



SÉRIE AMÉRICAINE ÉLECTIONS 2020

Par son impact sur le reste du monde autant que par ses incertitudes, l'élection présidentielle américaine va retenir notre attention durant les semaines qui viennent. Terra Nova se met à l'heure américaine en publiant des contributions venant d'horizons variés, avec pour objectif de multiplier les éclairages sur une élection atypique. Sans illustrer une position collective de Terra Nova, les textes du présent cycle viseront à mieux comprendre les impacts multiples de ce vote aux Etats-Unis et au-delà.

PAS VRAIMENT UNE DÉMOCRATIE, DE MOINS EN MOINS UNE RÉPUBLIQUE. LA GRANDE FATIGUE D'UN SYSTÈME RONGÉ PAR L'ARGENT ET TROP VERROUILLÉ AU NIVEAU CONSTITUTIONNEL

3 novembre 2020 | Par Hélène Landemore, Professeure de Sciences Politiques à Yale

Le système politique américain est à bout de souffle. Même si Biden l'emporte clairement le 3 novembre, il n'y aura pas lieu de se réjouir. La réalité, c'est que les Etats-Unis - une république, et non une démocratie comme il est souvent répété - sont un pays non seulement de moins en moins égalitaire et inclusif (l'aspect démocratique) mais aussi, contrairement au mythe auto-proclamé, de moins en moins construit autour de la poursuite d'un bien commun (l'aspect républicain). Extrêmement polarisé, oscillant au gré des élections entre deux visions antagonistes du monde, le système américain sert au final surtout les intérêts des plus riches, de droite ou de gauche.

Ces élections n'y changeront rien, ou si peu... Si Trump gagne, le pays dérivra toujours davantage vers la ploutocratie et même ce que certains, comme le philosophe Jason Stanley, n'hésitent plus à qualifier de politiques fascistes, notamment à l'égard des immigrants et de la communauté noire américaine.

Si le ticket Biden-Harris l'emporte, on y gagnera sans doute en multilatéralisme sur le plan de la politique extérieure et en décrispation des relations raciales sur le plan intérieur, mais le pays continuera sur sa trajectoire de polarisation politique et d'inégalités croissantes, avec le danger de voir revenir sur la scène dans quelques années un populisme plus dangereux encore que celui de Trump.

Notons enfin la troisième option possible au sortir de ces élections, improbable certes mais réelle : les résultats ne seront pas assez probants pour désigner un vainqueur clair. Dans ce cas, vu le refus répété de Trump et Pence de s'engager à un transfert de pouvoir pacifique dans l'hypothèse d'une défaite, et l'appel de Trump aux milices de suprémacistes blancs, lors du premier débat présidentiel, à se "tenir prêtes," le chaos est à craindre. On imagine ce que pourrait représenter une guerre civile dans un pays où l'on compte 393 millions d'armes à feu, soit plus de 120 armes par centaine d'habitants.

Le pays n'a jamais été une démocratie au plein sens du terme et la réalité est de plus en plus en décalage avec les mots.

Les Etats-Unis ne sont pas une démocratie et ne l'ont jamais été. L'histoire du pays est assez claire sur ce point. Les Fédéralistes ont imaginé des institutions qui se voulaient au moins autant en opposition aux monarchies traditionnelles qu'à la démocratie des Grecs anciens, considérée comme une forme dangereuse de gouvernement par les foules. Contrairement à ce qui est souvent dit, ce n'est pas l'absence de représentation qui gênait Madison dans le système grec faussement dit "direct." En bon historien, Madison était conscient de l'existence d'institutions politiques opérant un rôle de médiation entre la foule et les décisions prises, comme le Conseil des 500 et les jurys populaires de toute sorte. Ce qui gênait Madison dans la démocratie grecque, c'est la présence du peuple dans son existence collective — en particulier le rôle essentiel joué par l'Assemblée du Peuple.

Madison voulait donc un régime caractérisé par "l'exclusion totale du peuple dans sa capacité collective" (Federalist 63). Exit la possibilité du référendum donc et l'élection au suffrage universel direct du président de la république. Le jugement du peuple est encore aujourd'hui préempté par celui des grands électeurs dans l'élection présidentielle.

Par ailleurs, convaincus qu'un vaste pays commercial comme les Etats-Unis devait être entre les mains d'une aristocratie naturelle de propriétaires, ayant à la fois les compétences et les bonnes motivations (les "vertus"), les Pères Fondateurs privilégièrent une vision de la représentation à la chambre directement élue du Congrès comme "filtre" plutôt que comme "portrait," la vision alternative défendue à l'époque par les Anti-Fédéralistes, les grands perdants de l'histoire. Le jugement populaire devait être purifié et élargi par celui des classes supérieures plutôt que reproduit en miniature au niveau national. Une république, donc, fondée sur la souveraineté populaire et la recherche du bien commun mais gouvernée par des élites socio-économiques, élues certes, plutôt que par les classes moyennes. L'avènement des partis au 19e siècle n'a pas foncièrement démocratisé ce design initial.

En plus de refuser au peuple l'exercice direct du pouvoir ou une représentation descriptive de sa diversité, le régime américain est aussi caractérisé par la phobie de la tyrannie de la majorité, telle qu'elle peut s'exercer au moment des élections de représentants mais aussi par la pression de l'opinion publique. D'où les multiples garde-fous constitutionnels : le bicamérisme, censé contrebalancer la chambre basse par la "sagesse" d'une chambre haute, les contraintes supermajoritaires à de multiples niveaux, la pratique du filibuster, le système de "freins et contrepoids" (*checks and balances*), et l'importance d'une Cour Suprême qui lie le politique aux interprétations d'un texte vieux de 250 ans par des juges élus à vie... Tout cela crée de multiples points de véto, censés introduire une lenteur délibérative saine dans le système mais créant au final surtout beaucoup de paralysie. Cette paralysie profite en bout de course aux minorités puissantes qui savent manipuler le jeu institutionnel.

Les évolutions démographiques et géographiques récentes, qui opposent de plus en plus grandes villes et régions côtières libérales contre zones rurales et coeur de pays conservateurs, renforcent par ailleurs cette orientation anti-majoritaire du système dans un sens partisan.

Daniel Ziblatt^[1], dans une récente tribune au *New York Times* où il appelle à "mettre fin à la règle de la minorité" ("*End minority rule*") observe ainsi que grâce à la surreprésentation des petits Etats et à la pratique du découpage électoral partisan (le camp vainqueur peut redessiner les contours des districts électoraux pour maximiser ses chances aux élections suivantes), le camp républicain a acquis au fil des années un avantage politique sur tous les plans : Collège électoral, Sénat, et Cour Suprême.

[1] Eaton Professor of Government à l'Université d'Harvard

Le résultat en est qu'un parti qui n'a réussi à obtenir la majorité des voix qu'une seule fois en 20 ans a néanmoins contrôlé la fonction présidentielle sur 12 de ces années. Ou encore que 45 sénateurs démocrates (et les deux sénateurs républicains qui ont rejoint le groupe parlementaire démocrate) représentent plus de citoyens américains que les 53 autres sénateurs républicains. Selon Ziblatt l'asymétrie est telle que, pour gagner en novembre, Biden devra avoir au moins 6 points d'avance sur Trump pour espérer l'emporter dans le calcul final.

Cependant c'est l'aspect spécifiquement plutocratique de cette règle de la minorité américaine qui frappe le plus au cours des dernières décennies. On pourrait peut-être tolérer que 49% plutôt que 51% de la population détermine les grandes orientations de la politique publique... mais aux Etats-Unis le chiffre tombe à 10% ! C'est en tous cas la conclusion que suggère une célèbre étude publiée en 2014 par Martin Gilens et Benjamin Page, qui démontre l'absence de corrélation totale, au cours de la période 1981-2002, entre ce que veut la majorité et ce qu'elle obtient, une fois la variable confusionnelle que sont les préférences des 10% les plus riches, contrôlée. Autrement dit, sur la période observée (et très vraisemblablement jusqu'à aujourd'hui) les majorités américaines n'obtiennent ce qu'elles veulent que lorsque leurs préférences coïncident avec celles des 10% les plus riches de la population ! C'est la fameuse "démocratie par coïncidence," une oligarchie d'intérêts économiques de fait. Gilens et Page ont d'ailleurs repris leurs résultats dans un livre tout récent au titre faussement interrogateur : *Democracy in America?*

Ce biais plutocratique n'est pas surprenant quand on observe la composition socio-économique du Congrès américain. En dépit de la visibilité médiatique d'une ancienne serveuse comme Alexandra Ocasio-Cortez, la Chambre des Représentants américaine compte surtout des multi-millionnaires: 357 de ses 435 membres, soit 82% du principal corps législatif américain, se classent parmi les 10% les plus riches de la population et 42% font même partie du fameux 1% des plus riches du pays. Seuls 18% sont ainsi issus de la classe moyenne et des pauvres à proprement parler. On retrouve la même distribution au Sénat. Certes, en théorie, il n'est pas impossible à des riches de représenter les intérêts et préférences des classes moyennes ou même pauvres. Mais en pratique, on l'a vu plus haut, ce n'est pas ce qu'on observe.

Cela s'explique en partie parce qu'une fois au pouvoir ces élites socio-économiques restent extrêmement dépendantes des dons de campagne de lobbys et grands groupes. Se faire élire aux Etats-Unis coûte en effet très cher, et même toujours plus cher.

Le coût total des campagnes électorales pour 2020 (incluant la présidentielle et les élections au Congrès) se monte à 14 milliards de dollars, soit deux fois le montant atteint en 2016. Un membre du Congrès doit en théorie passer cinq heures par jour au téléphone à lever des fonds de campagne, laissant peu de temps pour le travail législatif, sous-traité en grande partie aux lobbys. L'influence légale de l'argent est ainsi endémique au pays du dollar-roi, surtout depuis l'arrêt de la Cour Suprême *Citizens United* en 2010 qui permet aux entreprises de dépenser sans limite pour leur candidat préféré au titre d'un droit à la liberté d'expression.

Ce portrait à charge ne stigmatise-t-il pas injustement les Etats-Unis ? Après tout, la dimension plus libérale et républicaine que proprement démocratique du régime américain est commune à bien d'autres pays : existe-il au fond de vraies démocraties dans le monde, à l'exception peut-être de la Suisse ? La surreprésentation des intérêts économiques des citoyens riches s'observe aussi — encore qu'à un degré d'inégalité moins obscène qu'aux Etats-Unis — dans au moins 52 autres démocraties de par le monde (Lupu et Warner 2020).

Il peut y avoir stigmatisation mais les Etats-Unis, déjà à l'époque de Tocqueville au XIXe siècle, forment un miroir grossissant et souvent anticipateur de nos propres travers. Ils méritent donc d'être scrutés dans leurs succès comme dans leurs échecs. De surcroît, les Etats-Unis eux-mêmes, au moins depuis le milieu du XIXe siècle, se proclament comme la plus grande "démocratie" au monde et, depuis la Seconde Guerre mondiale, cherchent avec plus ou moins de succès à exporter leur modèle.

Certains, notamment dans le camp républicain, trouvent cette hypocrisie de plus en plus inconfortable et n'hésitent plus à tomber le masque. Ainsi, le sénateur républicain Mike Lee a tweeté pendant le premier débat présidentiel : "Nous ne sommes pas une démocratie" et le but n'est pas "la démocratie" mais "liberté, paix, et prospérité." Autrement dit, pour le camp républicain à tout le moins, la démocratie n'est pas et n'a sans doute jamais été la valeur première. Ce qui compte, c'est la bonne gouvernance.

Prospérité de moins en moins partagée, violences, racisme institutionnel...

Prenons la prospérité pour tous, le fameux rêve américain. Certes le pays fait rêver les immigrants du monde entier depuis sa fondation, à juste titre. Mais il convient de rappeler qu'historiquement, cette prospérité était surtout pensée pour les propriétaires blancs.

Déjà après la guerre civile, lors de la libération des esclaves en 1865. Abraham Lincoln promet aux récents affranchis 16 hectares de terre et une mule ; c'est un kit de survie de base pour ceux qui n'avaient que leurs deux mains et un nouveau statut d'être humain à part entière. Cette promesse ne fut pas tenue. A la période de la Reconstruction, ratée, succéda alors une période d'oppression nouvelle pour les populations noires et de couleur, l'ère Jim Crow des lynchages et de l'esclavage légal par l'exploitation économique capitaliste brutale de l'époque.

Pendant un bref moment, de la Seconde Guerre mondiale à la fin des années 1970 à peu près, le sort des classes moyennes et des populations ouvrières, notamment noires, s'est considérablement améliorée. La croissance économique d'après-guerre et le plein emploi combinés à une taxation très progressive des riches (le taux marginal de l'*income tax* montait alors jusqu'à 80%) ont gommé les inégalités. C'est l'âge d'or auquel Donald Trump aime faire référence quand il parle de "redonner à l'Amérique sa grandeur" (*make America great again*).

Cependant, depuis les années 1980, l'essentiel des gains de la croissance ont été captés par les plus riches, aux dépens des classes moyennes et inférieures, et notamment les groupes racisés. Autrement dit, même si le gâteau a considérablement grossi au cours de ces années, la part reçue par 90% de la population n'a cessé de diminuer, résultant en des salaires bruts stagnants pour la majeure partie de la population. La mobilité sociale a également reculé, et même l'espérance de vie de certaines catégories sociales. Là encore, les populations noires et de couleurs sont les premières perdantes de ces évolutions socio-économiques. Difficile de ne pas voir un lien de cause à effet direct entre la règle des 10% évoquée plus haut et ces évolutions générales.

Quid de la promesse de paix et liberté, qui signifie essentiellement aux Etats-Unis sécurité physique et liberté négative, ou encore absence d'interférence gouvernementale ?

Il est vrai que les Etats-Unis restent un havre de paix et de liberté pour beaucoup, surtout en comparaison avec une grande partie du monde. Mais la réalité est souvent loin de l'idéal.

La sécurité physique, par exemple, est mise à mal par le fait que, comme rappelé plus haut, le pays compte plus d'armes que d'habitants et les tragédies de morts par armes par feu sont monnaie courante, au delà même des "*mass shootings*" terrifiants qui font régulièrement la une des journaux. Entre 1968 et 2011, 1,4 million de personnes ont ainsi été tuées par arme à feu, et ce alors même qu'une majorité d'Américains est depuis longtemps en faveur de restrictions plus grandes sur leur port. Cette majorité ne fait toujours pas le poids face à la toute puissante National Rifle Association et ses soutiens au Congrès.

La sécurité sanitaire, elle, comme l'a démontré l'impact de la pandémie de Covid-19 aux Etats-Unis, est mise en danger par la faible couverture santé des Américains. 43.4% des adultes aux Etats-Unis n'avaient pas d'assurance adéquate au premier semestre 2020. Paradoxalement la sécurité sanitaire est même menacée par une conception trop négative de la liberté, qui fait pour certains de l'obligation de porter le masque une atteinte intolérable à leurs libertés individuelles.

En termes de liberté — de pensée, d'expression, de religion, de choix de vie, que vous soyez Amish, gay, ou végétalien — les Etats-Unis restent, il est vrai, imbattables. Le pays du multiculturalisme et du melting-pot donne la priorité, au niveau social, aux libertés individuelles sur, par exemple, le principe d'identité nationale. Cela reste vrai même sous Trump et sa tentative de réduire cette dernière au coeur blanc et chrétien de l'électorat, et même si le multiculturalisme porte aussi sa part de danger communautariste. La liberté du pays se reflète dans la richesse de la vie culturelle américaine, qui fait beaucoup de son *soft power*.

Néanmoins là encore il existe un revers de la médaille : rappelons, par exemple, que les Etats-Unis ont le taux le plus élevé d'incarcération des pays développés. Le système carcéral américain compte ainsi aujourd'hui 25% de la population mondiale de prisonniers dans le monde, soit 2,5 millions de personnes dont un tiers d'hommes Noirs (alors que les Etats-Unis ne représentent que 5% de la population mondiale et les hommes Noirs 6,5% de la population américaine).

La paix et la liberté sont aussi relatives aux ressources économiques des citoyens qui peuvent s'isoler dans les bons quartiers, voire dans des ensembles résidentiels clos surveillés par des polices privées. Elles sont enfin fonction de la couleur de peau. Trayvon Martin, Breonna Taylor, George Floyd... des noms qui rappellent régulièrement au grand public que la vie des Noirs américains importe encore trop peu aux Etats-Unis, où ils restent de manière disproportionnée les victimes de violences policières.

Aux marges du système, la violence envers les personnes de couleur s'expriment aussi contre les immigrants hispaniques. Parmi les dernières violations de droits de l'homme observées, 545 enfants séparés de leurs parents par les garde-frontières ne les ont toujours pas retrouvés à ce jour.

Enfin, pour ce qui est de la paix extérieure, il est vrai que les gouvernements récents (Obama, Trump) se démarquent radicalement de l'interventionnisme de leurs prédécesseurs. Mais le prix de la paix en vies est payé, depuis l'abolition de la conscription militaire obligatoire, par les populations les plus pauvres et les plus vulnérables (pas les enfants ou petits-enfants des membres du Congrès) qui trouvent dans l'armée des possibilités d'ascension sociale. Si l'analyse précédente est correcte, la décision de faire la guerre, elle, semble bien entre les mains de minorités économiques, souvent les plus à même d'en bénéficier. On voit bien le conflit d'intérêts qui peut en résulter, pas forcément dans un sens irénique.

Au final, sans gouvernement authentiquement démocratique il ne peut sans doute pas y avoir de prospérité pour tous ou en tous cas pour le plus grand nombre, et moins de paix et de liberté qu'il n'est sans doute possible d'en imaginer, surtout pour les minorités vulnérables.

Alors quelles solutions ?

Pour que les choses évoluent vraiment, il faudrait transformer la république divisée en démocratie réelle, à savoir un régime qui donne un pouvoir plus direct au peuple, qui en reflète toute la diversité dans des institutions représentatives plus descriptives et moins polarisées, et qui répond davantage aux majorités des Etats-Unis qu'à de puissantes minorités économiques.

Pour cela, il faudrait commencer par réduire considérablement l'influence de l'argent en politique en régulant le financement des campagnes publiques. Puis il faudrait réformer plusieurs aspects des institutions. Par exemple : abolir les grands électeurs (rappelons que l'opinion américaine y est opposée depuis au moins les années 1940 !) ; abolir la nomination à vie des juges à la Cour Suprême et la remplacer par un mandat à durée limitée qui permettrait une rotation plus rapide et un moindre verrouillage du système ; peut-être augmenter la taille de cette Cour pour en rééquilibrer la composition partisane, comme Roosevelt avait menacé de le faire en son temps ; proportionner la représentation des Etats aux Sénat à la taille de leur population ; interdire la pratique ou tout au moins l'abus du filibuster ;

empêcher le découpage électoral partisan en le confiant par exemple à des comités indépendants (comme cela se fait dans des démocraties plus fonctionnelles) ; renforcer le pouvoir législatif contre le pouvoir exécutif ; introduire une bonne dose de tirage au sort dans le système, par exemple par la création d'une chambre du Peuple remplie de citoyens tirés au sort et qui serait chargée de certaines questions sur lesquels le Congrès Américain achoppe depuis longtemps (la régulation des armes à feu, des Gafams, l'assurance santé, l'environnement, le climat...) ; et, pourquoi pas, la possibilité d'initiatives citoyennes permettant, comme c'est le cas en Suisse par exemple, de faire appel par référendum d'une loi ou même un arrêt constitutionnel jugés trop problématiques (comme *Citizens United*).

Rien de tout cela n'est vraiment probable étant donné l'état constitutionnel dans lequel sont prises les institutions : le contrat social américain est l'un des plus anciens au monde mais aussi l'un des moins adaptables. Les amendements constitutionnels ne sont possibles qu'à condition d'être proposés par 2/3 de chacune des chambres du Congrès ou bien par une convention constitutionnelle demandée par le Congrès sur signature d'une pétition par deux tiers des Etats, soit 34 Etats. Cette seconde option est présentée comme la seule porte de sortie possible par des constitutionnalistes tels que Sanford Levinson, qui voient la Constitution américaine comme une "cage de fer" dans laquelle les Etats-Unis se sont eux-mêmes emprisonnés.

La campagne présidentielle actuelle n'a pas permis d'ouvrir un débat sur la possibilité d'une telle convention constitutionnelle. Les élites américaines aveuglées et en déconnection complète avec le pays n'offrent à leur peuple qu'un vote populiste ou un vote "contre." Cela risque de mal finir.