

L'empire de la parole présidentielle : l'essor du bully pulpit au 20e siècle

Luc Benoit a La Guillaume

► **To cite this version:**

Luc Benoit a La Guillaume. L'empire de la parole présidentielle : l'essor du bully pulpit au 20e siècle. Americana, 2008. hal-02157280

HAL Id: hal-02157280

<https://hal-normandie-univ.archives-ouvertes.fr/hal-02157280>

Submitted on 18 Jun 2019

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

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

L'empire de la parole présidentielle : l'essor du *bully pulpit* au vingtième siècle

LUC BENOIT A LA GUILLAUME

Today the informal and symbolic powers of the presidency account for as much as the formal, stated ones.¹

Parmi les « pouvoirs informels et symboliques » qui ont contribué à l'essor de la présidence aux États-Unis depuis le début du vingtième siècle, la prise de parole occupe une place de choix. Loin de se contenter d'inaugurer les chrysanthèmes et de chanter les louanges de la nation américaine lors des rites consensuels de la religion civile, les présidents s'expriment désormais de plus en plus souvent pour affirmer leur autorité face aux autres composantes du système politique et utilisent à cet effet les moyens modernes de communication. Le président n'intervient plus uniquement en tant que chef d'État mais aussi en tant que chef de gouvernement. Depuis les années soixante, *going public*, c'est-à-dire la prise de parole publique pour faire pression sur le Congrès, a même supplanté le *power to persuade* qui renvoie aux méthodes de persuasion par la négociation dans le cadre du marchandage institutionnel entre les trois pouvoirs². Il s'agit là d'un développement récent : c'est Theodore Roosevelt qui a le premier expérimenté cette nouvelle présidence rhétorique et qui lui a donné le nom révélateur de *bully pulpit*, instrument de persuasion, voire de coercition (*bully*), aux mains d'un président qui prêche (du haut de son *pulpit*) pour le bien de la nation. Depuis l'ère progressiste au début du vingtième siècle, l'essor de la parole présidentielle a non seulement coïncidé avec mais également contribué à l'avènement d'une présidence moderne qui contourne le Congrès et les partis en s'adressant directement au peuple. Pour comprendre cette « présidence rhétorique »³, il faut commencer par en retracer l'essor au cours du vingtième siècle et en décrire les contours. Mais on doit également pointer les limites du lien rhétorique direct avec le peuple : parce qu'ils s'inscrivent dans un cadre constitutionnel relativement inchangé qui reste marqué par le système des freins et des contrepoids et parce que l'opinion publique que le chef de l'exécutif cherche à séduire est notoirement changeante, les discours présidentiels ne produisent pas toujours les effets politiques escomptés par le président. Enfin, on s'intéressera à l'invention d'une riche tradition rhétorique qui offre une place croissante à l'exploitation à des fins politiques des genres de discours cérémoniels en apparence apolitiques et consensuels : le chef de l'État est de plus en plus tenté d'utiliser son autorité symbolique de père de la nation pour rassembler l'Amérique et les Américains en cas de crise, faciliter sa tâche de chef de gouvernement et se faire réélire.

1. L'essor et les contours de la présidence rhétorique

¹ Thomas E. CRONIN and Michael A. GENOVESE, *The Paradoxes of the American Presidency*, New York, Oxford University Press, 1998, p. 3.

² Voir respectivement : Samuel KERNELL, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 1997 (1986) et Richard E. NEUSTADT, *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 1990 (1960).

³ Titre de l'ouvrage de J. TULIS, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

Le président des États-Unis parle en public plusieurs fois par jour⁴. Relayés et commentés par les moyens de communication modernes, ses discours les plus importants sont susceptibles d'être lus, vus ou entendus par des millions de gens. Son poids médiatique est tel que la prise de parole nous semble naturellement faire partie des attributs de la fonction présidentielle. Or il n'en a pas toujours été ainsi. Jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, le président s'exprimait très peu, ne faisait pas campagne personnellement pour se faire élire ou réélire et ne tentait presque jamais de contourner le Congrès en s'adressant directement au peuple. Les allocutions des présidents étaient rares : outre le discours sur l'État de l'union, le seul explicitement prévu par la Constitution, qui n'était toutefois plus prononcé en personne par le président depuis l'accession de Thomas Jefferson à la présidence en 1801, le président prononçait surtout des discours rituels, discours d'investiture, d'adieu, ou lors de la fête nationale le 4 juillet. Ses prises de parole étaient celles d'un chef d'État consensuel et non d'un chef de gouvernement qu'il n'était pas vraiment, sauf en cas de conflit, notamment au moment de la guerre de Sécession. Pour comprendre ce changement majeur, il faut rappeler brièvement les caractéristiques principales du système politique américain au dix-neuvième siècle, que la présidence rhétorique moderne a profondément modifiées. Comme le rappelle Theodore Lowi, les Pères fondateurs avaient prévu un système indirect pour l'élection du président afin de limiter l'influence du peuple. Les grands électeurs étaient choisis par les États et la Chambre des représentants arbitrait l'élection en dernier ressort. L'installation du premier puis du second bipartisme ne fit que renforcer la domination du Congrès, en faisant de la présidence une fonction contrôlée par les partis politiques, « the top party office ». C'est dans ce contexte que s'explique le relatif silence des présidents : les partis contrôlaient étroitement le processus de nomination des candidats et faisaient campagne pour l'équipe choisie, « the party ticket ». Une fois élu, le président exécutait les lois votées par un Congrès dominé par les deux partis et se contentait de parler lors des cérémonies officielles. Sauf lors de la guerre de Sécession, cette présidence était d'autant plus faible que le rôle international des États-Unis restait limité et que l'État était peu développé, ses fonctions se limitant à la distribution d'emplois publics aux membres du parti (*patronage* et *spoils system*) au détriment des fonctions contemporaines de régulation et de redistribution⁵. Un contre-exemple révélateur illustre cet ordre ancien : parmi les chefs d'accusation (*articles of impeachment*) votés par la Chambre des représentants contre le président Andrew Johnson en 1867 figurait l'utilisation impropre du discours politique : en 1866, Johnson avait fait une tournée dans le pays, *a swing around the circle*, pour faire campagne contre les projets du Congrès dominé par les Républicains radicaux. Comme le montre de manière convaincante Jeffrey Tulis, le développement de la présidence rhétorique représente un changement majeur : au lieu d'un président symbole, clef de voûte du système nommé par son parti et respectueux de la domination du Congrès, elle correspond à un président fort qui s'émancipe de la tutelle du parti et du Congrès en forgeant un lien direct avec le peuple avant et après son élection⁶.

L'essor de la présidence rhétorique est donc directement lié à l'évolution du système politique. Pour que les présidents se mettent à s'exprimer régulièrement en public, il fallait qu'ils fassent reconnaître le besoin d'un État fédéral et d'un exécutif plus forts pour répondre aux défis posés par l'industrialisation et le rôle croissant des États-Unis sur la scène internationale. Cette évolution allait de pair avec la mise en place de mécanismes limitant les pouvoirs des appareils, tels que les élections primaires, les référendums ou l'élection directe des Sénateurs. Le nouveau modèle de présidence aux pouvoirs élargis court-circuitait les

⁴ On peut le vérifier en consultant l'intégralité des discours prononcés par les présidents Américains qui sont désormais disponibles sur internet. Voir : <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/> (consulté le 27 août 2007).

⁵ Theodore J. LOWI, *The Personal President : Power Invested, Promise Unfulfilled*, Ithaca, Cornell University Press, 1985, pp. 34-41.

⁶ J. TULIS, *The Rhetorical Presidency*, op. cit., pp. 3-23.

partis et le Congrès en cultivant un lien rhétorique direct avec le peuple américain. L'apparition de moyens modernes de communication a contribué à amplifier le phénomène, mais n'en est nullement à l'origine⁷. C'est avec l'ère progressiste et les présidents Theodore Roosevelt et Woodrow Wilson que commence la transformation de la fonction présidentielle. Décidés à limiter l'influence des grandes trusts capitalistes sur les partis et l'État fédéral, les réformateurs de l'ère progressiste prônaient un État fédéral renforcé, débarrassé de la corruption du système des dépouilles (*spoils system*) par lequel les partis politiques influencés par les puissances d'argent contrôlaient la vie politique en distribuant les emplois publics aux membres du parti. D'où la promotion d'un exécutif fort et d'un gouvernement des experts composé de fonctionnaires nommés en fonction de leurs compétences. Theodore Roosevelt se voulait ainsi le gardien (*steward*) des intérêts du peuple, au besoin contre le Congrès et les partis, bastions du conservatisme. La première manifestation éclatante de la présidence rhétorique eut lieu en 1906 lors de la campagne qu'il entreprit pour faire adopter la loi Hepburn, qui renforçait les pouvoirs de régulation de l'État fédéral sur les tarifs pratiqués par les compagnies de chemin de fer pour le transport de marchandises afin de mettre fin aux rabais accordés aux grandes entreprises. Tout l'arsenal de la communication moderne fut mis à contribution, du discours sur l'État de l'Union en passant par les conférences de presse, jusqu'aux fuites distillées dans la presse populaire où officiaient les célèbres *muckrakers*, ces journalistes prompts à dénoncer tous les abus, et, enfin, une série de discours prononcés lors d'une tournée dans tout le pays⁸. La présidentialisation du système politique se poursuit sous la présidence de Wilson. Appliquant les théories du professeur de sciences politiques qu'il était avant de faire carrière en politique⁹, le président assumait le rôle de dirigeant de son parti en présentant en personne le discours sur l'État de l'union au Congrès et en prenant l'initiative de présenter un certain nombre de lois, les *administration bills*. Mais ce sont les circonstances de crise entourant l'arrivée au pouvoir de Franklin Roosevelt en 1933 qui lui permirent d'établir définitivement la suprématie de la présidence. Dès son premier discours d'investiture, le nouveau président invoque un mandat reçu du peuple qui l'autorise à agir pour le bien de la nation, avec le Congrès si possible, seul si nécessaire, en vertu des pouvoirs de commandant en chef des armées conférés par l'article 2 de la Constitution : le discours file la métaphore martiale de la guerre économique afin de justifier cette interprétation extrêmement large des pouvoirs du président. Roosevelt étend aux questions économiques le concept d'urgence et introduit la théorie du mandat, deux éléments essentiels de la présidence impériale qu'Arthur Schlesinger dénoncera en 1973, en pleine affaire du Watergate¹⁰. Pendant la Seconde Guerre mondiale, le 7 septembre 1942, le président ira encore plus loin en lançant un véritable ultimatum au Congrès, qui sera sommé de changer sa politique de contrôle des prix sous peine de voir le président agir unilatéralement. Le Congrès cédera et le président n'aura pas à mettre ses menaces à exécution. La palette rhétorique du président se diversifie : en plus des grands discours officiels, le président multiplie les conférences de presse et utilise les causeries au coin du feu radiodiffusées pour tisser un lien personnel avec le peuple

⁷ Comme le montre J. TULIS, *The Rhetorical Presidency*, op. cit., p. 15.

⁸ S. MILKIS, *The American Presidency : Origins and Development 1776-2002*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 2005, pp. 199-202.

⁹ S. JAMES, « The Evolution of the Presidency : Between the Promise and the Fear », in J. ABERBACH, M. PETERSON, eds., *The Executive Branch*, New York, Oxford University Press, pp. 19-21.

¹⁰ Arthur M. SCHLESINGER Jr., *The Imperial Presidency*, Boston, Houghton Mifflin, 1973. Schlesinger, historien *liberal* et ancien conseiller du président Kennedy, accuse à juste titre Nixon d'avoir propagé une conception plébiscitaire de la présidence fondée sur la théorie du mandat obtenu lors de l'élection (page 254-5) sans toutefois relier cette théorie au premier discours d'investiture de Franklin Roosevelt qui introduisit pour la première fois ce concept (voir p. 95 : il minimise le caractère plébiscitaire du premier discours d'investiture de mars 1933 en insistant sur l'expression *I shall ask the Congress* que le président employa pour évoquer l'éventualité du recours aux pouvoirs d'urgence).

américain. La Seconde Guerre mondiale puis la guerre froide pérennisèrent les innovations rooseveltiennes. Le retour de balancier en faveur du Congrès qui avait suivi la guerre de Sécession et la première guerre mondiale n'aura pas lieu, sauf lors du vote du vingt-deuxième amendement qui limitera à deux le nombre de mandats présidentiels. A partir de Roosevelt, un président moderne et actif est un président qui s'exprime publiquement afin de faire connaître ses priorités au Congrès et de nouer un lien direct avec le peuple américain.

Décrivons rapidement les contours de cette présidence rhétorique moderne, telle qu'elle s'est imposée depuis le New Deal. Si le président parle de plus en plus souvent, c'est dans le but de gagner et de conserver le pouvoir, d'imposer sa politique au Congrès une fois élu et de rassembler la nation en cas de crise. Parmi ces objectifs, seul le troisième existait déjà au dix-neuvième siècle, ainsi que le rappellent les grands discours de Lincoln pendant la guerre de Sécession. Le consensus autour du président en cas de crise grave est une constante. A chaque fois que le pays était menacé, le président a prononcé un discours de rassemblement qui a redonné confiance au peuple américain au plus fort de la crise en 1933, fait définitivement taire les isolationnistes en 1941, facilité l'adoption du programme législatif de Kennedy par son successeur en 1963 et uni la nation autour des objectifs de la guerre contre le terrorisme en 2001. Encore faut-il remarquer que les occasions de ce type étaient beaucoup plus rares au dix-neuvième siècle, pour deux raisons. D'une part, le rôle désormais mondial des États-Unis démultiplie les engagements internationaux et donc les crises susceptibles de l'affecter. D'autre part, des crises d'importance moindre donnent lieu à une intervention exceptionnelle du président sur le registre de la compassion, comme par exemple lors de l'explosion de la navette Challenger ou de l'attentat d'Oklahoma City¹¹. Quant aux deux autres types de discours, ils reflètent la personnalisation de la fonction, qui n'est plus « the top party office » mais un poste qui requiert un effort personnel et dorénavant permanent de conviction, des primaires jusqu'à la réélection, ainsi que le rôle nouveau de *Chief Legislator*¹² du président, qui cherche à imposer son programme législatif au Congrès par la persuasion discrète (*the power to persuade*) ou bien par le discours (*going public*). Parfois, ces deux fonctions coïncident : l'exemple le plus célèbre est la campagne menée par le président Truman en 1948 contre le quatre-vingtième Congrès. A la veille d'une élection présidentielle que Truman abordait en très mauvaise posture après la perte de la majorité au Congrès en 1946 et la dissidence de l'aile droite ségrégationniste et de l'aile gauche pacifiste du parti démocrate sous la direction respective de Strom Thurmond et Henry Wallace, Truman convoqua le Congrès en session spéciale et le somma de voter une série de lois sociales. Puis, afin de mobiliser les électeurs démocrates, il entreprit une longue tournée électorale (*whistle-stop campaign*) au cours de laquelle il parcourut plus de 45000 kilomètres et prononça 356 discours pour dénoncer l'inaction du « do-nothing 80th Congress », reprenant une expression que Franklin Roosevelt avait utilisée pour discréditer les Républicains lors de sa réélection triomphale en 1936. La victoire surprise de novembre 1948 démontra de manière spectaculaire le pouvoir du *bully pulpit* face à un Congrès qui avait tenté de remettre en cause les acquis sociaux du New Deal. L'adoption en 1981 par le Congrès du programme de réduction massive des dépenses et des impôts préconisé par le président Reagan est un autre exemple de succès obtenu en faisant pression sur le Congrès : les multiples interventions télévisées du « grand communicateur » eurent un effet « dévastateur » sur les membres du Congrès, qui furent inondés d'appels de leurs électeurs les enjoignant de voter pour le

¹¹ S. MILKIS, *The American Presidency*, op. cit., p. 386

¹² L'expression est de Clinton ROSSITER dans son ouvrage classique sur la présidence, qui établit une liste des différentes fonctions exercées par le président des États-Unis. Voir C. ROSSITER, *The American Presidency : The Powers and Practices, the Personalities and Problems of the most Important Office on Earth*, New York, Harcourt Brace, 1960.

programme présidentiel¹³. Il faut toutefois se garder de croire que toutes les campagnes des présidents pour faire pression sur le Congrès sont couronnées de succès. Lors de la « purge » ratée de 1938, Franklin Roosevelt ne réussit pas à faire battre les Démocrates sortants opposés au New Deal aux élections de mi-mandat. Au contraire en 2002, après le traumatisme des attentats du 11 septembre 2001, le président Bush est parvenu, au terme d'une campagne active, à faire remporter une nette victoire au parti républicain aux deux chambres du Congrès¹⁴. Mais les discours de crise ou destinés à faire pression sur le Congrès ne suffisent pas à expliquer l'augmentation prodigieuse du nombre d'allocutions prononcées. Car les présidents s'expriment désormais en permanence, y compris en dehors des années électorales : toujours à l'affût des réactions de l'opinion publique et du verdict des sondages, les présidents contemporains sont en permanence en campagne, ce qui les conduit à s'adresser à des publics variés et à se servir du prestige de la fonction présidentielle à des fins politiques. L'essor de la présidence rhétorique est donc un fait avéré, incontestable. Le nombre et le type de discours prononcés ont fortement augmenté au cours du vingtième siècle. Mais qu'en est-il de leur impact ? Dans quelle mesure la présidence rhétorique contribue-t-elle à l'augmentation des pouvoirs du président ?

2. Les limites de la présidence rhétorique contemporaine

Etant donné les limites bien réelles que la Constitution impose aux pouvoirs du président et la versatilité de l'opinion, on peut s'étonner du recours croissant au discours et se demander si la prise de parole publique est la meilleure manière de convaincre le peuple et le Congrès du bien-fondé de la politique présidentielle. Ne vaut-il pas mieux négocier avec le Congrès, dont la coopération est indispensable à la réussite du programme du président ? Les innombrables allocutions prononcées par les présidents influencent-elles une opinion publique de plus en plus blasée ? Pour comprendre les causes du développement jamais contrarié de la prise de parole en dépit de ses inconvénients, il faut poursuivre notre description de l'évolution du système politique américain depuis la période du New Deal et dégager les facteurs qui ont favorisé l'essor du *bully pulpit*. Quand Richard Neustadt parlait du *power to persuade* dans son ouvrage classique sur la présidence contemporaine, il pensait à une forme de persuasion non rhétorique, aux antipodes de ce que Samuel Kernell nommera *going public*, c'est-à-dire le recours au discours afin de faire pression sur le Congrès¹⁵. Dans un système de séparation et de partage des pouvoirs, le président devait marchander avec le Congrès afin de tenter de faire prévaloir son point de vue. Cette description classique correspondait à l'équilibre politique qui prévalait des années trente au début des années soixante entre les pouvoirs exécutif et législatif. Le poids des Représentants et des Sénateurs les plus puissants, dirigeants de groupes ou présidents de commissions influentes, permettait l'émergence de rapports institutionnels stables fondés sur la réciprocité avec la présidence forte que Franklin Roosevelt avait léguée à ses successeurs. De plus, les deux partis étaient des coalitions hétéroclites, ce qui favorisait le consensus bipartisan. Les présidents avaient donc intérêt à privilégier la négociation avec le Congrès, comme le préconisait Neustadt. Au contraire, à partir des années soixante, suite aux bouleversements politiques liés au mouvement pour les droits civiques des Noirs, les Démocrates ségrégationnistes ont perdu leur emprise sur l'ancien « bloc du Sud » (*solid South*) hérité de la guerre de Sécession et de la Reconstruction

¹³ S. KERNELL, *Going Public : New Strategies of Presidential Leadership*, op. cit., pp. 125-132.

¹⁴ S. MILKIS, « Executive Power and Political Parties », in J. ABERBACH, M. PETERSON, *The Executive Branch*, op. cit., p. 403

¹⁵ Samuel KERNELL, *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*, op.cit. et Richard E. NEUSTADT, *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, op. cit. Les lignes qui suivent s'inspirent de l'analyse de Kernell.

et la coalition électorale issue du New Deal a décliné. Ces changements ont conduit à la lente émergence de partis politiques plus cohérents sur le plan idéologique dans les années soixante-dix et quatre-vingt. De nos jours, les Démocrates conservateurs et les Républicains libéraux, susceptibles de voter contre leur camp dans le cadre de majorités d'idées, sont de moins en moins nombreux au Congrès. De surcroît, la cohabitation (*divided government*) devient la règle plutôt que l'exception dans la période récente. Le président fait donc souvent face à une majorité d'autant plus hostile que les différences idéologiques entre les deux partis se sont accrues. Dans ces conditions, la négociation et le compromis « rapportent » moins que la confrontation, ce qui explique que les présidents aient de plus en plus recours au *bully pulpit* pour faire pression sur le Congrès. Quant à l'impact des discours des présidents sur l'opinion, il reste aléatoire. De moins en moins d'Américains s'y intéressent. Le désintérêt du peuple pour la politique, dont témoigne la baisse régulière des taux de participation aux élections, s'est conjugué avec la fin du monopole des grandes chaînes de télévision et le développement du câble pour faire baisser les taux d'audience. Finalement, les discours ont peu d'influence sur les sondages¹⁶. Dans un environnement médiatique saturé, le président, dont la voix ne domine plus autant que dans les années soixante, doit redoubler d'efforts pour tenter de se faire entendre.

De nombreux exemples illustrent à la fois l'essor et les limites de la stratégie de prise de parole publique. En comparant les attitudes des présidents Truman en 1948 et Bush en 1991, Samuel Kernell montre que dans un contexte de *divided government*, c'est la politique de confrontation choisie par Truman qui s'avèrera gagnante, tandis que l'attitude conciliatrice de Bush contribuera à lui faire perdre le soutien de son électorat. Alors que Truman avait décidé de défier le Congrès avec une série mémorable de discours en 1948, Bush choisit de coopérer avec le Congrès en 1991 et augmenta les impôts. Ce faisant, il fut amené à renier la promesse principale de la campagne présidentielle de 1988, qu'il avait formulée de manière spectaculaire en disant : *read my lips : no new taxes*¹⁷. Bush mécontenta l'électorat conservateur, pour lequel la baisse des impôts était un principe fondamental. On peut également citer à l'appui de la thèse de Kernell le bras de fer remporté par le président Clinton contre le Congrès à l'automne 1995. Après avoir subi une défaite humiliante lors des élections de mi-mandat de 1994, qui virent les Républicains, sous la houlette de Newt Gingrich s'emparer de la Chambre des représentants, Clinton choisit de s'opposer aux réductions des dépenses sociales qui allaient au-delà du programme républicain, le *Contract with America*. Il parvint à gagner la bataille de l'opinion publique qui s'ensuivit : celle-ci blâma le Congrès lorsque le conflit entre les pouvoirs législatif et exécutif conduisit à une situation de blocage (*gridlock*) qui alla jusqu'à la fermeture des services de l'État fédéral en l'absence de budget¹⁸. Pourtant, il arrive que l'emploi systématique du *bully pulpit* se retourne contre les présidents, qui ont de plus en plus tendance à croire aveuglément aux vertus des méthodes modernes de communication. Ainsi, Bill Clinton pensait que la position privilégiée de la Maison-Blanche lui permettrait d'imposer sa politique à l'aide d'une équipe de sondeurs et de conseillers en communication, les fameux *spin doctors*, qui prétendaient manipuler (*spin*) le message présidentiel, les médias et l'opinion. Pendant la première année de sa présidence, la décision de la Maison-Blanche de mener une offensive médiatique tous azimuts pour tenter d'imposer un plan de réforme du système de santé s'est heurtée à l'opposition de groupes d'intérêts variés et du Congrès en 1993 et 1994 et a contribué à l'échec du projet. Au contraire, l'approche plus consensuelle adoptée sur la question de la réforme de l'aide sociale en 1995 et

¹⁶ Sur tous ces points je renvoie à George C. EDWARDS, *On Deaf Ears : The Limits of the Bully Pulpit*, New Haven, Yale University Press, 2003.

¹⁷ S. KERNELL, *Going Public, op. cit.*, pp. 41-45.

¹⁸ S. MILKIS, « The Presidency and Political Parties », in M. NELSON, ed., *The Presidency and the Political System*, Washington DC, The Congressional Quarterly Press, 2003, pp. 378.

1996 a permis un accord entre le Congrès et le président¹⁹. Certes, la réforme de l'aide sociale faisait face à des lobbys beaucoup moins puissants que celle du système de santé. Il n'en reste pas moins que la stratégie de guerre médiatique pour imposer la politique du président atteint vite ses limites. Comme le montre Lawrence Jacobs, l'effet pervers du *bully pulpit* est le suivant : en choisissant l'affrontement avec le Congrès, le président prend le risque de renforcer l'opposition au projet défendu et éveille les soupçons de tactique politicienne, ce qui conduit au résultat inverse de ce qui était attendu : nourrir la défiance du public envers la vie politique au lieu de le mobiliser en faveur de l'initiative défendue par le président. Même dans un contexte de cohabitation, l'appel direct à l'opinion publique n'est donc pas la panacée. Comment expliquer le recours croissant au discours alors même que son efficacité reste aléatoire ?

Plusieurs facteurs contribuent à cette inflation discursive, à commencer par la personnalisation de la présidence contemporaine, qui oblige le président à parler en permanence, avant l'élection mais aussi pendant son mandat. Le processus de sélection des candidats à la présidence se fait de nos jours par le discours et exige que les candidats soient de véritables professionnels de la parole, habitués à s'exprimer sur tous les sujets et devant tous les publics plusieurs fois par jour. La campagne moderne, entièrement personnelle, est aux antipodes de la campagne du parti qui était la règle au dix-neuvième siècle. Alors que le candidat d'autrefois évitait de parler et de se déplacer (on parlait de *front-porch campaign*), le candidat moderne fait une campagne active dans tout le pays pendant plus d'une année. Depuis les années Kennedy, la campagne électorale est devenue permanente, comme l'indiquent les statistiques compilées par Roderick Hart. Elles montrent une augmentation constante : les présidents parlent plus souvent, devant des publics plus variés et même en dehors des campagnes électorales : Hart souligne le contraste entre le nombre de discours prononcés en octobre 1951 (23) et en septembre 1975 (52), qui sont les deux mois pendant lesquels les présidents Truman et Ford sont intervenus le plus fréquemment en dehors des campagnes électorales²⁰. Les présidents sont amenés à multiplier les prises de parole pour s'adresser aux différentes catégories et groupes d'intérêts qui le soutiennent. Parmi les innombrables discours prononcés figurent en bonne place ceux destinés à réunir des fonds sans cesse croissants lors de dîners de gala ou d'autres événements qui requièrent la présence et l'intervention du candidat²¹. Une fois élu, le président sortant qui espère se faire réélire pour un second mandat utilisera le prestige de la fonction, parfois de manière éhontée comme le fit Bill Clinton en louant la *Lincoln bedroom* de la Maison-Blanche, pour amasser les énormes sommes nécessaires à sa future campagne. Les besoins de financement et la pratique de la démocratie d'opinion sont une des raisons qui conduisent le président à s'exprimer en permanence, même en dehors des périodes électorales. A ce sujet, Lawrence R. Jacobs note que, paradoxalement, le président, qui est censé s'adresser à l'ensemble de la nation et s'occuper de l'intérêt général, passe beaucoup de temps à parler à ses partisans et aux groupes de pression les plus puissants, attitude étroite qu'il nomme *narrowcasting*, par opposition au terme *broadcasting*²². Le paradoxe du discours présidentiel, omniprésent quoique d'une efficacité parfois douteuse, s'explique donc ainsi : les exigences de la présidence moderne obligent le président à s'exprimer en permanence pour cultiver un lien direct avec l'opinion et les groupes d'intérêts qui le soutiennent dans l'espoir de se faire réélire. Mais en agissant de la

¹⁹ L. JACOBS, « The Presidency and the Press : The Paradox of the White House Communications War », in M. NELSON, ed., *The Presidency and the Political System*, op.cit., pp. 305-325.

²⁰ R. HART, *The Sound of Leadership : Presidential Communication in the Modern Age*, Chicago, The University of Chicago Press, 1987, pp. 10-11.

²¹ Thomas E. CRONIN and Michael A. GENOVESE, *The Paradoxes of the American Presidency*, op. cit., pp. 39-52.

²² L. JACOBS, « Communicating from the White House : Presidential Narrowcasting and the National Interest », in J. ABERBACH, M. PETERSON, eds., *The Executive Branch*, op. cit., pp. 174-217.

sorte il risque de négliger le Congrès et de ne pas parvenir à faire adopter les lois auxquelles il tient. Il lui reste alors deux solutions : la négociation et le compromis traditionnels avec le Congrès ou bien le recours croissant à l'exercice unilatéral du pouvoir. On assiste ainsi à une prolifération des décrets présidentiels (*executive orders*) qui permettent de faire passer des éléments de politique rejetés par le Congrès, des accords présidentiels (*executive agreements*) qui évitent la majorité des deux tiers au Sénat nécessaire à la ratification des traités ou des déclarations de signature (*signing statements*) par lesquels le président tente d'imposer sa propre interprétation des lois, parfois contre l'intention du Congrès. Les présidents actuels fondent cet unilatéralisme sur la théorie du mandat, qui apparaissait en filigrane dès le premier discours d'investiture de Franklin Roosevelt en 1933, fut développée par Richard Nixon au plus fort de la présidence impériale et revient au premier plan actuellement avec George W. Bush : l'élection est qualifiée de *accountability moment* qui tranche les débats en donnant un mandat au président pour quatre ans. Cette conception plébiscitaire justifie à la fois les décisions unilatérales du président et son rapport rhétorique privilégié avec le peuple, au risque d'aggraver la paralysie quand le Congrès est contrôlé par l'opposition²³.

3. La ritualisation du discours des présidents

Cette présidence rhétorique adossée à une conception plébiscitaire de la fonction se traduit non seulement par une augmentation considérable du nombre mais aussi par un changement de nature des discours prononcés. Le vingtième siècle a été marqué par une ritualisation du discours présidentiel. Dans ce domaine également Franklin Roosevelt a été pionnier. Il a parlé de guide moral (*moral leadership*) à propos de la présidence et c'est pendant sa présidence que l'État fédéral, jusqu'alors relativement absent, s'est mis à jouer un rôle moteur dans la gestion et la manipulation de la mémoire nationale. Ainsi Roosevelt récupéra-t-il Jackson lors de la seconde cérémonie d'investiture en 1937 et même le Républicain Lincoln²⁴. Depuis le New Deal, les présidents ont de plus en plus utilisé les cérémonies officielles à des fins politiques, tirant profit des commémorations du bicentenaire de la révolution en 1976 ou du quarantième anniversaire du débarquement allié en 1984. Le rôle de grand prêtre de la religion civile américaine officiant lors de rituels tels que Thanksgiving, le 4 juillet, Memorial Day ou bien la cérémonie d'investiture avait toujours existé mais s'est considérablement renforcé. Le président Reagan était particulièrement friand de ce type de discours et savait jouer le rôle de père de la nation dans toutes les grandes occasions, y compris les plus tristes, comme l'explosion de la navette Challenger ou la mort de centaines de marines au Liban²⁵. Ce n'est pas un hasard si l'article célèbre de Robert Bellah sur la religion civile américaine, qui prenait pour exemple le discours d'investiture de Kennedy, est paru en 1966 : au plus fort des méfaits de la présidence impériale au Vietnam, Bellah appelait de ses vœux une refondation de la religion civile américaine²⁶. Mais depuis les années 1960, les présidents ne se contentent plus de célébrer et de commémorer les grands

²³ J. ABERBACH, « Control and Accountability : The Dilemmas of the Executive Branch », in J. ABERBACH, M. PETERSON, eds., *The Executive Branch, op. cit.*, pp. 530 et 545.

²⁴ M. KAMMEN, *Mystic Chords of Memory : The Transformation of Tradition in American Culture*, New York, Knopf, 1991, pp. 450-480.

²⁵ Le discours prononcé à la suite de la mort de plus de 200 marines lors de l'explosion d'un camion piégé à Beyrouth date du 27 octobre 1983, celui commémorant la mort des astronautes de la navette Challenger date du 28 janvier 1996. A propos des talents rhétoriques du président Reagan, on peut citer W. R. Mead : « The American president has two jobs: he is the head of government and head of state, Mrs Thatcher and the queen. Reagan was a very bad Thatcher but a very good queen. », in W. R. MEAD, *Mortal Splendor, The American Empire in Transition*, Boston, Houghton Mifflin, 1987, p. 206.

²⁶ R. BELLAH, « Civil Religion in America », in *Religion in America*, edited by W. Mc LOUGHLIN and R. BELLAH, Boston, Beacon Press, 1966.

événements. Ils ont étendu les cérémonies à des occasions sans rapport direct avec l'histoire de la nation. Les présidents s'expriment de plus en plus souvent lors de cérémonies officielles toujours plus nombreuses et variées :

But it is important to note here that the Later Modern Presidents (essentially, Presidents Kennedy to Nixon) and the Recent Modern Presidents (Ford to Reagan) found themselves in ceremonial surroundings twice as often proportionally, *but four times as often absolutely*, as the Early Modern Presidents. These ceremonies increased in Washington D. C. as well as in the states; they increased both domestically and internationally. The more recent presidents have invested the most pedestrian settings with ceremonial grandeur (e.g., the winning of a football championship); they memorialized every war hero, college building, and historical occurrence available; and they have added speechmaking to events that might not otherwise have been thought of as ceremonial (e.g. airport arrivals and departures) as well as ceremonial events previously devoid of rhetorical flourishes (e.g. the signing of legislation).²⁷

Un tel foisonnement nous oblige à prendre au sérieux ces allocutions en apparence apolitiques. C'est d'ailleurs précisément en raison de leur caractère consensuel que ces événements se prêtent à la récupération politique. L'éloge de la nation ou de ses héros permet toujours à l'orateur de faire son propre éloge et celui de sa politique, ce qui explique la tentation de se réfugier dans le maniement des symboles consensuels²⁸. De plus, les présidents sont souvent tentés de jouer le rôle de chef d'État père de la nation en vue de se faire réélire : Ford en 1976, Carter en 1980, Reagan en 1984 ont tous essayé, sans succès pour les deux premiers, d'utiliser le prestige de la fonction avant et pendant la campagne électorale. Les cérémonies prolifèrent d'autant plus qu'elles sont instrumentalisées et que la ritualisation du discours s'accompagne d'une institutionnalisation et d'une sacralisation de la parole des présidents.

Car les discours les plus célèbres des présidents américains font l'objet d'un culte qui n'a pas d'équivalent dans les pays européens. Les écoliers américains apprennent (apprenaient ?) par cœur le discours de Gettysburg de Lincoln ; les adultes d'une certaine génération se souviennent du discours d'investiture de Kennedy. Avec la déclaration d'indépendance et le serment d'allégeance, ces discours font partie du corpus nationaliste que la plupart des Américains connaissent. Publiés sous forme de recueils à vocation pédagogique, ils sont un élément-clé du patriotisme et jouent le rôle de ciment idéologique de la nation américaine. Une des choses qui frappent le visiteur étranger à Washington, c'est la vente des *Americana*, ces objets du culte de la nation américaine, parmi lesquels, outre les drapeaux, les recueils de grands discours et les fac-similés de la Déclaration d'indépendance ou de la Constitution occupent une place de choix. Les Américains qui viennent en famille en pèlerinage à Washington, au Congrès, au mémorial Lincoln ou à la Maison-Blanche peuvent ainsi s'imprégner de l'esprit des lieux mais aussi des grands textes patriotiques. De ce culte des textes sacrés de la nation américaine découle un rapport particulier aux discours des présidents, entre fidélité et trahison²⁹. Les présidents successifs imitent leurs prédécesseurs et les citent plus ou moins fidèlement. Dans la période contemporaine tous les présidents se sont inspirés de la rhétorique du discours d'investiture de Kennedy. Ronald Reagan, lui, ne cessait

²⁷ R. HART, *The Sound of Leadership*, op. cit., p. 17.

²⁸ T. E. CRONIN and M. A. GENOVESE, *The Paradoxes of the American Presidency*, op. cit., p. 158.

²⁹ Sur le discours de Gettysburg on se référera à G. WILLS, *Lincoln at Gettysburg : The Words that Remade America*, New York, Simon and Schuster, 1992. Pour les discours d'investiture, voir L. BENOIT A LA GUILLAUME, *Les Discours d'investiture des présidents américains ou les paradoxes de l'éloge*, Paris, L'Harmattan, 2000. Le titre de l'ouvrage de Pauline Maier sur la déclaration d'indépendance, ainsi que la description dans l'introduction du « sanctuaire » dans lequel le précieux document est conservé, montrent bien le caractère sacré des textes fondateurs : P. MAIER, *American Scripture : Making the Declaration of Independence*, New York, A. A. Knopf, 1998. L'interrogation par laquelle Maier clôt son ouvrage vaut la peine d'être citée : « And the shrine up the mall at the National Archives, with its curious altar, which would seem more at home in a Baroque church somewhere in Rome ? » (p. 215).

de citer Franklin Roosevelt pour mieux le trahir : il s'agissait de s'attirer les faveurs des *Reagan Democrats*, ces ouvriers qualifiés déçus du Parti démocrate qui se mirent à voter Reagan. Quand il prend la parole dans un cadre cérémoniel, le président joue donc le rôle de grand prêtre du culte de la nation américaine en se plaçant dans la lignée des grands ancêtres, Jefferson, Lincoln ou Kennedy³⁰. On comprend dès lors la nécessité de perpétuer le cérémonial et la tentation de l'étendre et de l'utiliser à des fins politiques. La sacralisation de la parole des présidents va de pair avec son institutionnalisation. Pour faire face à l'augmentation considérable du nombre d'allocutions prononcées, la production des discours présidentiels s'est professionnalisée au sein de la Maison-Blanche. L'équipe de plus en plus nombreuse de *speechwriters* qui entoure le président peut lui fournir dans des délais très brefs le discours officiel qui lui permettra de réagir à un événement imprévu ou de faire face à ses multiples obligations pendant une campagne électorale. L'institutionnalisation du discours présidentiel rend possible l'exploitation rhétorique d'événements imprévus mais ne va pas sans poser la question du lien entre ceux qui écrivent les discours et ceux qui conçoivent la politique : alors que jusque dans les années soixante les *speechwriters* étaient souvent des conseillers politiques, les deux fonctions sont de nos jours totalement distinctes en raison de l'augmentation de la charge de travail³¹.

Les discours cérémoniaux sont de plus en plus présents lors des crises mais aussi lorsqu'un président sortant cherche à se faire réélire. La ritualisation est de mise lors de crises ou de transitions difficiles³². Quelques jours après le traumatisme causé par l'assassinat de Kennedy, Lyndon Johnson prononça devant le Congrès une oraison funèbre qui profitait de l'hommage rendu au défunt pour exhorter les Sénateurs et les Représentants d'adopter les projets de loi qui avaient été repoussés depuis 1961. Utilisant habilement la vague d'émotion créée par la tragédie et profitant de son habileté d'ancien dirigeant de la majorité au Sénat, Johnson enchaîna les victoires législatives pendant les mois qui suivirent la mort de son prédécesseur. Mais le meilleur exemple à l'époque contemporaine est sans doute la période de l'après-Watergate. La crise était à la fois politique et institutionnelle. La politique américaine au Vietnam était largement impopulaire et l'institution de la présidence était discréditée par les agissements de Nixon. La démission sans précédent d'un président en août 1974, ainsi que l'arrivée à la Maison-Blanche d'un homme qui n'avait pas été élu par le peuple en 1972, puisque le vice-président Agnew avait été acculé à la démission pour fraude fiscale et corruption passive, créait une situation particulièrement délicate pour Gerald Ford. Le nouveau président réagit en ritualisant la transition : il organisa une cérémonie d'investiture avec un discours afin de tenter de se légitimer en utilisant le prestige de la fonction. Les deux années qui suivirent furent marquées par une activité rhétorique sans égal : avec une moyenne de 42 discours par mois, Ford surpassa ses prédécesseurs ainsi que Carter et Reagan³³. Il s'agissait d'utiliser les discours officiels pour redonner confiance au pays mais aussi, en 1976, pour préparer la campagne présidentielle³⁴. Les cérémonies du bicentenaire de la Révolution

³⁰ Voici ce qu'en dit Peggy Noonan, qui écrivit les discours du président Reagan : « But the most striking thing was how every inaugural since John Kennedy's was an imitation of that great Kennedy/Sorensen address : the 'Ask not' syntax, the « Never negotiate out of fear, but never fear to negotiate » balance (you've heard it— « Let us always bop bop bee dop but let us never boop boop be doop »)—the modern-stately tone (« tempered by war, disciplined by a cold and bitter peace. ») », in P. NOONAN, *What I Saw at the Revolution*, New York, Random House, 1990, p. 187.

³¹ C. GELDERMAN, *All the President's Words : The Bully Pulpit and the Creation of the Virtual Presidency*, New York, Walker and Company, 1997.

³² Voir sur ce point C. RIVIERE, *Les Liturgies politiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 175.

³³ R. HART, *The Sound of Leadership*, op. cit., p. 8.

³⁴ L. BENOIT A LA GUILLAUME, « Le président Ford et le bicentenaire de 1976 : l'autorité au service du pouvoir », à paraître in *Lines*, université de Pau, 2007.

furent l'occasion de prononcer une série de discours qui annonçaient la campagne à venir tout en restant dans le registre consensuel qui sied à ce type d'événement. Ford continua cette « stratégie du sortant » jusqu'à l'élection. Il choisit de « faire campagne sans faire campagne », tenta de rester au-dessus de la mêlée dans sa fonction de président, parvint ainsi à remonter une partie importante de son retard dans les sondages et perdit l'élection de justesse contre Carter. Les présidents Carter en 1980 et Reagan en 1984 adoptèrent une posture similaire³⁵. Si Reagan réussit là où Carter avait échoué quatre ans auparavant, c'est que la situation économique s'était améliorée. La campagne de réélection de Ronald Reagan, dont le slogan était *Morning in America*, reposait largement sur l'appel au sentiment patriotique³⁶. La formule fut même imitée par François Mitterrand en 1988 qui employa « a classic American-style incumbent strategy » lors de sa campagne de réélection fondée sur le slogan de la « France unie » et sur l'envoi d'une « Lettre à tous les Français »³⁷. Le recours croissant aux discours et aux cérémonies officielles permet aux présidents de se draper dans la dignité de la fonction et d'exploiter le consensus nationaliste à des fins partisans.

L'empire de la présidence est aussi dans une large mesure celui de la parole présidentielle. Depuis le début du vingtième siècle l'essor de l'exécutif est allé de pair avec l'utilisation opportuniste du discours et le développement de la démocratie d'opinion. Les présidents ont ainsi cherché à affirmer leur autorité face aux partis et aux deux autres pouvoirs, le Congrès et la Cour suprême. La quantité de discours prononcés a explosé, leur diffusion a été démultipliée par l'essor des médias modernes et une tradition rhétorique riche et variée a vu le jour. Qu'il utilise un discours solennel prononcé à la Maison-Blanche ou au Congrès, une conférence de presse ou bien un discours plus ciblé qui s'adresse à une région, à une communauté, ou à un groupe d'intérêt spécifique, le président ne cesse de courtiser l'opinion. Depuis l'ère des réformes progressistes jusqu'à l'époque contemporaine en passant par l'époque du New Deal, les présidents prétendent représenter la voix et les intérêts du peuple américain face au système politique : de Theodore Roosevelt en lutte contre les trusts en passant par Franklin Roosevelt défenseur de l'Américain ordinaire contre les « intérêts spéciaux » jusqu'aux présidents actuels qui aiment fustiger « Washington » quand ils y trouvent un intérêt politique, le lien direct avec le peuple, qui prend parfois des accents populistes, est une arme à double tranchant. Car l'efficacité des discours présidentiels est réelle, mais limitée. Certes, la parole des présidents compte ; ce ne sont pas que des mots creux qu'ils répètent lors des grandes occasions consensuelles d'union nationale. Le prestige de la fonction est mis au service du locataire de la Maison Blanche, qui se sert de plus en plus souvent des discours cérémoniels afin de renforcer son pouvoir politique personnel. Toutefois le pouvoir informel du verbe se heurte souvent à la versatilité de l'opinion et aux contre-pouvoirs prévus par la Constitution. L'efficacité de la parole présidentielle dépend en fait de la situation politique, du rapport de forces au Congrès, ainsi que des sujets abordés. En cas de crise nationale ou internationale, face à l'obstruction du Congrès ou dans la perspective d'une campagne électorale, le président dispose d'une tribune qu'il ne se prive pas d'utiliser. Cet avantage ne suffit pas toujours si la conjoncture politique ou économique est trop défavorable, comme Gerald Ford, Jimmy Carter et George H. W. Bush l'ont constaté à leurs dépens en 1976, 1980 et 1992. Mais il reste un atout puissant qui fait de tout président, même

³⁵ R. HART, *The Sound of Leadership*, op. cit., p. 169 : « Carter camouflaged his partisan rhetoric with the trappings of ceremony. »

³⁶ L. CANNON, *President Reagan : The Role of a Lifetime*, New York, Simon and Schuster, 1991, pp. 493-552.

³⁷ J. S. FOOTE, « Implications of Presidential Communication for Electoral Success », (chapter 18), p. 269, in L. L. KAID, J. GERSTLE and K. R. SANDERS, *Mediated Politics in Two Cultures, Presidential Campaigning in the United States and in France*, New York, Praeger, 1991.

politiquement affaibli, un adversaire redoutable, comme l'ont démontré Harry Truman en 1948 et Bill Clinton en 1996, qui sortirent victorieux de leur bras de fer avec un Congrès hostile et parvinrent contre toute attente à se faire réélire.