

Aspects de l'évolution du cadre décisionnel présidentiel sous Reagan

Edmond Orban

Number 15, Fall 1990

Les États-Unis en question

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002115ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002115ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département de sociologie - Université du Québec à Montréal

ISSN

0831-1048 (print)

1923-5771 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Orban, E. (1990). Aspects de l'évolution du cadre décisionnel présidentiel sous Reagan. *Cahiers de recherche sociologique*, (15), 91–105.
<https://doi.org/10.7202/1002115ar>

Article abstract

The paper presents an evaluation of Ronald Reagan's contribution to the evolution of the presidential decision-making process in the U.S. The action of a chief-executive controlling the decision-making process through an ideological discourse is described. It is based on a comparative historical analysis of the modern presidency and its functions, particularly since F. D. Roosevelt. While president Reagan's way of operating this process did not save him from crises and conflicts revealing the gap between ideological discourse and reality which constitutes American politics.

Aspects de l'évolution du cadre décisionnel présidentiel sous Reagan

Edmond ORBAN

A la fin du second mandat du Président Richard Nixon, c'est-à-dire en pleine crise du *Watergate*, j'ai publié un essai sur l'institutionnalisation de la présidence moderne. Il portait surtout sur les principaux organes de conseil du président. Un autre volet de l'analyse soulignait l'importance de la personnalité dans le fonctionnement de tout ce système¹. Le jugement de nombreux spécialistes sur l'institution, ses pouvoirs, ses fonctions et son efficacité est d'ailleurs intrinsèquement lié aux perceptions que l'on a de la valeur et de la personnalité du titulaire. Ce dernier facteur semble même jouer davantage aujourd'hui où, plus que jamais, les médias sont braqués sur un personnage central que la conjoncture politique et son interprétation médiatique peuvent contribuer à magnifier ou à détruire, quels que soient ses mérites et capacités réels.

Par une sorte de laisser-aller, pareille réduction peut mener à une hypersimplification des données essentielles et de leur action réciproque. Ces données, ce sont les exigences d'un système politico-économique extrêmement complexe, liées à un environnement sociétal qui connaît des transformations à la fois profondes et accélérées, tant en politique intérieure qu'en politique extérieure.

Notre propos se limitera à l'organisation présidentielle, qui est au coeur même du processus décisionnel. Comment cette organisation répond-elle aux exigences du système? Comment permet-elle au président d'exercer ses différentes fonctions de législateur, d'administrateur, de responsable de la défense, de la diplomatie, etc.? Nous nous limiterons à la présidence Reagan, en la mettant suffisamment en perspective pour qu'on puisse saisir ce qu'il y a de conjoncturel et de permanent dans un mode de gestion, qui date déjà de deux siècles.

On reste trop souvent centrés sur l'actualité et le court terme. Beaucoup d'articles et même des livres portent un peu vite des titres tels que *New Presidency*,

¹ E. Orban, *La Présidence moderne aux États-Unis, personnalité et institutionnalisation*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1974. Voir aussi "Nixon ou les contradictions d'un opportuniste", *Res Publica*, no 3, 1973.

Modern Presidency, Postmodern Presidency, etc., alors que les périodes d'observation sont trop courtes et que les analyses manquent de recul.

Posons donc une question plus précise: en quoi l'organisation de la présidence Reagan constitue-t-elle à la fois un prolongement et une mutation par rapport aux présidences antérieures? Compte tenu des ressources offertes par le système, s'agit-il d'un recul ou d'un progrès? Il n'y a certes pas de réponse claire et définitive à de telles interrogations. On se contentera donc ici de relever quelques repères pour des analyses plus approfondies. Plusieurs de celles-ci sont d'ailleurs déjà bien amorcées.

1 Présidence moderne et constance des exigences de base

Depuis George Washington, plusieurs présidents ont contribué à ce que l'on appelle la modernisation de la présidence, c'est-à-dire à l'amélioration de ses différents mécanismes et, en même temps, à l'accroissement de ses pouvoirs. On peut formuler l'hypothèse selon laquelle il y aurait une corrélation directe mais (pas nécessairement synchronique) entre cette tendance à la modernisation et les besoins d'intervention fédérale (Etat fédéral) dans une grande société de plus en plus industrialisée (au sens large) et urbanisée. Au siècle dernier, cette intervention s'est effectuée surtout dans les domaines de la politique extérieure et de la défense, la politique intérieure étant encore largement réservée aux États, et ce contrairement à un congrès fragmenté selon les intérêts régionaux ou "sectionnels"².

Dans l'escalade des interventions du gouvernement central, spécialement en matière d'économie, on souligne souvent l'apport de Theodore Roosevelt et de Woodrow Wilson, mais c'est essentiellement sous Franklin D. Roosevelt, de la grande crise à la Seconde Guerre mondiale, que la présidence va connaître des développements inconnus jusque-là et, surtout, irréversibles. De fait, jamais avant cela (sauf en temps de guerre) l'État fédéral n'était intervenu avec autant de vigueur, souvent il est vrai désordonnée, comme lors du New Deal.

Les besoins d'intervention de l'État fédéral serviront donc ici de fil conducteur³. Plus Washington est obligé d'agir, plus les problèmes d'organisation de la présidence seront compliqués. D'autant plus que le Congrès n'offre pas de solutions valables aux problèmes rencontrés dans des domaines aussi cruciaux que la politique extérieure, la défense, les politiques économiques et même les

² Au siècle dernier, on parle encore de "*Congressional government*".

³ Pour une vue théorique de ce phénomène et une application aux États-Unis, voir E. Orban, *La Dynamique de la centralisation dans l'État fédéral*, Montréal, Québec/Amérique, 1984, p. 161-201 et 363-404.

politiques budgétaires⁴. D'autre part, l'administration pose d'énormes problèmes de coordination et de contrôle.

Cela constitue, en quelque sorte, les constantes du système politique américain contemporain. Quel que soit le discours politique officiel, une telle société continue d'exiger, sous des formes variables, une intervention poussée de l'État fédéral bien que celle-ci soit freinée par le déficit budgétaire et une énorme dette publique.

Le discours néo-libéral de Ronald Reagan parle beaucoup de décentralisation au profit des États et des gouvernements locaux, de privatisation, de déréglementation⁵, de débureaucratization, etc., et, en même temps, de réduction des dépenses, donc des impôts. Mais, entre le discours et la réalité, il y a un fossé que montrent clairement les statistiques: déficit budgétaire accru, augmentation constante des dépenses de l'État fédéral, augmentation sinon des impôts fédéraux, du moins des impôts dans les États, des taxes diverses des gouvernements locaux, taxes à la consommation, etc.

Le nouveau libéralisme "change le mal de place" et "refile la facture" aux États, aux municipalités, aux commissions scolaires ou autres gouvernements locaux sans oublier les associations privées, et finalement au consommateur. Le tout sous des formes plus ou moins déguisées⁶. Mais le gouvernement central reste aux prises avec les mêmes problèmes d'une société qui a de plus en plus d'exigences et dont les *output* du système politique sont disproportionnés par rapport à ceux-ci. Or, au même moment, la présidence se heurte à des problèmes internationaux que la multipolarisation croissante rend encore plus compliqués en raison des risques d'instabilité qu'elle comporte.

En conclusion, il est devenu pratiquement impossible d'avoir encore une présidence traditionnelle, congressionnelle (dominée par le Congrès) ou passive ou encore, une présidence "restreinte"⁷. Par conséquent, le président aura de plus en plus besoin de conseillers très compétents auxquels il pourra déléguer une part

⁴ Avec le Congressional Budget and Impoundment Control Act de 1974, le Congrès a tenté de reprendre une partie de son contrôle sur le budget en créant son Bureau du budget opposé au Bureau de l'administration et du budget. Mais face à ce dernier, il ne fera pas le poids, comme on le verra plus loin.

⁵ La réglementation découle des interventions des différents bureaux des départements et des agences, auxquelles s'ajoutent celles des cours fédérales surtout à l'époque du juge en chef Warren.

⁶ Voir l'excellente étude de T. Conlan, *New Federalism, Intergovernmental Reform From Nixon to Reagan*, Washington, Brookings Institution, 1988.

⁷ Pour une typologie en quatre classes (actif positif, actif négatif, passif positif, passif négatif), voir J. D. Barber, *The Presidential Character*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1985. Pour une classification plus rudimentaire, voir E. Hargrove, *Presidential Leadership, Personality and Political Style*, New York, MacMillan, 1968.

importante de ses pouvoirs. Mais jusqu'où peut-il déléguer et comment gardera-t-il le contrôle des opérations?

Si, dans cette tâche écrasante, le président délègue trop et agit de manière trop détachée, il risque de perdre le contrôle de la machine (par exemple dans l'affaire de l'*Irangate*). Dans le cas contraire, il va s'épuiser au travail en voulant faire trop lui-même (comme cela a été le cas de J. Carter). Une autre question subsidiaire se pose donc, celle de la délégation des pouvoirs dans un système politique où il n'y a qu'un seul élu, un seul responsable cumulant des fonctions qui, dans le régime parlementaire sont mieux partagées. Dans un cabinet élu, les ministres et le premier ministre sont solidairement responsables devant le Parlement, appuyés par un parti discipliné et présent à la fois au gouvernement et à la Chambre basse. Ce qui d'une façon "systémique" limite les possibilités du premier ministre à se comporter comme un président. La solidarité des élus est impossible pour un président.

2 Structures de conseil (*Advisory System*): stabilité et mutations

Quels sont les principaux mécanismes décisionnels du *Presidential Advisory system*⁸. Franklin D. Roosevelt est celui qui a le plus contribué à institutionnaliser la présidence et à la moderniser. Dès le début, il affirme que la présidence a été créée par la Constitution et qu'elle représente le pouvoir exécutif du gouvernement national. Il consacre définitivement la domination de ce dernier sur le Congrès et sa responsabilité de la gestion de l'administration au sens large du terme. Ces idées seront reprises en 1937 dans le rapport de la commission Brownlow qui proposait de l'aider en augmentant considérablement la quantité et la qualité de son équipement de conseillers. Avec les risques, déjà à cette époque, qu'en interposant ce type d'organisation entre le président et les différents départements, il y ait distorsion du message présidentiel et court-circuitage des relations verticales (avec l'administration) et horizontales (avec les autres branches du pouvoir).

Et pourtant, à la veille de la Seconde Guerre mondiale, F. D. Roosevelt ne disposait encore que de quelques assistants au Bureau de la Maison-Blanche (créé en 1939). Par contre, l'actuel Bureau de l'administration et du budget (qui relevait auparavant du département du Trésor) avait été déménagé dans le nouveau Bureau exécutif du président. Transfert plus que symbolique, puisque le président pouvait en nommer les responsables sans l'accord du Sénat et que désormais cet organisme fort important ferait partie des institutions présidentielles (ou plus précisément du *Presidential Advisory System*).

⁸ T. Cronin et S. Greenberg, *The Presidential Advisory System*, New York, Harper and Row, 1969.

Sous H. Truman, aux prises avec les problèmes économiques internes et ceux de la guerre froide, de nouveaux organismes présidentiels sont créés. D'abord, en 1946, le Conseil économique qui, avec le département du Trésor et le BAB, formera une troïka destinée à conseiller le président en politique économique. Cet ensemble a subsisté jusqu'à Ronald Reagan. Au cours du mandat de ce dernier, c'est le BAB, notamment sous la direction de D. Stockman, qui va gagner le plus en influence. Harry Truman crée également le Conseil national de sécurité, organisme de coordination de la politique extérieure et de la défense, qui va prendre de plus en plus d'importance et se heurter fréquemment à un département d'État beaucoup plus lourd et peuplé de fonctionnaires dont les vues, alors comme aujourd'hui, sont loin de toujours concorder avec celles du président. Déjà sous R. Nixon, le CNS a permis au président d'effectuer des manœuvres nouvelles et secrètes (rapprochement avec la Chine communiste notamment) et l'on a vu le conseiller Henry Kissinger courtcircuiter le responsable du département d'État W. Rogers. C'est également à l'aide de cette institution que Richard Nixon a poursuivi la guerre au Viêt-nam et ensuite opéré le désengagement après l'invasion du Cambodge. Cette période lourde de conséquences pour les États-Unis consacre ce que l'on a appelé la "présidence impériale", rendue possible en partie grâce au CNS, organisme échappant largement au contrôle du Congrès et comportant même une sorte de département d'État et de département de la Défense combinés et en miniature.

Sous R. Nixon également, le nouveau BAB prend de l'extension dans l'élaboration et le contrôle des politiques économiques et sociales. On a continué de mettre au point des techniques nouvelles, permettant de quantifier le maximum de données possibles avec objectif d'analyser les différentes possibilités de stratégies et d'en prévoir l'impact sur des périodes dépassant généralement le court terme. Cette rationalisation s'est poursuivie par après. Le processus de modernisation et d'institutionnalisation était donc fort avancé au moment où Reagan accède à la présidence. Cet outil allait lui permettre d'aller encore plus loin que ses prédécesseurs dans sa volonté d'imposer quelques-uns de ses objectifs. Mais déjà sous R. Nixon, le président s'était servi du budget comme d'un instrument de gouvernement, allant même jusqu'à refuser certaines dépenses décidées par le Congrès afin d'arrêter ou de freiner des programmes avec lesquels il n'était pas d'accord⁹. Ce qui a provoqué la réaction du Congrès et l'adoption du *Budget and Impoundment Act* déniait au président le droit de se faire et renforçant le personnel destiné à conseiller le Congrès en matière budgétaire.

Déjà sous Richard Nixon, on peut parler de centralisation accrue du pouvoir présidentiel en ce qui concerne le budget et d'un Congrès marqué par la fragmentation des intérêts et des objectifs. Ce dernier avait cependant réussi à améliorer sensiblement son organisation professionnelle tout en devenant plus

⁹ Pour la période précédant Reagan, voir, entre autres, L. Berman, *The Office of Management and Budget and the Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

représentatif, notamment à la suite d'une série de réformes électorales (accélérées par des décisions de la Cour suprême).

Sous R. Nixon, le processus de politisation du BAB est donc lui aussi fort avancé. Le Bureau exécutif présidentiel dont le BAB fait partie était certes avant cela un ensemble d'institutions présidentielles, mais celles-ci étaient en général relativement distinctes de ses conseillers politiques immédiats (du Bureau de la Maison-Blanche notamment). C'est ainsi que désormais des directeurs politiques (*Political Assistant Directors*) sont installés entre le directeur général du BAB et les fonctionnaires professionnels de carrière de ce même organisme. Ce directeur fait lui-même partie du *staff* de la Maison-Blanche. La voie était ouverte pour une percée d'un directeur de l'envergure de D. Stockman.

Sous R. Nixon également, on crée un Conseil intérieur censé jouer un rôle de coordination de la politique interne et donc de coiffer différents départements, un peu comme le CNS le fait pour la politique étrangère et la défense. Sous la direction de H. R. Haldeman, ce conseil a joué un rôle jugé important par plusieurs observateurs; sous Eizenstat, au cours de la présidence Carter, également. Mais il n'existe plus sous cette forme et avec ce mode d'organisation sous R. Reagan (voir notamment l'*Office of Policy Development*).

Parmi d'autres organismes destinés¹⁰ à conseiller le président et existant déjà avant Reagan, il faudrait en signaler plusieurs avec lesquels ce dernier a des contacts réguliers. Ils sont d'autant plus utiles qu'ils assurent des liaisons avec différents groupes d'une importance vitale pour les politiques présidentielles. Le Bureau du secrétaire de presse, renforcé par un directeur des communications est parmi les plus influents. Sous J. Carter, le secrétaire J. Powell obtient le score le plus élevé pour l'influence (après S. Eizenstat du Conseil intérieur). Mais celle-ci décline nettement sous Reagan au profit de Stockman (BAB) et de Clark (CNS), du moins au cours du premier mandat, le plus décisif pour ses politiques¹¹.

Créé par Eisenhower, président fort soucieux de ses rapports avec un Congrès auquel il aurait voulu laisser plus de responsabilités, le Bureau de liaison avec le Congrès vient compléter l'ensemble avec le Bureau des relations publiques chargé des rapports avec le public mais en contact surtout avec les principaux groupes de pression concernés par ses politiques. Nous n'avons retenu ici que les institutions les plus utiles pour notre propos. Parmi celles-ci, il y en a trois qui méritent une attention particulière parce qu'elles sont appelées à jouer un rôle majeur dans le

¹⁰ Pour une vue générale, voir S. Hess, *Organizing the Presidency*, Washington, The Brookings Institution, 1988, p. 171-191 (The White House).

¹¹ Pour une étude comparative (sous Carter et Reagan) de l'influence des responsables du CNS, BAB, Conseil économique, Conseil intérieur, Liaison Congrès, et les bureaux du Secrétariat à la presse et des Relations publiques, voir J. Kessel, dans un ouvrage collectif dirigé par P. Bruce et al., *The Presidency in American Politics*, N.Y., New York University Press, 1989, p. 5-17.

processus décisionnel présidentiel: le Bureau de la Maison-Blanche, le BAB et la CNS.

3 Une conception claire des objectifs gouvernementaux?

Avant de parler du fonctionnement de la machine sous Reagan, il faudrait dégager au moins quelques traits personnels de celui qui est appelé à l'inspirer, la diriger et la contrôler, de façon à disposer d'un fil conducteur.

Quand Reagan accède à la présidence, il est relativement peu connu, sinon en tant que gouverneur de la Californie durant huit ans. On le considère généralement comme un conservateur pragmatique, guidé par quelques idées simples et claires auxquelles il reste attaché avec une assez grande continuité. Certains ont dit que c'était plus des slogans que de véritables idées. Il a l'art en tout cas de bien les présenter, de les communiquer, de les "vendre" à l'opinion publique américaine.

A de nombreuses occasions on s'aperçoit aussi qu'il ne maîtrise pas bien certains dossiers complexes et importants. D'où le danger des rencontres au sommet mal préparées, danger aussi d'être trop exposé à des questions inattendues sur des sujets variés et exigeant des connaissances approfondies. Même les *briefings* les mieux organisés ne peuvent remédier à certaines carences dans une formation intellectuelle aussi peu poussée comparativement à celle d'autres présidents (Carter, par exemple) ou à celle de la majorité des chefs d'État des démocraties occidentales.

On pourrait déduire de tout cela que Reagan aura plus tendance que d'autres à déléguer des décisions, donc des pouvoirs, à ses principaux conseillers. Ceux-ci deviendraient alors, d'une certaine façon, les véritables décideurs. Mais cela reste à démontrer. Ce qui compte pour le moment, c'est l'élan et la direction générale donné à la lourde machine destinée à le conseiller et à exécuter ses politiques.

Autre trait de personnalité à signaler dans le prolongement de ce qui précède, Reagan est un président peu actif et peu désireux de s'impliquer dans le détail des opérations compliquées. Comparativement tous les présidents depuis Coolidge, c'est un des plus faibles de ce point de vue¹².

On peut dire que c'est une exception à la règle selon laquelle le président moderne se "tue à la tâche" (*a killing job*). Si l'on reprend la typologie de Barber, il semble clair qu'on peut le classer parmi les présidents passifs. Mais passif positif parce qu'il exerce cette fonction avec une sorte de plaisir et de détachement qui

¹² Eisenhower a eu une réputation de ce genre dans certains milieux mais en partie largement injustifiée si l'on en juge par des écrits récents rédigés avec plus de recul. Voir, par exemple, F. Greenstein, *The Hidden-Hand Presidency: Eisenhower as Leader*, New York, Basic Books, 1982.

lui ont permis d'ailleurs de terminer deux mandats sans donner l'impression d'usure. Au point qu'il aurait pu réussir à être élu pour un troisième mandat si la constitution l'avait permis. Au cours du XXe siècle, aucun président n'a réussi un exploit de ce genre¹³. En résumé, un président passif positif, détaché, optimiste en apparence, pragmatique, avec quelques idées simples et claires, et surtout une image personnifiant, a-t-on dit, le rêve américain, le retour à la prospérité, la fierté nationale, un sentiment de sécurité que les expériences antérieures (Johnson, Nixon, Carter) avaient contribué à affaiblir dangereusement.

Quelles sont ses idées? On retrouve chez Reagan des convictions intenses sur un petit nombre de questions susceptibles d'avoir un impact facile et immédiat sur le public dans la conjoncture qu'il connaît tout au début de son premier mandat. Tout d'abord, il condamne avec virulence l'extension de l'État, avec ses symptômes les plus visibles: augmentation des dépenses et donc des impôts, excès de réglementation donc limites apportées à la libre entreprise, bureaucratisation croissante, centralisation, augmentation de la dette publique, etc. Tout cela un peu pêle-mêle avec comme toile de fond, un anticommunisme viscéral qui, depuis la guerre froide, a servi de cri de ralliement et aussi, trop souvent, de prétexte pour des interventions extérieures constituant des ingérences dans les affaires intérieures de plusieurs autres pays.

On a dit que Reagan gouvernait par slogans et en faisant appel aux sentiments du public et que, finalement, le pragmatisme et l'opportunisme l'emportaient sur toute autre considération, au prix de plusieurs retournements et contradictions. Ce qui implique en même temps beaucoup d'ambiguïté. La question se pose: derrière cette juxtaposition de thèmes, peut-on discerner un fil conducteur?

Il nous semble qu'en dépit des apparences parfois un peu chaotiques, ce "discours", tout comme celui qui émerge de la plate-forme républicaine de 1980 et 1984, comporte une logique. Une logique et une continuité par rapport à un passé dont on réactive (avec les adaptations voulues) certains éléments de base fondamentaux et permanents. Le tout en tenant compte évidemment d'un contexte international profondément modifié. Nous formulons l'hypothèse qu'il s'agit d'un retour au "paléolibéralisme" d'Herbert Spencer, plus ou moins relayé par des "monétaristes" tels que Milton et Rose Friedman qui ont d'ailleurs (de même que plusieurs autres tels que Arthur Laffer) inspiré et appuyé ledit programme.

Les arguments de Reagan contre le *Welfare State* des démocrates rappellent étrangement ceux de H. Spencer dans *The Man versus the State*¹⁴, critique sévère des libéraux anglais qui ont abandonné leur individualisme en faveur de réformes sociales coûteuses et désastreuses pour l'économie et les individus. Ceux-ci

¹³ F. Roosevelt avait entamé un quatrième mandat quand il est mort. Seul Eisenhower pouvait peut-être se comparer à Reagan à ce point de vue (classé lui aussi parmi les passifs).

¹⁴ Londres, Watts, 1950.

doivent prendre soin d'eux-mêmes, l'État ne doit pas se substituer à l'initiative privée, que ce soit en matière d'économie, d'éducation, de santé ou de *Welfare* en général. Les programmes sociaux mènent au socialisme et ensuite au communisme. Le tout s'accompagne d'une bureaucratie et d'une centralisation croissantes, de plus en plus despotiques et stériles.

Dans *The Sins of Legislators*¹⁵, Spencer condamne à nouveau l'interventionnisme étatique qui se substitue aux valeurs morales traditionnelles familiales et individuelles. Plusieurs concepts et slogans de Reagan se rattachent à cette problématique et ils débouchent sur plusieurs propositions. Tout d'abord, il faudra réduire les impôts (avec les effets de *supply side* escomptés), ensuite déréglementer l'économie, décentraliser plusieurs fonctions gouvernementales au profit de l'entreprise privée et des gouvernements inférieurs jugés plus proches des intérêts individuels. Quant à la réduction (voire la suppression) des contrôles et des impôts sur les bénéfices des entreprises privées, elles stimuleront la productivité, les exportations et finalement le libre-échange.

Pour Spencer, cependant, le nouvel État industriel implique une réduction de l'État militaire, ce que Reagan n'a certes pas voulu réaliser et qui l'oppose sur ce point aux défenseurs d'un libre-échange généralisé. Jusqu'où Reagan a-t-il voulu pousser la déréglementation? La réponse est difficile mais les cibles auxquelles il s'est attaqué dans ses messages coïncident largement avec celles proposées dans *Capitalism and Freedom* de R. et M. Friedman où l'on veut réduire ou supprimer¹⁶:

- les prix de soutien à l'agriculture;
- les tarifs, quotas et restrictions sur l'importation de certains produits (surtout les matières premières);
- le contrôle des prix et salaires (notamment le salaire minimum légal);
- la réglementation détaillée des industries, des banques, des transports et des ressources énergétiques;
- les programmes de sécurité sociale;
- les politiques de logement à bon marché avec l'aide de fonds de l'État, etc.

On s'attaque en même temps aux politiques de plein emploi de l'État, remettant ainsi en cause l'acquis du *New Deal* et du keynésianisme plus ou moins appliqué antérieurement. C'est aussi un retour marqué à certaines prémisses de *The Man versus the State* et *The Proper Sphere of Government*¹⁷ sur le rôle de l'État dans une économie de marché. Les Friedman ajoutent cependant que les secteurs majeurs d'intervention de l'État fédéral touchent à une certaine fonction de stabilisation de l'économie par des politiques monétaires, fiscales et budgétaires, à la fois limitées et prudentes, soucieuses de ne pas entraver l'accès aux capitaux privés et d'une façon générale les lois de l'offre et de la demande.

¹⁵ New York, Appleton, 1884.

¹⁶ The University of Chicago Press, 1970, p. 35-36.

¹⁷ Londres, Britain, 1843.

Le message de Reagan, en dépit de plusieurs variantes et de sérieuses contradictions, semble se situer sur un axe Friedman-Spencer qui l'apparente à une sorte de rétrolibéralisme, une fois dépouillé de ses connotations conservatrices (souvent superficielles ou faussement moralisatrices). Tôt ou tard cependant, on devra probablement revenir à des politiques interventionnistes comme le souligne un prix Nobel américain, l'économiste Robert Solow. Et, selon les derniers sondages, une nette majorité d'Américains, tout en rejetant un modèle trop bureaucraté et centralisé, exigent une intervention accrue de l'État en matière de santé, logement, éducation, lutte contre la pauvreté et contre la pollution.

Dans cette perspective, Reagan n'aura-t-il été qu'une parenthèse (Solow dit moment d'inattention) dans une longue évolution marquée par le *Welfare State* ? Ou, au contraire, représente-t-il un retour au modèle dialectique (intérêt privé/intérêt public) suggéré par Arthur Schlesinger dans *The Cycles of History*¹⁸. À notre avis, il y a du vrai dans les deux points de vue mais, finalement, c'est toute la conception du rôle de l'État qui est remise en question, dans une société industrielle où certains dirigeants semblent avoir oublié les leçons de deux siècles d'expérimentations sociales, souvent très dures pour la majorité de ceux qui ne disposent pas de moyens suffisants pour défendre leurs intérêts.

4 Une machine efficace?

Quel que soit le jugement que l'on porte sur les conceptions gouvernementales de Reagan, on doit reconnaître que, comparativement avec Jimmy Carter qui l'a précédé, il sait au moins ce qu'il veut et il s'accroche avec beaucoup de suite dans les idées aux thèmes fondamentaux énoncés au début de sa campagne présidentielle. Ce qui ne l'empêchera cependant pas de causer un déséquilibre grave de la balance commerciale, une augmentation vertigineuse de la dette publique et un déséquilibre budgétaire permanent.

Il a aussi l'art de choisir soigneusement son personnel, du bas au haut de la hiérarchie, en fonction d'objectifs politiques clairement énoncés. Plus que les autres présidents, même les plus partisans, il exige une loyauté et un conformisme à toute épreuve envers le programme choisi, contrairement à Franklin Roosevelt ou Kennedy, par exemple, qui toléraient la diversité des approches ou même la favorisaient pour que des idées nouvelles émergent des échanges entre conseillers et puissent éventuellement être adoptées ou adaptées aux circonstances.

Cette attitude a conduit Reagan à politiser au maximum son système de conseil présidentiel (y compris le BAB) et aussi la partie de l'administration publique concernant la nomination du personnel que la loi fédérale laisse à sa discrétion. Or, depuis la réforme du Service civil fédéral (1978), environ 10% des

¹⁸ Boston, Houghton Mifflin, 1986, p. 23-48.

nominations aux postes de hauts-fonctionnaires (*Senior Executive Service*) peuvent être réservées à des personnes n'ayant pas fait une carrière dans l'administration centrale¹⁹. Ce nombre peut même doubler dans certains départements.

Les départements et autres organismes les plus touchés par ces programmes ont été ainsi noyautés pour longtemps par cette injection massive de nouveaux "fonctionnaires" fidèles à sa cause²⁰. Il en va de même des nominations dans plusieurs agences ayant des pouvoirs réglementaires importants: par exemple, les commissions indépendantes (réglementant les communications, le transport aérien, le commerce interétatique, etc.) et, récemment encore, l'Agence de protection de l'environnement (EPA). Entre parenthèses, il n'est pas étonnant dans le cas de cette dernière que ses prises de position aient été si peu favorables, sous Reagan, à une véritable lutte contre les pluies acides.

Bien que ne touchant pas son propre *staff*, il faut signaler dans la même veine, ses nominations fort partisanses à la Cour suprême et dans les autres cours fédérales (cours de circuit et d'appel en particulier) qui lui ont permis dans plusieurs cas de faire pencher la balance des décisions judiciaires dans une direction plutôt favorable à ses thèses²¹. "*Judicial appointments were seen by the Reagan Administration and observers as intimately linked to the presidential agenda in the domestic arena*"²².

Tout cela fait partie d'une stratégie marquée par une grande cohérence, et dès le départ un dispositif est mis en place pour que la machine à décider puisse fonctionner efficacement. Le président s'est fixé un agenda politique clair et il a su s'entourer d'une équipe cohérente tout en noyant progressivement le sommet de l'appareil administratif (et judiciaire). Il peut donc, théoriquement du moins, procéder à d'importantes délégations tout en gardant le contrôle de l'ensemble du système. Mais cette possibilité se heurte à une réalité infiniment plus complexe qu'il n'y paraît à première vue.

La méthode et le style reaganien permettent de procéder à des délégations de pouvoir nettement plus nombreuses et plus poussées que celles de la plupart des

¹⁹ U.S. General Accounting Office, "*Federal Employees, Trends in Career and Noncareer Employee Appointment in the Executive Branch*", Fact sheet for the Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, juillet 1987, annexe 2,9. Signalé dans Ed. Jones, *The Reagan Legacy*, New Jersey, Chatham House, 1988, p. 28.

²⁰ Pour une évolution du pourcentage d'employés fédéraux nommés en dehors du "Merit Civil Service", de 1816 à 1985, voir H. Stanley et R. Niemi, *Vital Statistics on American Politics*, Washington (D.C.), Congressional Quarterly Press, 1988, p. 218. À noter en passant qu'en 1987 l'EPA comptait 14 696 employés, équivalant presque aux effectifs du département du Travail.

²¹ S. Goldman, *The Federal Courts as a Political System*, New York, Harper and Row, 1985, p. 134.

²² Idem, S. Goldman, dans Brace (dir.), *The American Presidency in American Politics*, New York University Press, 1989, p. 19.

présidents antérieurs (depuis Coolidge). Mais on se heurte ici au problème de la coordination des principaux rouages de la machine exécutive. Les conflits sont inévitables entre ceux qui sont chargés d'appliquer le programme présidentiel à partir du sommet (conseillers du président) et ceux qui l'appliquent sur le terrain. Car, même si ces derniers sont d'accord avec la philosophie de l'agenda, au stade de l'exécution ils affrontent des intérêts particuliers à la fois puissants et variés souvent difficilement conciliables.

Notons aussi les conflits de personnalité et les divergences sur les moyens et les stratégies à utiliser, même quand on est d'accord sur l'essentiel du programme. En réalité, il y a d'autant plus de place pour des conflits de cette nature qu'il y a de possibilités d'interprétation quand l'énoncé reste finalement assez général sur de nombreux points. Enfin, la conjoncture politique peut changer radicalement et imposer des options nouvelles relativement différentes de celles qui avaient été prévues initialement. Tous ces phénomènes cumulés contribuent à aggraver le problème de la coordination, tout spécialement en matière de politique économique et de politique étrangère. C'est donc sous cet angle qu'il convient d'aborder certains mécanismes de l'appareil décisionnel du président.

Tout comme Eisenhower, Reagan favorisait un modèle hiérarchisé. On se souvient à l'époque du rôle joué par les deux "chefs d'état-major", S. Adams (pour la politique extérieure) et J. F. Dulles (pour la politique étrangère et la défense). Reagan choisit trois conseillers principaux: James Baker *primus inter pares*, Meese chargé de superviser l'administration (en l'absence du président, c'est lui qui préside le Conseil intérieur) et M. Deaver responsable de l'organisation interne (agenda, déplacements, etc.). Cette *troïka* provient du Texas et de la Californie. Les autres conseillers de premier plan ont acquis une expérience politique à Washington (sous Nixon et Ford) et beaucoup d'entre eux viennent de Californie également. Le tout constitue une équipe dont on a déjà souligné la cohérence politique, du moins au début.

La première année du premier mandat est d'une importance déterminante pour le succès du programme économique de Reagan. L'activité des conseillers se concentre donc sur le Congrès et exige la collaboration de ses meilleurs experts (Stockman en particulier). J. Baker crée alors le LSG (*Legislative Strategy Group*) qui déborde rapidement le cadre assigné où il devait se contenter d'appliquer les politiques arrêtées par Meese et son groupe de travail. Appuyé de la sorte, Reagan obtient des succès remarquables au Congrès. Il réussit malgré une opposition démocrate (divisée), à couper les dépenses, à réduire ou à éliminer de nombreux programmes sociaux tout en augmentant le budget de la défense.

La *troïka* commence cependant à montrer rapidement des signes de division. Meese est nettement plus idéologue (conservateur) alors que Baker et Deaver sont davantage pragmatiques et conciliants dans l'application des politiques, au point d'être parfois accusés par les ultra d'empêcher Reagan de réaliser pleinement son programme. Mais ce programme de même que la réforme de la fiscalité, vont

provoquer une contradiction grave, l'aggravation du déficit budgétaire, que le secrétaire au Trésor, Donald Regan, semblait par ailleurs sous-estimer.

Parmi les conseillers et décideurs proches du président, il y a au cours de ce premier mandat une opposition croissante à la politique du *supply-side*, à la croyance que le déficit budgétaire tendrait à se résorber de lui-même grâce à une conjoncture économique plus favorable. Cette opposition vient en premier lieu de Paul Volcker du *Federal Reserve Board* qui, fidèle à une politique d'austérité monétaire, préconise des taux d'intérêt plus élevés mais en même temps une réduction du déficit budgétaire impliquant une augmentation des impôts. En 1987, il est remplacé par *Greenspan* (nommé par Reagan) dont les vues, tout en étant indépendantes de celles du président, semblent nettement plus proches.

L'opposition la plus inattendue, dans le système de conseillers mis en place par Reagan, provient du directeur du BAB, Stockman, censé être l'homme de main du président, qui lui avait réservé une place dans son cabinet (en même temps qu'à W. Casey, directeur de la CIA et responsable de la campagne électorale présidentielle). Stockman avait joué un rôle majeur dans la réorganisation du BAB, il en avait fait une machine redoutable pour appliquer systématiquement les politiques de coupures dans les dépenses et la déréglementation²³ dans les départements et agences. Plus important encore, il avait réussi à renforcer la portée des initiatives budgétaires du président au Congrès, notamment en poursuivant la *lobbying* même après le dépôt du budget. Or, c'est ce même Stockman qui va s'allier à Volcker et au responsable du Conseil économique M. L. Weidenbaum pour critiquer le déficit budgétaire. Weidenbaum sera d'ailleurs remplacé par M. S. Feldstein qui, à son tour, devra quitter son poste à cause des critiques qu'il fait de la politique budgétaire du président (Feldstein préconisait lui aussi une augmentation des impôts).

Le conflit entre les plus importants conseillers présidentiels²⁴ en matière économique oppose les titulaires du BAB et du Conseil économique au responsable du Département du Trésor (D. Regan) allié à Larry Speakes, porte-parole du président. Dans le cas du Conseil économique, ce conflit a comme conséquence des démissions et l'affaiblissement de cette institution à la Maison-Blanche. Stockman ne quitte son poste qu'en 1985. En 1983, James Baker avait pourtant essayé de trouver des compromis pour augmenter certains revenus avec la collaboration de plusieurs membres du Congrès (*Howard Baker et Bob Dole* au Sénat notamment). Mais le président était invariablement resté accroché à ses

²³ A. Fraas, "Benefit-cost Analysis for Environmental Regulation", dans Smith, V.K., *Environmental Policy under Reagan's Executive order: The Role of Benefit-cost Analysis*, The University of North Carolina Press, 1984, p. 86-98.

²⁴ Le responsable du Federal Reserve Board ne figure évidemment pas parmi les conseillers présidentiels attirés (bien que nommé par le président). Il dirige une agence indépendante de celui-ci et c'est à ce titre qu'il intervient dans les politiques économiques.

positions, du moins jusqu'au moment où la loi Gramm-Rudman va le forcer à les revoir.

Durant le premier mandat, on parle beaucoup d'un triumvirat au sein duquel émerge James Baker mais d'autres conseillers, tel Stockman, jouent également un rôle considérable. Au cours du second mandat, D. Regan (secrétaire au Trésor) devient le chef d'état-major du président. Il a le vent en poupe et la reprise économique semble, à première vue, lui donner raison. Plusieurs indicateurs économiques sont nettement favorables (diminution du chômage, de l'inflation et des taux d'intérêt) et la réforme fiscale de 1986 passe sans trop de difficulté au Congrès. A ce moment-là, dans une conjoncture économique très favorable, le président donne l'impression de contrôler à la fois la situation et ses conseillers.

Au cours de cette période, trois conseils présidentiels semblent s'imposer: le Conseil national de sécurité, le Conseil de politique économique (souvent présidé par James Baker devenu secrétaire au Trésor à la place de D. Regan) et le Conseil intérieur dirigé par Meese (secrétaire du département de la Justice). Plusieurs chefs de département et autres responsables (notamment du BAB) siègent à l'un ou à l'autre de ces trois organismes²⁵.

Comme on le voit, il y a une continuité dans l'utilisation des conseillers clefs (voir le rôle joué par Meese et surtout par James Baker) mais le changement principal résulte du fait que D. Regan devient cette fois le principal canal de communication du président. Or, c'est ce point de jonction qui va éclater sous l'impact de *l'Irangate*. Cette crise va également servir de révélateur des carences du président, surtout en matière de politique étrangère, face à un ensemble de conseillers et d'exécutants qu'il n'a pas su contrôler.

Ce scandale révèle surtout l'ignorance du président dans plusieurs dossiers cruciaux de la politique étrangère en même temps que son incapacité de régler les conflits opposant différents organismes impliqués plus ou moins directement dans les décisions (CNS, CIA, Pentagone, département d'État, agences diverses, etc.), sans oublier D. Regan lui-même, devenu le bouc émissaire des politiques avortées. Il sera remplacé par Howard Baker, leader de la majorité républicaine au Sénat.

La lecture du rapport Tower confirme cette impression de désordre et de lacunes sérieuses, notamment quant à la mauvaise utilisation du CNS. *L'Irangate* ne constitue finalement qu'un scandale parmi bien d'autres plus graves et souvent non révélés en dépit de la vigilance de la presse. Elle a néanmoins contribué à dégonfler le mythe d'un président fort, qui sait clairement où il va et qui contrôle sa propre machine décisionnelle. Elle montre également les limites de la politique de délégation des pouvoirs aux conseillers en même temps que l'extrême complexité

²⁵ Pour l'évolution des effectifs des principaux organes du conseil présidentiel, voir H. Stanley et R. Niomi, *Vital Statistics on American Politics*, Washington, C.Q. Press, 1988, p. 216, 217, 219.

du processus décisionnel d'une grande puissance. En l'occurrence, ce pays, bien que disposant d'un énorme potentiel de ressources humaines, ne confie pas souvent les leviers de commande à ses éléments les plus compétents. Mais cela est une autre question qui concerne l'ensemble du système politique²⁶, en particulier le mode de sélection du président, et le problème du partage des responsabilités face à une tâche de plus en plus écrasante.

Edmond ORBAN
Département de science politique
Université de Montréal

Résumé

L'article examine la contribution de Ronald Reagan à l'évolution du cadre décisionnel présidentiel. Se fondant sur une analyse historique comparative, plus particulièrement depuis F. D. Roosevelt, de la présidence moderne et de ses rouages, on y décrit l'action d'un chef de l'exécutif contrôlant le processus décisionnel grâce à l'idéologie. Cette façon de faire ne lui épargnera cependant pas les crises et les conflits qui révèlent le fossé entre discours et réalité dans la politique américaine.

Summary

The paper presents an evaluation of Ronald Reagan's contribution to the evolution of the presidential decision-making process in the U.S. The action of a chief-executive controlling the decision-making process through an ideological discourse is described. It is based on a comparative historical analysis of the modern presidency and its functions, particularly since F. D. Roosevelt. While president Reagan's way of operating this process did not save him from crises and conflicts revealing the gap between ideological discourse and reality which constitutes American politics.

²⁶ Sur ce thème, voir notre article "Les scandales politiques aux États-Unis: carences d'un président ou d'un système politique?", *Politique*, no 12, 1987.