



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.

BIDEN : QUELLES PRIORITÉS POUR LES DEUX ANS QUI VIENNENT ?

13 novembre 2020 | Par Jason Furman, Professeur à l'Université d'Harvard – Ancien Président du *Council of Economic Advisers*, 2013-2017 (Présidence Obama).

Joe Biden sera investi Président dans un pays divisé, polarisé, ravagé par un terrible virus et enlisé dans une récession. Le Sénat, très probablement contrôlé par les Républicains, sera intransigeant. La marge de manœuvre du nouveau Président en sera considérablement limitée. Il ne pourra pas entreprendre certains des plus grands chantiers législatifs, promesses de campagne qu'il entendait réaliser dès sa première année de mandat. Néanmoins, bon nombre de ces défis offrent à Biden une opportunité que ses prédécesseurs n'ont pas eue. En effet, il pourra profiter d'une amélioration de la situation américaine, au cours des deux premières années de son mandat, et ainsi préparer le terrain afin de mettre en œuvre ses idées par la suite.

En effet, indépendamment de toute action de la nouvelle administration, la situation américaine en 2021 devrait inévitablement s'améliorer. Ainsi, le nombre de décès dus au COVID sera certainement beaucoup plus faible au cours de l'été 2021 qu'en janvier. Le taux de chômage devrait lui aussi diminuer. Autant de signaux positifs qui seraient renforcés par la mise en place de politiques efficaces comme la multiplication des tests, la distribution de vaccins contre le virus et un plan de relance de l'économie.

Joe Biden gagnera alors du crédit du fait de ses politiques, et tirera profit d'une situation favorable au moment de son entrée en fonction.

Son prédécesseur a placé la barre très bas. Aujourd'hui, quelques mesures simples pourraient jouer en faveur de Joe Biden et redorer le blason de la Présidence. La fin des tweets compulsifs, des attaques intempestives contre les alliés à l'occasion des déplacements internationaux, du manque de respect envers les vétérans américains... La majorité des soutiens du Président Trump n'appréciait pas cette attitude mais la tolérait pour raisons politiques. Le pays dans son ensemble n'en sera que plus soulagé.

La tendance historique américaine veut que les Présidents américains soient généralement élus avec une majorité dans les deux chambres du Congrès. Considérant cette majorité comme transitoire, ils concentrent leur action législative sur les deux premières années de leur mandat et de façon agressive. Cela les conduit, à la manière d'une prophétie auto-réalisatrice, à aller plus loin que le pays n'est prêt à l'accepter et à perdre au moins une des deux chambres lors des élections de mi-mandat, deux ans après leur élection, mettant un terme à leurs ambitions législatives. En conséquence, la plupart des réalisations des Présidents américains contemporains se concentre généralement sur les deux premières années de leurs huit années en fonction^[1].

Si le Sénat reste aux mains des Républicains (le résultat du second tour dans l'État de Géorgie le 5 janvier en décidera), le Président Biden ne sera probablement pas en mesure de suivre ce modèle et aura une activité législative moindre au cours de ses deux premières années de mandat. Mais cela se traduira aussi par moins d'excès législatifs, soulevant donc moins d'oppositions. Si l'on ajoute à cela de très probables améliorations sur les plans sanitaire et économique, la reprise du contrôle du Sénat par les Démocrates en 2022 deviendrait alors possible pour Joe Biden qui pourrait alors parachever son programme dans la seconde moitié de son mandat.

D'ici là, le Président Biden doit faire son possible pour agir à la fois dans l'intérêt du pays qui en a besoin et préparer le terrain pour de futures actions. Cette stratégie générale repose sur quatre axes :

Tout d'abord, dans la mesure du possible, faire des compromis afin de légiférer. Les premières priorités sont, parmi d'autres : les plans de relance et d'assistance pour les chômeurs, les États et les localités à court de liquidités ainsi que la stratégie de dépistage du virus.

[1] Ndlr : Depuis la Seconde Guerre Mondiale, la plupart des Présidents américains sont réélus au terme de leur premier mandat (soit huit années au total) à l'exception de Jimmy Carter et de Georges W. Bush.

Démocrates et Républicains devraient également pouvoir s'entendre sur des augmentations d'investissements dans les infrastructures et dans l'énergie propre. Cela suppose des compromis, comme par exemple davantage d'énergie nucléaire ainsi que davantage d'énergie éolienne et solaire. Par ailleurs, il existe une aile réformatrice du parti Républicain favorable à davantage d'investissements dans l'enfance et l'éducation préscolaire. Travailler avec eux pourrait permettre d'importants résultats.

Pour progresser, il faudra aussi faire des concessions douloureuses. Joe Biden a montré qu'il en était capable : d'abord au Sénat où il est crédité de l'adoption de nombreuses lois, puis en tant que Vice-Président lorsqu'il était la personne de référence pour la négociation de nombreux compromis fiscaux avec un Congrès républicain.

Deuxièmement, continuer à élaborer des visions progressistes et pragmatiques pour l'avenir. Les États-Unis sont la seule économie avancée qui ne dispose pas d'un système national de congés payés ou de congés maladie. Cette lacune flagrante et les problèmes qu'elle entraîne ont été vivement mis en évidence l'année dernière. Malheureusement, les Républicains ne s'intéressent presque pas à cette question, de sorte que Joe Biden ne pourra que plaider en faveur d'une action future. De même, il faudra attendre pour combler les manques du système de santé et de l'assurance chômage américains. Pour l'instant, la priorité absolue est de construire un plaidoyer et de préparer le terrain.

Troisièmement, prendre des initiatives qui relèvent de son pouvoir (*executive actions*) sans le Congrès chaque fois que cela est possible. Joe Biden peut ainsi prendre des mesures pour lutter contre le changement climatique, renforcer les droits des travailleurs, améliorer la surveillance financière, appliquer plus énergiquement les règles *antitrust* via des mesures réglementaires et coercitives, et étendre la politique d'immigration. Il doit faire tout ce qui est en son pouvoir. Malheureusement, son champ d'action sera fortement limité par les tribunaux américains. C'était déjà le cas du temps du président Obama, et la présidence Trump a conduit le système judiciaire et notamment la Cour Suprême vers encore moins de flexibilité administrative. La marge de manœuvre risque donc d'être bien plus étroite mais certains progrès restent possibles.

Enfin, les Présidents entravés dans leur politique intérieure par un barrage législatif et juridique ont souvent eu tendance à diriger leur attention vers l'étranger. Certes, le Président Biden a d'abord été élu pour s'attaquer aux problèmes des États-Unis mais il porte un intérêt de longue date pour les enjeux de politique étrangère.

Ancien président de la puissante commission du Sénat sur ce sujet avant même d'être Vice-Président, il a ici une opportunité considérable. Le mauvais souvenir laissé par son prédécesseur, et ses fréquentes attaques contre ses alliés et le multilatéralisme lui donnent un avantage certain. Joe Biden peut reconstruire des relations en Europe, relancer la coordination autour de questions allant de la crise du COVID au changement climatique, et enfin forger une nouvelle stratégie multilatérale et fondée sur des normes pour contrer plus efficacement les mauvais comportements économiques de la Chine.

Le système politique américain n'a pas été conçu pour permettre d'importants et rapides changements. Le Congrès et le Président sont souvent opposés. L'exigence d'une majorité absolue de 60% des voix au Sénat est un autre obstacle. L'activisme judiciaire, qui renverse souvent la législation et les actions de l'exécutif, un autre encore. Mais il ne s'agit pas uniquement de failles institutionnelles, cette difficulté à agir est aussi le stigmate d'une opinion américaine divisée. Nous sommes très loin d'un consensus sur nombre des changements qu'à titre personnel je soutiendrais.

Je suis tantôt reconnaissant à ce système d'empêcher que des réformes que j'abhorre soient imposées par une étroite majorité. À d'autres moments, j'abhorre ce système qui bloque ce que je considère comme des réformes nécessaires et méritées.

Ces dernières années, les Démocrates se sont de plus en plus intéressés par les réformes politiques, notamment concernant la composition du Sénat, les règles de vote, la Cour Suprême, etc. Rien ne pourra être fait au cours des deux prochaines années dans ce domaine. Le Président Biden devra trouver une stratégie pour modifier le système de l'intérieur. C'est peut-être une contrainte frustrante, mais c'est aussi une discipline utile pour forcer Biden à bien argumenter et amener une large partie du pays à partager sa vision ambitieuse et inclusive de l'avenir du pays.