



Les « stratégies du sortant » lors des élections présidentielles américaines

“Incumbent strategies” during US presidential elections

Las « estrategias del saliente » durante las elecciones presidenciales americanas

Luc Benoit à la Guillaume



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/mots/22526>

DOI : 10.4000/mots.22526

ISSN : 1960-6001

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 15 octobre 2016

Pagination : 117-124

ISBN : 978-2-84788-850-8

ISSN : 0243-6450

Référence électronique

Luc Benoit à la Guillaume, « Les « stratégies du sortant » lors des élections présidentielles américaines », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 112 | 2016, mis en ligne le 15 octobre 2018, consulté le 02 janvier 2020. URL : <http://journals.openedition.org/mots/22526> ; DOI : 10.4000/mots.22526

© ENS Éditions

Les « stratégies du sortant » lors des élections présidentielles américaines

Aux États-Unis, les présidents sortants qui se représentent ne sont pas assurés d'être réélus mais, toutes choses égales par ailleurs, bénéficient d'un avantage (Weisberg, 2002). Ils ont recours à un type particulier de « stratégie du sortant » (*incumbent strategy*) qui met l'accent sur la dignité de la fonction et les discours cérémoniels. À l'inverse, le candidat qui cherche à battre le président sortant souhaite faire de l'élection un référendum sur le bilan du sortant, ce qui n'a de chance de réussir que si ce bilan est perçu de manière suffisamment négative par l'opinion, notamment en cas de difficultés économiques. Cet article propose de décrire les formes que prend cette stratégie de campagne aux États-Unis à l'époque contemporaine et de proposer quelques points de comparaison avec la France. On commencera par rappeler l'avantage dont bénéficient les candidats sortants quelle que soit l'élection, en s'appuyant sur les travaux des politistes de part et d'autre de l'Atlantique. Puis on se penchera sur la spécificité des stratégies du sortant dans le cadre des élections présidentielles. On montrera enfin que ces stratégies reposent en partie sur la multiplication des discours aux Américains, dont on indiquera les principales caractéristiques.

La prime au sortant : mythe ou réalité ?

Il convient de se demander si la prime au sortant (*incumbent advantage*), censée profiter à l'élu qui se représente, existe réellement. En France la prime au sortant est une notion controversée, qualifiée de « concept écran » par Patrick Lehingue (2002, p. 94-95). Elle est en général associée à la notion de charisme, également critiquée¹. Pour Alain Garrigou, cette dernière attribue « une force autonome à une personnalité politique quand il faut saisir les conditions et les mécanismes de fonctionnement électoral du charisme » (Garrigou, 1985, p. 376). Cela étant, selon Garrigou lui-même, la faible différenciation politique entre les candidats en présence pourrait favoriser l'effet propre des candidats,

1. Sur le charisme chez Max Weber comme concept écran, voir Bourdieu (1981).

en France comme aux États-Unis. D'autres chercheurs ont ainsi récemment tenté de quantifier l'« effet candidat », c'est-à-dire le poids de la personnalité du candidat, sortant ou non, dans la détermination du vote, lors des élections législatives françaises de 2012 :

Le parti et l'idéologie restent des bons indicateurs du comportement électoral, auxquels il faut ajouter l'effet « lune de miel » qui découle de la présidentielle (et donc de l'effet leader partisan). Cependant, au-delà de ces trois facteurs, nous avons identifié un effet candidat positif, systématique et robuste. (Brouard, Kerrouche, 2013)

Notons cependant que, même pour ces auteurs, le facteur personnel ne remplace pas les déterminants idéologiques et partisans, ce qui limite l'impact de l'effet candidat lors des élections en France.

Aux États-Unis, la notion plus spécifique d'*incumbency* fait l'objet de nombreuses études, notamment en ce qui concerne le très fort taux de réélection de candidats sortants au Congrès depuis la seconde guerre mondiale (Jacobson, 2013, p. 27-45). Le déclin des partis et la généralisation des primaires pour choisir les candidats ont conduit à l'augmentation du taux de réélection des sortants au Congrès. Entre 1954 et 2012, 93 % des représentants et 84 % des sénateurs candidats à leur propre réélection sont parvenus à leurs fins (Abramson *et al.*, 2012, p. 225). La personnalisation de la politique a conduit les élus à s'octroyer des budgets de plus en plus importants afin de mieux fournir à leurs électeurs les services qui justifieront leur prétention à se faire réélire. Le poids de l'ancienneté (*seniority*), qui réserve les postes les plus influents de président de commission aux élus les plus expérimentés, encourage également les carrières longues de parlementaires influents qui sont perçus comme étant susceptibles de faire voter des lois pouvant profiter à leurs électeurs (les *pork-barrel projects*)². Ces dernières années, les spécialistes notent cependant une baisse du taux de réélection des sortants à la Chambre des Représentants (Jacobson, 2015). Si les explications proposées varient, la corrélation entre une polarisation partisane renaissante et une baisse relative de la réélection des sortants fait l'objet d'un consensus de la part des analystes outre-Atlantique.

La spécificité du système politique américain explique donc l'existence d'une prime au sortant difficilement repérable ailleurs, notamment en France. Le passage du pluralisme institutionnel au pluralisme individuel (Kernell, 1997) a affaibli l'emprise des partis aux États-Unis après la seconde guerre mondiale. Les partis ne contrôlant ni le financement des campagnes ni les investitures, les carrières se sont individualisées. Les différences de mode de scrutin, de financement, de fonctionnement du Congrès et de cadre juridique, qui privi-
légient les deux partis dominants, favorisent le *statu quo* et les élus sortants.

2. Le lien entre ancienneté et réélection est toutefois contesté par Hall et Shepsle (2014).

La réélection du président sortant

Qu'en est-il de la réélection d'un président sortant aux États-Unis ? Bien que moins marquée qu'au Congrès, la prime au sortant reste bien réelle lors de l'élection présidentielle américaine. H. Weisberg note ainsi que, toutes choses égales par ailleurs, un président sortant qui se représente possède un avantage moyen de six points (Weisberg, 2002). Les défaites de présidents sortants – celles de Gerald Ford en 1976, Jimmy Carter en 1980 et George H. W. Bush en 1992 – sont cependant suffisamment nombreuses pour empêcher toute généralisation.

La raison qui explique les défaites de certains présidents sortants est le poids d'un bilan négatif, notamment dans le domaine de l'économie. Les élections de 1976, 1980 et 1992 semblent confirmer ce diagnostic. L'inflation élevée en 1976, le chômage et l'inflation en 1980 et la récession en 1992 permirent aux adversaires des présidents sortants de mettre en cause leur bilan économique. On se souvient du « *Are you better off than you were four years ago ?* » de Ronald Reagan en 1980 et du « *It's the economy, stupid* » de Bill Clinton en 1992, qui traduisirent en slogans simples l'angle d'attaque favori des adversaires des présidents sortants.

À cet égard, la responsabilité du président sortant semble engagée quel que soit le parti qui contrôle le Congrès, alors qu'en France, les situations de cohabitation entraînent un changement d'attitude de l'opinion publique à l'égard du président. M. Lewis-Beck rend compte de cet écart en invoquant la différence de fonctionnement des institutions des deux pays, le président français étant presque entièrement privé de pouvoir au profit du Premier ministre dans le domaine économique en cas de cohabitation, alors que le président américain reste pleinement en charge du pouvoir exécutif et de ses prérogatives, notamment le droit de *veto* (Lewis-Beck, 2004).

Dès lors, quand les présidents sortants font face à un Congrès hostile, la stratégie de l'affrontement est généralement payante. 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'avéra gagnante, tandis que l'attitude conciliatrice de Bush contribua 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 en 1991 de coopérer avec le Congrès 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 – « *read my lips : no new taxes* » (Kernell, 1997, p. 41-45). Bush mécontenta ainsi l'électorat conservateur, pour lequel la baisse des impôts était un principe fondamental. On peut également citer 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 direction 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 budget (Milkis, 2003, p. 378).

Dans cette perspective, les discours des présidents sortants jouent un rôle majeur.

Les stratégies des présidents sortants : ritualisation et crise

On assiste en effet de la part des présidents sortants à un recours croissant aux discours et aux cérémonies officielles qui permet aux présidents de se draper dans la dignité de la fonction. Ainsi, face à Jimmy Carter en 1976, Gerald Ford parvient presque à surmonter le lourd handicap de son impopularité, héritage du scandale du Watergate. Les deux années qui suivent son accession au pouvoir s'accompagnent d'une activité rhétorique frénétique : avec une moyenne de 42 discours par mois, Ford surpasse ses prédécesseurs ainsi que Carter et Reagan (Hart, 1987, p. 8). Il utilise les discours officiels pour redonner confiance au pays mais aussi, en 1976, pour préparer la campagne présidentielle (Benoit à la Guillaume, 2007). Les cérémonies du bicentenaire de la Révolution sont l'occasion de prononcer une série de discours qui annoncent la campagne à venir tout en restant dans le registre consensuel qui sied à ce type d'événement. Ainsi le 4 juillet, à Philadelphie, Ford offre une lecture centrée, *middle of the road*, de l'histoire américaine :

*The framers of the Constitution feared a central government that was too strong, as many Americans rightly do today. The framers of the Constitution, after their experience under the Articles, feared a central government that was too weak, as many Americans rightly do today. [...] It is good to know that in our own lifetime we have taken part in the growth of freedom and in the expansion of equality which began here so long ago.*³

Sa position équilibrée l'éloigne de l'interventionnisme des Démocrates comme de la volonté de réduire le rôle de l'État fédéral, incarnée par Ronald

3. « Les auteurs de la Constitution craignaient un État trop fort, comme bien des Américains aujourd'hui, à juste titre. L'expérience des articles de la Confédération conduisit les auteurs de la Constitution à craindre un État trop faible, comme bien des Américains aujourd'hui, à juste titre [...] Il est bon de savoir qu'au cours de nos vies nous avons contribué à l'essor de la liberté et à l'extension de l'égalité qui a commencé ici il y a si longtemps. »

Reagan, qui venait de perdre de justesse la primaire républicaine contre le président sortant. De plus, en louant les progrès accomplis depuis deux cents ans, il rejoint la logique « *liberal* » encore dominante à l'époque. Après une lutte difficile pour obtenir l'investiture de son parti, Ford se sert des cérémonies du Bicentenaire pour adopter une position centrale sur l'échiquier politique, et ce jusqu'à l'élection. Il choisit de « faire campagne sans faire campagne », tente de rester au-dessus de la mêlée, parvient ainsi à remonter une partie importante de son retard dans les sondages et perd l'élection de justesse. Les présidents Carter en 1980 et Reagan en 1984 adoptent une posture similaire⁴. Si Reagan réussit là où Carter avait échoué quatre ans auparavant, c'est principalement en raison de l'amélioration de la situation économique. La campagne de réélection de Ronald Reagan, dont le slogan était *Morning in America*, reposait en effet également sur l'appel au sentiment patriotique (Canon, 1991, p. 493-552).

De même, la réélection de Clinton en 1996 s'explique autant par la bonne situation économique que par l'habileté manœuvrière d'un président qui venait de gagner son bras de fer avec un Congrès républicain sur le budget. En combinant un rejet ferme des exigences les plus extrémistes du Congrès républicain, notamment les coupes budgétaires portant sur les programmes sociaux, et une acceptation de certaines des idées de l'adversaire, l'équilibre budgétaire et les baisses d'impôt, le président sortant applique sa stratégie de triangulation qui lui permet de cliver tout en rejetant l'adversaire idéologique, le dépeignant comme cruel et insensible, comme en témoigne son discours radiodiffusé du 16 décembre 1995 :

*The Republican budget cuts are aimed squarely at our children. They will face larger classes and fewer Head Start programs. Ten million will live near toxic waste sites that won't be cleaned. Fewer will be immunized. Millions will be denied adequate medical care. And more than one million will be forced into poverty. That is no way to treat our children. Let them threaten to shut the Government down. It is not necessary to do this to balance the budget, and so I am not going to let them hurt our children and compromise their future. Our budget proposal shows these cuts are not necessary. Our plan balances the budget in 7 years, reforms Medicare and Medicaid, keeps costs down.*⁵

4. Hart, 1987, p. 169 : « *Carter camouflaged his partisan rhetoric with the trappings of ceremony.* »
5. « Les coupes budgétaires républicaines ciblent directement nos enfants. Ils devront supporter des classes plus nombreuses à l'école et moins d'aides pour leur éducation. Dix millions d'enfants vivront près de décharges dont les produits toxiques ne seront pas nettoyés. Moins d'enfants seront vaccinés. Des millions d'entre eux ne bénéficieront pas d'un accès correct aux soins. Et plus d'un million d'enfants basculeront dans la pauvreté. Ce n'est pas comme cela que l'on traite nos enfants. Qu'ils menacent de bloquer l'État fédéral. Rien n'oblige à prendre de telles mesures pour équilibrer le budget ; donc je ne vais pas les laisser faire du mal à nos enfants et compromettre leur avenir. Notre projet de budget montre que ces coupes ne sont pas nécessaires. Notre projet équilibre le budget d'ici sept ans, réforme *Medicare* et *Medicaid* et évite une hausse des dépenses de santé. »

Fustigeant la cruauté d'un parti qui « cible les enfants », Clinton fait des Républicains les avatars modernes de *Scrooge*, ce personnage avare et cruel de Charles Dickens qui s'en prenait aux enfants à la veille de Noël, tout en montrant, triangulation oblige, que certains des objectifs conservateurs peuvent être atteints sans recourir à ces mesures extrémistes.

Cette stratégie du sortant a été imitée en 1988 par François Mitterrand qui a employé « *a classic American-style incumbent strategy* » lors de sa campagne de réélection, fondée sur un slogan consensuel, la « France unie », et sur l'envoi d'une « Lettre à tous les Français » (Foote, 1991, p. 269). Sauf lorsque le bilan économique du président est désastreux, le sortant qui joue la carte du rassemblement a des chances raisonnables de réussir.

Cette stratégie typique du sortant est parfois amplifiée par la gestion des crises, qui, lorsqu'elles surviennent, permettent au président de jouer les rassembleurs. Ainsi Bill Clinton rassure le peuple américain après l'attentat d'Oklahoma City en avril 1995, peu de temps après sa défaite cuisante lors des élections de mi-mandat (Clinton, 1995). Sa gestion habile de ce drame est l'un des éléments de sa stratégie de reconquête de l'opinion face au Congrès républicain : « De janvier 1995 à la fin de son deuxième mandat, il n'a de cesse d'arpenter le pays, pour reconforter ses compatriotes dans le malheur (désastres naturels, fusillades, attentats, etc.) au point d'acquérir le surnom d'"aumônier des victimes" » (Lherm, 2008, p. 252). On pense aussi au 11 septembre 2001 et à la réélection triomphale de George W. Bush en 2004, mais également, en janvier 2010, au tremblement de terre catastrophique à Haïti et à sa gestion consensuelle par Barack Obama, qui a immédiatement fait appel à ses deux prédécesseurs, Bill Clinton et George W. Bush, dans l'espoir de commencer à se construire une image de rassembleur susceptible de l'aider en 2012. Et on se souvient que pendant les derniers jours de la campagne présidentielle de 2012, le président Obama a fait mine d'interrompre sa campagne pendant quatre jours. Dès le 28 octobre, veille de l'ouragan Sandy, Obama a fait un discours en compagnie du responsable de l'agence fédérale en charge des situations d'urgence (*Federal Emergency Management Agency*, FEMA). Puis il est intervenu à deux reprises le 29 et le 30 octobre et a conclu la séquence le 31 octobre par une visite avec le gouverneur républicain du New Jersey, Chris Christie, dans une zone particulièrement touchée par l'ouragan. Cette dernière visite lui a permis de recevoir les compliments de Chris Christie et de projeter ainsi une image de coopération entre les partis et d'efficacité des institutions de l'État fédéral, notamment la FEMA, qui avait été critiquée après l'ouragan Katrina en Louisiane et qui était menacée de démantèlement par le candidat républicain Mitt Romney. Au total, la crise lui a permis de se poser en défenseur des Américains au-delà des partis et de réhabiliter le rôle de l'État, de jouer en somme le rôle de père de la nation à quelques jours du scrutin (Zernike, 2012). Notons qu'en France également, la gestion récente des suites des attentats terroristes

en 2015 a donné lieu à une série de discours présidentiels qui étaient certes dictés par les circonstances et la nécessité de rassembler la nation face au terrorisme, mais qui n'étaient pas dénués d'arrière-pensées politiques.

Aux États-Unis, la prime au sortant est une réalité pour les élections au Congrès et dans une moindre mesure pour les élections présidentielles. Les présidents candidats à un second mandat tentent de s'appuyer sur leur statut de sortant pour se faire réélire. Peut-on transposer ce constat à la France ? Les ressemblances entre les stratégies de communication des présidents sortants américains et français sont réelles, mais ne doivent pas masquer les différences qui séparent les deux systèmes politiques. Des deux côtés de l'Atlantique, les présidents sortants sont vulnérables en cas d'échec économique et tentent d'utiliser le prestige de la fonction et les éventuelles crises pour améliorer leur image et se faire réélire. Les différences de modes de financement, de modes de sélection des candidats et de modes de scrutin doivent toutefois conduire à la plus grande prudence : en France, la réussite de ce type de stratégie est tout sauf certaine.

Références

- ABRAMSON Paul R., ALDRICH John H., GOMEZ Brad T., ROHDE David W., 2012, *Change and Continuity in the 2012 Elections*, Los Angeles, CQ Press.
- BENOIT À LA GUILLAUME Luc, 2007, « Le président Ford et le bicentenaire de 1976. L'autorité au service du pouvoir », *Lines.fr. Revue en ligne d'études anglaises / Online English Studies Journal*, <<http://www.lines.fr/lines4/benoit.pdf>>, document au format PDF, 18 p. (consulté le 2 juin 2016).
- BERMAN William, 2001, *From the Center to the Edge. The Politics and Policies of the Clinton Presidency*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- BOURDIEU Pierre, 1981, « Décrire et prescrire. Note sur les conditions de possibilité et les limites de l'efficacité politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°38, p. 69-73.
- BROUARD Sylvain, KERROUCHE Éric, 2013, « L'effet candidat lors des élections parlementaires. L'exemple des élections législatives 2012 en France », *Revue française de science politique*, vol. 63, n°6, p. 1113-1136.
- CANNON Lou, *President Reagan. The Role of a Lifetime*, New York, Simon & Schuster, 1991.
- CLINTON William J., 1995, « Remarks on the Bombing of the Alfred P. Murrah Federal Building in Oklahoma City, Oklahoma », 19 avril 1995, Online by G. Peters and J. T. Woolley, *The American Presidency Project*, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=51239> (consulté le 2 juin 2016).
- FOOTE J. S., 1991, « Implications of presidential communication for electoral success », *Mediated Politics in Two Cultures. Presidential Campaigning in the United States and in France*, L. L. Kaid, J. Gerstlé, K. R. Sanders éd., New York, Praeger, p. 261-270.

- GARRIGOU Alain, 1985, « Conjoncture politique et vote », *Explication du vote. Un bilan des études électorales en France*, D. Gaxie éd., Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, p. 357-384.
- HALL Andrew B., SHEPSLE Kenneth A., 2014, « The changing value of seniority in the US House. Conditional party government revised », *The Journal of Politics*, vol. 76, n°1, p. 96-113.
- HART Roderick, 1987, *The Sound of Leadership. Presidential Communication in the Modern Age*, Chicago, The University of Chicago Press.
- JACOBSON Gary, 2013, *The Politics of Congressional Elections*, New York, Pearson.
- 2015, « It's nothing personal. The decline of the incumbency advantage in US House elections », *The Journal of Politics*, vol. 77, n°3, p. 861-873.
- KERNELL Samuel, 1997 [1986], *Going Public. New Strategies of Presidential Leadership*, Washington DC, Congressional Quarterly Press.
- LEHINGUE Patrick, 2002, « Amiens. Sur quelques tendances à l'œuvre dans les transactions électorales », *Le vote des villes. Les élections municipales des 11 et 18 mars 2001*, B. Dolez, A. Laurent éd., Paris, Presses de Sciences Po, p. 94-95.
- LEWIS-BECK Michael S., NADEAU Richard, 2004, « Dual governance and the economic vote. France and the United States », *The French Voter. Before and After the 2002 Elections*, M. Lewis-Beck éd., New York, Palgrave Macmillan, p. 136-154.
- LHERM Adrien, 2008, « Bill Clinton, représentant de commerce d'une Amérique plurielle dans un monde global? », *L'Unité réinventée. Les présidents américains face à la nation*, F. Durpaire, T. Snegaroff éd., Paris, Ellipses, p. 239-264.
- MILKIS Sidney, 2003, « The Presidency and political parties », *The Presidency and the Political System*, M. Nelson éd., Washington DC, The Congressional Quarterly Press, p. 355-396.
- WEISBERG Herbert F., 2002, « Partisanship and incumbency in presidential elections », *Political Behavior*, vol. 24, n°4, p. 339-360.
- ZERNIKE Kate, 2012, « One Result of Hurricane. Bipartisanship Flows », *The New York Times*, 31 octobre 2012, <<http://www.nytimes.com/2012/11/01/nyregion/in-stunning-about-face-chris-christie-heaps-praise-on-obama.html>> (consulté le 2 juin 2016).