



La polarisation au Congrès des États-Unis: Causes, conséquences et perspectives

CHRISTOPHE CLOUTIER

*Chercheur en résidence à l'Observatoire sur les États-Unis
de la Chaire Raoul-Dandurand, et doctorant en science politique, UQAM*

Selon plusieurs observateurs, le Congrès des États-Unis constituerait la « branche brisée » du gouvernement américain, incapable de mener à bien sa triple mission de représentation, législation et contrôle de l'exécutif¹. Comment expliquer ce déclin institutionnel prononcé ? Les causes sont sans doute nombreuses, mais nulle n'est plus importante que la polarisation partisane croissante qui vient miner depuis plusieurs années les travaux sur *Capitol Hill*. Aujourd'hui plus que jamais, le Congrès est empêtré dans ses déchirements partisans. Les crises se multiplient, tel le récent *shutdown* du gouvernement fédéral en octobre 2013. L'institution pâtit d'un taux d'approbation anémique auprès de la population américaine : en septembre dernier, un sondage *Gallup* l'établissait à un dérisoire 14%, légère embellie par rapport au plancher de 9% enregistré en novembre 2013². Toute une gifle pour une institution traditionnellement présentée comme étant la plus représentative du gouvernement américain. À la veille du rendez-vous électoral de mi-mandat qui aura lieu le 4 novembre prochain, cette chronique a pour but de présenter les origines de cette polarisation partisane et d'en examiner les conséquences, notamment dans le contexte actuel, alors que le 114^e Congrès qui siégera à partir de janvier sera le dernier auquel fera face le président démocrate Barack Obama.

¹ Thomas E. Mann et Norman J. Ornstein, *The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to Get It Back on Track*, New York et Oxford: Oxford University Press, 2006.

² « Congress and the Public », *Gallup*, < <http://www.gallup.com/poll/1600/congress-public.aspx> >. Consulté le 8 octobre 2014.

Comment en sommes-nous arrivé là : les origines de la polarisation partisane

Le Congrès des États-Unis traverse une ère partisane sans précédent (fig. 1). En effet, le fossé séparant démocrates et républicains dans les deux chambres n'a cessé de se creuser au cours des dernières décennies, rendant de plus en plus difficile le travail bipartisan. Comment en sommes-nous arrivé là ?

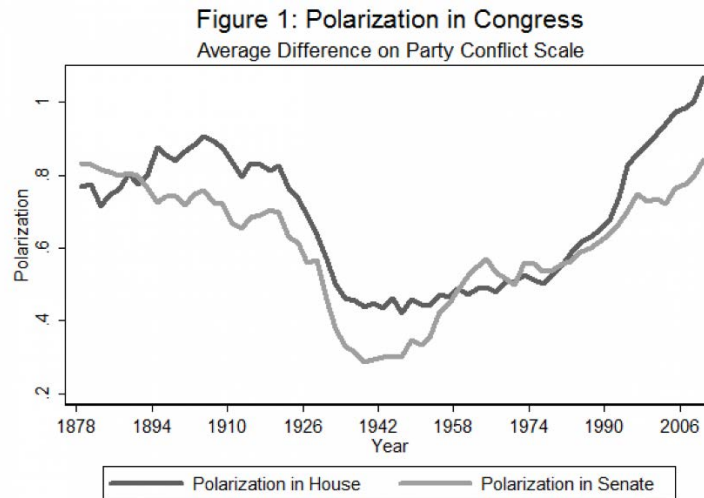


Fig. 1 : Évolution de la polarisation partisane dans les deux chambres du Congrès. Source : washingtonpost.com³

La Constitution des États-Unis ne prévoit pas l'existence des partis politiques. Plusieurs Pères fondateurs, dont James Madison, affichaient d'ailleurs une méfiance face à l'existence des « factions⁴ ». Pourtant, dès les premiers temps de la République, les partis ont fait leur apparition au Congrès et y occupent depuis une place incontournable⁵. En l'absence d'un programme national unifié, les deux principaux partis ont pendant longtemps rassemblé des élus composant un vaste spectre idéologique⁶. Le Parti démocrate rassemblait ainsi des progressistes du nord-est et des conservateurs ségrégationnistes du sud. Or, ainsi que le rappelle la spécialiste du Congrès Barbara Sinclair, la déségrégation raciale, au milieu des années 1960, a dénoué la « crise identitaire » du Parti démocrate, en poussant ces conservateurs des

³ Nolan McCarthy, “What We Know and Don’t Know about Our Polarized Politics”, *washingtonpost.com*, 8 janvier 2014, < <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/01/08/what-we-know-and-dont-know-about-our-polarized-politics/> >. Consulté le 7 octobre 2014.

⁴ James Madison, *Federalist Papers*, n° 10.

⁵ Voir Jean-Frédéric Légaré-Tremblay et Sébastien Barthe, « L'influence des partis politiques, des leaders et des idéologies au Congrès », chap. in Frédéric Gagnon (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 68-93.

⁶ Paul S. Herrnson et Kelly D. Paterson, “Toward a More Programmatic Democratic Party? Agenda-Setting and Coalition-Building in the House of Representatives”, *Polity*, vol. 27, n° 4, Summer 1995.

États du sud vers le Parti républicain⁷, manœuvre qui a été complétée par la stratégie sudiste mise en place par le candidat républicain Richard Nixon en 1968. Ceci a contribué à l'atteinte d'une plus grande cohérence idéologique au sein des partis. Il est aujourd'hui communément reconnu que le Parti républicain occupe un spectre idéologique allant du centre-droit à l'extrême droite, tandis que le Parti démocrate occupe le centre et la gauche.

Cette plus grande cohérence idéologique au sein des partis entraîne une deuxième cause de la polarisation actuelle, soit la raréfaction du nombre d'élus modérés, davantage portés vers le travail bipartisan, la négociation et le compromis (fig. 2)⁸. La plus grande cohérence idéologique de l'électorat (les progressistes votent pour les démocrates, les conservateurs pour les républicains), renforcée par le *gerrymandering* (découpage partisan des circonscriptions) rend de plus en plus difficile l'élection de tels candidats dans le cadre des primaires partisans et des élections générales⁹.

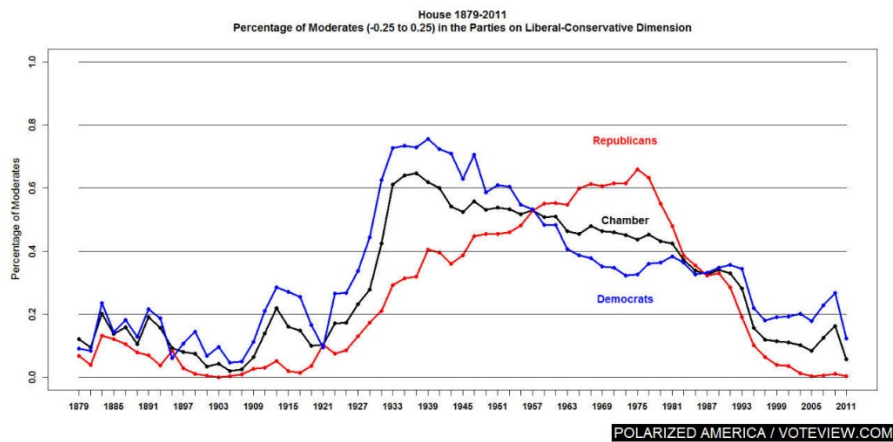


Fig. 2 : évolution du pourcentage d'élus modérés à la Chambre des représentants, 1879-2011. Source : www.voteview.com

Troisième cause de la polarisation, le rôle joué par le leadership des partis (*Speaker*, leader, whips, whips adjoints), qui peuvent donner des consignes de vote aux membres de leur parti. Certes, il n'y a pas au Congrès un système de ligne de parti aussi contraignant que ce qu'on observe au Canada et au Québec. Les élus, peu importe leur affiliation partisane, sont libres de voter selon leur conscience. Dans les faits toutefois, les élus qui souhaitent déposer et faire adopter des projets de loi, siéger au sein d'un prestigieux comité ou encore monter dans la hiérarchie du parti n'ont pas d'autre choix que de jouer le jeu et de suivre ces consignes de vote. L'influence accrue du leadership explique la multiplication des votes partisans au Congrès au cours des dernières décennies.

⁷ Barbara Sinclair, « The Dream Fulfilled? Party Development in Congress, 1950-2000 », chap. in John C. Green et Paul S. Herrnson (dirs.), *Responsible Partisanship? The Evolution of American Political Parties Since 1950*, Lawrence: University of Press of Kansas, 2002, p. 122.

⁸ Richard G. Forgette, *Congress, Parties & Puzzles. Politics as a Team Sport*, New York: Peter Lang, 2004, p. 54-81.

⁹ Sean M. Theriault, *Party Polarization in Congress*, New York et Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

Finalement, ainsi que le rappelait récemment la politologue Frances Lee, l'accentuation de la polarisation partisane au cours des dernières décennies coïncide avec une période exceptionnelle où aucun des deux grands partis politiques n'arrive à dominer totalement la vie politique fédérale américaine (fig. 3). Il en résulte un environnement ultra compétitif où chacun des partis tente de se tailler un avantage, ce qui pose un obstacle significatif à la négociation bipartisane¹⁰.

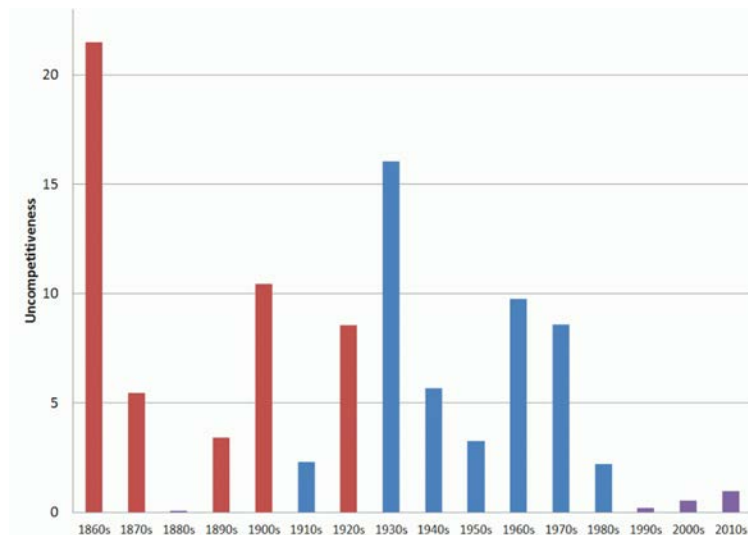


Fig. 3 : Index de compétitivité entre les deux partis par décennie. Les barres bleues correspondent à une période de domination démocrate, tandis que les barres rouges correspondent à une domination républicaine. Les barres mauves représentent des périodes de compétitivité accrue où aucune des partis ne parvient à avoir un avantage décisif. Source : *washingtonpost.com*

Plus grande cohérence idéologique au sein des partis, raréfaction des élus modérés, influence accrue du leadership au sein des partis et compétitivité exceptionnelle entre démocrates et républicains sont donc au nombre des suspects derrière la polarisation partisane au Congrès au cours des dernières décennies. Cette polarisation n'est du reste pas sans conséquence.

Les conséquences de la polarisation : un Congrès dysfonctionnel, inefficace et impopulaire

La première conséquence de la polarisation est un dysfonctionnement institutionnel, qui se manifeste dans les deux chambres, quoique de manière différente. À la Chambre des représentants, on assiste à un détournement partisan des règles de procédure et du rôle du *Speaker*¹¹, qui contribue à museler

¹⁰ Frances E. Lee, "American Politics is more competitive than ever. That's making partisanship worse", *washingtonpost.com*, 9 janvier 2014, <<http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/01/09/american-politics-is-more-competitive-than-ever-thats-making-partisanship-worse/>>. Consulté le 7 octobre 2014.

¹¹ Le *Speaker*, ou Président de la Chambre, est le personnage le plus important de la Chambre des représentants. Membre du parti majoritaire, il décide notamment quels projets de loi seront débattus en chambre. L'actuel Speaker est le républicain John Boehner (Ohio).

le parti minoritaire¹². À l'inverse, au Sénat, les règles de fonctionnement favorisent le parti minoritaire, lequel peut recourir à différents moyens d'obstructions, qu'il s'agisse de l'ajout d'amendements multiples (et pas toujours pertinents) aux projets de lois ou encore du *filibuster*¹³, dont l'objectif est de ralentir, voire de bloquer l'adoption de lois ou la confirmation de nominations présidentielles¹⁴.

Ces dynamiques particulières ont des répercussions négatives sur l'efficacité législative du Congrès. La polarisation ne constitue pas en soi un obstacle au processus législatif. Lawrence Dodd et Scot Schraufnagel ont ainsi montré qu'un degré modéré de polarisation peut contribuer à optimiser ce processus, en rendant possible des débats autour de positions distinctes, tout en laissant une certaine marge à la négociation entre les partis¹⁵. Or, le niveau de polarisation actuel est bien au-delà de ce seuil raisonnable. Comme le montre la spécialiste du Congrès Sarah Binder, il y a une corrélation directe entre un haut degré de polarisation et la fréquence des blocages législatifs (fig. 4).

¹² Mann et Ornstein, *op. cit.*, p. 9-11. Voir aussi Barbara Sinclair, "Spoiling the Sausages ? How a Polarized Congress Deliberates and Legislates", chap. in Pietro S. Nivola et David W. Brady (dirs.), *Red and Blue Nation?*, vol. 2, Washington, D.C., Brookings Institution, 2008, p. 58-70.

¹³ Le *filibuster* est une procédure au cours de laquelle un parlementaire parle sans interruption, parfois pendant de nombreuses heures, afin d'empêcher la tenue d'un vote. La seule façon d'empêcher une telle procédure est d'obtenir une super-majorité (60% des votes) afin de clore les débats.

¹⁴ La confirmation des nominations présidentielles est une des prérogatives exclusives du Sénat. Dans toute l'histoire des États-Unis, 168 *filibusters* ont été engagés contre ces nominations. Du nombre, pas moins de 82 ont eu lieu depuis l'entrée en fonction de Barack Obama. – Rebecca Leber, Naomi Shavin et Elaine Teng, « 2014 Midterms : What the Next Two Awful Years Will Look Like, *The New Republic*, 12 octobre 2014, < <http://www.newrepublic.com/article/119779/2014-midterm-elections-what-republican-congress-will-look> >. Consulté le 14 octobre 2014.

¹⁵ Lawrence C. Dodd et Scot Schraufnagel, "Reconsidering Party Polarization and Policy Productivity: A Curvilinear Perspective", chap. in Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dirs.), *Congress Reconsidered*, 9^e édition, Washington, D.C.: CQ Press, 2009, p. 393-418.

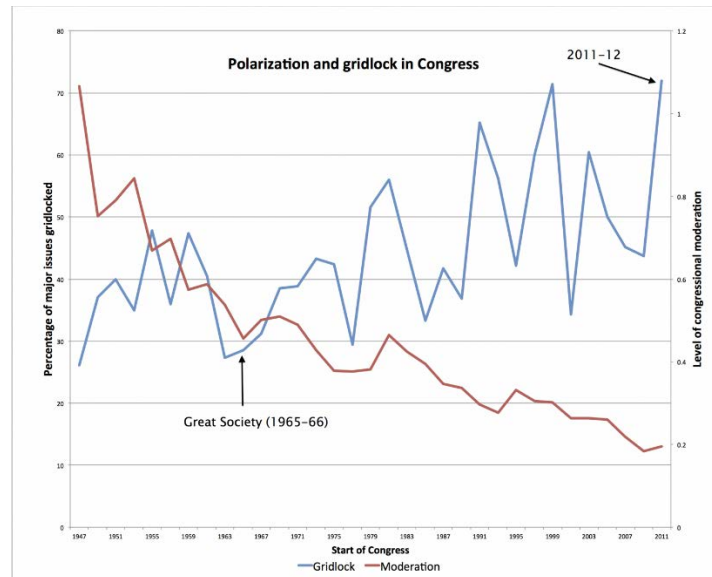


Fig. 4 : Polarisation partisane et blocage législatifs. Source : washingtonpost.com¹⁶

Le 113^e Congrès, qui siège depuis janvier 2013, illustre à merveille cette corrélation. Aucune loi majeure n’y a été adoptée et, devant cette inefficacité législative, on assiste au retour de l’expression « Do-nothing Congress », qu’avait employé jadis le président démocrate Harry Truman pour pourfendre le 80^e Congrès (1947-1949) à majorité républicaine¹⁷. Cette comparaison est toutefois trompeuse, puisque, comme le montre la figure 5, le Congrès actuel est dans les faits bien moins efficace que le 80^e Congrès, à tout le moins en ce qui a trait au nombre de lois adoptées. Pendant ce temps, les crises se succèdent, qu’il s’agisse de celle autour du relèvement du plafond de la dette à l’été 2011, du *fiscal cliff* en janvier 2013 ou le *shutdown* du gouvernement fédéral à l’automne 2013.

¹⁶ Sarah Binder, “How Political Polarization Creates Stalemate and Undermines Lawmaking”, *washingtonpost.com*, 13 janvier 2014, <<http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/01/13/how-political-polarization-creates-stalemate-and-undermines-lawmaking/>>. Consulté le 7 octobre 2014.

¹⁷ Cristina Marcos, “A Do-Nothing Congress?”, *The Hill*, 13 juillet 2014, <<http://thehill.com/blogs/floor-action/212041-a-do-nothing-congress>>. Consulté le 8 octobre 2014.

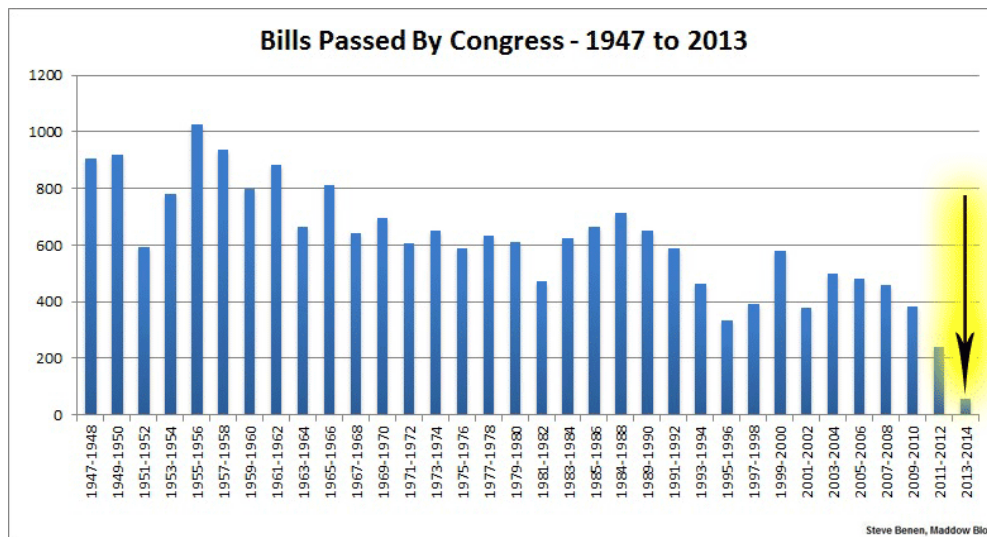


Fig. 5 : Nombre de lois adoptées par le Congrès, 1947-2013. Le calcul n'inclut pas le nombre de lois adoptées par le Congrès en 2014. Source : nbc.com

Au-delà du dysfonctionnement institutionnel et de l'inefficacité législative, la conséquence la plus pernicieuse de la polarisation partisane pourrait bien être la perte de prestige du Congrès auprès de la population américaine. Sondages après sondages, nous sommes à même de constater l'impopularité abyssale de cette institution¹⁸. Cette impopularité entraîne un désintérêt marqué des Américains : à cet égard, une récente enquête de *Pew* mettait en lumière le fait qu'à 30 jours du scrutin, à peine 15% des Américains affirmaient suivre de près les élections de mi-mandat, un pourcentage en baisse par rapport aux *midterms* de 2006 et de 2010¹⁹. C'est une nouvelle particulièrement mauvaise pour les démocrates, qui peinent déjà à mobiliser leur électorat traditionnel (femmes, jeunes, noirs, latinos), moins porté à voter lors des élections de mi-mandat que lors des élections présidentielles.

Une dynamique durable et incontournable ?

Les causes ayant conduit à la polarisation partisane telle qu'on l'observe aujourd'hui au Congrès sont nombreuses et profondes. En conséquence, rien ne laisse croire à une embellie dans un avenir prévisible²⁰. Au contraire, le 114^e Congrès qui siégera à partir de janvier 2015 pourrait bien être encore plus paralysé que son prédécesseur. La reconduction d'une majorité républicaine à la Chambre des

¹⁸ Sur une note plus légère, le site *Public Policy Polling* montrait en janvier 2013 que le Congrès était moins populaire aux yeux de la population que les embouteillages et les coquerelles. - *Public Policy Polling*, "Congress Less Popular than Cockroaches, Traffic Jams", 8 janvier 2013, < http://www.publicpolicypolling.com/pdf/2011/PPP_Release_Natl_010813_.pdf >. Consulté le 14 octobre 2014.

¹⁹ Seth Motel, "For Many Americans, a Meh Midterm", *Pew Research Center*, 8 octobre 2014, < <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/10/08/for-many-americans-a-meh-midterm/> >. Consulté le 14 octobre 2014.

²⁰ Christopher Hare, Keith T. Poole et Howard Rosenthal, "Polarization in Congress has Risen Sharply. Where is it Going Next?", *washingtonpost.com*, 13 février 2014, <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/02/13/polarization-in-congress-has-risen-sharply-where-is-it-going-next/>. Consulté le 7 octobre 2014.

représentants n'est qu'une formalité, tandis que le contrôle du Sénat demeure incertain. Le président Obama, confiné au statut peu enviable de « canard boiteux » à deux ans de sa sortie de scène, n'aura pas de miracle à espérer dans les négociations avec ce Congrès au moins à moitié républicain. La réforme de l'immigration visant à régulariser le statut d'un grand nombre d'immigrants illégaux vivant aux États-Unis, sera certainement remise aux calendes grecques. Pendant ce temps, plusieurs évoquent déjà le spectre d'un nouveau *shutdown*...

Est-ce à dire que le déclin institutionnel du Congrès est irrémédiable ? Il est trop tôt pour se prononcer. Comme le montre la figure 1, la polarisation partisane pourrait bien être un phénomène cyclique. Par ailleurs, les transformations rapides de la société américaine (remplacement générationnelle, urbanisation dans certains États du Sud, diversification ethnique) risquent d'entraîner un réalignement partisan qui viendrait transformer radicalement les dynamiques partisanes. À plus court terme, il est à souhaiter qu'une nouvelle génération de législateurs revalorise le travail bipartisan. À cet égard, mentionnons l'initiative des sénateurs Cory Booker (D-New Jersey) et Rand Paul (R-Kentucky) qui ont, l'été dernier, déposé ensemble un projet de loi visant la réforme de la justice criminelle aux États-Unis²¹.

Christophe Cloutier

   www.dandurand.uqam.ca

²¹ Judy Woodruff, “Rand Paul Cory Booker Team Up for Bipartisan Reform of Criminal Justice System”, *PBS*, 29 juillet 2014, < <http://www.pbs.org/newshour/bb/rand-paul-cory-booker-team-bipartisan-reform-criminal-justice-system/> >. Consulté le 14 octobre 2014. Il est intéressant de noter que Paul et Booker sont deux sénateurs pressentis pour briguer l'investiture de leur parti lors de l'élection présidentielle de 2016.