

**DES DÉCISIONS RAPIDES POUR DES RÉSULTATS INCERTAINS, ET À PLUS LONG TERME****JULIEN TOURREILLE***Chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la
Chaire Raoul-Dandurand (tourreille.julien@uqam.ca)*

Au cours des trois premières semaines de la présidence de Barack Obama, **trois éléments illustrent les difficultés que ne manque pas de rencontrer tout nouvel hôte de la Maison-Blanche en début de mandat**. Premièrement, le sénateur républicain du New Hampshire Judd Gregg a renoncé en fin de semaine dernière au poste de secrétaire au commerce. C'est la seconde personne pressentie pour ce poste par le président qui se désiste, après Bill Richardson début janvier. Deuxièmement, l'adoption hâtive d'un plan de relance de 1073 pages dont l'efficacité reste incertaine met à mal l'idéal de transparence promu par Barack Obama. L'idée de rendre le document accessible au public par Internet afin de l'informer et de bénéficier de commentaires a par exemple été abandonnée. Troisièmement, le rejet par tous les Républicains du Congrès, à l'exception de trois sénateurs, de ce plan de relance, souligne les difficultés et les limites de l'ambition bipartisane. **Mais au-delà de ces trois éléments, Barack Obama a connu trois premières semaines fructueuses. Son principal problème, de même que pour les États-Unis, est que les décisions qu'il a rapidement prises ne produiront des effets, éventuellement positifs, qu'à plus long terme, possiblement après la fin de son premier mandat**. C'est le cas autant pour le plan de relance de l'économie qu'en matière de politique étrangère.

1. Un plan de relance de l'économie dont les effets ne se feront pas sentir en 2009

Après une campagne électorale axée sur les thèmes de l'espoir et du changement, **Barack Obama n'a pas hésité au cours des derniers jours à employer une tonalité plus apocalyptique**. En déplacement dans l'Indiana le 9 février, il a ainsi affirmé que si des mesures n'étaient pas prises rapidement, la crise économique que traversent les États-Unis pourrait être « irréversible ». La détérioration rapide et concrète pour nombre d'Américains de la situation économique a permis à Barack Obama d'obtenir l'appui de l'opinion publique pour presser les travaux du Congrès. En effet, 600 000 emplois ont été détruits pour le seul mois de janvier 2009 portant le total à 3,6 millions en l'espace d'un an¹. Par ailleurs, le président Obama a habilement mis en scène l'urgence de son propos en se rendant dans des lieux durement frappés par la crise. La ville d'Elkhart dans l'Indiana où le président s'est rendu le 9 février a été dévastée par des licenciements massifs dans l'industrie locale. La ville de Fort Myers en Floride, où il était le lendemain, est l'une de celles qui sont les plus touchées par les saisies immobilières aux États-Unis. Cette tactique s'est avérée payante. Dès le 10 février, le Sénat approuvait le plan de relance de l'économie. Les différences avec le plan voté par les Représentants fin janvier impliquaient cependant un processus de négociations entre les deux chambres. Le 11 février, un compromis

était trouvé et un plan de 787 milliards était adopté avant la date butoir du vendredi 13 qu'Obama avait fixé. Il devrait le signer le 17 février à Denver.

Saviez-vous que...

Le nombre d'Américains considérant l'emploi et le chômage comme les problèmes économiques les plus importants a quadruplé en 4 mois : ils étaient 10 % en octobre 2008, ils sont aujourd'hui 42 %. Même si 77 % des travailleurs jugent peu probable un licenciement dans les 12 prochains mois, ils sont nombreux (44 %) à craindre une mise au chômage temporaire, une réduction de salaire, ou la diminution voire la perte de leurs avantages sociaux, particulièrement de leur assurance maladie. Au cours de l'année 2008, ces craintes ont particulièrement augmenté chez les travailleurs les plus qualifiés, disposant de hauts revenus et d'un niveau élevé d'éducation. Ils sont aujourd'hui 46 % à envisager de rencontrer de telles difficultés, contre 28 % en janvier 2008ⁱⁱ.

L'opposition des Républicains du Congrès (à l'exception de trois sénateurs) à ce plan de relance ne constitue pas une surprise. Les Républicains ont jugé certaines dépenses inutiles, telles que 335 millions pour la prévention sur les maladies sexuellement transmissibles ; 400 millions pour la recherche sur le réchauffement climatique ; 198 millions pour les anciens combattants philippins qui ont combattu auprès des Américains pendant la Deuxième Guerre mondialeⁱⁱⁱ. Ils ont également qualifié le plan de « vol générationnel » qui imposerait une lourde dette aux générations futures. Ils ont aussi dénoncé l'expansion de l'interventionnisme étatique et l'emploi de milliers de fonctionnaires qui favoriserait électoralement les Démocrates. Cependant, l'opposition républicaine ne signifie pas l'échec de la volonté bipartisane affichée par le nouveau président, même si elle en illustre les difficultés. Il apparaît en effet politiquement plus intéressant pour le président d'avoir l'appui de Républicains modérés, tel le gouverneur de la Floride, Charlie Crist, que de perdre du temps et de l'énergie à convaincre des Républicains du Congrès dont l'assise idéologique tend à se radicaliser.

L'adoption rapide du plan de relance de l'économie malgré l'opposition des Républicains est une prouesse et **une victoire politique incontestable pour les Démocrates.** Il leur faudra cependant tirer quelques leçons de cet épisode pour éviter des désagréments et surtout des tensions entre les trois chefs démocrates que sont le président Obama, la présidente de la Chambre des Représentants Nancy Pelosi et le chef de la majorité sénatoriale Harry Reid^{iv}. Premièrement, les Républicains à la Chambre semblent vouloir privilégier une approche étroitement partisane afin de mobiliser leur électorat conservateur contre les projets démocrates. Nettement minoritaires, il ne sert à rien de vouloir les courtiser sans risquer une perte de temps et surtout des querelles intestines chez les Démocrates eux-mêmes. Deuxièmement, les membres de cette troïka démocrate doivent ajuster leurs relations et leurs communications. Nancy Pelosi est à la tête d'une Chambre nettement majoritaire et dans laquelle les Démocrates aspirent à faire prévaloir leur agenda. Harry Reid quant à lui est plus favorable à une approche tempérée, cherchant une certaine forme de consensus avec les Républicains modérés du Sénat. Cette différence de perspective ne manque alors pas de susciter des tensions entre les deux *leaders* parlementaires démocrates. Par ailleurs, la Maison-Blanche et les Démocrates au Congrès doivent s'entendre sur le message politique qu'ils souhaitent développer et sur les priorités de leur agenda. Barack Obama doit en fait s'imposer comme le véritable chef de la majorité démocrate. Troisièmement, le président sera en mesure de faire avancer ses idées et son programme en s'éloignant le plus souvent possible de Washington et des jeux politiques qui y prévalent. Il devra certes renoncer à

changer la façon de faire de la politique à Washington, mais il pourra toujours contourner ces obstacles en utilisant les outils de la campagne permanente et l'opinion publique pour faire pression sur les législateurs dans le sens de ses préférences.

Bien que le plan de relance de l'économie ait été adopté, l'incertitude sur son efficacité demeure. Les économistes émettent des réserves sur sa capacité à relancer l'économie à court terme et les cas historiques d'injection massive de fonds publics pour relancer l'économie, tels le New Deal ou le cas du Japon dans les années 1990, ne permettent pas d'affirmer que de telles mesures sont incontestablement efficaces. Pour autant, et malgré quelques dépenses contestables, le plan signé par Barack Obama contient des mesures qui devraient s'avérer utiles dans la période actuelle^v. C'est le cas par exemple des 53,6 milliards prévus pour permettre aux États de limiter les hausses d'impôts et les coupures budgétaires ; d'une augmentation de 13 % des fonds destinés à l'aide alimentaire ; des réductions d'impôts pour les classes moyennes ou encore des 29 milliards de dollars alloués à la construction d'infrastructures. De plus, les investissements annoncés pour la recherche sur un réseau de distribution de l'électricité plus « intelligent » ou encore pour la généralisation de l'accès Internet à haute vitesse devraient être des fondations de la prochaine période de croissance économique aux États-Unis.

Au-delà des doutes sur son efficacité, **le plan de relance ouvre une période d'incertitude pour les partenaires commerciaux des États-Unis.** La visite à l'entreprise *Caterpillar* le 12 février 2009 était le décor parfait pour illustrer la position de Barack Obama vis-à-vis de la clause « Acheter Américain » (*Buy American provision*) que le Congrès avait introduite dans le projet de plan de relance. Cette clause avait placé le président au centre de pressions contradictoires. D'un côté, les syndicats de travailleurs, soutiens traditionnels du parti démocrate, militaient pour l'instauration d'une clause très forte. De l'autre, les partenaires commerciaux des États-Unis, ainsi que les entreprises américaines qui bénéficient grandement de l'ouverture des échanges internationaux se sont fermement opposés à une mesure qu'ils ne manquaient pas de qualifier de choquante et de dangereuse. Malgré la période difficile qu'elle traverse (20 000 employés vont être licenciés cette année), *Caterpillar* est l'une de ces entreprises : en 2007, elle a réalisé 60 % de son chiffre d'affaires à l'extérieur des États-Unis^{vi}.

Le texte que Barack Obama va signer mardi 17 février à Denver invite le gouvernement à dépenser les sommes allouées dans le plan de relance en favorisant les entreprises américaines, sans toutefois violer les accords commerciaux auxquels sont parties les États-Unis, dont l'OMC et l'ALENA. La clause qu'avaient initialement introduite les législateurs était plus restrictive et ouvertement protectionniste. La Chambre des représentants stipulait que les métaux utilisés dans les travaux d'infrastructures devaient être produits aux États-Unis. Le Sénat allait encore plus loin en obligeant que l'ensemble des biens manufacturés utilisés dans les projets de construction financés par le plan de relance soit produit aux États-Unis. Barack Obama a signifié son malaise vis-à-vis de ce type de mesures, notamment dans une entrevue sur *ABC*. Toutefois, sa position sur le libre-échange demeure confuse et incertaine. Bien qu'il dise considérer le protectionnisme comme dangereux, il affirme avoir de la sympathie et comprendre les législateurs qui cherchent à favoriser les travailleurs américains en cette période de crise. Il faut par ailleurs se rappeler qu'il a remporté des États-clés dans la course à la Maison-Blanche, comme la Caroline du Nord et la Pennsylvanie, en utilisant une rhétorique pour le moins ambivalente vis-à-vis des accords de libre-échange (il a dénoncé l'ALENA par exemple). Pendant sa campagne, il s'est également dit favorable à ce type de clauses favorisant les achats aux États-Unis dans les futurs accords de

libre-échange. **Même si les éléments les plus ouvertement protectionnistes de la clause « Acheter Américain » ont disparu du texte signé le 17 février, l'esprit de cette clause demeure donc largement présent et séduisant chez la population et les décideurs politiques américains.**

2. Une politique étrangère qui ne pourra évoluer que lentement

Alors que le président était largement concentré sur les questions économiques, son administration a poursuivi les démarches de modification de la politique étrangère des États-Unis. En la matière également, les résultats sont incertains et ne pourront être tangibles qu'à moyen ou long terme.

L'allocution du vice-président Biden à Munich le 7 février doit réjouir tout autant qu'inquiéter les partenaires des États-Unis. Joe Biden a en effet confirmé la volonté de la nouvelle administration de rompre avec les années Bush en se montrant plus ouverte au dialogue et plus volontaire sur des dossiers tels que les changements climatiques. En échange, les Américains attendent ouvertement que leurs partenaires face plus. **C'est la stratégie du « more for more » ou du donnant-donnant.** Trois dossiers pourraient poser des problèmes^{vii}. Premièrement, Barack Obama a annoncé son intention de faire de l'Afghanistan une priorité de sa politique étrangère et de revoir la stratégie employée. Il est ainsi prêt à envoyer davantage de soldats américains, mais il s'attend à ce que les partenaires de l'OTAN fassent de même et augmentent également leurs contributions en matière d'aide à la reconstruction. Or, les opinions publiques chez les principaux contributeurs de l'OTAN sont majoritairement opposées à cette mission. Deuxièmement, en contrepartie de l'ouverture d'un dialogue direct avec Téhéran, l'administration Obama souhaite que les Européens, ainsi que la Chine et la Russie, appuient un renforcement des sanctions internationales advenant un refus iranien de suspendre l'enrichissement d'uranium, considéré par les Occidentaux comme étant la prémisse au développement d'une bombe nucléaire iranienne. Troisièmement, Barack Obama s'attend à ce que les Européens accueillent une partie des 248 prisonniers encore détenus à Guantanamo. L'argument employé par Biden à cet effet fut que les Américains et les membres de l'OTAN partagent la responsabilité commune de la sécurité internationale.

Comme le rapprochement avec les alliés traditionnels des États-Unis, les dossiers afghans et irakiens soulèvent des défis et présentent des incertitudes quant aux bonnes volontés exprimées par l'administration Obama sur la scène internationale. L'élaboration d'une nouvelle stratégie pour l'Afghanistan implique des changements majeurs, structurels, qui vont prendre du temps^{viii}. Tout d'abord, le territoire afghan, montagneux et à dominante rurale, impose de sévères contraintes au déploiement de nouvelles troupes. Contrairement à l'Irak, il n'y a pas par exemple de bases militaires quadrillant le territoire et dans lesquelles pourraient être rapidement stationnées les forces étrangères additionnelles. Ensuite, l'élaboration et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie de contre-insurrection, nécessite des changements majeurs dans la structure de commandement actuellement en place. En effet, ni l'OTAN ni les États-Unis ne sont organisés pour mettre en œuvre l'approche globale civile et militaire requise pour une opération de contre-insurrection. Les structures civiles doivent également être revues. Les multiples organisations internationales présentes sur le terrain souffrent d'un manque de coordination qui explique en bonne partie les résultats mitigés de la reconstruction et de la stabilisation du pays.

Enfin, toute nouvelle stratégie doit, pour être crédible, s'inscrire dans la durée. Si 2009 permet d'établir une nouvelle approche, celle-ci ne pourra pas se matérialiser sur le terrain avant 2010 et produire des résultats avant la fin de cette même année dans le meilleur des cas.

En Irak, la tenue des élections provinciales constitue une victoire pour les États-Unis. La campagne a suscité un engouement certain même si le taux de participation fut plutôt décevant ; le scrutin s'est déroulé sans vague de violence ; le résultat favorise les partis laïcs et les alliés des États-Unis. La guerre n'est cependant pas terminée et la victoire n'est pas acquise pour les États-Unis^{ix}. Barack Obama a certes fait campagne pour le retrait des forces de combats d'Irak, mais il n'a pas exclu la présence à long terme d'un contingent militaire en Irak. Or, la perspective d'une telle présence n'a pas disparu avec le succès du scrutin du 31 janvier dernier. En effet, nombre de militaires américains, au premier rang desquels le commandant des forces en Irak le Général Raymond Odierno, restent très prudents. Ils considèrent tout particulièrement que les germes d'une guerre civile potentielle n'ont pas disparu et qu'un retrait trop hâtif des forces américaines risquerait de précipiter une telle guerre. C'est pourquoi la plupart des soldats présents en Irak ou y ayant servi envisagent la présence d'environ 30 000 soldats américains en Irak à l'horizon 2014-2015 (ils sont actuellement 142 000). Au-delà de l'influence iranienne qui reste délicate à cerner et à évaluer, les militaires américains perçoivent deux menaces à la stabilité actuelle de l'Irak. Premièrement, un coup d'État de la part des militaires irakiens. Ceux-ci sont plus efficaces pour assurer la sécurité du pays, mais ils jouissent surtout d'une meilleure réputation aux yeux de la population que le gouvernement qui est jugé corrompu et isolé dans son îlot ultra protégé de la « zone verte ». Deuxièmement, les militaires américains considèrent que des personnages charismatiques, en premier lieu le *leader* chiite Moqtada Sadr, pourraient vouloir bénéficier d'un vide sécuritaire occasionné par le départ des troupes américaines pour s'imposer dans le jeu politique irakien, par la violence si nécessaire. Le consensus qui semble se dégager chez les militaires américains est donc qu'ils seront encore présents dans des opérations de combat au moins jusqu'en 2015.

L'adoption du plan de relance de l'économie et une tonalité plus conciliante sur la scène internationale sont les premiers grands chantiers auxquels s'est attelé le président Obama. **Libéré de ces obligations et renforcé par l'adoption rapide du plan de relance, il entend dès maintenant s'attaquer à des dossiers ambitieux qui figuraient au cœur de son programme électoral.** La lutte contre les déficits budgétaires et la dette ; un plan d'aide pour les personnes qui n'arrivent pas à financer leurs hypothèques et sont menacées de voir leur logement saisi ; une refondation des règles encadrant les marchés financiers ; une réforme profonde du système de soins de santé sont les principaux enjeux que Barack Obama va aborder dans les semaines qui viennent^x. En plus de cet ambitieux agenda de politique intérieure, il lui faudra également gérer le legs de son prédécesseur et les surprises qui ne manqueront pas de survenir en politique étrangère.

À surveiller...

Le corps de journalistes qui couvrent la présidence en ce début de mandat de Barack Obama a profondément évolué. Trois phénomènes sont particulièrement marquants. Premièrement, le nombre de correspondants des grands médias américains traditionnels, tels les chaînes de télévision, les journaux et magazines, décline. *ABC* avait 25 journalistes basés à Washington en 2000, ils ne sont plus que 15. Chez *CNN*, ils sont passés de 34 à 26. Le *Los Angeles Times* et le *Chicago Tribune* ont fermé leurs bureaux dans la capitale fédérale. Deuxièmement, le nombre de journalistes travaillant pour des publications spécialisées a fortement augmenté. Spécialisée dans les publications en ligne sur le Congrès, *CQ Press* en emploie plus (149) que l'*Associated Press* ou le *Washington Post*. Troisièmement, de plus en plus de correspondants étrangers sont présents à Washington. 160 en 1968 lorsque le Département d'État a ouvert le centre pour la presse étrangère, ils sont maintenant près de 1600. La chaîne d'information qatarie *Al Jazeera* a par exemple ouvert son bureau en 2001. Elle emploie 105 personnes^{xi}.

Pour aller plus loin :

- James Cramer, « [Defending Tim Geithner](#) », *New York Magazine*, 12 février 2009.
- Jonathan Weisman, « [Obama to Shift Focus to Budget Deficit](#) », *The Wall Street Journal*, 14 février 2009.
- Fareed Zakaria, « [Worthwhile Canadian Initiative](#) », *Newsweek*, 16 février 2009.
- Anny Shin, « [If This Stimulus Isn't Big Enough, Could There Be a Sequel ?](#) », *Washington Post*, 14 février 2009.
- Frederick Kagan, « [Afghanistan Is Not Vietnam](#) », *Newsweek*, 11 février 2009.



Chaire Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques
Raoul Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies

ⁱ « Gloom offensive », *The Economist*, 12 février 2009.

ⁱⁱ « Jobs Worries Climb the Economic Ladder », *Pew Research Center*, 12 février 2009.

ⁱⁱⁱ Dominic Lawson, « Obama's new deal is the same old blunder », *The Sunday Times*, 15 février 2009.

^{iv} Glenn Thrush, « 7 stimulus lessons for the Dems », *Politico.com*, 15 février 2009.

^v « A Fiscal Gamble », *Washington Post*, 13 février 2009.

^{vi} Carol Lee, « Obama backs off 'Buy American' », *Politico.com*, 13 février 2009.

^{vii} Helene Cooper, « U.S. Offers Europe Goodwill, and Expects Something in Return », *The New York Times*, 13 février 2009.

^{viii} Frederick Kagan, « Afghanistan is Not Vietnam », *Newsweek*, 11 février 2009.

^{ix} Thomas Ricks, « The war in Iraq isn't over. The main events may not even have happened yet », *Washington Post*, 15 février 2009.

^x Mike Allen et Jonathan Martin, « Hardened Obama plans new fights », *Politico.com*, 13 février 2009.

^{xi} « The New Face of Washington's Press Corps », *Pew Research Center*, 11 février 2009.