

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

FRANKLIN D. ROOSEVELT, BARACK OBAMA ET LE POUVOIR DE
PERSUASION PRÉSIDENTIEL

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
JULIE ROY

FÉVRIER 2019

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

La réalisation de ce mémoire n'aurait pas été possible sans l'aide de mon directeur de recherche, Frédérick Gagnon (professeur au département de science politique de l'UQAM, titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand et directeur de l'Observatoire sur les États-Unis). Merci Frédérick pour tes précieux conseils et, surtout, de m'avoir accompagnée jusqu'au bout dans ce projet. Je souhaite également remercier Carole Clavier (professeure au département de science politique de l'UQAM et anciennement directrice des études de deuxième cycle en science politique) et Lysa Brunet (anciennement agente de gestion des études aux cycles supérieurs en science politique à l'UQAM) pour leur soutien et leurs conseils au cours de ce processus. Un merci spécial à Marylène Robitaille et à Guillaume Bouchard Labonté, qui m'ont aussi beaucoup aidée à cheminer avec mon mémoire. Enfin, un énorme merci à ma famille (Christiane, Denis, Patricia et Simon), ainsi qu'à mes amis, en particulier Émilie et Julien, dont le soutien moral et les encouragements ont été déterminants dans la poursuite de mes travaux.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	v
LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES.....	vi
RÉSUMÉ	vii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I.....	7
LE POUVOIR PRÉSIDENTIEL : DE NEUSTADT À SKOWRONEK	7
1.1 L'emploi pour réanimer l'économie.....	7
1.2 La théorie du pouvoir de persuasion présidentiel de Neustadt.....	17
1.3 Les institutionnalistes et Neustadt	22
1.4 La perspective de Skowronek.....	25
1.5 Variables, opérationnalisation et méthodologie	28
CHAPITRE II	34
FDR ET L'EMPLOI EN TEMPS DE CRISE	34
2.1 Le FERA, le CWA, le WPA et le PWA	36
2.2 L'opposition du secteur des affaires.....	41
2.3 Montée du conservatisme et du factionnisme au Congrès	48
2.3.1 Le 73 ^e Congrès	48
2.3.2 Le 74 ^e Congrès	51
2.4 La Cour suprême sort de sa réserve.....	56
2.5 La presse récalcitrante	59
2.6 Un pouvoir de persuasion qui décline	62
CHAPITRE 3	65
BARACK OBAMA ET L'EMPLOI EN TEMPS DE CRISE.....	65
3.1 L'American Recovery and Reinvestment Act.....	66
3.2 L'American Jobs Act.....	70
3.3 Le retour aux mesures keynésiennes	73
3.4 La polarisation au Congrès.....	75

3.5	La faiblesse du soutien populaire	80
3.6	L'environnement médiatique.....	87
3.7	Un pouvoir de persuasion difficilement praticable	89
CHAPITRE IV		92
L'ÉVOLUTION DU POUVOIR DE PERSUASION PRÉSIDENTIEL.....		92
4.1	Les mises au point de Neustadt	92
4.2	Le pouvoir présidentiel selon Skowronek	99
4.3	Skowronek et l'autorité présidentielle.....	108
4.3.1	Les types de présidences	109
4.4	FDR et Obama, présidents de reconstruction.....	111
CONCLUSION		117
BIBLIOGRAPHIE		126

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
1.1 Comparaison structurée et orientée.....	30
2.2 Franklin D. Roosevelt et l'état des forces au Congrès entre 1932 et 1936.....	35
3.3 Barack Obama et l'état des forces au Congrès entre 2008 et 2012.....	66

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

AAA	Agricultural Adjustment Act
APD	American Political Development
ARRA	American Recovery and Reinvestment Act
CWA	Civil Works Administration
ERAA	Emergency Relief Appropriation Act
FERA	Federal Emergency Relief Administration
FSA	Farm Security Administration
NIRA	National Industrial Recovery Act
NYA	National Youth Administration
PWA	Public Works Administration
REA	Rural Electrification Administration
SERA	State Emergency Relief Administration
SSA	Social Security Act
TVA	Tennessee Valley Authority
WPA	Works Progress Administration

RÉSUMÉ

Ce mémoire traite de l'évolution du pouvoir de persuasion présidentiel au cours du dernier siècle. La théorie de Richard Neustadt, présentée en 1960 avec son ouvrage *Presidential Power and the Modern Presidents*, a été très influente dans le champ des études présidentielles américaines. Toutefois, elle a fait l'objet de critiques de la part des institutionnalistes historiques, qui la trouve inadéquate pour étudier les présidents de l'ère contemporaine. Ces critiques nous ont incité à revisiter la théorie de Neustadt et à l'aborder sous un angle différent. Dans la première édition de son ouvrage, le scientifique américain tient peu compte des freins au pouvoir de persuasion présidentiel engendrés par le contexte. Dans les deux éditions qui ont suivi, des ajustements plutôt mineurs ont été apportés à cet égard. Ce mémoire se propose d'explorer ces limites. Pour ce faire, nous nous penchons sur les présidences de Franklin D. Roosevelt et de Barack Obama. Décédé en 2003, Neustadt n'a pas eu la chance de comparer le leadership d'Obama à celui de Roosevelt, comme il l'avait fait avec la plupart des présidents de l'ère moderne. D'ailleurs, Neustadt n'a pas vraiment testé sa théorie avec les présidents de l'ère contemporaine puisque la quatrième édition de son ouvrage se termine avec l'examen de la présidence de Ronald Reagan (1981-1989).

L'objectif de ce mémoire est d'identifier les obstacles rencontrés par Obama et Roosevelt dans la mise en œuvre de leurs programmes pour l'emploi, et d'établir comment ils ont affecté leur pouvoir de persuasion présidentiel auprès des membres du Congrès. À terme, cet exercice nous permet de démontrer que le contexte a été déterminant dans les tentatives de Roosevelt et d'Obama de convaincre le Congrès d'adopter leurs projets de loi pour l'emploi. Dans les années 1930, l'environnement politique était plus favorable à Roosevelt, qui a aisément convaincu le Congrès d'adopter l'*Emergency Relief Appropriation Act* (ERAA) et le *National Industrial Recovery Act* (NIRA), qui ont permis la mise en place de quatre programmes pour l'emploi : le *Works Progress Administration* (WPA), le *Federal Emergency Relief Administration* (FERA), le *Civil Works Administration* (CWA) et le *Public Works Administration* (PWA). Au début des années 2000, Obama était confronté à un environnement politique plus complexe, notamment en raison de la polarisation au Congrès. Cela l'a obligé à faire des concessions importantes aux républicains dans l'adoption de l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) en 2009. Sans majorité à la Chambre des représentants en 2011, il lui a été impossible de garantir l'adoption de l'*American Jobs Act*.

La théorie de Stephen Skowronek présentée dans *The Politics Presidents Make* en 1993 est utilisée dans ce travail en complément à celle de Neustadt. Elle nous permet de comprendre en quoi les présidents de l'ère moderne, comme Roosevelt, et de l'ère contemporaine, comme Obama, font face à des défis différents, qui ont un impact direct

sur leur pouvoir de persuasion. Au final, l'application de la théorie de Skowronek aux cas de Roosevelt et d'Obama nous permet de conclure que le contexte joue un rôle au moins aussi grand que le pouvoir de persuasion dans la capacité d'action des présidents contemporains. Nos concluons également que l'environnement politique contemporain affaiblit la capacité d'action présidentielle.

INTRODUCTION

Toutes proportions gardées, les présidences de Franklin Delano Roosevelt et de Barack Obama présentent de nombreuses similitudes : bilan économique mitigé, difficulté à contrer la dépression/récession et à rétablir le niveau d'emploi par le biais de mesures keynésiennes, réformes bancaires contestées. Ce sont plutôt les réalisations des deux hommes sur le plan social qui constituent leur héritage le plus marquant. Les comparaisons entre FDR et Obama ont d'ailleurs été nombreuses (Jackson, 2012, p. 1). Elles ont fait surface dès la campagne présidentielle de 2008. Le charisme, l'éloquence, les idées et les propositions d'Obama n'étaient pas sans rappeler le célèbre président démocrate qui a instauré le New Deal dans les années 30. D'ailleurs, médias et politologues n'ont pas tardé à qualifier le programme du 44^e président des États-Unis de « new New Deal ». Après tout, comme Obama l'a lui-même admis, l'œuvre de Roosevelt l'a beaucoup inspiré dans l'édification de son programme (Badger, 2012, p. 110).

Les présidences de Roosevelt et d'Obama ont marqué des ruptures avec les ordres politiques républicains qui les ont précédées. Outre leur volonté d'insuffler une dimension sociale à la politique américaine, les deux hommes affichaient publiquement des styles de leadership assez similaires. Roosevelt et Obama avaient des qualités de communicateurs remarquables et n'hésitaient pas à utiliser les nouvelles technologies pour rejoindre un plus vaste auditoire (la radio dans le cas de FDR; l'internet et les médias sociaux dans le cas d'Obama). Mais ils ont surtout été retenus pour ce travail de recherche car ils ont fait face aux deux plus grandes crises économiques dans l'histoire des États-Unis.

Si Roosevelt a bénéficié d'un vaste soutien dans le déploiement de son ambitieux projet sociétal et est aujourd'hui reconnu comme l'un des grands présidents des États-Unis, il en est autrement pour Obama. Dès le début de son premier mandat, Obama a commencé à perdre des appuis au sein de la population et du Congrès. Cette tendance se matérialisera par des pertes électorales importantes aux élections de mi-mandat de 2010 et présidentielle de 2012, qui limiteront énormément sa capacité d'action en matière législative en ce qui a trait à la politique intérieure. Par conséquent, ses réalisations ont été moins nombreuses que le laissait présager son programme politique initial.

Lors de son dernier discours sur l'état de l'Union, en janvier 2016, Obama a évoqué un seul regret à l'égard de sa présidence: celui de n'avoir pas su convaincre davantage. Il reconnaissait les difficultés qu'il avait éprouvées à persuader les différents acteurs de la politique américaine que les solutions proposées par son administration contribueraient véritablement à améliorer leur existence et à faire des États-Unis un pays plus juste et prospère.

Cet aveu nous a incités à revisiter la théorie de Richard Neustadt sur le pouvoir de persuasion présidentiel. Publié en 1960, *Presidential Power and the Modern Presidents* a fait l'objet de plusieurs rééditions et a été immensément influent dans le champ des études présidentielles américaines. Avec cet ouvrage, Neustadt s'est positionné comme un pionnier des études présidentielles et a créé un intérêt pour ce champ d'études qui n'en était alors qu'à ses balbutiements. La longévité de sa théorie, qui demeure aujourd'hui une référence incontournable pour ceux qui s'intéressent à la présidence américaine et aux styles de leadership présidentiel, nous a poussé à la mettre au cœur de ce projet de recherche.

Décédé en 2003, Neustadt n'a pas eu l'occasion de comparer le leadership d'Obama à celui de Roosevelt, comme il l'avait fait avec la plupart des présidents de l'ère

moderne¹. D'ailleurs, Neustadt n'a pas vraiment testé sa théorie avec les présidents de l'ère contemporaine. Nous nous proposons donc de réaliser ces deux tâches dans ce travail.

Les critiques des institutionnalistes historiques à l'égard de la théorie de Neustadt, qui tient peu compte des freins au pouvoir de persuasion présidentiel engendrés par le contexte, nous incitent à aborder le sujet sous un éclairage différent. Ce sont les limites au pouvoir de persuasion des présidents Roosevelt et Obama qui nous intéressent et qui nous ont inspiré notre question de recherche.

Quelle est la nature des obstacles rencontrés par Obama et Roosevelt dans la mise en place de leurs programmes pour l'emploi et dans quelle mesure ces obstacles ont-ils affecté leur pouvoir de persuasion présidentiel auprès des membres du Congrès ?

Nous tâcherons d'y répondre dans ce travail de recherche, qui s'appuiera sur l'étude comparée des projets de loi principaux mis de l'avant par Roosevelt et par Obama au cours de leur premier mandat pour rétablir le niveau d'emploi aux États-Unis à la suite des sévères crises économiques auxquelles leurs administrations respectives ont fait face.

Dans le cas de Roosevelt, nous aborderons quatre programmes instaurés grâce à l'adoption de mesures législatives entre 1933 et 1937. Le plus connu d'entre eux est le *Works Progress Administration* (WPA), mis en place à la suite de l'adoption de l'*Emergency Relief Appropriation Act* (ERAA) par le Congrès, qui a duré de septembre 1935 à juin 1943. Il a été précédé de deux autres programmes que nous étudierons

¹ Selon plusieurs politologues dont Fred Greenstein, le premier président de l'ère contemporaine a été FD Roosevelt, dans les années 1930, et le dernier fut Ronald Reagan, dans les années 1980. George H.W. Bush a ensuite été le premier président de l'ère contemporaine, qui est toujours en cours. Les deux concepts seront définis dans le chapitre I.

également, soit le *Federal Emergency Relief Administration* (FERA), de mai 1933 à décembre 1935, qui a lui-même été brièvement interrompu par le *Civil Works Administration* (CWA) pendant l'hiver 1933-34. Bien qu'il fit plutôt partie de l'effort de relance économique, le *Public Works Administration* (PWA), institué sous l'autorité du *National Industrial Recovery Act* (NIRA) en 1933, a aussi été un programme sur lequel l'administration Roosevelt a misé pour remettre les Américains au travail (Rose, 1994, p. 26 et Smith, 2006, p. 8).

Du côté d'Obama, l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) de 2009 et l'*American Jobs Act* de 2011 seront les projets de loi étudiés.

Ces lois ont été retenues pour notre analyse car il s'agissait de programmes législatifs centraux aux deux présidences étudiées. C'est principalement avec ces mesures que Roosevelt et Obama se sont attaqués au problème du chômage, l'une des conséquences les plus dévastatrices des crises économiques de leurs époques respectives.

Les chapitres II et III de ce travail de recherche seront respectivement consacrés aux démarches législatives de Franklin D. Roosevelt et de Barack Obama pour l'emploi. D'abord, nous procéderons à une description sommaire de chacun des programmes. Nous étudierons ensuite la configuration des 73e, 74e, 111e et 112e Congrès après les élections de 1932, 1934, 2008 et 2010. Nous évaluerons par la suite l'efficacité du pouvoir de persuasion présidentiel de Roosevelt et d'Obama en analysant le nombre d'appuis reçus pour leurs projets de loi, le nombre d'amendements proposés et approuvés, et la durée des débats entre l'introduction et l'adoption, ou le rejet, des projets de loi soumis. Ensuite, nous identifierons les obstacles que FDR et Obama ont rencontrés dans leurs démarches respectives et analyserons comment ils ont affecté leur pouvoir de persuasion.

Le chapitre IV traitera de l'évolution du pouvoir de persuasion présidentiel au cours des dernières décennies, plus précisément entre les années 1930 et le début des années 2000. Cela nous permettra d'apprécier l'efficacité réelle du pouvoir de persuasion présidentiel dans le processus législatif au cours de la présidence moderne (FDR) et de la présidence contemporaine (Obama). Pour ce faire, nous aurons recours à la dernière mise à jour de l'ouvrage de Neustadt, réalisée en 1990, et à un article que le politologue américain a publié en 2001, intitulé *The Weakening of the White House*. Nous nous appuyerons également sur la théorie présentée par Stephen Skowronek dans *The Politics Presidents Make*, en 1993, pour compléter notre analyse.

Chef de file des institutionnalistes historiques, Skowronek a retenu notre attention avec cette théorie novatrice sur le pouvoir présidentiel puisqu'il met en lumière l'impact du contexte sur le pouvoir présidentiel d'influencer le processus législatif aux États-Unis. Skowronek démontre comment la capacité d'action des présidents est modelée par l'époque, mais aussi par le contexte hérité des présidences précédentes. L'originalité de cette théorie et son impact sur le champ d'étude de la présidence nous a convaincu de l'utiliser pour tester celle de Neustadt, qui est plutôt articulée autour des qualités personnelles des présidents et qui tient très peu compte du contexte. Mettant davantage l'accent sur l'aspect institutionnel de la présidence, les travaux de Skowronek s'avéraient un complément intéressant pour notre exercice.

Appartenant à deux époques bien distinctes, les deux présidents à l'étude ont évolué dans des environnements politiques et fait face à des défis différents. Certains chercheurs, notamment Skowronek et les institutionnalistes historiques, ne croient pas que le pouvoir de persuasion présidentiel soit la clé du succès pour les présidents américains de notre époque, qui est façonnée par des réalités politiques et économiques différentes ainsi que par des enjeux nouveaux affectant directement l'exercice du pouvoir. Leur apport nous permettra d'évaluer la pertinence contemporaine de la théorie de Neustadt en l'appliquant au cas spécifique du président Obama.

De prime abord, l'argument de Skowronek et des institutionnalistes historiques semble plus convaincant que la théorie de Neustadt pour expliquer le pouvoir présidentiel. Par conséquent, notre thèse de départ est que le contexte a été moins favorable à Obama qu'à Roosevelt pour mettre en place des mesures législatives majeures pour tenter de rétablir l'économie américaine et de réduire le chômage. Le contexte expliquerait mieux, selon notre point de vue, les difficultés d'Obama à faire adopter ses projets de loi plutôt que l'efficacité de son pouvoir de persuasion. Nous croyons également qu'à l'ère d'Obama, la capacité d'action du président est moins grande qu'à l'époque de la présidence de Roosevelt. Des éléments nouveaux entrent dans l'équation et compliquent la tâche du président.

Nous traiterons plus en profondeur des théories de Neustadt et de Skowronek dans le chapitre I, qui est consacré à la définition de notre cadre théorique, de notre appareil conceptuel et de notre méthodologie. Nous entamerons toutefois cette section avec une revue de littérature concernant les démarches pour l'emploi de Roosevelt et d'Obama.

CHAPITRE I

LE POUVOIR PRÉSIDENTIEL : DE NEUSTADT À SKOWRONEK

1.1 L'emploi pour réanimer l'économie

Les crises économiques des années 1930 et du début des années 2000 ont été les plus sévères à avoir frappé les États-Unis. La manière dont Franklin D. Roosevelt et Barack Obama ont choisi de faire face à la situation, soit en investissant massivement dans les programmes d'emploi, a fait couler beaucoup d'encre. Les politologues ont étudié leurs réponses sous plusieurs angles, ont surtout axé leurs recherches sur l'efficacité des solutions proposées par les deux présidents démocrates pour sortir l'économie américaine du marasme.

Plusieurs estiment que la révolution des travaux publics de Roosevelt, lancée avec le PWA et portée par les mesures pour l'emploi (WPA, FERA et CWA), n'a pas eu l'effet espéré pour contrer le chômage et n'a pas réussi à rétablir le plein emploi (Smith, 2006, p.19-20; Gourevitch, 1986, p.179; Brown, 1956, p.863; Cole et Ohanian, 2004, p.779; Field, 2009, p.98, 104; Best, 1991 p. 108; Leuchtenburg, 1963; Patterson, 1967).

Certains critiques de la gauche comme Barton Bernstein, Howard Zinn et Ronald Radosh ont une mauvaise opinion des programmes à l'emploi du New Deal qui, selon eux, étaient trop conservateurs. Ils estiment qu'ils n'ont rien véritablement créé et qu'ils faisaient partie d'une stratégie électoraliste de Roosevelt pour s'attirer l'appui de la population, des groupes politiques libéraux, mais aussi, avec le PWA, du secteur des affaires (Radosh, 1972, p. 170). Quoique Zinn reconnaisse les accomplissements du New Deal, il estime que les travaux publics et les programmes pour l'emploi n'étaient

que des outils pour Roosevelt dans sa démarche opportuniste pour se maintenir au pouvoir (Zinn, 1990, p. 125).

D'un autre côté, certains auteurs considèrent les travaux publics comme le cœur de l'entreprise du New Deal. Selon eux, ils représentaient un effort massif du gouvernement pour développer l'économie américaine en créant des infrastructures, et des marchés, dans les régions sous-développées des États-Unis (Jordan A. Schwarz, 1993; Smith, 2006)². Plusieurs jugent que cette initiative a eu des impacts fort positifs en changeant radicalement le paysage, le système politique et l'économie des États-Unis. Elle a permis le développement économique tant aux échelons local, étatique que national en favorisant l'embauche de travailleurs pour réaliser de grands projets, nécessaires à la stimulation et à la réorganisation de l'utilisation des ressources naturelles, et a constitué un plaidoyer pour le recours aux politiques fiscales (Smith, 2006, p.15, 19-20; Field, 2009, p. 99, 104; Hannsgen, 2010, p.70, 72; Hawley, 1966; Brown, 1956; Kennedy, 2009; Schlesinger, 1958, p. 108; Leuchtenburg, 1963).

Toutefois, plusieurs chercheurs ont souligné l'inégalité dans la distribution des dépenses sociales liées aux programmes d'emploi. Selon Poulsen et Amenta, ce phénomène serait attribuable aux inégalités persistantes au pays et à sa démocratisation incomplète. La fragmentation du pouvoir relativement à l'administration des programmes sociaux (WPA et l'assistance aux aînés notamment) aurait donné l'opportunité aux États et aux localités d'en déterminer les critères d'application et d'admissibilité. Cela aurait mené à des disparités, particulièrement dans le Sud où les Afro-Américains étaient toujours privés de leurs droits civiques. Des analyses ont d'ailleurs démontré que le droit de vote a influencé la distribution des dépenses à travers les États (Poulsen et Amenta, 1996, p.53-54-56). La corruption, plus fréquente

² Des projets comme le Boulder Dam (Nevada) et le Tennessee Valley Authority (Tennessee), des barrages hydroélectriques construits en 1933 afin de soutenir le développement économique régional. De nombreux projets autoroutiers ont également été mis sur pied par FDR pour lier les différentes régions du pays et en faciliter l'accès.

dans les États du Sud et les districts orientés vers le patronage, auraient également mené à des inégalités dans la distribution des dépenses des programmes à l'emploi (Amenta et Poulsen, 1996; Katz, 1986; Leuchtenburg, 1963).

Le rôle du Congrès dans l'inégalité de la distribution des dépenses fédérales pour l'emploi à travers les États et les districts pendant le New Deal a aussi été un sujet d'intérêt pour les chercheurs. C'est en effet le Congrès qui a déterminé le modèle de répartition des allocations des programmes à l'emploi (Anderson et Tollison, 1991, p.162-163). Ainsi, les allocations n'étaient pas seulement attribuées selon des indicateurs géographiques démontrant la sévérité de la dépression. Elles étaient également distribuées selon des considérations politiques (Anderson et Tollison, 1991, p.175; Couch et Shugart, 2000, p.120-121). De son côté, Fleck suggère que la distribution des dépenses liées aux programmes à l'emploi a été influencée par des incitatifs électoraux. Des pratiques similaires ont été constatées dans l'attribution des dépenses liées à l'agriculture et aux travaux publics (Fishback, Kantor, Wallis, 2003 p.2-3). Ainsi, afin de maintenir la base nationale de Roosevelt et des démocrates en vue des élections, les allocations auraient favorisé les États pivots et les États avec un plus grand poids électoral par habitant. Les comtés abritant beaucoup d'électeurs loyaux ont également reçu plus de bénéfices (Fleck, 2001, p.78). Ces iniquités considérables auraient même favorisé les États ayant les plus grands revenus, selon Gavin Wright. La répartition des dépenses aurait donc été faite en fonction de la valeur électorale des États et des électeurs. Ces considérations dans l'allocation des dépenses du New Deal ont grandement contribué au réalignement électoral des années 1930 en faveur du Parti démocrate (Fleck, 1999, p.377, 398-399). Certains ont aussi évoqué le patronage comme étant au cœur de la distribution des dépenses du WPA. Les démocrates auraient eu recours à cette pratique pour récompenser des alliés, punir des opposants et aussi pour purger le parti des éléments conservateurs (Smith, 2006, Amenta et Poulsen, 1996, p.53-54 et 56; Fleck, 1999, p. 395; Wright, 1974; Wallis, 1984, p. 147; Anderson et Tollison, 1991, p. 175; Patterson, 1967, p. 8-12; Schlesinger, 1960, p. 421).

Certains auteurs se sont penchés sur l'impact des programmes à l'emploi sur le fédéralisme et la citoyenneté aux États-Unis. Les institutions adoptées pour soutenir ces programmes, particulièrement le WPA et le Social Security Act (SSA), ont profondément changé la relation entre les individus et leurs gouvernements. Pour la première fois de l'histoire, le gouvernement fédéral américain a pris des responsabilités majeures sur le plan domestique via la création et le financement des programmes sociaux (Wallis, 2010, p.444; Couch et Shughart, 2000, p.106; Anderson et Tollison, 1991, p.162). Toutefois, l'administration des nouveaux programmes a été largement décentralisée et confiée aux États. Ce changement fondamental dans le caractère du fédéralisme américain a renforcé le pouvoir des gouvernements étatique et fédéral, et a aussi contribué à l'élargissement du secteur public (Robertson, 1996, p.112; Wallis, 2010, p.442). Le palier local a conservé un niveau constant d'activité, mais ne s'est pas autant développé que les États et le fédéral (Wallis, 1984, p.139, 157-158; Oates et Wallis, 1998, p.176).

Avec des programmes comme ceux pour l'emploi, le New Deal a marqué la fin d'une époque où chaque palier gouvernemental jouissait d'une grande indépendance. Dorénavant, il y aurait plus de partage des fonctions fiscales et plus d'interactions entre les paliers gouvernementaux dans la gestion et le financement des programmes publics (Oates et Wallis, 1998, p.156). La nouvelle dualité du fédéralisme américain n'a toutefois pas eu que des impacts positifs selon Suzanne Mettler. À son avis, le fédéralisme américain à l'époque du New Deal a eu des conséquences énormes sur la citoyenneté en permettant la coexistence de formes distinctes de gouvernance. Dès lors, la citoyenneté américaine, dans ses dimensions sociale et économique, a été divisée par deux types de gouvernance déterminés par le genre et l'ethnie. Les hommes blancs ont été incorporés dans le domaine législatif uniforme du gouvernement national tandis que les femmes et les minorités visibles ont été laissées sous les auspices des États (Mettler, 1998, p.6-7; Smith, 2006, p. 15; Leuchtenburg, 1963). L'admissibilité au

SSA, géré par les États, et au WPA, géré par le fédéral, est au cœur de sa démonstration comme nous le verrons un peu plus loin.

Certains chercheurs ont tenté de comprendre pourquoi l'administration Roosevelt n'avait pu assurer la survie des programmes fédéraux pour l'emploi en créant un système permanent d'aide aux chômeurs. D'abord, les programmes à l'emploi du New Deal ont souvent été qualifiés d'inefficaces, d'inutiles et d'impossibles à mettre en pratique. Nancy Rose estime que ces critiques sont vraies, mais surtout explicables par les contraintes imposées par les opposants aux programmes et par les membres du Congrès, qui cherchaient à en obtenir le contrôle (Rose, 1994, p. 11; Fishback et Kantor, 2005, p. 9; Robertson, 1994, p. 122; Mayhew, 1986, p.19-20; Wallis, 1984, p. 159; Wallis et Oates, 1998, p. 166-167). Cela a obligé Roosevelt à faire des compromis avec le Congrès à partir de 1935 (Fishback et Kantor, 2005, p. 16-17; Wallis, 1984, p. 159). D'ailleurs, les forces locales et la détermination du Congrès à bloquer l'institutionnalisation d'un contrôle fédéral exécutif centralisé ont constitué les principales barrières à la construction d'un système social national permanent dans les années 1930 (Skocpol et Weir, 1985, p.141).

En raison de circonstances institutionnelles, soit le manque de démocratie dans le Sud et la nature de plusieurs systèmes de partis locaux orientés vers le patronage, les opposants au WPA avaient des outils pour le combattre. Cela explique en partie pourquoi le WPA n'a jamais été subventionné de manière plus importante (Amenta et al., 1998, p. 41, 54; Mayhew, 1986). Selon Micheal Katz, la dépendance politique du WPA au Congrès explique aussi pourquoi le programme n'a pas duré. Si les membres du Congrès soutenaient la mission du WPA, ils ne supportaient pas la discrétion administrative du programme. Ainsi, malgré la domination du Parti démocrate, les réformistes n'ont jamais réussi à protéger l'existence du WPA.

Le WPA a donné aux gens d'affaires, aux propriétaires de plantations sudistes et à leurs représentants politiques une forte motivation pour combattre le programme. En général, la communauté d'affaires s'oppose à tout programme qui pourrait mener à l'augmentation de leurs taxes. De plus, les projets du WPA ne devaient pas compétitionner avec ceux du secteur privé. Mais la ligne a été difficile à tracer par les responsables du programme et les capitalistes n'ont jamais trouvé que cette ligne était très claire. Le secteur privé s'est farouchement opposé à la mise en place d'un programme permanent et a beaucoup influencé l'évolution des programmes à l'emploi des démocrates (Leuchtenburg, 1963, p. 147; Weir, 1989; p. 56-58; Amenta et al., 1998, p. 44; Rose, 1994, p. 54; Gill, 1937, p. 431; Schlesinger, 1958, p.486-487).

Au Congrès, le destin du WPA a été lié à celui d'un contingent d'élus orientés vers les réformes et les dépenses publiques. Ce groupe a atteint son zénith entre 1935 et 1938, rendant possible la consolidation des politiques sociales du New Deal. Par contre, comme il y avait beaucoup de législateurs issus de districts non démocratiques et orientés vers le patronage, les réformateurs n'ont jamais été en plein contrôle du gouvernement (Amenta et al., 1998, p. 55).

Les forces auxquelles s'est buté Roosevelt à Capitol Hill ont mené certains chercheurs à remettre en question la perception que le Congrès lui était assujéti. James Patterson, John Wallis, Arthur Schlesinger, William Leuchtenburg et Barton Bernstein ont démontré que le Congrès n'a pas accueilli unanimement les politiques sociales et les programmes à l'emploi de Roosevelt. Dès le départ, les conservateurs étaient bien présents dans les camps démocrates et républicains, mais n'étaient pas suffisamment puissants pour défier Roosevelt. C'est en 1935 qu'ils se sont mis à s'exprimer davantage. Ils ont d'ailleurs eu une influence considérable sur l'évolution des programmes à l'emploi, qui répondaient toujours davantage aux intérêts du secteur des affaires et aux membres du Congrès. La coalition conservatrice a finalement réussi à empêcher la mise en place d'un programme national permanent pour l'emploi.

Près de 75 ans plus tard, une autre crise économique majeure a secoué l'Amérique. Le contexte politique sous Obama était toutefois très différent de celui qui a permis à Roosevelt d'instituer 16 projets législatifs majeurs dans les 100 premiers jours de sa présidence (Badger, 2012, p.101)³. La crise économique du début des années 2000 étant moins dramatique que celle des années 1930, les membres du Congrès, de toutes alliances, n'ont pas senti l'urgence de soutenir un plan similaire à celui de Roosevelt. La dynamique au Congrès, où règne aujourd'hui une polarisation⁴ sans précédent, est également très différente (Badger, 2012, p. 99, 110; Birnbaum, 2010, p.478; Weatherford, 2012, p. 15; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 21, Sinclair, 2012, p. 172). Même avec une majorité démocrate à la Chambre et au Sénat, les politiques d'Obama, dont celles pour l'emploi, ont été soumises à une opposition et à un débat plein de rancœur partisane (Kregel, 2011, p.24). Cela a grandement contribué à miner l'ARRA, aussi appelée le Recovery Act, aux yeux de la population (Weatherford, 2012, p.18, 33-34; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 18; Silverleib, 2010) et à affaiblir la réponse politique du président face aux problèmes économiques (Carpenter, 2010, p.825, 837).

Le plan de relance économique de 787 milliards \$ d'Obama, institué par l'American Recovery and Reinvestment Act en 2009, a fait l'objet de critiques au sein de la communauté scientifique. Cette tentative de retour au keynésianisme est loin d'avoir fait l'unanimité. Nombreux sont ceux qui estiment que les sommes investies pour stimuler l'économie étaient beaucoup trop modestes (Kregel, 2011, p.23-24; Baker, 2009, p.58; Field, 2009, p.98 et Birnbaum, 2010, p.472). De plus, la manière dont cette somme a été distribuée a soulevé le scepticisme. Comme le tiers a été consacré en

³ Cette marque des 100 jours, brillamment instaurée par Roosevelt, lui a d'ailleurs survécu. Elle a inspiré les présidents subséquents et, depuis, elle crée des attentes auprès du public et de la communauté politique (au sens élargi) à l'égard de leur président.

⁴ La polarisation est devenue depuis deux décennies une caractéristique fondamentale de la politique américaine, comme nous le verrons plus loin. Elle s'explique par le durcissement idéologique des Partis démocrate et républicain. Elle se manifeste notamment par les actions et les décisions des membres du Congrès, qui sont prises d'abord et avant tout de manière partisane. L'objectif est de promouvoir les intérêts de son propre parti politique et de nuire au parti adverse en l'empêchant de légiférer.

réduction de taxes, seulement 500 milliards \$ ont été injectés en contrats, en subventions et en prêts. Le plan de relance, même s'il a créé des emplois, n'a pas eu beaucoup de succès, à court terme, pour réduire le taux de chômage et pour générer une importante croissance économique (Krugman, 2010; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 2-3, Badger, 2012, p. 109, Kregel, 2011, p. 24; Peschek, 2011, p. 437). Par conséquent, l'appui au retour des mesures keynésiennes, déjà chancelant au Congrès, n'a duré que très peu de temps (Kregel, 2011, p.24-25; Love et Mattern, 2011, p.406).

Car si certains croyaient que la politique traditionnelle de stimulation keynésienne pourrait aider les États-Unis à sortir du marasme et à mettre fin au fondamentalisme du marché, la plupart des membres du Congrès en jugeaient autrement. Ils considéraient la politique fiscale comme dépassée et moins efficace que la politique monétaire⁵ pour juguler les problèmes économiques (Kregel, 2011, p.25-26; Clark, 2011, p. 63-65; Boskin, 2009; Meyerson et Roberto, 2009, p. 56-58; Foster et Magdoff, 2009). Ainsi, le Congrès a livré une farouche opposition à Obama dans les débats entourant l'institution du plan de relance. La deuxième partie du plan, l'American Jobs Act, a même été rejetée en 2011, alors que la Chambre des représentants était passée aux mains des républicains. Le consensus final a donc produit une initiative trop modeste pour être efficace (Clark, 2011, p.59, 71; Peschek, 2011, p.146). Au final, Obama a été blâmé pour ne pas avoir remis d'argent assez rapidement entre les mains des Américains et de ne pas avoir suffisamment mis l'accent sur la création d'emplois comme l'avait fait Roosevelt (Badger, 2012, p.99, 110; Peschek, 2011, p.442; Kregel, 2011, p.24; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 17; Alter, 2010, p. 85-86; Hirsh, 2010).

En contrepartie, plusieurs croient que les mesures keynésiennes utilisées avec le plan de relance n'étaient pas l'outil adéquat pour répondre à la récession (Magdoff, 2009;

⁵ La politique monétaire constitue à contrôler l'inflation et les taux d'intérêts pour maintenir un contexte économique favorable.

Meyerson et Roberto, 2009, p.69). Les conditions économiques et politiques seraient, selon certains, beaucoup moins favorables aujourd'hui que dans les années 1930 à une relance par stimulus keynésiens (Meyerson et Roberto, 2009, p.56). D'abord, suite à l'attaque néolibérale des années 1980, l'État fédéral n'a plus les capacités d'organiser une planification gouvernementale sophistiquée nécessaire au succès du keynésianisme (Kregel, 2011, p. 31). De plus, la financiarisation qui a résulté de la tendance stagnationniste du capitalisme est devenue si essentielle à son monopole que le retour à une base productive, via le keynésianisme, est impossible (Magdoff, 2009; Meyerson et Roberto, 2009, p.15). Aussi, le keynésianisme n'a pas été conçu pour contrer la déflation des prix, une manœuvre obligée pour contrer les crises économiques comme l'a démontré l'expérience de la Grande dépression (Alcidi et Gros, 2011, p.674-675; Kregel, 2011, p.26). Enfin, certains rappellent que c'est la guerre, et non la politique keynésienne, qui a sorti les États-Unis de la dépression en 1939 (Meyerson et Roberto, 2009, p.57).

Certains ont également souligné que l'ARRA a marqué le retour en force des États dans le système fédéral américain (Bulman-Pozen et Metzger, 2016). De fait, l'administration Obama a confié beaucoup de pouvoirs aux États, ce qui leur a permis de participer à la relance économique. Bénéficiant d'une marge de manœuvre considérable dans certains domaines relativement aux montants des allocations, aux règles d'éligibilité et aux arrangements administratifs, les États ont été incités à s'engager dans des initiatives collectives pouvant stimuler l'économie (Conlan et Posner, 2011, p.422, 443-444; Dinan et Gamkhar, 2009, p. 369, 399). Sur le plan politique, cette décentralisation a plutôt nui à Obama au moment de récolter le crédit pour les bénéfices du Recovery Act, soit lors des élections de 2010 et de 2012. La complexité de la loi et de sa structure de distribution a en effet créé une certaine confusion chez les citoyens quant à la provenance des deniers (Posner, Conlan, et Regan, 2017, p. 227-228).

Toutefois, contrairement à la tendance habituellement remarquée en période de crise économique, la Grande récession n'a pas stimulé la demande populaire pour des programmes publics d'aide sociale et économique. Au contraire, les initiatives d'Obama, particulièrement le Recovery Act, ont été mal reçues par une majorité d'électeurs qui se sont dit insatisfaits des mesures prises par leur président, de ses façons de faire et de ses priorités⁶. Le plan de relance aurait même eu un effet polarisant sur l'électorat, poussant les comtés libéraux à gauche et les comtés conservateurs à droite (Levine Einstein, Trump et Williamson, 2016, p. 279). Aux États-Unis comme ailleurs, les citoyens ont suivi la tendance générale en appuyant davantage les coupes budgétaires gouvernementales (Bartels, 2013 p, 59; Blendon et Benson, 2010, p. 30-31; Manza et Brooks, 2013, p. 740).

L'ARRA a donc beaucoup contribué à la cuisante défaite subie par Obama et ses troupes lors des élections de mi-mandat de 2010⁷ où ils ont perdu leur majorité à la Chambre des représentants puis, ensuite, à celles de 2014 où ils ont perdu l'avantage du Sénat (Bartels, 2013, p.47-49, 55-56, 63; Peschek, 2011, p. 437-438; Weatherford, 2012, p. 8; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 4 et 18).

Au-delà des blocages exercés par les républicains et du contexte particulièrement difficile rencontré par Obama, certains estiment que la stratégie de communication du président était inadéquate et qu'elle a grandement contribué à miner son programme pour l'emploi (Badger, 2012; Stipelman, 2010; Skocpol et Jacobs, 2011; Mettler, 2012). Selon certains, dans le cadre de son plan de relance, Obama n'a pas suffisamment expliqué ses réformes économiques aux citoyens (Skocpol et Jacobs, 2011, p.30, 36-38; Bartels, 2013, p. 62). Cette communication avec les Américains

⁶ Voir les données recueillies par Manza et Brooks (2013, p.727-728).

⁷ Lors des élections de mi-mandat de 2010, les républicains ont gagné 63 sièges à la Chambre des représentants. Cela constitue le gain le plus important pour un parti à la Chambre depuis 1948 et le plus important lors des élections de mi-mandat depuis 1938 (Peschek, 2011, p. 441).

était d'autant plus importante que la plupart des changements instaurés par Obama avec l'ARRA étaient soit invisibles ou incompréhensibles pour la plupart des citoyens puisqu'ils touchaient les allégements fiscaux et les crédits de taxe (Mettler, 2012, p.85, 104; Skocpol et Jacobs, 2011, p.37, Weatherford, 2012, p. 17; Conley et Posnan, 2017, p. 39). Selon Weatherford, l'appui massif à ces outils de gouvernance indirects s'avérait judicieux sur le plan économique, mais pas sur le plan électoral. La majorité des Américains n'ont pas compris que ces réformes leur étaient avantageuses (Mettler, 2012, p.104). En effet, le Recovery Act a engendré de réels bénéfices, et a certainement empêché une débâcle économique encore plus importante, mais la population américaine n'en a pas vraiment eu conscience (Bartels, 2013, p.56). Une large portion de la population a même perçu l'ARRA comme un échec retentissant (Manza et Brooks, 2013, p.727-728; Blendon et Benson, 2010, p.30-31; Mettler, 2012 p. 85-86-87).

Certains remarquent également qu'Obama a eu du mal à établir les termes du débat public, notamment dans les médias (Stipelman, 2010, p.238-239, 260). Le traitement médiatique de l'ARRA, pendant et après son adoption, était généralement parcellaire et anecdotique (Conlan, Posner et Regan, 2017, p. 2; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 29, Grunwald, 2012, p. 324). Outre les investissements prévus par l'ARRA, la dimension économique du plan de relance n'a que très peu été abordée par les médias. En général, le Recovery Act a plutôt attiré l'attention des journalistes lorsqu'il faisait l'objet de controverses ou d'affrontements entre les membres du Congrès (Weatherford, 2012, p. 18). Cela a grandement contribué à en donner une image déformée et négative à la population (Weatherford, 2012, p. 18; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 30).

1.2 La théorie du pouvoir de persuasion présidentiel de Neustadt

Dans ce travail, nous identifierons et analyserons à l'aide d'une approche comparée les obstacles auxquels ont fait face Roosevelt et Obama dans l'instauration de mesures

d'aide à l'emploi au cours de leur premier mandat. Nous chercherons également à comprendre comment ces obstacles ont nui à la capacité des deux présidents démocrates d'influencer et de convaincre les membres du Congrès à appuyer leurs mesures législatives respectives. Pour ce faire, nous aurons recours à la théorie du pouvoir de persuasion présidentiel de Richard Neustadt, qui a dominé le champ d'études de la présidence américaine pendant plusieurs décennies.

Publié en 1960, *Presidential Power and the Modern Presidents* a fait l'objet de quatre rééditions (1968, 1976, 1980, 1990) et s'est écoulé à plus d'un million d'exemplaires. Cet ouvrage a été très influent et a révolutionné les études sur la présidence américaine, qui étaient à cette époque presque inexistantes (Dickenson, 2005, p. 262). Plusieurs chercheurs estiment d'ailleurs que Neustadt a lancé le champ des études présidentielles avec sa théorie (Barthe, 2005, p. 395), qui a ensuite été reprise, actualisée et approfondie par d'autres politologues dont Richard Dallek⁸ et Fred Greenstein⁹. Tout comme Neustadt, ces derniers se sont penchés sur les qualités individuelles qui font des présidents américains des leaders efficaces et persuasifs.

La faiblesse de la présidence constitue le thème sous-jacent de *Presidential Power and the Modern Presidents*. Par faiblesse, Neustadt se réfère à l'écart entre les attentes populaires à l'égard du président et ses capacités réelles à y répondre (Neustadt 1990, ix). Son argument central est que les pouvoirs formels¹⁰ du président de l'ère moderne

⁸ Dallek, Richard, *Hail to the Chief: The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, 1996.

⁹ Greenstein, Fred, *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

¹⁰ Parmi les pouvoirs formels du président américain, on compte notamment : le pouvoir d'établir des mesures d'urgence en période de crise, le pouvoir d'utiliser le veto présidentiel pour bloquer une loi votée au Congrès, le pouvoir de négocier des traités avec les pays étrangers, le pouvoir d'ouvrir et d'ajourner une session au Congrès, le pouvoir d'accorder le pardon présidentiel pour des crimes fédéraux, le pouvoir de nomination des juges, des haut-fonctionnaires et des responsables des différents départements d'État. Il a aussi la responsabilité que toutes les lois adoptées soient exécutées. Il est le commandant en chef de l'armée. Il a également le pouvoir d'aménager à sa guise le Bureau du chef de l'exécutif, de choisir le nombre et l'identité de ses conseillers. Parmi les pouvoirs informels du président américain, on compte notamment : le pouvoir d'émettre des décrets présidentiels, celui

sont trop restreints pour lui permettre de réaliser son programme politique ou le mandat qui lui a été confié. Selon le politologue américain, la clé d'un leadership présidentiel fort ne réside pas dans ses pouvoirs formels, mais plutôt dans sa capacité à utiliser ses talents personnels et son expérience pour mousser sa réputation et son prestige afin d'influencer les acteurs de la politique américaine à endosser son programme. Selon cette théorie, la fondation du pouvoir présidentiel relèverait d'abord et avant tout des qualités personnelles du président (Moe, 1999, p. 850).

Ainsi, selon Neustadt, le pouvoir présidentiel c'est le pouvoir de persuader (Neustadt, 1990, p. 11). On le mesure par la capacité d'action du président, mais principalement par son habileté à accomplir ce qu'il veut.

Le pouvoir du président ne dépendrait donc qu'en partie de son autorité constitutionnelle ou des pouvoirs formels conférés par la Constitution, les lois et la tradition. Il reposerait surtout sur sa réputation et son prestige (Neustadt, 1990, p.30-32). Telle que définie dans l'article II de la Constitution, l'autorité présidentielle ne garantit pas l'appui des autres membres de l'appareil gouvernemental. Le président ne peut simplement exiger des changements politiques et s'attendre à ce que tous y adhèrent (Neustadt, 1990, p. 11). Aux États-Unis, le pouvoir est largement dispersé au sein du gouvernement. La séparation et la division des pouvoirs placent les capacités législatives entre les mains de différents acteurs. En matière de politique intérieure, les membres du Congrès possèdent de larges prérogatives qui peuvent contrebalancer celles du président. Il est donc impossible pour ce dernier de faire accepter des projets de loi automatiquement, même si son parti détient une majorité au Congrès (Neustadt, 1990, p.11 et 30). D'autant plus que les représentants et les sénateurs ne sont pas tenus d'adopter la ligne de parti lors des votes en chambre. Les limites au pouvoir présidentiel

d'établir le programme législatif, d'envoyer des troupes outremer sans qu'il y ait déclaration de guerre, et de mettre de l'avant des initiatives en matière de politique étrangère.

dépendent aussi de la configuration du gouvernement, de l'état de la politique, des progrès technologiques et des relations internationales (Neustadt, 1990, p. 4).

Pour rallier les différents acteurs gouvernementaux à ses idées et à son programme politique, le président doit les influencer. Pour ce faire, il doit miser sur son pouvoir de persuasion, qui dépend notamment de sa réputation professionnelle et de son prestige public (Neustadt, 1990, p.32). Telle que définie par Neustadt, la réputation professionnelle est la façon dont le président est perçu par ses pairs à Washington (acteurs politiques tels les gouverneurs, les leaders militaires, les politiciens d'avant-plan, les ambassadeurs étrangers et les membres du Congrès notamment). Elle dépend de la confiance que les membres constituant l'infrastructure gouvernementale ont envers le président et en sa capacité de réaliser ses projets législatifs. Plus sa réputation professionnelle est bonne, plus il lui est facile de poursuivre des négociations avec les différents acteurs politiques pour mettre en place ses projets de loi. D'autre part, Neustadt définit le prestige public par la façon dont la population, incluant les organisations issues du secteur privé, perçoit le président. Plus la population tient le président en haute estime, plus facile il sera pour lui de faire accepter et de mettre en place ses politiques. Selon Neustadt, le prestige public atténue la résistance des acteurs engagés dans la gouvernance (Neustadt, 1990, p. 77). Le sentiment populaire à l'égard du président se transpose habituellement au Congrès puisque ce dernier représente la population et a pour mission de refléter les opinions de ses électeurs. Ainsi, bien que la population n'ait pas de rôle direct dans le processus décisionnel, sa perception du président influence la manière dont ses législations avancent dans la toile du gouvernement américain.

Selon Neustadt, le prestige public et la réputation professionnelle sont intimement liés puisque la perception de la population affecte la réputation du président et que la réputation du président affecte l'opinion publique à son tour (Neustadt, p.50, 78).

Comme il en a été question plus tôt, Neustadt estime que la négociation est le moyen privilégié du président pour influencer les politiques. En fait, elle se trouve au cœur du pouvoir de persuasion présidentiel. La négociation implique une relation constante avec les autres membres constituant le gouvernement, particulièrement les membres du Congrès (Neustadt, 1990, p. 32 et 191). Souvent, les programmes et les intérêts des différents acteurs gouvernementaux se font concurrence. C'est pourquoi le président doit négocier avec les membres des différentes branches gouvernementales, même la branche exécutive, et les persuader que ses initiatives vont dans leur propre intérêt. Dans le but d'obtenir leur soutien, il doit les convaincre que ses politiques vont leur bénéficier (Neustadt, 1990, p.34-36-40). Dans ses négociations, l'autorité et le statut du président jouent à son avantage. Ses interlocuteurs savent que tôt ou tard, pour réaliser leur travail ou leurs ambitions, ils auront besoin de l'aide du président. Une relation de dépendance se développe entre eux puisque les pouvoirs du président s'arrêtent là où ceux des autres commencent (et vice versa). Le besoin et la peur de l'action du président seront omniprésents dans leur relation et constitueront un avantage pour le président (Neustadt, 1990, p. 30-31).

Les choix et les décisions du président sont les seuls moyens de maintenir son pouvoir d'influencer. Dépendamment des circonstances, certains choix effectués dans le passé peuvent nuire au pouvoir de persuasion du président (Neustadt, 1990, p. 48-49). Dans leurs choix et dans l'intention de préserver ou de renforcer leur influence, les présidents doivent prendre en compte la viabilité des politiques publiques qu'ils veulent instaurer. Ils doivent aussi juger du contexte politique, de la faisabilité d'opérer le programme et de le faire accepter des élites washingtoniennes et du public (Neustadt, 1990, p. 154-155).

En somme, le pouvoir de persuasion va bien au-delà du charisme et de la capacité du président de présenter des arguments raisonnés. Pour obtenir ce qu'il veut, il doit user avec finesse de tous ses talents personnels (Neustadt, 1990, p.32). S'il veut commander,

il doit d'abord persuader. C'est ainsi seulement que ses politiques pourront être adoptées et que son pouvoir d'influencer pourra se maintenir.

Enfin, comme nous l'avons indiqué précédemment, Neustadt applique sa théorie aux présidents de l'ère moderne. La présidence moderne est caractérisée par l'élargissement de la bureaucratie administrative qui s'est amorcée avec la mise en place des programmes du New Deal en 1933 et la création du Bureau exécutif du Président en 1939. Cela a contribué à l'augmentation considérable des capacités législatives du président et de ses capacités à déterminer un programme politique national (Greenstein, 1988, p. 347). La présidence moderne se caractérise aussi par une transformation majeure du lien entre le chef du pouvoir exécutif et la population américaine (Barthe, 2005). Avec l'émergence des médias de masse, les présidents ont pu s'adresser directement aux citoyens. Les médias ont contribué à sortir les présidents de l'ombre pour les projeter à l'avant-scène du système politique américain (Greenstein, 1988, p. 347; Barthe, 2005). Enfin, l'accroissement du rôle des États-Unis sur la scène internationale a été un facteur primordial dans la transformation de l'institution présidentielle. En somme, la présidence moderne se caractérise par l'ascendant du président sur les autres acteurs du système politique américain. Fred Greenstein estime que Ronald Reagan a été le dernier président de l'ère moderne. La fin de l'antagonisme est-ouest, notamment, a propulsé les États-Unis dans une autre ère, la période contemporaine. Celle-ci est caractérisée par la montée du pouvoir législatif, souvent au détriment du pouvoir présidentiel, ainsi qu'à la polarisation des acteurs du système politique.

1.3 Les institutionnalistes et Neustadt

Quelques années plus tard, les tenants de l'institutionnalisme historique sont venus défier la théorie du pouvoir de persuasion présidentiel de Neustadt en jetant une lumière nouvelle sur les études présidentielles.

L'institutionnalisme historique a effectué un retour en force dans le champ d'études des politiques américaines dans les années 1970 (Ceaser et Drew, 2004, p.3-4; Hall et Taylor, 1997, p.469). L'institutionnalisme historique met l'emphase sur la recherche de réponses pour expliquer les traits d'un système politique, particulièrement ceux qui sont dominants dans les politiques contemporaines (Ceaser et Drew, 2004, p.5; Pierson et Skocpol, 2002). Les tenants de cette approche estiment que les traits durables et fondamentaux des politiques d'une nation sont mieux compris en étudiant leur développement, marqué par des périodes de continuité et de bifurcation (Ceaser et Drew, 2004, p.5; Hall et Taylor, 1997, p.475-476; Robertson, 1994). Ainsi, ils parviennent à identifier les politiques héritées du passé qui structurent les décisions du présent (Hall et Taylor, 1997, p.475). Cette approche théorique s'avérait pertinente pour ce travail de recherche car elle se concentre sur les institutions et sur leur caractère relationnel (Steinmo et Thelen, 1992, p.6). Essentiellement, elle cherche à élucider le rôle joué par les institutions dans la détermination des résultats sociaux et politiques. Pour ce faire, elle porte une attention toute particulière aux liens entre l'institution et le comportement, ainsi qu'aux processus par lesquels les institutions naissent et se modifient (Hall et Taylor, 1997, p.469-472).

La popularité grandissante de l'institutionnalisme historique est fortement concentrée dans un sous-champ des études politiques américaines, l'American Political Development (APD). Au cours des vingt dernières années, ses adeptes ont puisé dans les multiples traditions de l'APD (Gerring, 2003, p.84) pour ériger une imposante littérature expliquant les origines historiques et le développement de certains traits distinctifs de la politique américaine (Orren et Skowronek, 2002; Ceaser et Drew, 2004, p.6).

L'APD se concentre sur les causes, la nature et les conséquences de certaines périodes clés de l'histoire en matière de changement et sur les cycles décelés dans le développement politique américain. Ses praticiens scrutent le processus historique pour

analyser les structures gouvernantes et les politiques, ainsi que pour construire des théories sur le changement politique. Ils identifient des évidences du passé pour mettre en lumière les grands enjeux d'aujourd'hui de la politique américaine et les traits idiosyncratiques de ses institutions. Ses chercheurs se distinguent par leur volonté de faire avancer les théories compréhensives à propos des institutions américaines, particulièrement celles de l'État et de la gouvernance (Kersh, 2005, p.335). Ils tentent de comprendre comment la gouvernance change à travers le temps, de cerner les processus par lesquels l'innovation politique est négociée et les nouvelles relations politiques générées. Ils portent un intérêt particulier aux dynamiques de la gouvernance du passé qui affectent les pratiques actuelles (Orren et Skowronek, 2002, p.722).

La plupart de ces études tentent d'élucider comment les institutions politiques américaines se reproduisent et se transforment à travers le temps. Ces analyses institutionnelles se concentrent principalement sur l'État national américain, qui est vu tant comme un résultat qu'une influence sur le cours du développement politique (Kersh, 2005, p.336). Bien que son existence soit récente, l'APD a été un agent de changement important dans la discipline de la science politique. Elle a mené à la redécouverte des institutions et elle a renforcé l'approche comparative dans l'étude de la politique américaine. Cette approche a également insufflé une dimension temporelle à l'étude politique (Gerring, 2003, p.82).

La place centrale qu'occupent les institutions dans cette approche théorique explique en grande partie pourquoi ses praticiens ont pris leurs distances face à la théorie du pouvoir de persuasion présidentiel de Neustadt (Edwards 1981; Edwards, Kessel, et Rockman 1993; Hecl, 1977; King, 1993; Howell, 2003, p. 10; Moe 1993, p. 342-43; Moe et Howell 1999, p. 850-51; Mayer, 2001, p. 1-23; Ragsdale, 2000, p. 37-43; Tulis, 1987, p.10-12; Peterson, 1990; Wayne, 1983; Sperlich, 1975; Hart, 1977; Greenstein 1982). Ces derniers rejettent l'idée selon laquelle le pouvoir présidentiel réside essentiellement dans des aspects informels et personnels, comme la personnalité, les

qualités et l'expérience du président (Moe, 1999, p. 850). Pour plusieurs de ces critiques, cette façon de concevoir le pouvoir présidentiel est même dépassée.

Terry Moe résume bien les critiques formulées par les institutionnalistes à l'égard de la théorie de Neustadt. Selon lui, elle est en décalage complet avec la présidence moderne, qui a vu la présidence américaine devenir plus large et plus complexe. Comme l'institutionnalisation est au cœur de la présidence moderne, Moe reproche à la théorie du pouvoir présidentiel de Neustadt sa dimension personnelle. En plus de négliger l'aspect institutionnel du pouvoir présidentiel, la théorie de Neustadt présente aussi selon Moe un problème analytique puisqu'elle n'est pas cohérente et bien développée. Elle constitue plutôt un ensemble d'idées assez vagues concernant la réputation, le prestige public et le pouvoir de persuasion qui ne sont pas formulées de manière précise (Moe, 2009, p. 703; Bond et Fleisher, 1990, p. 29-40; Ragsdale, 2000, p. 33-35). On lui reproche également de reposer son argumentaire sur des études de cas et sur des descriptions plutôt que sur des analyses de données systématiques, et de ne pouvoir générer des hypothèses testables (Dickenson, 2009, p. 736).

Selon Moe, l'approche institutionnelle a renforcé les études présidentielles en lui donnant une perspective impersonnelle, basée sur un appareil conceptuel (structure, autorité, et autres variables institutionnelles) qui traite le président et les autres acteurs politiques américains de manière générique dans un système institutionnel. Ce sont des acteurs-types qui occupent des fonctions dont les pouvoirs et les avantages sont institutionnellement déterminés (Moe, 2009, p. 704; Dickenson, 2009, p. 737).

1.4 La perspective de Skowronek

Parmi les institutionnalistes historiques, Stephen Skowronek fait figure de chef de file en matière d'études présidentielles. Dans son ouvrage *The Politics Presidents Make* (1993), il démontre l'influence déterminante du contexte sur le pouvoir présidentiel.

Comme l'observe Skowronek, le contexte est dicté par des composantes historiques et politiques qui incluent les politiques, les institutions et l'héritage idéologique des présidents précédents. Le contexte inclut aussi tous les événements extérieurs qui affectent la présidence (événements internationaux, économiques, politiques). Les divers éléments du contexte peuvent altérer grandement le pouvoir politique informel du président et ainsi affecter sa capacité à persuader les autres acteurs d'appuyer ses projets.

Le politologue américain estime que le contexte qui prévaut aux États-Unis au moment où le président fait son entrée à la Maison-Blanche crée des attentes. Ces attentes influencent directement l'exercice du pouvoir et affectent la perception de ce qu'il est approprié de faire ou non par le président. Selon Skowronek, le contexte forge plusieurs éléments du pouvoir présidentiel car les facteurs externes déterminent comment le président peut utiliser les ressources du pouvoir. Le contexte aurait donc plusieurs implications relativement à l'utilité des outils disponibles, dont la persuasion présidentielle (Skowronek, 1997, p. 18).

Plus précisément, Skowronek distingue deux types de contextes : le contexte séculaire et le contexte politique hérité des administrations précédentes. Ces deux types de contexte déterminent le pouvoir d'action et l'autorité du président à l'intérieur du système gouvernemental. Ce sont ces deux éléments qui détermineront, selon lui, la capacité du chef d'État américain à réaliser son programme politique (Skowronek, p. 6).

Le contexte séculaire, qu'on peut également appeler l'environnement politique lié à l'époque ou encore le contexte élargi, évolue et se transforme au fil des décennies. Il est déterminé par la structure institutionnelle et les relations entre les institutions. Le contexte séculaire procure des ressources formelles et informelles au président dès son entrée en poste. Le président exercerait donc son pouvoir en utilisant d'une manière

stratégique les ressources que l'environnement politique met à sa disposition pour accomplir son programme ou réaliser des actions politiques (Skowronek, p. 18-30).

Par exemple, dans le contexte séculaire pluraliste (1900-1972), l'expansion de l'exécutif et la montée des États-Unis comme première puissance mondiale constituaient les principales ressources des présidents. Comme la stratégie présidentielle principale utilisée avec ces ressources était la négociation, le pouvoir de persuasion était alors un outil précieux. Dans un contexte séculaire plébiscitaire (1972 à aujourd'hui), cet outil est moins déterminant. Les ressources disponibles sont l'indépendance grandissante de l'exécutif et l'accessibilité aux technologies de communication de masse. La stratégie présidentielle principale avec ce type de ressources n'est pas la négociation avec les élites washingtoniennes, mais plutôt le recours direct à la population pour obtenir son soutien (Skowronek, p. 53).

L'autorité du président est déterminée par le type de mandat que la population lui a confié pour faire face au contexte politique dont il a hérité des administrations précédentes (Skowronek, p. 3-11 et 28). Pour simplifier, nous l'évoquons comme étant le contexte politique immédiat. Selon Skowronek, chaque président a une mission à son arrivée à la Maison-Blanche : poursuivre le travail du prédécesseur, le consolider, rompre avec son œuvre ou transformer l'ordre politique établi. L'autorité du président dériverait donc des attentes entourant l'exercice de son pouvoir dans un moment précis de l'histoire. Pour illustrer ce concept, prenons les exemples de FDR et d'Obama. Les deux présidents démocrates sont arrivés au pouvoir alors que régnaient des ordres politiques républicains, incarnés à l'époque de FDR par Herbert Hoover et à celle d'Obama par George W. Bush. Après plusieurs années à dominer le système politique américain, les idées et valeurs mises de l'avant dans les politiques républicaines étaient en plein déclin. Elles avaient conduit à des crises économiques sévères et à la perte de confiance de la population, qui réclamait des changements politiques majeurs. Ainsi,

les électeurs ont confié à FDR et à Obama la mission de rompre avec l'œuvre de leurs prédécesseurs, comme nous le verrons plus loin.

En somme, le président puiserait son autorité et sa légitimité dans les actions politiques qui sont justifiées ou perçues comme étant appropriées par les observateurs, soit les élites washingtoniennes et la population américaine. Ainsi, selon le point de vue de Skowronek, le président doit agir selon le contexte politique reçu pour que ses actions soient légitimes (Skowronek, p. 18, 20 et 28).

La théorie de Skowronek sera utilisée en complément à celle de Neustadt. Le chapitre IV est d'ailleurs entièrement consacré à l'évolution du contexte entre les années 1930 et les années 2000. Il permettra d'observer comment l'évolution du contexte a affecté le pouvoir de persuasion présidentiel. Les exemples de FDR et d'Obama nous permettront également de tester la longévité de la théorie de Neustadt.

1.5 Variables, opérationnalisation et méthodologie

D'une manière comparée, nous tâcherons de comprendre, dans les chapitres II et III, comment certains obstacles ont nui à Roosevelt et à Obama dans la mise en place de leurs mesures pour l'emploi au cours de leur premier mandat, et comment ils ont affecté leur pouvoir de persuasion.

Les obstacles constitueront nos variables indépendantes tandis que la capacité de Roosevelt et d'Obama à convaincre le Congrès d'appuyer leurs programmes pour l'emploi seront nos variables dépendantes. Le pouvoir de persuasion des deux présidents démocrates sera approfondi dans le chapitre IV. Dans cette dernière section du travail, les contextes politiques immédiats et séculaires à l'intérieur desquels ont évolué Roosevelt et Obama représenteront des variables indépendantes. Voyons maintenant en quoi consiste chacune de ces variables.

Dans le chapitre II, portant sur Roosevelt, les obstacles sont des groupes influents dans le processus législatif américain qui, pour diverses raisons, se sont opposés aux programmes du président. Ces acteurs sont les suivants : le secteur des affaires, les membres du Congrès, la Cour suprême et la presse. Dans le chapitre III, portant sur Obama, les obstacles sont la polarisation au Congrès, la faiblesse du soutien populaire au président, l'environnement médiatique, mais aussi le contexte idéologique peu propice à la mise en place de mesures keynésiennes.

Ces obstacles ont eu un impact sur la capacité de Roosevelt et d'Obama à user de leur pouvoir de persuasion présidentiel pour rallier les membres du Congrès derrière leurs programmes pour l'emploi respectifs. À ce titre, l'efficacité des deux présidents sera évaluée par leur capacité à réaliser leurs projets législatifs dans un délai raisonnable, soit à l'intérieur d'une période de 100 jours. Comme nous l'avons vu précédemment, la marque des 100 jours a été établie par Roosevelt et sert depuis de baromètre pour évaluer la performance des présidents. C'est pourquoi nous avons choisi d'y recourir pour ce travail. Le nombre de révisions apportées aux projets de loi initiaux et le nombre d'appuis reçus (votes en chambre) seront également des indicateurs.

Dans le chapitre IV, nous tâcherons de comprendre l'impact du contexte politique immédiat, mais surtout du contexte séculaire sur le pouvoir de persuasion de Roosevelt et d'Obama. Dans une perspective plus globale, nous analyserons comment le contexte séculaire, tel que défini par Skowronek, a affecté la capacité des présidents américains d'user de leur pouvoir de persuasion présidentiel depuis les années 1930.

Selon une comparaison structurée et orientée (voir définition à la page suivante), voici les questions qui permettront d'analyser et de comparer les cas de Roosevelt et d'Obama et qui sous-tendront les différents chapitres de notre recherche (Gagnon, 2008).

Tableau 1.1 Comparaison structurée et orientée

A - Pour recueillir les données utiles sur le lien entre les obstacles et le pouvoir de persuasion présidentiel (chapitres II et III) :

- 1) Quel est le nombre d'appuis (votes) que les projets de loi des deux présidents ont reçu au Congrès?
- 2) Combien de révisions ont été apportées à la forme initiale des projets de Roosevelt et d'Obama?
- 3) Combien de jours, semaines ou mois se sont écoulés entre le dépôt et l'adoption des projets de loi des deux présidents?
- 4) Comment l'opposition du secteur des affaires, du Congrès, de la Cour suprême et des médias s'est-elle manifestée et a-t-elle affecté le pouvoir de persuasion de Roosevelt dans ses projets législatifs pour l'emploi?
- 5) Comment l'opposition du Congrès, de la population et des médias s'est-elle manifestée et a-t-elle affecté le pouvoir de persuasion d'Obama dans ses projets législatifs pour l'emploi? Pourquoi l'environnement idéologique a-t-il nui à l'instauration de mesures keynésiennes?

B - Pour recueillir les données utiles sur le lien entre le contexte politique immédiat et le pouvoir de persuasion présidentiel (chapitre IV) :

- 1) En quoi les victoires électorales de Roosevelt en 1932 et d'Obama en 2008 leur ont-elles donné l'autorité de proposer des projets législatifs majeurs pour l'emploi?
- 2) En quoi les résultats électoraux de mi-mandat pour Roosevelt en 1934 et pour Obama en 2010 ont-ils affecté le cours de leurs démarches pour l'emploi et leur pouvoir de persuasion ?
- 3) En quoi la sévérité des crises économiques des années 1930 et du début des années 2000 a-t-elle favorisé l'exercice du leadership présidentiel?

4) En quoi la constitution du Congrès et la partisanerie ont-elles eu un impact sur l'appui octroyé à Roosevelt et à Obama?

C - Pour recueillir les données utiles sur le lien entre le contexte séculaire (environnement politique) et le pouvoir de persuasion présidentiel (chapitre IV) :

1) En quoi les réformes institutionnelles au Congrès ont-elles contribué à l'émergence de l'hyperpolarisation et en quoi ce phénomène a-t-il affecté le pouvoir de persuasion présidentiel au cours des dernières décennies?

2) En quoi les réformes institutionnelles, et les décisions de la Cour suprême ont-elles diminué les pouvoirs formels du président et ainsi affaibli son pouvoir de persuasion?

3) En quoi les mutations relatives aux moyens de communication ont-elles affecté le pouvoir de persuasion présidentiel?

4) Comment l'expansion du pouvoir exécutif a-t-elle affecté la capacité d'action des présidents?

5) Comment la multiplication des groupes d'intérêts et la place plus importante occupée par les institutions dans le système politique américain ont-elles affecté la capacité d'action des présidents?

6) Pourquoi l'absence de menaces extérieures a-t-elle affaibli la capacité d'action des présidents?

Pour procéder à l'opérationnalisation de nos variables, critères et indicateurs de recherche, nous aurons donc recours à la méthode de la « comparaison structurée et orientée » (voir tableau plus haut). La comparaison structurée et orientée (*structured focused comparison*) est une méthode de recherche qui consiste à appliquer une série de questions générales à différents cas d'étude. Ces questions permettent d'identifier

des données et des faits utiles à la démonstration des hypothèses de recherche. Cette méthode n'a pas pour objectif de faire une description complète des cas étudiés, mais bien de prioriser les critères et d'utiliser les données les plus importantes pour évaluer la pertinence d'une théorie, d'un modèle ou d'un cadre d'analyse (Mitchell, 2005, p.33, Gagnon, 2008, p. 47).

La principale technique d'analyse utilisée sera de nature qualitative et consistera à réaliser une recherche documentaire qui reposera sur la littérature scientifique assemblée dans la bibliographie. Le recours aux articles de journaux comme le *New York Times* et le *Washington Post* sera nécessaire, particulièrement dans la section destinée à Obama. Bien que plusieurs sources journalistiques seront utilisées, la proportion d'articles provenant du *New York Times* et du *Washington Post* est plus grande en raison de l'importance de ces deux quotidiens. En effet, ces journaux sont distribués et consultés massivement partout aux États-Unis et dans le monde depuis de nombreuses années. De plus, ils sont implantés dans les capitales politique et financière des États-Unis ce qui les rend d'autant plus pertinents pour notre recherche. Enfin, la réputation de ces deux quotidiens n'est plus à faire.

Nous utiliserons également les résultats électoraux (1932, 1934, 2008 et 2010) comme des éléments indicateurs du prestige public. Dans le cas d'Obama, le recours à des sondages de type Pew Research et Gallup pourra aussi être utile. Les monographies, articles scientifiques et autres documents traitant des présidences de Roosevelt et d'Obama seront utiles pour mieux comprendre les obstacles auxquels les deux présidents ont fait face dans la mise en place de leurs mesures pour l'emploi et la manière dont ils ont tenté d'user de leur pouvoir de persuasion auprès des membres du Congrès.

D'autres types de documentation institutionnelle, en particulier celle liée aux activités du Congrès, seront utilisés pour prendre la mesure des votes obtenus en chambre, des

délais d'adoption des projets de loi étudiés et des révisions apportées aux projets initiaux. Parmi les publications officielles du Congrès américain qui seront utilisées, il y a le compte-rendu quotidien des activités parlementaires au Congrès, soit le *Congressional Record* (CR). Le *Congressional Quarterly Almanac* (CQA), qui offre un compte-rendu des principaux événements qui ont marqué les activités au Congrès, constituera également une source pour nos travaux.

Les ressources documentaires liées aux activités du Congrès nous permettront de retracer le parcours des projets législatifs pour l'emploi de Roosevelt et d'Obama à la Chambre des représentants et au Sénat. Elles nous permettront de vérifier le moment où ces projets ont été introduits au Congrès, la longueur et la teneur des débats, le nombre d'amendements proposés et le nombre d'appuis qu'ils ont reçus. Elles nous permettront également de consulter les projets de loi en question. La littérature scientifique ciblée nous permettra de vérifier comment les mesures législatives pour l'emploi de Roosevelt et d'Obama ont été accueillies par les différents acteurs de la politique américaine.

Pour le chapitre IV, traitant de l'influence du contexte sur le pouvoir de persuasion présidentiel, nous utiliserons d'abord les ouvrages de Skowronek et les mises à jour que Neustadt a apportées à sa théorie en 1990 et en 2001. Cette section met de l'avant des critères et indicateurs de recherche qui ont déjà été utilisés auparavant et qui sont largement acceptés dans le milieu scientifique (notamment concernant la polarisation du Congrès, la nature et l'ampleur des crises économiques abordées et l'appui au keynésianisme). Ainsi, nous nous appuierons sur les recherches d'autres chercheurs en utilisant des phénomènes qui ont déjà été prouvés et que nous n'avons pas à remettre en doute ou à démontrer à notre tour. Ces éléments permettront de nourrir notre recherche et nous aideront, à terme, à confirmer ou à infirmer notre thèse.

CHAPITRE II

FDR ET L'EMPLOI EN TEMPS DE CRISE

Au cours de son premier mandat, Franklin Delano Roosevelt a réussi à instaurer pas moins de trois programmes d'aide à l'emploi. Le *Works Progress Administration* (WPA), qui a duré de septembre 1935 à juin 1943, est le plus connu d'entre eux. Il a toutefois été précédé de deux autres programmes, soit le *Federal Emergency Relief Administration* (FERA), de mai 1933 à décembre 1935, qui a lui-même été brièvement interrompu par le *Civil Works Administration* (CWA) pendant l'hiver 1933-34. Bien qu'il fit plutôt partie de l'effort de relance économique, le *Public Works Administration* (PWA), institué dans le cadre du *National Industrial Recovery Act* (NIRA) en 1933, a aussi été un programme sur lequel l'administration Roosevelt a misé pour remettre les Américains au travail (Rose, 1994, p. 26 et Smith, 2006, p. 8).

Bénéficiant de majorités importantes au Congrès, Roosevelt n'a pas eu de mal à mettre en place ses mesures d'aide à l'emploi. Dès son accession à la présidence, il a bénéficié d'un mandat fort en remportant 57,4 % du vote. Le résultat électoral de 1932 lui a donné l'avantage du Congrès, largement dominé par les démocrates (59 contre 36 au Sénat et 313 contre 117 à la Chambre des représentants)¹¹. Si les démocrates ont contrôlé le Congrès de 1931 à 1944, leurs plus fortes représentations sont nées des élections législatives de 1934 et des présidentielles de 1936. À partir de 1935, les démocrates occupaient 322 sièges à la Chambre et 69 sièges au Sénat. Après l'élection de 1936, ces majorités ont augmenté à 334 à la Chambre et à 76 au Sénat¹².

¹¹ Sites officiels de la Chambre des représentants et du Congrès. Récupéré de <https://bit.ly/2ri9dYd> et <https://bit.ly/2pfrlQV>

¹² Sites officiels de la Chambre des représentants et du Congrès. Récupéré de <https://bit.ly/2rh9bj6> et <https://bit.ly/2pfrlQV>

Tableau 2.2 Franklin D. Roosevelt et l'état des forces au Congrès entre 1932 et 1936

Présidentielle 1932		
	Démocrates	Républicains
Vote populaire au président	57,4% à FDR	39,7% à Herbert Hoover
Chambre des représentants	313 sièges	117 sièges
Sénat	59 sièges	36 sièges
Mi-mandat 1934		
	Démocrates	Républicains
Chambre des représentants	322 sièges	103 sièges
Sénat	69 sièges	25 sièges
Présidentielle 1936		
	Démocrates	Républicains
Vote populaire au président	60,8% à FDR	36,5% à Alf Landon
Chambre des représentants	334 sièges	88 sièges
Sénat	76 sièges	16 sièges

Malgré cela, les succès politiques du parti ont été beaucoup plus variables que l'appui électoral donné à Roosevelt. Même au sommet de sa popularité, il a rencontré des obstacles importants dans la consolidation de son New Deal. En matière d'aide à l'emploi, il a été compliqué pour Roosevelt de mettre en place un programme durable. D'ailleurs, son projet d'instaurer un programme d'aide à l'emploi permanent ne s'est jamais concrétisé, faute d'appuis (Amenta, 1998, p. 37).

En effet, le FERA, le CWA et le WPA étaient des programmes temporaires nécessitant l'approbation du Congrès pour être renouvelés. Dans le cas du WPA, son financement devait être reconduit sur une base annuelle par le Congrès. Lorsque ce dernier est devenu plus conservateur, à partir de 1938, le WPA a fait face à des restrictions plus

importantes. Le Congrès a finalement retiré son appui au programme quand la guerre a relancé l'économie américaine (Kennedy, 2009, p. 252; Meyerson et Roberto, 2009, p. 57). Ainsi, malgré ses victoires nombreuses et éclatantes en matière législative, Roosevelt a dû partager le contrôle de ses programmes à l'emploi avec le Congrès. La nécessité de rallier ce dernier derrière ses projets législatifs, par différents moyens de persuasion, était donc bien réelle pour le président démocrate. Et cela n'a pas toujours été une tâche facile. Avant de se pencher sur les obstacles auxquels Roosevelt a fait face avec ses programmes à l'emploi, voyons d'abord en quoi ils consistaient et comment chacun d'eux a bénéficié d'un appui initial substantiel de la part du Congrès.

2.1 Le FERA, le CWA, le WPA et le PWA

Environ 12 millions d'Américains étaient sans emploi et le taux de chômage était de 25% quand Roosevelt est devenu président en 1933 (Couch et Shughart, 1998, p. 105; Hannsgen, p. 64). Pour faire face au problème du chômage, qui a été l'un des principaux enjeux de sa présidence, Roosevelt et son administration ont créé des programmes d'emploi imposants. Ceux-ci ont représenté 34 % des dépenses du New Deal (Couch et Shughart, p. 108). Entre 1933 et 1939, plus du deux tiers de l'aide d'urgence du fédéral est allée au financement de ces programmes de travail volontaire, qui étaient au cœur de l'entreprise du New Deal (Smith, p. 1 et 15). Près de 3,3 millions personnes ont obtenu un travail grâce à ces programmes (Rose, 1994, p. 12-13).

Le premier programme d'aide à l'emploi de Roosevelt a été le FERA. Il a été prescrit par le *Federal Emergency Relief Act*, auquel le 73e Congrès a donné son aval le 9 mai 1933. Le FERA a été signé par Roosevelt et est devenu loi le 12 mai 1933. Son passage au Congrès a été rapide et n'a pas soulevé beaucoup d'opposition. Le Sénat a approuvé la loi le 30 mars 1933 à 55 contre 17¹³. De son côté, la Chambre des représentants a

¹³ 15 républicains et deux démocrates ont voté contre. Récupéré de <https://www.govtrack.us/congress/votes/73-1/s13>

voté la loi le 21 avril 1933 à 331 contre 42¹⁴. Un seul amendement a été adopté à la Chambre¹⁵. En approuvant la loi, le Congrès a autorisé un demi-milliard de dollars en aide fédérale à l'emploi à être distribuée aux États (State Emergency Relief Administrations ou SERAs), qui les redirigeraient ensuite vers les agences locales. Dirigé par Harry Hopkins, le FERA était une mesure temporaire conçue pour répondre aux besoins urgents créés par la dépression. Ses fonds lui ont été attribués par le Congrès pour une période de deux ans. La plupart des projets d'emploi étaient développés à l'échelle locale et l'éligibilité était basée sur les besoins des personnes employables. De 1933 à 1935, le FERA a distribué 3,3 milliards de dollars¹⁶.

Alors que le premier hiver du New Deal approchait, Roosevelt craignait que le FERA n'arriverait pas à combler la demande d'aide. Près du quart de la force de travail était sans emploi et les revenus des gouvernements locaux restaient très bas. Roosevelt a donc autorisé Hopkins à mettre sur pied le *Civil Works Administration* (CWA). Le programme a été établi le 9 novembre 1933 par un décret présidentiel et devait donner du travail rapidement pour les millions de chômeurs. Comme le CWA a été rendu effectif par le NIRA, ses règlements sont venus remplacer ceux du FERA. Les projets de construction, qui atteignaient plus facilement les objectifs du programme, représentaient 90 % des fonds alloués par le CWA. Contrairement au FERA, le CWA était une opération qui relevait entièrement du fédéral. Les travailleurs obtenaient un salaire du gouvernement plutôt qu'une aide financière. Les critères d'éligibilité étaient plus souples et les conditions nettement plus avantageuses que le FERA pour les chômeurs qui se sont rués pour adhérer au programme¹⁷.

¹⁴ 30 républicains et 12 démocrates ont voté contre. Récupéré de <https://www.govtrack.us/congress/votes/73-1/h18>

¹⁵ Récupéré de <https://www.govtrack.us/congress/votes/73-1/h16>

¹⁶ Final Statistical Report of the U.S. Federal Emergency Relief Administration, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1942, pp. 99–104.

¹⁷ Sous le CWA, les travailleurs gagnaient 15,04 \$ par semaine. Avec le FERA, c'était 6,50 \$ par semaine (Leuchtenburg, p.123). L'abolition du « means-test » rendait l'adhésion au CWA moins dévalorisante pour les chômeurs qu'à celui du FERA, programme pour lequel ils devaient démontrer leur incapacité de payer pour être admissibles. Devant sa popularité, certaines villes ont instauré une loterie pour déterminer qui pourraient

Le CWA a permis de passer à travers l'hiver. Il a été fort populaire auprès de la population, des marchands et des représentants locaux, mais très mal reçu par le monde des affaires comme nous le verrons plus loin. Il était également très dispendieux. Alarmé par son coût astronomique et craignant d'avoir créé une classe permanente de chômeurs dépendants de l'aide sociale, Roosevelt a voulu y mettre fin aussi vite que possible. Malgré les protestations de sénateurs progressistes comme Bronson Cutting et Robert La Follette, Hopkins a commencé à démanteler le CWA le 15 février 1934 (Leuchtenburg, 1963, p. 122-123). Au printemps, le FERA, qui est davantage un programme d'aide financière qu'un programme à l'emploi, a pris le relais. Toutefois, Roosevelt n'était pas satisfait du FERA. Selon lui, ce programme cultivait l'idée ou la perception de faire l'aumône aux chômeurs. Il estimait que l'aide directe fournie par le FERA sapait le moral des travailleurs (Leuchtenburg, 1963, p. 124), et voulait substituer l'aide financière pour un véritable programme de travail auquel les États participeraient activement (Amenta, 1998, p.9-10). Il a alors entrepris l'élaboration d'un nouveau programme qui tiendrait compte des leçons tirées de l'expérience du FERA et du CWA.

Mis en place sous l'autorité de l'*Emergency Relief Appropriation Act* (ERAA) et établi par un décret présidentiel le 6 mai 1935, le *Works Progress Administration* (WPA) a commencé en septembre 1935¹⁸. Contrairement au FERA, l'ERAA a mis plus de temps à franchir le Congrès où il a rencontré davantage d'opposition. La résolution conjointe autorisant l'appropriation a été soumise au Congrès le 21 janvier 1935. La Chambre l'a approuvée trois jours plus tard à 329 contre 78¹⁹. Deux amendements y ont été proposés et défaits. Au Sénat, les choses ont été plus compliquées. Les démocrates conservateurs ont voulu y substituer une aide financière moins importante. Les propositions de

bénéficiaire du CWA, un programme d'une grosseur sans précédent aux États-Unis (Rose, 46-47, Gill, 1937, p. 424-431 et Schwartz, 1984).

¹⁸ Librairie du Congrès. Récupéré de <https://www.loc.gov/item/today-in-history/april-08/>

¹⁹ 10 démocrates et 68 républicains ont voté contre. Récupéré de <https://www.govtrack.us/congress/votes/74-1/h10>

réduire le budget initial à 2,880 milliards de dollars et même à 1,880 milliard de dollars ont toutefois échoué²⁰. Un amendement pour augmenter le budget à 9,880 milliards de dollars a également été défait à 8 contre 77. Le Sénat a approuvé la loi avec l'appropriation initiale le 23 mars 1935 à 68 contre 16²¹. Au total, 11 propositions d'amendements ont été refusées au Sénat et quatre y ont été approuvées. La loi a été signée par le président le 8 avril 1935, trois jours après le vote final sur le rapport du comité mixte pour harmoniser les deux versions²² et 77 jours après son introduction au Congrès. En appuyant l'ERAA, ce dernier a autorisé 4,88 milliards de dollars en dépenses et a permis à Roosevelt d'utiliser les fonds à sa guise pour renforcer l'engagement fédéral face à l'emploi.

Pris en charge par Hopkins, le WPA était administré par le fédéral et mis en œuvre par les États et les régions. Ce programme temporaire, dépendant des budgets annuels votés au Congrès, distribuait une aide financière directe aux chômeurs employables en échange d'un boulot. Les personnes non employables étaient prises en charge par les États par le biais du système de sécurité sociale, établi par le *Social Security Act* (SSA) de 1935 (Lowi, p. 219-220). Ne pouvant légalement compétitionner avec l'industrie privée ou usurper du travail gouvernemental régulier, le WPA était destiné à la réalisation de travaux de construction plus légers. En fait, 75% de ses dépenses étaient allouées à des projets de construction mineurs ou de réfection d'autoroutes, de rues, d'édifices publics, d'aéroports, de lieux publics et de bâtiments récréatifs²³. Les entrepreneurs étaient exclus du WPA. Les opportunités de travail, ils les trouvaient plutôt via le *Public Works Administration* (PWA). Ce programme misait d'ailleurs sur

²⁰ 57 contre 30; et 66 contre 21 respectivement.

²¹ Six démocrates et 10 républicains s'y sont opposés. Récupéré de <https://bit.ly/2SCYJT4>

²² Vote au Sénat: 66 contre 13. Récupéré de <https://bit.ly/2I8N7BN>. Vote à la Chambre 317 contre 70. Récupéré de <https://bit.ly/2rhMoVq>.

²³ U.S. Federal Works Agency, *Final Report on the WPA Program*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1946, 7–15 et *America Builds: The Record of PWA*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1939.

les entrepreneurs pour créer de l'emploi indirectement grâce à de plus vastes projets (Smith, p. 108-109)²⁴.

Le PWA a été établi par le titre II du *National Industrial Recovery Act* (NIRA) et faisait partie intégrante de la législation d'urgence signée dans les 100 premiers jours de l'administration Roosevelt. Même si elle a fait l'objet de débats et de certaines modifications, la loi a été adoptée très rapidement par le Congrès. Le NIRA a été introduit le 17 mai 1933 à la Chambre des représentants qui l'a appuyé à 325-76²⁵ le 26 mai. Le 9 juin, le Sénat a appuyé son adoption à 58-24²⁶. Un seul amendement a été proposé et approuvé à la Chambre. Au Sénat, neuf amendements ont été rejetés et six approuvés. Après réconciliation des deux versions par le comité mixte, la loi a été approuvée par la chambre le 10 juin et par le Sénat le 13 juin. Le président Roosevelt l'a ratifiée le 16 juin 1933. Avec un fonds initial de 3,3 milliards de dollars, ce programme temporaire a été créé pour favoriser la reprise économique en stimulant l'industrie de la construction et, indirectement, en fournissant de l'emploi aux chômeurs. Il visait notamment à lever les restrictions au commerce interétatique et international et à promouvoir une meilleure organisation et coopération industrielle. Il avait aussi pour objectif d'éliminer les pratiques de compétition injustes et déloyales, de réglementer et superviser les lois régissant le travail, de réduire le chômage, d'améliorer les conditions de travail et de réhabiliter le secteur industriel (Hawley, 1966, p. 32)²⁷. Dans sa première année, le NIRA a approuvé près de 500 codes pour prévenir la compétition déloyale (Cole et Ohanian, 2004, p. 784).

²⁴ Les projets du PWA étaient soumis aux firmes du secteur privé qui obtenaient les contrats. Sous la tutelle de Harold Ickes, le PWA a été lent à autoriser les fonds et est resté beaucoup plus petit que les autres programmes d'emploi (Rose, 1994, p. 26).

²⁵ 50 républicains, 25 démocrates et un farmer-laborite ont voté contre. Récupéré de <https://bit.ly/2HPDIRA>

²⁶ 20 républicains et 4 démocrates ont voté contre. Récupéré de <https://www.govtrack.us/congress/votes/73-1/s91>

²⁷ National Industrial Recovery Act (NIRA). Récupéré de <https://bit.ly/2I3ylgM>

2.2 L'opposition du secteur des affaires

Au cours des 100 premiers jours de sa présidence, Roosevelt a institué 16 projets législatifs majeurs (Badger, 2012, p.101). Le cœur de son plan de relance (recovery) a été mis en place pendant cette période. C'est par la suite que le programme d'aide de Roosevelt (*relief*) a été abordé. C'est également à partir de ce moment que l'appui au New Deal de la communauté des affaires, qui s'est rapidement positionnée contre les programmes d'aide à l'emploi, a commencé à s'effriter. Malgré l'opposition du secteur privé, l'augmentation des pertes d'emploi, l'épuisement des moyens traditionnels d'aide et les demandes pressantes d'aide des gouvernements locaux ainsi que des États ont convaincu Roosevelt d'aller de l'avant avec son projet de soutien aux chômeurs (Weir et Skocpol, 1985, p. 124). Néanmoins, les critiques grandissantes et la pression constante provenant du monde des affaires, qui ont trouvé écho au Congrès, ont joué un rôle important dans l'évolution des programmes à l'emploi du New Deal. Ils ont également contribué à contrecarrer les plans de Roosevelt, qui voulait instaurer un programme d'emploi national permanent (Leuchtenburg, 1963, p. 147; Weir, 1989, p. 56-58).

Le FERA, le CWA et le WPA ont été intensément attaqués par les membres du secteur des affaires qui jugeaient leurs coûts trop élevés. Ils estimaient que les projets qu'ils subventionnaient étaient pour la plupart inutiles, et que certains d'entre eux entraient en compétition avec l'entreprise privée. Selon eux, les travailleurs embauchés pour réaliser les projets n'étaient pas efficaces et les travaux auraient été nettement mieux exécutés s'ils avaient été confiés au secteur privé. Aussi, les membres du milieu des affaires dénonçaient le mystère entourant la gestion de ces programmes qu'ils jugeaient gangrenés par la corruption (Weir et Skocpol, 1985, p. 124). Enfin, tout le système d'aide à l'emploi mis en place par Roosevelt minait la confiance du secteur des affaires

et décourageait les initiatives privées selon eux²⁸. Ces critiques ont incité Roosevelt à modifier ses programmes pour l'emploi pour diminuer les objections et pour réconcilier les volontés des différents secteurs de la société. À terme, elles auront même eu raison du FERA et du CWA, dont l'existence a été éphémère (Rose, 1994, p. 54; Gill, 1937, p. 431).

Le milieu des affaires a été particulièrement sévère à l'égard du CWA, le seul des trois programmes qui versait aux bénéficiaires un salaire plutôt qu'une aide financière. Le secteur privé trouvait ces salaires trop élevés. Par conséquent, il se sentait pressé d'augmenter les siens. Estimant le programme trop dispendieux, le milieu des affaires craignait que le CWA entraîne d'énormes déficits budgétaires qui nuiraient à la reprise économique. En somme, il appréhendait que la production et l'emploi stagnent si le CWA était maintenu²⁹. Devant ces critiques, les représentants du fédéral ont rapidement capitulé avec le CWA. Ils ont d'abord sabordé les plans pour rendre le programme permanent, avant d'y mettre un terme après seulement quelques mois d'existence.

D'ailleurs, malgré les gains des démocrates à l'élection législative de l'automne, l'année 1934 a été particulièrement difficile pour Roosevelt qui avait du mal à maintenir la coalition de tous les intérêts (Leuchtenburg, 1963, p. 147). La reprise promise par son administration se faisait toujours attendre, la production restait stagnante et le chômage n'a diminué que très légèrement. Devant ces résultats décevants, les attaques contre Roosevelt et les politiques du New Deal venaient de

²⁸ US Congress House, *Hearings before the Subcommittee of the House Committee on Appropriations in Charge of Deficiency Appropriations*, H.R. 7527, 73e Congrès 2e session, 30 janvier 1934, p. 37-38 et US Congress House, *Hearings before the Committee on Expenditures in Executive Departments*, H.R. 7527, 73e Congrès 2e session, 13 février 1934, 14-15.

²⁹ Ibid.

toutes parts³⁰. Si les progressistes du pays réclamaient des mesures plus musclées pour améliorer l'emploi, les forces qui s'opposaient au New Deal et à son expansion grandissaient également. Les programmes à l'emploi étaient au centre des controverses. En juin 1934, lorsque Roosevelt a mandaté le Committee on Economic Security pour développer un système d'aide à l'emploi permanent, les critiques se sont intensifiées (Rose, 1994, p. 71-72; Wallis et Oates, 1998, p. 167).

Après s'être initialement ralliés au New Deal, les membres du secteur privé ont changé d'humeur à son égard assez rapidement, en grande partie en raison des programmes à l'emploi mis en place par l'administration démocrate. Très critique à son endroit en 1934, la communauté des affaires a finalement tourné le dos au New Deal en 1935. Lors du congrès annuel de la Chambre de commerce en avril 1935, la division régnait entre les gens d'affaires qui voulaient conserver des liens avec le New Deal et ceux qui souhaitaient les rompre. D'ailleurs, cette année-là, Roosevelt n'a pas été invité à la réunion. Le président démocrate était exaspéré par le milieu des affaires qu'il trouvait déraisonnable. Il se sentait même un peu trahi par lui (Schlesinger, 1960, vol. 3, 271-273).

Au départ, l'opposition du milieu des affaires a été exprimée par la Chambre de commerce et le *National Association of Manufacturers*. Les représentants de ces groupes ne manquaient jamais une occasion de témoigner devant les comités d'audience du Congrès ou de publier des contre-propositions aux politiques du New Deal pour manifester leur désaccord avec les mesures à l'emploi. En août 1934, les géants de l'industrie ont décidé de se regrouper et de former l'American Liberty League, qui sera dominée par d'énormes corporations comme DuPont et General Motors. La ligue s'est mise à militer contre le New Deal et l'expansion du système

³⁰ Des organisations progressistes et des politiciens comme Upton Sinclair et Huey Long pressaient Roosevelt à gauche (Bernstein, p. 272), tout comme des groupes tels l'American Liberty League et Father Coughlin's Silver Shirts à droite.

d'aide sociale et pouvait compter sur le soutien de Wall Street (Schlesinger, 1958, p.486-487).

Dans sa campagne contre le New Deal, les programmes pour l'emploi étaient l'une des principales cibles de la Ligue qui réclamait la fin de toute aide fédérale à l'emploi et le rétablissement de la responsabilité locale pour les chômeurs. Elle voulait que le fédéral se retire du système d'aide, comme c'était le cas avant le New Deal.³¹ Fondamentalement, la Ligue craignait que les programmes gouvernementaux à l'emploi interfèrent avec la capacité du milieu des affaires à faire des profits. C'est pourquoi ses attaques étaient particulièrement virulentes face aux projets subventionnés par le fédéral visant la production de biens de consommation. Pour la Ligue, ces projets volaient des clients aux entreprises privées. Ainsi, elle préférait que les projets subventionnés ne se concentrent que sur les travaux de construction. Mais comme l'illustre Nels Anderson, directeur des relations de travail du WPA, il était très difficile pour les projets subventionnés par le fédéral de trouver grâce aux yeux du secteur privé : « quand le projet est utile, il est critiqué car c'est de la compétition. Quand il est non compétitif, il est critiqué pour être inutile » (Anderson, 1938, p.65).

Les membres du secteur des affaires craignaient plus que tout que l'entreprise gouvernementale prenne de l'expansion et devienne permanente³². Un tel scénario, selon eux, mettrait le capitalisme en péril aux États-Unis et la compétition gouvernementale avec l'entreprise privée mènerait au socialisme³³. L'administration Roosevelt a bien tenté de défendre la logique derrière ses programmes à l'emploi. En fait, elle espérait que des salaires plus élevés aideraient à stimuler la reprise économique en augmentant le pouvoir d'achat d'une large partie de la population. Elle

³¹ La position de la Ligue a été articulée par le Joint Business Conference for Economic Recovery, tenue en décembre 1934 dans le *Congressional Digest* (Janvier 1935), 27-28.

³² *FERA Factories*, *Business Week*, 28 juillet 1934, p. 22

³³ *Congressional Digest*, janvier 1935, p. 29

a également défendu les motivations sociales qui sous-tendaient ses programmes (Anderson, 1938, p. 92). Mais la pression exercée de manière persistante par le milieu des affaires a été trop forte pour être ignorée. À partir de l'automne 1934, les programmes de travail ont été considérablement réduits³⁴. Hopkins a alors annoncé que tout le programme d'aide du New Deal serait resserré. Le FERA a subi des modifications majeures pour réduire la compétition et son impact sur le marché, et pour rendre le programme plus compatible avec la logique de production pour le profit. La production de biens de consommation a également été délaissée. L'opposition des entrepreneurs privés et des intérêts d'affaires a également eu un impact sur le PWA, dont plusieurs projets ont dû être abandonnés malgré l'allocation de 125 millions de dollars par le Congrès³⁵.

Pendant que le FERA était démantelé, l'administration Roosevelt travaillait à l'élaboration de deux programmes pour le remplacer, soit le Works Progress Administration et le Social Security Act. Les attaques sur les premiers programmes à l'emploi ont fortement influencé la conception du WPA et du SSA. Les responsabilités du FERA ont été réparties entre les deux programmes : le SSA serait consacré à l'aide sociale alors que le WPA se concentrerait sur l'aide à l'emploi. Érigé en programme permanent qui allait devenir la fondation du système d'aide sociale actuel (Lowi, 1979, p.216-217), le SSA a redonné aux États et aux localités la responsabilité de soutenir les personnes jugées non employables à la situation financière précaire, comme le réclamaient le secteur privé et les conservateurs (Carothers, 1937, p. 70; Mettler, 1998, p. 30). De son côté, le WPA était un programme temporaire, conçu pour répondre aux urgences créées par la dépression. Via ce programme géré par le fédéral, les personnes

³⁴ Hopkins Tightens Spending on Relief, New York Times, 8 septembre 1934 et Doris Carothers, *Chronology of the Federal Emergency Relief Administration*, May 12, 1933 to December 31, 1935, Issue 6, U.S. Government Printing Office, 1937.

³⁵ Ce fut le cas notamment du projet de construction de logements à prix modiques pour 1,5 millions de personnes. Voir *Opposes Housing as Competitive*, New York Times, 23 septembre 1934.

employables en situation précaire pouvaient être embauchées pour réaliser un projet (Rose, 1994, p. 89-94, Mettler, 1998, p.5).

Les administrateurs du FERA, dont Hopkins, favorisaient un programme d'aide à l'emploi permanent, distinct du programme de la SSA³⁶. Les conservateurs dans l'administration du New Deal, qui généralement adoptaient les positions de la communauté des affaires, ont argumenté avec succès contre tout type de programme permanent pour l'emploi³⁷. D'ailleurs, la peur d'entrer en compétition avec le secteur privé a façonné les politiques du WPA. Ainsi, les projets de construction absorbaient la vaste majorité de l'argent dépensé. La production de produits de consommation ne représentait que 11% des fonds³⁸. Malgré tout, le WPA a lui aussi été la cible de nombreuses critiques du milieu des affaires. Même si le programme ne devait pas entrer en compétition avec le secteur privé avec ses projets, les capitalistes estimaient qu'il empiétait sur leurs platebandes (Amenta et al., 1998, p. 44).

En dépit des concessions faites dans l'aménagement du WPA afin d'obtenir son appui, le secteur privé n'a jamais véritablement restauré son soutien à Roosevelt (Leuchtenburg, 1963, p. 147). La renégociation des termes du NIRA, dont l'échéance était prévue au printemps 1935, y a joué pour beaucoup. Roosevelt voulait prolonger le NIRA pour deux ans, mais avait besoin pour cela de l'appui du Congrès qui était de son côté sensible au mécontentement du secteur privé. Ce dernier demandait des modifications majeures à la loi. Les gens du milieu des affaires voulaient une loi qui permette à chaque industrie de formuler ses propres codes industriels³⁹ sans avoir à négocier avec le gouvernement. Ils voulaient une loi qui annulerait la règle de la majorité et reconnaîtrait la loi du marché, qui limiterait la capacité du gouvernement à

³⁶ Hopkins Envision New Era of Relief, New York Time, 2 décembre 1934.

³⁷ Macmahon, Millett et Ogden, *The Administration of Federal Work Relief*, p. 27

³⁸ Federal Works Agency, *Final Report of the WPA*, p. 44 et 122.

³⁹ Règlements visant à prévenir la compétition déloyale.

imposer ou à modifier les codes, qui permettrait à l'industrie de se retirer d'un programme si elle le désire et qui abolirait les prix fixes (Hawley, 1966, 120-121, 123). L'impasse se dessinait en vue du vote ultime prévu le 28 mai 1935 entre le Sénat, qui voulait renouveler le NIRA seulement pour un an, et la Chambre des représentants, qui était plus favorable à Roosevelt. Finalement, la Cour suprême a réglé la question le 27 mai en invalidant le titre I du NIRA. Le titre II, touchant au PWA, a survécu (Hawley, 1966, 124-125 et 127). Mais l'expérience du NIRA a fait perdre des appuis à Roosevelt au sein de la communauté des affaires et du Congrès (Kennedy, 2001, p. 151-54).

Avant d'examiner de plus près les forces qui sévissaient au Congrès pendant le premier mandat de Roosevelt, notons que les progressistes ont également donné du fil à retordre au président démocrate. Règle générale, les mouvements de travailleurs et les progressistes du pays estimaient que les programmes à l'emploi mis en place n'en faisaient pas assez pour régler les problèmes de chômage. Ils réclamaient des salaires plus élevés et des emplois plus intéressants⁴⁰. Ils dénonçaient également les excès de ces programmes et certains travaux de luxe subventionnés par le fédéral comme la réfection de terrains de golf ou d'entrées d'aéroport⁴¹. De nombreuses protestations contre le retrait du CWA ont d'ailleurs eu lieu. En somme, les progressistes voulaient que les politiques du New Deal aillent plus loin. Huey Long, sénateur de la Louisiane, Upton Sinclair, aspirant gouverneur de la Californie en 1934, et Francis Townsend, un physicien de la Californie, ont été parmi les chefs de file de ce mouvement qui souhaitait des politiques plus progressistes (Bernstein, 1968, p. 272-273; Robertson, 1994, p. 124; Kennedy, 1999, p.218-248).

⁴⁰ Sans auteur, *More jobs wanted*, *The Nation*, 3 janvier 1934, p. 7.

⁴¹ Stephen Raushenbush, *Common sense follows CWA*, *The Nation*, 18 avril, 1934, p. 444

2.3 Montée du conservatisme et du factionnisme au Congrès

Au cours de son premier mandat, le principal atout de Roosevelt au Congrès pour l'adoption des programmes du New Deal, dont ceux pour l'emploi, était numérique. Les larges victoires électorales de 1932 et de 1934 ne lui ont pas simplement donné de grandes majorités démocrates au Congrès : elles lui ont également procuré des mandats et un appui populaires difficiles à ignorer pour les membres du Congrès. En dépit des nombreuses réussites législatives du président démocrate, et au-delà des apparences, les membres du Congrès étaient loin de lui être assujettis (Wallis, 1984, p. 159; Steinmo, 1993, p. 98).

2.3.1 Le 73^e Congrès

La planification d'un système d'aide permanent pour les chômeurs a commencé en 1933 (Fishback, Kantor et Wallis, 2005, p. 9). Dès lors, les tensions entre les New Dealers ont commencé à monter sur la nature et les objectifs des programmes à l'emploi et sont devenues palpables en 1935⁴². Des tensions étaient également bien présentes parmi les démocrates et les autres membres du Congrès (Smith, 2006, p. 103). Dès le début, plusieurs membres du Congrès voyaient le New Deal comme un projet d'expansion gouvernemental dangereux. Par contre, en 1933-34, ces élus n'arrivaient pas à travailler ensemble et étaient inquiets à l'idée de dénoncer publiquement les mesures du New Deal, notamment celles pour l'emploi. Pas assez puissants pour s'unir⁴³, ils travaillaient individuellement et n'ont pas fait de sérieux efforts pour créer une coalition anti-New Deal (Patterson, 1967, p. 13-14-16). Les voix dissonantes ont commencé à s'élever à partir de 1935 (Amenta et al., 1998, p. 53). Roosevelt a alors

⁴² Le bras de fer entre Harold Ickes et Harry Hopkins pour l'administration du WPA témoignait des divergences de perspectives quant à l'aide à l'emploi parmi les New Dealers.

⁴³ Cinq démocrates conservateurs qui sont restés au Congrès jusqu'à la guerre ont incarné l'opposition conservatrice et sont devenus plus tard les leaders de la coalition conservatrice au Sénat (Patterson, p. 31). Il s'agit de Carter Glass de la Virginie, Thomas P. Gore de l'Oklahoma (p. 22), Millard E. Tydings du Maryland (p. 24), Josiah W. Bailey de la Caroline du Nord (p. 26) et Harry Flood Byrd de la Virginie (p. 29).

fait face à plus d'opposition au Congrès dont les membres assumaient davantage leurs penchants idéologiques. Parmi les alliés non naturels de Roosevelt, dont l'appui n'était jamais assuré, il y avait évidemment les républicains. Toutefois, après le dur revers électoral de 1932, les membres du Grand Old Party étaient désorganisés et conscients de l'énorme popularité de Roosevelt. Plusieurs d'entre eux n'osaient pas défier son administration (Patterson, 1967, p. 6). Les rangs des démocrates comptaient aussi des éléments réfractaires aux politiques de Roosevelt. En effet, dans les années 1930, 102 sièges à la Chambre étaient occupés par des démocrates provenant d'États conservateurs et non démocratiques du Sud. Plusieurs démocrates venaient également d'États orientés vers le patronage, dont les priorités n'étaient pas les mêmes que Roosevelt. Ces élus n'acceptaient pas d'accorder leur appui au New Deal pour des raisons idéologiques, mais plutôt pour ce qu'ils pourraient en tirer (Fishback, Kantor et Wallis, 2005, p. 9; Robertson, 1994, p. 122, Mayhew, 1986, p.19-20).

En 1933-34, Roosevelt a reçu presque tout ce qu'il voulait du 73e Congrès. Il n'a eu aucun mal à gagné l'appui du Congrès pour l'adoption du FERA et du NIRA. D'ailleurs, l'adoption de 11 lois clés à la Chambre a exigé seulement 40 heures de débat⁴⁴. Le 73e Congrès agissait rapidement et était d'une générosité sans précédent dans les pouvoirs qu'il concédait au président et aux agences exécutives. Plusieurs conservateurs du Congrès, qui plus tard ont attaqué les politiques de Roosevelt, ne lui posaient alors aucune objection (Patterson, 1967, p. 3-4.). Les plus grandes difficultés rencontrées par Roosevelt au Congrès pendant l'année 1933 émanaient des groupes de pression, soit du secteur des affaires, des travailleurs et des progressistes⁴⁵. Autrement, la première session au Congrès de Roosevelt a été marquée par une collaboration

⁴⁴ E. Pendleton Herring, *First Session of the 73rd Congress*, American Political Review, XXVII, février 1934, p. 65-83.

⁴⁵ E. Pendleton Herring, *Second Session of the 73rd Congress*, American Political Review, XXVIII, octobre 1934, p. 865.

remarquable⁴⁶. En partie car parmi les 311 démocrates à la Chambre, 131 étaient de nouveaux élus issus de comtés républicains qui ne faisaient que suivre le leadership démocrate pendant les 100 premiers jours. Ainsi, avec des leaders loyaux, de nouveaux élus démocrates dociles et des républicains divisés, les premières initiatives du New Deal ont été portées par des majorités écrasantes au Congrès (Fleck, 1999, p. 395). Mais par-dessus tout, c'est la Grande dépression qui a rendu le Congrès de 1933-34 si efficace et l'un des plus coopératifs de l'histoire récente des États-Unis (Lowi, 1979, p. 218). Le pouvoir de persuasion de Roosevelt, qui reposait sur sa personnalité charismatique, ses habiletés tactiques et sa popularité sans précédent auprès des Américains, y était aussi pour beaucoup (Patterson, 1967, p. 8-12; Fleck, 1999, p. 385). Roosevelt travaillait étroitement avec les membres du Congrès et avec ses leaders qu'il consultait fréquemment dans l'élaboration des lois. Il avait un don pour la flatterie, un instinct naturel pour savoir quand faire des compromis pour éviter les apparences de défaite et pouvait aussi recourir à la menace (Fleck, 1999, p.385). Quand toutes ces tactiques ne fonctionnaient pas, l'une de ses armes les plus efficaces était le patronage (Patterson, 1967, p. 9-10). En effet, comme l'ont démontré plusieurs chercheurs, le patronage a été un moyen de persuasion important pour Roosevelt, particulièrement dans les deux premières années de son mandat, avec ses programmes pour l'emploi⁴⁷. Roosevelt utilisait délibérément cette tactique comme un outil pour garantir la sympathie du Congrès à sa législation d'urgence (Schlesinger, 1960, p. 417). Il savait que le succès de son programme législatif dépendait de la satisfaction des membres du Congrès (Schlesinger, 1960, p. 421), particulièrement de ceux qui n'avaient pas besoin de lui pour être réélus et de ceux provenant d'États orientés vers le patronage. Certains incitatifs étaient donc nécessaires pour les convaincre. S'il a contribué à propulser le New Deal, le patronage a nui à long terme à Roosevelt et à ses programmes pour

⁴⁶ Roosevelt a lui-même dit du 73e Congrès qu'il a « démontré une plus grande liberté face à la partisanerie que n'importe quel autre Congrès en période de paix depuis l'administration de Washington » (Rosenman, Public Papers of FDR, II, p. 372).

⁴⁷ Anderson et Tollison, 1991, p.175; Couch et Shughart, 2000, p.120-121; Fleck, 2001, p.78; Smith, p. 75, 80; Gavin Wright; Poulsen et Amenta, 1996, p.53, p.54-56; Wallis et Oates, p. 166.

l'emploi, comme nous le verrons plus loin (Amenta et Poulsen, 1996, p.53-54 et 56, Fleck, 1999, p. 395, Wright, 1974, Wallis, 1984, p. 147; Anderson et Tollison, 1991, p. 175).

Malgré son adoption rapide et le large appui dont il a bénéficié initialement, le premier programme phare pour l'emploi de Roosevelt, le FERA, n'a pas tardé à créer des tensions au Congrès et des disputes entre le fédéral et ses partenaires des paliers gouvernementaux inférieurs. Les sénateurs et représentants du Congrès, gouverneurs, maires et législateurs des États se disputaient le contrôle de l'administration du programme ce qui a influencé la distribution des fonds. En effet, le Congrès a joué un rôle central dans l'attribution des dépenses du fédéral à travers les États et les districts (Anderson et Tollison, 1991, p.162-163, Fleck, 2001, p. 86, Wright, 1974, Kennedy, 1999, p. 171). Le Sénat allouait avec persistance des fonds du FERA aux petits États alors que la Chambre allouait davantage aux États plus larges qu'elle représentait. Le Sénat a tenté de placer le contrôle administratif à la hauteur de l'État et la Chambre au niveau de la localité. Les deux chambres étaient hostiles à l'idée de confier le contrôle du programme au gouvernement fédéral. Cette lutte a perduré de 1933 à 1935 (Wallis, 1984, p. 159; Wallis et Oates, 1998, p. 166-167) et a été déterminante dans la décision de mettre un terme au FERA et d'instaurer un nouveau programme à l'emploi.

2.3.2 Le 74e Congrès

C'est de 1935 à 1938 que le plus gros contingent de réformistes et de progressistes a pris place au Congrès. Avec la configuration politique dont ils bénéficiaient, Roosevelt et ses alliés avaient la capacité de défaire les républicains et les démocrates conservateurs sur n'importe quels enjeux (Amenta et al., 1998, p. 40). Certaines circonstances ont toutefois rendu le travail de Roosevelt plus compliqué que prévu (Patterson, 1967, p. 32-33.) D'abord, le patronage était devenu plus difficile à pratiquer en raison de la multiplication des agences et de la montée en puissance de la

bureaucratie, qui s'occupait d'allouer les fonds aux membres du Congrès. Il est également devenu l'objet de sérieux conflits. En effet, plusieurs démocrates étaient mécontents du recours au patronage ou de la manière dont les faveurs étaient réparties entre les élus (Schlesinger, 1960, p. 416). Aussi, avec l'accalmie économique, l'indépendance naturelle des membres du Congrès a ressurgi et les fortes majorités démocrates se sont dissoutes en factions (Kennedy, 1999, p.218-248).

De plus, l'émergence de groupes d'intérêt dans la société américaine a rendu la tâche de Roosevelt plus complexe. En effet, des groupes comme les Noirs, les syndicats, les travailleurs et les organisations agricoles ont vu dans le New Deal une occasion de faire valoir leurs droits. Ils se sont alors organisés et, rapidement, sont devenus des acteurs puissants et exigeants. Reconnaisant le pouvoir potentiel de ces groupes, le Congrès était davantage à leur écoute et soucieux de répondre à leurs besoins⁴⁸. Ironiquement, à partir de 1935, le plus gros obstacle auquel Roosevelt a fait face pour construire une coalition était les démocrates progressistes du Sénat (Schlesinger, 1960, p. 413, Kennedy, 1999, p.218-248). Aussi, à l'approche de l'élection présidentielle, Roosevelt considérait chaque question comme un enjeu électoral. Cela le poussait à être plus exigeant et entêté dans ses négociations avec le Congrès (Moley, 1972, p. 302).

Ainsi, malgré l'écrasante victoire de Roosevelt aux élections de 1934, le 74e Congrès n'a adopté qu'une seule loi, l'ERAA, entre janvier et avril 1935. Comme l'a décrit FDR, « le reste de la session a été plus ou moins comme la maison des fous : chaque sénateur protégeait une loi et chacun cherchait l'attention »⁴⁹. Les débats entourant l'adoption de l'ERAA ont été acrimonieux au Congrès au début de l'année 1935 (Lowi, 1979, p. 219; Steinmo, 1993, p. 99). D'un côté, les progressistes ont offert une forte

⁴⁸ E. Pendleton Herring, *First Session of the 74rd Congress*, *American Political Review*, XXIX, décembre 1935, p. 985-1005.

⁴⁹ Elliott Roosevelt (ed.), *The Roosevelt Letters* (3 vols), Londres, 1952, III, 141 (Roosevelt to Col. House, 16 février 1935)

opposition au projet de loi car ils estimaient que Roosevelt n'en demandait pas assez⁵⁰. De l'autre côté, la proposition de dépenser près de 5 milliards de dollars pour des mesures d'urgence à l'emploi a alarmé les conservateurs du Congrès (Leuchtenburg, 1963, p. 124-125). Avec leurs sièges assurés au moins jusqu'en 1936, les conservateurs s'exprimaient davantage et étaient plus enclins à la revendication. Au Sénat, le projet de loi a créé des remous. Le fait qu'aucune ligne directrice n'encadrerait la façon de dépenser et que Roosevelt demandait un pouvoir discrétionnaire quasi total avec l'ERAA a été critiqué⁵¹ (Couch et Shughart, 2000, p. 108). Le Congrès n'était certainement pas prêt à accorder autant de pouvoirs au président sur une base permanente (Amenta et al., 1998, p. 13). Un autre débat important entre le président et le Congrès portait sur le contrôle administratif du nouveau programme. Tant les sénateurs que les membres de la Chambre voulaient l'attribuer à leur palier gouvernemental. Ainsi, diviser le contrôle administratif de l'aide et répartir les dépenses d'aide sociale d'urgence entre le fédéral, les États et les gouvernements locaux a été l'élément clé du compromis de 1935 (Fishback, Kantor et Wallis, 2005, p. 16-17; Wallis, 1984, p. 159; Kennedy, 1999, p. 258). L'adoption de l'ERAA et du SSA incarne ce compromis du président, qui ne pouvait s'aliéner les intérêts des membres du Congrès. Ces derniers se sont assuré que les États maintiendraient le contrôle sur les éléments importants du programme d'aide permanent, le SSA, qui s'occuperait notamment de l'assurance-chômage, de l'aide aux aveugles et de l'assistance aux aînés (Robertson, 1994, p. 123; Lowi, 1979, p. 219-220). De son côté, Roosevelt a obtenu le plein contrôle des programmes d'urgence temporaires créés sous l'ERAA⁵² (Mettler, 1998, p. 5). Son plan était d'administrer l'aide d'urgence en attendant que la structure d'aide permanente à l'emploi puisse être mise en place (Fishback, Kantor et Wallis,

⁵⁰ Roosevelt voulait fixer un salaire de 50\$ par mois alors que les progressistes, notamment Wagner, Black Huey Long, Father Coughlin, Pat McCarran voulaient donner les salaires en vigueur dans la région (Leuchtenburg, p. 124-125).

⁵¹ Notamment par le sénateur Arthur Vandenburg du Michigan (Couch et Shughart, p. 108).

⁵² Les programmes Works Progress Administration (WPA), National Youth Administration (NYA), Rural Electrification Administration (REA) et Farm Security Administration (FSA) ont été mis en place sous l'ERAA.

2005, p. 10-11, 26-27; Kennedy, 1999, p. 249-251). Ce compromis a été nécessaire pour obtenir l'appui des démocrates du Sud, qui avaient le poids nécessaire pour bloquer la loi dans les comités clés du Congrès. Dans sa forme finale, le SSA leur permettait de conserver la balance du pouvoir pour gérer les questions raciales dans leur région. Il permettait aussi de rallier les démocrates d'ailleurs au pays qui étaient dérangés par les controverses et les conflits qu'avaient créés les programmes à l'emploi précédents (Wallis et Oates, 1998, p. 166). Aussi, en déléguant l'autorité aux États, l'administration Roosevelt avait moins de chance de voir la Cour suprême s'attaquer au SSA (Robertson, 1994, p. 123).

Bien qu'il ait réussi à convaincre les membres du Congrès d'adopter l'ERAA, Roosevelt n'a pu concrétiser son plan de faire du WPA un programme permanent (Skocpol et Weir, 1985, p.141). Plusieurs raisons expliquent qu'il n'ait pas su gagner l'appui du Congrès à cet égard. D'abord, parce qu'il avait été créé par décret présidentiel, le WPA était faible sur le plan institutionnel, ce qui le rendait difficilement transformable en programme permanent (Wallis et Oates, 1998, p. 169). De plus, comme l'indiquait le titre de la loi qui a permis sa création, le WPA était financé par une aide d'urgence. Une fois l'urgence passée, le Congrès ne serait plus tenu de reconduire les dépenses annuelles nécessaires au maintien du programme (Amenta et al., 1998, p. 13; Weir et Skocpol, 1985, p. 146). La dépendance politique du WPA au Congrès explique aussi pourquoi le programme n'a pas duré (Katz, 1986, p.224-234; Wallis et Oates, 1998, p. 170-171). Les limites institutionnelles auxquelles font face les régimes réformistes comme celui de Roosevelt, soit l'existence de nombreux représentants provenant de districts non démocratiques et orientés vers le patronage, expliquent aussi pourquoi le WPA n'a jamais été subventionné de manière adéquate (Amenta et al., 1998, p. 41, 54 et Mayhew, 1986). La force des autorités locales et la détermination du Congrès à refuser à Roosevelt l'institutionnalisation d'un pouvoir exécutif plus grand ont aussi été des obstacles majeurs à l'instauration d'un programme à l'emploi national permanent (Weir et Skocpol, 1985, p. 145-147). Le fonctionnement

du programme a également été fort critiqué⁵³. En bâtissant des projets de travaux publics, le WPA a provoqué deux types de réponses hostiles : la première est que ses projets étaient inutiles ou extravagants, et la deuxième est que l'agence responsable du WPA était utilisée à des fins politiques (Smith, 2006, 136-138 et 148-149; Anderson et Tollison, 1991, p. 175; Kennedy, 1999, p. 253). En effet, le WPA a été perçu comme un outil central pour maintenir l'administration Roosevelt au pouvoir et pour débarrasser le Parti démocrate de ses éléments conservateurs par le biais du patronage (Smith, 2006, p. 139). De fait, Harry Hopkins voulait utiliser le WPA pour aider les alliés du New Deal et faire mal à ses opposants. L'histoire du WPA est marquée par les tentatives des membres conservateurs du Congrès de réduire le contrôle de l'exécutif sur le programme pour ne pas qu'il soit utilisé contre eux (Amenta et al., 1998, p. 48-49). À long terme, ces critiques ont fait mal au programme et ont donné à ses opposants des outils pour le combattre. En 1939, elles ont permis au Congrès d'adopter le *Hatch Act*, une loi devant prévenir les activités politiques pernicieuses.

D'autres aspects du programme, dont son administration centralisée et son impact sur les salaires, ont empêché les progressistes du Congrès, défenseurs des syndicats et des travailleurs, de le soutenir pleinement. D'autre part, parce qu'il pouvait éventuellement mener à l'augmentation de leurs taxes et parce qu'il empiétait sur leur champ d'activité, les capitalistes avaient toutes les motivations pour inciter leurs alliés républicains du Congrès à se battre contre le programme. Les républicains ont été parmi les opposants les plus tenaces et vigoureux au WPA pendant toute son existence (Robertson, 1994, p. 122). L'examen des votes démontre aussi que les démocrates du Sud ont toujours été durs envers le WPA, particulièrement lorsqu'il était question d'augmenter le contrôle national sur le programme et sur les dépenses. Ils ont simplement attendu que les conditions politiques leur soient plus favorables pour déclarer leur opposition au

⁵³ Notamment par les républicains, les organisations comme la *American Liberty League* et les médias, comme le *New York Sun* (Smith, 142-143).

programme (Amenta et al., 1998, p. 37). La plupart des démocrates du Sud se sont positionnés contre le WPA après que l'administration Roosevelt ait pris des mesures concrètes pour tenter de le rendre permanent en 1938-39⁵⁴. En somme, même avec la domination du Parti démocrate, Roosevelt et les réformistes n'ont jamais été en parfait contrôle du gouvernement et n'ont pu assurer la pérennité du WPA (Amenta et al., 1998, p. 44-55).

2.4 La Cour suprême sort de sa réserve

La montée du conservatisme au Congrès et de l'opposition face à Roosevelt a été manifeste à partir de 1935. À cet égard, l'intervention de la Cour suprême dans le programme du président démocrate a été un tournant.

Avec quatre juges conservateurs à la Cour suprême⁵⁵, les New Dealers se sont inquiétés dès le début des possibilités qu'elle invalide les réformes législatives mises en place par le Congrès (Leuchtenburg, 1963, p. 143; Kennedy, 1999, p. 263). Elle est finalement passée à l'acte en 1935, avec une série de décisions qui ont rendu inconstitutionnelles plusieurs réformes du New Deal⁵⁶. Le 27 mai 1935, dans une décision unanime à 9-0, la Cour suprême a nullifié avec le verdict *Schechter* le titre I du NIRA, qui réglementait les conditions de travail des employés et qui établissait des codes industriels pour encadrer le commerce et empêcher la compétition déloyale des entreprises. Ainsi, la Cour suprême a touché le cœur du New Deal et menaçait tout le reste du programme de Roosevelt (Leuchtenburg, 1967, p. 145, Plante et Niemi, 2011,

⁵⁴ Roosevelt a signé un décret présidentiel en juin 1938 pour donner aux employés administratifs du WPA le statut de fonctionnaires et a placé le WPA sous la tutelle du Federal Works Agency, créée par le Reorganization Plan 1, promulgué en juin 1939 (Amenta, p. 48).

⁵⁵ La Cour suprême était formée de quatre constitutionnalistes fondamentalistes et de trois constitutionnalistes libéraux. Deux juges étaient plus modérés et susceptibles de pencher d'un côté comme de l'autre (Schlesinger, vol. 3, 460-464).

⁵⁶ En janvier 1935, la Cour suprême a invalidé les dispositions du NIRA sur le pétrole (*Panama Refining Co. V. Ryan*, 293 US 388). En février, elle a jugé inconstitutionnelle et immorale la répudiation de la clause d'or dans les actions du gouvernement (*Perry v United States*). Ensuite, le *Railroad Pension Act* a été jugé inconstitutionnel (*RR Retirement Board v. Alton RR.*), Leuchtenberg, p 144.

p. 425, Kennedy, 1999, p. 177). Cet arrêt aux conséquences potentiellement désastreuses pour les New Dealers venait clore cinq mois difficiles pour Roosevelt, déjà aux prises avec un Congrès récalcitrant à son égard.

Après la décision de la Cour suprême d'invalider le NIRA, Roosevelt a entrepris de mettre en place un deuxième New Deal. Il a forcé les membres du Congrès à rester à Washington pendant l'été et a été intraitable dans les négociations qui ont mené à l'adoption de son nouveau programme⁵⁷. Cette façon de presser le Congrès avec une stratégie plus agressive a soulevé l'animosité envers Roosevelt (Patterson, 1967, p. 60). De plus, plusieurs questions entourant le deuxième New Deal polarisaient les forces en présence. Chez les conservateurs, les revers judiciaires avaient contribué à faire naître le sentiment que le New Deal était allé assez loin. Plusieurs membres du Parti démocrate étaient aussi de cet avis (Patterson, 1967, p. 49 et 75). Roosevelt a donc dû opter pour des moyens de persuasion plus musclés pour rallier le Sénat et la Chambre des représentants à ses projets législatifs. Il a notamment adopté la ligne dure pour imposer sa vision sur certaines dispositions du *Public Utilities Holding Company Act*, qui constituait un point d'achoppe chez les démocrates. Cette victoire s'est avérée coûteuse pour Roosevelt qui s'est alors aliéné plusieurs membres de son parti (Schlesinger, 1960, p. 410, 413-414). À terme, Roosevelt a obtenu toutes les lois qu'il voulait à l'été 1935 (Leuchtenburg, 1963, p. 150), mais les événements ont contribué à détériorer sa relation avec les membres du Congrès. Par la suite, ces derniers ont offert encore plus de résistance au président et étaient moins enclins à se laisser persuader d'appuyer ses initiatives. D'ailleurs, en septembre 1935 et 1936, les critiques les plus dures à l'égard de Roosevelt et du New Deal ne venaient pas que des républicains, mais

⁵⁷ En juin, alors que le Congrès s'apprêtait à ajourner sa session, Roosevelt a soudainement poussé l'administration à l'action. Le président a insisté sur le passage de quatre pièces législatives majeures : le *Social Security bill*, le *Wagner labor proposal (National Labor Relations Act)*, le *Banking bill (Banking Act de 1935)* et le *Public-utility holding company measure (Public Utilities Holding Company Act)*, qui allaient devenir le fondement du deuxième New Deal. Quelques jours plus tard, il a ajouté le *soak the rich tax scheme (Wealth Tax Act de 1935)* et le *Guffey-Snyder Act de 1935* ou *Guffey Coal Act* (Leuchtenburg, p. 150).

aussi des démocrates qui ont décidé d'abandonner le New Deal et de ceux qui n'y avaient jamais adhéré. Les disciples de Long, Coughlin, Townsend et Smith ont même voulu rompre avec les démocrates en fondant un troisième parti (Schlesinger, 1960, p. 515 et 553, Kennedy, 1999, p.218-248).

De son côté, la Cour suprême avait résolument opté pour une lecture plus rigide de la Constitution et continuait de menacer le New Deal (Schlesinger, 1960, p. 447-451). Une série de décisions dans différents secteurs d'action du fédéral démontrent que les juges de la Cour suprême étaient déterminés à nullifier le New Deal. En janvier 1936, le *Agricultural Adjustment Act* (AAA) a été invalidé par l'arrêt *US v. Butler*⁵⁸. La Cour suprême s'est ensuite penchée sur la constitutionnalité du *Tennessee Valley Authority* (TVA)⁵⁹ et du *Guffey Act*⁶⁰. Le premier a été maintenu par l'arrêt *Ashwander v. Tennessee Valley Authority*, mais le deuxième a été nullifié par la décision de la Cour en mai 1936 dans le litige opposant *Carter v. Carter Coal Company*. Les attaques continues de la Cour suprême sur le New Deal en 1935 et 1936 mettaient aussi en péril des parties du second New Deal, dont le *Wagner Act* et le SSA. Elles ont également donné le sceau d'approbation aux opposants du New Deal. « À ce point, le président pensait que toutes les lois du New Deal seraient déclarées inconstitutionnelles », selon Harold Ickes⁶¹ (Schlesinger, 1960, pp. 467). Roosevelt considérait alors la Cour suprême elle-même comme un problème majeur qu'il devait régler. En décembre 1935, il avait identifié trois possibilités pour régler le problème de la Cour : donner de

⁵⁸ L'arrêt a rendu inconstitutionnel le mode de taxation de l'État fédéral établie par le AAA en vertu de l'article I de la Constitution américaine.

⁵⁹ Le TVA est une corporation appartenant à l'État fédéral établie dans la vallée du Tennessee pour contrôler la navigation et les eaux, pour générer de l'électricité et pour favoriser le développement économique de la région. L'existence même de cette entreprise a été défiée par le cas *Ashwander v. Tennessee Valley Authority*. Le plaignant stipulait que le TVA empêchait le développement privé du barrage Wilson.

⁶⁰ Cette loi fixait le prix du charbon et des normes commerciales pour empêcher la compétition déloyale. Elle a été invalidée par la Cour suprême qui stipule dans sa décision que le commerce manufacturier ne peut être réglementé par le Congrès. Ce pouvoir revient plutôt aux États.

⁶¹ Homme de confiance de FDR, Harold Ickes a assumé la direction du PWA et a été l'un des principaux artisans du New Deal.

nouveaux pouvoirs au Congrès, limiter les pouvoirs de la Cour ou remplir la Cour de nouveaux juges libéraux (Schlesinger, 1960, 454 et 490).

Malgré l'opposition politique grandissante à laquelle il faisait face (Steinmo, 1993, p. 99), Roosevelt n'en demeurait pas moins immensément populaire auprès des Américains et le résultat électoral de novembre 1936 l'a une fois de plus démontré⁶². L'écart entre son taux d'appui auprès des politiciens et des journalistes, et de la population était formidable (Winfield, p. 127)⁶³. Par la suite, Roosevelt est passé à l'action pour tenter de renforcer ses pouvoirs et d'affaiblir ceux de la Cour suprême, mais aussi ceux de la branche législative. Sa tentative de réformer la Cour suprême et de faire adopter une loi donnant plus de pouvoirs législatifs à l'exécutif en 1937 a non seulement échoué, mais a été très mal reçue et a contribué à faire plonger sa popularité (Brinkley, 1989, p. 87; Braden et Bradenburg, 1955, p. 290; Patterson, 1967, p. 90-126-127; Morone, 1995, p. 137, Winfield, 1990, p. 146). La tentative de purge des éléments conservateurs du Parti démocrate lors des primaires a également nui à la réputation et donc au pouvoir de persuasion de Roosevelt (Fleck, 1999, p. 385 et Patterson, 1967, p. 286; Morone, 1995, p. 137).

2.5 La presse récalcitrante

La presse a également compliqué la tâche de Roosevelt dans ses tentatives de consolider le New Deal et ses programmes pour l'emploi. L'hostilité croissante des journaux, dont 60% étaient contre le New Deal en 1935, était particulièrement manifeste dans le traitement réservé au WPA (Schlesinger, 1958, p. 630). En effet, le WPA a été mal perçu et fort critiqué par la presse (Smith, 2006, p. 113). Elle déplorait

⁶² Après l'élection présidentielle de 1936, les majorités de Roosevelt et des démocrates ont augmenté à 334 à la Chambre des représentants et à 76 au Sénat.

⁶³ L'appui de la presse écrite envers Roosevelt s'effritait à chaque élection. Quand Roosevelt a été élu avec 57% des votes populaires en 1932, 41% des quotidiens et 45% des hebdomadaires l'appuyaient. En 1936, alors que la population a appuyé Roosevelt à 60%, son taux d'approbation dans les journaux était de 37% pour les quotidiens et de 40% pour les hebdomadaires (Winfield, p. 127).

son coût trop élevé, son inefficacité et l'inutilité de ses projets (Couch et Shughart, 2000, p. 109 et 121). Le terme « boondoggle » a même été créé et véhiculé à outrance dans les médias pour décrire, de manière péjorative, le WPA⁶⁴. On l'utilisait pour évoquer ses dépenses inutiles et colossales (Leuchtenburg, 1963, p. 125; Smith, 2006, p. 135). Le traitement médiatique du WPA, fréquemment tourné en dérision entre 1935 et 1938⁶⁵, a porté atteinte à la perception du programme et galvanisé l'opposition offerte par le *Republican National Committee* et l'*American Liberty League* (Smith, 2006, p.137, 141, 144).

Le président démocrate a tout de même eu du succès pour surmonter les difficultés que lui causaient les médias. Dans le cas du WPA, il s'est attaqué à réhabiliter sa réputation en démontrant comment le programme comblait des besoins locaux. La stratégie de défense du WPA a culminé avec le *U.S. Community Improvement Appraisal*, qui avait pour objectif de sonder les personnes touchées par un projet WPA. Ce sondage a montré que 90 % des communautés répondantes sur un total de 2101 communautés rurales de 42 États estimaient que leur projet WPA avait une valeur permanente⁶⁶. Les projets critiqués en 1935 se sont avérés utiles et bénéfiques aux localités qui les accueillait. D'ailleurs, comme l'a démontré le *U.S. Community Improvement Appraisal*, les populations locales voulaient leur propre projet WPA (Smith, 2006, p. 149). À partir de 1938, le programme a été perçu plus favorablement par les médias. Avec les années, même les journaux conservateurs comme le *Boston Herald* ou le *Kentucky Courier Journal* se sont rendus à l'évidence que le programme avait finalement porté ses fruits⁶⁷.

⁶⁵ Notamment par le *New York Sun* et le *New York Times* (Smith, p. 143-147). Le *Chicago Tribune*, le *New York Herald-Tribune*, le *Detroit Free Press* et le *Los Angeles Times*, faisaient partie des journaux ouvertement opposés à Roosevelt et les plus durs envers le New Deal (Winfield, p. 129).

⁶⁶ *U.S. Community Improvement Appraisal*, p. 7 dans Smith, p. 147.

⁶⁷ Richard Renneisen, *WPA Has Done Its Job Well*, *Kentucky Courier Journal*, 16 février 1942 et *WPA in Time of War*, *Boston Herald*, 30 avril 1942.

D'une façon générale, Roosevelt savait comment utiliser les médias ou les contourner pour transmettre son message à la population. Deux fois par semaine, il recevait 200 reporters à la Maison-Blanche pour ses conférences de presse, la plupart d'entre eux représentant des éditeurs conservateurs ou qui lui étaient hostiles (Kennedy, 1999, p. 137). Avec les rencontres informelles, c'était un des outils qu'il utilisait pour contrôler l'information, la nouvelle, mais aussi pour charmer et manipuler les journalistes. Il savait qu'il avait besoin d'eux pour informer la population des nouvelles politiques et de la nouvelle économie du New Deal (Leuchtenburg, 1963, p. 330, Winfield, 1990, p. 68-69-94). Avec les journalistes et les correspondants, il était disponible et agissait de manière amicale, chaleureuse et informelle. Il savait qu'une bonne relation avec les journalistes pouvait mener à des articles et des éditoriaux favorables au New Deal. Il n'hésitait pas d'ailleurs à parler sur le ton de la confiance et à donner des informations exclusives. Il était ainsi très persuasif et, avec sa personnalité, son humour et ses habiletés pour la communication, il savait mettre les journalistes de son côté. Lorsque cette tactique de contrôle consistant à établir des relations avec les journalistes ne fonctionnait pas, il se plaignait que les journalistes étaient biaisés ou ne rapportaient pas de façon adéquate les informations (Winfield, 1990, p. 68-69). D'ailleurs, il n'aimait pas lorsque les médias critiquaient son programme ou exprimaient un point de vue opposé au sien (Winfield, p. 231).

C'est pourquoi Roosevelt ne s'en remettait pas seulement aux journalistes pour rejoindre la population. Il le faisait directement par le biais de discours radiophoniques, notamment avec ses fameuses causeries auprès du feu, dont il pouvait contrôler parfaitement le message et la façon de le livrer. Depuis son salon, le président utilisait toutes ses habiletés de communicateur pour parler de manière rassurante d'affaires publiques avec la population américaine, comme un père le ferait avec sa famille. Pour la première fois pour beaucoup d'Américains, le gouvernement fédéral devenait une institution qu'ils pouvaient expérimenter directement. Roosevelt personnifiait l'État

protecteur et le promoteur du bien-être de la société (Leuchtenburg, 1963, p. 330, Winfield, 1990, p. 104).

Souvent, dans sa carrière, Roosevelt s'est tourné directement vers la population afin de créer suffisamment de pression sur ses adversaires pour assurer le succès de ses projets législatifs (Braden et Bradenburg, 1955, p. 290, Storm, 2007, p. 185). C'était pour lui une façon de faire avancer son programme politique (Storm, 2007, p. 177). C'était aussi une stratégie qu'il utilisait pour défier ses opposants, les membres réfractaires du Congrès, mais aussi les critiques des médias.⁶⁸ Dès qu'il s'est lancé dans les discours radiophoniques en 1929, alors qu'il était gouverneur de l'État de New York, il y voyait une opportunité de présenter sa vision directement au public et d'éviter la distorsion et les critiques des médias et des législatures républicaines (Storm, 2007, p. 183-184 et Winfield, 1990, p. 104).

2.6 Un pouvoir de persuasion qui décline

En somme, les obstacles présentés ci-haut ont contribué progressivement à affaiblir le pouvoir de persuasion de Roosevelt auprès des membres du Congrès. Comme le suggère Neustadt avec sa théorie du pouvoir de persuasion présidentiel, les choix et les actions politiques d'un président déterminent sa capacité future d'influencer les autres acteurs du système (Neustadt, 1990, p. 90). Dans le cas de Roosevelt, les importants succès législatifs qu'il a connus au cours des 100 premiers jours de sa présidence ont renforcé sa réputation auprès des élites washingtoniennes et de la population, ainsi que son pouvoir de persuasion (Neustadt, 1990, p. 54). À partir de 1934, la montée de l'opposition dans le secteur des affaires, mais aussi dans les médias, a eu des échos au Congrès et a freiné un peu son élan. Après la spectaculaire victoire électorale de l'automne 1934, le 74e Congrès s'est montré beaucoup moins coopératif que le 73e,

⁶⁸ Betty H. Winfield, *FDR and the News Media*, Chicago: University of Illinois Press, 1990, p. 17 et Geoffrey Storm, 2007, p. 183-185.

qui avait adopté rapidement les projets législatifs de Roosevelt pour l'emploi. Le patronage étant devenu un outil de persuasion moins efficace, Roosevelt a dû négocier beaucoup plus intensément avec les membres du Congrès et faire des compromis importants pour réussir à instaurer le WPA, qu'il souhaitait éventuellement rendre permanent. Il n'est toutefois jamais parvenu à convaincre le Congrès de le soutenir dans cette démarche.

L'intervention de la Cour suprême, qui a invalidé des éléments centraux du premier New Deal en mai 1935, a également eu un impact sur le pouvoir de persuasion de Roosevelt auprès du Congrès. Plusieurs de ses membres, surtout les républicains et les démocrates issus des États du Sud, en sont venus à la conclusion que l'expérience du New Deal était allée assez loin. Ils sont alors devenus moins réceptifs aux demandes et aux pressions exercées par Roosevelt. La décision du président de forcer le Congrès à rester à Washington à l'été 1935 et d'adopter la ligne dure dans la négociation des lois de son deuxième New Deal a laissé des traces. La montée du conservatisme parmi les élus et l'apparition de factions au sein du Parti démocrate démontrent un certain désengagement des membres du Congrès à l'égard de Roosevelt. À l'automne 1935 et au début de 1936, la réputation professionnelle de FDR était au plus bas chez les élites washingtoniennes. Les difficultés que lui posaient les membres du Congrès, la presse et la Cour suprême ont alors poussé Roosevelt à concentrer ses énergies sur la population. Tout au long de l'année 1936, ses efforts furent donc consacrés à convaincre les Américains de l'importance de ses projets et de lui confier un autre mandat. C'est son prestige public, qui était demeuré intact, qui lui a permis de signer une autre victoire électorale éclatante à l'automne.

Par la suite, FDR a radicalisé ses méthodes pour consolider son pouvoir. Les tentatives de purges des éléments conservateurs au sein du Parti démocrate, de transformation du WPA en programme permanent, et de réformes de la Cour suprême et du pouvoir exécutif ont toutes échoué. Cela a affaibli considérablement la réputation de Roosevelt.

En 1937-38, son pouvoir de persuasion n'avait jamais été aussi bas auprès des membres du Congrès, qui lui ont donné très peu de nouveaux succès législatifs.

CHAPITRE 3

BARACK OBAMA ET L'EMPLOI EN TEMPS DE CRISE

Barack Obama a pris les commandes de la Maison-Blanche alors que les États-Unis entraient dans une sévère crise économique, la plus importante depuis la Grande dépression. Déterminés à venir en aide aux Américains et à insuffler au pays une nouvelle vitalité économique, le président démocrate et son équipe ont mis sur pied un vaste programme pour l'emploi, qui n'était pas sans rappeler celui de Roosevelt. L'élaboration et l'adoption de l'American Recovery and Reinvestment Act (ARRA) n'ont toutefois pas été choses faciles. En effet, Obama a été confronté à plusieurs obstacles en tentant de rallier les membres du Congrès à sa cause.

Avant d'étudier ces obstacles, examinons d'abord, d'une façon plus globale, les démarches législatives entreprises par Obama dans son premier mandat relativement à l'emploi. Ses succès et ses échecs en la matière nous donneront une meilleure idée de l'efficacité du pouvoir de persuasion du président auprès des membres du Congrès. Pour notre évaluation, comme nous l'avons fait avec Roosevelt, nous aurons recours aux critères suivants : la durée des débats et des négociations au Congrès entourant les projets de loi du président (le temps qui s'est écoulé entre leur dépôt et leur adoption ou rejet), le nombre d'amendements apportés aux projets initiaux et enfin, le nombre d'appuis obtenus en leur faveur et en leur défaveur.

Tableau 3.3 Barack Obama et l'état des forces au Congrès entre 2008 et 2012

Présidentielle 2008		
	Démocrates	Républicains
Vote populaire au président	52,9% à Barack Obama	45,7% à John McCain
Chambre des représentants	257 sièges	178 sièges
Sénat	57 sièges	41 sièges
Mi-mandat 2010		
	Démocrates	Républicains
Chambre des représentants	193 sièges	242 sièges
Sénat	51 sièges	47 sièges
Présidentielle 2012		
	Démocrates	Républicains
Vote populaire au président	51,1% à Barack Obama	47,2% à Mitt Romney
Chambre des représentants	201 sièges	234 sièges
Sénat	53 sièges	45 sièges

3.1 L'American Recovery and Reinvestment Act

L'ARRA⁶⁹ a été ratifié le 17 février 2009, moins d'un mois après l'inauguration du président Obama. Prévoyant 787 milliards de dollars en dépenses publiques et en réductions de taxes, le projet législatif a été adopté à une vitesse remarquable par le 111^e Congrès, dominé tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat par les démocrates. Le travail réalisé en amont par Obama et son équipe a contribué à accélérer le processus. Dès le lendemain de l'élection présidentielle de novembre 2008, des comités démocrates ont entrepris la rédaction du projet de loi et ont multiplié les

⁶⁹ Voir la loi en question. Récupérée de <https://bit.ly/2JRPWnV>

rencontres avec les leaders du Congrès. La situation économique alarmante et la pression exercée par le nouveau président ont également poussé les membres du Congrès à agir rapidement (Conlan et Posner, 2017, p. 27-33; Sinclair, 2012, p. 172, 179-180)⁷⁰.

Les débats et les négociations entourant l'adoption de l'ARRA, aussi appelé *Recovery Act*, ont néanmoins été difficiles entre les démocrates et les républicains (Sinclair, 2012, p. 172-173). Dès le départ, les deux camps entrevoyaient de façon bien différente ce plan de relance (Grunwald, 2012, p. 92), dont l'objectif était de sauver des emplois, d'en créer de nouveaux et de prévenir la dégradation de l'économie américaine déjà sévèrement touchée. Les divisions entre les démocrates et les républicains du Congrès touchaient autant à la taille qu'à la nature du projet. Les républicains souhaitaient une mesure moins basée sur les dépenses publiques que sur les réductions de taxes, ce qui était contraire à la volonté de la grande majorité des démocrates (Conlan, Posner et Regan, 2017, p. 9 et 31). En effet, l'administration Obama voulait miser davantage sur les dépenses pour venir en aide aux personnes les plus affectées par la récession. Selon les démocrates, fournir de l'argent à ceux qui étaient susceptibles de la dépenser rapidement était la façon la plus efficace de donner un nouveau souffle à l'économie américaine (Conlan, Posner et Regan, 2017, p. 9). En plus de financer des programmes d'aide d'urgence, Obama et son équipe voulaient aussi, avec cette mesure, procéder à des investissements massifs dans les secteurs de l'infrastructure, de l'éducation, de la santé et des énergies renouvelables afin de sauver et de créer des emplois⁷¹.

L'ARRA a été introduit à la Chambre des représentants le 26 janvier 2009⁷². Parrainé par le démocrate David Obey, le projet de loi prévoyait alors 827 milliards de dollars

⁷⁰ Philip Rucker, *Obama Details Recovery Plan*, Washington Post, 25 janvier 2009; Jill Zuckman, *Obama urges fast action on stimulus package*, Los Angeles Times, 12 janvier 2009 et Sans auteur, *Obama Urges Action On Stimulus Plan*, CBS News, 23 janvier 2009.

⁷¹ Voir la loi en question sur le site congress.gov. Récupérée de <https://bit.ly/2Dpjzvx>

⁷² Voir le site Office of the Clerk, U.S. House of Representatives. Récupéré de <https://bit.ly/2jpa5GM>

en aide. Afin d'accélérer le processus, les 206 amendements formulés par les élus de la Chambre ont été regroupés en 11 amendements⁷³ pour ensuite être soumis au vote. Le 28 janvier 2009, la Chambre des représentants a approuvé le projet législatif à 244 contre 188. Aucun des 177 républicains n'a voté en faveur de la loi. Du côté démocrate, 11 représentants n'ont pas soutenu la mesure⁷⁴.

Sous la tutelle de Harry Reid, le leader de la majorité démocrate, l'ARRA a été introduit au Sénat le 6 janvier 2009⁷⁵. Bien que le sénateur indépendant Joe Lieberman s'est joint au caucus démocrate pour la cause, le parti d'Obama ne possédait pas la super-majorité de 60 sièges au Sénat pour défaire le filibuster républicain⁷⁶. Pour survivre, le projet de loi a dû faire l'objet d'un accord entre le parti majoritaire et certains sénateurs du GOP, ce qui a nécessité d'importantes concessions du côté démocrate. En effet, pour rallier les votes des républicains modérés Susan Collins, Olympia Snowe et Arlen Specter, le camp démocrate a accepté d'amputer le plan de relance de 108 milliards de dollars, dont 40 milliards en aide destinée aux États et à l'éducation⁷⁷.

Même avant cette ultime concession aux sénateurs républicains, ces derniers avaient déjà soumis plusieurs amendements pour augmenter l'importance des coupures de taxes et réduire celle des dépenses publiques. À leur demande, les sénateurs démocrates avaient accepté notamment d'augmenter les dépenses en infrastructures ainsi que de doubler et d'élargir l'application du crédit de taxe immobilier⁷⁸. Au total, 474 amendements ont été formulés au Sénat. Parmi eux, 49 ont été soumis aux sénateurs,

⁷³ Jonathan Allen, *How 206 Stimulus Amendments Became 11*, CQ Politics, 28 janvier 2009.

⁷⁴ Voir les résultats détaillés du vote sur le site de la Chambre des représentants. Récupérés de <https://bit.ly/2EDBK4>

⁷⁵ Voir le site du Sénat américain. Récupéré de <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/1>

⁷⁶ Le filibuster est une technique qui a pour objectif de retarder l'adoption d'une loi à l'aide des moyens réglementaires de la chambre. Elle consiste à prononcer délibérément d'interminables discours pour faire obstruction à un débat.

⁷⁷ Associated Press, *Stimulus Bill far from perfect, Obama says*, NBC News, 7 février 2009.

⁷⁸ Sheryl Gay Stolberg, *Obama Predicts Support From G.O.P. for Stimulus Proposal*, The New York Times, 2 février 2009.

26 ont fait l'objet d'un vote et 22 ont été acceptés⁷⁹. Le 10 février, le Sénat a approuvé le projet de loi à 61 contre 37⁸⁰. Tous les démocrates ont voté en sa faveur. Chez les républicains, Susan Collins, Olympia Snowe et Arlen Specter ont appuyé la mesure tandis que Judd Gregg n'a pas participé au vote.

Avec toutes les transformations qu'il a subies au Sénat, le projet de loi différait substantiellement de celui qui avait été adopté par la Chambre des représentants, au grand dam de plusieurs élus démocrates dont Nancy Pelosi (Grunwald, 2012, p. 226; Sinclair, 2012, p. 181). L'entente finale produite par le comité mixte a été approuvée par la Chambre des représentants et le Sénat le 16 février.

Après un parcours législatif éclair mais tumultueux, l'ARRA a finalement été entériné par le président le 17 février. Cependant, les 485 amendements formulés par le Congrès⁸¹ ont éloigné la mesure législative de sa forme originale. Du propre aveu d'Obama, dans sa forme finale, l'ARRA était loin d'être parfait⁸². À terme, la loi a prescrit 275 milliards de dollars en subventions d'aide aux États et aux gouvernements locaux, 288 milliards en réductions de taxes aux citoyens et aux entreprises, et 224 milliards en subventions fédérales destinées principalement aux secteurs de la santé, de l'infrastructure et des énergies renouvelables. Les réductions de taxes représentaient 35 % de la somme globale investie dans l'économie, soit 787 milliards de dollars. Aussi, plus de 50 nouvelles dispositions fiscales ont été adoptées avec l'ARRA (Conlan et Posner, 2017, p. 35).

Le *Recovery Act* a alloué des fonds supplémentaires à plus de 90 programmes d'aide fédéraux, notamment par le biais de subventions aux États. Ces deniers ont été alloués

⁷⁹ Voir les amendements apportés à la loi sur le site du Congrès américain. Récupérés de <https://bit.ly/2I68vb5>

⁸⁰ Voir les résultats détaillés du vote sur le site du Sénat américain. Récupérés de <https://bit.ly/2FJuVtz>

⁸¹ Voir les amendements apportés à la loi sur le site du Congrès américain. Récupérés de <https://bit.ly/2I68vb5>

⁸² Associated Press, *Stimulus Bill far from perfect, Obama says*, NBC News, 7 février 2009.

à plusieurs programmes déjà existants dans le secteur de l'éducation, des services sociaux et des infrastructures. Ils ont aussi été attribués à la création de projets novateurs au niveau des États et des localités (Conlan, Posner et Regan, 2017, p. 1).

3.2 L'American Jobs Act

Barack Obama a obtenu beaucoup moins de succès auprès du Congrès à la fin de l'été 2011 avec l'American Jobs Act, un projet de loi surnommé par les républicains « *Son of Stimulus* »⁸³. Le président démocrate faisait alors face à un Congrès beaucoup plus divisé puisque les républicains avaient repris le contrôle de la Chambre des représentants aux élections législatives de 2010. Les démocrates étaient toujours majoritaires au Sénat, mais n'y possédaient pas la super-majorité nécessaire pour faire adopter des projets de loi sans l'aide des républicains.

Malgré des retombées positives, l'ARRA n'avait pas été suffisant pour remettre l'économie américaine sur les rails. Le spectre d'une récession à double creux⁸⁴ a convaincu l'administration Obama de revenir à la charge avec un autre projet législatif de type keynésien visant à rétablir l'économie et le niveau d'emploi. Il a annoncé son nouveau plan le 8 septembre 2011, quelques semaines après que le Congrès eut accepté de relever le plafond de la dette et de réduire les déficits dans les dix années à venir⁸⁵. Cette décision avait convaincu la Standard & Poor's de faire passer la cote de crédit des États-Unis de AAA à AA+⁸⁶.

⁸³ Voir le billet de Steve Scalise, représentant à la Chambre, sur son site personnel. Récupéré de <https://scalise.house.gov/press-release/scalise-knocks-son-stimulus> et Grunwald, p. 421.

⁸⁴ Ce type de récession se déroule en deux temps. D'abord, il y a une première chute du produit intérieur brut qui est suivie par une courte reprise. L'économie replonge ensuite dans une seconde récession, encore plus sévère que la première.

⁸⁵ Sans auteur, *Debt ceiling: Timeline of deal's development*, CNN, 2 août 2011.

⁸⁶ La notation de la dette est un indicateur du risque de solvabilité financière et correspond aux perspectives de remboursement des créanciers. Pour les investisseurs, cette cote est très importante pour évaluer le risque encouru avec leurs investissements. La baisse de la cote des États-Unis pouvait alors entraîner la perte de confiance des investisseurs étrangers et, par conséquent, un ralentissement économique. John Detrixhe, *U.S. Loses AAA Rating at S&P on Concern Debt Cuts Deficient*, Bloomberg, 6 août 2011 et Zachary A. Goldfarb, *S&P downgrades U.S. credit rating for first time*, The Washington Post, 6 août 2011.

Obama a profité d'une session conjointe du Congrès pour présenter l'*American Jobs Act*⁸⁷, un projet législatif de 447 milliards de dollars. L'allocution du président⁸⁸ a été diffusée en direct, à heure de grande écoute, sur 11 chaînes télévisuelles américaines. Ce nouveau plan de relance ne devait pas ajouter au déficit. Obama comptait le financer par l'imposition d'une taxe aux Américains gagnant plus d'un million de dollars par année, ce à quoi le porte-parole républicain de la Chambre des représentants, John Boehner, s'est vertement opposé⁸⁹. Au total, l'*American Jobs Act* prévoyait 253 milliards de dollars en crédits de taxes et 194 milliards en dépenses et en bénéfices pour les personnes sans emploi⁹⁰.

Introduit au Sénat le 13 septembre 2011⁹¹, le projet a été freiné par le démocrate Harry Reid à la fin du mois⁹². Un plan révisé, comprenant une taxe de 5 % pour les personnes ayant un revenu annuel supérieur à un million de dollars⁹³, a été proposé le 5 octobre. Six jours plus tard, la mesure a été bloquée au Sénat, où elle devait obtenir 60 voix. Au final, 50 sénateurs ont voté pour et 49 ont voté contre⁹⁴. Tous les républicains s'y sont opposés. Du côté démocrate, où le projet de loi ne faisait pas l'unanimité⁹⁵, trois sénateurs s'y sont opposés, dont Reid. En réponse à cet échec, Obama a choisi de morceler l'*American Jobs Act* en plusieurs lois⁹⁶.

⁸⁷ Voir la loi en question sur le site US Government Publishing Office. Récupérée de <https://bit.ly/2HQdaui>

⁸⁸ Voir l'allocution sur le site de la Maison-Blanche. Récupérée de <https://bit.ly/2HRgh5h>

⁸⁹ Jackie Calmes, *Obama Tax Plan Would Ask More of Millionaires*, The New York Times, 18 septembre 2011.

⁹⁰ Bureau de presse de la Maison-Blanche, *Fact Sheet: The American Jobs Act*, la Maison-Blanche, 4 octobre 2011.

⁹¹ Voir le projet de loi sur le site du Sénat. Récupéré de <https://bit.ly/2jrrzT7>

⁹² Reid a voulu repousser l'étude du nouveau projet de loi d'Obama pour permettre au Sénat de se concentrer sur la question du commerce avec la Chine. De plus, dans sa forme initiale, l'*American Jobs Act* ne semblait pas pouvoir obtenir les appuis nécessaires pour franchir le Sénat. Voir Rosalind Helderman, *Obama jobs plan: Senate Democrats won't take up bill immediately, Harry Reid says*, The Washington Post, 28 septembre 2011.

⁹³ Robert Pear, *A Revenue Bill and a Gauntlet for the G.O.P.*, The New York Times, 5 octobre 2011.

⁹⁴ Voir les résultats détaillés du vote. Récupérés de <https://www.govtrack.us/congress/votes/112-2011/s160>

⁹⁵ Jennifer Steinhauer, *Some Democrats Are Balking at Obama's Jobs Bill*, The New York Times, 14 septembre 2011.

⁹⁶ Alan Silverleib, *Obama vows to break jobs plan into separate bills after Senate setback*, CNN, 12 octobre 2011.

La première de ces initiatives présentées au Congrès a été le *Teachers and First Responders Back to Work Act*⁹⁷, qui aurait fourni aux États 30 milliards de dollars pour engager des enseignants dans les écoles publiques et 5 milliards en aide aux premiers répondants comme les policiers et les pompiers⁹⁸. Introduit au Sénat le 17 octobre 2011 par Robert Menendez, le projet de loi, dont l'adoption nécessitait l'obtention d'une majorité du 3/5 de la Chambre, a été rejeté trois jours plus tard (50 sénateurs ont voté pour et 50 ont voté contre⁹⁹).

La deuxième loi, également rejetée, était le *Rebuild America Jobs Act*¹⁰⁰. Elle prescrivait des dépenses de 50 milliards de dollars en projets d'infrastructure pour le transport et de 10 milliards pour le financement d'une banque d'infrastructure. Introduit au Sénat par Amy Klobuchar le 31 octobre 2011, le projet de loi a échoué à 51-49 lors du vote tenu le 3 novembre. Le projet de 60 milliards de dollars pour les routes, ponts et infrastructures aurait été payé par une surtaxe de 0,7 % imposée aux Américains gagnant plus d'un million de dollars par année¹⁰¹.

Le projet de loi pour amender le *Internal Revenue Code* de 1986¹⁰² a de son côté été approuvé par un vote bipartisan de 405-16 à la Chambre des représentants¹⁰³. Les sénateurs démocrates ont voulu lui attacher un amendement qui aurait eu pour effet de donner des incitatifs à l'embauche de vétérans de guerre blessés (*The Vow to Hire Heroes Act* de 2011), ce qui a toutefois été rejeté (40 contre 56)¹⁰⁴.

⁹⁷ Voir la loi sur le site du Congrès américain. Récupérée de <https://bit.ly/2Sq1uYy>

⁹⁸ Jennifer Epstein et Manu Raju, *Harry Reid brings back Barack Obama's jobs bill piece by piece*, Politico, 4 novembre 2011; Sarah Kliff, *Senate Democrats' education funding challenge*, The Washington Post, 18 octobre 2011.

⁹⁹ Voir les résultats détaillés du vote sur le site du Sénat. Récupérés de <https://bit.ly/2rdZVMO>

¹⁰⁰ Voir projet de loi sur le site du Congrès. Récupéré de <https://bit.ly/2GAKqfP>

¹⁰¹ Sunlen Miller, *Two Senate Jobs Bills Headed for Failure Today*, ABC News, 3 novembre 2011.

¹⁰² Voir la loi sur le site du Congrès. Récupérée de <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/674>

¹⁰³ Voir les résultats détaillés du vote à la Chambre des représentants. Récupérés de <https://bit.ly/2Gy3dUs>

¹⁰⁴ Voir les résultats détaillés du vote sur le site du Sénat. Récupérés de <https://bit.ly/2jpnfni>

Un autre élément de l'*American Jobs Act*, le *Jumpstart Our Business Startups Act* (JOBS Act)¹⁰⁵, a été approuvé le 27 mars 2012. Le projet avait pour objectif de faciliter le financement des petites entreprises en réduisant le fardeau réglementaire que leur imposait le gouvernement fédéral en matière de sécurité. Le JOBS Act a été approuvé et signé par le président le 5 avril 2012. Un autre succès législatif découlant de l'*American Jobs Act* est le *Surface and Air Transportation Programs Extension Act*¹⁰⁶, signé par Obama le 16 septembre 2011. La loi prévoyait notamment l'extension des taxes fédérales permettant le financement des autoroutes jusqu'en mars 2012¹⁰⁷.

3.3 Le retour aux mesures keynésiennes

Le pouvoir de persuasion d'Obama a été mis à rude épreuve dès le début de sa présidence, et ce, même si la population américaine lui avait confié un mandat fort lors des élections de 2008. Dans sa campagne pour l'emploi, sa capacité à rallier les membres du Congrès à ses projets législatifs s'est effritée pendant son premier mandat, comme le démontre l'accueil mitigé de l'ARRA et celui plutôt hostile réservé à l'*American Jobs Act*. Ce n'est toutefois pas faute d'efforts si Obama n'a pas su gagner davantage d'appuis au Congrès, particulièrement dans les rangs républicains, dans ses démarches pour l'emploi. Le pouvoir de persuasion du président démocrate a simplement été entravé par des obstacles importants, peut-être même insurmontables.

Le premier de ces obstacles est le contexte idéologique dans lequel Obama a choisi de renouer avec le keynésianisme, une pratique de régulation économique délaissée aux États-Unis depuis le début des années 1970 au détriment du monétarisme (Clark, 2011, p. 63-65 et Kregel, 2011, p. 30-31).

¹⁰⁵ Voir la loi sur le site du Congrès. Récupérée de <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/3606>

¹⁰⁶ Voir la loi sur le site du Congrès. Récupérée de <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/2887>

¹⁰⁷ Voir le site [gov.track.us](http://govtrack.us). Récupéré de <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr2887>

De fait, l'ARRA est basé sur la théorie keynésienne selon laquelle, en période de récession, le gouvernement doit compenser la diminution des dépenses privées par l'augmentation des dépenses publiques afin de sauver des emplois et d'empêcher la dégradation de la situation économique. Dans les années 1930, les outils keynésiens renfermaient de grandes promesses pour régler les maux économiques du capitalisme. Franklin D. Roosevelt y a d'ailleurs massivement recouru pour faire face à la Grande dépression (Clark, 2011, p. 63-65 et Kregel, 2011, p. 30-31). Avec ses 787 milliards de dollars, l'ARRA constituait la plus importante mesure contre-cyclique mise en place aux États-Unis depuis le New Deal de Roosevelt (Posner, Conlan et Regan, 2017, p. 209).

Pendant la Grande récession, le soutien au retour des mesures keynésiennes, déjà chancelant au Congrès, n'a duré que très peu de temps (Kregel, 2011, p. 24-25; Love et Mattern, 2011, p. 406; Peschek, 2011). Car si certains croyaient que la politique traditionnelle de stimulation keynésienne pouvait aider les États-Unis à sortir du marasme et à mettre fin au fondamentalisme du marché, la plupart des membres du Congrès en jugeaient autrement. Ils considéraient la politique fiscale comme dépassée et moins efficace que la politique monétaire pour juguler l'économie (Kregel, 2011, p. 25-26; Boskin, 2009; Meyerson et Roberto p. 56-58; Foster et Magdoff, 2009). Cela explique, en partie, la farouche opposition livrée à Obama par les républicains dans les débats entourant l'institution de l'ARRA.

L'effritement de l'appui au keynésianisme se révèle surtout dans le vote démocrate (Kregel, 2011, p. 28-29, Bartels, 2013, p. 54, Skocpol et Jacobs, 2011, p. 12). Bien que les démocrates aient proposé des amendements au projet initial, ils ont appuyé l'ARRA à l'unanimité au Congrès (Conlan et Posner, 2017, p. 28 et 29; Love et Mattern, 2011, p. 406). Plusieurs ont même regretté que le consensus final ait produit une mesure avec autant de réductions de taxes, comme le souhaitent les républicains, et pas suffisamment de dépenses publiques (Peschek, 2011, p. 437; Sinclair, 2012, p. 181).

Il en a été tout autrement pour l'*American Jobs Act*, dont plusieurs démocrates n'étaient pas convaincus du bien-fondé¹⁰⁸. Une majorité d'entre eux appuyaient certaines propositions du projet, mais pas la loi dans son ensemble. Certains démocrates, dont Joe Manchin, ont même dénoncé publiquement le projet de loi. Le fait qu'il ait été déposé peu après le dénouement de la crise à Washington concernant la hauteur du plafond de la dette, alors que le Congrès venait de s'engager à réduire les déficits annuels, n'a certainement pas aidé Obama à gagner des appuis pour l'*American Jobs Act* (Peschek, 2011, p. 429). Aussi, comme l'ARRA n'avait pas eu l'effet espéré à court terme sur l'économie américaine, il était moins tentant pour les membres du Congrès de soutenir un plan similaire qui prévoyait d'autres dépenses importantes alors que les déficits annuels devenaient une réelle préoccupation aux États-Unis. À terme, trois démocrates ont voté contre la mesure au Sénat, soit Harry Reid, Ben Nelson et Jon Tester. Sans surprise, tous les sénateurs républicains ont voté en défaveur.

Ideologiquement, les républicains sont effectivement moins enclins à appuyer une loi prévoyant de grandes dépenses publiques. Toutefois, leur aversion naturelle envers le keynésianisme n'est pas la raison principale expliquant l'opposition généralisée qu'ils ont offerte à Obama dans ses démarches législatives pour l'emploi.

3.4 La polarisation au Congrès

Lors de sa première campagne présidentielle, Obama avait annoncé sa volonté de changer le ton des débats au Congrès, où règne aujourd'hui une polarisation sans précédent entre les démocrates et les républicains (Pildes, 2011, p. 273; McCarthy, 2016; Jacobson, 2013; p. 15; Badger, 2012, p.110 et Birnbaum, 2010, p. 478). Considérant la magnitude de la crise économique à laquelle les États-Unis faisaient face à son arrivée au pouvoir, il espérait pouvoir compter sur un appui bipartisan au

¹⁰⁸ Jennifer Steinhauer, *Some Democrats Are Balking at Obama's Jobs Bill*, The New York Times, 14 septembre 2011.

Capitole, particulièrement dans ses démarches pour rétablir le niveau d'emploi (Conlan et Posner, 2017, p. 30 et Grunwald, 2012, p. 247).

Pour créer une alliance bipartisane et gagner l'appui des républicains pour son plan de relance, Obama a travaillé très fort. Peu après les élections, il a envoyé son chef de cabinet Rahm Emanuel à la rencontre des leaders républicains et il en a contacté plusieurs lui-même par téléphone. De son côté, le vice-président Joe Biden a engagé les discussions avec ses anciens collègues démocrates et républicains du Sénat (Sinclair, 2012, p. 172, Grunwald, 2012, p. 207). Obama a rencontré les leaders du Congrès avant d'être assermenté et s'est engagé à construire une coalition bipartisane lors de son discours d'inauguration. Il s'est rendu à Capitol Hill pour discuter avec les membres du caucus républicain et a invité les leaders du GOP à la Maison-Blanche pour une fête à l'occasion du Super Bowl (Weatherford, 2012, p. 15).

Pendant l'élaboration du plan de relance, Obama a rencontré à plusieurs occasions les républicains du Congrès et a insisté auprès de ses conseillers et des démocrates pour qu'ils soient ouverts aux idées des républicains (Sinclair, 2012, p. 174-75). La veille du vote sur l'ARRA à la Chambre des représentants, le président s'est rendu au Congrès pour rencontrer les républicains et répondre à leurs questions. De son côté, Rahm Emanuel a convié 11 républicains modérés à la Maison-Blanche le jour avant le vote (Grunwald, 2012, p. 193). Malgré tous ces efforts, aucun républicain n'a appuyé la mesure à la Chambre des représentants (Conlan et Posner, 2017, p. 30)¹⁰⁹. Au final, seulement trois sénateurs modérés ont voté en faveur de l'ARRA parmi tous les républicains du Congrès.

¹⁰⁹ Jackie Calmes, *House Passes Stimulus Plan Despite G.O.P. Opposition*, The New York Times, 28 janvier 2009.

Certes, les républicains avaient une conception bien différente du plan de relance à adopter pour énergiser l'économie américaine (Einstein, Trump et Williamson, 2016, p. 267). Selon eux, la somme initiale proposée par l'administration Obama était beaucoup trop grosse. De plus, contrairement aux démocrates, ils préféraient un plan de relance mettant l'accent sur les réductions de taxes plutôt que sur les dépenses publiques. La réaction du leader de la minorité républicaine à la Chambre, John Boehner, lorsqu'il a pris connaissance du projet de loi proposé par les démocrates en témoigne : "Oh, my God, (...) My notes here say that I'm disappointed. I just can't tell you how shocked I am at what I'm seeing"¹¹⁰ (Sinclair, 2012, p. 172-173).

Les républicains avaient surtout des raisons stratégiques de s'opposer au *Recovery Act*. Ils étaient très méfiants à l'idée de donner une victoire politique à Obama sur laquelle il pourrait construire et gagner du momentum¹¹¹. Rapidement, ils ont décrété qu'ils n'avaient rien à gagner sur le plan électoral en collaborant avec le président démocrate. S'y opposer serait peut-être même plus payant (Jacobson, 2013; Sinclair, 2012, p. 183). La stratégie républicaine face au projet d'Obama a été décidée avant même l'arrivée de ce dernier à la Maison-Blanche. Lors d'un souper tenu le soir même de l'inauguration du 44^e président, des républicains influents, dont faisaient partie Eric Cantor, Kevin McCarthy et Paul Ryan, se sont entendus pour présenter une « opposition unifiée qui ne céderait pas aux politiques économiques du président »¹¹².

Ainsi, bien que John Boehner ait donné « une bonne note à Obama pour ses efforts de collaboration envers les républicains de la Chambre » (Weatherford, 2012, p. 15), il a pressé tous ses collègues du parti de voter contre l'ARRA¹¹³. Comme l'a indiqué le

¹¹⁰ Shailagh Murray et Paul Kane, *House Offers \$825 Billion Stimulus*, The Washington Post, 16 janvier 2009.

¹¹¹ Sam Stein, *Robert Draper Book: GOP's Anti-Obama Campaign Started Night of Inauguration*, The Huffington Post, 25 avril 2012.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Sans auteur, *House GOP Leaders Oppose Stimulus*, Associated Press, CBS News, 27 janvier 2009; Jackie Calmes et Carl Hulse, *Obama's Budget Faces Test Among Party Barons*, *New York Times*, 9 mars 2009; Sharon Otterman, *Republicans Are Resistant to Obama's Stimulus Plan*, *New York Times*, 25 janvier 2009.

républicain modéré Mike Castle, « *the caucus had decided we weren't going to give Obama a bipartisan victory on this* » (Grunwald, 2012, p. 191).

Dans son ouvrage *The New New Deal*, Michael Grunwald relate une rencontre entre le démocrate David Obey et le républicain Jerry Lewis qui reflète parfaitement la position des membres du parti minoritaire à la Chambre à l'approche du vote sur l'ARRA. « *Obey asked whether Republicans had anything they wanted in the stimulus. Jerry's response was: "I'm sorry, but leadership tells us we can't play", Obey recalls. What they said right from the get-go was: "It doesn't matter what the hell you do, we ain't gonna help you".* » (Grunwald, 2012, p. 145).

Au Sénat, même si plusieurs républicains ont parlé en bien de l'ARRA, le leadership du GOP a encore une fois exercé une forte pression pour qu'aucun d'entre eux ne brise les rangs lors du vote (Weatherford, 2012, p.15)¹¹⁴.

Beaucoup de politologues ont fait état de la polarisation grandissante à Washington depuis trois décennies. Mais l'ardeur et l'intransigeance des républicains face à Obama et à ses initiatives législatives étaient sans précédent (Abramowitz, 2010; Fiorina et Abrams, 2009; Levendusky 2009; McCarthy, 2016; Weatherford, 2012). Ces propos de Mitch McConnell, leader de la minorité républicaine au Sénat, le démontrent encore une fois : « *the single most important thing we want to achieve is for President Obama to be a one-term President* ». ¹¹⁵

Tout au long de la présidence d'Obama, et incidemment du processus entourant l'adoption de l'ARRA, les républicains ont utilisé leur accès aux médias pour décrier

¹¹⁴ John Harwood, *Alternate Route: Bypassing G.O.P.*, New York Times, 15 mars 2009; Jennifer Steinhauer, *G.O.P. vs. Obama: Disrespect or Just Politics?*, The New York Times, 1er septembre 2011 et Jennifer Steinhauer, *Obama Offers Jobs Bill, and the G.O.P. Balks*, The New York Times, 12 septembre 2011.

¹¹⁵ McConnell a fait cette déclaration lors d'une entrevue accordée au National Journal en 2010. Récupérée de <https://wapo.st/2MPaLmh>.

les travaux du Congrès qu'ils boycottaient ou tentaient d'obstruer. D'un côté, les leaders du GOP refusaient de participer aux discussions ou aux négociations législatives avec la Maison-Blanche, et d'un autre côté, ils déclaraient que les démocrates les excluaient des débats pour des raisons partisans (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 27; Grunwald, 2012, p. 192). Ils ont également profité de leur visibilité médiatique pour ridiculiser certains éléments du plan de relance qu'ils jugeaient déraisonnables, comme les 360 millions de dollars prévus pour diminuer la portée des maladies transmises sexuellement (Sinclair, 2012, p. 174). « *How can you spend hundreds of millions of dollars on contraceptives? How does that stimulate the economy?* », a lancé John Boehner lorsqu'il a rencontré les médias après une réunion à la Maison-Blanche¹¹⁶.

L'hyperpartisanerie qui s'est développée pendant l'élaboration du *Recovery Act* s'est poursuivie durant sa mise en œuvre. Même si les gouverneurs de toutes allégeances étaient bien heureux d'obtenir les milliards du fédéral pour subventionner l'éducation et la santé, peu de républicains ont donné le crédit à Obama ou aux démocrates pour l'aide apportée aux États. De plus, certains gouverneurs républicains ont déployé beaucoup d'efforts pour rejeter publiquement des éléments du *Recovery Act* (Jennings et Ewalt, 2012, p. 309; Jennings, Hall, Zhang, 2012, p. 541; Conlan et Posner, 2017, p. 32). Certains républicains du Congrès se sont même tournés vers les États pour inciter les gouverneurs et les législatures à tenir tête à l'administration Obama. Le sénateur Mitch McConnell a d'ailleurs interpellé directement les gouverneurs pour les presser de résister au *Clean Power Plan* du président démocrate¹¹⁷. Ainsi, les forces polarisantes ont poussé certains États à défier Obama par le biais de poursuites judiciaires et à refuser de collaborer sur le plan administratif (Bulman-Pozen et Metzger, 2016, p. 313).

¹¹⁶ David Alexander, *Contraceptives not the kind of stimulus Boehner can believe in*, Reuters, 24 janvier 2009.

¹¹⁷ Coral Davenport, *McConnell Urges States to Defy U.S. Plan to Cut Greenhouse Gas*, New York Times, 4 mai 2015.

Outre le plan de relance, plusieurs initiatives de l'administration Obama ont fait l'objet de contentieux politiques et d'une opposition républicaine forte et unifiée (Bartels, 2012, p. 54). Pour freiner les démocrates dans leurs démarches, les républicains ont utilisé tous les outils dont ils disposaient, soit le filibuster, les enquêtes, les appropriations annuelles, les délais dans les nominations, et les poursuites judiciaires. La polarisation s'est infiltrée partout au Congrès, même dans les comités d'audience et d'appropriation (McCarty, 2014). Elle a aussi gagné avec une ferveur renouvelée la population américaine (Pildes, 2011, p. 273; Fiorina, Abrams et Pope, 2008, p. 557; Jacobson, 2013, p. 688; Einstein, Trump et Williamson, 2016).

3.5 La faiblesse du soutien populaire

À l'automne 2011, lorsque confronté à un Congrès quasi paralysé en raison de la polarisation¹¹⁸, Obama a cherché le soutien pour son nouveau projet de loi pour l'emploi auprès de la population. Le président démocrate a alors entrepris une tournée à travers le pays pour promouvoir l'*American Jobs Act*¹¹⁹. Il s'est même rendu dans les comités républicains d'Eric Cantor, devenu leader de la majorité républicaine à la Chambre des représentants, et de John Boehner, alors porte-parole de la Chambre¹²⁰. En multipliant les rencontres avec les citoyens et les discours aux quatre coins du pays, l'objectif d'Obama était clair : forcer le Congrès à considérer plus sérieusement l'*American Jobs Act* en soulevant l'engouement populaire pour le projet. « *The question is, will Congress do something? If Congress does something, then I can't run against a 'do nothing' Congress. If Congress does nothing, then it's not a matter of me running against them. I think the American people will run them out of town.* »¹²¹

¹¹⁸ La Chambre des représentants était alors dominée par les républicains, toujours aussi déterminés à contrecarrer les plans d'Obama.

¹¹⁹ Roger Runningen et Margaret Talev, *Obama Tells Voters to Press U.S. Congress for Action on Jobs Plan*, Bloomberg, 9 septembre 2011. Voir aussi le site The American Jobs Act bus tour: <https://bit.ly/2vTZcGf>

¹²⁰ Erica Werner, *Obama pushes jobs plan in Boehner's state*, Associated Press, 13 septembre 2011.

¹²¹ Greg Sargent, *Obama to media: Stop pretending the GOP has a real jobs plan*, The Washington Post, 6 octobre 2011.

La stratégie d'Obama n'a pas fonctionné. En général, l'*American Jobs Act* n'a pas suscité beaucoup plus d'intérêt au sein de la population que parmi les membres du Congrès. L'une des principales raisons expliquant cette réaction est le degré d'insatisfaction populaire à l'égard de la mesure législative précédente destinée à stimuler l'économie, l'ARRA.

Le *Recovery Act* a été soumis à une opposition et à un débat plein de rancœur partisane au Congrès (Kregel, 2011, p. 24) qui a contribué à miner l'opinion qu'en avait la population (Weatherford, 2012, p.18-33-34; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 18; Silverleib, 2010, Fiorina, Abrams et Pope, 2008, p. 557)¹²². Politiquement, le plan de relance n'a pas contribué au succès d'Obama. En janvier 2010, un an après son inauguration, la majorité des Américains désapprouvaient la façon dont il gérait l'économie, le déficit et la santé. Le taux d'approbation du président avait chuté de façon dramatique parmi les électeurs indépendants, alors que 60% d'entre eux avaient voté pour lui en 2008 (Badger, 2012, p. 101; Jacobson, 2013, p. 689). Selon de nombreux sondages, les politiques progressistes d'Obama et la persistance des problèmes économiques auraient repoussé l'opinion publique vers la droite (Manza et Brooks, 2013, p. 727)¹²³.

Cela a eu une incidence directe sur le vote aux élections législatives de 2010¹²⁴ (Bartels, 2013, p 55-56, 63; Peschek, 2011, p. 437-438; Weatherford, 2012, p. 8; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 4 et 18). Obama a qualifié les résultats obtenus par les démocrates de « shellacking » (une cuisante défaite) et les expliquait en grande partie comme une

¹²²Dans un sondage commandé par ABC News et The Washington Post un mois avant les élections législatives de 2010, 68% des répondants ont indiqué que l'argent investi par le gouvernement fédéral dans le plan de relance représente principalement des dépenses inutiles contrairement à 29% qui estimaient que les fonds avaient été bien dépensés. Voir le sondage. Récupéré de <https://wapo.st/2I2BHj1>

¹²³ Des douzaines de sondages Gallup ont appuyé cette tendance en montrant que les conservateurs devançaient les libéraux parmi les citoyens américains par 19 points en 2009 alors que c'était par 15 points en 2008. Cet écart n'a pas diminué au cours des années 2010 et 2011 (Saad, 2012).

¹²⁴ Bartels et plusieurs autres scientifiques évoquent le modèle du vote économique rétrospectif applicable lors des élections pendant la Grande récession qui est fondé sur l'inclinaison des électeurs à récompenser ou à punir les gouvernements sortants pour le taux de croissance économique dans les mois menant à l'élection (Bartels, 2013, p. 49 et p.54, Skocpol et Jacobs, 2011, p. 5).

manifestation de la frustration économique de la population en général (Bartels, 2013, p. 47 et 55; Peschek, 2011, p. 441). « *If right now we had 5 percent unemployment instead of 9.6 percent unemployment, then people would have more confidence in those policy choices* », a dit le président lors d'un point de presse à la Maison-Blanche¹²⁵, reconnaissant lui-même que les électeurs ont pu percevoir la réponse de son administration à la crise économique comme une « expansion énorme du gouvernement ».

Ainsi, tant au Congrès que dans la population, la polarisation s'est élevée à un autre niveau pendant la présidence d'Obama (Bulman-Pozen et Metzger, 2016, p. 311; Einstein, Trump et Williamson, 2016, p. 265)¹²⁶. Le plan de relance a eu un effet polarisant sur l'électorat, poussant les comtés libéraux à gauche et les comtés conservateurs à droite (Pew Research Center, 2012). Cela a eu des répercussions importantes notamment sur le résultat électoral de 2010, mais aussi sur l'accueil de l'*American Jobs Act* au sein de la population (Kriner et Reeves, 2012; Einstein, Trump et Williamson, 2016, p. 266 et 279).

L'une des démonstrations les plus importantes de la mobilisation populaire en réponse à la récession est l'émergence du Tea Party¹²⁷. Porté par l'aile droite du Parti républicain, le mouvement a livré une bruyante campagne contre les gouvernements interventionnistes comme celui d'Obama, les plans de sauvetage, les taxes élevées et la dette publique (Bartels, 2013, p. 47; Badger, 2012, p. 112 et Skocpol et Jacobs, 2011, p. 20). À l'aide des médias, ce discours a trouvé écho dans la population et a eu des effets négatifs importants pour le président Obama dans la poursuite de son programme politique et dans sa campagne pour l'emploi (Levendusky, 2013). D'ailleurs, comme

¹²⁵ Voir la retranscription du point de presse sur le site de la Maison-Blanche. Récupérée de <https://bit.ly/2jrS6Qc>

¹²⁶ D'autres chercheurs dont Abramowitz 2010; Jacobson 2013; Persily 2015, Levendusky 2009, Fiorina, Brams et Pope 2004; McCarty et al. 2006 ont évoqué le phénomène.

¹²⁷ Grunwald, 2012, chapitre 13.

l'a démontré un sondage de Margalit, l'appui de la population pour l'augmentation des dépenses publiques par le biais de programmes gouvernementaux, visant notamment à aider les pauvres et les chômeurs, a chuté de façon importante aux États-Unis entre 2007 et 2009 (Margalit, 2013, p. 84). Aux États-Unis comme ailleurs, les citoyens appuyaient davantage les coupes budgétaires gouvernementales (Bartels, 2013 p, 59; Blendon et Benson, 2010, p. 30-31; Manza et Brooks, 2013, p. 740).

Le design de l'ARRA a également joué un rôle fondamental dans son appréciation populaire. Comme nous l'avons vu plus haut, Obama a dû faire des concessions substantielles aux républicains pour garantir l'adoption de son plan de relance qui, au final, comportait une proportion de réduction d'impôts plus grande que l'auraient souhaité les démocrates. Cela représentait un défi supplémentaire pour l'administration Obama, qui n'a toutefois pas réussi à donner suffisamment de visibilité aux investissements et aux allègements fiscaux prévus par l'ARRA pour en obtenir le crédit auprès des électeurs (Mettler, 2012; Posner, Conlan, et Regan, 2017, p. 213; Weatherford, 2012, p. 16).

Le *Recovery Act* a engendré de réels bénéfices, mais la population américaine n'en a pas vraiment eu conscience. En effet, une large portion de la population a perçu l'ARRA comme un échec (Manza et Brooks, 2013, p.727-728; Blendon et Benson, 2010, p.30-31, Mettler, 2012 p. 85-86-87). Dans un sondage du Pew Research Center publié en 2010, près du deux tiers des répondants croyaient que le plan de relance avait échoué à améliorer la situation de l'emploi contre 33% seulement qui croyaient que cela avait plutôt aidé¹²⁸. Pourtant, plusieurs spécialistes en avaient une opinion tout autre. Selon 97% des économistes interviewés par l'Initiative on Global Markets à l'Université de Chicago, le plan de relance avait réussi à réduire le chômage¹²⁹. De plus,

¹²⁸ Pew Research Center for the People and the Press, *Republicans Draw Even with Democrats on Most Issues: Pessimistic Public Doubts Effectiveness of Stimulus, TARP*, 28 avril 2010.

¹²⁹ Le sondage a été conduit en février 2012 auprès de 41 experts par l'University of Chicago Business

deux tiers des économistes interrogés croyaient que les bénéfices de l'ARRA avaient surpassé son coût alors que 5% seulement croyaient le contraire¹³⁰.

Ce qui explique en partie ce problème de perception populaire est que le président et ses conseillers ont opté pour des instruments politiques qui maximisent l'efficacité économique, mais qui estompent la visibilité politique (Weatherford, 2012, p. 17). En effet, l'ARRA s'appuyait massivement sur des outils de gouvernance indirects telles les subventions et les dépenses fiscales¹³¹. Pour redresser l'économie du pays, l'administration Obama a choisi de réformer « l'État submergé » qui n'est pas visible aux yeux de la population (Mettler, 2012). Une stratégie judicieuse sur le plan économique, mais pas sur le plan électoral comme le fait remarquer Weatherford.

L'une des preuves les plus évidentes de l'invisibilité du programme d'Obama concerne le crédit de taxes Making Work Pay, qui procurait un allègement de taxe de 116 milliards de dollars à dix millions d'Américains. Ce crédit était ajouté directement au chèque de paie des bénéficiaires. Les économistes de l'administration Obama ont opté pour cette manière de redistribuer l'argent car ils craignaient qu'en envoyant un chèque de remboursement aux travailleurs, ces derniers préféreraient l'économiser ou s'en servir pour rembourser des dettes, comme ce fut le cas avec les programmes de relance déjà tentés. Malheureusement, la mesure est passée inaperçue (Kregel, 2011, p. 27, Mettler, 2012)¹³². Le tiers du public pensait même que les taxes avaient augmenté sous l'administration d'Obama alors que seulement 8% avaient réalisé qu'elles avaient en fait diminué, selon un sondage mené par CBS/New York Times en 2010 (Weatherford, 2012, p. 17 et Mettler, 2012, p. 86). Comme Rahm Emanuel l'a plus tard formulé, «*the*

School. Voir le sondage Economic Stimulus (revisited), IGM Forum Chicago Booth, 29 juillet 2014. Récupéré de <http://www.igmchicago.org/surveys/economic-stimulus-revisited>

¹³⁰ Justin Wolfers, *What Debate? Economists Agree the Stimulus Lifted the Economy*, The New York Times, 29 juillet, 2014.

¹³¹ Paul L. Posner, *The Political Reality of the Stimulus*, *Governing*, 20 février 2013.

¹³² Michael Cooper, *From Obama, the Tax Cut Nobody Heard of*, The New York Times, 18 octobre 2010.

geniuses on our economic team wanted the money dripped out so nobody fricking saw it » (Grunwald p. 126).

Une autre stratégie qui, politiquement, n'a pas bien servi l'administration Obama a été la décentralisation massive des dépenses de l'ARRA à travers un réseau intergouvernemental complexe¹³³. Une grande partie des fonds de l'ARRA ont été alloués aux États et aux gouvernements locaux car les expériences passées avaient démontré que cette stratégie était la plus efficace pour stimuler l'économie et sauver des emplois¹³⁴. Conséquence de la polarisation, des États ont choisi de se retirer de certains programmes offerts par le *Recovery Act*, notamment dans le domaine de l'éducation et de l'emploi. Pour être juste et équitable, le fédéral a dû compenser ces États sans avoir droit de regard sur la manière de dépenser (Einstein, Trump et Williamson, 2016; Jennings, Hall et Zhang, 2012, p. 541-542; Posner, Conlan, et Regan, 2017 p. 215). Ainsi, il devenait plus difficile pour l'administration Obama d'obtenir le crédit pour les mesures prises par les États dissidents, même si c'était avec l'argent du fédéral.

De plus, le plan de distribution d'Obama reposait sur un réseau tripartite formé par l'État, la localité ainsi que les acteurs privés et à but non lucratif. Bien qu'efficace sur le plan stratégique, la gouvernance en réseau comporte le désavantage politique de disperser le crédit entre les différents intervenants impliqués. Dans le premier quart seulement du *Recovery Plan*, plus de 130 000 gouvernements étatiques et locaux, organismes privés et à but non lucratif ont rapporté avoir reçu des fonds sous forme de subventions fédérales, de contrats et de prêts. À cela s'ajoutent les milliers d'autres intervenants impliqués dans la distribution des bénéficiaires. Dans de nombreux cas, les

¹³³ Paul L. Posner, *The Political Reality of the Stimulus*, Governing, 20 février 2013.

¹³⁴ Voir GAO, *Federal Assistance: Temporary State Fiscal Relief*, GAO-04-736, Washington DC, 2004 et GAO, *Medicaid: Strategies to Help States Address Increased Expenditures during Economic Downturns*, GAO-07-97, Washington DC, 2006.

fonds du *Recovery Act* sont passés entre plusieurs mains avant d'atteindre celles du bénéficiaire. Pour le public, il était difficile de savoir à qui attribuer le crédit qui pouvait à la fois être réclamé par le président, le gouverneur ou le maire. La complexité de la loi et de sa structure de distribution a ainsi contribué à diminuer le lien entre le président et les bénéficiaires liés à son plan de relance (Einstein, Trump et Williamson, 2016, p. 268; Einstein, Trump et Williamson, 2016; Jennings, Hall et Zhang, 2012, p. 541-542; Posner, Conlan, et Regan, 2017, p. 227-228).

Enfin, l'ARRA ne visait pas précisément à créer de l'emploi, mais plutôt à créer un environnement favorable à l'emploi en stimulant la croissance économique (Kregel, 2011, p.24; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 17; Alter 2010, p. 85-86; Hirsh, 2010). À la différence des plans de relance traditionnels, un nombre important de contrats et de subventions prévus par l'ARRA étaient liés à des projets à long terme qui n'avaient pas d'impacts immédiats. Ainsi, en novembre 2010, seulement 60% des dépenses en subventions prescrites par le *Recovery Act* avaient été déboursées (Kregel, 2011, p. 24). En février 2010, moins de 15% des investissements en infrastructures avaient été faits. Environ 5 % des propriétaires en détresse avaient été aidés et l'industrie de la construction en particulier n'avait pas reçu assez d'argent. En somme, les gens au bas de la pyramide économique n'ont pas bénéficié de l'effet de ruissellement anticipé par les démocrates puisque l'argent a mis trop de temps à descendre (Badger, 2012, p. 109).

Même si la récession a officiellement pris fin en 2010, la croissance est restée très faible et la création d'emplois, particulièrement dans le secteur privé, n'était pas à la hauteur des besoins des Américains, qui par millions avaient perdu leur emploi pendant la Grande récession ou vu leurs heures de travail diminuer considérablement (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 2-3, Badger, 2012, p. 109). Ainsi, sur le plan politique, la stratégie de miser à la fois sur le court et le long terme a nui à Obama, que plusieurs ont accusé de ne pas avoir remis d'argent assez rapidement entre les mains des Américains (Badger, 2012, p. 110).

3.6 L'environnement médiatique

Toujours dans l'optique de gagner le soutien populaire pour faire avancer sa cause au Congrès, Barack Obama n'a pu compter sur l'aide des médias. À vrai dire, ces derniers lui ont plutôt compliqué la tâche (Levendusky, 2013, p. 566).

Tel que démontré par une recherche du Pew Foundation's Project on Excellence in Journalism, le traitement médiatique de l'ARRA, pendant et après son adoption, était généralement parcellaire et anecdotique (Conlan, Posner et Regan, 2017, p. 2; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 29, Grunwald, 2012, p. 324). Outre les investissements prévus par l'ARRA, la dimension économique du plan de relance n'a que très peu été abordée par les médias. En général, le *Recovery Act* a plutôt attiré l'attention des journalistes lorsqu'il faisait l'objet de controverses ou d'affrontements entre les membres du Congrès (Weatherford, 2012, p. 18).

Cela a grandement contribué à en donner une image déformée et négative à la population. (Weatherford, 2012, p. 18; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 30, Levendusky, 2013, p. 565). Selon un sondage du Pew Research Center publié en 2011, près de la moitié des Américains ont principalement entendu des choses négatives sur le plan de relance dans les médias¹³⁵.

En effet, la couverture médiatique négative du *Recovery Act* s'est accentuée à partir de l'été 2009 alors que les fonds commençaient à être distribués (Conlan, Posner et Regan, 2017, p. 2). Par exemple, afin de démontrer la frivolité de certaines dépenses du plan de relance, un projet de 3,4 millions de dollars en Floride pour créer un passage pour tortues sous une autoroute a reçu une attention importante de la part des médias¹³⁶. Ce

¹³⁵ Pew Center for the People and the Press, *Stimulus News Seen as More Negative than Positive*, 11 février 2009.

¹³⁶ Scott Mayerowitz et Nathalie Tadema, *Stimulus Waste? The \$3.4 Million Turtle Crossing*, ABC News, 10 juillet 2009.

projet faisait partie des 100 répertoriés par le sénateur républicain Tom Coburn, qui voulait attirer l'attention des médias sur les dépenses abusives du plan de relance¹³⁷.

Dans leur campagne contre le *Recovery Act*, les républicains ont su tirer profit de la dynamique qui règne aujourd'hui dans les médias. L'abondance de l'offre en matière de nouvelles et la forte concurrence qui règne dans le milieu poussent souvent les médias à miser sur les histoires controversées, qui sont plus payantes en termes de cotes d'écoute ou de visibilité que les sujets plus complexes comme l'économie (Taber et Lodge, 2006; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 29). Dans cet univers fragmenté et dicté par les cotes d'écoute, Obama a eu beaucoup plus de difficulté à faire passer son message que ses adversaires républicains¹³⁸ (Grunwald, 2012, p. 214). À un point tel que les démocrates ont senti le besoin de demander à Obama de défendre plus vigoureusement le projet de loi sur la place publique (Sinclair, 2012, p. 174).

Les critiques des républicains ont d'abord trouvé écho dans les médias conservateurs, dont ceux ouvertement alignés avec le GOP comme FOX News. Rapidement, les autres chaînes nationales ont choisi de leur emboîter le pas (Sinclair, 2012, p. 174). La stratégie médiatique des républicains était de concentrer leur attention sur certains éléments spécifiques de l'ARRA pour le présenter à la population comme un ramassis de programmes coûteux, plus ou moins pertinents, déguisés en plan de relance. L'argumentaire des républicains n'était pas basé sur la logique et comprenait souvent des faussetés. Il visait simplement à créer une impression de fouillis total (Grunwald, 2012, p. 184; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 29-30). C'est ainsi qu'ils ont accusé les démocrates de vouloir dépenser des millions pour créer des parcs à frisbee et à planches à roulettes, pour munir un jardin de Miami d'une statue, pour acheter du mobilier neuf pour le gouvernement, pour sauver des souris en danger... (Grunwald, 2012, p. 181 et

¹³⁷ Jonathan Karl, *New Report Cites Wasteful Stimulus Spending - Going Nowhere*, ABC News, 16 juin 2009.

¹³⁸ Jeanne Cummings, *Obama losing stimulus message war*, Politico, 5 février 2009.

184). Plusieurs médias ont choisi de suivre cette piste¹³⁹. Ce type de nouvelles a fait les choux gras de plusieurs commentateurs, surtout conservateurs, qui ont également contribué à former une opinion populaire négative du *Recovery Act* (Levenduski, 2013; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 27-28-29).

« *It was unintentional misdirection, a dit Jason Furman, un économiste de la Maison-Blanche qui a travaillé au design du plan de relance. They [les médias] were so obsessed with condoms (voir p. 77) and grass on the Mall, they didn't notice the biggest unemployment insurance reforms in history* » (cité par Grunwald, 2012, p. 185).

3.7 Un pouvoir de persuasion difficilement praticable

Les obstacles que nous venons d'étudier ont grandement affaibli le pouvoir de persuasion d'Obama. L'environnement idéologique et économique, peu favorable au retour du keynésianisme, a certainement nui à ses démarches pour l'emploi auprès des membres du Congrès. Mais l'appui populaire récolté lors de l'élection présidentielle de 2008 et tous les efforts de négociation déployés par Obama dans l'élaboration de son plan de relance ont porté leurs fruits avec l'adoption du *Recovery Act* quelques semaines après son entrée en poste. Il a même réussi à convaincre trois sénateurs républicains d'appuyer le projet de loi, ce qui représente un tour de force dans l'environnement politique actuel. Les résultats décevants, selon plusieurs, de cette mesure, ainsi que le passage de la Chambre des représentants aux mains des républicains en 2010, ont toutefois empêché le président démocrate de poursuivre sur son élan avec l'*American Jobs Act*. Plusieurs figures importantes du Parti démocrate étaient d'ailleurs opposées à l'idée de continuer sur le chemin du keynésianisme et n'ont pas appuyé le président.

¹³⁹ Sans auteur, *Stimulus Bill That's Not All Stimulating*, Associated Press, 30 janvier 2009.

L'élément déterminant de l'affaiblissement d'Obama a surtout été la polarisation au Congrès. Comme l'indiquait Neustadt, la négociation est la clé du pouvoir de persuasion et nécessite une relation constante avec les autres membres constituant le gouvernement. Obama est arrivé au pouvoir avec la ferme intention de surpasser les conflits partisans pour remettre l'économie américaine sur pied. Dès le départ, son administration a multiplié les rencontres et les discussions avec les républicains du Congrès pour trouver un terrain d'entente sur les mesures à adopter. Comme nous l'avons vu plus haut, les républicains ont écouté, mais avaient la directive claire de faire barrage aux mesures importantes proposées par Obama, quel qu'en soit leur contenu¹⁴⁰. Obama a persisté un moment, même après que les démocrates eurent perdu le contrôle de la Chambre des représentants. Malgré ses efforts et sa volonté de faire des compromis, l'*American Jobs Act* était probablement un projet perdu d'avance. Le refus des républicains de négocier rendait le recours au pouvoir de persuasion quasi impossible pour le président Obama auprès du Congrès.

C'est pourquoi, dès 2010, le président s'est tourné vers la population pour obtenir l'appui politique nécessaire à ses mesures et pour forcer la main du Congrès. La persistance des problèmes économiques et l'insatisfaction de nombreux Américains face au *Recovery Act* ont joué en sa défaveur. Obama a tenté d'exercer son pouvoir de persuasion auprès des Américains notamment lors de son « bus tour » pour promouvoir l'*American Jobs Act* et via toutes les plateformes médiatiques disponibles, mais en vain. À ce titre, la couverture médiatique réservée à Obama et à ses réalisations en termes d'emploi n'a pas aidé le président à convaincre les Américains de l'appuyer massivement. Des contenus biaisés, mal rapportés ou carrément erronés ont été nombreux et ont influencé la perception de la population de manière négative.

¹⁴⁰ Les républicains ne lui ont accordé que des victoires législatives mineures sur l'emploi en 2011.

Suivant la théorie de Neustadt, les échecs législatifs répétitifs d'Obama à partir de 2010 ont certainement eu des conséquences néfastes sur sa réputation professionnelle auprès des élites washingtoniennes et sur son prestige auprès de la population, d'autant plus que ses problèmes avec le Congrès ne se limitaient pas qu'à l'emploi. De ce « pattern » d'échecs, certains ont pu percevoir un président faible, incapable de livrer ses promesses. La perte de confiance envers les capacités du président a affaibli encore davantage son pouvoir de persuasion, particulièrement auprès du public (Jacobson, 2013, p. 688).

À terme, Obama a cessé de recourir à son pouvoir de persuasion en matière de politique intérieure et a préféré se concentrer davantage sur la politique extérieure où il avait une plus grande marge de manœuvre face au Congrès, totalement dominé par les républicains à partir de 2015.

CHAPITRE IV

L'ÉVOLUTION DU POUVOIR DE PERSUASION PRÉSIDENTIEL

L'étude des obstacles auxquels ont fait face Barack Obama et Franklin D. Roosevelt dans l'adoption et la mise en place de leurs mesures d'aide à l'emploi nous pousse à réfléchir à l'évolution du pouvoir de persuasion présidentiel au cours des dernières décennies. De Roosevelt à Obama, l'évolution du contexte a eu des répercussions majeures sur l'environnement politique et a entraîné des changements importants au sein des institutions américaines. Cela a évidemment eu des conséquences sur la capacité du président à influencer les autres acteurs du système politique américain. Voyons comment ces changements ont affecté le pouvoir de persuasion présidentiel.

4.1 Les mises au point de Neustadt

Neustadt a effectué une importante mise à jour de son ouvrage *Presidential Power and the Modern Presidents* en 1990. Tirant des leçons des présidences de John F. Kennedy, Richard Nixon, Lyndon B. Johnson, Jimmy Carter et Ronald Reagan, il y relève une série de nouveaux facteurs qui affectent le pouvoir de persuasion présidentiel que nous étudierons dans ce chapitre (Neustadt, 1990, p.184). Onze ans plus tard, dans un article intitulé *The Weakening of the White House*, Neustadt estime que la présidence des États-Unis n'a jamais été aussi faible au cours du dernier siècle. Dans ces deux publications, le scientifique américain cible certains changements institutionnels importants qui ont contribué à affaiblir la capacité du président d'user de son pouvoir d'influence en réaménageant le partage des pouvoirs formels au sein du système gouvernemental. Depuis les années 1960, ceux du président ont été réduits de manière significative notamment par la loi, par le comportement du Congrès et par certaines

décisions judiciaires (Neustadt, 1990, p.191). D'ailleurs, selon Neustadt, jamais depuis 1880 les pouvoirs formels du président, où il puise sa capacité d'influencer, n'ont été aussi minces.

Deux lois en particulier ont contribué à diminuer les pouvoirs formels du président et à augmenter ceux du Congrès, selon Neustadt. D'abord, il y a la *War Powers Resolution*, adoptée en 1973, qui a rééquilibré les pouvoirs de guerre entre le président et le Congrès (Neustadt, 1990, p.191). Un autre changement très important est l'adoption du *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974, qui a limité le pouvoir discrétionnaire du président dans la manière de dépenser les fonds appropriés par le Congrès. Pour éviter un autre Watergate, le président est maintenant tenu de faire approuver les dépenses par le Congrès et ne peut plus épargner les fonds qui lui sont attribués (Neustadt, 1990, p. 197).

Le Congrès n'a pas seulement réduit les pouvoirs du président par la loi, mais aussi par son comportement. À ce titre, l'érosion de la courtoisie sénatoriale a nui au président dans sa capacité à faire endosser ses nominations¹⁴¹. De plus, la menace du filibuster est utilisée de manière routinière au Sénat. Par ailleurs, les présidents de comités, qui étaient auparavant ouverts à la négociation, sont devenus plus rigides et davantage portés à défendre leurs propres intérêts plutôt que ceux de la majorité. D'ailleurs, les intérêts individuels des élus prennent de plus en plus de place dans le processus législatif, qui compte maintenant quatre étapes avec l'ajout des sous-comités¹⁴². En devenant des entrepreneurs décisionnels « qui se moquent complètement des négociations avec le président », ces élus ont contribué à ralentir considérablement le processus législatif et à le rendre plus laborieux (Neustadt, 2001, p.2-3).

¹⁴¹ Selon Neustadt, l'érosion de la courtoisie sénatoriale permet dorénavant à un seul sénateur de bloquer la confirmation d'un nommé (Neustadt, 2001, p.2).

¹⁴² Dans les deux chambres du Congrès, le processus législatif comporte maintenant quatre étapes : les sous-comités, les comités, le vote en chambre et l'harmonisation des versions des deux chambres dans un comité mixte.

La Cour suprême a aussi été très active pour réduire les pouvoirs du président. Avec l'arrêt Buckley en 1976, la Cour a associé le droit de faire campagne au droit d'expression. Avec cette décision, et avec l'arrêt *Citizens United vs FEC* en 2010, la Cour suprême a considérablement réduit les restrictions concernant le financement des campagnes électorales. Qu'il soit appuyé ou non par un parti, n'importe quel candidat possédant suffisamment d'argent peut faire campagne. Un président sortant qui souhaite solliciter un nouveau mandat est soumis aux mêmes règles qui donnent l'avantage aux plus fortunés ayant les moyens de se donner de la visibilité. De plus, le candidat qui remporte ce type de campagne présidentielle sera davantage dépendant des intérêts privés nécessaires pour financer le coût astronomique de leur élection (Neustadt, 2001, p.2-3; Campbell, 2007, p. 68-73).

Ces décisions de la Cour suprême visaient à la base le *Federal Election Campaign Act*. Approuvée par le Congrès en 1972, cette loi avait pour but de resserrer le financement des campagnes électorales. L'une des conséquences directes de cette mesure fut la nécessité pour le président sortant d'annoncer ses couleurs beaucoup plus tôt en vue d'une possible réélection. Auparavant, les présidents sortants choisissaient judicieusement le moment d'annoncer leur intention de se représenter pour maximiser leurs chances de succès, un privilège et un avantage stratégique qu'ils ne possèdent plus vraiment (Neustadt, 1990, p. 197).

Neustadt évoque aussi la décision rendue par la Cour suprême dans l'affaire opposant Paula Jones à Bill Clinton en 1997. Avec cet arrêt, la Cour a rendu le président admissible à des poursuites civiles pour des gestes commis avant son entrée en fonction (Neustadt, 2001, p. 3).

Le développement de la présidence institutionnalisée, qui a mené à l'élargissement de la branche exécutive, constitue selon Neustadt un autre facteur ayant affecté le pouvoir de persuasion présidentiel. En créant notamment l'*Executive Office of the President* en

1939, FDR est à l'origine de ce changement, soit du passage de la présidence personnalisée à la présidence institutionnalisée (Neustadt, 1990, p. 135). La présidence institutionnalisée se caractérise par la multiplication des assistants, conseillers et membres du personnel administratif au sein de la Maison-Blanche (Neustadt, 1990, p. 220-236). Toutefois, au fil du temps, le Bureau du président est devenu trop gros pour être pleinement efficace selon Neustadt. Par exemple, FDR comptait sur une douzaine d'assistants tandis que Clinton en avait près d'une centaine. Ce surplus d'effectifs, particulièrement au niveau politique, créerait des écarts entre les attentes et la performance, notamment car les assistants sont ambitieux, vigoureux et moins loyaux au président qu'à l'époque de la présidence personnalisée (Neustadt, 2001, p. 8). L'agrandissement du Bureau du président est dû en partie aux avancées technologiques et à l'élargissement du corps journalistique à la Maison-Blanche. Par exemple, Truman avait trois professionnels des communications dans ses rangs tandis que Clinton en comptait quarante (Neustadt, 2001, p. 9).

L'évolution de l'environnement politique a également compliqué la tâche du président dans l'exercice de son pouvoir de persuasion. À ce titre, Neustadt souligne à grands traits les mutations dans le monde des médias et des communications qui se sont opérées à partir des années 1960. Selon lui, les termes de la réputation et du prestige public du président ont été complètement chamboulés par les nouveaux médias (Neustadt, 1990, p. 263), à commencer par la télévision. L'immédiateté de la télévision, et le fait que la plupart des Américains en possèdent une, a tout compliqué en politique, surtout la relation du président avec la population (Neustadt, 1990, p. 187).

Manier les médias est un exercice délicat et l'importance est grande pour le président de modeler son message afin de rendre le citoyen plus attentif et plus impliqué. Roosevelt, qui redoutait plus que tout la surexposition, le faisait à merveille avec la radio (Neustadt, 1990, p. 261). Il choisissait judicieusement ses moments pour aller en ondes, que les propriétaires de stations radiophoniques lui prêtaient gratuitement.

Comme ses allocutions étaient retransmises sur la plupart des chaînes, les Américains n'avaient d'autres choix que de l'écouter ou de fermer la radio. Ainsi, Roosevelt pouvait livrer son message directement à un large auditoire.

Aujourd'hui, le président a beaucoup moins de contrôle sur son image, sur son message et sur les médias. Le journalisme contemporain ne laisse pas le président hors des ondes même si ce dernier le préférerait parfois (Neustadt, 2001, p. 6-7). D'ailleurs, son visage est constamment à la télévision. Omniprésents, les médias modèlent son message et donnent un sens aux événements (Neustadt, 1990, p. 237 et 262). La fragmentation de l'offre médiatique a dispersé l'auditoire, ce qui complique la tâche du président lorsqu'il veut s'adresser à tous les Américains. Avec les nouveaux médias, les chaînes spécialisées et généralistes, les programmes locaux, les émissions de variétés, la radio, les talk-shows, les réseaux sportifs... l'offre est devenue gigantesque et tous compétitionnent pour avoir une part de l'auditoire. Les médias traditionnels font maintenant partie de vastes entreprises commerciales. Les réseaux et les programmes de nouvelles sont maintenant soumis à la loi du profit et donc à une pression importante pour attirer les cotes d'écoute. Sans sexe, guerre, insurrection ou attaque terroriste, les causeries au coin du feu ne recevraient certainement plus aujourd'hui du temps d'antenne gratuit. En 1995, Clinton s'est même fait refuser à deux reprises du temps d'antenne gratuit, alors que les républicains du Congrès menaçaient le gouvernement fédéral de fermeture partielle (shutdown). Clinton a dû se tourner vers des publicités télévisées payantes pour s'adresser aux Américains (Neustadt, 2001, p. 7).

Par rapport aux changements dans l'environnement politique, Neustadt évoque également la prolifération des groupes d'intérêts à l'échelle nationale depuis l'avènement des droits civiques aux États-Unis. Cela a considérablement compliqué le travail du président et affecté sa capacité à imposer son programme législatif (Neustadt, 1990, p. 264; Pierson, 2007, 26-29; Zelizer, 2007, p. 109; Campbell, 2007, p. 75).

Aussi, en l'absence d'un adversaire étranger, comme l'Union soviétique au cours de la Guerre froide, ou d'une urgence nationale, la séparation des pouvoirs au sein du système politique américain est redevenue totalement effective et neutralise le président. L'absence de menaces ou d'adversaires externes pousse le Congrès à déchaîner son agressivité naturelle contre le président¹⁴³. Neustadt rappelle à quel point la guerre facilite l'exercice du pouvoir présidentiel aux États-Unis en évoquant l'exemple de FDR. Après un deuxième mandat extrêmement difficile, Roosevelt a connu un troisième mandat beaucoup moins conflictuel avec le Congrès en raison de la Deuxième Guerre mondiale. Le sérieux de la menace extérieure a limité l'agressivité du Congrès envers le président, contrairement à l'année 1938 et au début de 1939. Roosevelt était alors assailli de toutes parts et la plupart de ses projets législatifs ont échoué au Congrès (Neustadt, 2001, p. 6-7).

Neustadt évoque un dernier facteur pour expliquer la faiblesse grandissante de la présidence américaine. Il s'agit du respect de plus en plus mince du public et du cynisme grandissant des Américains à l'égard de la présidence après les scandales qui ont éclaboussé Richard Nixon (Watergate), Lyndon B. Johnson (Vietnam) et Bill Clinton (Monica Lewinsky) (Neustadt, 2001, p.2).

Considérant ces développements, Neustadt conclut que les présidents se sentent rapidement assiégés dans la présidence contemporaine, qui ressemble beaucoup au deuxième mandat de FDR dans ses pires mois. Selon le politologue, les présidents américains n'ont jamais été aussi faibles sur le plan institutionnel qu'au cours de la présidence contemporaine. En 2001, il prédisait que les successeurs de Clinton le seraient encore davantage et que leur influence dépendrait en partie des événements, tant économiques qu'internationaux, en partie de la Cour suprême et de ses nouveaux

¹⁴³ L'un des constats de Neustadt dans son article publié en janvier 2001, soit neuf mois avant les attentats du 11 septembre. Les États-Unis se sont ensuite lancés dans une guerre contre le terrorisme, ce qui rend l'argument de Neustadt moins valable pour les présidences de George W. Bush et de Barack Obama.

juges, en partie des technologies de communication et de la largeur de son personnel. Néanmoins, leur capacité à user de leur pouvoir de persuasion resterait, selon Neustadt, l'élément déterminant de leur performance à la Maison-Blanche (Neustadt, 2001, p. 1 et 11).

Ainsi, malgré toutes ces mises au point, Neustadt n'a pas touché au cœur de sa théorie. Selon lui, le réel pouvoir présidentiel réside toujours dans le pouvoir de persuasion. D'ailleurs, dans la mise à jour de son ouvrage en 1990, il a mis beaucoup d'emphasis sur la personnalité des présidents pour expliquer leur rendement à la Maison-Blanche. Selon lui, le président doit posséder certaines qualités pour contourner les obstacles et assumer son rôle. Il doit également avoir la capacité d'utiliser le pouvoir de manière stratégique pour établir ses politiques (Neustadt, 1990, p. 184). À la faiblesse des tempéraments de Nixon, Johnson et Carter, Neustadt oppose celui de Roosevelt. Pour lui, FDR est un modèle en ce qui a trait à l'exercice du pouvoir de persuasion présidentiel. Selon Neustadt, peu de présidents avaient un tel sens du pouvoir personnel et une telle capacité à le mettre en pratique. Il le décrit comme un leader qui avait un grand appétit pour le pouvoir, qui savait comment aller le chercher et qui avait une grande confiance en sa manière de l'utiliser. De plus, Roosevelt avait une longue expérience politique, énormément de ressources personnelles et s'est entouré de gens pour fortifier son pouvoir (Neustadt, 1990, p. 136-37). Il était un véritable maître pour établir des réseaux d'informations efficaces (via ses assistants, son bureau, différentes sources extérieures, et ses sources personnelles acquises tout au long de sa vie politique). Il comparait les informations récoltées et instaurait la compétition entre ses assistants. Il repoussait les décisions pour jauger ses appuis un peu partout. Sa méthode de collecte d'informations l'aidait à prendre des décisions éclairées. (Neustadt, 1990, 132-33). Il était en contact direct avec ses assistants et était de toutes les discussions. Selon Neustadt, FDR a été l'un des plus efficaces pour protéger son pouvoir de persuasion et ses qualités personnelles ont fait de lui l'un des plus grands maîtres de la Maison-Blanche. (Neustadt, 1990, p. 150).

4.2 Le pouvoir présidentiel selon Skowronek

Force est de constater que les révisions effectuées par Neustadt à sa théorie originale sont nombreuses. Avec ses mises au point, il démontre à quel point les limites au pouvoir d'action et à l'influence du président se sont multipliées depuis l'époque de Franklin D. Roosevelt. Dans sa dernière mise à jour, il donne beaucoup de poids aux arguments des tenants de l'institutionnalisme historique en démontrant comment les changements liés au contexte depuis les années 1970 ont affaibli le pouvoir du président à l'intérieur du système gouvernemental américain. Toutefois, Neustadt n'a pas changé d'avis. Selon lui, pour les présidents de l'ère moderne comme pour ceux de l'ère contemporaine, la clé du pouvoir présidentiel réside toujours dans son pouvoir de persuasion (Neustadt, 2001, p. 11).

Chef de file de l'institutionnalisme historique, Stephen Skowronek présente un autre point de vue sur le pouvoir présidentiel dans *The Politics Presidents Make*, paru en 1993. Il croit plutôt que c'est le contexte séculaire (environnement politique lié à l'époque ou contexte élargi) et le contexte politique hérité des administrations précédentes (contexte politique immédiat) qui déterminent le pouvoir d'action et l'autorité du président à l'intérieur du système gouvernemental¹⁴⁴. Ce sont ces deux éléments qui détermineront, selon lui, la capacité du chef d'État américain à réaliser son programme et le degré avec lequel il pourra laisser son empreinte sur les politiques et sur l'histoire en général (Skowronek, 1993, p. 6).

Comme Neustadt, Skowronek croit aussi que le président puise la source de son pouvoir dans les prérogatives que lui confère la Constitution. Toutefois, Skowronek conçoit le pouvoir d'une manière plus large que Neustadt. Selon lui, le pouvoir du président réside également dans le contexte séculaire, qui évolue et se transforme au fil

¹⁴⁴ Voir définition des deux types de contexte présentés par Skowronek aux pages p.24 et 25.

des décennies. Le contexte séculaire est déterminé par la structure institutionnelle et les relations entre les institutions, et procure des ressources formelles et informelles au président dès son entrée en poste. Le président exercerait donc son pouvoir en utilisant d'une manière stratégique les ressources que l'environnement politique met à sa disposition pour accomplir son programme ou réaliser des actions politiques (Skowronek, 1993, p. 30).

Selon la périodisation établie par Skowronek, FDR et Obama ont évolué dans des contextes séculaires distincts. Par conséquent, les ressources dont ils disposaient pour établir leur leadership respectif étaient différentes. Roosevelt a accédé à la Maison-Blanche dans un contexte pluraliste (1900-1972). L'expansion de l'exécutif et la montée des États-Unis comme première puissance mondiale pendant la Guerre froide constituaient les principales ressources des présidents qui ont évolué dans ce type de contexte. La stratégie présidentielle typique utilisée avec ces ressources est la négociation avec les leaders politiques, ou avec ce que Neustadt appelle les Washingtoniens (leaders institutionnels, lobbies, partis, etc.). Pour sa part, Obama a œuvré dans un contexte plébiscitaire (1972 à aujourd'hui). Les ressources à sa disposition pour établir son leadership sont une plus grande indépendance de l'exécutif et l'accessibilité aux technologies de communication de masse. La stratégie présidentielle principale avec ce type de ressources est de chercher l'appui politique directement auprès de la population, en passant par-dessus les élites washingtoniennes (Skowronek, 1993, p. 53).

Depuis FDR, les ressources à la disposition du président sont devenues de plus en plus importantes et lui ont conféré une plus grande marge de manœuvre. Cela a contribué à la montée en puissance de la présidence. Par contre, au cours des dernières décennies, des développements importants dans l'univers politique américain sont venus faire contrepoids au pouvoir présidentiel. Progressivement, les institutions et les intérêts particuliers ont pris une place très importante. La prolifération des centres de pouvoir

et d'autorité a mené à la détérioration du contrôle politique personnel du président. En effet, ce dernier doit maintenant composer avec une pluralité de groupes d'intérêt sans précédent. Ces groupes se sont multipliés, se sont organisés et sont devenus très influents (Skowronek, 1993, p. 30-32; Pierson, 2007, 26-29; Zelizer, 2007, p. 109; Campbell, 2007, p. 75). L'épaississement institutionnel a aussi réduit la capacité du président à agir de manière indépendante et a augmenté la résistance au changement. Selon Skowronek, le pouvoir présidentiel a été inexorablement affaibli par le temps, la modernité et les contre-pouvoirs qui se sont développés au sein du système politique américain (Skowronek, 1993, p. 56).

L'étude du contexte séculaire nous incite à poursuivre et à approfondir la réflexion entamée par Neustadt avec ses mises à jour. D'abord, parce que les institutions ont continué de se développer et de transformer l'environnement politique depuis 2001. Mais aussi pour comprendre pourquoi le contexte séculaire a nui davantage à Obama qu'à FDR dans sa capacité à recourir à son pouvoir de persuasion pour influencer le cours des politiques. Notre attention se portera ici sur deux institutions en particulier, soit le Congrès et les médias.

Les réformes internes opérées depuis les années 1970 et l'hyperpolarisation qui caractérise la politique américaine actuelle ont changé la manière de légiférer des membres du Congrès, comme l'expliquent Barbara Sinclair et Julian E. Zelizer (Sinclair, 2012, p. 134-135 et 142; Zelizer, 2007, p. 107). Premièrement, des réformes comme l'adoption du *Congressional Budget and Impoundment Control Act* en 1974 ont changé la distribution de l'influence dans les deux chambres du Congrès. Comme le fait remarquer Sinclair, le Sénat est passé de la décentralisation à l'individualisme. Avant les années 1950, l'influence y était égale et décentralisée. La multiplication des groupes d'intérêt et de nouveaux enjeux à partir des années 1960 et 1970 avec le mouvement des droits civiques ont donné l'opportunité aux sénateurs de se démarquer sur le plan individuel en devenant des entrepreneurs décisionnels qui laissent leurs

empreintes sur les politiques. En se positionnant comme les champions d'intérêts spécifiques, les sénateurs ont développé des expertises, ce qui leur a procuré plus de visibilité et d'attention médiatique. L'activisme nouveau et extensif des sénateurs est devenu payant sur le plan électoral, mais aussi pour la réalisation d'ambitions personnelles (Sinclair, 2012, p. 135; Zelizer, 2007, p. 109). Conséquemment, les sénateurs présentent plus d'amendements et n'hésitent pas à prolonger les débats. De FDR à Obama, le Sénat est devenu une arène décisionnelle beaucoup plus active. Cherchant à utiliser au maximum leurs prérogatives, les sénateurs utilisent maintenant de manière fréquente et illimitée le filibuster, ce qui n'était pas le cas à l'époque de FDR. Auparavant, le filibuster était réservé pour les enjeux majeurs ou controversés. Maintenant, c'est devenu un outil utilisé de manière routinière par l'opposition (Sinclair, 2012, p. 136 et 153; Zelizer, 2007, p. 110; Mettler, 2012, p. 74; Klein, 2009, Skocpol et Jacobs, 2011, Badger, 2012, p. 25; Bartels, 2013, p.54). Jouissant d'une latitude sans précédent, les sénateurs sont devenus très bons pour déterminer le programme politique et donner de la visibilité à certains enjeux, mais moins bons pour légiférer puisque cela demande des compromis et de la collaboration (Sinclair, 2012, p.140).

Une série de changements réglementaires entre 1969 et 1975 a aussi redistribué l'influence à la Chambre des représentants. Pouvoir et ressources sont passés des mains des responsables de comités aux responsables de sous-comités. Le leader de la majorité en chambre est également plus puissant (Zelizer, 2007, p. 105-107 et 133). En adoptant les « sunshine rules »¹⁴⁵, la Chambre a ouvert le processus législatif au grand public. Cette visibilité nouvelle et importante donnée aux travaux législatifs en comités a poussé les politiciens vers l'activisme (Zelizer, 2007, p. 110). En réduisant le pouvoir

¹⁴⁵ Les « sunshine rules » sont des règles qui obligent le gouvernement à plus de transparence dans ses travaux et activités. Ainsi, les réunions, les votes, les délibérations et autres activités gouvernementales officielles doivent être accessibles au public. Les sunshine rules permettent donc l'observation, la participation et la surveillance du public relativement aux affaires de l'État.

et l'autonomie des comités, qui ont plus de mal à faire adopter les projets de loi sans modifications, les réformes ont aussi rendu le processus législatif plus ardu pour le parti de la majorité. De plus, les projets de loi ne sont plus protégés par les présidents de comité. Désormais, tous les membres, même juniors, participent activement aux débats législatifs (Sinclair, 2012, p.144-145; Zelizer, 2007, p.107). Par conséquent, les débats se sont prolongés de manière interminable, tant en comités qu'en assemblées plénières, et le nombre d'amendements a augmenté considérablement à la Chambre (Sinclair, 2012, p. 137-138).

Ainsi, comme au Sénat, on assiste à une perte de contrôle du processus législatif à la Chambre des représentants. Pour éviter le barrage d'amendements, le parti au pouvoir et son leader à la Chambre ont développé des stratégies. Le travail en amont et en sous-comité est devenu beaucoup plus important afin de présenter un projet de loi qui ait un maximum de chance d'être adopté par la Chambre. Comme c'est le cas au Sénat, les membres-clés des deux partis à la Chambre ont davantage d'opportunités d'influencer la législation et sont donc moins aptes à favoriser un processus législatif efficace (Sinclair, 2012, p. 140 et 149).

La réforme budgétaire de 1974 avec l'adoption du *Congressional Budget and Impoundment Control Act* a eu un impact durable et très important sur le processus législatif, comme l'a déjà démontré Neustadt. Dès le départ, les batailles sur les résolutions budgétaires étaient intenses et hautement partisans à la Chambre. Depuis les années 1980, contrôler les gros déficits par le biais de politiques budgétaires est devenu une préoccupation centrale (Sinclair, 2012, p. 139). Avec le tournant néolibéral des années 1980 et 1990, le climat politique a exacerbé les problèmes pour légiférer, particulièrement pour les démocrates. Les gros déficits sont devenus chroniques et ont réduit les options politiques en matière de législation. Depuis l'administration Reagan, on a donc assisté au déclin de la politique fiscale et les démocrates ont souvent dû se battre pour maintenir des réalisations politiques passées

(Kregel, 2011, p. 30; Pierson, 2007, p. 37). L'écart idéologique entre les républicains et les démocrates s'est creusé et a envenimé les conflits. Ce climat hostile a dégénéré et est maintenant caractérisé par l'hyperpolarisation, un phénomène qui a complètement changé la manière de légiférer (Sinclair, 2012, p. 134-135, 142 et 163).

L'augmentation de la polarisation politique au cours des trois dernières décennies, que certains appellent aujourd'hui l'hyperpolarisation, est le trait dominant de la politique actuelle aux États-Unis (Pildes, 2014; McCarty, 2007; Jacobson, 2013, p. 688; Badger, 2012, p.24-25; Levendusky, 2009; Bartels, 2013, p.61). Comme l'écart idéologique entre les deux partis augmente, les démocrates et les républicains sont divisés plus que jamais sur un grand nombre d'enjeux politiques. L'écart est asymétrique puisque le Parti républicain a nettement bifurqué vers la droite tandis que le virage vers la gauche a été plus léger pour le Parti démocrate. Mais de part et d'autre, il y a bel et bien un durcissement idéologique qui s'est opéré (Hacker et Pierson, 2015; McCarty, Poole, et Rosenthal 2006; Bartels 2013; McCarty, 2007; Weatherford, 2012, p. 33-34; Zelizer, 2007, p. 109). La polarisation donne peu de motivations aux membres du Congrès de coopérer avec le parti adverse. Au contraire, les politiciens comptent plus de points en étant fidèles à leur parti et en refusant le compromis (Mann et Ornstein, 2012; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 23). Le résultat est l'effondrement de vieilles normes institutionnelles traditionnelles et la hausse dramatique des tactiques d'opposition comme le filibuster et le désaccord stratégique¹⁴⁶ qui rendent l'adoption de lois très compliquée (Mann et Ornstein, 2006; Persily, 2015; McCarty, 2007; p. 234-236; Jacobson; 2013, p. 688; Badger, 2012, p. 25; Bartels, 2013, p.54). Le filibuster a été invoqué sans relâche lorsque les républicains ont fait face à un leadership démocrate ces trente dernières années. Sous Obama, les obstructionnistes républicains ont décidé

¹⁴⁶ Selon la définition de McCarty, le désaccord stratégique se produit lorsqu'un président, un parti ou un autre acteur politique refuse le compromis avec l'autre parti pour tenter de gagner l'avantage électoral. Il porte ainsi le blâme sur son interlocuteur pour expliquer que la situation stagne ou qu'une solution semble impossible à trouver (McCarty, 2007, p. 236).

d'invoquer la règle de la super-majorité (60 votes pour briser un filibuster) sur presque tous les enjeux, petits ou grands (Weatherford, 2012, p. 33-34). Ainsi, ils ont empêché le président de procéder à certaines nominations judiciaires pour combler les postes vacants dans les cours fédérales et ont bloqué la plupart de ses initiatives de réformes (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 23; Weatherford, 2012, p. 33-34). Par exemple, le filibuster a été invoqué plus souvent en 2009 que pendant toute la décennie des années 1950 (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 23; Frumin et Reif, 2010).

Les conflits partisans nourrissent le cynisme du public à l'endroit du gouvernement et affaiblissent sa capacité à gérer des problèmes nationaux (McCarty, 2007, p. 237; Jacobson, 2013, p. 689). Ce climat rend le programme démocrate particulièrement difficile à réaliser. En fait, parce que le Congrès est dominé par les blocages législatifs et par une partisanerie sans précédent, certains observateurs, dont la population, le perçoivent maintenant comme une institution dysfonctionnelle et incapable d'établir des politiques nationales (Bulman-Pozen et Metzger, 2016, p. 310; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 23). Nolan McCarty abonde dans le même sens. Selon lui, la polarisation a sonné la fin du bipartisme et a des conséquences absolument néfastes sur le fonctionnement du Congrès et sur sa capacité à légiférer. L'impossibilité de compter sur la coopération du parti adverse au Congrès rend extrêmement difficile pour le président et le parti qui gouverne d'établir des politiques efficaces (McCarty, 2007, p. 223, 239-40, 247). Comme l'a démontré Mayhew (1991), 70% des lois les plus importantes adoptées au Congrès entre 1946 et 1990 ont obtenu un appui bipartisan dans les deux chambres. Sans la possibilité de bénéficier d'un tel appui, il sera de plus en plus difficile de mettre en place des réformes ou des projets de loi ambitieux. Pour ce faire, le parti au pouvoir devra profiter de larges majorités et parvenir à surpasser les divergences d'opinions de ses membres, comme ce fut le cas avec les démocrates d'Obama en 2009 (McCarty, 2007, p. 223 et 244).

Comme nous l'avons vu dans le chapitre II, le climat politique qui sévissait au Congrès sous Obama a rendu quasi inutile le recours au pouvoir de persuasion présidentiel. À vrai dire, dans l'environnement politique actuel, il paraît tout simplement impraticable. Obama a bien tenté de négocier avec les républicains, mais il s'est chaque fois buté à leur refus sur les projets de loi importants. Éventuellement, il a abandonné l'idée de les convaincre de collaborer. Après tout, comme le soutient Skowronek, la négociation avec les élites washingtoniennes était une ressource efficace surtout pour les présidents qui ont évolué dans un contexte pluraliste. Ce contexte a disparu avec la dissolution progressive, au cours des quatre dernières décennies, des coalitions washingtoniennes stables et durables avec lesquelles le président négociait les politiques. Ces coalitions dissoutes ont fait place à un environnement politique plus fluide, moins stable et nettement plus partisan (Dickenson et Lebo, 2007, p. 218-19). Comme l'explique Skowronek, dans le contexte plébiscitaire actuel, la stratégie la plus efficace pour le président est de gagner le soutien de la population pour inciter les élites politiques à obtempérer. Pour ce faire, le président compte parmi ses plus importantes ressources l'accessibilité aux technologies de communication de masse (Skowronek, 1993, p. 53). Cette ressource comporte toutefois son lot de désavantages.

Comme nous l'avons vu précédemment, les journaux établis étaient largement hostiles à FDR et à son New Deal pendant les années 1930. Avec ses fameuses causeries radiophoniques auprès du feu, le président démocrate a réussi à les contourner pour rejoindre directement des millions d'Américains. La dynamique des médias durant la présidence d'Obama était bien différente, mais surtout, beaucoup plus complexe comme l'a déjà rappelé Neustadt. Les messages de la Maison-Blanche et des démocrates passaient plutôt à travers le filtre de commentateurs très critiques à l'égard du président. Les républicains projetaient d'ailleurs leurs messages, souvent incendiaires, à travers une gamme de médias alignés avec leur parti. Dans un environnement médiatique compétitif, cela a souvent influencé les choix des autres médias (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 27; Levendusky, 2013, p. 565).

Comme FDR, Obama était un adepte des nouveaux médias et était créatif dans ses communications présidentielles. Il a trouvé plusieurs manières de rejoindre les Américains à l'extérieur du cadre formel des conférences de presse ou des formats filtrés par les journalistes. Chaque semaine, il enregistrait un message présidentiel sur YouTube qui était vu par des millions d'Américains. Il a accordé des entrevues en tête-à-tête à des journalistes, a fait des apparitions à des émissions télévisuelles plus légères telles « The View » et les talk-shows de fin de soirée. Obama se débrouillait très bien dans ce type d'apparitions informelles. Mais contrairement à FDR, la Maison-Blanche d'Obama était confrontée à un environnement médiatique fragmenté qui segmente les auditoires radiophoniques, télévisuels et numériques. Par conséquent, l'attention qui est portée au message est diffuse et éphémère (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 28-29).

Les Américains se divisent dorénavant en différentes communautés de communication (Prior, 2007; Shapiro et Jacobs, 2011; Dreier et Martin, 2010). Tous les leaders des institutions contemporaines, incluant le président des États-Unis, trouvent difficile d'envoyer un message commun à tous les Américains en même temps. De plus, dans cet environnement commercial très compétitif, la controverse est plus payante que les enjeux de fond. Elle est souvent utilisée pour attirer les auditoires (Dreier et Martin, 2010; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 28-29). À travers cette cacophonie incessante, il n'est pas aisé pour le président de communiquer des informations justes. Pendant les débats sur l'assurance-santé d'Obama, de fausses idées et informations ont été véhiculées par les médias, soulevant la crainte et le dégoût du public (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 29). Ce type de couverture médiatique affecte la perception de la réalité des Américains (Taber et Lodge, 2006; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 30).

Susan Herbst rappelle combien les technologies des communications ont changé dans les vingt dernières années et ont transformé l'auditoire du président. Selon elle, les médias ne sont plus seulement une autre institution, mais plutôt un environnement en

soi à l'intérieur duquel les institutions naissent et interagissent (Herbst, dans Tullis, 2007, p. 493).

4.3 Skowronek et l'autorité présidentielle

Skowronek croit que la périodisation établie par Neustadt, qui suppose que les présidents de l'ère moderne font face à des conditions et à défis semblables, impose des limites sévères dans l'analyse du leadership présidentiel. Pour étudier la présidence, le politologue américain présente un modèle d'analyse plus éclaté, qui suggère des cycles à travers l'histoire politique américaine. Selon sa vision, un président de l'ère moderne comme Franklin D. Roosevelt peut avoir davantage en commun avec Abraham Lincoln qu'avec Harry Truman ou Dwight Eisenhower en raison du contexte politique hérité de son prédécesseur et du type de présidence qu'il lui a été confié. Selon Skowronek, chaque président a une mission à son arrivée à la Maison-Blanche : poursuivre le travail du prédécesseur, le consolider, rompre avec son œuvre ou transformer l'ordre établi. L'autorité du président est déterminée par le type de mandat que la population lui a confié face au contexte politique immédiat (Skowronek, 1993, p. 3-11 et 28).

L'autorité du président dériverait donc des attentes entourant l'exercice de son pouvoir dans un moment précis de l'histoire. Le président puiserait son autorité et sa légitimité dans les actions politiques qui sont justifiées ou perçues comme étant appropriées par les observateurs, soit les élites washingtoniennes et la population américaine. Ainsi, selon le point de vue de Skowronek, le président doit agir selon le contexte politique immédiat pour que ses actions soient légitimes (Skowronek, 1993, p. 18, 20 et 28).

Le politologue estime d'ailleurs que les plus grands présidents américains sont ceux qui ont répondu adéquatement au contexte politique immédiat et au mandat confié, peu importe leurs qualités, leurs habiletés personnelles, ou l'ampleur de leurs réalisations.

Par conséquent, il ne croit pas que tous les présidents se voient donner une opportunité égale de faire leur place dans l'histoire. C'est pourquoi le talent et la personnalité disent peu sur l'impact politique du leadership présidentiel selon lui (Skowronek, 1993, p. 19). Et c'est aussi pourquoi Skowronek ne croit pas que la capacité du président à faire ce qu'il veut réside dans son leadership et dans l'efficacité de son pouvoir de persuasion (Skowronek, 1993, p. 4-5).

Skowronek est contre le culte de la personnalité dont font l'objet certains présidents comme FDR. Certes, il reconnaît que le président démocrate avait de grandes qualités, mais son succès reposait plutôt sur le fait qu'il ait répondu adéquatement au contexte politique dont il a hérité. Le chercheur américain croit d'ailleurs que la personnalité de FDR n'est pas nécessairement le modèle garant du succès présidentiel comme le laisse entendre Neustadt (Skowronek, 1993, p. 29). Nous reviendrons plus loin sur le cas de Roosevelt. Globalement, Skowronek est contre l'emphase mise sur le leadership présidentiel pour expliquer les succès ou les échecs d'une administration, comme l'indique la théorie de Neustadt. À ce titre, il rappelle que le président n'est pas le gouvernement; il n'en est que le visage (Skowronek, 1993, p. 20).

4.3.1 Les types de présidences

Selon la théorie de Skowronek, un nouveau président peut se positionner de deux façons face à l'administration sortante : il peut y être affilié ou opposé. Un président affilié veut continuer ou compléter le travail de son prédécesseur. En contrepartie, un président opposé défie le programme de l'administration qui l'a précédé et peut parfois le changer complètement, comme ce fut le cas pour FDR (Skowronek, 1993, p. 41). Le politologue propose quatre structures d'autorité différentes relevant du contexte politique immédiat qui déterminent le type de mandat présidentiel (Skowronek, 1993, p. 34). Les présidents affiliés peuvent mettre de l'avant une politique de disjonction (tenter de maintenir un ordre politique qui a manqué à ses promesses, mais qui a

toujours l'appui populaire comme ce fut le cas pour Herbert Hoover et Jimmy Carter) ou d'articulation (poursuivre le travail entrepris par son prédécesseur comme l'ont fait Harry Truman et Lyndon B. Johnson). Pour leur part, les présidents opposés au programme de l'administration sortante peuvent établir une politique de reconstruction (changer l'ordre établi et construire de nouveaux systèmes, comme l'ont fait FDR, Ronald Reagan et Obama) ou de préemption (accentuer les clivages et les factions à l'intérieur de la coalition dominante restée fidèle à l'ancien ordre politique, comme l'ont fait Woodrow Wilson et Richard Nixon) (Skowronek, 1993, p. 36-43). Le test du leadership varie énormément d'un président à l'autre dépendamment du type de mandat qui lui est confié (Skowronek, 1993, p.29). C'est l'évolution des engagements du gouvernement précédent qui déterminent les opportunités de leadership présidentiel. Si ces engagements sont vulnérables, parce qu'ils semblent incapables de résoudre les problèmes nationaux et qu'ils sont massivement attaqués, ils engendreront une présidence d'opposition. En contrepartie, si les engagements sont résilients, parce que toujours supportés par la population et les élites politiques, ils commanderont une présidence d'affiliation. Face à l'ordre politique en place au moment de son élection, le président d'opposition sera évidemment plus indépendant que le président affilié (Skowronek, 1993, p. 35-36).

Parmi les quatre types d'opportunités de leadership, la présidence de reconstruction, aussi appelée transformatrice, est la plus prometteuse pour l'exercice du pouvoir présidentiel. C'est ce type de présidence qui offre les meilleures chances de se distinguer et de passer à l'histoire. Avoir l'autorité de répudier un régime et de construire de nouveaux systèmes est la plus formidable des ressources politiques pour l'exercice du leadership (Skowronek, 1993, p 27 et 33). En s'appuyant sur de mandats forts, les présidents transformateurs ont donc plus de possibilités de laisser leur empreinte personnelle par le biais de réformes. L'exercice du pouvoir présidentiel est plus simple, car il y a moins d'entraves. Peu de présidents reçoivent ce type de mandat (Skowronek, 1993, p 21-22-23).

4.4 FDR et Obama, présidents de reconstruction

FDR et Obama ont tous deux hérité d'un mandat de reconstruction, que Skowronek présente comme suit. D'abord, aux élections, la présidence et le Congrès sont balayés par un fort courant qui mène à un changement de garde. Ce résultat traduit le consensus que quelque chose a fondamentalement mal tourné dans les affaires de l'État. Ce constat généralisé procure une plus grande autorité au président pour répudier l'ordre établi. Le gouvernement précédent est discrédité, et la résistance politique au nouveau président devient plus faible. Galvanisé par le soutien populaire, le président a le mandat de chercher de nouvelles solutions, de nouvelles façons de faire (Skowronek, 1993, p. 37-38). Le leader de l'opposition transformatrice s'appuie sur de fortes majorités, qui sont toutefois divisées sur les moyens et les méthodes pour assurer une meilleure gouverne. Ainsi, il utilise parfois de manière agressive son pouvoir présidentiel pour faire accepter l'innovation politique. Ce fut d'ailleurs le cas pour FDR (Skowronek, 1993, p. 44-45). Mais le plus grand défi auquel les présidents de reconstruction sont confrontés vient du soutien résiduel aux anciennes institutions qui finit éventuellement par se manifester. Face à la contre-offensive des institutions, le président de reconstruction a deux choix : capituler, comme l'a fait Obama après avoir perdu ses majorités au Congrès, ou se radicaliser, comme l'a fait Roosevelt lors de son deuxième mandat (Skowronek, 1993, p. 38).

Roosevelt et Obama ont tous les deux reçu le mandat de rompre avec un cycle politique, plus précisément avec un ordre républicain, et d'en initier un nouveau en insufflant une dimension sociale au gouvernement fédéral américain. Ils ont tous les deux succédé à des présidents impopulaires et discrédités, soit à Herbert Hoover dans le cas de FDR et à George W. Bush dans le cas d'Obama. Le mécontentement généralisé face à l'ordre républicain en place, incarné par Hoover en 1932 et par Bush en 2008, a engendré de larges victoires électorales pour les deux présidents démocrates. Les Américains leur

ont alors donné le feu vert pour procéder à des changements majeurs et à l'établissement d'un nouvel ordre politique libéral.

Skowronek décrit Roosevelt comme un président hautement qualifié. C'était un politicien professionnel avec de grandes habiletés personnelles, qui possédait un don exceptionnel pour la négociation et le compromis. Skowronek croit aussi que Roosevelt s'est vu offrir une opportunité hors du commun d'exercer le pouvoir présidentiel (Skowronek, 1993, p. 25). Selon lui, personne depuis Lincoln n'avait eu une aussi grande opportunité d'utiliser son pouvoir présidentiel pour le changement, et aucun président depuis Jackson n'avait bénéficié d'un tel champ libre pour l'action politique (Skowronek, 1993, p. 292).

Roosevelt a accédé à la présidence à l'un des moments les plus sombres et désespérés de l'histoire du pays, et s'est établi comme un leader d'opposition au régime en place. Il est entré à la Maison-Blanche plusieurs années après le début de la Grande dépression alors que l'économie américaine était à son nadir. Environ 25 % des Américains étaient sans emploi et la nation suppliait les élus pour une réponse forte du gouvernement fédéral. Les membres du Congrès, républicains comme démocrates, étaient prêts à voter pour les lois que FDR allait leur soumettre (Patterson 1967, chap. 1; Skocpol et Jacobs, 2011, p. 14). Et les citoyens étaient ouverts à la création d'emplois de la part du gouvernement.

Roosevelt s'est positionné contre l'ordre républicain en promettant de construire un nouveau régime qui proposerait des solutions différentes aux problèmes qui accablaient les États-Unis. Cette proposition a galvanisé le soutien populaire à Roosevelt et à son régime en 1932, et même en 1936 alors que ses appuis faiblissaient à Washington (Skowronek, 1993, p. 26-27).

L'exemple de Roosevelt démontre surtout pour Skowronek que le pouvoir présidentiel ne réside pas uniquement dans la capacité du président à réaliser son programme ou à faire ce qu'il veut, comme l'estime Neustadt. Pour défendre cet argument, Skowronek rappelle que Roosevelt a été constamment frustré dans ses projets de loi tout au long de sa présidence (Skowronek, 1993, p. 28). D'abord, les demandes importantes des groupes d'intérêts organisés nationalement ont nui à sa capacité de réaliser son New Deal (Skowronek, 1993, p. 293). Aussi, le soutien institutionnel pour l'ancien ordre a commencé à resurgir et à s'organiser dès 1934. Par conséquent, le programme initial de reconstruction de Roosevelt, qui avait le *National Industrial Recovery Act* (NIRA) comme pièce maîtresse, a été presque entièrement invalidé par la Cour suprême. Plusieurs de ses projets de réformes en 1937-38 ont également échoué au Congrès. Ses projets de réformer la Cour suprême (le *court packing plan*), de réorganiser l'exécutif et de reconstruire le Parti démocrate en purgeant les éléments conservateurs ont été des échecs retentissants (Skowronek, 1993, p.310 et 319). Après la décision de la Cour suprême en 1935 d'invalider le NIRA, le choix de Roosevelt était la capitulation ou la radicalisation. Il a choisi la seconde option (Skowronek, 1993, p 293). Mais dès lors, ses alliés étaient moins dépendants et moins fiables, tandis que ses opposants étaient beaucoup plus confiants. La négociation et le compromis sont devenus des outils moins efficaces. C'est d'ailleurs pourquoi, à partir de 1936, FDR est devenu plus radical dans ses tentatives de réformer l'ancien ordre politique (Skowronek, 1993, p. 303 et 313). À terme, la reconstruction de Roosevelt n'est pas le fruit d'un triomphe personnel ni d'habiletés hors normes, selon Skowronek. Le père du New Deal a subi de grandes défaites et a fléchi souvent devant ses opposants, ce qui l'a empêché de réaliser ses plus grandes ambitions (Skowronek, 1993, p. 310). Selon Skowronek, la plus grande réussite de Roosevelt a été de répondre adéquatement au contexte politique dont il a hérité (Skowronek, 1993, p. 294). Face aux défaites et à l'opposition que lui a livrée le Congrès, la Cour suprême et son propre parti, la résilience de FDR tenait surtout de la force du soutien populaire envers le projet de reconstruction. Même lors de son deuxième mandat, qui a été particulièrement ardu, l'appui des Américains a continué

de lui conférer une grande autorité (Skowronek, 1993, p. 315). Et malgré ses échecs, il est toujours perçu comme le président ayant eu le plus de succès sur le plan politique dans le dernier siècle (Skowronek, 1993, p. 28).

Obama a hérité d'un contexte politique qui ressemblait beaucoup à celui de Roosevelt et qui lui procurait des ressources supplémentaires pour user de son pouvoir présidentiel. Par contre, la sévérité de la crise à laquelle il a fait face était moins grande. En effet, Obama est entré en poste pendant une convulsion financière soudaine. L'économie américaine venait tout juste d'entrer dans un creux dont on ne connaissait pas encore la profondeur. Pour reprendre l'expression de Skocpol et Jacobs, « FDR est arrivé lorsque le patient était presque mort alors qu'Obama voulait empêcher que sa fièvre dégénère en pneumonie » (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 18-19). Cela a entraîné un soutien politique moins fort à Obama que celui octroyé à FDR pour effectuer des réformes. Par conséquent, l'autorité d'Obama pour procéder à la reconstruction de l'ordre politique n'était pas aussi grande que celle de Roosevelt.

L'environnement politique (contexte séculaire) dans lequel il devait agir a aussi contribué à diminuer son autorité et son pouvoir réel d'action. Dès le départ, Obama a été confronté à une opposition partisane farouche dans ses mesures, même si elles visaient notamment à revitaliser le secteur privé de l'économie américaine. Contrairement à FDR, qui a souvent pu compter sur un appui bipartisan, Obama n'a pas obtenu le soutien des républicains au Congrès pour ses réformes¹⁴⁷ (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 18-19, Badger, 2012, p. 24; Weatherford, 2012, p. 33-34). Même au sein du Parti démocrate, des membres du Congrès ont fait défection à Obama (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 23-25; Badger, 2012, p. 24). La difficulté de compter sur une coalition démocrate, nécessaire pour défaire les filibusters du Sénat, a rendu le travail d'Obama pour réaliser des projets de loi ou des réformes majeures en matière sociale

¹⁴⁷ L'appui des trois sénateurs républicains à l'ARRA en 2009 fait figure d'exception.

très ardu en 2009 et en 2010 (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 25-26, Badger, 2012, p. 24; Bartels, 2013, p.54). Souvent, il devait opter pour des projets de loi moins ambitieux pour s'assurer d'avoir le soutien nécessaire. Au temps d'Obama comme à celui de Roosevelt, les réformes fédérales majeures suscitent toujours de l'opposition dans les deux camps. Mais Obama a fait face à une division partisane entre les démocrates et les républicains nettement plus forte que FDR (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 26; Weatherford, 2012, p. 33-34).

À terme, la droite a même associé Obama à l'aggravation de la récession et aux pertes d'emplois, comme l'avait été Hoover avant Roosevelt (Skocpol et Jacobs, 2011, p. 14-15). De son côté, la gauche a reproché à Obama de ne pas avoir réalisé plus de réformes majeures, notamment concernant l'environnement et le travail. Mais Obama ne disposait pas des coalitions démocrates pour le faire après les législatives de 2010. Au final, Obama et les démocrates ont été perçus par beaucoup d'Américains comme étant responsables de la rancœur partisane, et ont été taxés d'incompétence pour résoudre les conflits législatifs (Skopol et Jacobs, 2011, p. 27).

Même si Obama et Roosevelt ont hérité de mandats et de contextes politiques immédiats semblables, les contextes séculaires dans lesquels les deux présidents ont évolué étaient bien différents. À ce titre, l'environnement politique des années 1930 était nettement plus favorable à l'exercice du pouvoir de persuasion présidentiel que celui des années 2000. Entre Roosevelt et Obama, les changements dans l'environnement politique ont modifié les attentes face aux administrations. La perception de ce qu'il est approprié de faire ou non a été affectée par ces changements (Skowronek, 1993, p. 55). Ainsi, même si les ressources disponibles sont plus importantes et confèrent une plus grande marge de manœuvre au président, son autorité a diminué (Skowronek, 1993, p. 32).

De plus, comme l'environnement institutionnel est devenu plus complexe, la résistance au changement est devenue plus grande. Par conséquent, les capacités de reconstruction d'un leader de l'opposition comme l'a été Obama sont de plus en plus faibles (Skowronek, 1993, p. 56). D'ailleurs, selon le politologue américain, les présidents de reconstruction devraient être de moins en moins nombreux dans les années à venir en raison des changements structurels qu'a subis le système politique américain au cours des dernières décennies¹⁴⁸ (Skowronek, 1993, p.31).

¹⁴⁸ Ces mêmes changements énumérés par Neustadt dans la mise à jour de ses travaux en 1990 et que nous avons expliqués au début de ce chapitre (p. 85 à 90), en particulier la réduction des pouvoirs formels du président par le biais de lois et des décisions de la Cour suprême.

CONCLUSION

Franklin D. Roosevelt et Barack Obama ont tous deux fait face à des obstacles majeurs dans leurs démarches pour l'emploi qui, à terme, ont entamé leur pouvoir de persuasion auprès des membres du Congrès.

Comme nous l'avons vu précédemment, FDR n'a pas eu trop de mal à instaurer ses projets législatifs pour l'emploi entre 1933 et 1935 en raison des fortes majorités démocrates au Congrès. Très populaire auprès des Américains, il jouissait d'une aura d'invincibilité au terme des 100 premiers jours de sa présidence, qui ont vu naître 16 projets de loi majeurs. Dans de telles conditions, il était difficile pour les républicains et les élus conservateurs d'exprimer leur opposition au président. Le mécontentement des groupes d'intérêt à l'égard des programmes pour l'emploi du New Deal, principalement celui du milieu des affaires, a contribué progressivement à changer le rapport de force entre le président et le Congrès. Soucieux de conserver l'appui du secteur privé, FDR lui a fait beaucoup de concessions en modifiant, et finalement en mettant un terme au FERA et au CWA. L'aménagement du WPA a été réalisé avec le souci de ne pas entrer en compétition avec le secteur privé. Ce dernier a trouvé des appuis importants au Capitole à partir de 1934. D'ailleurs, dans les négociations laborieuses entourant la mise en place du WPA en 1935, la préoccupation première des membres du Congrès était de conserver le plus de contrôle possible sur le programme et de limiter celui de Roosevelt. Celui-ci a dû faire un grand compromis avec le Congrès en lui déléguant le contrôle du *Social Security Act* pour obtenir celui du WPA en 1935. Toutefois, le nouveau programme pour l'emploi était une mesure temporaire et demeurait dépendant des budgets annuels du Congrès.

La montée du conservatisme au Congrès s'est accentuée avec l'intervention de la Cour suprême, qui a invalidé de grandes parties du premier New Deal de Roosevelt en 1935. Ses attaques continuelles menaçaient également le second New Deal, qui a été adopté dans des circonstances difficiles. Les membres du Congrès ont peu apprécié les méthodes musclées de Roosevelt pour réaliser la deuxième partie de son plan à l'été 1935 et lui en ont tenu rigueur. Les factions ont aussi commencé à devenir plus nettes au sein du Parti démocrate. D'un côté, les progressistes affirmaient ouvertement leur désaccord avec les mesures de FDR, qui n'allaient pas assez loin selon eux. Le président perdait également des appuis parmi les démocrates du Sud qui se sont alliés avec les conservateurs. Comme la négociation et le patronage étaient des outils de persuasion de moins en moins efficaces, Roosevelt a durci ses méthodes en tentant de purger le Parti démocrate de ses éléments conservateurs, en proposant des réformes de l'exécutif et de la Cour suprême pour augmenter ses pouvoirs et en tentant de forcer la transformation du WPA en programme permanent. Toutes ces manœuvres ont échoué. Parmi ses détracteurs, FDR a eu un peu plus de facilité à composer avec la presse, qui était majoritairement opposée au WPA et au New Deal en général. Souvent, il a trouvé le moyen de contourner la presse pour rejoindre directement la population, notamment avec ses causeries radiophoniques auprès du feu.

Obama aussi bénéficiait d'un fort mandat populaire et d'une majorité démocrate dans les deux chambres du Congrès à son entrée à la Maison-Blanche en 2009. Cela lui a permis de faire adopter l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) six semaines après son inauguration, soit le 17 février 2009. Toutefois, le projet de loi initial a été fortement modifié lors son passage au Sénat, où l'administration démocrate a dû rallier le vote de trois républicains pour assurer son adoption. Deux ans plus tard, Obama échouait à obtenir l'approbation du Congrès, dont la Chambre des représentants était passée aux mains des républicains, pour l'*American Jobs Act*.

Plusieurs obstacles ont nui au pouvoir d'action et de persuasion du président Obama dans sa démarche pour l'emploi. D'abord, les contextes idéologique et économique étaient peu favorables au retour du keynésianisme, qui a été progressivement abandonné aux États-Unis à partir des années 1970 au profit du monétarisme. La persistance de la récession après la mise en place de l'ARRA, qui a injecté 787 milliards \$ dans l'économie américaine, et l'engagement du Congrès à réduire les déficits aux États-Unis dans les années à venir n'ont pas permis à Obama de poursuivre son expérience keynésienne en 2011. Les républicains et plusieurs démocrates se sont opposés à l'*American Jobs Act* qui prévoyait 447 milliards \$ supplémentaires en aide. Par ailleurs, la polarisation au Congrès a atteint des sommets inégalés sous Obama. Les républicains ont reçu la directive claire du leadership de bloquer les projets législatifs majeurs d'Obama. Le président a bien tenté de négocier et de faire des compromis avec le parti d'opposition, mais en vain. Lorsque la Chambre des représentants est passée sous le contrôle des républicains en 2010, il est devenu très compliqué, voire impossible pour Obama de poursuivre ses démarches pour l'emploi. Il a cherché l'appui auprès des masses pour faire pression sur le Congrès, mais la stratégie ne s'est pas avérée efficace. La persistance du chômage, malgré l'ARRA, a déçu beaucoup d'Américains. Ces derniers n'ont pas bien perçu les bénéfices que leur avait apporté le *Recovery Act*, en partie en raison du design du programme. À terme, ils ont jugé le plan de relance inefficace et n'étaient pas enclins à soutenir Obama pour qu'il répète l'expérience en 2011 avec l'*American Jobs Act*. Les médias ont également contribué à la perception négative que de nombreux Américains se sont faite d'Obama et de ses programmes économiques. La compétition qui règne aujourd'hui dans le milieu médiatique favorise les contenus sensationnalistes ou les scandales et l'ARRA en a fait les frais. Le programme a fait l'objet d'une couverture souvent erronée pour démontrer son inutilité et la frivolité de certaines de ses dépenses.

L'étude des programmes pour l'emploi de Roosevelt et d'Obama, des obstacles auxquels ils ont été confrontés et de l'impact que ces obstacles ont eu sur le pouvoir de

persuasion des deux présidents démocrates nous permet de confirmer notre thèse. Ainsi, nous en venons à la conclusion que le contexte a joué un rôle déterminant dans les succès et les échecs des deux hommes dans leurs démarches pour l'emploi. De plus, nous estimons que le contexte a été nettement plus favorable à Roosevelt qu'à Obama pour l'exercice du pouvoir de persuasion présidentiel. Enfin, à la lumière de nos travaux, nous croyons que le pouvoir de persuasion présidentiel n'est pas nécessairement la clé de la réussite des présidents de l'ère contemporaine et donc, que la théorie de Neustadt est moins pertinente à notre époque. Ceci étant dit, nous comprenons que les indicateurs de mesures utilisés dans cette recherche pour évaluer l'efficacité du pouvoir de persuasion de Roosevelt et d'Obama ne sont pas des mesures parfaites. La longueur et la teneur des débats entourant les projets de loi à l'étude, le nombre de révisions apportées aux projets de loi initiaux et le nombre d'appuis reçus en chambre sont des indicateurs révélateurs, mais ne disent pas tout. Comme d'autres l'ont déjà souligné, le pouvoir de persuasion présidentiel est difficilement quantifiable et demeure extrêmement difficile à évaluer même à l'aide d'études qualitatives étoffées reposant sur des témoignages et des notes biographiques. C'est d'ailleurs là, selon nous, l'une des principales faiblesses de la théorie de Neustadt et des théories sur le style de leadership présidentiel.

Malgré tout, le point de vue des institutionnalistes, particulièrement celui de Stephen Skowronek, nous semble plus adéquat pour comprendre les succès, mais surtout les revers encaissés par Obama dans ses démarches pour l'emploi.

Selon la théorie de Skowronek, FDR et Obama ont accédé à la présidence dans des contextes politiques immédiats assez semblables. Ils ont tous deux suivi des présidents impopulaires, discrédités, et ont hérité de crises économiques sévères. De plus, ils ont obtenu de forts mandats populaires pour tenter d'instaurer des solutions nouvelles pour régler les problèmes nationaux. Ils étaient tous les deux des présidents d'opposition, qui ont obtenu le mandat de rompre avec l'ordre républicain et d'instaurer de nouveaux

systèmes. Certes, la crise économique à laquelle a fait face Roosevelt était plus profonde et a créé plus de solidarité et de coopération entre les pouvoirs législatif et exécutif. Elle a également fait naître un sentiment d'urgence et une demande populaire pour une forte réponse gouvernementale. Obama a vécu une situation semblable, mais à un degré moindre. Son autorité pour opérer de vastes changements était donc moins grande que celle de Roosevelt.

C'est le contexte séculaire qui distingue véritablement les présidences de Roosevelt et d'Obama, et qui explique le pouvoir d'action plus faible du second par rapport au premier. Comme Neustadt l'a lui-même expliqué, les pouvoirs formels des présidents, qui sont la source de leur pouvoir de persuasion, ont été passablement diminués au cours des dernières décennies par les réformes institutionnelles au Congrès, le comportement des membres du Congrès, les décisions de la Cour suprême, l'épaississement institutionnel, la montée des groupes d'intérêt dans le système politique américain, la fin de l'antagonisme est-ouest, l'élargissement du personnel de la branche exécutive, la révolution dans le monde des communications et des médias et la perte de prestige de la fonction présidentielle. Selon Neustadt, jamais le président des États-Unis n'a été aussi faible au début des années 2000 qu'au cours de tout le dernier siècle.

L'environnement politique dans lequel évoluent les présidents contemporains est fort différent de celui des présidents modernes. Par conséquent, les ressources dont disposaient FDR et Obama pour asseoir leur pouvoir n'étaient pas les mêmes. À l'époque pluraliste (FDR), la négociation était la stratégie principale pour composer avec les groupes d'intérêt émergents, les différents acteurs politiques, mais surtout les membres du gouvernement selon Skowronek. Le pouvoir de persuasion était alors un outil précieux. À l'époque plébiscitaire (Obama), la partisanerie a rendu la négociation avec les élites washingtoniennes moins déterminante. Skowronek estime que c'est plutôt la capacité des présidents à obtenir l'appui des masses en s'adressant directement

à elles qui permet de renforcer leur pouvoir d'action. Le fort appui populaire donné à Obama lors du vote de 2008 pourrait ainsi expliquer pourquoi il a réussi à instaurer l'ARRA aussi rapidement, et à obtenir le vote de trois sénateurs républicains. Le recours direct à la population est facilité par la révolution des médias, qui complique toutefois le contrôle du message et qui disperse également l'auditoire du président. L'offre médiatique est si grande qu'il est difficile aujourd'hui pour le chef d'État américain de rejoindre un large public avec un seul discours. De plus, le dictat des cotes d'écoute et du profit affecte le traitement de l'information qui est souvent déformée, mal rapportée ou interprétée selon le prisme partisan des commentateurs. La surexposition est également un mal qui guette les présidents contemporains. Bref, elle est très loin l'époque où la presse écrite était la source première d'information et où la radio pouvait être utilisée gratuitement à des fins politiques. Les présidents actuels ne peuvent plus contourner ou contrôler les médias comme l'a fait Roosevelt.

L'élément du contexte séculaire plébiscitaire qui, à l'évidence, a le plus d'impact sur le pouvoir présidentiel, et qui nous pousse à douter de la longévité de la théorie de Neustadt, est la polarisation. La négociation, qui implique des discussions constantes avec les autres acteurs du processus législatif, est la clé du pouvoir de persuasion, comme l'a expliqué Neustadt. Lorsque le parti d'opposition au président ne veut tout simplement pas se prêter au jeu pour des raisons purement partisans, comme l'ont fait les républicains face à l'administration d'Obama, il n'y a pas de persuasion possible. Le pouvoir de persuasion devient donc caduc et le président doit puiser son pouvoir ailleurs pour influencer le cours des politiques. Comme le suggère Skowronek, les outils et les ressources à la disposition du président sont nombreux et différents selon le contexte séculaire. La capacité du président à user adéquatement et stratégiquement des ressources qui lui sont disponibles déterminera de son influence. À ce titre, nous considérons, comme Skowronek, que le pouvoir de persuasion présidentiel est un outil parmi d'autres. Cet outil a peut-être été efficace pour les présidents de l'ère moderne, mais il l'est beaucoup moins pour ceux de l'ère contemporaine.

L'impact de la théorie de Neustadt sur les études présidentielles a été trop important pour la rejeter du revers de la main comme semblent le faire plusieurs tenants de l'institutionnalisme historique. Toutefois, l'argument de ces derniers est plus convaincant pour expliquer le pouvoir présidentiel à l'ère contemporaine. Cette recherche nous permet donc de croire que la théorie de Neustadt est difficilement transposable aux présidents contemporains et qu'il est nécessaire d'utiliser une théorie complémentaire, comme celle de Skowronek par exemple, pour mieux comprendre les succès et les échecs des présidents américains depuis les années 1990.

Ceci étant dit, nous croyons que la théorie du pouvoir de persuasion présidentiel pourrait être actualisée. En ce sens, les travaux de Richard Dallek¹⁴⁹ et de Fred Greenstein¹⁵⁰ ont certainement contribué à mieux cerner le pouvoir de persuasion présidentiel en identifiant des qualités nécessaires pour être un président efficace et persuasif. C'est pourquoi ils méritent qu'on s'y attarde pour conclure notre réflexion.

D'après l'étude des présidents américains depuis 1789, Dallek a retenu six qualités qui sont l'apanage des grands leaders : posséder un fort esprit visionnaire ainsi qu'un talent de communicateur pour énoncer clairement ses idées; savoir faire preuve de pragmatisme pour adapter ses actions aux contraintes liées à l'environnement politique; avoir la capacité d'obtenir l'appui populaire pour réaliser ses projets législatifs, utiliser à bon escient son charisme pour arriver à ses fins et posséder la crédibilité nécessaire pour susciter l'adhésion populaire (Barthe, 2005, p. 414). Selon l'historien, George Washington, Thomas Jefferson, Andrew Jackson, Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt, Franklin D. Roosevelt et Ronald Reagan ont été des présidents d'exception qui possédaient toutes les qualités énumérées.

¹⁴⁹ Dallek, Richard, *Hail to the Chief: The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, 1996.

¹⁵⁰ Greenstein, Fred, *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

Greenstein a également ciblé six qualités définissant les grands leaders depuis la présidence de Franklin D. Roosevelt : l'esprit visionnaire, le pragmatisme, le talent de communicateur, l'intelligence émotionnelle (stabilité émotionnelle ou propension à être plus rationnel qu'émotif) et capacités organisationnelles (Barthe, 2005, p. 415). Encore une fois, FDR se hisse au-dessus de la mêlée. Ronald Reagan et John F. Kennedy se sont également avérés, selon Greenstein, des présidents particulièrement doués.

En étudiant la performance d'Obama dans les deux premières années de sa présidence, Greenstein constate qu'il possède toutes les qualités des grands présidents¹⁵¹. Cela ne l'a toutefois pas empêché de connaître des revers législatifs importants, notamment en ce qui concerne l'emploi.

Ce constat renforce notre position dans laquelle la théorie du pouvoir de persuasion de Neustadt devrait être révisée pour mieux s'appliquer à la présidence contemporaine. Certes, préciser les facteurs personnels délimitant le pouvoir de persuasion présidentiel enrichit l'apport théorique de Neustadt. Toutefois, il serait adéquat de redéfinir les freins au pouvoir de persuasion présidentiel et de leur donner un poids un peu plus important. À ce chapitre, il serait essentiel de s'attarder davantage à la polarisation et à la difficulté de négocier qui en découle puisque cet aspect est devenu central au système politique américain.

Dans sa forme actuelle, la théorie de Neustadt, même avec l'apport de Dallek et de Greenstein, ne nous permet pas de conclure que le pouvoir de persuasion prime sur le contexte et sur l'environnement politique pour les présidents contemporains. C'est du moins ce que nous laisse croire l'exemple d'Obama. Peut-être que le 44^e président des États-Unis n'a pas su bien utiliser ses grandes qualités. Peut-être qu'un autre président

¹⁵¹ Greenstein, Fred, *Barack Obama: The Man and His Presidency at the Midterm*, Princeton University, PS: Political Science and Politics, janvier 2011.

doté d'aussi grandes capacités démontrera éventuellement que le pouvoir de persuasion du président est toujours l'élément déterminant des performances présidentielles. À l'évidence, Donald Trump ne sera pas le président qui y parviendra. Dépourvu de la plupart des qualités identifiées par Neustadt et ses successeurs, Trump semble peu enclin à utiliser la persuasion comme outil politique, et peine même à rallier les membres de son propre parti. Comme quoi la polarisation a peut-être ses limites finalement.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

Abramowitz, Alan, *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, Yale Press University, 2010.

Alter, Jonathan, *From The Promise: President Obama, Year One*, Simon & Schuster, Inc, 2010.

Amenta, Edwin, Benoit, Ellen, Bonastia, Chris, Cauthen, Nancy K. et Halfmann, Drew, *Bring Back the WPA: Work, Relief, and the Origins of American Social Policy in Welfare Reform*, Cambridge University Press, New York, 1998.

Anderson, Nels, *The Right to Work*, New York, Modern Age Books, 1938.

Baker, Dean, *Plunder and Blunder: The Rise and Fall of the Bubble Economy*, PoliPoint Press, Sausalito, Californie, 2009.

Bernstein, B. J., *Towards a New Past: Dissenting Essays in American History*, Pantheon Books, New York, 1968.

Best, Gary Dean, *Pride, Prejudice and Politics, Roosevelt versus Recovery 1933-1938*, Praeger Publishers, New York, 1991

Bond, Jon R., et Fleisher, Richard, *The president in the legislative arena*, Chicago: University of Chicago Press, 1990.

Brinkley, Alan, *The End of Reform, New Deal Liberalism in Recession and War*, First Vintage Books Editions, New York, 1996.

Ceaser, James, W. et Drew, Richard, *The Study of American Politics: A Bibliographical Survey*, 2004.

Chandler, Lester V, *America's Greatest Depression 1929-1941*, Harper & Row, New York, 1970.

Dallek, Richard, *Hail to the Chief: The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, 1996.

Edwards III, George C., *Overreach. Leadership in the Obama Presidency*, Princeton University Press, 2012.

Fiorina, Morris P. et Abrams, Samuel A., *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics*, University of Oklahoma Press, 2009.

Gagnon, Frédérick, *Les sénateurs qui changent le monde : l'évolution de l'influence du président de la commission du sénat américain sur les relations extérieures après 1945*, UQAM, 2008, 380 p.

Gill, Corrington, *The Civil Works Administration, The Municipal Yearbook*, 1937.

Gourevitch, P.A., *Politics in Hard Times, Comparative Responses to International Economic Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

Greenstein, Fred, *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1988.

_____. *The Presidential Difference: Leadership Styles from FDR to Obama*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

Grunwald, Michael, *The New New Deal: The Hidden Story of Change in the Obama Era*, New York: Simon & Schuster, 2012.

Hacker, Jacob S., et Pierson, Paul, *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 2005.

Hartz, Louis, *The Liberal Tradition in America*, New York, Harcourt, Brace, 1955.

Hawley, E., *The New Deal and the Problem of Monopoly*, Princeton University Press, 1966.

Heclo, Hugh, *Studying the Presidency*. New York: Ford Foundation, 1977.

Herbst, Susan, *Reading Public Opinion: How Political Actors View the Democratic Process (Studies in Communication, Media, and Public Opinion)*, 1ere éd., University of Chicago Press, 1998.

Howell, William, *Power without Persuasion*, NJ: Princeton University Press, Princeton, 2003.

Katz, Michael B., *In the Shadow of the Poorhouse: A Social History of Welfare in America*, Basic Books, New York, 1986.

Kennedy, David, *Freedom from Fear: The American People in Depression and War, 1929-1945*, Oxford University Press, 1999.

Leuchtenburg, William E., *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932-1940*, Harper and Row Publishers, New York, 1963.

Levendusky, Matthew, *The Partisan Sort: How Liberals Became Democrats and Conservatives Became Republicans*, Chicago Studies in American Politics, 2009.

Lowi, Theodore, *The End of Liberalism*, 2e edition, New York, Norton, 1979.

MacMahon, Arthur W., Millett, John D., Ogden, Gladys, *The Administration of Federal Work Relief, FDR and the Era of the New Deal*, Da Capo Press, Cambridge, 1971.

Mann, Thomas E., et Ornstein, Norman J, *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*, Basic Books, 2012.

_____. *The Broken Branch: How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford University Press, 2006.

March, J, et Olsen, J.P, *Rediscovering Institutions, The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

Mayer, Ken, *With the Stroke of a Pen*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

Mayhew, David, *Placing Parties in American Politics*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1986.

_____. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven, Conn, Yale University Press, 1991.

McCarty, Nolan, Poole, Keith T. et Rosenthal, Howard, *Polarized Politics: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2008.

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

_____. *Dividing citizens: Gender and federalism in New Deal public policy*. Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Moley, Raymond, *After Seven Years, Franklin D. Roosevelt and the Era of the New Deal*, Da Capo Press, 1972.

Morone, James, *The Democratic Wish: Popular Participation and the Limits of American Government*, New Haven, CT, Yale University Press, 1995.

Neustadt, Richard, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 2e ed., 1991.

_____. *The Weakening of the White House*, British Journal of Political Science, Cambridge University Press, 2001, 11 p.

Patterson, James T., *Congressional Conservatism and the New Deal, The Growth of the Conservative Coalition in Congress, 1933-1939*, University of Kentucky Press, 1967.

Persily, Nathaniel, *Solutions to Political Polarization in America*, Cambridge University Press, 2015.

Peterson, Mark A., *Legislating Together: The White House and Capitol Hill from Eisenhower to Reagan*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.

Plotke, David, *Building a Democratic Political Order: Remaking American Liberalism in the 1930s and 1940s*, New York, Cambridge University Press, 1996.

Prior, Markus, *Post-Broadcast Democracy: How Media Choice Increases Inequality in Political Involvement and Polarizes Elections*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2007.

Roosevelt, Elliott (ed.), *The Roosevelt Letters*, volume 3, Harrap, Londres, 1952.

Rose, Nancy E., *Put to Work, Relief Programs in the Great Depression*, Cornerstone Books, New York, 1994.

Rosenman, Samuel, *Public Papers of FDR*, volume 2, Macmillan, New York, 1941.

Sandel, Michael, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Philosophy*, Cambridge, MA, 1996.

Schlesinger jr., Arthur, *The Age of Roosevelt: The Coming of the New Deal*, volume II, Boston Houghton Mifflin, 1958.

_____. *The Age of Roosevelt: The Politics of Upheaval*, volume III, Boston Houghton Mifflin, 1960.

Schwartz, Bonnie, *The Civil Works Administration, 1933-34*, Princeton University Press, Princeton, NJ, 1984). (sur Jstor)

Schwarz, Jordan A. *The New Dealers: Power Politics in the Age of Roosevelt*, New York, Alfred A. Knopf 1993.

Skocpol, Theda et Jacobs, Lawrence, *Reaching for a New Deal*, New York, Russell Sage Foundation, 2011.

Skowronek, Stephen, *The Politics Presidents Make: Leadership Styles from John Adams to Georges Bush*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.

Sinclair, Barbara, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, Norman: University of Oklahoma Press, 2006.

_____. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the US Congress*, 4th ed. Washington, DC: CQ Press, 2012.

Smith, Jason Scott, *Building the New Deal Liberalism, The Political Economy of Public Works 1933-1956*, Cambridge University Press, New York, 2006.

Steinmo, Sven., *Taxation and Democracy, Swedish, British and American Approaches to Financing the Modern State*, New Haven, Yale University Press, 1993.

Thelen, Karen & Steinmo, Sven. et al., *Structuring Politics, Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1992, pp. 1-32

Tulis, Jeffrey, *The Rhetorical Presidency*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

Winfield, Betty H., *FDR and the News Media*, University of Illinois Press, Chicago, 1990.

Zinn, Howard, *The Politics of History*, 2e éd., Urbana: University of Illinois Press, 1990.

Chapitres de livres

Barthe, Sébastien, *Le président, chef politique*, dans Élisabeth Vallet (dir.) *La présidence des États-Unis*, Sainte-Foy, PUQ, 2005, p. 290-310.

Brinkley, Alan, *The New Deal and the Idea of the State*, dans Steve Fraser et G. Gerstle (eds), *The Rise and Fall of the New Deal Order, 1930–1980*, Princeton University Press, 1989, pp. 85-121.

Campbell, Andrea L., *Parties, Electoral Participation, and Shifting Voting Blocs*, dans Paul Pierson et Theda Skocpol, *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton University Press, 2007.

Couch, J. F., et Shughart, W. F., *New Deal Spending and the States: The Politics of Public Works*, dans J.C. Heckelman, J. Moorehouse et R. Whaples, *Public Choice Interpretations of American Economic History*, Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 105–122.

Edwards, George III et Barrette, Andrew, *Presidential agenda setting in Congress*, dans Jon R. Bond et Richard Fleisher, Washington, *Congress and the president in a partisan era*, Congressional Quarterly Press, 2000, p. 109-33.

King, Gary, *The Methodology of Presidency Research* dans George III Edwards, John H Kessel et Bert A. Rockman, *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh University Press, 1993, pp. 203-232.

McCarty, Nolan, *The Policy Effects of Political Polarization*, dans Paul Pierson et Theda Skocpol, *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton University Press, 2007.

_____. *The Politics of the Pop: The US Response to the Financial Crisis and the Great Recession*, dans Nancy Bermoe et Jonas Pontusson, *Coping with Crisis: Government Reactions to the Great Recession*, New York: Russell Sage Foundation, 2012.

Mettler, Suzanne, *Reconstituting the Submerged State: The Challenge of Social Policy Reform in the Obama Era*, chap. 3 dans Lawrence Jacob et Desmond King, *Obama at the crossroads: politics, markets, and the battle for America's future*, Oxford University Press, 2012, pp. 71-116.

Oates, W. et Wallis, J.J. (1998), *The Impact of the New Deal on American Federalism*, dans M. Bordo, C. Goldin et E.N. White (eds), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, University of Chicago Press, 1998, pp. 155-180.

Orren, Karen et Skowronek, Stephen, *American Political Development* dans Ira Katzelson et Helen Milner, *Political Science: The State of the Discipline*, New York, Norton, 2002.

Pierson, Paul, *The Rise and Reconfiguration of Activist Government*, dans Paul Pierson et Theda Skocpol, *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton University Press, 2007.

Radosh, Ronald, *The Myth of the New Deal* dans Ronald Radosh et Murray N. Rothbard eds., *A new History of Leviathan: Essay on the Rise of the American Corporate State*, New York, E.P. Dutton, 1972.

Ragsdale, Lyn, *Personal Power and Presidents*, dans Robert Shapiro, Martha Joynt Kumar et Larry Jacobs, *Presidential Power: Forging the Presidency for the 21st Century*, New York: Columbia University Press, 2000, p. 31-46.

Robertson, David B., *History, Behavioralism, and the Return to Institutionalism in American Political Science*, dans Eric H. Monkkonen, *The Uses of History Across the Social Sciences*, Duke University Press, 1994, pp. 112-153.

Sinclair, Barbara, *Studying Presidential Leadership*, dans George III Edwards, John H Kessel et Bert A. Rockman, *In Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*, Pittsburgh University Press, 1993, pp. 203-32.

Sperlich, Peter, *Bargaining and Overload: An Essay on Presidential Power*, dans Aaron Wildavsky, *The Presidency*, Boston: Little, Brown, 1975, p. 168-192.

Weir, Margaret., *Ideas and Politics: The Acceptance of Keynesianism in Britain and the United States*, dans P.A. Hall (éd.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 53-86.

Weir, Margaret et Skocpol, Theda, *State Structures and the Possibility for Keynesian Response to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States*, dans P. Evans et al., *Bringing the State Back in*, Cambridge University Press, 1985, p. 107-163.

Zelizer, Julian E., *Seizing Power: Conservatives and Congress since the 1970s*, dans Paul Pierson et Theda Skocpol, *The Transformation of American Politics: Activist Government and the Rise of Conservatism*, Princeton University Press, 2007.

Articles scientifiques

Alcidi, Cinzia et Gros, Daniel, *Great recession versus great depression: monetary, fiscal and banking policies*, *Journal of Economic Studies*, 2011, vol. 38, no. 6, pp. 673-690.

Amenta, Edwin et Poulsen, Jane D., *Social Politics in Context: The Institutional Politics Theory and Social Spending at the End of the New Deal*, *Social Forces* 75:1, September 1996, p. 33-60.

Anderson, G. M., et Tollison, R.D., *Congressional Influence and Patterns of New Deal Spending, 1933–1939*, *Journal of Law and Economics*, vol. 34, 1991, pp. 161–175.

Badger, Tony, *The Lessons of the New Deal: Did Obama Learn the Right Ones?* *History*, 2012, vol. 97, no 325, pp. 99-114.

Bartels, Larry M., *Political Effects of the Great Recession*, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2013, vol. 650, no. 1, pp.47-76.

Blendon, Robert, et Benson, John, *Public Opinion, the Deep Recession, and the 2010 Elections*, *Challenge*, Septembre-Octobre 2010, vol. 53, no. 5, pp .14-33.

Birnbaum, Norman, *American Progressivism and the Obama Presidency*, *The Political Quarterly*, 2010, vol. 81, no. 4, pp.471-483.

Braden, Waldo et Bradenburg, Earnest, *Roosevelt's Fireside Chats*, *Journal Speech Monographs*, Volume 22, 1955 - Issue 5.

Brown, E. C., *Fiscal Policies in the Thirties: A Reappraisal*, *American Economic Review*, vol. 46, décembre, 1956, pp. 857–879.

Bulman-Pozen, Jessica, et Metzger, Gillian E., *The President and the States: Patterns of Contestation and Collaboration under Obama*, *The Journal of Federalism* volume 46 number 3, mai 2016, pp. 308-336.

Carothers, Doris, *Chronology of the Federal Emergency Relief Administration, May 12, 1933 to December 31, 1935*, Issue 6, U.S. Government Printing Office, 1937.

Carpenter, Daniel, *Institutional Strangulation: Bureaucratic Politics and Financial Reform in the Obama Administration*, *Perspectives on Politics*, vol. 8, no. 3, 2010, pp. 825-46.

Clark, Barry, *Inequality and the Great Recession*, *Challenge*, Mai-Juin 2011, vol. 54, no. 3, pp.56-79.

Cole, H. et Ohanian, L., *New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis*, *Journal of Political Economy*, vol. 112 Août 2004, pp. 779-816.

Conlan, Timothy J. et Posner, Paul L., *Inflection Point? Federalism and the Obama Administration*, *Publius: The Journal of Federalism*, 2011, vol. 41, no. 3, pp.421-446.

Dickenson, Matthew J., Neustadt, *New Institutionalism, and Presidential Decision Making: A Theory and Test*, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 2, juin 2005, pp. 259-288.

_____. *We All Want a Revolution: Neustadt, New Institutionalism, and the Future of Presidency Research*, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 4, décembre 2009, pp. 736-770.

Dickenson, Matthew J., et Lebo, Matthew J., *Reexamining the Growth of the Institutional Presidency, 1940–2000*, *The Journal of Politics*, Vol. 69, No. 1 (Feb., 2007), pp. 206-219.

Dinan, John. et Gamkhar, Shama, *The State of American Federalism 2008-2009: The Presidential Election, the Economic Downturn, and the Consequences for Federalism*, *Publius* vol. 39 no. 3, 2009, pp. 369-407.

Dreier, Peter et Martin, Christopher R., *How ACORN Was Framed: Political Controversy and Media Agenda Setting*, *Perspectives on Politics* 8(3), 2010, p.76–92.

Einstein, Katherine L., Trump, Kris-Stella et Williamson, Vanessa, *The Polarizing Effect of the Stimulus: Partisanship and Voter Responsiveness to the American Recovery and Reinvestment Act*, *Presidential Studies Quarterly*, 13 mai 2016.

Ewarlt, J.A. et Jenning, E.T., *The Great Recession and Social Welfare Spending in the American States*, *International Review of Public Administration*, 2014, vol. 19, no. 3, pp. 308-323.

Field, Alexander, *The Recession: The Great Depression, the New Deal, and the Current Crisis*, *Challenge*, vol. 52, no. 4, July/August 2009, pp. 94–105.

Fiorina, Morris P., Abrams, Samuel A., et Pope, Jeremy C., *Polarization in the American Public: Misconceptions and Misreadings*, *The Journal of Politics*, 2 avril 2008.

Fishback, Price, *US Monetary and Fiscal Policy in the 1930s*, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 26, no. 3, 2010, pp. 385–413.

Fishback, Price, Kantor, S. et Wallis, J. J., *Can the New Deal's Three R's Be Rehabilitated? A Program by- Program, County-by-County Analysis*, *Explorations in Economic History*, 2003, pp. 278–307.

_____. *Politics, Relief, and Reform: The Transformation of America's Social Welfare System during the New Deal*, National Bureau of Economic Research, 2005, 43 pages.

Fleck, R. K., *Electoral Incentives, Public Policy, and the New Deal Realignment*, Southern Economic Journal, vol. 63, 1999, pp. 377-404.

_____. *Inter-party Competition, Intra-party Competition, and Distributive Policy: A Model and Test using New Deal Data*, Public Choice, vol. 108, 2001, pp. 77-100.

_____. *Voter Influence and Big Policy Change: The Positive Political Economy of the New Deal*, Journal of Political Economy, vol. 116, no. 1, 2008, pp. 1-37.

Foster, John B et Magdoff, Fred, *The Great Financial Crisis: Causes and Consequences*, New York, Monthly Review Press, 2009, 116 pages.

Frumin, Ben, et Reif, Jason, *The Rise of Cloture: How GOP Filibuster Threats Have Changed the Senate*, Talking Points Memo DC, January 27, 2010.

Gerring, John, *APD from a Methodological Point of View*, Studies in American Political Development, vol. 17 (1), 2003, pp. 82-102.

Greenstein, Fred, *Barack Obama: The Man and His Presidency at the Midterm*, Princeton University, PS: Political Science and Politics, janvier 2011.

Hall, Peter, et Taylor, Rosemary, *La science politique et les trois néo-institutionnalismes*, Revue française de science politique, No. 3-4, 1997. pp. 469-496.

Hannsgen, G., *Did the New Deal Prolong or Worsen the Great Depression?* Challenge, vol. 53, no. 1, 2010, pp. 63-86.

Hart, John, *Presidential Power Revisited*, Political Studies 25(1): p. 48-61, 1977.

Herring, E. Pendleton, *First Session of the 73rd Congress*, American Political Review, XXVII, février 1934, p. 65-83.

Jackson, Craig L., *The Limiting Principle Strategy and Challenges to the New Deal Commerce Clause (FDR and Obama: Are There Constitutional Law Lessons from the New Deal for the Obama Administration?)*, University of Pennsylvania Journal of Constitutional Law, Octobre 2012, vol. 15, no. 1, pp. 11-59.

Jacobson, Gary C. *Partisan Polarization in American Politics: A Background Paper*, Presidential Studies Quarterly, Décembre 2013.

Kennedy, David, *What the New Deal Did*, *Political Science Quarterly*, vol. 124 no 2, 2009. pp. 251-268.

Kersh, Rogan, *The Growth of American Political Development : The View from the Classroom*, *Perspectives on Politics*, Vol. 3, No. 2, juin 2005, pp.335-345.

Kessel, John, *Presidents, the Presidency and the Political Environment*, Washington, DC, Congressional Quarterly Press, 2001.

Kregel, Jan, *Resolving the US Financial Crisis: Politics Dominates Economics in the New Political Economy*, *PSL Quarterly Review*, 2011, vol. 64, no. 256, pp. 23-37.

Kriner, Douglas L., et Reeves Andrew, *The Influence of Federal Spending on Presidential Elections*, *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 2 Mai 2012.

Love, Nancy et Mattern, Mark, *The Great Recession: Causes, Consequences and Responses*, *New Political Science*, 2011, vol. 33, no. 4, pp. 401-411.

Manza, Jeff et Brooks, Clem, *A Broken Public? Americans' Responses to the Great Recession*, *American sociological review*, vol. 78, no. 5, 2013, pp. 727-748.

Margalit, Yotam, *Explaining Social Policy Preferences: Evidence from the Great Recession*, *American Political Science Review*, vol. 207, Issue 1, février 2013.

Meyerson, Gregory et Roberto, Michael J., *Obama's New New Deal and the Irreversible Crisis*, 2009, *Socialism and Democracy*, vol. 23, no. 2, p. 55-69.

Milkis, Sidney, *The President and the Parties; The Transformation of the American Party System since the New Deal*, New York, Oxford University Press, 1993, 424 pages.

Mitchell, David, *Making Foreign Policy. Presidential Management of the Decision-Making Process*, Burlington: Ashgate, 2005, p. 32-46.

Moe, Terry M. *The Revolution in Presidential Studies*, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39 no 4, 2009, p. 703.

Moe, Terry M. et Howell, William G., *Unilateral Action and Presidential Power: A Theory*, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 29, No. 4, décembre 1999, pp. 850-872.

Niemi, William L. et Plante, David J., *The Great Recession, Liberalism, and the Meaning of the New Deal*, *New Political Science*, vol. 33 no. 4, 2011, pp. 413-427.

Peschek, Joseph, *The Obama Presidency and the Great Recession: Political Economy, Ideology, and Public Policy*, *New Political Science*, 2011, vol. 33, no. 4, pp. 429-444.

Pildes, Richard H., *Why the Center Does Not Hold: The Causes of Hyperpolarized Democracy in America* (July 22, 2010). *California Law Review*, Vol. 99, 2011; NYU School of Law, Public Law Research Paper No. 10-47.

Reading, D. C., *New Deal Activity and the States*, *Journal of Economic History*, vol. 36, 1973, pp. 792-810.

Stipelman, Brian, *The New Deal's Theory of Practice*, *New Political Science*, 2010, vol. 32, no. 2, pp. 237-260.

Storm, Geoffrey, *The Origins of the Fireside Chats*, *New York History*, Vol. 88, No. 2 (printemps 2007), pp. 176-197

Taber, Charles S., et Lodge, Milton, *Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs*, *American Journal of Political Science* 50(3): 755-69, 2006.

Wallis, John, J., *Lessons from the Political Economy of the New Deal*, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 26, no. 3, 2010, pp. 442-462.

_____. *The Birth of the Old Federalism: Financing the New Deal, 1932-1940*, *Journal of Economic History*, vol. 44, 1984, pp. 139-159.

Weatherford, Stephen M., *The Wages of Competence: Obama, the Economy, and the 2010 Midterm Elections*, *Presidential Studies Quarterly*, 2012, vol. 42, no. 1, pp.8-39.

Wright, Gavin, *The Political Economy of New Deal Spending: An Econometric Analysis*, *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, vol. 56(1), 1974, pp. 30-38.

Articles de journaux et de revues

Alexander, David, *Contraceptives not the kind of stimulus Boehner can believe in*, Reuters, 24 janvier 2009.

Allen, Jonathan, *How 206 Stimulus Amendments Became 11*, CQ Politics, 28 janvier 2009.

Calmes, Jackie, *House Passes Stimulus Plan Despite G.O.P. Opposition*, *The New York Times*, 28 janvier 2009.

_____. *Obama Tax Plan Would Ask More of Millionaires*, The New York Times, 18 septembre 2011.

Calmes, Jackie et Hulse, Carl, *Obama's Budget Faces Test Among Party Barons*, New York Times, 9 mars 2009.

Cooper, Michael, *From Obama, the Tax Cut Nobody Heard of*, The New York Times, 18 octobre 2010.

Cummings, Jeanne, *Obama losing stimulus message war*, Politico, 5 février 2009.

Davenport, Coral, *McConnell Urges States to Defy U.S. Plan to Cut Greenhouse Gas*, New York Times, 4 mai 2015.

Detrixhe, John, *U.S. Loses AAA Rating at S&P on Concern Debt Cuts Deficient*, Bloomberg, 6 août 2011.

Epstein, Jennifer et Raju, Manu, *Harry Reid brings back Barack Obama's jobs bill piece by piece*, Politico, 4 novembre 2011.

Karl, Jonathan, *New Report Cites Wasteful Stimulus Spending - Going Nowhere*, ABC News, 16 juin 2009.

Kliff, Sarah, *Senate Democrats' education funding challenge*, The Washington Post, 18 octobre 2011.

Gay Stolberg, Sheryl, *Obama Predicts Support From G.O.P. for Stimulus Proposal*, The New York Times, 2 février 2009.

Goldfarb, Zachary A., *S&P downgrades U.S. credit rating for first time*, The Washington Post, 6 août 2011.

Harwood, *Alternate Route: Bypassing G.O.P.*, New York Times, 15 mars 2009.

Helderman, Rosalind, *Obama jobs plan: Senate Democrats won't take up bill immediately, Harry Reid says*, The Washington Post, 28 septembre 2011.

Hirsh, Michael, *Obama's Old Deal: Why the 44th President Is No FDR—and the Economy Is Still in the Doldrums*, Newsweek, August 29, 2010.

Klein, Ezra, *The Rise of the Filibuster: An Interview with Barbara Sinclair*, Washington Post, September 26, 2009.

- Matthews, Dylan, *Did the stimulus worked?*, Washington Post, 24 août 2011.
- Mayerowitz, Scott, et Tadena, Nathalie, *Stimulus Waste? The \$3.4 Million Turtle Crossing*, ABC News, 10 juillet 2009.
- Miller, Sunlen, *Two Senate Jobs Bills Headed for Failure Today*, ABC News, 3 novembre 2011.
- Murray, Shailagh et Kane, Paul, *House Offers \$825 Billion Stimulus*, The Washington Post, 16 janvier 2009.
- Otterman, Sharon, *Republicans Are Resistant to Obama's Stimulus Plan*, New York Times, 25 janvier 2009.
- Pear, Robert, *A Revenue Bill and a Gauntlet for the G.O.P.*, The New York Times, 5 octobre 2011.
- Pendleton Herring, Edward, *First Session of the 73rd Congress*, American Political Review, XXVII, février 1934, p. 65-83
- _____. *Second Session of the 73rd Congress*, American Political Review, XXVIII, octobre 1934, p. 865.
- _____. *First Session of the 74rd Congress*, American Political Review, XXIX, décembre 1935, p. 985-1005.
- Pildes, Richard H., *How to fix our polarized politics? Strengthen political parties*, Washington Post, 6 février 2014.
- Posner, Paul L., *The Political Reality of the Stimulus*, Governing, 20 février 2013.
- Rauschenbush, Stephen, *Common sense follows CWA*, The Nation, 18 avril, 1934, p. 444.
- Renneisen, Richard, *WPA Has Done Its Job Well*, Kentucky Courier Journal, 16 février 1942.
- Rucker, Philip, *Obama Details Recovery Plan*, Washington Post, 25 janvier 2009.
- Runnigen, Roger, et Talev, Margaret, *Obama Tells Voters to Press U.S. Congress for Action on Jobs Plan*, Bloomberg, 9 septembre 2011.
- Sans auteur, *More jobs wanted*, The Nation, 3 janvier 1934.

- _____. *FERA Factories*, Business Week, 28 juillet 1934, p. 22.
- _____. *Hopkins Tightens Spending on Relief*, New York Times, 8 septembre 1934.
- _____. *Opposes Housing as Competitive*, New York Times, 23 septembre 1934.
- _____. *Hopkins Envision New Era of Relief*, New York Time, 2 décembre 1934.
- _____. *WPA in Time of War*, Boston Herald, 30 avril 1942.
- _____. *Obama Urges Action On Stimulus Plan* », CBS News, 23 janvier 2009.
- _____. *House GOP Leaders Oppose Stimulus*, Associated Press, 27 janvier 2009.
- _____. *Stimulus Bill That's Not All Stimulating*, Associated Press, 30 janvier 2009.
- _____. *Stimulus Bill far from perfect, Obama says*, Associated Press, 7 février 2009.
- _____. *Debt ceiling: Timeline of deal's development*, CNN, 2 août 2011.
- Sargent, Greg, *Obama to media: Stop pretending the GOP has a real jobs plan*, The Washington Post, 6 octobre 2011.
- Silverleib, Alan, *Obama vows to break jobs plan into separate bills after Senate setback*, CNN, 12 octobre 2011.
- Stein, Sam, *Robert Draper Book: GOP's Anti- Obama Campaign Started Night of Inauguration*, The Huffington Post, 25 avril 2012.
- Steinhauer, Jennifer, *G.O.P. vs. Obama: Disrespect or Just Politics?*, The New York Times, 1er septembre 2011.
- _____. *Obama Offers Jobs Bill, and the G.O.P. Balks*, The New York Times, 12 septembre 2011.
- _____. *Some Democrats Are Balking at Obama's Jobs Bill*, The New York Times, 14 septembre 2011.
- Werner, Erica, *Obama pushes jobs plan in Boehner's state*, Associated Press, 13 septembre 2011.
- Wolfers, Justin, *What Debate? Economists Agree the Stimulus Lifted the Economy*, New York Times, July 30, 2014.

Zuckman, Jill, *Obama urges fast action on stimulus package*, Los Angeles Times, 12 janvier 2009.

Ressources électroniques et autres

Le site du Congressional Record : <https://www.congress.gov/congressional-record>

Le site du Congressional Quarterly Almanac : <https://library.cqpress.com/cqalmanac/>

Le site du U.S. Congress : <https://www.congress.gov/>

Le site du U.S. Senate : <https://www.senate.gov/>

Le site de United States House of Representatives: <https://www.house.gov/>

Le site de la Librairie du Congrès : <https://www.loc.gov/>

Le site de U.S. Government Printing Office: <https://www.gpo.gov/>

Le site des archives de la Maison-Blanche de Barack Obama : <https://bit.ly/2jI2RiD>

Le site U.S. Government Track: <https://www.govtrack.us/>

La Maison-Blanche, *Fact Sheet: The American Jobs Act*, Bureau de presse de la Maison-Blanche, 4 octobre 2011.

_____. *The American Jobs Act Bus Tour*, site Internet des archives de la Maison-Blanche, 17 octobre 2011, <https://bit.ly/2vTZcGf>

Sans auteur, *America Builds: The Record of PWA*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1939.

_____. *Final Statistical Report of the U.S. Federal Emergency Relief Administration*, Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1942.

_____. *U.S. Federal Works Agency, Final Report of the WPA, 1935-43*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1947.

_____. *Federal Assistance: Temporary State Fiscal Relief*, GAO-04-736, U.S. Government Accountability Office, Washington DC, 2004.

_____. *Medicaid: Strategies to Help States Address Increased Expenditures during Economic Downturns*, GAO-07-97, U.S. Government Accountability Office, Washington DC, 2006.

_____. *Stimulus News Seen as More Negative than Positive*, Pew Research Center for the People and the Press, 11 février 2009, <https://pewrsr.ch/2HEVBgK>.

_____. *Republicans Draw Even with Democrats on Most Issues: Pessimistic Public Doubts Effectiveness of Stimulus, TARP*, Pew Research Center for the People and the Press, 28 avril 2010.

_____. *Washington Post-ABC News Poll*, Octobre 2010, <https://wapo.st/2I2BHj1>.

_____. *Economic Stimulus (revisited)*, IGM Forum Chicago Booth, University of Chicago Business, 29 juillet 2014, <https://bit.ly/2jkECng>.

Scalise, Steve, *If more government spending and tax increases were the answer to our economic woes, our economy would be humming*, site Internet de Steve Scalise, 14 septembre 2011, <https://bit.ly/2HAcDKt>.

Silver, Nate, *Study Claiming Link Between Stimulus Funding and Partisanship is Manifestly Flawed*, FiveThirtyEight, 1er avril 2010, <https://53eig.ht/2FryPa2>.

U.S. Congress House, *Congressional Digest*, janvier 1935.

_____. *Hearings before the Subcommittee of the House Committee on Appropriations in Charge of Deficiency Appropriations, H.R. 7527*, 73e Congrès 2e session, 30 janvier 1934.

_____. *Hearings before the Committee on Expenditures in Executive Departments, H.R. 7527*, 73e Congrès 2e session, 13 février 1934.

Van Daniker, Relmond et SIMS, Helena, *Redefining Accountability: Recovery Act Practices and Opportunities*, Association of Government Accountants, Alexandria, 2010.

Wolman, Harold, *National Fiscal Policy and Local Government during the Economic Crisis*, Washington, DC, German Marshall Fund, 2014.