

Barack Obama

Perspectives de changement

●●● **Michael A. Bailey**, *Washington*
Professeur de science politique à l'Université
de Georgetown¹

L'élection présidentielle américaine aura lieu le 6 novembre 2012. Elle opposera le président démocrate sortant Barack Obama à son adversaire républicain Mitt Romney. Le nouveau président entrera en fonction le 20 janvier 2013. Si les débats de la campagne s'articulent aux Etats-Unis principalement autour du bilan d'Obama, la question essentielle est cependant : qu'est-ce qu'Obama serait capable de faire s'il était réélu ? Pourrait-il faire plus que de barrer la route aux républicains ?

Les supporters de Barack Obama soulignent ses nombreuses réalisations : il a commandé la mission réussie contre Oussama Ben Laden ; il a organisé le sauvetage de l'industrie automobile ; il a permis aux homosexuels de vivre ouvertement dans l'armée ; il a signé le traité START avec la Russie ; il a retiré les troupes de combat de l'Irak ; il a géré l'engagement de l'Amérique dans l'action militaire contre la Libye ; il a réalisé deux nominations importantes à la Cour suprême ; il a signé de nouvelles réglementations pour Wall Street ; il a mis fin à la politique de torture de la période Bush ; il a inspiré la naissance d'une très grande loi sur l'assurance maladie ; il a initié des politiques économiques, y compris des mesures de relance, qui ont permis d'éviter une récession plus forte.

Ses opposants soulignent, pour leur part, que la nation ne s'est pas mise en mouvement avec Obama : l'économie est à l'arrêt et la vie politique semble faire marche arrière ; la prison de Guantanamo Bay est toujours là ; les efforts pour ralentir le réchauffement climatique traînent en longueur ; la course au profit à Wall Street semble sans fin.

Proche de Lincoln

Une grande partie de la carrière politique d'Obama peut être comparée à celle du président Abraham Lincoln. Les deux hommes partagent les racines de l'Illinois, des origines modestes, une expérience politique limitée avant de devenir président, mais un grand charme personnel. Obama a annoncé sa candidature à Springfield, Illinois, la ville d'origine de Lincoln. Il a bâti son discours de victoire électorale autour du premier discours d'inauguration de Lincoln. Plus important encore, il a choisi de se mesurer à deux aspects du caractère de Lincoln.

Le premier est une nature remarquablement conciliante. Quand Lincoln a pris sa charge, la nation se dirigeait vers une guerre sanglante. L'attitude de Lincoln envers le Sud consista à « ne rien faire dans la passion ou la mauvaise humeur. Même si le peuple du Sud ne veut pas vraiment nous écouter, écoutons calmement ses exigences et cédonsons leur autant qu'il nous est possible dans le cadre de notre devoir. »²

1 • Cet article est paru dans une version plus développée dans la revue jésuite française *Etudes*, septembre 2012. Retrouvez le dossier « L'Amérique aujourd'hui » sur www.revue-etudes.com.

2 • **Doris Kearns Goodwin**, *A Team of Rivals : the political genius of Abraham Lincoln*, Simon and Schuster 2005, p. 231.

Beaucoup pensent cependant qu'Obama a été trop conciliant avec les républicains. En janvier 2011, par exemple, les républicains ont résisté au relèvement du plafond des dettes américaines. Si Obama n'avait pas négocié, le gouvernement fédéral n'aurait pas pu avoir d'autorisation légale pour continuer à emprunter de l'argent, une possibilité particulièrement déstabilisante. Obama a donc accepté la position républicaine selon laquelle un arrangement sur le budget était une partie nécessaire de la loi pour relever le plafond de la dette. Un président moins conciliant aurait pu, pour sa part, sous une menace aussi dangereuse, refuser tout simplement de négocier.

Obama est aussi comparable à Lincoln par son pragmatisme. Il a souvent essuyé des critiques de la gauche pour s'être trop compromis ou pour ne pas avoir suffisamment combattu, comme dans le dossier de l'assurance maladie où il a fait d'énormes concessions aux compagnies d'assurances et où il a laissé tomber ce qu'on a appelé « l'option publique », qui aurait ouvert la porte à un engagement plus large du gouvernement.

Cette tendance lincolnienne d'Obama a aussi été visible dans ses relations avec Hillary Clinton. Dès qu'il a été président, et contre l'avis de beaucoup de ses principaux conseillers, Obama a nommé Clinton, Secrétaire d'Etat. Il a expressément fait référence aux « équipes de rivaux » de Lincoln pour choisir son cabinet de ministres, manifestant un ton à la fois conciliant et pragmatique (Clinton était particulièrement compétente pour ce poste). Ce n'était pas une réconciliation superficielle : les supporters de Clinton ont rejoint l'administration en grand nombre. Au point que beaucoup de partisans d'Obama ont amèrement fait circuler la plaisante-

rie selon laquelle le meilleur moyen d'avoir un poste dans l'administration Obama était d'avoir travaillé avec Clinton...

Proche de Roosevelt

Obama a également quelque ressemblance avec le président Franklin Roosevelt. Tous deux ayant commencé leur mandat avec une crise économique sévère, il était naturel que l'équipe d'Obama examine les résultats de Roosevelt.

Celui-ci était connu pour donner des conseils à tout le monde et pour être toujours prêt à dire une chose à un public et une autre ailleurs, selon ce qui était politiquement avantageux. Lors de sa campagne de 1932, Roosevelt n'a pas clairement appelé à plus de dépenses fédérales, mais à « une vraie et persistante expérimentation ». Il était de fait très souple, cherchant au fil du temps les opportunités et évitant de se retrouver coincé sur des sujets cruciaux (tels que l'« étalon-or »).

Le président Obama devant le portrait d'Abraham Lincoln



Obama est capable d'être aussi opportuniste que Roosevelt. Son évolution à propos du mariage des homosexuels est typique. Comme beaucoup de démocrates, Obama a soutenu l'union civile des homosexuels (qui offre presque toutes les mêmes protections légales que le mariage), mais s'est opposé au mariage homosexuel. Il en résulta une idée troublante : les gays et les lesbiennes sont des citoyens de seconde zone. Le vice-président Joe Biden relança alors le débat en déclarant « qu'il se sentait parfaitement à l'aise » avec l'idée du mariage homosexuel. Obama, motivé par le nombre croissant de ces unions et l'impression que l'hostilité du parti républicain aux homosexuels était exactement le genre de conservatisme ringard qui rebutait les jeunes électeurs, se précipita à sa suite pour annoncer qu'il avait évolué dans sa position et qu'il soutenait à présent le mariage gay.

Les défis

Mais revenons à la question centrale : qu'est-ce que Barack Obama serait capable de faire s'il était réélu ? Les défis économiques sont relativement simples : il y a, aux Etats-Unis, un problème à court terme de manque de la demande et, à long terme, un problème de budget. Les Etasuniens s'accordent pour dire que la solution est à rechercher dans des incitations à court terme, couplées à des limites budgétaires à long terme.

Des éléments de relance pourraient être proposés dans les domaines des transports et de l'environnement sans causer de dommages budgétaires à long terme. Des baisses d'impôts pourraient aussi faire partie de l'équation, non seulement pour des raisons poli-

tiques, mais parce que, même si elles ne sont pas très efficaces (toutes ne stimulent pas l'économie), elles sont rapides et faciles.

Car la relance de la demande n'est pas la cause essentielle de l'augmentation de la dette du gouvernement. Ce qui contribue au déficit et à la dette est plutôt le ralentissement de l'économie (qui entraîne une baisse des revenus et une augmentation des coûts de l'assurance chômage et de l'assurance maladie), la réduction des impôts décidée lors de la période Bush et les guerres en Irak et en Afghanistan.

La question de la diminution à long terme du budget fédéral recouvre pour sa part des problèmes faciles et d'autres bien plus compliqués. La sécurité sociale, le programme de retraite du gouvernement, c'est facile. Le déficit pourrait être comblé par une série de coupes légères d'un côté, et par des augmentations d'impôts de l'autre.

L'assurance maladie est plus problématique. Le système de santé actuel menace l'équilibre budgétaire de la nation. L'approche d'Obama consiste à œuvrer à l'intérieur de ce système existant pour limiter la croissance des dépenses, sans remettre en cause le principe selon lequel les personnes âgées devraient avoir une couverture médicale universelle. Compte tenu du fait que les Etats-Unis enregistrent les plus grandes dépenses de santé par habitant (alors que la longévité reste moyenne), il est probable que le succès de cette politique ne sera pas pour demain...

Blocages positifs

Est-ce que la réélection d'Obama pourrait faciliter les progrès dans ce domaine ? Les défis sont plus politiques qu'économiques. Le premier obstacle qu'Obama devra affronter est le système politique américain lui-même, qui est organisé pour résister aux changements. Toute nouvelle loi a besoin de l'approbation du président, du chef de la Chambre des représentants et d'une majorité de ses membres, et du chef du Sénat et d'une « super majorité » de ses membres (60 sénateurs). La plupart des lois ont aussi besoin du soutien des comités spécialisés de la Chambre et du Sénat. Si en plus il existe un problème constitutionnel, comme c'est le cas pour la réforme de l'assurance maladie d'Obama, le soutien de la Cour suprême devient également nécessaire.

Or, même dans la plus harmonieuse des perspectives, ces acteurs sont voués à se diviser. Les partis nationaux imposent peu de discipline. C'est vrai pour les démocrates, dont beaucoup ont bruyamment manifesté leur désaccord avec Obama lors de leurs campagnes de réélection aux législatives. Ainsi de Joe Manchin, sénateur démocrate de West Virginia, qui a attaqué le plan d'Obama sur le réchauffement climatique. On le voit dans une vidéo promotionnelle prendre un fusil et tirer sur le plan du président !³

Les temps ne sont pas à l'harmonie... Le Congrès est fortement polarisé, en grande partie du fait de changements internes au parti républicain. Dans la dernière décennie, et particulièrement

ces dernières années, les conservateurs ont visé les républicains les plus modérés, appelé RINOs.⁴ Pourtant, les plus grosses défaites ont été celles de républicains solides et conventionnels, telles que celles du sénateur Robert Bennett dans l'Utah en 2010 et du sénateur Richard Lugar de l'Indiana en 2012. Résultat, la plupart des fonctionnaires du parti républicain craignent plus les activistes et les lobbyistes de la droite conservatrice que les votes des électeurs modérés. Et les démocrates se méfient plus de leur centre que de leur gauche. Cette asymétrie définit la politique américaine contemporaine.

Mais cette polarisation n'est ni nouvelle ni irrémédiablement problématique. Dans les années 1990, avec Bill Clinton, les rancœurs partisans étaient déjà très élevées, culminant dans les procédures républicaines d'*impeachment* contre le président. Pourtant la situation budgétaire des Etats-Unis s'améliora plus rapidement que prévu et les surplus budgétaires devinrent même un problème. Si quelques coups budgé-

Assurance maladie :
une question complexe
(série TV « Urgences »)



3 • Visible sur youtube.com. (n.d.l.r.)

4 • *Republicans in Name Only*, « républicains de nom ». (n.d.l.r.)

taires et quelques hausses d'impôts jouèrent un rôle favorable dans cette évolution, son succès trouva sa source en grande partie dans le blocage partisan, qui empêcha Clinton de dépenser plus et les républicains du Congrès de supprimer des impôts. L'économie a simplement fait le reste par la croissance.

A l'inverse, l'absence d'entraves n'est pas nécessairement la panacée. Les Etats-Unis ont plus souffert lors de la dernière décennie d'un manque de blocage que d'un excès. George W. Bush a profité d'un Congrès qui lui était largement favorable pour se lancer sans trop réfléchir dans la guerre en Irak et pour faire passer de très larges baisses d'impôts, qui ont alourdi le déficit budgétaire sans favoriser une croissance stable et partagée.

Ce que l'on a nommé « l'impôt minimum alternatif » (IMA)⁵ a continué à se développer et affecte chaque année de plus en plus de citoyens de la classe moyenne. Si le Congrès venait à voter des lois pour étendre les baisses d'impôts de l'ère Bush ou pour poursuivre le très impopulaire IMA, le déficit budgétaire augmenterait énormément. Il n'est pas déraisonnable de penser qu'il le fera, mais il est aussi raisonnable d'espérer qu'un blocage l'empêchera d'agir. D'un point de vue strictement budgétaire, ce serait la meilleure solution.

La deuxième raison pour laquelle l'état actuel de polarisation n'est pas désastreux est que les leaders politiques ont une capacité de commandement supérieure à celle que l'on imagine. Lorsque les responsables des chambres veulent faire quelque chose, ils le font, même dans ce contexte. En décembre 2010, Obama et le Congrès s'étaient mis d'accord sur un compromis concernant une réduction des cotisations des

assurances-chômage, qui devait coûter plus de 800 milliards de dollars à l'Etat. C'est une loi d'une importance considérable et qui est passée sur une base vraiment bipartisanne : 139 démocrates et 138 républicains ont voté pour, alors que 112 démocrates et 36 républicains s'y sont opposés. Cette loi a pourtant capté peu d'attention : les compromis intéressent faiblement les idéologues et le soutien bipartisan obtenu par Obama ne donnait prise à une attaque d'aucun parti.

Probables compromis

Ce genre de compromis silencieux et déplaisant ne permet-il pas d'augurer des compromis plus substantiels lors d'un deuxième mandat d'Obama ? Tout d'abord les réductions d'impôts pour les riches, qui forment l'essentiel de la politique du parti républicain moderne, expirèrent en 2013, de même que celles qui concernent les classes moyennes. L'éventualité de cette échéance amènera les républicains à la table de négociations.

En deuxième lieu, les négociations acquises lors du nouveau mandat d'Obama ne se dérouleraient plus pour lui à l'ombre d'une campagne de réélection. Ces dernières années, les républicains ont en effet été motivés par la recherche de la défaite d'Obama car s'ils l'avaient soutenu lors de son premier mandat et que sa politique avait été couronnée de succès, ils n'auraient fait

5 • Le IMA est destiné à réduire les niches fiscales et à empêcher des gros contribuables de passer entre les mailles du système fiscal. Ceux qui « défiscalisent » ne peuvent réduire leur impôt en dessous du montant de l'impôt minimum alternatif. (n.d.l.r.)

qu'assurer sa réélection. En le combattant, ils ne pouvaient qu'affaiblir l'économie... et donc Obama.

De plus, la question démographique est plus délicate pour les républicains que pour les démocrates. La base républicaine est constituée de Blancs âgés. Année après année, elle se réduit proportionnellement à l'ensemble de la population. Ces changements ont déjà transformé l'Etat de Californie en un bastion démocrate (alors qu'il fut la base de Ronald Reagan en 1980). Le Texas pourrait bien être le suivant. Cet Etat est connu pour ses politiques conservatrices mais les Blancs n'y sont plus majoritaires. Si le Texas est aujourd'hui encore un bastion de l'opposition (les non-Blancs ont une participation plus faible et les républicains reçoivent un soutien de quelques hispaniques), il sera certainement confronté à la compétition en 2016 et plus encore en 2020. En prévision de ces changements politiques majeurs, les républicains vont préférer assurer un accord le plus tôt possible.⁶

Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, les responsables politiques ont plus de marge de manœuvre que l'on ne pense. Quand ils décident d'une politique, ils ne font pas que réagir à

l'opinion publique ; ils la façonnent. Cela signifie qu'un parti unifié peut mobiliser ses partisans, soit pour soutenir une loi soit, comme dans le compromis de 2010, pour ignorer totalement une politique.

Le Tea Party

Mais ce trait de la politique américaine est incertain. Les républicains seront-ils capables dans le futur de rassembler leurs supporters autour d'un compromis majeur ? Ils craignent le Tea Party qui, tel un prédateur, a éliminé tous ceux qui montraient des signes de faiblesse (ou de vieillissement). Pourtant un parti républicain qui agirait collectivement aurait beaucoup moins à craindre, parce que le Tea Party ne peut pas éliminer un parti dans son entier.

On le voit, si Barack Obama n'a pas accompli tout ce que certains espéraient lors de son premier mandat, c'est parce qu'il est à la tête d'un pays dont le droit constitutionnel est organisé de façon à ralentir les changements (quand ses opposants le souhaitent).

C'est ainsi que deux appréciations peuvent être faites à propos de lui. La première est largement négative et consiste à dire (comme ce fut le cas en 2008 contre son concurrent Mc Cain) qu'il n'est pas aussi mauvais que le républicain Mitt Romney. La seconde, positive, imagine qu'une fois élu, il pourra mettre en place des politiques de relance à court terme et de rigueur à long terme. Ce dont les Etats-Unis ont un urgent besoin.

M. A. B.

6 • En attendant, ils tentent dans certains Etats d'empêcher des électeurs favorables aux démocrates de se présenter aux urnes. Une douzaine d'Etats sous contrôle républicain ont en effet adopté de nouvelles lois exigeant des électeurs qu'ils présentent une pièce d'identité avec photo. Or il n'existe pas aux Etats-Unis de carte d'identité nationale. Les électeurs peuvent se présenter avec un permis de conduire, un certificat de naissance ou un passeport. Des millions d'Américains, le plus souvent des Hispaniques, n'en sont pas pourvus. A Philadelphie, 18 % des habitants qui votèrent pour le démocrate Barack Obama en 2008 n'ont pas de pièce d'identité appropriée. (n.d.l.r.)