



Obama : cadre et enjeux de la réforme progressiste

GROUPE : Observatoire des politiques Obama

DATE : 07/07/09

Contributeurs : Romain HURET, Renaud PACOUD, Alexandre RIOS-BORDES, Alix MEYER,
Vincent MICHELOT

Sommaire

Edito	4
(Vincent MICHELOT)	

Ruptures et continuités : Barack Obama et la gestion progressiste du capital politique : des limites de la comparaison avec une possible expérience française	5
(Vincent MICHELOT)	

Statut de l'opposition
Congrès et rôle des partis
Stratégie législative de l'exécutif

Obama et la réforme du système de santé	8
(Romain HURET)	

Une réforme d'une ampleur spectaculaire.
Ce qu'Obama ne veut pas faire
Ce qu'Obama veut faire
Les limites du volontarisme politique

La stratégie économique d'Obama : fin de l'orthodoxie et ambitions retrouvées	9
(Renaud PACOUD)	

1. L'héritage Clintonien
Orthodoxie budgétaire

2. Le budget Obama
Une logique d'investissement
Inégalités et transformation de l'économie
Quelques idées reçues sur les Etats-Unis

La politique étrangère : premiers enseignements sur une « doctrine Obama ».....12 (Alexandre RIOS-BORDES)

Le programme
L'équipe
Premières initiatives

Obama et les droits des femmes.....15 (Jennifer MERCHANT)

Discrimination salariale femmes/hommes
Avortement
Cellules souches et autres enjeux bioéthiques

5 idées reçues sur le Congrès américain.....17 (Alix MEYER)

- 1) Le Congrès est faible
- 2) Le budget présidentiel sera adopté tel quel
- 3) Le Congrès est unitaire
- 4) Les partis dominant
- 5) Les lois sont votées à la majorité simple

Edito :

L'élection de Barack Obama a suscité d'énormes espoirs dans le camp progressiste, en Europe comme dans les Amériques, mais aussi l'idée que les Etats-Unis pourraient offrir non pas un modèle qu'ils n'ont jamais été mais inspirer à l'extérieur dans un certain nombre de choix de politiques publiques. Six mois après la prise de fonction en janvier 2009, il est certes possible de faire un premier bilan et d'initier un tri des idées utiles mais, pour autant, il s'agit avant tout de comprendre en profondeur le fonctionnement du système américain et ses idiosyncrasies pour identifier ce qui est transférable et ce qui ne l'est pas. De manière à comprendre aussi la déception d'un certain nombre d'hommes et de femmes de gauche sur des questions comme la fermeture de Guantanamo, la torture en Irak, des avancées timides sur les droits des minorités sexuelles ou encore le caractère insuffisamment redistributif du plan de relance, il nous a paru nécessaire de revenir à certains fondamentaux du système américain pour remettre l'Administration Obama dans son contexte institutionnel, partisan et historique et ainsi appréhender pourquoi la rupture n'est pas aussi marquée que certains pouvaient l'attendre.

Ces fondamentaux américains sont simples :

- aucun président démocrate depuis Franklin Roosevelt n'a échappé à la question de l'assurance maladie et de l'extension de sa couverture : Barack Obama n'est pas en reste et joue en large partie sa réélection en 2012 sur sa capacité, au moment où le système mis en place dans les années 1950 est épuisé et obsolète, à inventer un nouveau modèle d'assurance sociale qui fasse coexister les secteurs public et privé. Romain Huret pose les bases de ce chantier.
- l'élection de 2008 s'est très largement jouée sur la crise économique, on le sait ; Renaud Pacoud trace la continuité entre les choix de Bill Clinton et ceux de Barack Obama mais aussi souligne le poids des contraintes.

- Alexandre Rios-Bordes lui analyse les mécanismes de construction de la nouvelle politique étrangère des Etats-Unis, notamment dans les choix de personne

- l'axe premier du politique américain est celui qui lie le Président au Congrès et c'est dans la teneur et la dynamique de leur interaction que se joue le succès des réformes que Barack Obama a entreprises : Alix Meyer reprend un certain nombre d'idées fausses sur le Congrès, puis Vincent Michelot décrit la stratégie du Président dans la revalorisation du Congrès, étape indispensable et préalable absolu à l'adoption d'une vraie politique progressiste. ■

.....
Vincent MICHELOT
.....

Ruptures et continuités :

Barack Obama et la gestion progressiste du capital politique : des limites de la compari- son avec une possible expérience française

.....
Vincent MICHELOT
.....

Statut de l'opposition :

Notre perception du bipartisme américain combinée à l'expérience que nous avons d'un rapport droite/gauche assez stable nous fait souvent surestimer le poids du parti minoritaire. Or aujourd'hui, le Parti républicain a rarement été dans une position aussi faible : il n'a d'abord aucun leader crédible et les personnalités qui ont récemment émergé pour prendre la relève de John McCain souffrent toutes de handicaps majeurs dans l'opinion publique et auprès des grandes rédactions et des experts, qu'il s'agisse de Sarah Palin, de Bobby Jindal (gouverneur de Louisiane) ou encore de Tim Pawlenty (gouverneur du Minnesota). Il est assez extraordinaire de noter qu'aujourd'hui les deux vraies icônes du Parti républicain, Dick Cheney, l'ancien vice-président, et Rush Limbaugh, l'animateur de radio, ne sont ni l'un ni l'autre « présidentiables ».

Le Parti républicain a par ailleurs atteint un point d'étiage au Congrès (et en particulier au Sénat avec maintenant 60 Démocrates ou affiliés qui permettent au Parti de l'âne de surmonter la procédure d'obstruction qu'on appelle la « filibuste » (*filibuster*)) qui n'a d'équivalent moderne que la période du New Deal et celle de la Grande société de

Lyndon Johnson. A la Chambre basse on compte 255 Démocrates et 178 Républicains (2 sièges vacants). Or la comparaison est trompeuse car on a atteint, depuis les années 1980, un tel degré de polarisation partisane mais aussi de précision dans le redécoupage des circonscriptions à la Chambre des représentants que l'avantage des Démocrates doit être majoré plutôt que minoré.

Enfin on notera que les résultats de novembre 2008 dans certaines catégories importantes de l'électorat (minorités, urbains, mais surtout banlieues - voir mon article dans *Le Débat* de janvier 2009) laissent augurer de considérables difficultés pour un Parti républicain dont la base électorale est aujourd'hui âgée, très « blanche » et rurale, très pratiquante aussi.

En apparence donc, le Président Obama jouit d'une situation d'avantage partisan tout à fait exceptionnelle. Elle doit pourtant être qualifiée.

Congrès et rôle des partis :

Certes le Parti républicain est fracturé entre des traditionalistes qui voient l'échec de George W. Bush comme une conséquence de la trahison des idéaux conservateurs qu'incarnait le Président Reagan, des conservateurs chrétiens qui traduisent toute leur vision politique au filtre de leur engagement religieux et des élus beaucoup plus pragmatiques,

notamment parmi les gouverneurs où l'on est pas surpris de retrouver la plupart des figures montantes du Parti de l'éléphant. Pour autant, le Parti démocrate est lui aussi dans une position fragile, et ce pour plusieurs raisons :

- ses victoires au Congrès en 2006 (élections de mi-mandat) et 2008 sont en partie dues au recrutement de candidats très modérés qui ont en quelque sorte terminé le recentrage idéologique du Parti démocrate que Bill Clinton avait initié avec le Democratic Leadership Council.. La série de victoires en Virginie (gouverneur, sénateur, présidentielle), un Etat qui avait voté pour un Démocrate à la présidentielle pour la dernière fois en 1964, est imputable à un double mouvement convergent : une nouvelle sociologie électorale avec un poids de plus en plus important du Nord de l'Etat et de la banlieue de Washington mais aussi des candidats (Kaine, Warner, Obama) perçus comme centristes. Même dans un ère de forte polarisation, on constate des écarts idéologiques forts entre les élus démocrates à l'intérieur des deux chambres du Congrès.
- c'est de sa capacité à unifier le parti que dépend le succès d'Obama sur des questions aussi centrales que l'assurance maladie, l'immigration ou encore la création d'une agence fédérale de protection des consommateurs.. Or, contrairement à ce que l'on croit souvent vu depuis l'Europe, les partis politiques américains ne sont pas si faibles et négligeables. Très brièvement, il faut rappeler que le cadre juridique d'encadrement des financements de campagne a placé les partis dans un rôle de distributeurs à l'échelle locale de fonds collectés à l'échelle nationale ; d'autre part, une des principales contributions de George W. Bush à la vie politique américaine aura été de construire ce que le politologue Sidney Milkis appelle « un nouveau régime des partis », ce en consacrant un temps et une énergie tout à fait extraordinaires au développement du Parti de l'éléphant. Cela explique largement la capacité de résistance des Républicains, même minoritaires au Congrès après les élections de mi-mandat de 2006.

- Le parti démocrate est aujourd'hui en position de force numérique mais il est aussi d'une très grande diversité idéologique. A cela il faut ajouter le fait que la quasi totalité des grands sujets que l'Administration Obama doit traiter ne se répartit pas sur les lignes de partage idéologiques entre les deux partis, qu'il s'agisse de l'immigration, de l'assurance maladie, de la relance économique, du plafonnement de la rémunération des cadres des entreprises aidées par l'Etat ou encore des droits civils dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

- on rappellera par ailleurs que, depuis les années 1980, le système politique américain peine à trouver un point d'équilibre, comme en témoigne la dérive en apparence inéluctable vers une présidence de plus en plus impériale et de moins en moins soumise à l'exercice des contre-pouvoirs. Or les échecs des présidents Reagan, Bush I, Clinton ou Bush II sont en partie imputables à la détérioration du lien fondamental entre Congrès et Présidence et à la dévalorisation/déconsidération que subit le législatif américain. Paradoxalement, pour gouverner efficacement, Barak Obama doit reconstruire la légitimité du Congrès qui, à la fin de l'Administration Bush II, se trouvait plus dans une position contre-majoritaire de blocage des initiatives présidentielles (simplement pour montrer qu'il existait et avait encore un rôle dans le processus législatif) que dans un rôle de constructeur de textes.

Stratégie législative de l'exécutif :

Dans ce contexte institutionnel et partisan, le Président Obama a mis en place ce que l'on pourrait qualifier de triple stratégie de contournement :

- d'abord pour imposer ou maintenir l'unité dans son parti, il a décidé, quasiment au lendemain de son élection, de transformer son organisation de campagne, que l'on doit considérer comme la plus belle machine de contacts élec-

troniques de l'histoire politique, en un groupe de pression rapidement mobilisable pour rappeler les élus démocrates à leur « obligation » de soutenir le Président. Organizing for America est donc devenue un Parti démocrate virtuel qui fait contre-pouvoir au Parti démocrate réel et peut être mobilisé ponctuellement lorsque le Président rencontre des difficultés au Congrès

- par ailleurs, jouant sur la structure fédérale des Etats-Unis, Obama revient très régulièrement vers les élus démocrates dans les Etats, en particulier les gouverneurs, qui ont une perception très différente des décisions du Congrès, par exemple sur le plan de relance. Ce « go local » possède plusieurs avantages : il est populaire (parfois populiste aussi) et met les élus au pied du mur car il s'agit pour eux de montrer qu'ils prêtent attention à la vie quotidienne de leurs électeurs ; il permet aussi au Président de maintenir le contact avec des élus républicains qui travaillent sur des bases moins nettement idéologiques car ils ont un besoin impératif des subsides fédéraux pour l'économie de leur Etat. Cette stratégie permet aussi de revenir aux racines de la reconstruction du Parti démocrate qui a bien survécu au grand moment conservateur américain par son implantation dans les Etats et la démonstration de sa capacité à gouverner efficacement à l'échelle des Etats. Katherine Sibelius, ancien gouverneur démocrate du Kansas et aujourd'hui chargée du dossier de l'assurance maladie dans l'Administration Obama en est un exemple frappant.

- enfin le Président Obama, malgré les moqueries, les rebuffades, les accusations de compromission et même certaines humiliations, n'a jamais renoncé à tenter d'inclure les élus républicains dans le processus de réforme. L'objectif est triple : d'abord, il revitalise le centre au Congrès, un espace idéologique qui avait été pratiquement éradiqué et qui était pourtant le lieu où s'étaient forgés les compromis sur les grands textes de lois des années 1960 mais aussi 1980 ; ensuite, il redonne au Congrès du pouvoir car l'axe de fonctionnement prioritaire du politique ne passe plus exclusivement

par la capacité du président à imposer discipline et homogénéité à l'intérieur de son propre parti, donc dans un rapport de subordination du législatif à l'exécutif. On revalorise en effet la négociation entre Démocrates et Républicains au Congrès et surtout la présidence n'est plus la seule institution « responsable » (*accountable*) devant le peuple. Un Congrès qui concourt à formuler les politiques publiques (et non simplement à mettre en musique un plan décidé à la Maison blanche) est un Congrès responsable et donc revalorisé qui, en retour, rompt l'isolement de l'exécutif. Stratégiquement, la main tendue aux Républicains met aussi ceux-ci dans une position difficile : soit ils la refusent et donc se condamnent au statut minoritaire sur une période longue dans le cas du succès des politiques publiques entreprises et qui seront à mettre au seul crédit des Démocrates, soit ils acceptent la main tendue et endossent alors une partie de la responsabilité des politiques, y compris dans l'échec. ■

Obama et la réforme du système de santé

.....
Romain HURET
.....

Depuis le mois de mai, l'administration Obama a annoncé son intention de réformer le système de santé. Enjeu considérable pour son premier mandat (watershed event, selon sa formule).

Une réforme d'une ampleur spectaculaire.

L'enjeu est considérable puisqu'il concerne environ **70 millions d'Américains** (46 millions n'ont AUCUNE assurance ; **25 millions sont sous-assurés** (*underinsured*)).

La situation se détériore à cause de la crise économique : selon des estimations, plus de trois millions de personnes ont perdu la possibilité de payer leurs frais médicaux en raison de licenciements. Le monde ouvrier et les personnes âgées sont les plus touchées.

Ce qu'Obama ne veut pas faire

- L'objectif d'Obama n'est **pas de substituer** à un système privé un système public. Le système américain mêle des programmes publics (*Medicare, Medicaid*) et des structures privées de financement. Le système fiscal, favorable aux employeurs qui accordent des programmes d'assurance, renforce l'enchevêtrement du public et du privé.
- Pas de passage en force à partir d'un texte concocté par des experts dans des commissions présidentielles. Ce fut la stratégie d'Hillary Clinton dans les années 1990 et cela conduisit à

un échec en deux temps : (a) rejet de la réforme ; (b) animosité des Américains contre l'Etat social, jugé inefficace et dispendieux (cf réforme de l'assistance de 1996).

Ce qu'Obama veut faire

Objectif de l'administration Obama = créer un programme d'assurance médicale qui fasse concurrence au système privé. L'Etat ne doit pas se substituer au marché, mais en accepter les règles de concurrence. En agissant ainsi, l'administration espère apporter une concurrence saine et limiter l'explosion des frais médicaux.

Les limites du volontarisme politique

Problème du coût : entre 1,3 et 1,8 milliards de dollars selon les estimations de Kenneth Thorpe, spécialiste des questions sociales, ancien conseiller de Bill Clinton.

Comment trouver le financement ?

- réduire les coûts de fonctionnement des programmes Medicare et Medicaid.
- limiter les niches fiscales favorables aux employeurs.
- nouvel impôt : taxe sur les sodas ?

Comment faire passer la loi ?

- donner au Congrès la part belle dans la négociation afin d'éviter le même échec que l'administration Clinton quinze ans plus tôt. ■

La stratégie économique d'Obama :

fin de l'orthodoxie et ambitions retrouvées

.....
Renaud PACOUD
.....

L'élection de Barack Obama à la Présidence des États Unis a ouvert la voie à une réévaluation des priorités du gouvernement fédéral en matière de politiques économiques et sociales. Après avoir fait campagne sur un programme très ambitieux mais relativement flou, le nouveau président a entamé avec quelques proches conseillers, dès après son élection, une réflexion en profondeur sur les principaux objectifs de la future administration. Un mois après la passation de pouvoir, la Maison-Blanche a pu transmettre au Congrès et à la presse un projet de budget détaillé visant à transformer en profondeur l'économie américaine et avec elle rôle de l'État fédéral dans le domaine des politiques économiques. Nous tenterons dans cette note d'identifier en quoi ce projet de budget rompt avec le modèle orthodoxe employé par le dernier président progressiste en date, Bill Clinton, et s'il est susceptible de fournir un véritable référent progressiste en matière de politiques économiques.

1- L'héritage Clintonien

Orthodoxie budgétaire

La présidence de Bill Clinton avait été dès le départ marquée par un choix difficile entre la nécessité d'équilibrer le budget fédéral et de prévenir les déficits à venir, et les nouveaux programmes

sociaux et d'investissements publics promis par le candidat. En optant pour une stratégie de long terme basée sur la réduction des déficits par voie de hausse d'impôts et de limitation des dépenses Clinton plaçait clairement son action dans le domaine de l'économie sous le signe d'une orthodoxie monétariste qui voyait dans la hausse des taux d'intérêts une menace permanente sur la santé de l'économie. De ce point de vue, il est communément admis que l'influence du président de la Réserve fédérale Alan Greenspan sur l'évaluation de l'impact des déficits à venir fut largement plus déterminante dans le choix de l'administration que la stratégie de compromis pour faire accepter le budget au membres du Congrès. En contrepartie de cet étouffement des programmes d'investissement envisagés au départ, Clinton obtint de la Réserve fédérale une politique monétaire expansionniste qui permit en grande partie sa réélection. Au regard de ces choix stratégiques, l'échec retentissant à faire accepter par un Congrès démocrate certaines dépenses sociales et d'investissement prévues initialement apparaît comme une péripétie relativement marginale : l'orientation générale était clairement anti-keynésienne, dans le cadre d'une forme de marché au moins implicite avec Alan Greenspan. Sur la période allant de 1993 à 1997, les dépenses entrant dans la catégorie des investissements selon la définition de l'Office of Management and Budget, mesurées relativement au PIB, baissèrent de 0,2%, passant de 1,9 à 1,7%. Au final, seuls deux éléments du budget initial se distinguaient par leur dimension redistributrices : une expansion majeure du crédit d'impôt pour les personnes vivant au niveau du seuil de pauvreté (*Earned Income Tax Credit*) et une augmentation d'impôts sur les 10 % de

ménages les plus riches. Si l'impact et la popularité de la première mesure fut grand, celle-ci doit néanmoins se comprendre comme une incitation au travail visant en premier lieu à dissuader les plus pauvres de recourir à l'aide sociale, alors que la seconde était dictée par la nécessité d'équilibrer le budget sans réduire trop visiblement certaines lignes de dépenses fédérales.

L'orthodoxie budgétaire se doubla d'un programme libre échangiste plus assumé, dans le cadre du projet de zone de libre échange nord américaine (*North American free Trade Association/ NAFTA*). Promu comme un accord de libre échange, NAFTA avait essentiellement pour intérêt aux yeux de l'administration Clinton de faciliter l'accès à une main d'œuvre bon marché, et surtout de mettre en place un cadre juridique et administratif propre à protéger et encourager les investissements américains au Mexique. L'impact du traité sur l'emploi aux USA reste débattu parmi les économistes, mais la prédiction offerte par l'administration que les excédents commerciaux avec le Mexique consécutifs au traité créeraient 50 000 emplois par ans ne s'est pas vérifiée. Depuis le passage de NAFTA, la question de la responsabilité du libre échange dans la détérioration de certains secteurs de l'économie américaine est posée.

2- Le budget Obama

Une logique d'investissement

Compte tenu de la situation fiscale incomparablement plus difficile qu'en 1992, le budget proposé en 2009 n'est rien moins qu'une révolution. Trois axes résolument tournés vers l'investissement définissent le plan Obama : retour à une fiscalité progressive à partir de 2011, investissement dans l'économie verte et provision sur le budget fédéral pour l'établissement d'un système d'assurance santé universel. Sur le plan fiscal, le plan prévoit 100 milliards de dollars de rentrées supplémentaires prélevées sur les 20% de foyers les plus riches, et 50 milliards de dollars de baisse d'impôts. En ce qui concerne l'environnement, la mesure principale sera sans doute

l'établissement d'une taxe sur les émissions de gaz carbonique, dont les profits devraient financer une partie des baisses d'impôts sur les classes moyennes. Enfin, le budget Obama prévoit une enveloppe de plus de 600 milliards de dollars pour l'expansion de l'assurance santé, enveloppe financée principalement par les augmentations d'impôts sur les foyers fiscaux aisés. L'ampleur réellement historique des ambitions affichées montre que Barack Obama, contrairement à Bill Clinton, entend clairement dissocier l'intervention de l'État fédéral dans l'économie des politiques monétaristes promues par Wall Street afin de lui faire jouer pleinement son rôle keynésien, quel qu'en soit le coût budgétaire. Ainsi l'administration table sur des déficits à moyen terme de l'ordre de 3 à 4 % du PIB, et une dette de l'Etat ramenée à 60% du PIB en 2011.

Inégalités et transformation de l'économie

Au lendemain de la présentation à la presse du projet de budget, l'éditorialiste progressiste du *Washington Post* E.J. Dionne résumait les enjeux de la manière suivante : « La question centrale de la politique américaine est aujourd'hui de savoir si le pays doit inverser une courbe de trente ans de hausse des inégalités de revenus et de patrimoines. Les hommes politiques parleront beaucoup dans les semaines qui viennent, mais il faudra les contraindre avec acharnement à répondre à la question fondamentale : pensent-ils qu'une distribution plus équitable du produit du capitalisme est essentielle pour réparer une économie malade ? Tout le reste est subsidiaire. »

Comment évaluer le budget d'Obama à l'aune de cette question centrale pour les progressistes ? Barack Obama n'a pas fait mystère avant et depuis son accession à la présidence qu'il considère les inégalités économiques comme une question cruciale. Cela est en soi riche de promesse, tant certaines élites proches des milieux financiers au sein du Parti démocrate semblaient avoir sorti cette question de leur réflexion récemment. Au delà des mesures ponctuellement redistributrices ou de *welfare*

(allongement de l'assurance chômage, *job-training*, bourses d'études) le budget Obama entend surtout influencer sur les grandes pathologies structurelles génératrices d'inégalités et d'inefficacités économiques en promouvant l'investissement fédéral direct dans les services publics et le système de santé ainsi que dans l'économie verte. L'idée forte est bien de changer de modèle économique et de sortir d'un modèle de croissance basé uniquement sur l'endettement et la consommation. En revanche, Obama inscrit résolument son action dans la tradition du contrat social américain de l'après guerre, dont la pierre angulaire reste la croissance dans une logique de prospérité partagée. Il s'agit simplement pour le nouveau président d'en renouveler les fondations.

Il est trop tôt pour dire si la traduction législative du budget Obama rendra justice aux ambitions du Président. Cependant, un président en début de mandat est jugé avant tout à l'aune des ambitions. A cet égard, c'est bien dans l'ampleur du projet que se signale avant tout le progressisme de la nouvelle administration.

Quelques idées reçues sur les États-Unis

Il n'y a pas de contrat social aux États-Unis

Disons plutôt qu'on trouve aux USA après la deuxième guerre mondiale un contrat social implicite et dont l'élément central est la notion de prospérité partagée et d'intégration par l'opportunité économique. Les conditions économiques de cette forme de contrat social ont disparu depuis une trentaine d'années sans qu'un nouveau modèle émerge.

Aux États-Unis, l'État ne se mêle pas de l'économie

Faux. L'Etat fédéral a été un acteur structurant de la vie économique nationale tout au long de l'histoire des États-Unis par sa politique d'investissement et de développement.

L'administration Bush est responsable de la crise financière.

En partie seulement. C'est l'administration Clinton qui a fait le plus pour déréglementer les marchés financiers et promouvoir les consolidations dans le secteur bancaire.

Il n'y a pas d'État providence aux États-Unis

Faux. Un programme d'assurance retraite (*social security*) couvre les personnes ayant cotisé et les programmes *Medicare et Medicaid* représentent plus de la moitié de l'assurance santé.

Les États-Unis sont un pays retardataire en matière de protection de l'environnement.

Non. Historiquement, les États-Unis furent pionniers (dans les années 60) dans la création d'un arsenal législatif visant à protéger l'environnement et lutter contre la pollution. Le mouvement environnemental est également né aux États-Unis. La position des États-Unis sur la lutte contre le réchauffement climatique ne témoigne pas à elle seule d'une absence de politique environnementale. ■

La politique étrangère : Premiers enseignements sur une « doctrine Obama »

.....
Alexandre RIOS-BORDES
.....

Le programme

Durant la campagne électorale, la politique étrangère a joué un **rôle central** pour le candidat Barack Obama. Dès l'été 2007, il choisit de faire des questions extérieures l'un des thèmes centraux de la rupture qu'il propose avec l'administration sortante. Il ne souhaite pourtant ni un repli - même relatif - sur des problématiques intérieures, ni un recul institutionnel de la présidence au profit du Congrès. Il offre au contraire un **changement d'approche**: une appréhension diplomatique des problèmes, impliquant de renouer les contacts et d'ouvrir des négociations dans les zones de crise ; une réactivation et un développement des alliances régionales, à commencer par l'OTAN, visant notamment à faire contribuer plus directement les partenaires des Etats-Unis aux opérations militaires ; une attitude pragmatique, désidéologisée, sériant les problèmes et choisissant les méthodes adaptées, sans exclure l'usage de la force. Il se donne, sous l'influence des travaux de la Phoenix Initiative, cinq priorités stratégiques : la lutte contre trois menaces « globales » - le terrorisme, la prolifération nucléaire et le réchauffement climatique - et la stabilisation de deux zones prioritaires - le Moyen-Orient et l'Asie de l'Est.

Dialogue international et « *soft power* » plutôt que démonstration de force et intervention préventive, multilatéralisme stratégique plutôt qu'unilatéralisme coûteux, recherche de la stabilité plutôt que changement de régime forcé : si l'on ajoute la place réservée aux questions environnementales, l'insis-

tance sur la nécessité de rompre avec la culture du secret imposée par l'administration Bush et la fin programmée de la prison de la base de Guantanamo, cette « doctrine Obama » est d'emblée interprétée comme une **rupture libérale**, c'est-à-dire progressiste, avec les conceptions néoconservatrices des deux mandats précédents. Certains observateurs s'inquiètent d'un changement de cap si net qu'il peut, aussi séduisant soit-il, se révéler coûteux : tournée vers le dialogue, la « doctrine Obama » ne va pas manquer d'être présentée comme le signe d'une faiblesse de caractère ; misant avant tout sur l'ouverture de négociations diplomatiques, elle ne peut promettre que des résultats indécis et des compromis ; d'inspiration libérale, elle peut aliéner au candidat une partie de l'électorat indépendant. Elle peut donc aggraver les inévitables critiques sur le manque d'expérience d'un candidat trop jeune pour incarner la figure du commandant en chef, même si celui-ci ne manque pas de rappeler sur son expérience et plus encore celle de son colistier, Joseph Biden, au sein de la Commission des affaires étrangères du Sénat.

Comment, dès lors, la politique étrangère devient-elle un atout décisif du candidat démocrate ? Le **contexte politique** est indéniablement **favorable** : le discrédit de l'administration sortante, et singulièrement l'hypothèque irakienne, jouent sans conteste en sa faveur, d'autant qu'il s'est très tôt distingué au sein de l'establishment démocrate en ne soutenant pas l'invasion - et que le candidat républicain ne fait pas preuve d'une grande habileté politique à ce sujet. Barack Obama **ne contourne pas la question de la sécurité mais l'affronte**, se plaçant délibérément sur un terrain *a priori* favorable à ses adversaires républicains, notamment à un John McCain nanti de son statut de

héros de guerre. Ayant tiré les conséquences de l'échec de John Kerry en 2004, il ne cherche pas à émuler son adversaire, tout en se montrant parfois très ferme. Il offre surtout une **alternative cohérente**, appuyée sur un **discours positif** jouant sur la fibre patriotique des Américains en évoquant les valeurs fondamentales et en proposant de restaurer l'image des Etats-Unis. Enfin, il se montre capable d'articuler certains aspects essentiels avec des préoccupations intérieures, ce qui fait de la politique étrangère une **déclinaison de son programme** et renforce la **cohérence d'ensemble** de son discours. Deux exemples : il insiste sur sa conception non partisane des affaires extérieures, promettant d'organiser institutionnellement la consultation des membres de l'opposition au Congrès, ce qui fait écho à ses multiples appel à la fin des divisions politiques « destructrices » ; quant à la politique de réduction de la dépendance aux énergies fossiles importées est présentée tout à la fois comme un impératif stratégique, un effort environnemental et une source d'activités économiques.

L'équipe

Le choix des personnalités chargés de conduire la diplomatie américaine et d'assurer la direction des forces armées et des agences de sécurité a sans conteste confirmé l'attention portée aux questions internationales. Savante alchimie de considérations politiques et politiciennes (réconciliation négociée au sein du parti démocrate, ouverture vers les républicains modérés, récompense des contributions à la campagne), les **premières nominations** aux postes-clefs n'en dessinent pas moins les **priorités de l'administration** Obama.

La hiérarchie des **affaires étrangères** a bien entendu été **largement modifiée et confiée au clan Clinton**, puisque placée sous l'autorité d'Hillary R. Clinton, flanquée de James B. Steinberg, expert des questions moyen-orientales et ancien assistant au conseiller à la sécurité nationale. A ces deux noms, il faut adjoindre ceux de George Mitchell, l'homme des accords d'Irlande du Nord de 1998, au poste de d'envoyé spécial au Proche-Orient, et de Richard Holbrooke, architecte des accords de Dayton, à celui

de représentant spécial pour l'Afghanistan et le Pakistan. Rappelons que l'ancien candidat et soutien d'Obama John Kerry préside désormais la **commission des affaires étrangères du Sénat**.

La volonté de **concentrer les efforts sur les zones prioritaires** expliquent aussi pour partie la nomination d'une personnalité indépendante, le général James L. Jones, au poste de **conseiller à la sécurité nationale**, ce dernier ayant récemment présidé une commission sur les forces de sécurité irakienne et servi comme envoyé spécial pour la sécurité au Moyen-Orient, travaillant avec les Israéliens et les Palestiniens. Le contrôle sur le **Conseil de sécurité nationale** est toutefois largement préservé par la nomination du fidèle Mark Lippert à la tête de son administration. Pour accompagner l'amiral Dennis C. Blair, nouveau Directeur du renseignement national, Barack Obama a placé Leon Panetta à la tête de la **CIA**, un Démocrate modéré, rompu aux négociations politiques et aux arcanes bureaucratiques pour avoir notamment dirigé l'*Office of Management and Budget* sous l'ère Clinton.

Le président a au contraire opté pour une **relative stabilité au sein du Département de la défense** et du Pentagone, maintenant à leur poste le secrétaire Robert Gates, le secrétaire à l'armée Preston M. Green, le secrétaire à l'aviation Mike Donley et le chef du renseignement militaire James R. Clapper. Le succès du revirement stratégique prôné par l'ancien directeur de la CIA en Irak et la volonté d'accroître la pression en Afghanistan expliquent sans doute cette volonté de continuité. C'est d'ailleurs un militaire, le lieutenant-général Karl Eikenberry, qui occupera désormais le poste d'ambassadeur à Kaboul.

Quant aux choix de sa collaboratrice et ancienne assistante aux affaires africaines Susan E. Rice comme ambassadeur aux Nations-Unies, et d'Ivo Daalder pour l'OTAN, ils peuvent être compris comme des **signes tangibles d'une conception** plus nettement **multilatérale** de la politique extérieure. La nomination du gouverneur de l'Arizona Janet Napolitano, connue pour sa politique répressive en matière d'**immigration illégale**, pour diriger le Département de la sécurité intérieure, semble confirmer une orientation conservatrice de la

politique migratoire, bien qu'aucune déclaration n'ait encore été faite à ce sujet.

Premières initiatives

S'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur la politique étrangère de Barack Obama, si les obstacles sont nombreux et son efficacité débattue, quelques pistes peuvent être évoquées après six mois à la Maison Blanche. Notons que la **crise financière et économique**, si elle a dans un premier temps détourné les regards de l'administration des questions internationales, a sans doute paradoxalement **accentué l'investissement du président** en politique étrangère, ce qui pourrait s'accroître encore si les difficultés politiques et sociales s'accumulent sur la scène intérieure.

Le premier objectif de Barack Obama, qui sait pouvoir compter sur sa popularité internationale, a été de restaurer **l'image des Etats-Unis**. Ses nombreux déplacements à l'étranger ont eu pour objectif de réactiver les relations avec les partenaires et de confirmer à certains chefs d'Etat l'abandon définitif de la doctrine de l'« axe du mal ». S'il n'a pas tout obtenu, notamment avec des membres de l'OTAN restés rétifs à l'idée d'accroître leur contribution à l'effort de guerre, il a au moins réussi à atténuer l'hostilité des opinions publiques à l'égard de son pays. Le recentrage stratégique vers la zone Afghanistan-Pakistan et le désengagement progressif en Irak ont notamment permis une ouverture en direction du **monde musulman**, qu'il s'agisse de resserrer les liens avec l'allié turc ou de proclamer la nécessaire tolérance et le dialogue des cultures.

Deux ruptures symboliques ont été opérées avec les positions antérieures, autant pour des mobiles internationaux qu'intérieurs. L'annonce de la fermeture prochaine de la prison de **Guantanamo**, les investigations menées sur l'usage de la **torture** et les travaux de la mission spéciale sur les techniques d'interrogatoire ne sont pas sans poser de nombreux problèmes juridiques et pratiques, mais ils constituent un signal quant aux limites qu'entend désormais se donner l'administration en matière

de chasse aux terroristes. Dans ses relations avec l'Amérique Latine, Barack Obama a opéré quelques gestes importants en direction du régime castriste, levant les restrictions concernant les voyages et les transferts d'argent et se prononçant pour un **« nouveau départ avec Cuba »**, ouvrant la voie à une hypothétique levée des sanctions. Le raisonnable réchauffement des relations avec Hugo Chavez, rencontré au sommet des Amériques, laisse entendre que pourrait s'opérer une réévaluation partielle des relations avec le continent.

Mais cette « doctrine Obama » émergente se caractérise surtout par une **stratégie du dialogue**, qui consiste à contraindre les responsables politiques étrangers à répondre aux ouvertures américaines et ainsi entamer des cycles de négociation. Le dialogue a été renoué Russie sur la question de la limitation des armements nucléaires, la nécessité de la création d'un Etat palestinien pour régler le conflit endémique au Proche-Orient a été réaffirmée, un appel à des « négociations constructives » a été lancé en direction de l'Iran. Inutile de rappeler que le succès de ces démarches est pour le moins aléatoire, comme l'ont montré à divers titres les réactions des chefs de gouvernement russe, iranien et israélien. **La stratégie qui s'impose** pour l'instant n'en reste pas moins celle **d'une fermeté sélective, d'une main tendue sans préalable et d'un interventionnisme pragmatique.** ■

Obama et les droits des femmes

Jennifer Merchant fait le point sur un des dossiers les plus symboliques de la rupture entre conservateurs et progressistes, la question des égalités entre les sexes.

.....
Jennifer MERCHANT
.....

Dans les 100 premiers jours depuis son investiture, le Président Barack Obama, n'a pas hésité à mettre en oeuvre ses prises de positions exprimées pendant la campagne concernant le statut des femmes et le droit à l'avortement.

Discrimination salariale femmes/hommes

S'il y a un domaine qui incarne l'inégalité entre femmes et hommes, c'est celui des salaires (« *equal pay for equal work* » ou « à travail égal, salaire égal »), sujet de revendication au cœur du mouvement féministe dit de la « deuxième vague ». Ayant la même formation et exerçant le même travail, une femme américaine est aujourd'hui payée 78 cents pour un dollar gagné par un homme. La différence est encore plus grande pour les femmes issues des minorités : pour les Africaines-Américaines, 69 cents pour dollar gagné par un homme, et 59 cents aux femmes hispaniques pour un dollar gagné par un homme.

Le 29 janvier 2009, à peine neuf jours après son investiture, Barack Obama a signé un décret exécutif, le « Lilly Ledbetter Fair Pay Act », qui renverse une décision de la Cour suprême des Etats-Unis (*Ledbetter v. Goodyear Tire and Rubber Co.*, 550 U.S. 618, 2007). Cette décision controversée affirmait la constitutionnalité d'une loi fédérale fixant la date limite pour déposer une plainte pour discrimination salariale à 180 jours après la signature du contrat d'embauche. Vingt-deux ans après avoir été embauchée par Goodyear, Lilly Ledbetter avait découvert que ses augmentations de salaires n'étaient pas aussi élevées que celles de ses collègues masculins occupant le même type de poste, et elle avait porté plainte. La Cour suprême l'avait donc déboutée en 2007, au motif qu'elle avait entamé la procédure hors délais. Avec la signature de Barack Obama du « Lilly Ledbetter Fair Pay Act », dorénavant une plainte pour discrimination salariale peut être déposée sur une durée de 180 jours après la réception du dernier bulletin de paie.

Une prochaine étape soutenue par Obama est la promulgation du « Paycheck Fairness Act », un projet de loi fédérale qui 1° donnerait plus de moyens aux femmes pour lutter contre la discrimination salariale, 2° étendrait la palette des compensations possibles après qu'une plaignante ait gagné au civil, 3° obligerait les employeurs à justifier des différences de salaire pour le même poste, et 4° prohiberait les sanctions contre les employé(e)s qui partagent des informations sur leurs salaires.

Avortement

A l'occasion d'une conférence de presse marquant ses 100 premiers jours à la Maison Blanche, Barack Obama a vivement réitéré ce qu'il a toujours dit

pendant la campagne, à savoir son ferme soutien au « droit » à l'avortement. Après les paroles, les actes : tout d'abord un décret exécutif - le 23 janvier 2009, soit trois jours après son investiture - qui mit fin au « *Global gag rule* » qui interdisait des financements publics américains à des organisations de planning familial à l'étranger qui pratiquaient ou facilitaient l'accès à l'avortement à l'étranger ; ensuite, deux nominations très marquées « liberté de choix » (*pro-choice*) de son Administration - d'abord, Kathleen Sebelius, ex-gouverneur du Kansas, fervente partisane de la « liberté de choix » appartenant aux femmes de mettre fin ou non à une grossesse non désirée, nommée Secrétaire à la santé (*Secretary of Health and Human Services*), et confirmée le 28 avril 2009 par 65 voix contre 31 par le Sénat ; également confirmé (le 25 juin 2009 par 62 voix contre 35), Harold Koh au poste d'avocat général du Département d'Etat (*Legal Advisor to the State Department/Senior Legal Advisor* pour Hillary Clinton). Harold Koh a eu une influence déterminante aux Nations-Unies où il milita pour une reconnaissance de l'avortement comme un droit de portée internationale. Selon lui, les Cours fédérales des Etats-Unis devraient promouvoir le développement d'un système juridique global. Koh pourrait donc recommander à la Secrétaire d'Etat, Mme Clinton, de légaliser l'avortement pendant toute la grossesse et pour quelque raison que ce soit, au nom du respect de la vie privée.

Fortement critiqué par le mouvement « pro-vie » Obama parvient, malgré ces nominations, à pacifier le contexte, d'abord par un discours remarquable à l'Université de Notre Dame le 17 mai 2009 (à lire absolument : <http://www.latimes.com/news/nationworld/nation/chi-barack-obama-notre-dame-speech,0,2951798.story>) où il appelle les « deux camps » à trouver un terrain commun d'entente (« ... le fait est que les points de vue des deux camps sont irréconciliables ... ainsi, travaillons ensemble pour réduire le nombre de femmes qui cherchent à interrompre une grossesse, pour réduire le nombre de grossesses non désirées... »). Obama créé ainsi un comité consultatif comprenant des représentants « *pro-choice* » et « *pro-life* » ayant pour objectif la proposition de politiques publiques visant les objectifs énoncés dans le discours de Notre Dame.

Cellules souches et autres enjeux bioéthiques

Les 100 premiers jours d'Obama ont été également marqués par :

- L'autorisation du financement public de la recherche sur les cellules souches embryonnaires humaines.
- La dissolution du comité consultatif d'éthique de George W. Bush qui comportait principalement des conservateurs et représentants du mouvement « pro-vie » : un nouveau comité est en cours de réalisation.
- Une écoute toute particulière de la part de l'Administration Obama de ceux qui appellent à une loi nationale régulant le recours à l'assistance médicale la procréation, notamment la commercialisation du vivant, et l'exploitation ainsi critiquée des corps des femmes par la vente des ovocytes et le recours aux « mères porteuses ». ■

5 idées reçues sur le Congrès américain

.....
Alix MEYER
.....

1) Le Congrès est faible

La constitution américaine consacre son premier article au pouvoir législatif. Cette prééminence est confirmée par les importantes prérogatives constitutionnelles du Congrès. En effet, ce dernier est entièrement indépendant pour ce qui concerne la procédure législative. Il fixe librement son ordre du jour et ne se prononce que sur les projets présentés par ses membres. Le président doit ainsi convaincre le Congrès d'agir sur les propositions de son programme. Le droit de veto est la seule arme constitutionnelle dont dispose le président pour influencer le contenu des lois.

2) Le budget présidentiel sera adopté tel quel

Le budget présenté par l'exécutif ne constitue qu'une première proposition, une base de discussion dans un processus long et tortueux qui s'étale sur dix mois.

Le 29 avril, le Congrès a adopté la Résolution Budgétaire pour l'année fiscale 2010. Il ne s'agit pas d'une loi car ce document n'est pas signé par le président. La Résolution Budgétaire fixe les niveaux généraux de dépenses et des recettes pour l'année fiscale à

venir avant de laisser d'autres commissions décider des modalités de ces dépenses et ces recettes. Ainsi, les arbitrages difficiles seront faits entre Avril et Octobre essentiellement au sein des quatre grandes commissions :

- la Commission des Appropriations de la Chambre des représentants
- la Commission des Voies et Moyens de la Chambre des représentants
- la Commission des Appropriations Sénat
- la Commission des Finances du Sénat

Les commissions des Appropriations sont chargées de ventiler la dépenses entre les différentes agences et programmes gouvernementaux après propositions initiales des commissions dites d'autorisation (ex : la commission de l'Education et du Travail qui doit, dans son domaine de compétence, s'occuper de la législation, surveiller l'application de la loi par le pouvoir exécutif et proposer des niveaux de financement pour les programmes et les agences du gouvernement).

Au mois d'octobre, une douzaine de lois d'appropriations (Education, Défense Nationale...) devront être passées afin que le gouvernement puisse continuer de fonctionner.

Toute cette procédure ne concerne que les dépenses dites discrétionnaires. Les paiements aux particuliers dans le cadre des programmes comme « Social Security » (retraite) « Medicaid » (assurance maladie des plus démunis) ou « Medicare » (assurance maladie pour les personnes âgées) sont appelées dépenses obligatoires et sont automatiquement reconduites d'une année sur l'autre sans faire l'objet d'une loi d'appropriation. Ces dépenses représentent désormais près de deux tiers des dépenses chaque année. Les fonds débloqués pour répondre à la crise financière (programme « TARP » *Tempo-*

rary Asset Relief Program jeu de mots sur « tarp » : toile, bâche) font partie des dépenses obligatoires.

Ainsi, on voit bien comment de la proposition initiale du président au mois de Janvier, aux lois d'appropriations en octobre, beaucoup d'acteurs viennent influencer sur le contenu du budget.

Pendant tout ce processus, la Maison blanche agit via ses alliées au sein du Congrès et ses agents de liaison. À l'issue du processus, le président peut, bien sûr, opposer son droit de veto.

3) Le Congrès est unitaire

Il existe bien sûr une fracture institutionnelle propre aux régimes bicaméraux. La Chambre des représentants et le Sénat disposent de prérogatives institutionnelles, de circonscriptions, de durées de mandats différenciés. De ce fait, il est souvent difficile de trouver un accord. Lorsqu'il existe des différences entre les propositions du Sénat et de la Chambre, une commission de conférence est réunie pour parvenir à un compromis puisque la proposition doit être votée dans les mêmes termes par les deux chambres.

Au sein de chaque chambre, il existe bien sûr des fractions au sein des partis : Républicains modérés (espèce en voie d'extinction), *Blue Dogs* Démocrates : démocrates conservateurs au moins sur les questions fiscales. Le corps législatif se regroupe et se divisent en de multiples « caucus », des groupes plus ou moins informels de législateurs qui partagent certaines caractéristiques ou intérêts (districts ruraux, femmes, Afro-américains, Latinos...)

4) Les partis dominent

Les membres du Congrès sont avant tout des entrepreneurs politiques (surtout au Sénat). Ils se sentent avant tout responsables devant les électeurs

de leurs circonscriptions. Leur affiliation partisane peut facilement devenir plus un moyen qu'une fin en soi. C'est ainsi que le sénateur Républicain de Pennsylvanie Arlen Specter, très critiqué par la base conservatrice pour son soutien au plan de défense des banques, a décidé de changer d'affiliation et de devenir Démocrate pour ne pas perdre son siège dans une primaire au sein du parti républicain.

Au sein du Sénat, l'influence du chef de la majorité est assez fluctuante, chaque sénateur disposant d'une très large marge de manoeuvre. Cela est beaucoup moins vrai à la Chambre où l'influence du « Speaker » (Nancy Pelosi) est très grande. En effet, le « chef » de la majorité à la chambre dispose de nombreux moyens institutionnels ou informels de faire rentrer les membres dans le rang. Malgré cela, on peut affirmer que, loin de ce que l'on observe dans le modèle français.

5) Les lois sont votées à la majorité simple

Le système législatif américain est théoriquement dominé par le vote à la majorité simple à une très importante exception près, le célèbre *filibuster*. Le principe est simple : au Sénat, chaque sénateur a le droit d'intervenir et ainsi bloquer toute procédure de vote sur une mesure. Pour clôturer les débats il faut un vote à la majorité qualifiée des deux tiers (soixante sénateurs). Ainsi, chaque projet de loi important doit maintenant s'assurer le soutien de 60 sénateurs pour pouvoir voter la clôture des débats. Cela explique l'intérêt immense que représente la victoire du démocrate Al Franken dans le Minnesota qui amène le nombre de sénateurs démocrates à la barre fatidique.

Il existe cependant un moyen de contourner le *filibuster* en passant par la procédure budgétaire. En effet, dans le cadre des niveaux de dépenses et de recettes fixées par la Résolution Budgétaire, la commission du Budget est chargée de s'assurer que les différentes commissions responsables rentrent

dans le cadre. Lorsque ce n'est pas le cas, elle rédige des instructions dites de réconciliation qui sont compilées dans une proposition de loi dont le temps de débat est limité et qui ne peut pas faire l'objet d'un *filibuster*. Cette proposition de loi est ensuite soumise au président. On voit bien l'attrait pour le passage de la réforme du système d'assurance-santé cependant il existe de nombreuses règles et garde-fous (comme l'interdiction des cavaliers législatifs ou autres) qui visent à éviter que ce système soit complètement dévoyé. ■