

Les limites du pouvoir présidentiel

Aurélie GODET

Lorsque Barack Obama a accédé à la présidence en janvier 2009, une majorité d'Américains a vu en lui un président de rupture. Mais l'ambition progressiste du président s'est rapidement heurtée à l'indifférence, voire l'hostilité, de l'électorat et d'une partie de la classe politique. Comment se fait-il qu'un président aussi intelligent ait eu autant de mal à faire passer son message ?

Recensé : George G. Edwards III, *Overreach. Leadership in the Obama Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 2012, 248 p., 29,95 \$.

Alors que Mitt Romney et Barack Obama sont au coude à coude dans les sondages, l'heure des premiers bilans a clairement sonné pour le président sortant. Aux États-Unis comme en France, universitaires et journalistes se disputent l'honneur de résumer quatre ans de gouvernance démocrate, alimentant une production déjà pléthorique sur l'itinéraire politique et personnel du 44^e occupant de la Maison-Blanche¹. L'ouvrage de George C. Edwards exploite lui aussi ce filon éditorial, mais il s'intègre par ailleurs dans une réflexion plus globale sur la nature du leadership présidentiel, commencée en 2003 avec *On Deaf Ears. The Limits of the Bully Pulpit* et poursuivie en 2009 avec *The Strategic Presidency. Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership*². En fait, *Overreach* n'est ni plus ni moins qu'une étude de cas destinée à tester les conclusions accumulées par le politologue au cours des dix dernières années. En tant que tel, le livre n'apprendra pas grand-chose à ceux qui connaissent déjà le travail d'Edwards. Pour les autres, il constituera un point d'entrée intéressant dans l'œuvre de l'un des meilleurs spécialistes actuels de la présidence américaine, tout en offrant une relecture sobre et minutieuse du mandat qui s'achève.

¹ À titre d'exemples, citons, en France, l'ouvrage coordonné par Olivier Richomme et Vincent Michelot, *Le Bilan d'Obama* (Paris, Presses de Sciences Po, 2012) et, aux États-Unis, les ouvrages de Ron Suskind (*Confidence Men. Wall Street, Washington, and the Education of a President*, New York, Harper, 2011), Noam Scheiber (*The Escape Artists. How Obama's Team Fumbled the Recovery*, New York, Simon & Schuster, 2012) et David Corn (*Showdown. The Inside Story of How Obama Fought Back Against Boehner, Cantor, and the Tea Party*, New York, William Morrow, 2012). Le premier dresse un inventaire « en demi-teinte » de la présidence Obama là où les suivants sont plus ouvertement critiques. La virulence des attaques est en général proportionnelle aux attentes suscitées chez les auteurs par le candidat en 2008.

² George C. Edwards III, *On Deaf Ears. The Limits of the Bully Pulpit*, New Haven, Yale University Press, 2003 ; George C. Edwards, *The Strategic Presidency. Persuasion and Opportunity in Presidential Leadership*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

L'espoir vite démenti d'une présidence transformatrice

Lorsque Barack Obama a accédé à la magistrature suprême en janvier 2009, une majorité d'Américains a vu en lui un président de rupture, capable de transformer en profondeur le climat politique et idéologique de la nation. Ainsi que le rappelle George Edwards dans le premier chapitre de son ouvrage, les conseillers du président se sont ralliés sans réserve à ce scénario optimiste. L'élection historique de 2008 et l'arrivée d'une majorité démocrate renforcée au Congrès témoignaient selon eux d'un profond désir d'alternance et donnaient carte blanche à l'exécutif pour engager un certain nombre de réformes progressistes, parmi lesquelles la généralisation de l'assurance maladie, une réforme de la régulation financière et une réorientation de la politique énergétique. La crise économique, loin d'être un obstacle à la mise en place d'un programme libéral (au sens américain du terme), devait être considérée comme une « opportunité » par les Démocrates. « *Never let a serious crisis go to waste* » : tel était le mot d'ordre de Rahm Emanuel, alors secrétaire de la Maison-Blanche³. Aucun discours n'a mieux incarné cet état d'esprit conquérant que celui prononcé par Obama lors de son investiture le 21 janvier 2009 :

Cela dit, il y a des gens pour s'interroger sur l'ampleur de nos ambitions, et suggérer que notre système n'est pas capable de faire face à trop de grands projets à la fois. Ils ont la mémoire courte. Ils ont oublié ce que ce pays a déjà accompli, ce que des hommes et des femmes libres peuvent réaliser quand l'imagination sert un objectif commun et que le courage s'allie à la nécessité. Ce que les cyniques ne peuvent pas comprendre, c'est que le sol s'est dérobé sous leurs pieds et que les arguments politiques rancis auxquels nous avons eu droit depuis si longtemps, ne valent plus rien.

Rapidement, pourtant, l'ambition progressiste du président s'est heurtée à l'indifférence, voire l'hostilité, de l'électorat et d'une partie de la classe politique. Le plan de relance de 787 millions de dollars (*stimulus package*) et le projet de réforme du système de santé, en particulier, ont fait l'objet de critiques féroces de la part des militants et sympathisants du mouvement « Tea Party »⁴.

Dans ce contexte, Barack Obama s'est employé à défendre son programme devant le peuple et le Congrès. Edwards analyse en détail les modalités de cette stratégie dans les chapitres 2 et 5 de son ouvrage, respectivement intitulés « Creating Opportunities ? Going Public » et « Creating Opportunities ? Leading Congress ». Le 44^e président est ainsi apparu plus d'une trentaine de fois à la télévision entre février 2009 et juin 2011 (dont cinq fois lors de la seule journée du 20 septembre 2009⁵), tandis que le nouveau « Bureau des nouveaux médias » de la Maison-Blanche (*Office of New Media*) inondait les réseaux sociaux de messages incitatifs. Parallèlement, Obama n'a cessé de rencontrer individuellement les élus démocrates (notamment les membres de la *Blue Dog coalition*, composée de conservateurs fiscaux) et républicains (les modérées Susan Collins et Olympia Snowe en tête) afin de les persuader de se rallier à sa cause.

En dépit de la persévérance du président (qualité soulignée par ses opposants comme par son entourage), la popularité de l'administration démocrate n'a cessé de diminuer entre 2009 et 2010, passant de 69 % en janvier 2009 à 45 % en octobre 2010⁶, tandis que des pans entiers du programme présidentiel (mise en place du système de *cap-and-trade* destiné à

³ Emanuel a depuis été élu maire de Chicago.

⁴ Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à notre propre ouvrage, *Le Tea Party. Portrait d'une Amérique désorientée*, Paris, Vendémiaire, 2012.

⁵ Respectivement sur ABC, NBC, CBS, CNN et Univision.

⁶ Elle se situe actuellement aux alentours de 47 %.

réduire les émissions de gaz à effets de serre, fermeture de la prison de Guantanamo Bay), s'enlisaient au Congrès. Pire, les élections de mi-mandat se sont soldées par la perte de la majorité démocrate à la Chambre des représentants (192 sièges, contre 240 pour le parti adverse) et des gains substantiels au Sénat côté républicain (+ 6 sièges). C'est donc un constat d'échec que dessine Edwards dans les chapitres 3 et 6 d'*Overreach*. Quid de la réforme de l'assurance maladie ? N'a-t-elle pas finalement été votée ? Edwards reconnaît qu'il s'agit là d'une réussite non négligeable, notamment au vu de l'échec subi par Bill Clinton en 1993 dans un contexte politique autrement plus favorable. Mais il affirme qu'il s'agit là d'une victoire à la Pyrrhus, qui a rendu impossible l'avènement d'une présidence progressiste et qui risque de priver Barack Obama d'un second mandat.

Comment en est-on arrivé là ? Comment se fait-il qu'un président aussi intelligent qu'Obama ait autant de mal à faire passer son message auprès de l'opinion publique et du Congrès ? Manquerait-il de certaines qualités tactiques telles que l'éloquence ou l'adaptabilité ? Selon Edwards, l'explication se trouve ailleurs, dans un contexte peu propice aux réformes et dans la stratégie irréaliste adoptée par la Maison-Blanche. De ce fait, l'insuccès de la présidence Obama était prévisible dès 2009.

Un contexte peu propice et une stratégie irréaliste

Analyser l'environnement dans lequel s'inscrit un président au moment où il est élu permet en grande partie de prédire son succès, affirmait Edwards dans *The Strategic President* en 2009. Dans les chapitres 1 et 4 de *Overreach*, il revient sur les principales caractéristiques de ce contexte et en propose une lecture en tous points opposée à celle qu'en a fait l'administration démocrate.

La crise économique, tout d'abord, ne constituait selon lui en aucun cas une « opportunité ». « L'ampleur de la récession avait découragé plus qu'elle n'avait encouragé la demande de services gouvernementaux. [...] Bien qu'ils aient voté pour un candidat symbolisant le changement, les Américains n'avaient pas perdu leur scepticisme proverbial vis-à-vis de l'État ou leur refus de financer ce dernier » (p. 34-35), explique-t-il, rappelant ensuite l'expansion déjà considérable des pouvoirs de l'État fédéral accomplie sous la présidence Bush.

Ensuite, le président élu ne bénéficiait pas d'un réel mandat populaire (*mandate*) puisqu'il n'avait recueilli que 53 % des voix et que 46 % des Américains estimaient au lendemain de l'élection qu'il devait négocier avec les Républicains. Il était donc peu probable que ses initiatives ouvertement progressistes, parmi lesquelles la réforme du système de santé, recueillissent l'assentiment d'une majorité d'Américains.

Enfin, loin d'avoir mis fin à la polarisation idéologique du pays, l'élection l'avait portée à des sommets jamais atteints depuis l'époque de la Reconstruction (1865-1877). En 2009, ils n'étaient plus que 36 % d'Américains à se décrire comme centristes, contre 43 % en 1992, tandis que l'aile modérée du Parti républicain et l'aile conservatrice du Parti démocrate avaient quasiment disparu de la composition du 110^e Congrès.

De même que l'analyse du contexte laissait entrevoir une paralysie politique quasi immédiate (*gridlock*), la stratégie adoptée par le président pour obtenir la réalisation de son programme – à savoir, s'adresser directement aux Américains et tenter de persuader le camp adverse au Congrès – était, selon Edwards, vouée à l'échec. Contrairement à ce qu'avait pu

laisser entendre Theodore Roosevelt en comparant la Maison-Blanche à une « merveilleuse tribune » (*bully pulpit*), la parole présidentielle ne fait en effet que très rarement bouger les lignes. Même les plus éloquents des occupants de la Maison-Blanche (Abraham Lincoln, Franklin D. Roosevelt, Ronald Reagan) ne sont jamais parvenus à persuader leurs opposants⁷. Pire encore, son impact ne cesse de se réduire parce que, comme le rappelle Edwards, elle se perd dans la masse d'informations dont sont abreuvés quotidiennement les Américains (les foyers américains reçoivent une moyenne de 111 chaînes télévisées), parce qu'elle n'est pas relayée par les médias d'opposition, dont les Américains sont de plus en plus friands (l'audience de CNN et de Fox News dépasse fréquemment celle des principaux *networks*) et parce qu'elle est en concurrence avec d'autres voix influentes (celle du présentateur radio conservateur Rush Limbaugh par exemple). En conséquence, Obama a eu tort de passer autant de temps à intervenir dans le débat public. Au mieux, il prêchait des convertis. Au pire, il risquait de se voir taxé d'outrepasser les limites de sa fonction en s'immiscant dans le processus législatif.

Tenter de dépasser les clivages partisans et adopter une stratégie proche de la « triangulation » clintonienne⁸ relevait également du vœu pieux tant les deux partis ont fait de la discipline de vote une règle d'or depuis les années 1990. De fait, seuls les républicains les plus modérés ont répondu aux appels d'Obama, et encore ne l'ont-ils fait que rarement : aucun d'entre eux, par exemple, n'a voté en faveur du plan de relance ou du *Patient Protection and Affordable Care Act* (même si le représentant de Louisiane Anh Cao, élu dans une circonscription traditionnellement démocrate, en avait soutenu une précédente version).

Finalement, le grand tort d'Obama (et de beaucoup de présidents avant lui) a été de prendre au sérieux la notion de « présidence transformatrice » popularisée par des politologues comme James McGregor Burns⁹. Edwards s'inscrit à contre-courant de ce « folklore » (p. 180), qui ne peut selon lui que produire déception et renforcer le scepticisme des Américains vis-à-vis de leurs institutions. À ceux qui citent Richard Neustadt et son célèbre aphorisme : « Le pouvoir présidentiel est le pouvoir de persuader » pour consolider leurs dires, Edwards rappelle que Neustadt était en réalité assez sceptique sur la capacité des présidents à persuader¹⁰.

Mais alors, si le président ne peut pas persuader, transformer, créer de nouvelles opportunités, quelle est exactement la nature de son pouvoir ? À cette question, Edwards répond en donnant une définition originale (et pour le moins modeste) du leadership présidentiel : « Le secret de la réussite présidentielle ne consiste pas tant à persuader autrui qu'à reconnaître et exploiter de manière efficace les occasions fournies par l'environnement » (p. ix). Ces opportunités étant de moins en moins nombreuses, on serait tenté de conclure que le président ne peut plus grand-chose aujourd'hui. Plutôt que d'achever son livre sur ce constat d'incapacité, Edwards explique que ses meilleures chances de succès résident dans

⁷ Lire à ce sujet les conclusions de George C. Edwards III dans *On Deaf Ears*, op. cit.

⁸ Rappelons que la « triangulation » est cette forme particulière de compromis qui consiste à récupérer certaines idées conservatrices proposées par l'adversaire républicain pour leur adjoindre des idées empruntées au programme ou à la philosophie du Parti démocrate.

⁹ Pour un aperçu des thèses de James McGregor Burns, on peut consulter l'un de ses ouvrages les plus récents, *Transforming Leadership : A New Pursuit of Happiness*, New York, Atlantic Monthly Press, 2003.

¹⁰ « Même si la persuasion était pour Neustadt dans l'ordre des possibles, il partait du principe que les présidents devaient lutter pour obtenir les résultats escomptés. 'Le pouvoir de persuader est le pouvoir de négocier', disait-il. De fait, c'était la faiblesse inhérente à l'institution qui obligeait les présidents à maîtriser ses ressources de manière efficace » (George C. Edwards, *Overreach*, p. 179).

l'exploitation de climats d'opinion favorables et dans la mobilisation de ses alliés (dans le cas présent, les élus démocrates au Congrès).

Barack Obama a pris acte de ces « leçons » et a réorienté sa présidence dans un sens plus centriste à mi-mandat, ce qui lui a valu quelques victoires (abrogation de la législation « *Don't ask, don't tell* » sur les homosexuels dans l'armée, ratification du nouveau traité de désarmement START, prolongation de l'allocation chômage, désignation de nouvelles zones sauvages à protéger). Mais ce revirement tardif pourrait ne pas suffire à sa réélection en 2012. Selon Edwards, Obama aurait en fait dû abandonner son projet de réforme de l'assurance maladie (une mesure qui ne suscitait l'assentiment que d'une minorité d'Américains) et se concentrer sur une priorité plus consensuelle, celle de créer des emplois.

La réforme du système de santé aurait-elle dû être abandonnée ?

Overreach est un exposé clair et didactique qui, sur la base d'une quantité impressionnante de données (sondages, chiffres des audiences télévisées, résultats des votes au Congrès, etc.), permet d'accréditer les thèses avancées par Edwards depuis 2003. Ainsi, il apparaît effectivement au travers du cas Obama que les présidents contemporains échouent lorsqu'ils surestiment le pouvoir de leur parole et leur capacité à générer un consensus bipartite, en d'autres termes succombent au « péché d'orgueil » (c'est là le sens du mot anglais *overreach*).

Mais aussi convaincante que soit la démonstration dans son ensemble, certains aspects de l'ouvrage engendrent la frustration ou le scepticisme. Tout d'abord, on aurait pu imaginer meilleure fin au cinquième opus de George Edwards qu'une simple évocation du débat autour du relèvement du plafond de la dette qui a eu lieu à l'été 2011¹¹. L'éditeur n'aurait-il pu attendre les résultats de la commission bipartite sur la dette et le début des primaires républicaines pour publier un vrai bilan de la présidence Obama ?

Ensuite, Edwards explique que les présidents doivent fonder leur leadership sur l'exploitation d'occasions existantes mais ne définit guère ce qu'il entend par « occasion ». S'agit-il de l'émergence d'une majorité au sein de l'opinion publique, auquel cas les présidents devraient gouverner l'œil rivé sur les sondages (dont on connaît pourtant les limites) ? Ou s'agit-il d'une simple majorité des voix au Congrès, auquel cas le président abandonne son ambition de gouverner l'ensemble de la nation pour se concentrer sur son rôle de chef de parti ?

L'affirmation la plus problématique du livre reste cependant celle qui assimile la réforme du système de santé à une erreur stratégique parce qu'elle compromettrait la réélection de Barack Obama. D'un point de vue strictement électoraliste, c'est sans doute vrai, mais un président doit-il uniquement penser en ces termes ? Son leadership ne réside-t-il pas également dans sa capacité à influencer durablement les esprits, au-delà de son mandat ?

¹¹ En refusant de relever le plafond de celle-ci de 14,3 milliards à 15,1 milliards de dollars en juillet 2011, le Parti républicain a fait planer sur les États-Unis la menace d'une cessation de paiement (*default*) et obligé le président à s'asseoir à la table des négociations. Après plusieurs semaines d'impasse, un accord bipartite a finalement été signé le 3 août 2011, évitant au pays l'humiliation d'être déclaré insolvable. Point positif, Obama a obtenu un rehaussement de la dette suffisamment conséquent pour lui éviter de devoir se soumettre à une nouvelle négociation en pleine campagne électorale. Il est parvenu à imposer à ses adversaires l'idée que la défense n'échapperait pas aux prochaines restrictions budgétaires. Mais il a également dû consentir à une réduction drastique des dépenses publiques (-2 400 milliards de dollars sur dix ans) et à des coupes dans les programmes sociaux Medicare et Medicaid (- 4 %), ceux-là mêmes qu'il avait promis de protéger au début de son mandat.

En fait, le principal reproche que l'on pourrait adresser à l'ouvrage d'Edwards, c'est de masquer certains jugements normatifs derrière le masque empirique de la sociologie. Là où Noam Scheiber affirme tout de go qu'Obama aurait dû abandonner la réforme du système de santé au lendemain de la victoire de Scott Brown dans l'élection sénatoriale anticipée du Massachusetts en janvier 2010¹², Edwards convoque des chiffres qui prouvent que l'*Affordable Care Act* a été très coûteux en termes de capital politique. Les Démocrates auraient notamment perdu entre 25 et 40 sièges lors des élections de mi-mandat directement à cause de leur soutien à l'initiative présidentielle. Ce qu'Edwards oublie, c'est que la décision d'abandonner la réforme après l'élection de Scott Brown n'aurait pas forcément profité au Parti démocrate en 2010. Elle aurait au contraire mis en difficulté les élus qui avaient défendu le projet en 2008 et qui n'auraient pu se prévaloir d'aucun succès législatif deux ans plus tard. Et quand bien même laisser mourir la réforme aurait permis au Parti démocrate de récupérer quelques sièges, il est peu vraisemblable que ce résultat eût modifié l'équilibre gouvernemental de l'après-2010. Rappelons en effet que les élections de mi-mandat ont donné aux républicains un avantage de 63 sièges à la Chambre, chiffre qui dépasse de loin le nombre de sièges que la réforme aurait soi-disant coûté au Parti démocrate. Ainsi, il est probable qu'abandonner la réforme n'aurait de toute façon pas empêché une victoire du camp républicain, et que le programme présidentiel aurait donc été bloqué au Congrès entre 2010 et 2012.

La décision rendue par la Cour Suprême le 29 juin 2012 ne permet pas tout à fait de dire si le pari de Barack Obama en valait la peine ou pas. Bien que le juge John Roberts, choisi par George W. Bush en 2005 pour remplacer William Rehnquist, ait surpris de nombreux observateurs en confirmant la constitutionnalité de l'« *ObamaCare* », et notamment l'obligation que cette loi crée de souscrire à une assurance maladie sous peine de pénalité financière (*individual mandate*)¹³, la décision *National Federation of Independent Business v. Sebelius* est en effet moins progressiste qu'elle n'en a l'air. Elle empêche notamment le Congrès de sanctionner les États qui refuseraient une extension du programme Medicaid pour couvrir les Américains les plus pauvres. Étant donnée la situation financière catastrophique de ces derniers, nul doute qu'ils invoqueront cette clause pour résister au fédéralisme centralisateur d'obédience progressiste qui est au cœur du projet politique de Barack Obama. Pour autant, rien n'empêche d'avoir une vision plus élevée de la présidence, dans laquelle l'échec à court terme est pesé à l'aune du succès politique à long terme. À des conseillers trop timides qui le suppliaient de ne pas défendre trop intensément la législation sur les droits civiques, Lyndon Johnson aurait rétorqué : « Et alors, n'est-ce pas à cela que sert la présidence ? »¹⁴. Sans doute y a-t-il là matière à réflexion pour les spécialistes du leadership politique.

Publié dans laviedesidees.fr, le 1^{er} octobre 2012

© laviedesidees.fr

¹² Cf. Noam Scheiber, *The Escape Artists*, *op. cit.*

¹³ Ce revirement du président de la Cour a été attribué, d'une part, à un désir de préserver la réputation de l'institution (fortement ébranlée par l'arrêt *Bush v. Gore* en 2000), d'autre part à la conviction que l'État fédéral ne force pas les individus à intégrer le marché de l'assurance santé puisqu'ils en font tous déjà partie.

¹⁴ Cité dans Robert Caro, *The Passage of Power: The Years of Lyndon Johnson*, New York, Knopf Doubleday, 2012, p. vx. Dans ce cas précis, le coût politique de la décision présidentielle allait s'avérer plus élevé à moyen terme qu'à court terme.