt Gingrich s'était distingué par une ambition, une conviction presque messianique, qu'il serait un acteur décisif pour rendre le contrôle de la Chambre au Parti républicain. Le représentant

3. BLAKE A., « Congress's Approval Rating Hits New Low: 9 Percent », *The Washington Post – Post Politics*, 12 novembre 2013, [<http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2013/11/12/congress-approval-rating-hits-new-low-9-percent/>].

4. WEISMAN J. et PARKER A., « Republicans Back Down, Ending Crisis Over Shutdown and Debt Limit », *The New York Times*, 16 octobre 2013.

5. LEPORE J., *The Whites of Their Eyes – The Tea Party's Revolution and the Battle over American History*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

6. « *History doesn't repeat itself but it does rhyme.* » Souvent attribué sans source à Mark Twain, une version de cette phrase apparaîtrait de manière référencée dans un ouvrage de WITTEICH J.A., *Feminist Milton*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.

de la Géorgie était le chef de file des artificiers (« *bombthrowers*⁷ ») au sein du GOP (*Grand Old Party*), un groupe de représentants républicains conservateurs qui poursuivaient une double stratégie de clivage. Pour accentuer le contraste entre Démocrates et Républicains, il leur fallait se démarquer de certains de leurs collègues qui prônaient la coopération avec la majorité⁸. Ces conservateurs fervents se firent donc les soldats d'une guerre totale contre une majorité qu'ils disaient sclérosée, antidémocratique, amoral, et même criminelle. La première révolution des Républicains qui prennent le contrôle en 1994 est donc une révolution rhétorique. Leur accession au pouvoir par la lutte à couteaux tirés forme le prélude à une nouvelle ère où les discours se font plus virulents, et les lignes de fractures entre les partis plus marquées.

Au-delà des mots, la nouvelle majorité de la Chambre propose un programme politique de changement radical développé par des chefs de file aux accents révolutionnaires. Le travail de diverses mouvances militantes au sein du Parti républicain, conjugué au mouvement de polarisation idéologique, a permis de consolider son orientation conservatrice. Le parti de Lincoln est devenu le parti de Reagan. L'objectif affiché est clair : réduire la place de l'État fédéral dans la société américaine. Pour y parvenir, tous les moyens procéduriers sont bons. Ici se noue le lien entre les discours révolutionnaires et les évolutions institutionnelles qui vont marquer les années de domination républicaine au Congrès. Ainsi le Congrès contemporain, acerbe, partisan et dominé par les cadres du parti, naîtrait-il en 1994 ; les germes des dysfonctionnements actuels auraient été semés par Newt Gingrich et ses acolytes.

Au cours du 104^e Congrès (1995-1996), les sempiternelles tensions institutionnelles entre Chambre et Sénat se superposent à des différences de personnes et de tempéraments aggravées par les interférences de la candidature du Sénateur Dole aux élections présidentielles de 1996. L'élan révolutionnaire impulsé par les Républicains de la Chambre est alors émoussé par les réflexes conciliateurs des sénateurs. Les révolutionnaires sont contraints de réévaluer leurs objectifs politiques en attendant de faire évoluer des institutions organisées de manière à rendre tout changement très difficile.

L'histoire des années de gouvernance républicaine au Congrès est donc mise en mouvement par les frictions entre *Speaker* et leader de la majorité sénatoriale (*Senate Majority Leader*). Les rouages institutionnels spécifiques de la Chambre et du Sénat en font des univers politiques indépendants mais contraints de collaborer puisque la loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux chambres. De leurs circonscriptions différenciées naissent des impératifs politiques divergents. Même lorsque les deux chambres sont contrôlées par le même parti, les intérêts des acteurs et les tensions infra et inter-institutionnelles alimentent la dynamique démocratique. Les 535 membres du Congrès des États-Unis se trouvent dans un contexte institutionnel d'indépendance relative et de coopération contrainte. Le parti est un moyen de résoudre ce problème d'action collective. Le Congrès républicain ne peut légiférer sans compromis et donc, aux yeux des plus ardents de ses membres, se compromettre.

7. SCHICKLER E., *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton, Princeton University Press, 2001, 356 p., p. 242.

8. CONNELLY W. et PITNEY W., *Congress' Permanent Minority?*, Lanham, Rowman & Littlefield, 1994, 180 p.

Après une déferlante électorale alimentée par les scandales et un mécontentement généralisé envers le président, une nouvelle majorité remplace la majorité sortante à la Chambre et au Sénat. Le changement de main au Congrès est perçu par les médias et les participants au processus politique comme un événement majeur qui ne manquera pas d'avoir des conséquences radicales sur le contenu des politiques publiques, le fonctionnement de l'institution et les relations avec la Maison-Blanche. Nous sommes cette fois en novembre 2006. En devenant la première femme *Speaker* de la Chambre des représentants, la Démocrate Nancy Pelosi se déclare témoin « d'un moment historique⁹ » reprenant involontairement *verbatim* le discours de Newt Gingrich en 1994 au moment de sa propre investiture comme premier *Speaker* Républicain depuis quatre décennies.

La défaite subie par les Républicains aux élections de mi-mandat de 2006 permet de clore le chapitre ouvert en 1994. En douze ans, la majorité républicaine du Congrès a connu des fortunes électorales et législatives diverses. Au fil des ans, l'élan révolutionnaire initial a laissé sa trace au sein de l'institution sans parvenir à radicalement transformer l'appareil étatique fédéral. Les années de gouvernance républicaine au Congrès invitent ainsi à étudier la dialectique entre rupture et continuité. Elle est illustrée symboliquement par la présence en arrière-plan du même homme lors des deux cérémonies d'investiture qui balisent notre travail. Le 4 janvier 1995, John Boehner, à la tête du groupe républicain de la Chambre (*Republican Conference*) était chargé d'ouvrir la cérémonie d'intronisation du 104^e Congrès. Douze ans plus tard, le même John Boehner, cette fois en qualité de *leader* de la minorité (*Minority Leader*), prononce quelques mots de courtoisie avant de laisser le marteau (*gavel*) de *Speaker* et la parole à Nancy Pelosi. Entre ces deux cérémonies le représentant de la 8^e circonscription de l'Ohio a lui aussi connu des hauts et des bas mais sa persistance dans le paysage politique américain permet de marquer clairement la part de continuité qui permet de faire de ces douze années un ensemble cohérent.

L'unité chronologique ne peut pas masquer les nombreuses divisions au sein du Congrès et au sein du Parti républicain. Les intérêts du président et des membres du Congrès divergent même lorsqu'ils sont membres du même parti politique. Il faut donc déconstruire en partie une unité partisane de façade. En 1963, James MacGregor Burns décrivait déjà un système politique marqué par le quadripartisme où les deux partis se subdivisaient entre une aile présidentielle et une aile au Congrès. On pourrait même aller jusqu'à subdiviser davantage en distinguant Républicains de la Chambre et du Sénat pour ainsi aboutir à un système hexapartite.

La période 1994-2006 offre une symétrie quasi parfaite entre trois Congrès (104^e, 105^e, 106^e) organisés dans le contexte d'une cohabitation à l'américaine (*divided government*) et trois Congrès (107^e, 108^e, 109^e) avec un président du même parti que la majorité. La succession de ces deux contextes institutionnels rend possible des comparaisons éclairantes tant sur la persistance des freins et contre-pouvoirs entre le pouvoir législatif et exécutif que sur le fonctionnement interne du Congrès. La

9. « *This is a historic moment.* » Rep. GINGRICH N. (GA-6), « Election of Speaker », Congressional Record, vol. 141/1, janvier 1995, p. H7. Rep. PELOSI N. (CA-8), « Election of Speaker », Congressional Record, vol. 153/1, janvier 2007, p. H4.

montée en puissance d'une présidence décrite comme impériale au fil du xx^e siècle a entraîné un déclin des études politiques sur le Congrès. Le mouvement de renforcement du pouvoir exécutif au détriment du législatif, le triomphe du fait majoritaire sur la délibération démocratique, est une tendance internationale séculaire. Étudier sa manifestation aux États-Unis, doit contribuer à développer une meilleure connaissance des éventuels déséquilibres qu'il engendre. Les excellents travaux sur la présidence américaine constituent un éclairage essentiel en offrant une certaine perspective sur l'histoire politique et le fonctionnement du système politique américain. Certains spécialistes de la Maison-Blanche concluent leurs ouvrages sur l'impérialisation du régime politique en appelant le Congrès à se ressaisir de ses propres pouvoirs¹⁰. Il paraît donc utile de reprendre le récit là où ils l'achèvent pour compléter cette littérature en décentrant le regard de l'autre côté de Pennsylvania Avenue sans jamais feindre d'ignorer les actions présidentielles. Le Congrès républicain n'a pas fonctionné de la même manière sous la présidence Clinton et sous la présidence Bush. Ce n'est qu'en étudiant la dynamique électorale et politique entre les pouvoirs que l'on peut comprendre comment les réformes les plus *a priori* contraires à l'esprit de la révolution conservatrice comme l'expansion du programme *Medicare* et des déficits publics ont pu être adoptées par un Congrès républicain sous l'impulsion d'un président républicain.

Le déclin relatif du pouvoir des représentants des citoyens face aux titulaires de la force exécutive est une question qui ne peut manquer d'intéresser tous les citoyens des régimes démocratiques. Le renversement du regard de la Maison-Blanche vers la colline du Capitole permet une évaluation critique du diagnostic d'une crise supposée. Le Congrès, institution dynamique complexe, mérite d'être analysé dans sa réalité contemporaine. Certaines critiques récurrentes adressées au Congrès font parfois montre d'une certaine méprise quant à la fonction de l'institution dans le paysage constitutionnel et d'une impatience généralisée envers le politique au sens large. C'est ainsi que Peter Orszag, directeur du Budget (*Office of Management & Budget*) durant les deux premières années de la présidence Obama, s'appuie sur le diagnostic d'un Congrès en crise pour expliquer que les problèmes actuels sont le signe que les Américains souffrent d'un excès de démocratie¹¹.

Le constat de cette crise est aujourd'hui assené avec une telle régularité qu'il confine presque au truisme. Il devient nécessaire d'étudier la réalité de cette crise en observant comment le Congrès des États-Unis a véritablement fonctionné pendant la période de domination d'une majorité républicaine. En évaluant tout particulièrement dans quelle mesure les Républicains sont parvenus à concrétiser les promesses électorales initiales de leur révolution on pourra peut-être relativiser partiellement la crise du Congrès et révéler les relations souvent contradictoires qu'il noue avec l'électorat américain.

10. SCHLESINGER A., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, 505 p., « Le fait est que, au moins autant qu'une présidence impériale, nous avons eu un Congrès invisible ». Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency: renewing presidential power after Watergate*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005, 358 p., p. 275.

11. ORSZAG P., « Too Much of a Good Thing », *The New Republic*, 14 septembre 2011.

Les réflexions d'Edmund Burke et de John Stuart Mill sont régulièrement citées lorsqu'on cherche à évoquer la complexité du devoir représentatif¹². Tous deux établissaient une dichotomie fondamentale entre d'une part un représentant qui ne serait qu'un simple ambassadeur chargé d'un ordre de mission précis et qui n'aurait pas le droit de s'en éloigner et, d'autre part, un représentant délégué par ses électeurs pour participer aux organes de décision politique en leur nom mais avec une certaine indépendance. Ce dernier mode semble dominer mais il arrive souvent que la rhétorique électorale s'inspire du premier. Lorsque les Républicains choisissent de se lier aux électeurs par un « Contrat Avec l'Amérique », ils abandonnent volontairement une part de leur libre arbitre. Dans les faits, le degré de latitude dont disposent les élus par rapport à leurs électeurs doit être négocié par chaque représentant et chaque sénateur en fonction de sa perception personnelle de la position de son électorat. L'équation fondamentale de la représentation est rendue encore plus complexe par un second degré d'élection lorsque les membres du Congrès choisissent leurs cadres. Les contradictions éventuelles que l'on aura l'occasion d'étudier dans le comportement des législateurs républicains dérive partiellement des nombreuses ambiguïtés des élections elles-mêmes.

Ainsi, la question démocratique constitue le point de départ normatif pour étudier le Congrès comme une illustration des frictions entre individus et institutions. Aux États-Unis, certains économistes, historiens et politologues se retrouvent dans un courant de pensée dit néo-institutionnaliste¹³. Ces chercheurs tentent d'opérer une synthèse entre des positions théoriques opposées. Ils reprochent à l'institutionnalisme traditionnel hérité de l'étude du droit public de réduire les individus à des marionnettes complètement dépendantes de l'organisation juridique. Parallèlement, ils critiquent les formes les plus extrêmes du courant behavioraliste qui analyse les comportements humains comme s'ils existaient en dehors de toute contrainte institutionnelle et historique. Les néo-institutionnalistes insistent sur l'influence des individus dans les mécanismes complexes d'évolution institutionnelle. Attentifs au poids de l'histoire, ils développent des concepts tels que « l'effet d'ornière¹⁴ » et « effets de boucle » (*positive feedback*). Bien que parfois raillée¹⁵, une telle approche n'est pas très éloignée de la tradition de la science politique française. Fortement influencé par Durkheim, Weber puis Bourdieu, le champ des sciences sociales en France est largement dominé par une méthodologie qualitative plutôt empiriste qui étudie comment les individus intègrent les contraintes institutionnelles de leur environnement.

12. BURKE E., « Speech to the Electors of Bristol », [<http://press.pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html>], consulté le 2 janvier 2012; MILL J.S., *Considerations on representative government*, New York, Harper, 1862, 365 p., chap. 13.

13. MARCH J. et OLSEN J., « The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life », *American Political Science Review*, vol. 78/3, septembre 1984, p. 734-749; NORTH D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press, 1990, 152 p.; STEINMO S., THELEN K. et LONGSTRETH F., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1992, 257 p.; PIERSON P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 2004, 196 p.

14. Traduction possible pour « *path dependency* » cf. NAY O. in LAGROYE J. et OFFERLÉ M., *Sociologie de l'Institution*, Paris, Belin, 2010, 399 p.

15. *Ibid.*

La question des mécanismes d'évolution institutionnelle constitue une préoccupation centrale pour les chercheurs qui s'intéressent au Congrès des États-Unis. Une approche néo-institutionnaliste doit permettre de mieux comprendre comment un groupe d'acteurs, les membres du Parti républicain au Congrès des États-Unis, a utilisé et tenté de faire évoluer un contexte institutionnel donné pour accomplir ses objectifs politiques. Depuis 1994, le fait majoritaire s'est inexorablement renforcé à la Chambre des représentants, réduisant souvent la minorité à un rôle de critique passif. Le Sénat reste, pour l'instant, la dernière institution du système politique américain où la majorité ne suffit pas. L'histoire de l'évolution institutionnelle du Congrès des États-Unis amène d'ailleurs à s'interroger sur la pérennité de cet équilibre institutionnel précaire. À l'avenir, on pourrait voir une majorité déterminée progressivement réduire les larges prérogatives de blocages offertes à la minorité sénatoriale. Une telle évolution pourrait s'accompagner d'un renforcement conséquent des pouvoirs présidentiels.

Le Congrès des États-Unis représente la mise en mouvement de règles par un groupe d'individus chargés par la Constitution d'exercer le pouvoir législatif fédéral. Le problème naît de la rencontre entre une institution qui tend à l'inertie et un mouvement politique animé par une volonté de changement radical. Les frictions entre les hommes et les règles vont aboutir à changer l'un et l'autre. L'objet scientifique éconside à révéler la trajectoire d'un mouvement politique de l'accession d'une nouvelle majorité à sa déchéance finale. Après des succès initiaux, les révolutionnaires autoproclamés paraissent s'essouffler et s'éloignent de leurs objectifs politiques initiaux. Ils se voient finalement sanctionnés par le retrait de la confiance accordée par les électeurs.

Toutefois, le processus législatif ne représente que le cadre que les membres du Congrès s'imposent à eux-mêmes pour rendre leur travail plus prévisible ; un outil et non une fin en soi. Lorsque l'outil cesse de remplir convenablement sa fonction il peut être réparé, transformé ou remplacé. Les phénomènes d'évolution institutionnelle, souhaitée ou subie, sont autant de marques du caractère transitoire du cadre juridique dans lequel se jouent les luttes politiques. C'est donc sur les acteurs eux-mêmes qu'il faut se concentrer. Les membres du Congrès utilisent les contraintes de ce qui s'apparente presque à un champ législatif¹⁶ pour atteindre leurs objectifs. À titre d'exemple, un législateur qui souhaite faire adopter un amendement particulier sait qu'il aura plus de chance d'arriver à ses fins en l'intégrant sous forme de cavalier budgétaire¹⁷ à une loi d'affectation des crédits que comme simple amendement à une proposition de loi traditionnelle. Les choix stratégiques opérés par les différents acteurs en compétition pour la définition du contenu de la loi doivent être explicités afin de pouvoir s'expliquer.

La période 1994-2006 est ponctuée de quatre élections de mi-mandat. Tous les deux ans, les citoyens doivent voter pour élire l'ensemble des membres de la Chambre et un tiers du Sénat. Les scrutins de mi-mandat constituent des baromètres privilégiés pour

16. BOURDIEU P., *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon, 2000, 110 p., p. 61.

17. Un cavalier budgétaire désigne une disposition législative ajoutée de manière abusive dans une proposition de loi budgétaire alors qu'elle est sans lien avec la politique fiscale.

les membres du Congrès car ils leur permettent d'évaluer leurs positions électorales de manière plus indépendante de la Maison-Blanche que lorsque leur élection coïncide avec un scrutin présidentiel. L'élection établit une relation complexe entre électeurs et élus. Il est donc absolument indispensable de mieux étudier la manière dont les membres du Congrès articulent les conditions de leurs élections et le contenu de leur travail de législateur.

Les hommes politiques élus au Congrès accordent évidemment une importance centrale au verdict des urnes¹⁸. Ils tentent d'utiliser les élections pour guider leurs positions sur certains projets. Toutefois, la vérité politique est construite sur la base d'un rapport de forces. Les limites du réel politique sont façonnées par les représentations des acteurs de sorte que, lorsqu'il s'agit d'interpréter une élection, un mensonge convaincant peut être plus efficace qu'une vérité incompréhensible. La mystique du mandat (*mandate*) confié par les électeurs aux législateurs figure ainsi de manière préminente dans l'analyse car cette notion permet de faire le lien entre les deux missions (représentation et législation) qui incombent aux membres du Congrès. Les élections doivent être interprétées utilement par les responsables des partis à la Chambre et au Sénat pour que, par le biais du mandat prétendument confié par les électeurs, ils puissent mobiliser leurs membres derrière un agenda politique précis.

Plan de l'ouvrage

L'objectif de cet ouvrage est de poser la question de la portée de la « révolution conservatrice » rendue possible par l'élection de majorités républicaines en novembre 1994. Il s'agit de fournir un récit détaillé de douze années de gouvernance républicaine au Congrès des États-Unis pour décrire puis d'expliquer comment les Républicains ont changé le Congrès et comment le Congrès a changé les Républicains. Sur les bases d'une méthodologie qualitative, les hypothèses initiales sur la manière dont le lien démocratique entre le Congrès, la présidence et les électeurs ont pesé sur les choix politiques des Républicains au Congrès seront évaluées à l'aune de certains exemples de réformes des politiques publiques entreprises ou abandonnées. Deux grands thèmes de politique intérieure paraissent constituer le cœur du projet républicain : les questions fiscales et la réforme de l'État-Providence. Il ne s'agit, d'une certaine manière, que des deux faces d'une même pièce. Depuis la fin des années 1960, les programmes d'assurance vieillesse ou maladie et ceux d'assistance aux personnes en difficultés sont le plus souvent abordés en s'interrogeant sur les marges de manœuvres financières réduites.

Les succès électoraux des membres du Parti républicain se sont construits sur des bases contradictoires qui ont mené à des impasses politiques du fait de la persistance relative des inerties institutionnelles. Une histoire critique des douze années de gouvernance républicaine à la Chambre impose donc de rappeler l'héritage idéologique de ces nouvelles majorités pour expliquer leurs ambitions législatives initiales. Il faudra ensuite

18. MAYHEW D., *Congress: the electoral connection*, New Haven, Yale University Press, 1974. RICHARD FENNO, *Congressmen in committees*, Boston, Little Brown, 1973.

révéler les relations très ambiguës que les Républicains tentent de nouer avec l'électorat américain pour comprendre les écarts flagrants entre les ambitions annoncées et les réformes actées. Enfin, il conviendra de décrire comment les ambitions révolutionnaires sont encore davantage limitées par les contraintes fortes de la structure institutionnelle du Congrès et du système constitutionnel des freins et contre-pouvoirs. Au final, malgré tout leurs efforts, force est de constater que le système politique a résisté aux assauts des révolutionnaires conservateurs.

La période permet d'offrir une vision plus claire du rôle qu'endosse le Congrès dans l'ordre démocratique contemporain. Toute tentative d'évaluation de la portée de la révolution conservatrice doit révéler que les freins et les contre-pouvoirs hérités du XVIII^e siècle et la polarisation politique actuelle rendent le changement difficile mais pas impossible. L'adaptabilité de l'ordre constitutionnel continue à mystifier les partisans d'un système plus rationnel, lisible et régulier et de fait, moins politique. Le bruit et la fureur qui animent le Congrès des États-Unis ne sont que les échos du débat démocratique. Les frustrations, les luttes et les erreurs, le prix de la représentation. Sur ce point, l'Amérique politique reste encore solvable.

À propos des sources

Les études de cas retenues seront l'occasion d'approfondir les procédures complexes qui rythment le travail législatif. Les méandres du règlement des assemblées possèdent une influence matérielle indéniable sur le contenu de la loi et les problèmes de procédures constituent une cible récurrente pour les critiques du fonctionnement actuel du Congrès, en particulier en ce qui concerne l'adoption du budget. Il devient dès lors nécessaire de clarifier les mécanismes employés en s'appuyant sur le Journal Officiel (*Congressional Record*), véritable mine d'information qui permet de retracer les circonvolutions entre l'enregistrement d'une proposition de loi et son adoption.

Pour rendre compte de l'histoire législative souvent complexe des propositions de lois retenues, il est utile de s'appuyer aussi sur la couverture médiatique offerte par les grands quotidiens de références tels que *The New York Times* ou *The Washington Post* pour compléter les multiples sources secondaires qui traitent du Congrès. L'attention dont les institutions politiques américaines font l'objet influe directement sur les comportements des politiques. Dans un contexte désormais dominé par les chaînes d'information en continu, Républicains et Démocrates consacrent beaucoup d'énergie à tenter de contrôler leur image et imposer leur version des faits qui composent l'actualité. La mise en scène d'une vie politique où doit régner la transparence impose aux acteurs une certaine théâtralité¹⁹. On verra comment, au cours de leurs douze années de domination au Congrès, les Républicains ont tenté d'imposer leur script devant un public parfois fantôme²⁰.

19. WEISBERG H. et PATTERSON S., *Great Theatre: The American Congress in the 1990s*, New York, Cambridge University Press, 1998.

20. LIPPMANN W., *The Phantom Public*, New York, Harcourt Brace, 1925.

Une série d'entretiens avec des membres du Congrès et certains de leurs collaborateurs conduits en janvier 2010, a permis d'alimenter cette réflexion autour du lien représentatif. De même, dans le cadre d'une attitude méthodologique qui vise à expliquer les comportements par l'étude des motivations des individus, l'accès aux archives des Sénateurs Tom Daschle et Bob Dole s'est révélé indispensable pour comprendre les opportunités et limites qu'offrent les fonctions de leader de la majorité ou minorité sénatoriale (*Majority/Minority Leader*). Les détails de certains de ces documents originaux se révèlent souvent tout à fait fondamentaux pour comprendre la manière dont les responsables politiques organisent véritablement leur action dans la sphère publique. Ainsi, les sources primaires que constituent les documents recueillis dans les différentes archives officielles ainsi que les entretiens avec des législateurs viennent compléter l'étude des documents officiels (textes de lois ou rapports). Elles forment une base de données critique incontournable pour pouvoir interroger les sources secondaires que sont les importantes références bibliographiques qui traitent de l'institution et des acteurs sur la période.