

# LA POLITIQUE SOCIALE EN TEMPS DE CRISE LE BILAN DES ANNÉES OBAMA



TAOUFIK DJEBALI \*

**L**e deuxième mandat du président américain Barak Obama touche à sa fin. Vient donc le temps de faire le bilan de sa présidence qui a commencé en 2008 dans un enthousiasme et une euphorie qui ont dépassé les frontières états-uniennes. Ce bilan doit tenir compte à la fois des qualités inhérentes à la personnalité du président, du contexte social, politique, économique, ainsi que de la fragmentation verticale et horizontale du pouvoir politique aux États-Unis. La division et la séparation constitutionnelle de la puissance publique (État fédéral et États fédérés et la séparation entre les trois branches du pouvoir politique) impliquent qu'on ne peut évaluer le bilan d'un président que si on garde en arrière-plan la limitation des pouvoirs de celui-ci imposée par le système. Ainsi, la sévérité d'un jugement porté sur un président peut être modérée par ces considérations institutionnelles. Certes, la victoire d'Obama a suscité énormément d'espoir parmi une population déçue par la politique belliqueuse, inefficace et rétrograde de George W. Bush. La mobilisation des jeunes et de la société civile en faveur d'Obama a été à la hauteur des attentes. Entre le règlement de la question épineuse relative aux interventions militaires en Irak et en Afghanistan, l'effondrement de

---

\* SOCIOLOGUE, UNIVERSITÉ DE CAEN.

l'économie américaine et la fragilisation des classes moyennes – le socle sur lequel repose la société américaine – Obama avait une tâche des plus difficiles. Jamais un président américain n'a trouvé une situation socio-économique et politique aussi difficile depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Cet article est une tentative de dresser un bilan global de la politique sociale de ces huit dernières années. Mais comme les domaines d'intervention des pouvoirs publics sont nombreux et les contours de la question sociale ne sont pas toujours clairs, il serait bon de se focaliser sur les actions gouvernementales qui, sur le plan médiatique, politique et social, ont jalonné l'ère Obama. Vu la gravité de la situation économique, résultat attendu des problèmes des *subprimes* et de l'effondrement du système bancaire et du tissu industriel, l'action gouvernementale a pris un caractère urgent. Tout naturellement, les actions touchant le système monétaire et instaurant des mesures de sauvetage des fleurons de l'industrie américaine ont un impact direct sur la vie sociale. Dans cette perspective, la politique sociale d'Obama s'inscrit dans une logique de continuité et non de rupture avec celle de son prédécesseur.

172

### **Les « Faith-Based Initiatives »<sup>1</sup>, ou comment faire du neuf avec de l'ancien**

L'une des réformes du système de protection sociale depuis la guerre contre la pauvreté des années 1960 fut le *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) signé en 1996 par le président démocrate Bill Clinton. Dans cette réforme, conçue pour mettre fin à l'État-providence tel qu'il a été pensé par le *New Deal* et la Grande Société, la disposition appelée *Charitable Choice* autorise les organisations, y compris religieuses, à demander de l'argent public pour assurer des services sociaux à la population<sup>2</sup>. Cependant, il fallut attendre l'arrivée de George Bush à la tête de l'exécutif américain pour que les organisations caritatives et religieuses deviennent la pierre angulaire de la politique sociale. Certes, le religieux et le social ont toujours été associés, mais le *New*

<sup>1</sup> Littéralement « initiatives fondées sur la foi ».

<sup>2</sup> Voir section 104 de la loi *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act*.

*Deal* avait mis fin à ce lien en mettant l'État au cœur de la question sociale.

Des fonds considérables ont été alloués aux *Faith-Based Organizations* (FBO) mises sous la tutelle de la *White House Office of Faith-Based and Community Initiatives* qui dirigeait les bureaux de liaison ouverts partout aux États-Unis et opérant dans pas moins de cinq ministères. L'instrumentalisation politique des FBO, dénoncée par le directeur John Dilulio et le directeur adjoint du programme David Kuo<sup>3</sup>, le manque d'efficacité avéré du programme, ainsi que le brouillard institutionnel relatif à la séparation entre État et religion n'ont pas empêché le programme des *Faith-Based Initiatives* (FBI) de prendre un caractère durable dans la politique sociale. Soutenu surtout par une gauche révoltée par les années Bush, par une classe moyenne en pleine déliquescence et par une jeunesse rêveuse, Obama a promis le changement que beaucoup d'Américains espéraient et que l'état de l'économie et de la société exigeait. Mais quand il s'agit des FBI, Obama a surpris par sa décision de garder et même de renforcer ce programme mis en place par décret en février 2001 mais qui puise ses racines juridiques dans le *Charitable Choice* de 1996. Contrairement à ses prédécesseurs qui avaient une vision claire de la politique sociale à suivre et même un programme bien arrêté pour consolider ou démanteler le système de protection sociale, Obama a esquivé la question épineuse de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Le message de son discours du 1<sup>er</sup> juillet 2008 dans l'Ohio renvoie à la fois à une conception conservatrice du rôle des pouvoirs publics et à une démarche plutôt bushiste du rôle des organisations religieuses dans la vie sociale :

« Je crois que le changement ne vient pas du haut vers le bas, mais du bas vers le haut, et peu sont plus proches des gens que nos églises, nos synagogues, nos temples et nos mosquées [...]. Le fait est que les défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui – sauver notre planète ou mettre fin à la pauvreté – sont tout simplement trop importants pour que le gouvernement puisse les résoudre seul. »<sup>4</sup>

Une fois au pouvoir, Obama a concrétisé sa promesse. *L'Office of Faith-Based and Community Partnerships* qu'il a créé n'a apporté qu'un changement cosmétique à *l'Office of Faith-Based*

<sup>3</sup> Voir David Kuo, *Tempting Faith : An Inside Story of Political Seduction*. New York, Free Press, 2006.

<sup>4</sup> Discours du 1<sup>er</sup> juillet 2008 dans l'Ohio.

*and Community Initiatives* de George Bush. Obama a simplement demandé que le recrutement du personnel des FBO ne soit pas fondé sur des considérations religieuses. Cependant, des États comme la Caroline du Nord ou le Mississippi ont passé en toute impunité des lois autorisant la discrimination sur une base religieuse. Dans le même temps, l'administration Obama a gardé en l'état une note de la Maison-Blanche datant de 2007 et autorisant les organisations caritatives à caractère religieux à recruter leur personnel sur des bases discriminatoires même pour gérer les affaires et les contrats impliquant l'État. D'ailleurs, cette note était une réponse à l'objection de l'organisation chrétienne *World Vision* à la clause antidiscriminatoire que le ministère de la Justice voulait exiger en contrepartie d'une subvention de 1,5 million de dollars en faveur de l'organisation. Dans sa défense, *World Vision* a fait référence au *Religious Restoration Act* de 2000 qui interdisait au gouvernement de « compliquer » les pratiques religieuses.

Un décret signé par Obama en 2010 a modifié le décret de 2001 qui avait mis en place les FBI. La discrimination contre les bénéficiaires de l'aide caritative est désormais interdite. Cependant, la société civile ainsi que des célébrités, des intellectuels et des hommes politiques s'insurgent contre la note de 2007 et demandent à Obama de l'abroger avant son départ de la Maison-Blanche.

L'inaction d'Obama, intrigante à première vue, traduit le poids social et politique des organisations religieuses. Les *Faith-Based Initiatives*, dont l'esprit contredit un des fondements de la politique américaine, à savoir la séparation entre l'État et l'Église, a trouvé grâce auprès de l'administration démocrate. On n'est guère surpris. Après avoir signé le *Charitable Choice* en 1996, les démocrates sont devenus les garants de sa continuité. En effet, en l'absence d'un projet social progressiste contre la pauvreté et l'exclusion, les FBO peuvent atténuer l'urgence sociale et politique, notamment dans un contexte de désarroi et d'appauvrissement dû à la crise économique.

D'une manière subtile, le renforcement des FBI sous la présidence Obama est une façon de surfer sur la vague antisociale qui souffle sur les États-Unis depuis au moins les années 1980. En moralisant la question sociale, on entame une démarche voulue d'éloigner l'État de son rôle redistributif et d'établir un lien de causalité entre le statut social et la moralité. La politique moraliste indirectement annoncée dans le *Personal Responsibility Act* de Clinton a été préservée par les républicains aussi bien que par les démocrates

au pouvoir. Si Clinton a mis l'accent sur la famille en finançant des programmes d'abstinence sexuelle avant le mariage, Obama a doublé les fonds alloués à la promotion de la « parentalité responsable » (*Responsible Parenthood*)<sup>5</sup> et a continué à financer les organisations comme *Heritage Keepers* qui promettent l'abstinence<sup>6</sup>. Ainsi, sous Obama, comme sous Bush, les FBI sont une affaire de politique « politicienne » plutôt qu'une affaire de politique sociale. On peut comprendre qu'Obama, favorable à une intervention massive de l'État en faveur du secteur bancaire et industriel par ailleurs, est plus dans une logique d'action urgente et de « colmatage » que dans une logique de réformes profondes du système social. Il n'est animé ni par un rejet libertarien de l'État, ni par la défense acharnée de l'intervention de celui-ci en matière sociale.

Certes la question sociale a été reléguée à une seconde place, bien derrière la question économique, non pas parce que cette dernière était plus importante et plus urgente, mais parce que la question sociale, notamment l'assistance publique (*welfare*), était politiquement plus controversée et plus risquée. S'inscrivant dans la lignée politique dominante depuis les élections de 2000, Obama a passé sous silence la question de la pauvreté pour axer son discours sur un thème plus porteur, à savoir celui des classes moyennes. Dans ce sens, l'appel à renforcer les FBO pour assurer des services sociaux aux plus démunis n'est qu'un moyen d'éviter à l'État une tâche qui pourrait être lourde de conséquences pour le candidat devenu président.

175

## Sauver l'économie, réguler la société

L'ère Bush a débuté par le désastre des attaques terroristes du 11 septembre 2001. Elle a pris fin avec une catastrophe également d'une ampleur planétaire, à savoir la Grande Dépression qui a fait suite à la crise des « *subprimes* » de décembre 2007. Certes, le

---

<sup>5</sup> White House, « Promoting Responsible Fatherhood », juin 2012, < [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/fatherhood\\_report\\_6.13.12\\_final.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/fatherhood_report_6.13.12_final.pdf) >. Lire également Jessica D. Weaver, « The First Father: Perspectives », *Family Court Review*, vol. 50, n° 2, p. 297-309.

<sup>6</sup> Ces organisations qui inculquent aux jeunes que le seul moyen pour une femme de ne pas tomber enceinte est l'abstinence sont souvent critiquées pour leur inefficacité et leurs idées scientifiques parfois approximatives. Le *Teenage Pregnancy Prevention Fund* a obtenu une subvention de 75 millions de dollars en 2012.

décrochage social n'incombe pas uniquement à l'administration Bush. Il avait commencé bien avant, surtout quand Clinton avait signé le *Personal Responsibility Act* en août 1996. L'ultralibéralisme qui prévaut depuis les années 1980 aussi bien sous les démocrates que sous les républicains a fragilisé les couches sociales inférieures, affaibli les classes moyennes et réduit le rôle de l'État dans le traitement de la question sociale à un rôle passif.

L'imbrication entre le fiscal, le monétaire, l'économique et le social a poussé Obama à opter pour une action forte et urgente pour sauver les banques, renforcer l'industrie automobile en vue de diminuer le chômage et donc limiter la dégringolade des classes ouvrières et moyennes. Rappelons que l'élection de novembre 2008 a eu lieu sur fond de crise et que la victoire du président démocrate était un appel à l'action pour inverser la tendance. Ce mandat, associé à une défaite cuisante des républicains au Congrès, donne au président une marge de manœuvre importante. Mais Obama savait que le soutien populaire était éphémère et que la solidité et la loyauté des démocrates au Congrès n'étaient pas assurées. Il fallait donc agir avec rapidité et agilité. C'est ainsi que la Maison-Blanche a présenté un plan de relance avec deux actions majeures : un plan de sauvetage immédiat et une réduction d'impôt négociée avec les républicains.

L'ambiance globale dans laquelle l'action gouvernementale a été effectuée est celle qui se dégage dans les mots du chef du cabinet de la Maison-Blanche, Emmanuel Rahm qui a déclaré : « on ne veut quand même pas laisser passer les occasions offertes par une crise »<sup>7</sup>. Le président va dans le même sens quand il dit :

« Ce que les Américains attendent de Washington est une action qui corresponde à l'urgence qu'ils ressentent dans leur vie – une action ferme, audacieuse et assez sage pour nous permettre de sortir de cette crise. Parce que chaque jour que nous laissons passer pour commencer à relancer notre économie, encore plus de gens perdent leur emploi, leurs économies et leurs maisons. Et si rien ne se fait, cette récession pourrait persister pendant des années. Notre économie va perdre cinq millions d'emplois. Le chômage va s'approcher d'un taux à deux chiffres... Voilà pourquoi je ressens

<sup>7</sup> Paul Krugman, « Franklin Delano Obama ? », *The New York Times*, 10 novembre, 2008.

un tel sentiment d'urgence en ce qui concerne le plan de relance devant le Congrès. »<sup>8</sup>

On s'attendait dans ce contexte à une action forte et profonde de la part de l'administration Obama. Ayant en arrière-plan les crises des années 1930 et des années 1970 et l'expérience gouvernementale en matière de gestion des crises, Obama a vite pris les habits de Franklin D. Roosevelt au moment où les médias associaient la Grande Récession à la Grande Dépression. Mais les comparaisons sont plus de l'ordre du symbolique que du réel. Obama n'avait pas la détermination et la vision de Roosevelt, et la Grande Récession n'avait pas la même ampleur et les mêmes effets que la Grande Dépression. En effet, sur le plan social, Obama n'a pas apporté de grands changements dans la gestion de la question sociale. Il a opéré dans le cadre de la politique en place en injectant des fonds dans les programmes sociaux en place, sinon en agissant sur la politique fiscale d'une façon connue de la plupart de ses prédécesseurs.

Le fer de lance de la politique économique et sociale d'Obama est l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) signé en 2009. Il s'agit d'un plan de relance de 787 milliards de dollars qui a été jugé par ses détracteurs comme « trop limité, trop tard ». Paul Krugman, bien que partisan du plan de relance, l'a critiqué pour sa faiblesse et son incapacité à couvrir les besoins du marché<sup>9</sup>.

Sans apporter un jugement rapide sur le programme, il convient de donner quelques détails sur son contenu et son financement. En effet sur les 787 milliards<sup>10</sup>, 501 milliards étaient alloués à des dépenses publiques et 286 milliards étaient accordés en forme d'allègements fiscaux. Certes, les plus démunis obtenaient une dotation supplémentaire de 20 milliards en forme d'assistance alimentaire attribuée par le programme déjà en place le *Supplemental Nutrition Assistance Program*<sup>11</sup>. D'autres programmes d'aide alimentaire comme le *Women, Infants, and Children* (1974),

<sup>8</sup> Barack Obama, « The Action Americans Need », *The Washington Post*, 5 février, 2009.

<sup>9</sup> « Nobel Laureate Paul Kruman : Too Little Stimulus in Stimulus Plan », *Knowledge & Wharton*, 19 février 2009. < <http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/nobel-laureate-paul-krugman-too-little-stimulus-in-stimulus-plan/> >.

<sup>10</sup> Le chiffre de 787 milliards de dollars a été augmenté pour atteindre 830 milliards dollars.

<sup>11</sup> Historiquement et communément connu sous *Food Stamp Program*. Il s'agit d'un programme de distribution de bons alimentaires pour les pauvres mis en place en 1964.

ainsi que le *Emergency Food Assistance* (1981) et le *National School Lunch* (1946), ont obtenu plus de financement.

La mise en place de programmes fédéraux d'aide alimentaire remonte aux années 1930, quand l'éclatement du tissu social a atteint des proportions inconnues jusqu'alors. Ces programmes ont été renforcés dans les années 1960, avec la mise en œuvre de la guerre contre la pauvreté de Johnson. Ainsi, il est évident que la dotation financière supplémentaire dont bénéficiaient les programmes d'aide alimentaire ne traduisait ni une recherche sérieuse pour venir à bout des carences qui touchaient quelques franges de la population<sup>12</sup>, ni une volonté de s'attaquer aux origines du problème.

Cette démarche, visant à limiter l'ampleur des problèmes sociaux par l'injection temporaire de fonds, sans chercher à s'attaquer aux causes profondes, fut suivie également dans le domaine de l'assistance. En effet, la section 202 du plan de relance stipule la création d'un fonds spécial de cinq milliards de dollars que les États peuvent utiliser afin d'aider les populations fragiles ou subventionner des emplois. Ainsi, grâce à ce programme, on se trouve dans un schéma inversé par rapport à celui dessiné par la réforme Clinton de 1996 qui avait exigé la réduction du nombre de bénéficiaires de *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF). Selon la section 202, les États avaient l'obligation d'augmenter le nombre de bénéficiaires. En somme le plan de relance a inversé la tendance en mettant plus de fonds dans des programmes déjà existants. Cela dit, l'action de l'administration démocrate s'inscrivait dans une logique d'urgence et du provisoire. Sur le plan politique, il s'agit d'un peaufinage devenu inéluctable par l'intensité de la crise économique et du délabrement de la situation sociale. Même si l'agitation et la radicalisation politiques n'ont pas atteint des niveaux comparables à ceux des années 1930, l'administration a fait des concessions très limitées, à l'image de l'expression politique éphémère en faveur d'une réforme sociale plus profonde. Ainsi, la corrélation paraît évidente entre l'absence de mouvement social

178

<sup>12</sup> Selon le rapport du département de l'Agriculture, 14 % des Américains (soit 17,4 millions de personnes) vivaient dans une forme d'insécurité alimentaire en 2014. Voir Coleman-Jensen Alisha, Matthew P. Rabbitt, Christian Gregory, and Anita Singh, « Household Food Security in the United States in 2014 », United States Department of Agriculture, septembre 2015, < [http://www.ers.usda.gov/media/1896836/err194\\_summary.pdf](http://www.ers.usda.gov/media/1896836/err194_summary.pdf) >.

vigoureux<sup>13</sup> et la mise en place d'un programme social efficace. Le néolibéralisme américain qui s'est imposé depuis les années 1980 ne semble souffrir ni de la crise majeure qui le touche depuis décembre 2007 ni de l'arrivée d'Obama au pouvoir.

## La politique fiscale au service des classes démunies ?

Pendant la campagne électorale de 2008, Obama a mis l'accent sur la politique fiscale et son importance dans la régulation sociale et la stabilité économique. À travers cette politique, il devait repenser les priorités, atténuer les inégalités sociales et collecter les fonds nécessaires pour mettre en œuvre la réforme de la santé. Pour cela Obama a promis de ne plus renouveler les avantages fiscaux attribués en 2001 et 2003 aux classes sociales favorisées par l'administration Bush. De plus, il comptait taxer davantage les dividendes, les capitaux spéculatifs et les « riches ».

De ce fait, les allègements fiscaux dont bénéficiaient les classes moyennes et ouvrières sont devenus le fer de lance de la politique d'Obama pour lutter contre la crise. Ainsi, ces allègements allaient coûter à l'État fédéral 288 milliards de dollars, soit 37 % du budget total alloué à la relance. La composante la plus importante de cette mesure est le « *Make Work Pay* », une forme de crédit d'impôt calqué sur le programme *Earned Income Tax Credit* (crédit d'impôt) mis en place en 1975. Cependant le nouveau programme n'était pas limité aux salaires les plus modestes. Les classes moyennes en étaient les plus grandes bénéficiaires. Toutes les personnes ayant un revenu allant jusqu'à 75 000 \$ (150 000 \$ pour un couple) pouvaient en profiter.

L'allègement fiscal comprenait également l'*American Opportunity Education Tax Credit* qui permettait aux étudiants d'origine modeste de bénéficier d'une aide de 2 500 \$ maximum pour couvrir une partie de leurs frais d'inscription. D'autres catégories socioprofessionnelles ont également bénéficié de ce crédit d'impôt.

Ces allègements fiscaux dont bénéficiaient les classes moyennes et inférieures n'altèrent aucunement la structure sociale

<sup>13</sup> Le mouvement Occupy par exemple, fondé en 2011, a été trop faible pour exiger des changements de fond.

ni même la nature de la politique sociale américaine. Au contraire, ils s'inscrivent à la fois dans une logique d'intervention passive et dans une logique conservatrice de réduction d'impôts. Cela explique pourquoi ce projet de loi a été adopté rapidement, c'est-à-dire juste un mois après sa présentation au Congrès. Certes les démocrates avaient une majorité confortable mais l'aile conservatrice du parti rend le calcul politique plus confus et imprévisible. À l'instar de son action politique pendant huit ans, l'obsession de l'administration Obama pour la recherche d'un consensus au Congrès l'a empêché de prendre des mesures plus marquantes. Cela dit, il ne faut pas blâmer les républicains et les conservateurs démocrates (*Blue dogs*) pour l'absence de politique sociale radicalement différente de celle qui avait précédé Obama. Les démocrates depuis les années 1960 n'ont pas défendu de politique radicalement ancrée à gauche. Par ailleurs, sur le plan politique, Obama ne semble même pas profiter de sa popularité, même si on peut considérer que sa réélection fut un signe de la pertinence de son calcul politique. En réalité, les crédits d'impôts et les allègements fiscaux n'ont pas été particulièrement populaires parmi les Américains. Peu ont été sensibilisés à leur existence et encore moins se sont montrés séduits. Un an après leur mise en place, seulement 12 % des Américains interrogés par CBS pensaient que les impôts avaient bel et bien baissé. Paradoxalement, 24 % pensaient qu'Obama avait augmenté les impôts<sup>14</sup>. Quand on sait que 95 % des salariés américains payaient moins d'impôts grâce aux mesures Obama<sup>15</sup> on peut se poser des questions sur la communication du président, mais surtout sur l'utilité et l'impact de ces mesures qui ont été très souvent entourées d'une opacité et d'un marchandage politique nuisibles. L'« État submergé » (*Submerged State*), le terme popularisé par Suzanne Mettler, traduit parfaitement l'État social sous la présidence d'Obama<sup>16</sup>. Il s'agit d'une action peu visible aux Américains de par la nature des programmes et le manque de publicité autour d'eux. Selon Frances Piven, « Obama

180

<sup>14</sup> CBSNEW/New York Poll 2010, February 5-10. The Tea Party Movement..., < <http://www.cbsnews.com/news/poll-reveals-most-americans-dont-know-they-got-a-tax-cut/>>.

<sup>15</sup> Ces baisses sont considérables puisqu'elles totaliseraient 536 milliards de dollars en dix ans.

<sup>16</sup> Mettler Suzanne, *The Submerged State. How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*, Chicago : University of Chicago Press, 2011.

est en train de faire ce que nous attendons des hommes politiques, ce qui veut dire essayer de surmonter la crise sans provoquer une opposition forte, tout en essayant également d'apaiser les souffrances des victimes. »<sup>17</sup>

La volonté de ne pas être associé aux minorités et de ne pas apparaître comme le champion de la cause des pauvres a donné une timidité intellectuelle, conceptuelle et politique à l'action sociale d'Obama et a occulté la volonté de transgresser les normes idéologiques et de défier le consensus politique autour de la politique sociale<sup>18</sup>. Sur le fond, la politique fiscale n'a pas eu les résultats escomptés. Les inégalités sociales n'ont jamais été aussi frappantes. La classe moyenne qui, pendant plus de quatre décennies, avait constitué la classe sociale dominante aux États-Unis s'est vue dépassée par les classes dites supérieures et inférieures. Selon une étude du PEW Center, le nombre de foyers ayant des revenus moyens au début de 2015 était de 120,8 millions, contre 121,3 millions de foyers qui avaient des revenus élevés ou bas ; les revenus étant divisés en trois tiers. Ainsi, on apprend que la polarisation de l'Amérique entre le haut et le bas de l'échelle sociale s'est accentuée sous l'administration Obama<sup>19</sup>, un phénomène observé avec beaucoup d'indignation de la part de la gauche démocrate sous Reagan dans les années 1980.

Que le président américain soit incapable de changer la nature de la politique sociale pourrait se comprendre, compte tenu de la complexité du système politique, mais sa volonté de se dissocier du volet social d'ARRA, d'occulter la question de la pauvreté et de mettre l'accent sur les classes moyennes montrent un président soucieux d'apaiser les conservateurs républicains et démocrates et d'assurer sa réélection – un objectif d'ailleurs atteint sans encombre.

<sup>17</sup> Frances Piven, « Poor Relief », *New Labor Forum*, vol. 18, n° 3, Fall 2009, p. 51.

<sup>18</sup> Un incident anecdotique mais révélateur de cet esprit qui animait l'administration Obama est rapporté par le célèbre journaliste Jonathan Alter. Il rapporte que quand un membre du Congrès s'est approché de la première dame pendant la cérémonie qui a suivi le vote sur le plan de relance pour lui dire que ARRA était la meilleure mesure antipauvreté depuis une génération, la première dame a de suite répliqué : « Shhhh ! ». Alter écrit : « La Maison-Blanche ne veut pas que le public pense qu'Obama a concrétisé un des objectifs sociaux des plus attendus... » J. Alter, *The Promise: President Obama. Year One*, New York Simon & Schuster, 2010, p. 151.

<sup>19</sup> PEW Research, « The American Middle Class Is Losing Ground », 9 décembre 2015, < <http://www.pewsocialtrends.org/2015/12/09/the-american-middle-class-is-losing-ground/>>.

## L'enseignement : l'autre cheval de bataille

Le système éducatif est un domaine de choix de l'intervention des pouvoirs publics. Tous les présidents américains ont tenté de laisser leur empreinte sur le système. Cependant, la tendance dominante depuis la publication du rapport *A Nation at Risk* en 1983 est l'abandon du principe d'égalité et d'équité en faveur du principe de concurrence. Ce changement était perceptible dans les programmes de *Goals 2000* de Clinton et *No Child Left Behind* de George Bush. L'égalité des chances entre élèves de différents groupes sociaux, économiques et démographiques n'était pas à l'ordre du jour. Les décideurs en matière de réforme scolaire parlent de test de niveau, de privatisation et de libre choix de l'école.

L'élection d'Obama, ancien militant associatif dans les ghettos, a suscité beaucoup d'espoir parmi un certain nombre d'observateurs qui voulaient le retour à une politique fédérale plus active et plus égalitaire notamment dans les quartiers pauvres. Ces partisans d'une intervention massive et d'une refondation de la politique éducative vont vite se rendre compte qu'Obama n'était pas fondamentalement différent de ses prédécesseurs. Certes, la crise a défini la nature et l'ampleur de l'intervention des pouvoirs publics même dans le domaine de l'enseignement. Les difficultés financières qu'ont connues un certain nombre d'établissements scolaires, le déclassement social d'un grand nombre de familles américaines et le risque de licenciement encouru par le personnel éducatif ont poussé l'administration Obama à l'action rapide. Ainsi, tout comme la politique fiscale, la politique éducative a été intégrée dans une démarche globalisante de lutte contre la crise.

Dès l'arrivée d'Obama au pouvoir et l'intensification de la crise, on a estimé que les dépenses des écoles primaires et secondaires allaient baisser de 8,7 % ; une baisse significative qui résulterait selon toute vraisemblance dans la perte de près de 574 000 emplois entre 2009 et 2011<sup>20</sup>. Seule une augmentation des impôts ou une aide fédérale considérable pourrait sauver ses écoles d'une crise majeure. Mais comme une augmentation des impôts était un

182

<sup>20</sup> Marguerite Roza, « Projections of State Budget Shortfalls on K-12 Public Education », Center on Reinventing Public Education, février 2009, < <http://www.crpe.org/publications/projections-state-budget-shortfalls-k-12-public-education-spending-and-job-loss> >.

geste politique risqué en temps de crise, Obama a opté pour une aide fédérale à l'école. Celle-ci fut intégrée dans le plan de relance ARRA de 2009. En effet, des fonds de 48,6 milliards de dollars ont été alloués aux États dont près de quarante milliards devaient servir à éviter les licenciements dans les institutions scolaires et universitaires et les coupes dans les programmes éducatifs. Le reste devait servir à moderniser et améliorer les infrastructures scolaires. Trente milliards supplémentaires devaient être injectés dans les programmes *Elementary and Secondary Education Act*, le *Impact Aid* et le *Individuals with Disabilities Education Act*.

En agissant de la sorte, l'administration Obama voulait surtout « dépenser vite pour sauver et créer des emplois »<sup>21</sup>. Cette action n'est pas différente dans son esprit et ses intentions des autres mesures évoquées plus haut. L'administration démocrate est toujours animée par une volonté de combattre la crise plutôt que de réformer le système. La crise semble être le catalyseur pour renforcer la politique libérale défendue par ses prédécesseurs. L'historienne Diane Ravitch parle d'ailleurs de la politique éducative d'Obama comme faisant partie d'un troisième mandat de George Bush<sup>22</sup>. Le *Race to the Top* d'Obama s'inscrit dans la continuité de *No Child Left Behind* de G.W. Bush. En effet, à l'exception de quelques différences, les deux programmes se ressemblent dans leur focalisation sur la performance, la concurrence entre établissements scolaires, l'évaluation des enseignants et le soutien aux *Charter Schools* (des écoles privées sous contrat avec l'État). Dans ce sens, *Race to the Top* d'Obama encourage explicitement les États à se débarrasser des enseignants et des établissements « non performants ». Même si les États n'étaient pas forcés de suivre ce programme, la plupart d'entre eux n'avaient pas le choix. Dans un contexte de marasme économique, ils avaient besoin de fonds fédéraux. Ces fonds ne pouvaient être obtenus que si l'État participant atteignait les objectifs tracés par l'État fédéral. Pendant les deux premières années 1940 États avaient demandé à participer au programme *Race to the Top*. New York et la Floride ont déjà obtenu 700 millions de dollars,

<sup>21</sup> Stephen Weatherford, Lorraine M. McDonnell, « Advancing a Social Policy Obama's Stimulus and Education Reform », *The Forum*, vol. 9, n° 1, 2011, p. 8.

<sup>22</sup> Diane Ravitch, « Obama Gives Bush a 3d Term in Education », *Huffington Post*, 14 juillet, 2009, < [http://www.huffingtonpost.com/diane-ravitch/obama-gives-bush-a-3rd-te\\_b\\_215277.html](http://www.huffingtonpost.com/diane-ravitch/obama-gives-bush-a-3rd-te_b_215277.html) >.

le Tennessee a obtenu 502 millions de dollars, quant à l'État de Géorgie, il a obtenu une dotation de 400 millions. Selon Monica Teixeira de Sousa :

« Le programme (*Race to the Top*), vu dans un cadre historique, se révèle comme la dernière manœuvre politiquement opportune, cette fois pour les démocrates, pour sécuriser le vote en faisant des déclarations sur l'éducation tout en évitant de parler de redistribution, d'État-providence, ou de droit à l'assistance. L'essentiel est que le président Obama semble déterminé à courir après le programme des conservateurs. »<sup>23</sup>

*Race to the Top* ne représente qu'une petite fraction du budget total alloué à l'éducation mais son rôle symbolique est important. Demander aux États, par le biais d'une politique incitative, d'atteindre les objectifs chiffrés en termes de score et de performance rappelle l'esprit de la réforme de 1996 proposée par les républicains et signée par le démocrate Bill Clinton. Mais si la réforme de 1996 avait apporté des changements considérables à la politique sociale, celle de 2009 n'a fait que traiter la question sociale par des opérations de sauvetage financier. Pourtant, la part de l'État fédéral dans le budget de l'éducation et de la recherche n'a pratiquement pas changé : autour de 10,5 %. Ainsi, l'injection de l'argent public par le biais d'ARRA n'a même pas changé la réalité financière des écoles américaines. Elle n'a pas non plus amélioré le sort des élèves d'origine modeste. La pauvreté, la frustration et le manque d'espoir chez ces élèves expliquent en partie leurs faibles résultats et le déclassement de leurs établissements. Pousser ces établissements « pauvres » à concurrencer les établissements « riches » paraît inapproprié et injuste. En effet, au-delà des inégalités des résultats entre établissements et entre élèves, les vrais problèmes demeurent ceux de la pauvreté, de la concentration urbaine des familles modestes et de l'absence de repères dans les ghettos. En faisant ces choix, Obama n'a fait qu'esquiver les questions les plus épineuses et poursuivre dans la même lignée, tracée par ses prédécesseurs conservateurs qui, alimentés par une idéologie ultralibérale, avaient intégré les notions de profit, de rentabilité et de concurrence dans le traitement de la question sociale, y compris la politique éducative.

<sup>23</sup> Monica T. de Sousa, « A Race to the Bottom ? President Obama's Incomplete and Conservative Strategy for Reforming Education in Struggling Schools or the Perils of Ignoring Poverty », *Stetson Law Review*, vol. 39, 2009-2010, p. 631-32.

Peut-être le seul domaine dans lequel l'administration Obama a-t-elle montré de la détermination et de la volonté de réformer est celui de la santé. En effet, malgré l'opposition acharnée des républicains et le scepticisme de la population, Obama a réussi son pari de faire adopter par le Congrès un projet de loi sur la santé.

## La santé : une réforme en demi-teinte

Peu de réformes avaient suscité autant de controverses et d'opposition que la réforme de la santé. Depuis le *New Deal*, démocrates et républicains avaient sans succès tenté d'apporter des solutions. Les seuls changements significatifs apportés au système de couverture médicale furent les programmes *Medicaid* et *Medicare* créés dans le cadre de la guerre contre la pauvreté dans les années 1960. Comme ces deux programmes concernent respectivement les pauvres et les personnes âgées, la plupart des Américains devaient soit prendre une assurance médicale privée soit rejoindre les rangs des milliers d'Américains non assurés.

Au moment de la campagne présidentielle de 2008, plus de 40 millions d'Américains n'avaient pas d'assurance. Pour beaucoup d'entre eux, ils n'étaient pas assez pauvres pour bénéficier du *Medicaid* et pas assez âgés pour profiter du *Medicare*.

Après l'échec de la tentative de Clinton dans les années 1990, et la passivité de l'administration Bush, certes empêtrée dans les problèmes de politique étrangère, Obama a voulu profiter de la crise pour avancer son projet de réforme du système de santé.

Très vite cette réforme a pris une place importante dans l'agenda social du candidat démocrate à un moment où les républicains étaient anéantis par la guerre en Irak et la crise financière et économique. Ainsi, au moment où les classes moyennes étaient malmenées par la crise et les licenciements, la plupart des observateurs pensaient que rien ne pouvait arrêter la réforme Obama. Mais c'était sans compter l'acharnement des conservateurs contre ce projet et contre toute action provenant du président afro-américain. Pourtant Obama pouvait avancer des arguments imparables pour justifier l'urgence de la réforme : le coût exorbitant des dépenses en matière de santé. En effet, en termes absolus mais aussi relatifs, les États-Unis dépensent plus que n'importe quel pays européen ; un paradoxe bien frappant quand on sait qu'il y a une couverture médicale universelle dans la plupart des pays européens.

Le tableau 1, qui compare les États-Unis à la France et au Canada, montre bien que le problème posé par le système de santé aux États-Unis n'est pas d'ordre budgétaire. Le coût élevé des dépenses en matière de santé pose des questions sur le coût des médicaments, des soins, des actes médicaux et de la formation des médecins.

**Tableau 1 : Budget de la santé par rapport au PIB  
(États-Unis, Canada, France).**

|                   | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>États-Unis</b> | 16,02 | 17,00 | 17,01 | 17,05 | 17,01 | 16,9  | 17,14 |
| <b>Canada</b>     | 10,03 | 11,17 | 11,2  | 10,82 | 10,77 | 10,66 | 10,45 |
| <b>France</b>     | 10,57 | 11,28 | 11,2  | 11,33 | 11,44 | 11,56 | 11,54 |

Source : The Worlds Bank, « Health Expenditures. Total, (% of GDP) », < data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS >.

186

Une réforme profonde du système devait s'atteler à couvrir le plus grand nombre d'Américains et réduire les coûts ; une tâche des plus ardues compte tenu de la multiplication des acteurs, des intérêts divers et parfois opposés, ainsi que de l'ampleur de la manipulation qui entoure ce domaine. Les médecins, l'industrie pharmaceutique et les conservateurs de tout bord se sont toujours opposés au moindre changement dans le système de soins. La crise n'a fait qu'amplifier le problème. Avec moins d'assurés, plus d'entreprises en difficulté ou qui ont fait faillite, la réforme se justifiait amplement<sup>24</sup>.

Contrairement à Clinton qui voulait une refondation totale du système, Obama a laissé libre cours au Sénat et à la Chambre de présenter un projet de réforme en s'appuyant comme à l'accoutumée sur le système existant. À ce sujet, il fait remarquer que « comme les soins de santé représentent un sixième de notre économie, je crois qu'il est judicieux de s'appuyer sur ce qui fonctionne et corriger ce

<sup>24</sup> Le nombre de personnes assurées par leurs employeurs a baissé de 179 millions en 2007 à 170 millions en 2009. Par contre le nombre de non-assurés a augmenté de 41 millions à près de 49 millions respectivement. Voir Taoufik Djebali, « Le Chemin sinueux de la réforme », in Raphaël Eppreh-Butet, Mokhtar Ben Barka (dir.), *Le Président Barack Obama à l'épreuve du pouvoir*, Paris : Harmattan, 2015, p. 76.

qui ne fonctionne pas, plutôt que d'essayer de construire un système entièrement nouveau à partir de zéro »<sup>25</sup>.

Dans le même discours, Obama s'est gardé de mentionner le point litigieux, à savoir l'assurance obligatoire pour tous. Il met l'accent sur les ravages de la crise et rappelle que les non-assurés n'étaient pas des assistés mais bien des Américains imprégnés par l'éthique du travail.

Malgré l'engagement d'Obama de ne pas augmenter le coût global des dépenses de santé et malgré les concessions affichées sur le contenu des réformes, les républicains se sont massivement opposés à la réforme. Aidés par des démocrates divisés et hésitants, leur opposition était devenue systématique et leur objectif était visiblement d'empêcher Obama d'obtenir une victoire politique quelconque.

Après des tergiversations et des rebondissements rarement vus dans le débat social, Obama a signé la fameuse réforme le 23 mars 2010. Cette réforme, appelée le *Patient Protection and Affordable Care Act* (PCA) fut la plus importante depuis la mise en place du *Medicare* et du *Medicaid*. Le PCA vise l'extension de la couverture médicale à 95 % des Américains (résidents légaux compris) à l'horizon de 2019 et la réduction des dépenses. À ce sujet, le *Congressional Budget Office* estime la baisse des coûts à 143 milliards entre 2010 et 2019<sup>26</sup>.

Les partisans de la réforme étaient euphoriques et l'administration Obama n'a pas manqué l'occasion de savourer sa victoire historique sur les forces conservatrices. Comme l'écrit Joseph Peschek :

« La réforme de la santé de 2010 est une réalisation en matière de politique sociale d'une ampleur historique, passée au milieu des cris hystériques à propos du « socialisme » et des « commissions de la mort » (*death panels*). En plus d'être une victoire pour Obama et la présidente de la Chambre, Nancy Pelosi, la poussée finale pour la réforme a vu la mobilisation de la gauche, des groupes libéraux et de travail tels que Moveon.org, *Health Care for America Now*, l'AFL-CIO et *Organizing for America*. »<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Discours du 9 septembre 2009.

<sup>26</sup> Voir Paul N. Van Water, « How Health Reform Helps reduce the Deficit », Center on Budget and Policy Priorities, 10 mai 2010. < <http://www.cbpp.org/research/how-health-reform-helps-reduce-the-deficit> >.

<sup>27</sup> Joseph Peschek, *The Obama Presidency and the Great Recession : Political Economy, Ideology, and Public Policy*, *New Political Science*, vol. 33, n° 4, décembre 2011,

Certes, la mobilisation de la gauche a été déterminante, mais il faut dire que le résultat final ne fut pas à la hauteur des attentes. Beaucoup se sont sentis trahis et manipulés. En effet, bien que le financement de la réforme (938 milliards sur 10 ans) soit couvert en partie par des prélèvements sur les assurances privées « haut de gamme » et sur les bénéfices des industriels de la santé, la réforme elle-même n'inclut pas l'assurance universelle de santé (*public option*). Celle-ci, une revendication essentielle de la gauche américaine, a été abandonnée en faveur d'une assurance individualisée mais obligatoire.

En somme, la réforme Obama (*Obamacare*) n'est pas celle que la gauche du parti démocrate et les Américains non assurés espéraient, mais elle apporte des avancées certaines en matière de couverture médicale parmi lesquels :

- Le *Medicaid* (couverture médicale pour les pauvres depuis 1965) couvre toutes les personnes ayant des revenus inférieurs à 138 % du seuil de pauvreté (au lieu de 100 %).
- Les entreprises ayant plus de 50 employés à temps plein ont l'obligation de payer une assurance à leurs employés.
- Aucun plafonnement du coût des soins n'est autorisé.
- Aucun refus d'assurer des personnes sur une base médicale n'est permis.
- La compagnie d'assurance ne peut pas exclure un malade assuré.
- Les jeunes peuvent être couverts par l'assurance parentale jusqu'à l'âge de 26 ans<sup>28</sup>.

Il est certain que la réforme a changé la donne malgré ses manquements et ses limites. Dans le rapport du *Center for Disease Control and Prevention*, publié en 2015, on apprend que le nombre de personnes non assurées a baissé considérablement : 7 millions entre 2014 et 2015. La tendance est toujours à la baisse puisque le pourcentage de non-assurés a atteint 9,1 %, au troisième trimestre de 2015, contre 9,2 % (29 millions) au premier trimestre de la même année<sup>29</sup>.

---

p. 438-39.

<sup>28</sup> Obamacare Facts/What is the Affordable Care Act. < <http://obamacarefacts.com/affordable-care-act-facts/>>. Pour le texte de loi (PCA), voir US department of Health & Human Services, (Read the Law/ Affordable Care Act. Section by Section), <<http://www.hhs.gov/healthcare/about-the-law/read-the-law/>>.

<sup>29</sup> HHS, « 20 million People Have Gained Health Insurance Coverage Because of the Affordable Care Act, New Estimates Show », 3 mars 2016. < <http://www.hhs.gov>.

Des millions d'autres Américains sont toujours exclus de la couverture médicale mais il est indéniable que la réforme défendue par Obama commence à donner des résultats positifs malgré l'absence de couverture universelle.

### Conclusion

Contrairement à son slogan de campagne appelant au changement, Obama n'a pas pu s'affranchir des obstacles institutionnels et économiques. Entre les républicains déterminés à le mettre en échec et des lobbys qui voulaient préserver leurs avantages, Obama a manqué de fermeté. En se montrant trop consensuel, il a renforcé les conservateurs, y compris dans son propre camp. Par conséquent, son passage par la Maison-Blanche ne va pas marquer l'histoire sociale des États-Unis. La crise économique, une des plus dures depuis la Grande Dépression, aurait pu être l'occasion de défier l'ordre économique et social en place. Or, il a préféré une politique qui s'inscrivait dans la même ligne idéologique et politique que celle de ses prédécesseurs.

En matière de politique sociale, l'histoire va retenir certainement la réforme de la santé. Bien qu'elle ne soit pas une refondation du système de soins, elle apporte des changements considérables dans la façon dont les Américains bénéficient des soins médicaux. Mais elle n'est pas la réforme ultime. Le fait qu'elle n'intègre pas une assurance publique universelle est probablement une faille qui nécessiterait un jour un réexamen plus complet du système.

Par ailleurs, malgré les menaces qui pèsent sur l'*Obamacare* dans la perspective d'un changement à la tête de l'exécutif, il est peu probable que les administrations à venir reviennent sur les acquis qui profitent à des millions d'Américains. Le coût politique d'une telle action serait grand. Quant à la prise en charge des soins par les pouvoirs publics, à l'image de ce qui se trouve dans la plupart des pays européens, il est également exclu. Le nombre de non-assurés a fortement baissé, ce qui rendrait les gains politiques négligeables pour les possibles réformateurs.

---

[gov/about/news/2016/03/03/20-million-people-have-gained-health-insurance-coverage-because-affordable-care-act-new-estimates](http://gov/about/news/2016/03/03/20-million-people-have-gained-health-insurance-coverage-because-affordable-care-act-new-estimates)>.

**Liste des sigles utilisés dans cet article**

- ARRA : *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009. C'est le plan de relance économique mis en place pour mettre fin à la crise financière et économique qui a touché les États-Unis notamment en 2008 et 2009.
- FBI : *Faith-Based Initiatives*. L'un des premiers projets mis en place par le président Bush dans le cadre de ce qu'il appela le « conservatisme compatissant ». Il s'agit d'aide fédérale directe et indirecte aux organisations caritatives et religieuses.
- FBO : *Faith-Based Organization*. Une organisation non gouvernementale à caractère confessionnel et communautaire.
- PCA : *Patient Protection and Affordable Care Act*. Il constitue la mesure phare de l'ère Obama. Appelé *Obamacare*, il vise l'élargissement de l'assurance maladie aux millions d'Américains non assurés.
- PRWORA : *Personal Responsibility and Work Opportunity Act*. Il s'agit d'une réforme importante du système de protection sociale aux États-Unis. Présenté par les républicains au Congrès, il a été signé par Bill Clinton en août 1996 en conformité avec sa promesse de campagne de mettre fin à la logique traditionnelle de l'État-providence.
- TANF : *Temporary Assistance for Needy Families*. C'est un programme d'allocation familiale. Appelé Aid to Families with Dependent Children depuis les années 1960, il a été modifié en profondeur en 1996 sous la présidence Clinton en exigeant des bénéficiaires d'accepter un travail d'intérêt général.

190

**Résumé :**

En arrivant au pouvoir en 2008, Obama a trouvé une situation économique et sociale difficile. Déterminé à mettre fin à la crise, le président démocrate a réussi à faire adopter un important plan de relance par un Congrès réticent. En matière de politique sociale, le bilan est plutôt modeste, avec des programmes d'aide à l'enseignement et aux pauvres qui s'inscrivent dans la tradition sociale conservatrice. Seule la réforme de la santé est considérée comme une réalisation importante de ses deux mandats. Malgré ses faiblesses conceptuelles et son caractère consensuel (même si tous les républicains à la Chambre ont voté contre cette mesure), cette réforme a changé l'état des soins pour des millions d'Américains. Obama n'a pas été le président providentiel en matière de politique sociale. On retiendra plus le soutien financier sans précédent accordé par son administration aux banques, aux assurances et à l'industrie automobile.