

OBAMA, LES RÉPUBLICAINS ET LE MONDE APRÈS LES *MIDTERMS* DE 2010

PAR

FRÉDÉRIC GAGNON (*)

Les enjeux de politique intérieure ont davantage retenu l'attention des Américains que les enjeux de politique étrangère depuis l'arrivée de Barack Obama à la Maison-Blanche. Les élections de mi-mandat de novembre 2010 n'y ont rien changé : au lendemain du scrutin, selon un sondage Gallup, les dossiers les plus importants aux yeux des Américains étaient l'emploi et le chômage, l'économie, les soins de santé, le déficit de l'Etat fédéral et l'éducation (1). Dans cette liste, les seuls enjeux de politique étrangère, l'immigration et les guerres arrivaient aux 7^e et 9^e rangs des priorités des Américains (2).

Le Congrès ne s'est pas pour autant désintéressé des relations internationales. Par exemple, la Commission de la Chambre sur les Affaires étrangères (House Committee on Foreign Affairs), présidée par la représentante Ileana Ros-Lehtinen (républicaine de la Floride), a, à partir de janvier 2011, organisé des auditions publiques sur une multitude de dossiers, comme les droits de l'homme en Corée du Nord, les relations avec la Chine ou encore les traités de commerce avec les pays d'Amérique latine. Les élections de 2010 ayant permis aux républicains de remettre la main sur la Chambre des représentants et de réduire la majorité démocrate au Sénat, ceux-là n'ont

(*) Professeur de Science politique et directeur de l'Observatoire sur les Etats-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand à l'Université du Québec (Montréal, Canada). L'auteur remercie Julien Tourreille, François Veroniolle de Chantal et les lecteurs anonymes pour les précieux commentaires.

(1) Frank NEWPORT, «Jobs climb higher on Americans' top problems list», Gallup, 16 nov. 2010, disponible sur le site Internet www.gallup.com/poll/144512/jobs-climb-higher-americans-top-problems-list.aspx.

(2) Certains analystes hésitent à placer l'immigration dans la catégorie des enjeux de politique étrangère au prétexte qu'elle serait avant tout liée à des dossiers de politique intérieure comme le chômage et la criminalité dans les villes américaines. Nous avons cependant choisi d'inclure l'immigration dans la catégorie des enjeux de politique étrangère traités dans cet article, car elle nous semble également liée aux relations que les Etats-Unis entretiennent avec d'autres sociétés à l'échelle internationale, le Mexique par exemple. Comme l'illustrera d'ailleurs cet article, il n'est pas toujours facile d'établir une ligne de démarcation étanche entre les enjeux dits «de politique intérieure» et ceux «de politique étrangère», tellement la plupart des dossiers qui intéressent les Américains comportent à la fois une dimension nationale et une dimension internationale. Des auteurs comme Ryan Barilleaux n'hésitent d'ailleurs pas à affirmer que plusieurs des enjeux étudiés dans cet article, dont l'immigration et le commerce international, devraient être placés dans une troisième catégorie, nommée «enjeux intermestiques» (*intermestic issues*), pour tenir compte du fait qu'ils se trouvent à mi-chemin entre la politique intérieure et la politique étrangère. Sur cette question, cf. Ryan BARILLEAUX, «The president, 'intermestic' issues, and the risks of policy leadership», *Presidential Studies Quarterly*, vol. XV, n° 4, aut. 1985, pp. 754-767.

pas hésité à affirmer qu'ils avaient la légitimité pour modifier la politique étrangère du pays.

Pour plusieurs spécialistes des États-Unis, il ne faut cependant pas surestimer la capacité des républicains à infléchir les politiques étrangères d'Obama. C'est du moins l'avis de Daniel Drezner, commentateur et analyste pour le compte de la revue *Foreign Policy*, qui, rappelant que le Congrès n'est jamais tout-puissant dans ce domaine, souligne, par exemple, que la victoire républicaine de 1994 n'a pas empêché Bill Clinton de lancer son intervention militaire au Kosovo, tout comme celle des démocrates en 2006 n'a pas convaincu George W. Bush d'abandonner sa politique de renforcement militaire (*surge*) en Iraq (3). Stephen Walt, lui aussi analyste pour *Foreign Policy*, s'accorde avec Drezner en ajoutant qu'Obama continuera à avoir les coudées franches parce que le Sénat est resté aux mains des démocrates (4).

Faisant un tour d'horizon des principaux enjeux de politique étrangère qui ont animé les relations entre le Congrès et la présidence depuis les *midterms* de 2010, cet article vise à nuancer la thèse de Drezner et Walt, en montrant que ces élections ont obligé Obama à infléchir ses politiques étrangères à plusieurs titres. Il ne s'agit pas de surestimer la puissance du Congrès et d'affirmer qu'Obama s'est retrouvé à la merci du Capitole : par exemple, le 22 décembre 2010, à peine un mois après le scrutin, le Président surprenait les observateurs en convainquant le Sénat de ratifier le traité de désarmement nucléaire START, signé le 8 avril 2010 avec la Russie. Nous nous appuyerons ici sur les exemples du conflit israélo-palestinien, du budget militaire, des guerres en Iraq, en Afghanistan et en Libye, des accords de commerce avec la Corée du Sud, le Panama et la Colombie et de l'immigration pour illustrer à quel point les *midterms* de 2010 ont changé la dynamique des relations entre le Congrès et la présidence sur les questions internationales. Plus particulièrement, il s'agit de démontrer que les *midterms* de 2010 ont obligé Obama à modifier plusieurs de ses politiques, mais lui ont également permis d'atteindre certains objectifs qu'il n'avait pu atteindre lorsque les démocrates étaient majoritaires au sein des deux chambres du Congrès.

LE CONFLIT ISRAËLO-PALESTINIEN

Le premier dossier sur lequel Obama a semblé infléchir sa politique depuis les *midterms* de 2010 est le processus de paix au Moyen-Orient. Au

(3) Daniel DREZNER, «Why I don't care about the midterms», *Foreign Policy*, 2 nov. 2010, disponible sur le site Internet drezner.foreignpolicy.com/posts/2010/11/02/why_i_dont_care_about_the_midterms.

(4) Stephen WALT, «What the election means for foreign policy (Yawn)», *Foreign Policy*, 3 nov. 2010, disponible sur le site Internet walt.foreignpolicy.com/posts/2010/11/02/what_the_election_means_for_foreign_policy_yawn.

début de sa présidence, particulièrement lors de son discours du Caire prononcé en juin 2009, Obama avait milité pour la reprise des pourparlers de paix entre Israël et la Palestine et tendu la main aux pays arabes en affirmant que les États-Unis ne seraient jamais en guerre contre l'islam (5). Lors de ce même discours, Obama avait imploré Israël de cesser la « colonisation » des territoires palestiniens. En mai 2010, dans le document de stratégie de sécurité nationale de la Maison-Blanche (*National Security Strategy*), Obama et son équipe militaient cette fois pour la fin de l'occupation du territoire palestinien, débutée en 1967, et pour la création d'un « *Etat palestinien indépendant, contigu à l'Etat d'Israël* » (6).

De telles positions ont valu à Obama d'être perçu par plusieurs conservateurs et républicains du Congrès comme l'un des présidents les plus anti-Israël depuis Jimmy Carter (7). En effet, les demandes d'Obama à l'égard d'Israël paraissaient plus strictes que celles de ses prédécesseurs, tandis que sa volonté de tendre la main aux pays arabes était vue comme le signe que la Maison-Blanche ne faisait plus la distinction entre son allié de toujours (Israël) et ses ennemis. De l'aveu de certains conseillers d'Obama, quelques erreurs commises par le Président et son équipe ont également alimenté le sentiment selon lequel la Maison-Blanche se rangeait désormais du côté des pays arabes. Par exemple, lors de son passage au Caire de juin 2009, Obama n'est pas allé à Jérusalem durant le même voyage, ce qui a pu être vu comme une preuve de partialité (8). Qui plus est, les fréquents accrochages lors des entretiens personnels entre Obama et le premier ministre israélien Benjamin Netanyahu ont inquiété ceux qui veulent préserver la « relation spéciale » entre Washington et Israël. Par exemple, lors de la visite du Premier ministre israélien à la Maison-Blanche en mars 2010, Obama l'aurait sermoné pour avoir annoncé, quelques semaines plus tôt lors d'une visite du vice-président Joe Biden en Israël, la poursuite des constructions israéliennes dans Jérusalem-Est (9); cette annonce, contraire au souhait d'Obama, montre que la capacité du Président à influencer le processus de paix au Moyen-Orient dépend fortement des principaux acteurs de la région. A cet égard, Obama constate que, d'un côté, Netanyahu rejette l'idée de la fin des « colonisations » dans les territoires palestiniens, tandis que, de l'autre, les leaders palestiniens, dont le président de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas, font de la fin des « colonisations » une des conditions essentielles du processus de paix.

(5) Barack OBAMA, «Remarks by the president on a new beginning», Université du Caire, Le Caire, 9 juin 2009, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-cairo-university-6-04-09.

(6) Maison-Blanche, *National Security Strategy*, mai 2010, p. 26, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf.

(7) John HELLEMANN, «The Tsuris», *New York Magazine*, 18 sept. 2011, disponible sur le site Internet nymag.com/print/?/news/politics/israel-2011-9/.

(8) *Id.*

(9) *Id.*

En plus d'agacer Netanyahu, les positions d'Obama sur le conflit israélo-palestinien ont été vivement dénoncées par les républicains du Capitole. Au lendemain des *midterms* de 2010, le leader de la majorité républicaine de la Chambre, Eric Cantor (un républicain de Virginie), confiait au Premier ministre israélien que le Congrès n'hésiterait pas à contrer les ambitions d'Obama sur le conflit israélo-palestinien (10). En mai 2010, les républicains du Congrès avaient d'ailleurs invité Netanyahu à prononcer un discours au Capitole, faisant du Premier ministre le quatrième leader étranger à recevoir ce privilège plus d'une fois (après Yitzhak Rabin, Nelson Mandela et Winston Churchill) (11); Netanyahu en a profité pour annoncer qu'il accepterait de faire quelques concessions territoriales aux Palestiniens dans le cadre d'un éventuel accord de paix, ce qui témoigne d'un certain recentrage de ses positions, qui restaient cependant encore loin de celles d'Obama (12).

Après les *midterms* de 2010, Obama a également donné le sentiment de modifier ses positions. Par exemple, dans les semaines précédant les pourparlers et le vote à l'ONU à propos de la reconnaissance officielle d'un Etat palestinien, il a affirmé que les États-Unis voteraient contre ce projet (13) : ici, Obama faisait visiblement marche arrière, lui qui avait, lors d'un autre discours prononcé à l'ONU un an plus tôt, souligné que la création d'un Etat palestinien indépendant était essentielle à la sécurité d'Israël. Si l'évolution de la position d'Obama sur la création d'un Etat palestinien vise peut-être à s'assurer que Netanyahu ne renoncera pas pour de bon à négocier avec l'Autorité palestinienne, il semble qu'elle soit également due à la dynamique politique interne aux États-Unis depuis les *midterms* de 2010, ainsi qu'aux considérations électorales d'Obama à l'approche des présidentielles de 2012 (14).

En effet, les appuis de l'électorat juif américain à Obama ont fortement diminué depuis l'entrée en fonction du Président : ils seraient passés de 83 % à 55 % en près de trois ans, une chute de 28 points, ce qui n'est peut-être pas étranger à la défaite démocrate lors d'une élection spéciale tenue en septembre 2011 pour le siège de l'ancien représentant Anthony Weiner, dans la neuvième circonscription de New York (15). Comme l'explique Ashley Killough, la position d'Obama sur le conflit israélo-palestinien est devenue un enjeu de cette élection lorsque Ed Koch, un démocrate qui a déjà été maire de New York, a changé de parti et invité les électeurs à voter

(10) Tzvi BEN GEDALYAHU, «Eric Cantor flexes muscle for Israel», *Arutz Sheva*, 14 nov. 2010, disponible sur le site Internet www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/140624#.TpxlIBwyEpI.

(11) John HELLEMANN, *op. cit.*

(12) Jeffrey HELLER, «Netanyahu says will give up some land for peace», Reuters, 24 mai 2011, disponible sur le site Internet www.reuters.com/article/2011/05/24/us-mideast-usa-netanyahu-idUSTRE74M6OM20110524.

(13) Doug SAUNDERS / Campbell CLARK, «Obama urges vote against UN resolution for Palestinian statehood», *The Globe and Mail*, 21 sept. 2011, disponible sur le site Internet www.theglobeandmail.com/news/world/africa-mideast/obama-urges-vote-against-un-resolution-for-palestinian-statehood/article2175431/.

(14) John HELLEMANN, *op. cit.*

(15) *Id.*

républicain pour dénoncer le mauvais traitement d'Israël par la Maison-Blanche (16); plusieurs électeurs ont visiblement répondu à l'appel de Koch, permettant aux républicains de gagner ce siège qui était détenu par les démocrates depuis 1923 (17).

Craignant d'autres défaites semblables aux élections au Congrès de 2012, Obama et les démocrates pourraient donc être moins exigeants à l'égard d'Israël d'ici ce scrutin, cela, pour ne pas froisser davantage les électeurs avec des positions controversées sur la question d'Israël (18). A cet égard, un sondage Gallup de février 2011 montrait que 63 % des Américains éprouvent une plus grande sympathie pour Israël que pour les Palestiniens, contre seulement 17 % qui disent l'inverse (19).

Il ne faut bien entendu pas surestimer le poids de l'électorat juif en vue des présidentielles de 2012. En effet, ces électeurs comptent seulement pour 5 % de l'électorat total et appuient généralement fortement le Parti démocrate (20). Cela dit, le système électoral américain étant ce qu'il est, Obama devra absolument remporter les courses dans certains États-clefs lui permettant de recueillir le nombre de votes nécessaire au Collège électoral pour gagner la présidence. Parmi ces États, la Floride et la Pennsylvanie sont cruciales, car elles permettent de recueillir 49 des 270 votes au Collège électoral nécessaires pour l'emporter. A cet égard, puisque les électeurs juifs comptent respectivement pour 5 % et 4 % des électeurs dans ces États, Obama pourrait être tenté de moduler son discours sur le conflit israélo-palestinien pour s'assurer que cet électorat l'appuiera fortement et, surtout, se rendra aux urnes en 2012 (21). Obama a également avantage à recentrer ses positions sur cet enjeu parce qu'une majorité d'électeurs indépendants ont plus de sympathie pour Israël que pour la Palestine. Les élections de 2010 ont donc forcé Obama à faire preuve de plus de prudence sur la question israélo-palestinienne, au grand dam des électeurs plus à gauche, qui avaient vu en lui un Président qui ne copierait pas la politique de ses prédécesseurs.

LE BUDGET MILITAIRE

En plus de critiquer Obama sur le conflit israélo-palestinien, les républicains du Congrès ont profité des *midterms* de 2010 pour faire campagne sur

(16) Ashley KILLOUGH, «Republican wins democratic district in New York race to replace Weiner», CNN, 14 sept. 2011, disponible sur le site Internet articles.cnn.com/2011-09-14/politics/new.york.special.election_1_special-election-weiner-republican-jewish-coalition?_s=PM:POLITICS.

(17) John HELLEMANN, *op. cit.*

(18) *Id.*

(19) Lydia SAAD, «Americans maintain broad support for Israel», Gallup, 28 fév. 2011, disponible sur le site Internet www.gallup.com/poll/146408/Americans-Maintain-Broad-Support-Israel.aspx.

(20) John HELLEMANN, *op. cit.*

(21) *Id.*

la réduction de la dette nationale et des déficits publics (22). Bien que cet enjeu soit avant tout lié au débat sur les impôts, les taxes et les investissements fédéraux pour des programmes de santé comme Medicare et Medicaid, il rejoint également la politique étrangère parce qu'il a obligé les élus à se demander si Washington ne devait pas réduire ses dépenses militaires.

C'est du moins l'un des enjeux qui furent âprement débattus au sein d'un comité du Congrès qui, créé en juillet 2011, avait pour mandat de trouver des solutions pour réduire le déficit fédéral d'au moins 1 200 milliards de dollars sur dix ans. Ce comité, le Joint Select Committee on Deficit Reduction (ou JSCDR), était constitué de douze représentants et sénateurs des deux partis, dont les représentants Dave Camp (républicain du Michigan) et Xavier Becerra (démocrate de la Californie) et les sénateurs John Kerry (démocrate du Massachusetts) et Jon Kyl (républicain de l'Arizona) (23). Ces élus s'étaient donnés jusqu'au 23 novembre 2011 pour forger un compromis sur la réduction du déficit, sans quoi des baisses automatiques de 1 200 milliards sur dix ans seraient automatiquement faites au budget de l'État fédéral (à partir de 2013), dont des réductions de près de 500 milliards pour les programmes du Pentagone (24).

Les membres du JSCDR ne sont finalement pas parvenus à une entente et leurs débats ont reflété les lignes de fracture existant entre les démocrates et les républicains sur les dépenses militaires. Dans son budget pour l'année fiscale 2012, Barack Obama avait annoncé que le budget de défense totaliserait 670 milliards de dollars, soit près de 40 milliards de moins que ce qu'il avait demandé en 2011 (25) : les économies ainsi faites ne viendraient pas d'une réduction du budget du Pentagone (qui passerait de 548 milliards en 2011 à 553 milliards en 2012), mais plutôt de la réduction des dépenses pour les guerres en Iraq et en Afghanistan (qui passeraient de 159 à 118 milliards). Aux yeux d'Obama, il sera cependant nécessaire de réduire le budget du Pentagone au cours des prochaines années si les États-Unis veulent rétablir l'équilibre budgétaire. À l'été 2011, il a ainsi proposé de baisser le budget de la défense de 450 milliards de dollars sur dix ans, ce que les républicains ont fini par accepter (26).

(22) ROYA WOLVERSON, «Midterm elections 2010 : spending wars», Council on Foreign Relations, 19 oct. 2010, disponible sur le site Internet www.cfr.org/economics/midterm-elections-2010-spending-wars/p23181.

(23) Cf. le site Internet officiel du Joint Select Committee on Deficit Reduction, www.deficitreduction.gov/public/.

(24) RICHARD COWAN / KEVIN DRAWBAUGH, «Defense cuts spat clouds deficit panel debate», Reuters, 8 sept. 2011, disponible sur le site Internet www.reuters.com/article/2011/09/08/us-usa-debt-supercommittee-idUSTRE7854TC20110908; AUTEUR INCONNU, «Joint Select Committee on Deficit Reduction (Deficit 'Supercommittee')», 26 sept. 2011, disponible sur le site Internet topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/organizations/c/congress/joint_congressional_committee_on_deficit_reduction/index.html; DONNA CASSATA, «Defense cuts looms large for 'Super Committee'», MSNBC, 14 août 2011, disponible sur le site Internet www.msnbc.msn.com/id/44137640/ns/politics-capitol_hill/t/defense-cuts-loom-large-super-committee/#.TqV3UxwyEpI.

(25) Office of the Secretary of Defense, «United States Department of Defense fiscal year 2012 budget request (Overview)», fév. 2011, disponible sur le site Internet comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/FY2012_Budget_Request_Overview_Book.pdf.

(26) ADAM AIGNER-TREWORG, «Obama's position on Pentagon cuts remains unclear», CNN, 14 oct. 2011, disponible sur le site Internet whitehouse.blogs.cnn.com/2011/10/14/obamas-position-on-pentagon-cuts-remains-unclear/.

Le but du JSCDR consistait donc à se demander s'il ne fallait pas couper davantage. A cet égard, plusieurs démocrates du JSCDR ont eu tendance à partager l'avis d'Obama selon lequel il faut réduire les dépenses militaires. Le représentant Chris Van Hollen (Maryland) a par exemple souligné que les Etats-Unis pourraient réduire le budget de défense sans mettre la sécurité nationale en péril (27). Or, d'autres démocrates ont été plus prudents parce qu'ils craignaient les effets d'éventuelles réductions budgétaires sur leur avenir politique (28). D'un côté, à l'approche des élections au Congrès de 2012, il y avait le risque de se faire dépeindre comme un faible en politique étrangère; comme un élu qui veut contribuer au déclin militaire des Etats-Unis. De l'autre, les pertes d'emplois américains que la réduction des investissements militaires risque d'engendrer n'ont rien pour rassurer les démocrates élus dans des Etats ou circonscriptions dont l'économie dépend fortement des industries de défense. A titre indicatif, la sénateur démocrate Patty Murray, élue dans l'Etat de Washington, s'est montrée réticente à accepter des réductions visant les programmes de Boeing, une compagnie bien connue, dont les activités sont très importantes dans cet Etat : une telle éventualité menaçait non seulement d'engendrer des pertes d'emplois et de déplaire aux commettants de Murray, mais pouvait aussi lui nuire sur le plan du financement électoral, sachant que Boeing a été le quatrième plus important contributeur aux fonds de campagne de la sénateur entre 2007 et 2012 (29) – Murray n'est pas en élection en 2012, mais elle le sera en 2016 et doit, comme tous les élus du Congrès, commencer le plus tôt possible à lever des fonds pour s'assurer de rester compétitive.

Plusieurs membres républicains du JSCDR ont également été réticents à réduire les dépenses militaires pour des raisons semblables. A titre indicatif, les représentants Dave Camp et Frank Upton, élus du Michigan, se sont féroce­ment opposés à des réductions visant la production des chars d'assaut de type Abrams, puisque cela signifierait un ralentissement des activités de la compagnie General Dynamics dans cet Etat déjà aux prises avec un taux de chômage de 10,5 % (30). Au-delà de telles considérations locales et électorales, d'autres républicains s'opposent à la diminution du budget de défense parce que cela va à l'encontre de leur philosophie et de leurs principes. C'est notamment le cas du sénateur Jon Kyl, un faucon en matière de défense, qui, dès la fin de la première rencontre du JSCDR le 8 septembre 2011, a menacé de quitter le comité si ses membres ne retiraient pas les dépenses militaires de la liste des sujets à discuter (31).

(27) Sans auteur, «Members of the deficit panel», *The New York Times*, 8 sept. 2011, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/interactive/2011/08/10/us/politics/members-of-the-bipartisan-deficit-panel.html?ref=jointcongressionalcommitteeondeficitreduction.

(28) Donna CASSATA, *op. cit.*

(29) *Id.*

(30) *Id.*

(31) David WELNA, «Deficit panel meets, vows to get job done», *NPR*, 8 sept. 2011, disponible sur le site Internet www.npr.org/2011/09/08/140291179/deficit-panel-meets-vows-to-get-the-job-done.

En plus d'illustrer les divergences d'opinions entre Obama et les républicains sur les dépenses militaires, cette déclaration de Kyl révélait l'existence d'une division au sein du parti républicain sur cet enjeu, entre les faucons en politique étrangère et les partisans du Tea Party. Le Tea Party, une mouvance qui a fait son apparition aux États-Unis au lendemain de la présidentielle de 2008, milite entre autres pour l'assainissement des finances publiques et la réduction de la taille de l'État fédéral (32). Lors des *midterms* de 2010, on estime qu'environ une quarantaine de républicains élus à la Chambre des représentants se sont dits fidèles aux positions du Tea Party, de même que quelques sénateurs comme Rand Paul (républicain du Kentucky) et Marco Rubio (républicain de Floride) (33). À l'approche du scrutin de novembre 2010, ces représentants et sénateurs ont officiellement créé des caucus à la Chambre et au Sénat pour promouvoir leurs idées, caucus qui comptaient près d'une soixantaine de membres lors du début de la nouvelle session parlementaire en janvier 2011. Candidate républicaine à l'investiture présidentielle en vue des élections de 2012, la représentante Michele Bachmann (Minnesota) a présidé le caucus du Tea Party à la Chambre alors que Rand Paul a été une figure importante du caucus au Sénat (34).

Au cours de l'année 2011, plusieurs républicains de la mouvance du Tea Party ont affirmé qu'il fallait réduire les dépenses militaires pour rétablir l'équilibre du budget fédéral. Parmi eux, Michele Bachmann a, dès janvier 2011, annoncé qu'elle appuyait les baisses proposées par le secrétaire à la Défense Robert Gates (35). Le 18 octobre 2011, lors d'un débat télévisé entre les candidats républicains en vue de la présidentielle de 2012, Bachmann alla encore plus loin en déclarant que la réduction du budget militaire devait faire partie des sujets discutés par le JSCDR (36). De son côté, le sénateur Rand Paul a tenu un discours semblable en martelant que tous les programmes de l'État fédéral devaient faire l'objet de baisses, y compris le budget militaire (37); ici, Paul était en accord non seulement avec Bach-

(32) Sur le Tea Party, cf. Kate ZERNIKE, *Boiling Mad: Inside Tea Party America*, Time Books, New York, 2010; Dick ARMEY / Matt KIBBY, *Give Us Liberty: a Tea Party Manifesto*, William Morrow, New York, 2010; John M. O'HARA, *A New American Tea Party: the Counterrevolution Against Bailouts, Handouts, Reckless Spending, and More Taxes*, Wiley, Hoboken, 2010.

(33) Evan MACKINDER, «A Republican wave, some surprising (and some not-so surprising) results in the 2010 midterm elections and more in capital eye opener: November 3», *Opensecrets.org*, 3 nov. 2010, disponible sur le site Internet www.opensecrets.org/news/2010/11/and-more-in-capital-eye-opener-nov.html.

(34) Cf. les sites Internet officiels de Michele Bachmann et Rand Paul, respectivement: bachmann.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=199440 et www.randpaul2010.com/2011/01/senate-tea-party-caucus-meets-washington-post-mocks/.

(35) Auteur inconnu, «Rep. Bachmann proposes spending cuts», The Committee for a Responsible Federal Budget, 26 janv. 2011, disponible sur le site Internet crfb.org/blogs/rep-bachmann-proposes-spending-cuts.

(36) Sans auteur, «Transcript – CNN WRLC Western Republican presidential debate – Las Vegas», 18 oct. 2011, disponible sur le site Internet politisite.com/2011/10/18/transcript-cnn-wrlc-western-republican-presidential-debate-las-vegas-october-18-2011-full-text/.

(37) Rand PAUL (entretien avec Neil Cavuto), «We need to cut in all spending programs», Fox News, 20 oct. 2011, disponible sur le site Internet www.foxnews.com/on-air/your-world-cavuto/2011/10/21/sen-paul-we-need-cut-spending-all-programs.

mann, mais aussi avec son père, le représentant et candidat à la présidentielle de 2012 Ron Paul (républicain du Texas) : lors du débat républicain du 18 octobre 2011, ce dernier affirma que Washington devait couper le budget militaire de 15 % et que plusieurs dépenses faites par Washington étaient inutiles, dont celles qui visent à maintenir des troupes américaines en Corée et au Japon (38).

Selon des experts comme l'historien David Greenberg, les idées de Paul, Bachmann et autres républicains du Tea Party illustrent un certain retour des idées isolationnistes dans le discours de politique étrangère du Parti républicain (39). A cet égard, la crise économique et les *midterms* de 2010 ont eu un impact à la fois considérable et inattendu sur les relations entre Obama et le Congrès : considérable parce que les préoccupations des électeurs ont obligé le Président à accorder une plus grande attention à la réduction des déficits et des dépenses militaires ; inattendu parce que le Tea Party amenuise la puissance des faucons républicains du Congrès qui s'opposent aux réductions du budget militaire envisagées par la Maison-Blanche.

Malgré cette nouvelle dynamique au Capitole, Obama n'a pas sous-estimé la capacité des faucons républicains de remporter la bataille sur les dépenses militaires au sein du JCSR. Qui plus est, il a semblé, comme sur le conflit israélo-palestinien, faire preuve d'une certaine prudence sur cette question en nommant Leon Panetta au poste de Secrétaire à la Défense à l'été 2011. Panetta, dont la nomination a été approuvée à l'unanimité au Sénat, n'est pas connu pour être une colombe. Invité à discuter de l'avenir du budget militaire lors d'une audition publique organisée par la Commission de la Chambre sur les Forces armées (House Armed Services Committee) le 13 octobre 2011, il a affirmé que les baisses automatiques de 500 milliards sur dix ans qui toucheraient le Pentagone si les membres du JCSR n'arrivaient pas à s'entendre sur le budget avant le 23 novembre 2011 seraient irresponsables et auraient des «*effets catastrophiques*» sur les forces armées américaines (40). Ce type de position, que Panetta a continué à défendre après l'échec des pourparlers du JCSR, n'a rien pour plaire aux électeurs démocrates les plus à gauche, qui jugent que Washington dépense trop en défense. Or, les réalités des relations entre le Congrès et la présidence obligent Obama à faire preuve de pragmatisme et à gouverner plus au centre que ce que lui dicterait peut-être sa vision de la politique étrangère. Qui plus est, une position trop jusqu'au-boutiste et à gauche sur la question du budget militaire pourrait nuire à Obama en vue de la présidentielle de

(38) Sans auteur, «*Transcript – CNN WRLC Western Republican...*», *op. cit.*

(39) David GREENBERG, «*GOP vs. world*», *The New York Times*, 29 juin 2011, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2011/06/30/opinion/30Greenberg.html.

(40) Leon PANETTA, «*Secretary of Defense Leon E. Panetta opening statement House Armed Services Committee*», House Armed Services Committee, 13 oct. 2011, p. 3, disponible sur le site Internet armedservices.house.gov/index.cfm/files/serve?File_id=82b8a259-4ace-4a9d-b839-6568465a068d.

2012 : en effet, les républicains n'en profiteraient-ils pas pour le dépeindre comme un faible en politique étrangère ou, pire encore, comme un président qui contribue au déclin de la puissance militaire américaine ?

LES GUERRES EN IRAQ,
EN AFGHANISTAN ET EN LIBYE

A en croire certains observateurs, les guerres en Iraq, en Afghanistan et en Libye ne permettront pas facilement aux républicains de convaincre les électeurs de la pertinence d'une telle critique, cela, pour trois raisons (41). D'abord, comme il l'avait promis lors de sa campagne électorale de 2008, Obama a mis fin à la mission de combat en Iraq et terminé le retrait des troupes américaines de ce pays à la mi-décembre 2011, une décision fort populaire si on considère que 75 % des Américains l'approuvaient en novembre 2011 (42). Ensuite, même si l'Afghanistan reste instable et que les succès de la reconstruction de ce pays sont mitigés, Obama a redoré son bilan de politique étrangère, en mai 2011, grâce à une opération secrète réussie qui a mené à l'assassinat d'Oussama Ben Laden. Enfin, la participation des États-Unis à l'opération militaire de l'OTAN en Libye s'est soldée, le 20 octobre 2011, par la capture et la mort de Mouammar Kadhafi, mettant un terme au règne de ce dictateur qui était au pouvoir depuis 1969.

Suite à ces événements d'envergure, Obama a reçu les éloges de certaines figures républicaines importantes. Par exemple, le président de la Chambre John Boehner (représentant républicain de l'Ohio) affirmait que le leadership d'Obama et de son prédécesseur a permis de libérer l'Iraq d'un tyran et de mettre un terme à la violence et au terrorisme des insurgés (43). Pour sa part, le très conservateur Pete King (républicain de New York), président de la Commission de la Chambre sur la Sécurité du territoire national (House Homeland Security Committee), s'accordait avec l'ancien vice-président Dick Cheney pour dire qu'Obama avait brillé en lançant l'opération contre Ben Laden (44).

D'autres républicains n'ont cependant pas hésité à critiquer Obama pour sa gestion des guerres menées par les États-Unis. C'est notamment le cas du représentant Walter Jones (Caroline du Nord) qui, en février 2011, en

(41) Tom COHEN, «Obama makes war policy an election strength», CNN, 24 oct. 2011, disponible sur le site Internet www.cnn.com/2011/10/24/politics/obama-foreign-policy/index.html.

(42) Jeffrey M. JONES, «Three in four Americans back Obama on Iraq withdrawal», Gallup, 2 nov. 2011, disponible sur le site Internet www.gallup.com/poll/150497/Three-Four-Americans-Back-Obama-Iraq-Withdrawal.aspx.

(43) Tom COHEN, *op. cit.*

(44) CNN Wire Staff, «For one day, anyway, Republicans praise Obama», CNN, 2 mai 2011, disponible sur le site Internet articles.cnn.com/2011-05-02/politics/republicans.bin.laden_1_bin-obama-and-bush-obama-administration?_s=PM:POLITICS.

Jeff ZELENY / Jim RUTENBERG, «Obama finds praise, even from Republicans», *The New York Times*, 2 mai 2011, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2011/05/03/us/politics/03obama.html.

compagnie de Ron Paul (Texas) et de 62 démocrates, dont Barbara Lee (Californie), a introduit une résolution à la Chambre des représentants visant à interdire à Obama de dépenser des fonds fédéraux en Afghanistan pour d'autres activités que celles liées au retrait des troupes (résolution H.R. 780) (45). Bien entendu, la majorité des républicains a continué à appuyer la guerre en Afghanistan après les *midterms* de 2010. Cela dit, les difficultés financières des Etats-Unis ont porté un nombre croissant de républicains à s'accorder avec le sénateur Joe Manchin (démocrate de la Virginie occidentale), un conservateur fiscal convaincu que Washington doit désormais reconstruire l'Amérique plutôt que l'Afghanistan (46). À titre indicatif, en février 2011, lorsque le représentant républicain Walter Jones (Caroline du Nord) a proposé l'adoption d'un autre amendement visant à couper de 400 millions de dollars les projets de construction d'infrastructures en Afghanistan, la mesure a été battue en assemblée plénière, mais pas moins de 36 républicains ont voté pour, dont Justin Amash (Michigan), John Duncan (Tennessee) et Jim Sensenbrenner (Wisconsin) (47).

S'ils n'ont pas massivement critiqué Obama pour sa gestion des guerres en Iraq et en Afghanistan, deux guerres débutées par George W. Bush et dont Obama a héritées, les républicains du Congrès n'ont pas hésité à attaquer le Président à propos de la «*vraie première guerre*» qu'il a lancée, c'est-à-dire l'intervention en Libye : l'opération, entamée le 19 mars 2011 et portant le nom de code «*Operation Odyssey Dawn*», visait à établir une zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Libye et à protéger les populations civiles contre les exactions du dictateur Mouammar Kadhafi; à partir du 31 mars, l'effort américain a fait partie de l'ensemble des opérations menées par l'OTAN et portant le nom de code «*Unified Protector*».

Après l'annonce d'Obama du début des opérations militaires en Libye, des républicains comme le sénateur John McCain (Arizona) ont appuyé sa décision en affirmant que l'intervention était nécessaire (48). D'autres ont cependant dénoncé la mesure pour au moins trois raisons. D'abord, des républicains comme le représentant Allen West (Floride) ont reproché au Président de ne pas avoir d'objectif clair (49) et ont prédit que l'intervention en Libye représenterait pour Washington une énième occupation inter-

(45) Cf. la résolution «*H.R. 780 – Responsible end to the war in Afghanistan Act*», introduite en chambre le 17 février 2011.

(46) Cité par Helene COOPER, «*Cost of wars a rising issue as Obama weighs troop levels*», *The New York Times*, 21 juin 2011, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2011/06/22/us/politics/22costs.html?pagewanted=all.

(47) Cf. l'amendement «*H.AMDT. 17 – Amendment sought to remove the \$400 million Afghan infrastructure fund and return the amount to the spending reduction account*», introduit à la chambre le 15 février 2011 et défait en séance plénière le 16 février 2011.

(48) Auteur inconnu, «*McCain Backs Obama on Libya military action*», *Azcentral.com*, 29 mars 2011, disponible sur le site Internet www.azcentral.com/news/articles/2011/03/29/20110329libya-mccain-backs-obama.html.

(49) Nicolas BALLASY, «*Rep. Allen West: 'I cannot understand' US role in Libya*», *cnsnews.com*, 31 mai 2011, disponible sur le site Internet cnsnews.com/news/article/rep-allen-west-i-cannot-understand-us-role-libya.

minable, semblable à celles en Iraq et en Afghanistan (50). Ensuite, la crise économique a incité plusieurs conservateurs fiscaux à dénoncer les nouvelles dépenses liées à l'intervention, estimées à 1 milliard de dollars pour l'année 2011 : à cet égard, des représentants comme Justin Amash (Michigan) ont suggéré d'introduire des mesures au Congrès visant à couper les fonds destinés à l'opération. Enfin, les querelles entre Obama et le Congrès ont porté sur l'éternel débat constitutionnel qui consiste à savoir qui du Président ou des membres du Congrès a le pouvoir de décider quand déployer les troupes américaines dans le monde. Comme plusieurs présidents avant lui, dont Ronald Reagan, George H. Bush et Bill Clinton, dans les cas respectifs des interventions au Liban (1982), à Panama (1989) et au Kosovo (1999) (51), Obama n'a pas officiellement demandé l'autorisation du Congrès avant de lancer les hostilités en Libye, alors que la résolution sur les pouvoirs de guerre de 1973 (*War Powers Resolution*) exige en principe du Président qu'il consulte les membres du Congrès avant le début d'une opération militaire ou, du moins, qu'il s'explique dans les 48 heures qui suivent le déploiement des forces américaines à l'étranger (52).

Le débat à ce propos a eu lieu, par exemple, au sein de la Commission de la Chambre des représentants sur les Affaires étrangères (House Committee on Foreign Affairs). Le 31 mars 2011, la présidente de la commission, la représentante Ileana Ros-Lehtinen (républicaine de la Floride), a notamment organisé une audition publique intitulée «Libya: defining US national security interest»: lors des discussions, le représentant Ted Poe (républicain du Texas) a dit avoir le sentiment qu'Obama n'avait pas respecté la Constitution et la résolution sur les pouvoirs de guerre (53); le républicain Dan Burton (Indiana) a pour sa part reproché à Obama de ne pas avoir consulté le Congrès avant d'intervenir en Libye (54).

Malgré de telles critiques, les membres du Congrès n'ont pas osé utiliser le seul réel pouvoir dont ils disposent pour empêcher un Président de continuer une opération militaire, c'est-à-dire couper les fonds utilisés pour sa mise en œuvre. Ainsi, même si des représentants comme Dan Burton (républicain de l'Indiana) ont dénoncé les dépenses pour l'intervention en Libye (55), un tel discours n'a jamais été assez répandu parmi les représentants et les sénateurs pour que le Congrès cesse de financer l'opération. Certains républicains, comme le sénateur John McCain (Arizona), iront même

(50) Jennifer STEINHAEUER, «US mission exposes divisions in Congress and within GOP», *The New York Times*, 21 juin 2011, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2011/06/22/us/politics/22powers.html.

(51) Sur les relations entre la Maison-Blanche et le Congrès à propos de ces interventions, cf. Louis FISHER, *Presidential War Power*, University Press of Kansas, Lawrence, 2004 (2^e éd.), et *Congressional Abdication on War & Spending*, A & M University Press, 2000; Ryan HENDRICKSON, *The Clinton Wars: the Constitution, Congress, and War Powers*, Vanderbilt University Press, Nashville, 2002.

(52) Ryan HENDRICKSON, *op. cit.*, p. 16.

(53) Voir Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, «Hearing: Libya: Defining U.S. National Security Interest», 31 mars 2011, p. 14 : <http://foreignaffairs.house.gov/112/65492.pdf>.

(54) *Ibid.*, p. 34.

(55) *Ibid.*, pp. 33-34.

jusqu'à dénoncer cette position, au prétexte qu'elle peut porter les alliés à croire que les Etats-Unis ne sont plus prêts à prendre leurs responsabilités à l'échelle internationale (56). Comme le débat à propos des dépenses militaires, celui sur la Libye révélait donc d'importantes divisions parmi les républicains. Obama en a profité, car elles empêchaient ses adversaires de faire front commun pour le forcer à infléchir sa politique en Libye. Qui plus est, les critiques républicaines à l'égard d'Obama ont eu moins de poids quand Mouammar Kadhafi a été capturé et tué : en effet, cet événement ne prouvait-il pas la capacité d'Obama à mener des interventions militaires rapides, efficaces et peu coûteuses sur le plan financier et en vies américaines ?

LES ACCORDS DE COMMERCE AVEC LA CORÉE DU SUD, LE PANAMA ET LA COLOMBIE

Parmi les autres succès de politique étrangère d'Obama, les votes au Congrès d'octobre 2011 visant à entériner de nouveaux accords de commerce avec la Corée du Sud, le Panama et la Colombie prouvent que la victoire républicaine aux *midterms* de 2010 n'a pas seulement eu des effets négatifs pour le locataire de la Maison-Blanche. Ces accords de commerce, négociés par le président George W. Bush en 2006 et en 2007, n'avaient jamais vu le jour en raison, entre autres, de l'opposition des syndicats, des démocrates à tendance protectionniste du Congrès ou encore des élus de la « Rust Belt » désireux de protéger les industries manufacturières américaines contre la concurrence étrangère (57). Lors des élections de 2010, ces accords avaient été dénoncés par de nombreux candidats aux élections au Congrès, convaincus que le libre-échange et des accords comme l'ALENA avaient déjà coûté assez d'emplois aux Etats-Unis (58).

Sur la question du commerce, les majorités démocrates à la Chambre des représentants et au Sénat représentaient même un obstacle plus qu'une bénédiction pour les projets d'Obama. Dans son discours sur l'état de l'Union de 2010, le Président avait suggéré de doubler les exportations américaines dans le monde, cela, dans l'espoir de créer de nouveaux emplois aux Etats-Unis (59). Or, pour augmenter les exportations américaines, Obama devait convaincre le Congrès d'entériner les accords commerciaux négociés par la Maison-Blanche. A ce titre, le problème pour Obama est que les

(56) Jennifer STEINHAEUER, *op. cit.*

(57) Kathleen HENNESSEY / Don LEE, «Congress approves Panama, Colombia and South Korea trade deals», *Los Angeles Times*, 12 oct. 2011, disponible sur le site Internet articles.latimes.com/2011/oct/12/news/la-pn-trade-deals-votes-20111012.

(58) Roya WOLVERSON, «Foreign policy and the 2010 midterm elections: trade», Council on Foreign Relations, 24 sept. 2010, disponible sur le site Internet www.cfr.org/us-strategy-and-politics/foreign-policy-2010-midterm-elections-trade/p23003?cid=rss-fullfeed-foreign_policy_and_the_2010_mi-092410.

(59) *Id.*

membres de son propre parti sont souvent plus protectionnistes que les républicains, en raison notamment de leurs liens avec les syndicats et les travailleurs de la classe moyenne, durement touchés par la récession et la délocalisation des activités productives américaines dans des pays comme la Chine. Pour leur part, les républicains sont généralement plus proches des PDG qui, justement, peuvent voir d'un bon œil l'accès à de nouveaux marchés internationaux permis par les accords commerciaux.

Dans les mois menant aux *midterms* de 2010, plusieurs piliers démocrates du Congrès avaient affirmé leur opposition aux accords de commerce avec la Corée du Sud, le Panama et la Colombie. C'est notamment le cas du représentant démocrate Sander Levin (Michigan), président de la Commission sur les Voies et les Moyens (House Ways and Means Committee), qui est la première commission responsable pour débattre des accords commerciaux : élu dans la circonscription dans laquelle se trouve la ville de Detroit, Levin craignait l'effet négatif, pour l'industrie automobile du pays, d'une plus grande ouverture du marché américain aux exportations de voitures coréennes (60).

La victoire républicaine aux *midterms* de 2010 a cependant changé la dynamique du débat sur les accords commerciaux au Capitole dans la mesure où elle a signifié que des partisans du libre-échange comme David Dreier (républicain de Californie) et David Camp (républicain du Michigan) ont remplacé des élus plus protectionnistes comme Louise Slaughter (Démocrate de New York) et Sander Levin à la tête des commissions de la Chambre, dont celle qui détermine les règles des débats législatifs (Rules Committee) et la Commission sur les Voies et les Moyens. Pour reprendre l'exemple de cette dernière commission, son président, David Camp, n'a pas tardé avant d'organiser des auditions publiques visant à redorer l'image des accords de commerce avec la Corée du Sud, le Panama et la Colombie : le 25 janvier 2011 par exemple, il invitait des représentants de l'Association nationale des industriels (National Association of Manufacturers) et des compagnies telles que FedEx Express et Ford à débattre de l'importance de ces accords pour l'économie américaine (61); le même jour, il se disait déçu de la lenteur des débats sur les accords avec le Panama et la Colombie et suggérait de les entériner dans les six mois, cela, pour ouvrir de nouveaux marchés pour les produits américains et cesser de perdre du terrain devant les concurrents commerciaux des États-Unis (62).

Les efforts de Camp ont finalement été récompensés : le 12 octobre 2011, la Chambre entérinait respectivement les accords de commerce avec la

(60) *Id.*

(61) Committee on Ways and Means, House of Representatives, «Hearing on the pending free trade agreements with Colombia, Panama, and South Korea and the creation of US jobs», 25 janv. 2011, disponible sur le site Internet waysandmeans.house.gov/Calendar/EventSingle.aspx?EventID=220430.

(62) David CAMP, «Camp reaction to state of the Union», 25 janv. 2011, disponible sur le site Internet waysandmeans.house.gov/News/DocumentSingle.aspx?DocumentID=221344.

Corée du Sud, le Panama et la Colombie par des votes, respectivement, de 278 pour et 151 contre, 300 pour et 129 contre et 262 pour et 167 contre (63). Bien entendu, Obama a dû exiger certaines concessions de ses interlocuteurs internationaux pour convaincre le Congrès d'aller de l'avant : par exemple, la Corée du Sud a accepté que des droits de douane continuent à s'appliquer sur les exportations de la compagnie Hyundai vers les États-Unis, cela, pour protéger des industries comme Ford. Les républicains ont également plié l'échine devant les démocrates du Congrès qui exigeaient que les accords de commerce s'accompagnent de programmes sociaux pour les travailleurs américains ayant perdu leur emploi à cause de la compétition économique étrangère (64). Cela dit, la victoire républicaine aux *midterms* de 2010 a sans contredit facilité l'adoption de ces accords, non seulement parce que de nouveaux leaders comme Dave Camp ont multiplié les efforts pour que cela se réalise, mais aussi parce que l'infériorité numérique des démocrates au Congrès au lendemain des élections a réduit le poids des idées protectionnistes au Capitole.

L'IMMIGRATION

Obama a cependant eu moins de chance sur la réforme de la politique d'immigration. Directement liée à la question de l'économie et de l'emploi, l'immigration a été un enjeu majeur des débats entre le Congrès et la présidence depuis la victoire d'Obama en 2008. La principale inquiétude des élus à Washington à propos de l'immigration est l'enjeu des immigrants clandestins en provenance des pays latino-américains, surtout du Mexique. Il y a un débat sur le nombre d'immigrants «illégaux» vivant désormais aux États-Unis, mais le Département de la Sécurité du territoire national (Department of Homeland Security) estime ce nombre à près de 11 millions, dont 6,7 millions proviennent du Mexique et 1,33 million de pays d'Amérique centrale comme le Salvador, le Guatemala et le Honduras (65). On dit aussi que le nombre d'immigrants clandestins aux États-Unis aurait augmenté de 32 % depuis 2000 (66).

Après son arrivée à la Maison-Blanche, Obama a suggéré l'adoption d'une réforme d'envergure de la politique d'immigration, dont les principaux objectifs étaient de créer un système permettant aux immigrants illégaux déjà présents aux États-Unis d'apprendre l'anglais et de demander la

(63) Kathleen HENNESSEY / Don LEE, *op. cit.*

(64) Binyamin APPELBAUM / Jennifer STEINHAEUER, «Congress ends 5-year standoff on trade deals in rare accord», *The New York Times*, 12 oct. 2011, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2011/10/13/business/trade-bills-near-final-chapter.html?_r=1&scp=1&sq=Congress%20approves%20trade%20Kore&st=Search.

(65) Auteur inconnu, «Factbox : illegal immigration in the United States», Reuters, 29 avr. 2010, disponible sur le site Internet www.reuters.com/article/2010/04/29/us-usa-immigration-idUSTRE63S5TY20100429.

(66) Aimee RAWLINS, «Immigration and the midterm elections», Council on Foreign Relations, 27 oct. 2010, disponible sur le site Internet www.cfr.org/congress/immigration-midterm-elections/p23225.

citoyenneté américaine, mais d'obliger ces mêmes immigrants à payer une amende pour avoir enfreint les lois d'immigration américaines. La réforme d'Obama visait aussi à renforcer les mesures de sécurité à la frontière, ainsi que les amendes contre les employeurs américains embauchant des clandestins (67).

A l'approche des *midterms* de 2010, les démocrates du Sénat ont tenté de garantir l'adoption d'une réforme d'immigration reprenant la plupart des idées d'Obama. Cette initiative visait le renforcement des mesures de contrôle à la frontière entre les Etats-Unis et le Mexique, mais consistait également à garantir l'adoption d'une loi, le *Dream Act*, dont le principal but était d'offrir la citoyenneté à des immigrants illégaux arrivés aux Etats-Unis lorsqu'ils étaient enfants et ayant terminé deux années d'études universitaires ou de service militaire aux Etats-Unis (68). Malgré les efforts des sénateurs démocrates Harry Reid (Nevada) et Dick Durbin (Illinois) pour garantir l'adoption du *Dream Act*, il fut impossible de convaincre suffisamment de collègues du Sénat pour y parvenir avant les élections de 2010, ni après le scrutin, pendant les semaines précédant la rentrée parlementaire de janvier 2011 : le 18 décembre 2010 par exemple, Reid n'a pas été en mesure de recueillir les soixante votes nécessaires pour clore les débats et passer au vote sur la mesure au Sénat, ce qui sonna le glas de la loi (69). Lors de ce vote, seulement trois sénateurs républicains ont appuyé la mesure, ce qui témoigne de son impopularité au sein du parti. Aux yeux des républicains, des lois comme le *Dream Act* encouragent un plus grand nombre d'immigrants illégaux à traverser la frontière américaine et consistent à donner l'amnistie à ceux qui se trouvent déjà aux Etats-Unis. Les membres du Parti républicain préfèrent ainsi mettre l'accent sur le renforcement des mesures de sécurité à la frontière entre les Etats-Unis et le Mexique.

Les victoires républicaines aux *midterms* de 2010 ont donc rendu l'adoption des réformes de la politique d'immigration souhaitées par Obama et les démocrates du Congrès encore plus difficile, voire impossible. A la Chambre, la majorité républicaine et son président (*speaker*) John Boehner (républicain de l'Ohio) pouvaient, à partir de janvier 2011, miner les efforts d'Obama en refusant d'organiser des votes ou des débats sur des lois chères aux démocrates. Au Sénat, les républicains n'ont pas réussi à élire une majorité, mais leur gain

(67) Auteur inconnu, « Factbox... », *op. cit.*

(68) David M. HERSZENHORN, « Senate blocks bill for young illegal immigrants », *The New York Times*, 18 déc. 2010, disponible sur le site Internet www.nytimes.com/2010/12/19/us/politics/19immig.html.

(69) Selon la règle XXII des règles de fonctionnement du Sénat des Etats-Unis, l'accord de trois cinquièmes des sénateurs (généralement 60/100) est nécessaire pour clore les débats sur une mesure et passer au vote sur celle-là. Sans cet accord, il n'est pas possible de voter sur la mesure en question, qui ne peut donc être entérinée par l'assemblée plénière du Sénat. Cette règle confère ainsi une puissance considérable au parti minoritaire au Sénat. En effet, le parti majoritaire doit constamment forger des « supermajorités » de soixante sénateurs pour atteindre ses objectifs, ce qui n'est pas toujours facile vu l'absence de stricte discipline de parti qui caractérise les débats au Congrès des Etats-Unis.

de sept sièges leur permettait encore plus facilement d'y empêcher le leader de la majorité démocrate, Harry Reid, de garantir l'adoption de projets comme le *Dream Act*. Les démocrates ont tout de même réintroduit cette loi au Sénat en mai 2011 (70). Au même moment, Obama rendait public un nouveau document faisant état de ses suggestions pour réformer la politique d'immigration : ce texte, intitulé *Building a 21st Century Immigration System*, reprenait l'essentiel des propositions qu'il avait faites au lendemain de son élection en 2008 (71). Alors que les débats républicains pour l'investiture du parti en vue des présidentielles de 2012 battaient leur plein, rien ne semblait indiquer que la rhétorique incendiaire des membres du parti à propos de l'immigration illégale s'estomperait. Le 18 octobre 2011, lors d'un débat télévisé opposant les candidats présidentiels républicains, la représentante Michèle Bachmann (républicaine du Minnesota) a par exemple affirmé qu'elle n'hésiterait pas à construire une barrière de sécurité double entre les États-Unis et le Mexique pour lutter contre les clandestins (72). Ce type de discours, qui vise à mobiliser les électeurs républicains les plus conservateurs, ne représente évidemment pas l'avis de tous les républicains du Congrès. Cela dit, la victoire républicaine aux *midterms* de 2010 a permis à des faucons sur les questions d'immigration de remettre la main sur d'importants postes d'influence au Capitole, au sein des commissions et sous-commissions responsables de cet enjeu : c'est notamment le cas de la présidence de la sous-commission de la Chambre sur l'Immigration – qui fait partie de la Commission sur la Justice (Subcommittee on Immigration Policy and Enforcement) –, dont, dès la rentrée parlementaire de janvier 2011, le nouveau président, le républicain Elton Gallegly (Californie), a organisé des auditions publiques durant lesquelles il a martelé que la solution au problème de l'immigration illégale devrait reposer sur trois piliers, 1) un renforcement des lois et des mesures de contrôle à la frontière, 2) l'abolition des programmes qui encouragent l'immigration illégale et 3) l'abolition des bénéfiques et mesures qui permettent aux illégaux de rester aux États-Unis (73). Gallegly, qui souligne sur son site Internet avoir été nommé l'un des dix principaux «*faucons sur la question de l'immigration*» par la revue conservatrice *Human Events*, a également fait parvenir une lettre personnelle à Barack Obama, datée du 23 août 2011, dans laquelle il dénonce les actions du président visant à permettre aux clandestins présents aux États-Unis d'obtenir la citoyenneté (74).

(70) Cf. le texte de la mesure en question, disponible sur le site Internet www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-112s952is/pdf/BILLS-112s952is.pdf.

(71) Maison-Blanche, *Building a 21st Century Immigration System*, mai 2011, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/immigration_blueprint.pdf.

(72) Sans auteur, «*Transcript – CNN WRLC Western...*», *op. cit.*

(73) Cf. par exemple le mot introductif d'Elton Gallegly lors de l'audience publique du Subcommittee on Immigration Policy and Enforcement, House of Representatives, «*E-verify : preserving jobs for American workers*», 10 fév. 2011, p. 1.

(74) Cf. le texte de la lettre en question, disponible sur le site Internet d'Elton Gallegly, www.house.gov/gallegly/media/media2011/Pres.ObamaLtr082311.pdf.

Il sera donc ardu pour Obama de convaincre les républicains du Congrès d'aller de l'avant avec ses projets de réforme, une situation qui pourrait lui nuire en 2012, car l'enthousiasme des électeurs hispanophones à son égard a grandement diminué depuis son arrivée à la Maison-Blanche. Lors de l'élection de 2008, Obama avait recueilli 67 % du vote hispanophone, alors que des sondages menés à l'été 2011 illustraient que ses appuis auprès de ces électeurs avaient chuté à 48 % (75). Cette baisse notable n'est certainement pas étrangère au fait qu'Obama a, au lendemain de son élection en 2008, décidé de se concentrer en premier lieu sur la réforme de l'assurance-santé plutôt que sur celle de l'immigration, un choix qui a déçu les électeurs latino-américains, lesquels espéraient un assouplissement des mesures de contrôle à la frontière avec le Mexique. Au lendemain des *midterms* de 2010, ces mêmes électeurs ont constaté à quel point la Chambre républicaine et la minorité renforcée du parti au Sénat ne veulent rien entendre des réformes d'Obama. Or, leur déception à l'égard du Président était encore palpable à un an des présidentielles de 2012, une mauvaise nouvelle pour Obama qui, pour être réélu, espérait pouvoir miser sur un fort appui des Hispano-Américains dans des Etats qui, comme le Nevada, le Nouveau-Mexique et le Colorado, lui seront cruciaux pour remporter un second mandat.

QUELLE POLITIQUE ETRANGÈRE APRÈS 2012 ?

Cet article visait à montrer que les *midterms* de 2010 ont à maints égards bouleversé la relation entre Obama et le Congrès sur les questions de politique étrangère. Les républicains du Capitole n'ont pas réussi à infléchir toutes les politiques d'Obama, qui était d'ailleurs d'accord avec certains d'entre eux (dont David Camp) sur des questions comme les accords de commerce avec la Corée du Sud, le Panama et la Colombie. Cela dit, la retentissante victoire républicaine de 2010 a convaincu plusieurs membres du parti qu'ils avaient désormais le mandat de forcer Obama à modifier ses politiques internationales, notamment sur la question de l'immigration. A d'autres moments, Obama a lui-même décidé d'ajuster son discours, comme sur le conflit israélo-palestinien, de crainte de froisser des électors importants comme celui des Juifs américains.

Alors que la puissance d'Obama à Washington a été amoindrie par le retour en force des républicains au Congrès, les primaires « invisibles » du côté républicain en vue de la présidentielle de 2012 ont permis de connaître quelques détails à propos des programmes de politique étrangère de ceux qui souhaitent faire d'Obama le Président d'un seul mandat. Certains,

(75) Ewen MACASKILL, « Obama courts Hispanic vote on fundraising tour of the West », *The Guardian*, 25 oct. 2011, disponible sur le site Internet www.guardian.co.uk/world/2011/oct/25/obama-hispanic-voters-banderas-longoria?newsfeed=true.

comme Ron Paul et Jon Huntsman, ont tenu un discours frôlant l'isolationnisme en affirmant, par exemple, que les États-Unis devaient retirer les troupes d'Afghanistan au plus vite (76). Selon James Lindsay, vice-président du Council on Foreign Relations, il ne faut cependant pas exagérer l'idée selon laquelle l'isolationnisme a regagné le cœur des républicains (77). En effet, hormis Paul et, dans une certaine mesure, Huntsman, les autres candidats républicains, soit Michele Bachmann, Rick Perry, Rick Santorum, Mitt Romney, Newt Gingrich et Herman Cain, ont tous promis de préserver le leadership des États-Unis dans le monde. Qui plus est, malgré leur volonté évidente de rétablir l'équilibre budgétaire, ces mêmes républicains n'ont pas clairement affirmé le désir de réduire substantiellement le budget de défense – Mitt Romney a même promis de l'augmenter! (78). Au début officiel des primaires en janvier 2012, les candidats républicains s'entendaient également pour dire qu'il faut appuyer Israël à tout prix et adopter des mesures plus strictes pour lutter contre l'immigration illégale. Sur ce dernier enjeu, seul Rick Perry a affirmé que la construction d'une barrière entre les États-Unis et le Mexique était inutile (79).

Si les premiers débats télévisés en vue des primaires de 2012 ont donné un bon indice des positions républicaines sur des enjeux comme Israël et l'immigration, les sites Internet des candidats ne permettaient pas encore, à l'automne 2011, de savoir avec certitude quelle pourrait être la politique étrangère des républicains s'ils gagnaient la présidentielle de 2012. A la fin octobre 2011, seul le site Internet de Mitt Romney contenait une liste de conseillers de politique étrangère clairement identifiés et un programme de politique étrangère détaillé, faisant 43 pages. Ce programme, intitulé *An American Century : a Strategy to Secure America's Enduring Interests and Ideals*, rappelle à plusieurs titres la vision promue par George W. Bush durant sa présidence (80) : par exemple, Romney dit vouloir réinvestir dans le projet de bouclier antimissiles, assurer une meilleure coordination militaire avec Israël pour dissuader l'Iran de développer son programme nucléaire et encourager la démocratisation de la Russie et de la Chine pour

(76) Steve CLEMONS, «Huntsman on Afghanistan», *The Atlantic*, 15 oct. 2011, disponible sur le site Internet www.theatlantic.com/politics/archive/2011/10/huntsman-on-afghanistan/246750/; Rachel WEINER, «Ron Paul puts out 'Plan to restore America'», *The Fix (Washington Post)*, 17 oct. 2011, disponible sur le site Internet www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/post/ron-paul-puts-out-plan-to-restore-america/2011/10/17/gIQAAdZYGsL_blog.html.

(77) James LINDSAY, «Are Republican turning isolationist?», CNN, 24 oct. 2011, disponible sur le site Internet globalpublicsquare.blogs.cnn.com/2011/10/24/are-republicans-turning-isolationist/.

(78) *Id.*

(79) Gary MARTIN, «When it comes to the border fence, Perry is rooted in reality», *San Antonio Express News*, 21 oct. 2011, disponible sur le site Internet www.mysanantonio.com/news/article/When-it-comes-to-the-border-fence-Perry-is-2230348.php.

(80) Mitt Romney Press, *An American Century : a Strategy to Secure America's Enduring Interests and Ideals. A Romney for President White Paper (with a Foreword by Eliot Cohen)*, 7 oct. 2011, disponible sur le site Internet officiel de campagne de Mitt Romney www.mittromney.com/sites/default/files/shared/AnAmericanCentury-WhitePaper_0.pdf.

les empêcher d'adopter, à l'avenir, des comportements susceptibles de miner la sécurité internationale.

Les similitudes entre les visions de Romney et de Bush ne surprennent pas quand on constate que la plupart des membres de l'«équipe de politique étrangère» de Romney ont détenu des postes au sein de l'exécutif fédéral entre 2001 et 2009 : parmi eux, on compte par exemple Eliot Cohen (membre du Defense Policy Advisory Board de 2001 à 2007), Michael Chertoff (Secrétaire du Département de la Sécurité du territoire national de 2005 à 2009) et Michael Hayden (Conseiller à la Sécurité nationale de 2005 à 2009) (81). L'équipe de Romney peut même miser sur le néo-conservateur Robert Kagan qui, dans ses multiples publications, a entre autres affirmé que la Russie et la Chine doivent être vues comme des ennemis des États-Unis et que la superpuissance américaine est un «*empire bienveillant*» (*benevolent empire*) qui doit préserver un ordre international cadrant avec les valeurs et les intérêts américains (82).

Comme l'illustre le programme de politique étrangère de candidats républicains comme Romney, les Américains pourraient donc se voir offrir deux options fort différentes lors du scrutin de 2012 : réélire un Président qui a promis de rompre avec la politique de Bush ou confier les rênes du pays à un candidat qui propose, au contraire, de renouer dans une certaine mesure avec cette politique. Considérant les inquiétudes à propos des déficits publics et la perte d'appétit des Américains pour les aventures militaires après une décennie de guerre contre le terrorisme, peut-être Romney et les républicains auront-ils du mal à convaincre l'électorat de la pertinence d'un tel programme de politique étrangère. Obama le souhaite sans doute, lui qui, en janvier 2012, constatait que sa réélection était loin d'être certaine.

(81) Mitt Romney Press, «Mitt Romney announces foreign policy and national security advisory team», 6 oct. 2011, disponible sur le site Internet officiel de campagne de Mitt Romney, www.mittromney.com/blogs/mitts-view/2011/10/mitt-romney-announces-foreign-policy-and-national-security-advisory-team.

(82) Robert KAGAN, «The benevolent empire», *Foreign Policy*, 1998, pp. 24-35, et *The Return of History and the End of Dreams*, Alfred A. Knopf, New York, 2008; William KRISTOL / Robert KAGAN, «National interest and global responsibility», in Irving STELZER (dir.), *The Neocon Reader*, Grove Press, New York, pp. 57-74.