

LE CONGRÈS,  
ACTEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE  
ÉTRANGÈRE ET DE DÉFENSE DES ÉTATS-UNIS.

MAYA KANDEL

# LE CONGRES, ACTEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE DEFENSE DES ÉTATS-UNIS

Maya Kandel

**Maya Kandel** est docteur de l'Institut d'Études Politiques de Paris, spécialiste du Congrès américain et de la politique étrangère et de défense des États-Unis depuis la fin de la Guerre froide. Elle est chargée de recherche sur les États-Unis et la relation transatlantique à l'IRSEM au sein du Domaine « Sécurité européenne et transatlantique », et chercheur associée à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3).

Le Congrès américain est un acteur important de la politique étrangère et de la défense des États-Unis. Certes, l'Exécutif garde la prééminence, et le président reste le chef des armées et l'acteur principal de la diplomatie. Mais aucun autre pays ne réserve un rôle aussi fort au Législatif en matière de politique étrangère et défense. Et aucun autre pays ne laisse un tel espace d'influence à la société civile dans le processus de décision : lobbies, opinion publique, médias, *think tanks*, de nombreux acteurs peuvent peser sur le processus politique, en agissant le plus souvent à travers le Congrès. Du rôle des commissions au complexe militaro-industriel, des pouvoirs de guerre au pouvoir du porte-monnaie, cette étude expose le fonctionnement concret du Congrès américain dans tous les aspects liés à la politique étrangère et de défense. Elle s'adresse à tous ceux qui cherchent un outil de référence sur le rôle du Congrès américain et son influence sur la stratégie des États-Unis.

The United States Congress is an important actor of American foreign and defense policy. The American President is the principal actor of diplomacy, and the commander-in-chief of the U.S. armed forces. But the Constitution gives the legislative branch, the first branch of government in the American political system, a power unrivaled in other liberal democracies. And in no other country is civil society allowed to have such an influence on the political decision-making process : lobbies, public opinion, the media, think-tanks, numerous actors play a crucial role, most of the time by acting through Congress. From the power of commissions to the military-industrial complex, from war powers to the power of the purse, this study presents the way Congress works in all aspects related to foreign and defense policy. It hopes to be a tool for anyone interested in the role of Congress and its influence on U.S. foreign and defense policy.



**IRSEM**

**Ecole Militaire**

**1 place Joffre – case 46**

**75700 PARIS SP 07**

http: [www.defense.gouv.fr/irsem](http://www.defense.gouv.fr/irsem)

ISSN : 2110-1809

ISBN : 978-2-11-129694-7



**LE CONGRES,  
ACTEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE ETRANGERE  
ET DE DEFENSE DES ETATS-UNIS.**

**MAYA KANDEL**

CAHIERS DE L'IRSEM déjà parus :

Hors série : LES FRONTIERES DE L'UNION EUROPEENNE OU LES ETATS-UNIS D'EUROPE ?

Cahiers de l'IRSEM n°1 : ACTION EXTERIEURE ET DEFENSE, L'INFLUENCE FRANCAISE A BRUXELLES

Cahiers de l'IRSEM n°2 : LE PLAN OBAMA-MCCHRYSTAL, L'AXE DU MOINDRE MAL

Cahiers de l'IRSEM n°3 : STRATEGIE OPERATIONNELLE ET ASPECTS CIVILS DE LA GESTION DES CRISES : QUELLE "DOCTRINE" POUR LE VOLET CIVIL DE LA PESD ?

Cahiers de l'IRSEM n°4 : LE PARLEMENT EUROPEEN DANS LA PSDC

Cahiers de l'IRSEM n°5 : QUELLE STRATEGIE D'INFLUENCE EN APPUI AUX OPERATIONS MILITAIRES ?

Cahiers de l'IRSEM n°6 : L'APPROCHE GLOBALE DANS LA GESTION CIVILO-MILITAIRE DES CRISES : ANALYSE CRITIQUE ET PROSPECTIVE DU CONCEPT

Cahiers de l'IRSEM n°7 : UN MUTANT JURIDIQUE, L'AGRESSION INTERNATIONALE ?

Cahiers de l'IRSEM n°8 : LES DEFIS STRATEGIQUES AFRICAINS : EXPLORATION DES RACINES DE LA CONFLICTUALITE

Cahiers de l'IRSEM n°9 : KAPISA, KALACHNIKOVS ET KORRIGAN

Cahiers de l'IRSEM n°10 : LES MUTATIONS DE L'INDUSTRIE DE DEFENSE : REGARDS CROISES SUR TROIS CONTINENTS

Cahiers de l'IRSEM n°11 : LA FIN DE LA GUERRE FROIDE ET L'ÉCONOMIE DE DÉFENSE, LE TRACÉ RÉVÉLATEUR DE L'INDUSTRIE NORD-AMÉRICAIN DES MUNITIONS

Cahiers de l'IRSEM n°12 : ROBOTIQUE ET GUERRE FUTURES : LES ARMEES DE TERRE FACE AUX EVOLUTIONS TECHNOLOGIQUES

Cahiers de l'IRSEM n°13 : LES DEFIS POLITIQUES ET STRATEGIQUES EN SOMALIE

Cahiers de l'IRSEM n°14 : QUELLE CONTRIBUTION DES POLES DE COMPETITIVITE ET D'INNOVATION A LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE DE LA DEFENSE ?

## Présentation de l'IRSEM

L'Institut de Recherche Stratégique de l'École Militaire a pour mission de produire et de valoriser la recherche sur les questions de défense.

Il favorise une analyse pluridisciplinaire, croisant les regards des chercheurs universitaires et des militaires, des observateurs et des acteurs des grandes questions stratégiques. En collaboration avec les principales composantes du ministère (État-major des armées, Enseignement militaire supérieur, Délégation au affaires stratégiques, Secrétariat général pour l'Administration, Direction générale de l'Armement), et en lien avec le tissu français et international de la réflexion stratégique, l'Institut renouvelle les perspectives conceptuelles, encourage une nouvelle génération de chercheurs sur ces domaines, participe à l'enseignement militaire, et fait rayonner la pensée stratégique française par des partenariats internationaux.

**Les activités de recherche** de l'IRSEM se répartissent en 7 domaines d'études abordés sous l'angle de la pensée stratégique :

- Étude des conflits
- Armement et économie de défense
- Sécurité européenne et transatlantique
- Pensée stratégique comparée
- Défense et Société
- Histoire de la défense
- Enjeux juridiques de la défense

L'ensemble de nos **activités et publications** est annoncé et disponible sur le **site de l'IRSEM** :

<http://www.defense.gouv.fr/irsem>.

- Trois **collections** y sont consultables en ligne : les Etudes, les Cahiers, les Paris Papers.
- Deux collections sont exclusivement sous **format digital** : le Laboratoire, la Lettre de l'IRSEM.
- Une **revue académique** est éditée par *La Documentation française* : les Champs de Mars.

### Évènements et partenariats :

- Cycles de conférences thématiques
- Évènements scientifiques et programmes de recherche menés avec nos partenaires
- Notre programme doctoral réunit chaque mois les jeunes chercheurs de l'IRSEM au cours d'un séminaire.

# SOMMAIRE

<b>Résumé .....</b>	<b>6</b>
<b>Introduction .....</b>	<b>7</b>
<b>Pouvoirs constitutionnels et pratique parlementaire .....</b>	<b>10</b>
Les pouvoirs du Congrès selon la Constitution américaine .....	10
Qui sont les représentants du peuple américain ? .....	11
Le travail au Congrès.....	12
Qui prend les décisions en politique étrangère ? .....	14
Le Congrès, les médias et l'opinion publique.....	17
<b>Le lobbying au Congrès .....</b>	<b>19</b>
Le lobbying institutionnalisé .....	19
Les voies d'influence du lobbying .....	21
<b>Le complexe militaro-industriale-parlementaire.....</b>	<b>29</b>
Arbitrages budgétaires : Pentagone vs. Département d'Etat .....	29
De Eisenhower à McCain, le complexe militaro-industriel .....	30
Le processus d'acquisition.....	30
<b>Le Congrès et les politiques stratégiques .....</b>	<b>33</b>
Les pouvoirs du seul Sénat .....	33
Le Congrès et les choix sur l'aide extérieure américaine.....	34
La surveillance de l'Exécutif ( <i>oversight</i> ).....	35
La législation proprement dite .....	37
<b>Politiques de crise : les pouvoirs de guerre du Congrès .....</b>	<b>40</b>
La loi sur les pouvoirs de guerre ( <i>War Powers Resolution ou WPR</i> ).....	40
L'impact de la fin de la Guerre froide .....	41
Les attentats du 11 septembre et le retour d'une présidence impériale .....	44
Du pouvoir de déclarer la guerre au pouvoir d'y mettre fin .....	44
<b>Conclusion.....</b>	<b>46</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>48</b>



## RESUME

Le Congrès américain est un acteur essentiel de la politique étrangère et de la défense des États-Unis. Certes, l'Exécutif garde la prééminence, et le président reste le chef des armées et l'acteur principal de la diplomatie américaine. Mais aucun autre pays ne réserve un rôle aussi fort au Législatif en matière de politique étrangère et de défense. Et aucun autre pays ne laisse un tel espace d'influence à la société civile dans le processus de décision de la politique étrangère : lobbies, opinion publique, médias, de nombreux acteurs peuvent peser sur le processus politique, en agissant le plus souvent à travers le Congrès.

Après avoir rappelé les prérogatives constitutionnelles du Congrès et la manière dont les parlementaires américains travaillent concrètement, l'étude expose et analyse le rôle du Congrès en matière de politique étrangère suivant la nature des politiques considérées : les politiques structurelles d'abord, qui affectent la structure de l'appareil de défense américain en définissant la répartition des ressources entre les différents outils de la politique étrangère et de défense, et au sein du budget militaire proprement dit ; les politiques stratégiques ensuite, par lesquelles le Congrès participe à la définition des objectifs des États-Unis sur la scène internationale et à la substance de leurs relations avec le reste du monde ; les pouvoirs de guerre enfin, autrement dit l'influence des parlementaires en cas de crise ou de menace grave sur les intérêts du pays, nécessitant en particulier l'envoi de soldats sur un théâtre extérieur.

Malgré les pouvoirs étendus de l'Exécutif, le président des États-Unis voit sa marge de manœuvre limitée par l'action (ou l'inaction) des parlementaires, particulièrement si ceux-ci sont en phase avec l'opinion publique. C'est bien là le cœur du paradoxe américain : le Congrès doit travailler en collaboration avec l'Exécutif, en raison des prérogatives partagées par les deux pouvoirs, mais il peut aussi agir comme un contre-pouvoir, relai de l'opinion et des lobbies. Il empêche ainsi un accaparement exclusif du pouvoir par le président, en accord avec l'esprit des Pères fondateurs de la nation américaine. C'est ainsi que le Congrès peut utilement encadrer certaines initiatives présidentielles, notamment en matière d'aventurisme extérieur.

Cette ouverture peut être une opportunité pour toutes sortes d'acteurs qui veulent peser sur la politique de défense américaine. Mais elle explique aussi les limites de l'implication parlementaire : tendance au *micromanagement*, soit une juxtaposition de décisions ponctuelles sur différents dossiers, sans suivi ni vision d'ensemble de la stratégie américaine ; perte de vue de l'intérêt supérieur des États-Unis au profit de multiples intérêts particuliers ; enfin, une certaine paralysie, liée à la lenteur du processus législatif et aux multiples décideurs potentiels parmi les 535 parlementaires américains.

Cette étude s'adresse à tous ceux qui cherchent un outil de référence synthétique sur le rôle et le fonctionnement concret du Congrès américain et son influence sur la politique étrangère et de défense des États-Unis. L'auteur espère contribuer à éclairer la pratique politique américaine, tout en proposant une évaluation de l'impact de l'action du Congrès à partir de nombreux exemples tirés de la période post-Guerre froide.

**Maya Kandel** est docteur de l'Institut d'Études Politiques de Paris, spécialiste du Congrès américain et de la politique étrangère et de défense des États-Unis depuis la fin de la Guerre froide. Elle est chargée de recherche sur les États-Unis et la relation transatlantique à l'IRSEM au sein du Domaine « sécurité européenne et transatlantique », et chercheur associée à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris 3).

# INTRODUCTION

« *La Constitution des États-Unis est une invitation à la lutte pour le privilège de conduire la politique étrangère américaine* »<sup>1</sup>.  
Edward S. Corwin

Le Congrès américain est un parlement puissant, sans doute le plus puissant du monde parmi les démocraties contemporaines. Il est le cœur géographique de Washington, autour duquel la capitale fédérale a été construite : le Congrès se trouve sur la colline du Capitole, d'où l'autre manière courante de le désigner aux États-Unis, par le terme de *Capitol Hill*. Il est aussi le lieu officiel d'intronisation du président des États-Unis. Historiquement, le Congrès américain est même antérieur à l'institution de la présidence et à l'indépendance du pays, puisque le premier Congrès continental (« *First Continental Congress* ») s'est réuni en 1774 à Philadelphie. Tout cela explique que la Constitution américaine ait fait du Congrès le cœur du gouvernement<sup>2</sup>.

## *Un régime de séparation et équilibre des pouvoirs*

Le Congrès des États-Unis joue un rôle essentiel en politique intérieure, mais plus remarquable encore, il joue également un rôle très important en politique extérieure. Certes, l'Exécutif garde la prééminence, et le président reste le chef des armées et l'acteur principal de la diplomatie américaine. Et comme dans toutes les autres démocraties occidentales, l'Exécutif américain a vu son poids s'accroître dans la détermination des politiques étrangère et de défense depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette tendance a encore été accentuée aux États-Unis avec la création du Conseil national de sécurité, le NSC (*National Security Council*) en 1947, qui a donné au président un « Bureau exécutif » sur lequel il s'appuie pour superviser et coordonner l'ensemble des politiques concernant la sécurité nationale du pays.

Il reste qu'aucun autre pays ne réserve un rôle aussi fort au Législatif en matière de politique étrangère et de défense. Et aucun autre pays ne laisse un tel espace d'influence à la société civile dans le processus de décision de la politique étrangère : lobbies, opinion publique, ONG, médias, tous ces groupes peuvent peser sur le processus politique par l'intermédiaire du Congrès.

Le système politique américain en politique étrangère repose donc sur un paradoxe : un Exécutif fort, un Législatif fort. Cette spécificité est liée à la nature du système américain, ni présidentiel ni parlementaire mais défini communément comme un système de séparation et équilibre des pouvoirs (les fameux « *checks and balances* »). Cette spécificité a encore été accentuée depuis la fin de la Guerre froide, avec un Congrès particulièrement activiste en politique étrangère et une présidence à nouveau « impériale » depuis les attentats du 11 septembre 2001. La Constitution américaine est bien une invitation à la lutte pour conduire la politique étrangère du pays, selon la formule célèbre du politologue et historien américain Edward Corwin citée plus haut : elle oblige en effet à une certaine collaboration étant données les prérogatives constitutionnelles partagées des deux branches du pouvoir aux États-Unis.

## *Des variations cycliques*

Historiquement, cette collaboration a connu des variations cycliques, les phases d'extraversion de l'Amérique correspondant à des périodes de prééminence de l'Exécutif, tandis que les phases d'introversion traduisaient souvent un regain d'influence du Législatif.

---

<sup>1</sup> “*The U.S. Constitution is an invitation to struggle for the privilege of directing American Foreign Policy.*” Edward S. Corwin, *The President : Office and Powers, 1787-1957*, New York : New York University Press, 1957 (4<sup>e</sup> édition), p. 171.

<sup>2</sup> Pour un rappel historique plus détaillé, on pourra consulter Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, Washington DC : CQ Press, 2006 (10<sup>e</sup> édition), p. 13-17.

Ainsi, le rejet par le Congrès du Traité de Versailles après la Première Guerre mondiale contre la volonté du président Wilson a marqué l'entrée des États-Unis dans une phase d'isolationnisme, montrant par là la forte influence du Congrès sur la politique étrangère. À l'inverse, la Seconde Guerre mondiale a inauguré une nouvelle phase ascendante pour l'Exécutif américain, caractérisée par l'expression de l'historien Arthur Schlesinger de « présidence impériale », qui s'est maintenue ensuite, avec des hauts et des bas, à travers les quatre décennies de la Guerre froide.

La période qui suit la fin de la Seconde Guerre mondiale marque en effet la naissance de ce qu'on a appelé le consensus bipartisan en politique étrangère, caractéristique de la Guerre froide, et résumé par la formule du sénateur Vandenberg : « la politique s'arrête au bord de l'eau » (« *politics stops at the water's edge*<sup>3</sup> »). C'est bien à cela que le président Bill Clinton faisait référence en 1993 lorsqu'il soupirait : « mon Dieu que la Guerre froide me manque<sup>4</sup> ».

Il ne faudrait pas pour autant succomber à une vision mythique du passé. Tous les présidents américains ont dû composer à un moment ou à un autre avec le Congrès. Les mémoires de Henry Kissinger par exemple témoignent des efforts du Congrès des années 1970 pour intervenir dans la politique étrangère. Le Congrès a tenté dès la fin des années 1940 de reprendre une partie du pouvoir qu'il avait cédé à la présidence très interventionniste de Roosevelt – notamment en votant le 22<sup>e</sup> amendement, qui limite à deux le nombre de mandats présidentiels successifs. Mais Truman et ses successeurs ont su reprendre la main à la faveur de la Guerre froide, dominée par une diplomatie au plus haut niveau et par les nombreuses opérations clandestines de la CIA, conçue pour être un instrument au service du président.

La chute du mur de Berlin et la fin de la Guerre froide vont signer la mort du paradigme dominant de la politique étrangère américaine depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. La disparition de l'impératif de lutte contre le communisme ouvre alors une période de flou pour la politique étrangère américaine, caractérisée par une incertitude sur la place de l'Amérique dans le monde, sur la nature des intérêts nationaux américains, sur la doctrine qui devra guider l'action des États-Unis dans le nouvel ordre mondial. Incertitude qui donne une nouvelle latitude d'action aux parlementaires : le Congrès de l'immédiat après-Guerre froide va s'impliquer de manière inédite dans de nombreux aspects de la politique étrangère. Et cette évolution sera renforcée par l'arrivée d'une majorité républicaine au Congrès en 1995, pour la première fois depuis 40 ans, majorité menée par Newt Gingrich et particulièrement combative face au président Clinton, y compris en politique étrangère.

Mais alors que certains annonçaient déjà avec George W. Bush l'avènement d'un « président post-impérial », les attentats du 11 septembre 2001 ont à nouveau changé la donne en inaugurant une nouvelle période d'ascendant de l'Exécutif. C'est dire l'importance du contexte et des facteurs politiques.

### *L'importance des facteurs politiques*

Les relations entre les deux pouvoirs dépendent également de dynamiques à court terme, puisque les majorités dans les deux chambres du Congrès ne coïncident pas forcément entre elles ni avec la majorité présidentielle. Lorsque le gouvernement est divisé, les conflits sont plus vifs entre l'Exécutif et le Législatif, même s'il faut aussi relativiser cette opposition : certains présidents ont pu travailler harmonieusement avec un Congrès de bord opposé. Surtout, cette situation de « cohabitation » est particulièrement fréquente aux États-Unis : 33 années et demi de 1950 à 2002 (soit 64% de la période), ou encore 23 années et demi de 1980 à 2012, soit 75% de la période.

D'autres facteurs politiques influencent les relations entre la Maison Blanche et la colline du Capitole, par exemple l'affaiblissement d'un président en fin de mandat (les Américains parlent de *lame duck*, canard boiteux), et bien sûr les crises politiques comme le Watergate ou l'affaire Lewinsky. Plus globalement, chaque président arrive avec un savoir-faire différent et parfois des relations personnelles (notamment quand il s'agit d'un ancien

<sup>3</sup> Charles-Phillipe David, Louis Balthazar, Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003, p. 250.

<sup>4</sup> « God I miss the Cold War », cité par Ralph G. Carter, « Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy » dans James Scott (ed.), *After the End – Making U.S. Foreign Policy After the Cold War*, Durham : Duke University Press, 1998, p. 129-131.

parlementaire), qui conduisent à une relation plus ou moins harmonieuse. En fait, le seul élément décisif reste la popularité du président : une perte de popularité du président se traduit par une perte d'influence au Congrès ; inversement, un président apprécié de l'opinion publique sera d'autant plus puissant et les parlementaires seront plus enclins à le suivre.

Rappelons par ailleurs ce paradoxe, pour une institution censée être la plus représentative et traduire le plus fidèlement le gouvernement « du peuple par le peuple » : le Congrès demeure l'institution la plus mal aimée des Américains, avec à peine 11% d'opinions favorables en décembre 2011 (un record historique, même si historiquement toujours, le Congrès n'a jamais été populaire ; son maximum d'opinions favorables est de 42% en 1973-1974, années du Watergate et de la fin de la guerre du Vietnam). A l'inverse, l'institution la plus appréciée aux États-Unis demeure l'institution militaire, autre constante historique : depuis 1975, les forces armées américaines recueillent régulièrement plus de 80% d'opinions favorables<sup>5</sup>.

### *Sommaire de l'étude*

On commencera par rappeler les prérogatives constitutionnelles du Congrès en matière de politique étrangère et de défense et exposer rapidement la manière dont le Congrès américain travaille : rôle des commissions, processus législatif, poids de la hiérarchie parlementaire et pouvoirs spécifiques (**chapitre 1 : pouvoirs constitutionnels et pratique parlementaire**).

Le chapitre suivant présentera en détail et avec des exemples l'un des aspects les plus controversés mais aussi les plus importants du travail parlementaire, le rôle du lobbying au cœur même du Congrès (**chapitre 2 : le lobbying au Congrès**).

Les trois chapitres suivants traiteront de l'influence du Congrès en matière de politique étrangère aux États-Unis, en distinguant suivant la nature des politiques en question : les politiques structurelles d'abord, qui définissent la répartition des ressources entre les différents outils de la politique étrangère et de défense, et au sein du budget militaire proprement dit entre les équipements, la recherche et développement, les opérations, et le soutien (**chapitre 3 : le complexe militaro-industriale-parlementaire**).

On abordera ensuite les politiques stratégiques, par lesquelles le Congrès participe à la définition des objectifs des États-Unis sur la scène internationale et de la substance de leurs relations avec le reste du monde (**chapitre 4 : le Congrès et les politiques stratégiques**).

Enfin, le dernier chapitre présentera l'influence du Congrès en cas de crise, face à une menace spécifique affectant les intérêts de la nation, et nécessitant en particulier l'envoi de soldats sur un théâtre extérieur (**chapitre 5 : les pouvoirs de guerre du Congrès**).

### Note sur les sources :

*Cette étude s'appuie sur la thèse de doctorat de l'auteur, soutenue en 2010 à l'École doctorale de Sciences Po Paris et qui portait sur « Le Congrès américain et la désintégration de la Yougoslavie, de la chute du mur de Berlin aux accords de Dayton »<sup>6</sup>. Le travail a été mis à jour depuis dans le cadre des activités de recherche de l'auteur à l'IRSEM. Les sources primaires utilisées proviennent pour l'essentiel du Congrès (débat, auditions, lois), des archives privées de plusieurs lobbies et agences de relations publiques consultés à Washington, de la Commission fédérale électorale (Federal Election Commission ou FEC), et du Ministère de la Justice américain. Elles ont été enrichies et complétées grâce à des entretiens réalisés à Washington pour la thèse de l'auteur puis pour ses travaux en tant que chargée de recherche à l'IRSEM.*

<sup>5</sup> Voir "Congress Ranks Last in Confidence in Institutions", juillet 2010: <http://www.gallup.com/poll/141512/congress-ranks-last-confidence-institutions.aspx> et "Congress Ends 2011 With Record-Low 11% Approval", décembre 2011: <http://www.gallup.com/poll/151628/congress-ends-2011-record-low-approval.aspx>

<sup>6</sup> Thèse disponible à la bibliothèque de Sciences Po Paris, au CDEM de l'École Militaire, à paraître (version remaniée) au printemps 2013 aux Editions du CNRS.

# POUVOIRS CONSTITUTIONNELS ET PRATIQUE PARLEMENTAIRE

## Les pouvoirs du Congrès selon la Constitution américaine

La Constitution américaine donne au Congrès des prérogatives spécifiques en politique étrangère, prérogatives exceptionnelles au regard des autres démocraties contemporaines. Si le président est le commandant en chef des armées, c'est en revanche aux parlementaires que revient le droit de déclarer la guerre, d'assurer la défense de la nation, de réguler le commerce, de ratifier les traités et d'accepter les nominations d'ambassadeurs, ces deux dernières prérogatives étant réservées au seul Sénat. Et bien sûr, prérogative essentielle, c'est le Congrès qui contrôle le Trésor de la République.

Le premier article de la Constitution est entièrement dévolu au seul Congrès, dont les pouvoirs sont présentés et développés avec force détails sur 10 sections. C'est seulement à l'article 2 que l'Exécutif est évoqué, de manière beaucoup plus succincte (4 sections seulement). Le premier article de la Constitution donne donc aux parlementaires le pouvoir d'assurer la défense commune, de réguler le commerce avec les nations étrangères, de déclarer la guerre, de lever et fournir les armées, et de faire des lois pour le gouvernement et des régulations pour les forces terrestres et navales. Surtout, il précise avec force le « pouvoir du porte-monnaie » : « rien ne pourra sortir du Trésor qui n'ait été défini par la loi<sup>7</sup> ».

Le Congrès américain est composé de deux chambres : le Sénat est la chambre fédérale, avec deux sénateurs par Etat. La Chambre des représentants, elle, compte 435 membres dont les circonscriptions sont découpées pour garantir une représentativité en accord avec le nombre d'habitants (voir ci-dessous). S'agissant de leurs prérogatives en revanche, les deux chambres ont des pouvoirs égaux : en particulier, tout projet de loi doit être voté dans les mêmes termes par les deux chambres pour devenir loi. En cas de désaccord, une procédure dite de « conférence » est mise en place pour harmoniser les deux versions, faute de quoi le projet ne peut devenir loi. A l'inverse de la France, aucune chambre n'est donc décisionnelle en dernier ressort et de nombreux projets meurent ainsi à chaque fin de session faute d'accord parfois sur des points de détail. Les résolutions en revanche (textes de position sans valeur législative) peuvent être votées par l'une ou l'autre chambre, exprimant alors seulement l'opinion des sénateurs ou des représentants.

Exceptions à cette égalité des pouvoirs, le Sénat a seul le pouvoir de ratifier les traités et d'accepter les nominations d'ambassadeurs, tandis que les lois de budget doivent provenir d'abord de la Chambre des représentants. Par ailleurs, la Chambre des représentants est entièrement renouvelée tous les deux ans, alors que le Sénat est renouvelé par tiers tous les deux ans, les sénateurs étant élus pour six ans. Ces différences induisent une différence de caractère entre les deux chambres : un plus grand souci de représentativité, et donc un plus grand localisme, à la Chambre des représentants, alors que le Sénat se veut plutôt « la conscience de la nation<sup>8</sup> ». Plus précisément, une anecdote historique raconte que le souci des Pères fondateurs était précisément de tempérer les mouvements d'opinion représentés à la Chambre par un Sénat préservé des « sautes d'humeur » de l'opinion et destiné à « refroidir » les passions des représentants<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> « *No money shall be drawn from the Treasury, but in consequence of appropriations made by law* ». On peut consulter le texte intégral de la Constitution américaine sur le site Internet suivant : <http://constitutionus.com>

<sup>8</sup> L'expression est du sénateur Patrick Leahy : « *We're supposed to be the conscience of the nation* », cité par Jonathan Mahler, « *After the Imperial Presidency* », *The New York Times Magazine*, 9 novembre 2008.

<sup>9</sup> L'anecdote, peut-être fictive, rapporte une conversation entre George Washington et Thomas Jefferson, alors que les deux hommes prenaient un café. "Why did you pour that coffee into your saucer?" demande Washington à Jefferson. "To cool it," répond Jefferson. "Even so," ajoute alors Washington, "we pour legislation into the senatorial saucer to cool it."

## Qui sont les représentants du peuple américain ?

Représentants et sénateurs sont élus au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à un tour. Les 100 sénateurs sont élus pour six ans, à raison de deux élus par Etat, puisque le Sénat est la Chambre fédérale : les 620 000 habitants du Vermont possèdent deux sénateurs, tout comme les 37 millions de Californiens, afin de garantir la stricte égalité de chaque composante de l'Etat fédéral et d'empêcher la domination des Etats les plus peuplés. Le renouvellement du Sénat se fait par tiers tous les deux ans, en même temps que l'élection de l'ensemble des représentants. On a donc des élections parlementaires en même temps que la présidentielle, tous les quatre ans, et des élections parlementaires dites de mi-mandat (les *midterms*), entre chaque présidentielle.

Les 435 représentants sont élus pour deux ans dans des districts de taille démographique relativement comparables, censés garantir la représentativité de la Chambre. Dans la pratique, cette représentativité a varié (l'exclusion des Noirs du Sud jusqu'aux années 1960, ainsi que les découpages « sur mesure » ou *gerrymandering*, ont longtemps entaché le caractère représentatif de la Chambre), mais la Cour Suprême a permis de l'améliorer par plusieurs décisions-clés des années 1960 aux années 1980. La courte échéance du mandat fait que les représentants sont en campagne quasi-permanente et explique leur très forte sensibilité aux électeurs et aux enjeux locaux, et donc aux variations de l'opinion publique en général. On l'a vu par exemple lors des élections de novembre 2010, marquées par la victoire à la Chambre d'une majorité républicaine fortement imprégnée de candidats républicains estampillés « Tea Party », un mouvement apparu sur la scène publique à peine un an plus tôt. Le Sénat en revanche a conservé sa majorité démocrate.

### *Le parlementaire-type*

Le parlementaire-type existe, et il est le même que dans les autres démocraties occidentales : c'est un homme blanc d'âge mûr, appartenant aux classes moyennes supérieures, disposant d'un bon niveau d'éducation et devenant sans cesse davantage un professionnel de la politique. Cependant, la progression de la présence féminine au Congrès est nette. Alors que le 98<sup>e</sup> Congrès ne comportait que 23 élues (dont deux au Sénat), elles sont 97 dans le 112<sup>e</sup> Congrès (2011-2012), 80 représentantes et 17 sénatrices. La représentation des minorités a aussi énormément progressé en quelques décennies. Ainsi le nombre de Noirs américains est passé de 13 en 1969, année de la fondation du Congressional Black Caucus, à 43 (tous démocrates) dans le 110<sup>e</sup> Congrès, qui comptait également 27 Hispaniques (dont trois sénateurs), sept Asiatiques (dont deux sénateurs), et un unique représentant indien-américain (« *Native American* »).

Alors que les fonctionnaires constituent un groupe très important, voire dominant, au sein des parlements d'Europe occidentale, ce sont les élites économiques qui dominent aux Etats-Unis. Le Congrès apparaît parfois comme la chasse gardée des *businessmen*, banquiers et surtout avocats, qui composent traditionnellement près du tiers de la Chambre des représentants. Plus largement, ce sont souvent les professions caractérisées par une plus grande autonomie économique – industriels, commerçants, professions libérales – qui sont les plus représentées parmi les élus américains.

### *La polarisation croissante de la vie politique américaine*

Traditionnellement, et contrairement aux partis européens, le parti démocrate comme le parti républicain étaient plutôt caractérisés par la faiblesse de leurs débats idéologiques et la fragilité de leur organisation, avec une emprise relativement faible sur leurs élus parlementaires. Il reste vrai que l'emprise locale des parlementaires est très forte : les élus du Congrès se considèrent souvent avant tout comme les porte-parole et défenseurs de leur circonscription, ou de leur Etat. Ce sont alors des intérêts catégoriels locaux qui vont déterminer l'appartenance à telle ou telle commission, et le vote sur des sujets comme l'agriculture, les bases militaires ou l'environnement.

Mais l'évolution récente du Congrès, avec la disparition progressive du centre (républicains modérés et démocrates centristes) et la polarisation idéologique croissante de la vie politique américaine, a vu les partis

américains se rapprocher du modèle européen<sup>10</sup>. Les votes au Congrès s'en ressentent, avec une augmentation très nette des votes selon les lignes partisans depuis la fin des années 1980.

La croissance des votes selon des lignes partisans conduit de plus en plus fréquemment à des situations de blocage (*gridlock* en anglais, terme qui en est venu à caractériser non seulement le Congrès mais plus largement la vie politique à Washington), où les parlementaires ne parviennent pas à se mettre d'accord, y compris sur des enjeux essentiels pour le pays. La situation s'est produite de manière particulièrement fréquente en 2011-2012 avec le retour d'une majorité républicaine à la Chambre des représentants en novembre 2010, alors que le Sénat demeurait à majorité démocrate. On a ainsi assisté à plusieurs « psychodrames » autour des votes de budget, et particulièrement pendant l'été 2011 lors des négociations entre la Maison Blanche et le Congrès pour le relèvement du plafond de la dette américaine (normalement un vote de routine depuis des décennies aux États-Unis).

Plus encore, les Américains ont été atterrés de constater l'échec de la « Super-commission » instaurée suite aux négociations sur la dette de l'été 2011 et dont l'objectif était de jeter les bases d'un accord visant à résorber sur la prochaine décennie le déficit budgétaire américain. En dépit des promesses de campagne du candidat Obama, son administration n'aura pas réussi (à ce jour du moins) à rétablir les bases bipartisans de la politique américaine, y compris dans le domaine de la sécurité nationale, pourtant le plus propice à l'établissement d'un consensus bipartisan.

## Le travail au Congrès

### *Légiférer, le parcours du combattant*

Qu'est-ce qui différencie réellement le Congrès américain des autres parlements démocratiques contemporains ? Sans conteste trois éléments : une plus grande autonomie, une plus grande capacité d'initiative législative, et des moyens nettement plus importants en matière de contrôle budgétaire<sup>11</sup>.

Considérons un instant « la mère » de tous les parlements, le parlement britannique : depuis longtemps, le rôle essentiel en matière d'initiative législative est tenu par le gouvernement en Grande-Bretagne. En moyenne, plus de 95% des projets de loi déposés par l'Exécutif sont adoptés et 82% des lois sont d'origine gouvernementale<sup>12</sup>. C'est en principe la situation exactement contraire qui prévaut aux États-Unis, où l'Exécutif ne possède théoriquement aucun pouvoir d'initiative législative, puisque le Congrès est seul maître de son ordre du jour – même si en réalité l'Administration dispose d'autres moyens, notamment les parlementaires du parti du président, pour soumettre ses projets de loi au Congrès. Le président peut également utiliser les *Executive Orders*, c'est-à-dire gouverner par décret pour contourner le parlement : la pratique dépend des circonstances, le dernier président Bush en ayant particulièrement utilisé (tout comme Clinton avant lui, face à un Congrès particulièrement hostile il est vrai) ; même chose avec Obama depuis l'élection d'une Chambre républicaine en novembre 2010.

Le mode de transformation d'une proposition en loi est si complexe et si difficile que le système est pour ainsi dire conçu à l'avantage des opposants. Toute initiative, pour être adoptée, doit obtenir une série de majorités successives à construire à chaque fois « à la carte » faute de discipline partisane « automatique ». Normalement, il faut obtenir une majorité dans la sous-commission, une majorité dans la commission, une majorité au sein de la commission des règles (à la Chambre), une majorité pour combattre les amendements lors de la discussion

<sup>10</sup> Sur cette question, on pourra se reporter à la thèse de l'auteur, chapitre 1. Sur la radicalisation à droite du parti républicain et sa responsabilité dans les dysfonctionnements politiques actuels, notamment au Congrès, voir en particulier le livre de Thomas Mann et Norman Ornstein, *It's Even Worse than It Looks*, New York : Basic Books, 2012. Mann (chercheur à la Brookings) et Ornstein (chercheur à l'AEI) expliquent en particulier le rôle joué par deux hommes, Newt Gingrich et Grover Norquist, dans la polarisation idéologique source des blocages actuels. La pratique des primaires, en particulier dans des circonscriptions (à la Chambre) souvent découpées pour garantir la victoire à l'un ou l'autre parti, ont aussi contribué à la radicalisation politique contemporaine (là-dessus on pourra également consulter la thèse de l'auteur, chapitre 1).

<sup>11</sup> Pour toute cette partie, voir le document « How our Laws are Made », publié par le Government Printing Office : <http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>

<sup>12</sup> Yves Mény, Yves Surel, *Politique comparée*, Paris : Montchrestien, 2004, p. 252.

générale, après en avoir obtenu une contre une motion de renvoi et une majorité pour l'adoption finale. Ces « majorités » impliquent des personnes différentes, dans des situations différentes, à différents moments.

Enfin il faut ajouter qu'aux États-Unis, la technique des amendements et leur manipulation pour bloquer les débats ont été pour ainsi dire portées à leur perfection. En principe, les parlementaires peuvent amender autant qu'il leur plaît – même si dans la pratique c'est surtout vrai au Sénat, la Chambre ayant adopté de nombreuses restrictions pour restreindre le droit d'amendement. Les sénateurs peuvent ainsi ajouter à une loi un amendement sans rapport avec le texte discuté. Ces « cavaliers », ou *riders*, sont particulièrement fréquents dans les lois d'appropriations, notamment du département de la Défense (lois de budget militaire), ce qui les rend plus difficiles à rejeter pour le président puisqu'elles sont essentielles au fonctionnement du gouvernement et doivent être votées chaque année. Ainsi de l'amendement comprenant des sanctions extrêmement strictes contre l'Iran, ajouté par les sénateurs à la loi de budget 2012 du Pentagone : le président Obama a exprimé sa réticence mais a néanmoins signé la loi et donc l'amendement<sup>13</sup>.

### *Filibuste et clôture : la majorité à 60 voix du Sénat*

Toujours au Sénat, les parlementaires peuvent prendre la parole aussi souvent et longtemps qu'il leur plaît. De cette tolérance est née la flibuste (*filibuster*), qui permet à un seul sénateur de bloquer les débats. On peut alors assister à des séances surréalistes où les sénateurs se relaient pendant des heures et parfois des jours entiers en lisant par exemple l'annuaire téléphonique de A à Z pour retarder un vote. Le record de la plus longue flibuste de l'histoire américaine est détenu par feu Strom Thurmond, élu républicain de Caroline du Sud : par opposition au passage de la loi sur les droits civils en 1964, il avait en effet parlé pendant 24 heures et 18 minutes sans s'arrêter ni faire de pause<sup>14</sup>.

Le seul moyen de mettre fin à une flibuste est par un vote dit « de clôture » (*cloture*) de plus de 60 sénateurs. C'est pourquoi l'on dit souvent que la majorité du Sénat est à 60 et non 50 : dans la pratique, il suffit que le parti minoritaire invoque la menace de flibuste pour qu'une proposition de loi soit enterrée, si le parti majoritaire sait ne pas pouvoir réunir 60 votes pour y mettre fin. Les statistiques sur les votes de clôture montrent une croissance en hausse à partir des années 1970, croissance qui devient exponentielle à partir de la décennie 1990. On est ainsi passé de moins de sept motions de clôture déposées par session avant 1970 à plus d'une centaine pour certaines sessions de la décennie 2000. Les statistiques montrent également que le nombre de motions augmente lorsque les démocrates contrôlent la majorité du Sénat, ce qui indique une utilisation plus massive de la flibuste par la minorité républicaine (Norman Ornstein, expert du Congrès à l'American Enterprise Institute, parle de « tactiques obstructionnistes » du parti républicain).

La traduction statistique de cette course d'obstacles est fort illustrative : le taux de propositions sur lesquelles les commissions se prononcent en établissant un rapport varie entre 5 et 10%. Seules ces propositions ont une bonne chance d'être adoptées, puisqu'elles seules peuvent être soumises au vote de l'assemblée plénière ; plus de 90% des propositions de loi déposées sont donc enterrées en commission (et meurent au terme de la session, soit deux ans).

Concrètement, environ 10 000 lois et résolutions sont introduites à chaque Congrès ; environ 500 sont adoptées. C'est dire si l'initiative au sens propre du terme n'a pas grand sens. Les 22 commissions de la Chambre et les 17 commissions du Sénat (leur nombre et leur nom peuvent varier d'une législature à l'autre) exercent donc un véritable droit de vie ou de mort sur les propositions de loi déposées. Le paradoxe de cette situation est donc que le Congrès ne se prononce finalement que sur les textes qu'une minorité en son sein a choisi de lui soumettre.

### *Pouvoir budgétaire, autorisation, appropriations*

Bien que soumis à des contraintes de plus en plus fortes, le Congrès américain reste l'un des parlements occidentaux dotés des moyens de décision et de contrôle budgétaire les plus importants. Selon la Constitution, le

<sup>13</sup> Jonathan Broder, "Tightening the Screws On Iran - and Obama", *CQ Weekly*, 14 janvier 2012: <http://public.cq.com/docs/weeklyreport/weeklyreport-000004011280.html>

<sup>14</sup> Adam Clymer, « Strom Thurmond, Foe of Integration, Dies at 100 », *The New York Times*, 27 juin 2003.

Congrès est seul compétent en matière fiscale. Ce monopole a été progressivement battu en brèche au lendemain de la Première Guerre mondiale et durant le New Deal, au point que désormais le Congrès se contente de modifier, d'amender et de critiquer un projet établi par l'Administration sous l'égide du président et (depuis 1970) de l'Office of Management and Budget. Le budget présidentiel est présenté aux parlementaires chaque année au début du mois de février, pour chaque agence exécutive (« ministère »).

Depuis le *Budget and Impoundment Act* de 1974, la procédure budgétaire est rigoureusement organisée<sup>15</sup>. Le rôle du Congrès n'est pas vain et le budget présidentiel sort souvent profondément modifié du débat budgétaire. Toutefois le revers de la médaille est conséquent : lenteur, mais surtout complicité de fait entre contrôleur et contrôlé (par exemple entre le Pentagone et les parlementaires membres des commissions des forces armées)<sup>16</sup>.

Théoriquement, le processus budgétaire au Congrès comporte deux phases distinctes : autorisation (d'un programme particulier, avec éventuellement indication d'un montant minimal et/ou maximal), puis appropriation de sommes spécifiques à ces programmes. Dans la pratique, les choses sont beaucoup moins claires. C'est avant tout lié au fait que ce processus en deux phases n'est pas imposé par la Constitution des États-Unis, mais résulte des règles de fonctionnement des deux chambres, nées de la pratique au XIX<sup>e</sup> siècle (pour mettre de l'ordre dans le processus).

Théoriquement toujours, la phase d'autorisation doit précéder la phase d'appropriations. Mais il y a des exceptions : certains programmes sont autorisés sur des durées de plusieurs années, voire de manière permanente, et ne requièrent donc pas de ré-autorisation annuelle (alors que les lois d'appropriations doivent être votées chaque année). La seule exception concerne le budget du Pentagone, qui doit être autorisé chaque année (mais là encore, il y a quand même parfois des exceptions<sup>17</sup>).

D'autre part, il peut aussi arriver que le Congrès approprie le budget d'une agence avant d'en autoriser les différents programmes (cas du budget du Pentagone en 1995 par exemple) – cas qui semble aberrant, mais qui se produit pourtant, en raison de cafouillages du calendrier parlementaire ou de désaccords politiques, le plus souvent. Enfin, il est courant que le Congrès approprie des fonds sans les avoir autorisés : ainsi en 2003, le *National Journal* avait calculé que les programmes financés mais non autorisés représentaient chaque année une somme comprise entre 90 et 120 milliards de dollars<sup>18</sup>.

## Qui prend les décisions en politique étrangère ?

### *Les commissions décisives*

On a vu que l'essentiel du travail se fait dans les commissions. Bien que la moitié des commissions plénières revendiquent une forme de juridiction sur la politique étrangère, une grande partie du travail se fait dans huit commissions : les commissions des affaires étrangères, des forces armées, des appropriations et du renseignement de chaque chambre. Ce sont les membres de ces commissions, particulièrement les membres les plus importants (le président ou *chairman*, les membres à l'ancienneté plus importante ou *ranking member*) qui ont le pouvoir de faire avancer la législation et de construire des coalitions pour la soutenir.

Si l'on compare aux années 1950 et 1960, chacune des huit commissions citées ci-dessus s'implique davantage dans les détails de la politique étrangère, et hésite beaucoup moins à défier l'Exécutif. Mais l'évolution la plus notable concerne l'importance relative des commissions entre elles – même si en la matière, les retournements sont toujours possibles. Ainsi la commission des affaires étrangères du Sénat, qui était un titan dans le domaine, est désormais concurrencée par les commissions des appropriations et des forces armées des deux assemblées.

<sup>15</sup> Cette rigueur s'ajoute aux multiples contrôles résultant de l'enchevêtrement des procédures et des commissions. Le budget est examiné par les *Budget Committee*, *Finance Committee*, *Ways and Means Committee*, *Appropriations Committee* (elle-même divisée en 13 sous-commissions).

<sup>16</sup> Mény, Surel, *op. cit.*, p. 280-281.

<sup>17</sup> Ainsi pour l'année fiscale 2004, voir par exemple Amy Svitak, « Defense authorization process seen as endangered », *National Journal*, 14 octobre 2003.

<sup>18</sup> Cité par Davidson, Oleszek, *op. cit.*, p. 433.

### *Les commissions des affaires étrangères*

Historiquement, la commission des affaires étrangères du Sénat a longtemps été l'une des plus prestigieuses du Congrès. Mais aujourd'hui son prestige n'est plus ce qu'il était. Les raisons sont multiples, la principale tenant sans doute au changement de nature de la politique étrangère. Ainsi les traités jouent un rôle de plus en plus faible, et le montant de l'aide extérieure a dramatiquement baissé depuis les années 1980. Dans le même temps en revanche, les aspects commerciaux et surtout militaires de la politique étrangère américaine sont passés au premier plan. Or ces questions concernent d'autres commissions qui défendent leur juridiction bec et ongles<sup>19</sup>.

Après une période de déclin relatif dans les années 1990, où les commissions des affaires étrangères des deux chambres avaient parfois du mal à retenir ou recruter leurs membres, l'entrée des États-Unis dans une nouvelle période de danger a conduit à une certaine renaissance après les attentats du 11 septembre 2001. On notera d'ailleurs que parmi les prétendants à la présidence en 2008, trois candidats (Barack Obama, John McCain, Joe Biden, voire quatre si l'on ajoute Hillary Clinton) étaient issus de la commission des affaires étrangères du Sénat. Mais depuis quelques années la commission peine à nouveau à attirer des membres, ceux-ci préférant s'investir sur des commissions plus prestigieuses (comme celles des forces armées ou du renseignement) et surtout plus utiles (comme les sous-commissions aux appropriations, qui écrivent les lois de budget).

### *Les commissions des forces armées*

En quelques décennies, les commissions des forces armées sont passées des marges au cœur de la politique étrangère, tendance qui illustre bien sûr la militarisation de la politique étrangère américaine. Quant à leur poids au Congrès, il tient pour l'essentiel à la croissance du processus d'autorisation, en raison du « *line-item requirement* » qui exige que toute acquisition de nouveau matériel militaire soit autorisée de manière spécifique et annuelle (voir plus loin sur autorisation et appropriations). Étendue à l'ensemble du budget militaire, cette exigence a considérablement renforcé le contrôle législatif sur les programmes du département de la Défense. Cette évolution a donc permis aux commissions des forces armées de reprendre un peu de pouvoir aux commissions des appropriations (là-dessus voir aussi la 3<sup>e</sup> partie).

### *Les commissions des appropriations et leurs sous-commissions*

Contrairement aux autres commissions, l'activité des commissions des appropriations repose entièrement sur l'activité de leurs sous-commissions spécialisées, qui sont des acteurs quasi-autonomes. Les plus importantes concernant la politique étrangère sont la sous-commission de la défense, qui surveille le Pentagone, et la sous-commission des opérations extérieures.

Collectivement, les 12 présidents des sous-commissions de la commission des appropriations (aussi appelés les « cardinaux ») ont un droit de regard sur les centaines de milliards de dollars du budget américain. Et là où se trouve l'argent, se trouve évidemment l'influence. D'autant plus qu'en marge des discussions sur le budget, les parlementaires peuvent en profiter pour faire passer des amendements qui ne peuvent être rejetés sans remettre en cause tout le processus budgétaire.

### *Les commissions du renseignement*

Les commissions du renseignement sont les acteurs les plus jeunes – jusque dans les années 1970 le Congrès était réticent à se pencher sur les activités du renseignement. Évaluer leur impact est difficile en raison du secret : les auditions ont lieu à huis clos, les rapports sont classifiés. Mais elles ont joué un rôle d'évaluation des opérations de la CIA et leur existence même a pu entraîner une certaine retenue, du moins jusqu'au début de la « guerre contre le terrorisme ». Leur talon d'Achille est évidemment qu'elles dépendent du bon vouloir de l'Exécutif dans la transmission des informations. Or l'Administration est souvent réticente, le mot est faible. Il reste qu'appartenir à l'une des commissions du renseignement est très recherché ; mais le prestige même de l'appartenance à cette commission entraîne une certaine retenue de ses membres.

---

<sup>19</sup> Entretiens de l'auteur à Washington avec plusieurs assistants parlementaires, dont l'ancienne conseillère politique principale (*chief political counsel*) du président de la Commission des affaires étrangères de la Chambre, novembre 2008 et mai 2009.

### *Speaker et hiérarchie parlementaire*

Le speaker (c'est-à-dire le président) de la Chambre est le troisième personnage dans la hiérarchie politique américaine et le second, après le vice-président, dans l'ordre de succession présidentielle en cas de décès, d'incapacité, de démission ou d'*impeachment* du président en exercice ou du président-élu. Ses pouvoirs ont été augmentés suite aux réformes des années 1970 qui ont modifié le fonctionnement du Congrès. Le speaker et ses collègues de la majorité contrôlent désormais non seulement les nominations à la tête des commissions et sous-commissions, mais aussi les ressources humaines et financières des commissions.

Le Sénat, de son côté, continue de tolérer, voire de promouvoir, une plus grande autonomie de ses membres, la règle du consensus s'appliquant toujours dans bon nombre de cas. La hiérarchie parlementaire conserve son importance, même si elle est moindre qu'à la Chambre. Cela dit, les leaders de la majorité et de la minorité dans chaque Chambre, les positions de *majority* et *minority whip*, et bien sûr le speaker de la Chambre, disposent quand même de moyens substantiels pour influencer ou tout simplement mettre à l'ordre du jour la législation de leur choix.

Sur les questions internationales, la complexité croissante a aussi conduit à une spécialisation et à l'émergence de « leaders ponctuels » sur certaines questions, spécialisés en fonction de leurs origines, de la population de leurs districts, de leur religion, ou tout simplement de leurs affinités personnelles. Ces leaders individuels sont des personnages qu'il faut suivre et dont l'expertise et les contacts sont recherchés y compris par l'Exécutif<sup>20</sup>. Ainsi de Jim Webb, sénateur démocrate de Virginie, ancien soldat au Vietnam passé par le Pentagone de Reagan, qui s'est spécialisé sur les relations avec l'Asie et a été le premier officiel américain à renouer avec la Birmanie et à rencontrer Aung Sann Suu Kyi dès 2009 ; autant dire que son expertise a été très recherchée par l'administration Obama et en particulier par le Département d'Etat dans le cadre du pivot stratégique vers l'Asie qui a marqué l'année 2011 aux États-Unis<sup>21</sup>.

### *Le personnel parlementaire*

Un mot enfin sur le personnel du Congrès (*congressional staff*), dont le nombre a plus que doublé dans les deux décennies post-Watergate. Il y a aujourd'hui 23 000 employés parlementaires au Congrès. En moyenne, un représentant a 14 employés parlementaires à plein temps, un sénateur 34 (le nombre varie en fait de 13 à 71 suivant l'importance dudit sénateur) – sans compter les nombreux stagiaires étudiants non rémunérés qui travaillent sur la colline du Capitole<sup>22</sup>.

Chaque commission dispose également de son propre personnel, souvent plusieurs dizaines de personnes. Le rôle et l'influence du personnel parlementaire sont essentiels : en effet, l'emploi du temps des parlementaires est déjà largement réquisitionné par les rendez-vous – que ce soit avec d'autres membres du gouvernement, avec des lobbyistes ou avec tout électeur ou groupe de pression originaire de sa circonscription – ainsi que par les débats et votes parlementaires proprement dit. Pour s'informer et former son opinion, le parlementaire doit s'appuyer sur l'expertise et l'avis de ses assistants spécialisés. Le rôle des *staffers* n'a rien d'anecdotique : ainsi un ancien sénateur raconte que lors de la procédure de conférence entre Chambre et Sénat sur le budget de la défense (chargée d'harmoniser la législation votée par chaque chambre), les arbitrages portant sur moins de 100 millions de dollars sont en général délégués aux *staffers*, faute de temps<sup>23</sup>.

Le parcours du personnel parlementaire est intéressant car il illustre bien les ponts entre les différents métiers politiques de Washington. Un exemple parmi des milliers : Peter Galbraith (fils de l'économiste) commence sa carrière au sein de la commission des affaires étrangères du Sénat, où il est chargé d'enquêter sur les exactions

<sup>20</sup> Là-dessus, voir Rebecca K. C. Hersman, *Friends and Foes – How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2000. La politologue propose une formalisation utile des différents modes de fonctionnement de la relation entre exécutif et législatif aux États-Unis.

<sup>21</sup> Emily Cadei, "Turning America's Gaze Toward Asia", *CQ WEEKLY*, 12 novembre 2011 : <http://public.cq.com/docs/weeklyreport/weeklyreport-000003980270.html>

<sup>22</sup> Davidson, Oleszek, *op. cit.*, p. 140.

<sup>23</sup> Cité par Davidson, Oleszek, *op. cit.*, p. 223.

commises par le régime de Saddam Hussein contre les Kurdes à la fin des années 1980. En 1992, il part en Bosnie et va produire pour le compte du Sénat américain le premier rapport public détaillé sur le « nettoyage ethnique » serbe des Musulmans de Bosnie. Il devient ensuite en 1993 le premier ambassadeur américain en Croatie, où il joue un rôle très important dans la mise en place de la collaboration militaire entre Washington et Zagreb qui va permettre aux Croates de renverser le rapport de forces en Bosnie. Un peu plus tard, on retrouvera Galbraith au Timor comme conseiller auprès de l'ONU, puis en Irak, où il travaille cette fois pour les Kurdes. En 2009, il est nommé par Obama en Afghanistan comme adjoint du représentant spécial auprès de l'ONU.

En conclusion, rappelons simplement que les présidents de commissions, s'ils ont perdu une partie de leur prestige passé (caractéristique du Congrès de la première moitié du XXe siècle), restent des acteurs essentiels du processus législatif – puisqu'ils conservent le pouvoir essentiel d'enterrer ou au contraire de « pousser » une loi, de même qu'ils ont toute latitude pour organiser (ou non) des auditions, et décider des témoins qui y seront appelés. Les présidences des commissions reviennent bien évidemment au parti qui détient la majorité dans la chambre concernée.

## Le Congrès, les médias et l'opinion publique

### *Opinion publique et politique étrangère*

Les études sur l'opinion publique américaine en politique étrangère montrent une certaine continuité quant aux grandes orientations (interventionnisme vs. isolationnisme, objectifs commerciaux, troupes à l'étranger...), mais indiquent aussi une accentuation des clivages partisans et idéologiques, que ce soit sur le rôle des États-Unis dans le monde, la nature des relations avec les alliés ou les objectifs spécifiques de la politique étrangère et ses moyens. À noter que depuis quelques années, la lassitude face à la guerre (*war fatigue*) est de plus en plus répandue : le sentiment isolationniste n'a jamais été aussi élevé depuis plus d'un demi-siècle selon une étude du Pew Research Center. C'est d'ailleurs l'une des tendances partagées aujourd'hui par les deux partis<sup>24</sup>.

Au-delà de ces grandes tendances, il faut savoir que les parlementaires tendent à privilégier leur propre connaissance de la population, évaluée à l'aune de leur circonscription électorale, aux dépens des sondages d'opinion. Cette attitude est renforcée par le fait qu'ils ont tendance à répondre à une minorité bruyante (*vocal public*) comme si elle représentait la majorité : ainsi les membres du Congrès citent toujours dans leurs interventions les contacts personnels, les coups de téléphone et les courriers de leurs électeurs, considérés comme beaucoup plus déterminants que l'opinion exprimée par les sondages.

Or ce type de contacts se manifeste généralement pour exprimer l'opposition à une politique suivie, la grande masse des citoyens favorables ou tout simplement indifférents ne se manifestant pas. Les parlementaires admettent d'ailleurs que ces voix sont écoutées parce qu'elles correspondent à des citoyens politiquement actifs, dont les sentiments sur telle ou telle question sont très forts, et qui peuvent devenir un problème politique (ce sont souvent ces citoyens qui votent lors des élections primaires par exemple). C'est particulièrement vrai pour la politique étrangère car la plupart des gens n'y prête pas attention ; en revanche si un petit groupe organisé et aux convictions très arrêtées y prête une grande attention, son impact est démultiplié<sup>25</sup>.

D'autant que les parlementaires (les représentants surtout) sont très souvent en campagne, et le Congrès dans son ensemble est extrêmement rétif à la prise de risques. Mais ce qui est le plus déterminant, notamment à la Chambre, c'est la notion de vulnérabilité électorale. Ainsi, sur la politique étrangère, ce sont ces petits groupes organisés qui vont souvent fixer les règles du jeu, car ils détiennent un pouvoir de nuisance, alors que la majorité silencieuse ne s'y intéresse pas. Sachant que ces groupes sont souvent aussi une source de financement pour les parlementaires, qui doivent financer eux-mêmes leurs campagnes électorales... la boucle est bouclée.

---

<sup>24</sup> Pew Research Center : « Views of Middle East Unchanged by Recent Events », 10 juin 2011 : <http://www.people-press.org/2011/06/10/views-of-middle-east-unchanged-by-recent-events/>

<sup>25</sup> Kull Steven, Destler I.M., *Misreading the Public – The Myth of a New Isolationism*, Washington DC : Brookings Institution Press, 1999, p. 207-228.

### *Législatif, Exécutif, médias : les règles du jeu*

Face au leadership présidentiel, quelle est la place du Congrès dans la compétition pour attirer l'attention médiatique ? Le rôle du Congrès en tant que branche séparée du gouvernement et contrepoids à l'Exécutif en politique étrangère, place les médias au cœur d'une relation plus large entre le gouvernement et les gouvernés. Face à la hiérarchisation de l'Exécutif, la diffusion du pouvoir au sein du Congrès devient un avantage pour attirer l'attention médiatique : speaker, leaders et présidents de commission se considèrent souvent comme autant d'assistant-secrétaires d'Etat : ils sont prêts à en découdre avec l'Exécutif, du pain béni pour les médias. D'autant que les parlementaires, qui sont des élus, sont rompus à l'exercice médiatique, ce qui n'est pas toujours le cas des membres de l'Administration<sup>26</sup>.

Une autre différence essentielle concerne la conduite du travail de tous les jours : ouverte et publique par définition au Congrès, plutôt fermée et secrète au sein de l'Exécutif. Le personnel parlementaire est beaucoup plus ouvert à la presse, et les lieux où ils travaillent sont beaucoup plus ouverts aux journalistes. Ce n'est évidemment pas le cas pour l'Exécutif. Et la publicité des débats au Congrès, en assemblée ou en audition, peut avoir un impact sur l'ordre du jour de la politique étrangère, indépendamment de l'agenda de l'Exécutif.

Ce qui conduit à une troisième catégorie d'observations : au Congrès, la presse est vue comme une alliée, alors qu'à la Maison Blanche, elle est plus souvent vue comme un élément antagoniste<sup>27</sup>. C'est particulièrement vrai de ceux qui travaillent en rapport avec la sécurité nationale, qui évitent, voire craignent, les journalistes. Pour ceux-là, la presse complique les choses, et peut nuire à une carrière. C'est exactement l'inverse au Congrès, où la visibilité médiatique est toujours recherchée par les parlementaires. Il n'est pas rare que parlementaires et journalistes travaillent main dans la main pour surveiller l'Exécutif. Les parlementaires sont des sources, et l'inverse est aussi vrai. D'où une relation souvent symbiotique où chacun peut servir d'argument ou de bouclier à l'autre contre l'Exécutif. Mais la prééminence présidentielle demeure concernant l'accès aux médias : c'est là le plus grand avantage du président par rapport aux parlementaires (les Américains parlent de « *bully pulpit* », le pouvoir d'intimidation de la tribune présidentielle).

En dehors des médias et de l'opinion publique, la société civile américaine dispose d'une porte d'entrée de choix auprès des politiques et tout particulièrement du Congrès via le lobbying : pratique institutionnalisée aux États-Unis et qui se trouve au cœur du système politique américain, le lobbying a une telle importance qu'il mérite un chapitre à lui tout seul. C'est l'objet du chapitre suivant.

---

<sup>26</sup> Simon Serfaty (ed.), *The Media and Foreign Policy*, Londres : MacMillan, 1990, p. 67-69.

<sup>27</sup> Serfaty (ed.), *op.cit.*, p. 72.

## LE LOBBYING AU CONGRES

En France, la pratique du lobbying à l'américaine est souvent mal connue et a tendance à alimenter tous les fantasmes. Non que le lobbying soit inconnu chez nous, mais il atteint aux Etats-Unis une ampleur telle, en termes de lobbyistes et de sommes en jeu, qu'il semble parfois être maître du jeu politique. Ce qui n'est pas toujours très éloigné de la vérité.

La principale différence tient au fait que le lobbying aux Etats-Unis est institutionnalisé, avec une place au cœur de la pratique démocratique américaine et donc de la décision politique. Cette institutionnalisation oblige les lobbies à déclarer leurs activités, ce qui fait qu'une information détaillée existe quant à la nature de ces activités et aux sommes engagées. Enfin, plusieurs organismes dits de « vigilance citoyenne », dont les sites Internet sont fort bien faits, surveillent les lobbies, leurs actions et leurs budgets, permettant à chacun d'avoir accès à une information claire et détaillée à ce sujet : ce sont souvent ces sites, comme celui d'Opensecrets, qui ont été utilisés ici comme sources.

L'importance du lobbying aux Etats-Unis par rapport à un pays comme la France par exemple, tient à la conception différente de la notion d'intérêt général entre les deux pays. Pour la France, pays de tradition centralisatrice, c'est l'Etat qui définit l'intérêt général, alors qu'aux Etats-Unis, l'intérêt général est censé naître de la confrontation des intérêts particuliers. La conception américaine libérale (libérale au sens français du terme) veut ainsi que les multiples intérêts émanant de tous les secteurs de la société puissent s'exprimer et se confronter comme dans un « libre marché » des intérêts (le système de lobbying institutionnalisé). Dans cette conception, c'est de la confrontation des intérêts particuliers que doit émerger l'intérêt général.

Cela pose bien évidemment la question de savoir si toutes les parties prenantes de la société américaine ont véritablement les moyens aujourd'hui de défendre et promouvoir leurs intérêts auprès de leurs élus, ou s'il y a des Américains « sans voix » dont les intérêts sont ignorés.

### Le lobbying institutionnalisé

#### *Définition du lobbying*

Le lobbying apparaît aux Etats-Unis au début du XIX<sup>e</sup> siècle. Le terme naît en 1808 et est d'usage courant au Capitole dès 1832. Il désigne les groupes qui, sous des formes multiples et variées, cherchent à faire valoir leurs intérêts auprès du pouvoir politique. Le *Black Law's Dictionary* en donne la définition suivante : « toute tentative, y compris par sollicitation personnelle directe, pour influencer les législateurs ou introduire une législation<sup>28</sup> ». Cette définition trouve son fondement dans le Premier amendement<sup>29</sup>. C'est ce qui explique la rareté des réformes et lois à ce sujet pendant longtemps.

La plus connue est le *Federal Registration of Lobbying Act* de 1946. Elle a été amendée et réformée en 1995 par le *Lobbying Disclosure Act*, dont l'objet est d'obtenir la transparence, via une déclaration des lobbyistes à plein temps au Congrès et la communication des sommes reçues et dépensées. La loi de 1995 définit le lobbying comme une communication effectuée devant un élu ou un fonctionnaire de la présidence ou d'une des 200 agences fédérales, et portant sur la formulation ou la modification d'une loi. Elle définit comme lobbyiste quiconque gagne au moins 5 000 dollars ou dépense au moins 20 000 dollars pour cette activité, et a établi plus d'un contact. Cette loi a été à nouveau amendée en 1998. En 2007, une nouvelle loi, le *Honest Leadership and Open Government Act* a ajouté de nouvelles restrictions (suite au scandale Abramoff), notamment sur les cadeaux et les voyages que peuvent offrir les lobbyistes aux parlementaires (voir plus loin).

<sup>28</sup> « All attempts, including personal solicitation, to induce legislators to vote in a certain way or to introduce legislation ». Voir l'introduction du dossier coordonné par Anne Deysine, « Lobbying et lobbyistes », *Revue Française d'Etudes Américaines*, Vol. 63 N° 17, février 1995.

<sup>29</sup> « Congress shall make no law... abridging the freedom of speech or of the press ; or the right of the people peacefully to assemble and to petition the government for redress of grievances ».

En 2010, le chiffre d'affaires du secteur du lobbying représentait 3,27 milliards de dollars, avec 12 592 lobbyistes officiellement enregistrés à Washington<sup>30</sup>. Parmi ces chiffres, le secteur de la défense n'arrive qu'au 13<sup>e</sup> rang en termes de dépenses, derrière les services financiers, le secteur de la santé ou encore les industries pétrolières (pour la défense, cela représente 8,5 millions de dollars par an ; à titre de comparaison, la première place est détenue par un secteur représentant « la finance, les assurances et l'immobilier » pour 142,3 millions de dollars de lobbying<sup>31</sup>). Pour 2009 par exemple, le lobbying du secteur défense représente quand même environ 1100 lobbyistes, représentant 400 clients ; les cinq plus gros clients sont Lockheed Martin, Boeing, General Dynamics, Northrop Grumman et Raytheon. S'agissant des contributions aux campagnes électorales, elles varient largement en fonction de la position des bénéficiaires, les « mieux rétribués » étant en bonne logique les présidents des commissions des forces armées.

Il existe aussi une autre loi, la *Foreign Agents Registration Act* (FARA) qui oblige les gouvernements étrangers, les organisations et les particuliers à déclarer leurs activités de relations publiques aux États-Unis. Cette loi, adoptée en 1938 à titre de protection contre la propagande nazie aux États-Unis et considérablement développée en 1966, exige que toutes les agences de relations publiques américaines travaillant pour des clients étrangers, et tous les agents étrangers (entreprises ou particuliers, hors personnel diplomatique), signalent au ministère de la Justice pour qui elles travaillent, durant combien de temps, dans quel but et pour quelle rémunération.

### *Le système du tourniquet*

A mi-chemin entre le cabinet d'avocats, l'agence de relations publiques et le travail d'attaché parlementaire, les lobbies de Washington mettent leurs réseaux de relations politiques au service de leurs clients. Parmi les lobbyistes, la majorité sont issus de l'Exécutif et du Congrès : l'enjeu principal est d'ouvrir des portes et de mettre des gens en relation, et les contacts personnels sont donc particulièrement précieux. C'est aussi la raison pour laquelle les lobbyistes professionnels sont soit démocrates, soit républicains, même si les plus grands cabinets proposent des services bipartisans.

Comme le soulignait un lobbyiste enregistré auprès du Congrès, pour réussir à Washington, il faut surtout avoir de bons contacts : « Il s'agit surtout de savoir à qui parler : c'est vraiment ça, l'essence du lobbying. Ensuite, il faut juste prendre le téléphone, appeler et mettre en relation ; faire parvenir l'information aux bonnes personnes, au Congrès, auprès des parlementaires et de leurs assistants ; suggérer des auditions et réussir à faire témoigner son client<sup>32</sup> ».

La spécificité du système américain, qui fait que les gens passent très facilement d'un poste politique à un lobby ou un think tank, est désignée par le terme de « système du tourniquet » ou « *revolving door* » en anglais. À titre d'illustration, depuis 1998, le lobbying est le choix professionnel de prédilection des anciens parlementaires puisque près d'un sur deux passent de la colline du Capitole à K Street (du nom de la rue de Washington qui abrite le siège de nombreuses agences de lobbying) pour devenir lobbyistes lorsqu'ils ne sont pas réélus : c'est le cas de 50% des anciens sénateurs, de 42% des anciens représentants, le phénomène étant nettement plus marqué pour les républicains que pour les démocrates<sup>33</sup>. Ce qui signifie que les lobbyistes enregistrés au Congrès sont le plus souvent d'anciens parlementaires ou assistants parlementaires. Le système du tourniquet fonctionne aussi très bien entre l'armée, les industries de la défense et les cabinets de lobbyistes, comme l'a montré une récente

<sup>30</sup> <http://www.opensecrets.org/lobby/>

<sup>31</sup> <http://www.opensecrets.org/industries/index.php>

<sup>32</sup> « Lobbying often is just figuring out who the right people are to talk to, knowing the right person to call and then just picking up the phone and calling them. So you got the committees in Congress, and how do you know the right person to call on their staff... and how to get information to that person. Or getting to one congressman so that he will get information to that staff member ». Entretien de l'auteur à Washington, 30 octobre 2008.

<sup>33</sup> Public Citizen's Congress Watch, *Congressional Revolving Doors : The Journey from Congress to K Street*, Washington : Public Citizen, 2005, p. 4.

enquête, qui a fait beaucoup de bruit, du quotidien *Boston Globe*<sup>34</sup> ; on reviendra sur ce point dans le chapitre suivant sur le complexe militaro-industriel.

On imagine bien qu'au-delà de toute théorisation politique, ce qui peut être décisif ce sont donc tout simplement les liens réels, directs ou indirects, entre des hommes qui parfois se connaissent depuis longtemps et ont déjà travaillé ensemble.

## Les voies d'influence du lobbying

### *L'imbrication dans le processus parlementaire*

Concrètement, le lobbying peut prendre plusieurs formes : fournir des informations aux élus sur une question particulière ; apporter des précisions, voire même rédiger certaines portions de la législation lorsqu'elle concerne des dossiers particulièrement techniques ; mobiliser le soutien ou l'opposition politique à une question ; fournir des éléments, données chiffrées sur une question, ou témoins pour des auditions sur un sujet particulier ; ou tout simplement apporter des contributions électorales, ou financer des voyages, en échange d'un accès direct à un parlementaire. Enfin, certains lobbies ont une influence par le nombre de voix qu'ils peuvent « fournir » (cas en particulier des lobbies ethniques). Les modélisations de l'influence des lobbies demeurant trop générales pour être utiles, les exemples sont le meilleur moyen de montrer les lobbies en action et de comprendre leur influence.

La présence des lobbyistes est une telle constante, leur activisme tellement imbriqué dans les processus parlementaires qu'on peut les désigner comme « des extensions du personnel parlementaire<sup>35</sup> ». C'est particulièrement vrai dans certains cas de législation très technique, comme par exemple dans le domaine de la santé ou encore dans celui de la taxation (ou non) de certaines transactions financières, où les lobbyistes travaillent main dans la main avec les assistants parlementaires pour écrire certaines dispositions de la loi.

A titre d'illustration, citons par exemple le cas de la récente réforme du système de santé aux États-Unis. Un rapport du Center for Public Integrity (autre organisme de « vigilance citoyenne ») a montré qu'en 2009 (année où la réforme a été discutée et votée au Congrès), 1750 industries et organisations liées au secteur de la santé ont dépensé 1,2 milliards de dollars et embauché plus de 4 500 lobbyistes, soit près de huit lobbyistes par parlementaire, pour orienter la réforme selon leurs intérêts, au grand dam des secteurs les plus à gauche du parti démocrate<sup>36</sup>.

Le secteur financier n'a rien à envier à la santé, puisqu'il a sur 2009 et le premier trimestre 2010 dépensé 1,3 milliards de dollars et embauché 3 000 lobbyistes, soit cinq par parlementaire. Il n'est alors guère étonnant que la législation soit si fortement influencée, voire écrite, par les principaux intéressés – souvent ceux que la loi est justement censée réguler.

### *L'influence par les auditions*

Pour illustrer l'influence des lobbies via les auditions (*hearings*), on prendra l'exemple d'un autre secteur industriel investissant beaucoup dans le lobbying, celui des industries de l'énergie (pétrole et charbon pour l'essentiel, au 8<sup>e</sup> rang dans la liste des industries faisant du lobbying au Congrès, soit une somme de 31,2 millions de dollars en 2011).

Le Congrès américain fut un temps à la pointe des débats sur le climat, avec une conscience du changement climatique développée grâce à des auditions organisées sous l'impulsion du sénateur Al Gore, futur vice-président de Clinton, dès la fin des années 1970, puis à nouveau à la fin des années 1980 ; les parlementaires étaient alors sensibles au sujet, et avaient réglementé assez rapidement pour mettre fin au fameux « trou dans la couche

<sup>34</sup> Bryan Bender, "From the Pentagon to the Private Sector", *The Boston Globe*, 26 décembre 2010: [http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2010/12/26/defense\\_firms\\_lure\\_retired\\_generals/?page=full](http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2010/12/26/defense_firms_lure_retired_generals/?page=full)

<sup>35</sup> Davidson, Oleszek, *op.cit.*, p. 401.

<sup>36</sup> <http://www.publicintegrity.org/assets/pdf/WELL-HEALED.pdf>

d'ozone ». Mais la situation va basculer avec l'arrivée d'une majorité républicaine dans les deux chambres du Congrès en 1995, pour la première fois depuis 1954<sup>37</sup>.

La victoire républicaine va en effet ouvrir aux négateurs du changement climatique et autres climato-sceptiques (souvent des scientifiques travaillant pour des « instituts » financés par les industries de l'énergie pétrolière<sup>38</sup>) l'accès au Congrès, en les invitant à témoigner aux auditions parlementaires. Il y a eu en effet d'emblée un lien très fort entre les milieux républicains et les climato-sceptiques, dont les thèses ont été relayées non seulement par ces instituts liés aux intérêts pétroliers, mais aussi très rapidement par l'ensemble des think tank conservateurs comme le Cato Institute, la Heritage Foundation ou encore l'American Enterprise Institute (qui, ce n'est pas un hasard, comptent ces mêmes industries pétrolières parmi leurs contributeurs réguliers).

Deux politologues, Aaron McCright et Riley Dunlap, ont montré par une analyse systématique des témoins invités à témoigner lors des auditions au Congrès américain que les climato-sceptiques passent de moins de 10% des témoins interrogés jusqu'en 1992, à 53,8% en 1997. Les chiffres sont exactement inverses pour les scientifiques spécialistes du changement climatique et reconnus par leurs pairs (c'est-à-dire affiliés à des centres de recherches universitaires et ayant publié dans des revues à comité de lecture), qui passent de plus de la moitié des témoins en 1992, à seulement 3,8% à partir de 1995<sup>39</sup>.

Dès lors, les parlementaires vont constamment s'opposer à toute législation contraignante sur les émissions de CO<sub>2</sub>, et empêcher, sous Clinton puis sous Obama (George W. Bush ne s'y intéressant pas), tout engagement international des États-Unis sur ce sujet : le cas du Protocole de Kyoto, rejeté par 100% des sénateurs américains en 1997, en est l'exemple le plus éclairant<sup>40</sup>.

### *L'influence par le poids électoral*

S'agissant de l'influence par le vote, il faut regarder non pas le poids global d'une certaine population représentée par un groupe d'intérêt, mais plutôt sa répartition dans les districts électoraux. C'est la concentration géographique dans une circonscription qui est décisive, et non la proportion dans la population totale. Ainsi par exemple, le nombre global d'Albanais-Américains est faible, mais ils constituent 17% de la population d'un district de l'État de New York, dont le représentant sera logiquement très sensible à leur cause<sup>41</sup>. Étant donné la concentration géographique communautaire aux États-Unis, c'est un cas de figure récurrent, souvent décisif pour les représentants, et aussi pour certains sénateurs (poids des Cubains en Floride, des Juifs à New York, etc.) On retrouve évidemment une analyse similaire pour les intérêts catégoriels économiques, notamment les industries, qui sont également plus concentrées dans certains États.

### *L'influence liée aux contributions électorales*

L'argent lié aux dépenses électorales est évidemment un instrument décisif entre les mains des lobbies. Le coût d'une campagne est en effet exorbitant : en 2008, un élu de la Chambre avait dépensé en moyenne 1 372 539 dollars pour sa campagne, un sénateur 8 531 267 dollars<sup>42</sup>.

---

<sup>37</sup> Kandel Maya, « Jeux de pouvoir et changement climatique aux États-Unis : le rôle du Congrès, le poids des lobbies », communication effectuée lors des Entretiens de Combloux sur l'énergie et les changements climatiques, à Combloux (Haute-Savoie) le 23 janvier 2011.

<sup>38</sup> Là-dessus, voir Naomi Oreskes, *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, Londres : Bloomsbury Press, 2010.

<sup>39</sup> Aaron McCright, Riley Dunlap, « Defeating Kyoto, the Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy », *Social Problems*, Vol. 50, No. 3. (Aug., 2003), 348-373.

<sup>40</sup> Le « facteur charbon » explique aussi pour beaucoup l'opposition du Sénat à tout texte pouvant impliquer une pénalisation de l'utilisation du charbon (grand pourvoyeur de gaz à effet de serre) : le charbon est en effet extrait dans 26 États américains, ce qui donne mathématiquement 52 sénateurs mobilisables instantanément...

<sup>41</sup> Tony Smith, *Foreign Attachments – The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge : Harvard University Press, 2000, p. 99.

<sup>42</sup> [http://www.opensecrets.org/bigpicture/elec\\_stats.php?cycle=2008](http://www.opensecrets.org/bigpicture/elec_stats.php?cycle=2008)

Or l'argent est bien le nerf de la guerre aux États-Unis, puisque le Center for Responsive Politics estime que le candidat au Congrès qui dépense le plus gagne dans 95% des cas<sup>43</sup>. Mais ce dernier point doit être nuancé en raison de ce qu'on appelle « *the incumbency factor* », le poids du sortant : en effet, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, 93% des représentants et 80% des sénateurs sont réélus<sup>44</sup> : lobbies et PAC en sont conscients et ont donc tendance (et intérêt) à donner plus d'argent aux sortants, ce qui renforce encore leurs chances de l'emporter.

### *Le cas des PAC (comité d'action politique)*

En matière de financement électoral, la législation limite chaque contribution (individuelle ou de la part d'un « groupe » quel qu'il soit, dont les PAC) à 5 000 dollars par candidat. Ces contributions sont enregistrées par la commission électorale fédérale, la Federal Election Committee (FEC) dans des déclarations accessibles au public (sachant que pour les contributions allant de 50 à 5 000 dollars, la déclaration pour un « cycle électoral » donné peut couvrir des dizaines de pages, voire bien davantage).

Les PAC ou *Political Action Committees* ont pris de plus en plus d'importance à partir des années 1980<sup>45</sup>. Les PAC sont des associations de citoyens constituées pour recueillir les fonds nécessaires aux campagnes des candidats, et la loi fixe un plafond pour les contributions versées pour la campagne directe des candidats (dans ce cas, les contributions sont déclarées à la FEC). Mais un des modes d'action privilégiés des PAC est de mettre en relation leurs sympathisants désireux de contribuer à une campagne avec un parlementaire « dans le besoin », et de faire contribuer tous les membres de la famille du sympathisant. Ce qui permet de multiplier les donations de 5 000 dollars par exemple (ou tout autre montant bien sûr) : une telle pratique est repérable, mais elle ne facilite pas les choses non plus.

Difficulté supplémentaire (pour le chercheur), il n'y a pas de limite aux dépenses et aux contributions qui sont utilisées pour les campagnes lancées par le PAC lui-même (et donc dans ce cas, il est difficile de retrouver ses dépenses, qui ne font pas l'objet de déclarations officielles). Autrement dit, un PAC créé pour défendre un soutien américain direct aux Bosniaques pendant le conflit en Bosnie (1992-1995) par exemple ne peut aider le candidat de son choix au-delà du plafond légal, mais il peut dépenser des millions de dollars (par exemple en campagnes publicitaires) pour défendre son point de vue auprès des électeurs et dans l'ensemble des médias. Il n'est donc pas étonnant que les PAC se soient multipliées.

### *Les Super PAC*

Notons que par une décision historique et controversée (*Citizen United v. Federal Election Commission*), la Cour Suprême américaine a aboli en 2010 toute limitation des dons aux PAC « à dépenses indépendantes » (*independent expenditures-only committees*) : concrètement tout comité peut dépenser ce qu'il veut pour influencer une élection tant qu'il ne se coordonne pas directement avec le candidat pour qui il roule (mais le candidat et son PAC de soutien peuvent « communiquer » par l'intermédiaire des médias).

Cette nouveauté a eu des effets visibles dès les élections de mi-mandat 2010 (*midterms*, qui renouvellent le Congrès), et plus encore lors des primaires républicaines de 2011-2012. On a ainsi vu ces « Super PACs », travaillant qui pour Mitt Romney, qui pour Newt Gingrich, inonder les ondes locales de publicités négatives contre l'adversaire, avec un impact non négligeable sur les votes.

Notons également que l'une des caractéristiques-clés des lois sur le financement des campagnes électorales autorise les contributions quelles que soient leur provenance géographique. Un parlementaire peut alors utiliser sa position au sein d'une commission particulière, par exemple en tant que président d'une sous-commission régionale de la commission des affaires étrangères, pour solliciter des lobbies potentiellement intéressés : ce fut le cas du représentant Stephen Solarz dans les années 1980, qui avait utilisé sa position à la tête de la sous-

<sup>43</sup> Estimations du Center for Responsive Politics citées par Tony Smith, *op. cit.*, p. 103.

<sup>44</sup> Davidson, Oleszek, *op.cit.*, p. 61.

<sup>45</sup> James M. McCormick, « Interest Groups and the Media in Post-Cold War U.S. Foreign Policy », dans James Scott (ed.), *op.cit.*, p. 174-175.

commission Asie-Pacifique de la commission des affaires étrangères pour faire appel à des contributions de groupes ethniques asiatiques, y compris en dehors de sa circonscription<sup>46</sup>.

### *Lobbying et relations publiques*

Relations publiques et lobbying politique sont au départ deux activités bien distinctes, mais ces deux branches sont souvent confondues – et l'évolution récente a eu tendance à en gommer les distinctions. Le lobbying, on l'a vu, est défini strictement par la loi américaine comme toute communication effectuée devant un élu ou un fonctionnaire du gouvernement et visant à introduire ou modifier une loi. Les relations publiques quant à elles sont nées dans les années 1920 aux Etats-Unis, au départ comme une forme plus sophistiquée de publicité. Elles ont été théorisées en 1928 par Edward Bernays, neveu américain de Freud, dans un livre qui a fait date et qui n'a pas vraiment vieilli, *Propaganda*<sup>47</sup>. Dans la pratique, l'industrie des relations publiques a connu à la fois une expansion remarquable et une évolution sensible au cours de la décennie 1980.

Au milieu des années 1980, les plus importantes agences de relations publiques se mettent à racheter les agences de lobbying les plus en vue de Washington, intégrant les deux activités dans une vision plus globale : influencer l'opinion publique via les médias (relations publiques), pour ensuite s'appuyer sur l'opinion pour faire pression sur les parlementaires (lobbying). C'est l'un des géants du secteur des relations publiques, Hill & Knowlton<sup>48</sup>, qui lance le mouvement en 1986, en rachetant Gray & Company, une agence de lobbyistes influente et liée au parti républicain. Cette évolution découle alors directement du poids croissant de l'opinion publique dans le processus politique, et va dans la pratique entraîner une relative fusion de ces deux branches d'activité<sup>49</sup>. Conséquence de cette évolution, et de la mondialisation naissante, les relations publiques connaissent une croissance sans précédent pendant les années 1990 : le secteur voit ses revenus augmenter de 250% sur la décennie, pour atteindre un chiffre d'affaires de 4,2 milliards de dollars en 2000. En 2010, le chiffre d'affaires est de 5,7 milliards de dollars<sup>50</sup>. L'influence des relations publiques est à la mesure de l'ampleur de cette somme, comme on peut le voir à travers deux exemples, qui montrent la manière dont travaille cette industrie : en cherchant à influencer les termes du débat et *in fine* l'analyse d'un problème international souvent complexe (ce que les Américains appellent le *framing*).

#### *L'opinion publique, la guerre du Golfe et les bébés koweïtiens*

Le 10 octobre 1990, le Human Rights Caucus (Caucus des droits de l'homme) du Congrès tient une audition consacrée à l'Irak. Il s'agit d'une audition importante, puisque c'est la première organisée par les parlementaires sur un sujet pourtant brûlant : le président Bush (père) a en effet déjà envoyé des centaines de milliers de soldats américains dans le Golfe, mais les parlementaires, en pleine campagne électorale de mi-mandat, ont préféré éviter le débat sur la (future) « guerre du Golfe ». Jusqu'alors, ni les commissions des affaires étrangères ni les commissions des forces armées, que ce soit à la Chambre ou au Sénat, n'y ont consacré d'auditions.

La « star » de l'audition est un témoin fourni par Hill & Knowlton, agence de relations publiques qui travaille pour Citizen for a Free Kuwait, une organisation basée à Washington et financée par le gouvernement du Koweït pour promouvoir ses intérêts aux Etats-Unis. Il s'agit de « Nayirah », jeune fille de 15 ans, dont le nom de famille n'est

<sup>46</sup> Tony Smith, *op. cit.*, p. 105.

<sup>47</sup> Edward Bernays, *Propaganda – Comment manipuler l'opinion en démocratie*, Paris : Editions La Découverte, 2007. Convaincu que « la manipulation consciente, intelligente, des opinions et des habitudes organisées des masses joue un rôle important dans une société démocratique », Bernays se propose dans son livre « d'expliquer la structure du mécanisme de contrôle de l'opinion publique, de montrer comment elle est manipulée par ceux qui cherchent à susciter l'approbation générale pour une idée ou un produit particulier » (p. 31 et 38). *Propaganda* est à la fois une analyse et une systématisation des techniques de manipulation des masses (s'inspirant des acquis de la psychanalyse) à partir d'exemples tirés de la vie politique, économique et sociale américaine du début du XXe siècle.

<sup>48</sup> Hill & Knowlton va faire beaucoup parler d'elle au moment de la guerre du Golfe avec « l'affaire » des bébés koweïtiens débranchés de leur couveuse par l'armée irakienne, voir plus loin.

<sup>49</sup> Un article du *New York Times* de 1991 rend bien compte de cette évolution : Randall Rothenberg, « P.R. Firms Head to Capitol Hill », *The New York Times*, 4 janvier 1991.

<sup>50</sup> <http://media.prsa.org/prsa+overview/industry+facts+figures/>

alors pas dévoilé « pour protéger sa famille restée au Koweït », occupé par les troupes irakiennes. Elle raconte qu'elle travaillait comme infirmière volontaire à l'hôpital de Koweït City et a été témoin de l'arrivée des soldats irakiens, qui ont « sorti les bébés des couveuses, emporté les couveuses et laissé les bébés mourir sur le sol froid<sup>51</sup> ».

Le témoignage émeut l'assistance. Bush reprend l'anecdote des bébés koweïtiens dans une conférence de presse cinq jours plus tard, et l'histoire est bientôt publiée dans les journaux du monde entier, après une nouvelle audition de « Nayirah » cette fois par le Conseil de sécurité des Nations Unies. L'opinion américaine y est évidemment très sensible, à un moment-clé pour Bush, qui se prépare à la guerre.

Or on apprendra bientôt que l'histoire a été fabriquée de toute pièce à partir de rumeurs. Nayirah en particulier n'est autre que la fille de l'ambassadeur koweïtien aux États-Unis, elle n'a jamais été infirmière et n'a jamais été témoin de ce qu'elle raconte. L'histoire des bébés sortis des couveuses est une « intox » complète, montée par Hill & Knowlton pour promouvoir la cause de son client, la famille princière du Koweït<sup>52</sup>.

On pourrait multiplier les exemples, tant cette forme de lobbying a eu tendance à se développer depuis la fin de la Guerre froide, en particulier venant de pays ayant un problème d'image (cas par exemple de l'Arabie Saoudite après les attentats du 11 septembre, dont neuf auteurs étaient saoudiens<sup>53</sup>).

### *Vérités balkaniques et affrontements au Congrès*

Les guerres de la désintégration de la Yougoslavie dans les années 1990 ont également provoqué un intense activisme à Washington et particulièrement auprès du Congrès, de la part des diasporas « ex-yougoslaves » basées aux États-Unis mais aussi d'émissaires envoyés par les gouvernements des différentes républiques de l'ex-Yougoslavie, émissaires qui ont tous été chargés par leurs autorités de contracter sur place des lobbyistes pour défendre leur cause auprès des parlementaires américains. Diasporas et lobbyistes ont d'ailleurs souvent uni leurs forces.

Dans le cas yougoslave, comme sur nombre d'autres dossiers internationaux, la fin de la Guerre froide a signé la mort du paradigme qui avait guidé jusque-là les relations de Washington avec Belgrade. Avec la disparition du consensus autour du principe d'une Yougoslavie unie, forte et fédérale, vont apparaître au Congrès américain, parmi les parlementaires, des défenseurs des Kosovars, des Serbes, des Croates et des Bosniaques. Dès la fin des années 1980, et surtout pendant la période 1991-1992, les débats parlementaires consacrés à l'ex-Yougoslavie se transforment en véritable bataille, en miroir aux guerres sur le terrain. Or chaque partie a sa lecture de l'Histoire et défend une analyse radicalement différente de la désintégration du pays et de la situation de guerre qui en résulte.

Tous les gouvernements des républiques de l'ex-Yougoslavie ont engagé des agences de relations publiques à Washington pour défendre et relayer leur point de vue auprès des parlementaires américains, dépensant pour cela plusieurs centaines de milliers de dollars<sup>54</sup>. Ces agences, de concert avec les associations représentant les diasporas issues de l'ex-Yougoslavie et présentes en plus ou moins grand nombre aux États-Unis, vont trouver des relais au sein du personnel parlementaire et parfois directement auprès des parlementaires eux-mêmes.

A la Chambre des représentants par exemple, le point de vue serbe est d'abord très bien relayé, en particulier grâce à la présence d'une parlementaire influente d'origine serbe, Helen Bentley, et il va brouiller les termes du

<sup>51</sup> « They took the babies out of the incubators, took the incubators and left the babies on the cold floor to die ». Cité par John MacArthur, *Second Front : Censorship and Propaganda in the Gulf War*, New York : Hill and Wang, 1992, p. 58.

<sup>52</sup> Là-dessus on pourra consulter le livre de John MacArthur, qui est d'ailleurs le premier à avoir révélé la supercherie dans le *New York Times* du 6 janvier 1992 (« OpEd : Remember Nayirah, Witness for Kuwait ? », *The New York Times*, 6 janvier 1992). Voir aussi MacArthur, *op. cit.*, p. 58 et suivantes, et l'éditorial du *New York Times* du 15 janvier 1992, « Deception on Capitol Hill ».

<sup>53</sup> Pour des exemples de relations publiques pour des gouvernements étrangers, en particulier de pays avec des problèmes d'image liés à leur traitement des droits de l'homme, on lira l'enquête passionnante et souvent drôle de Ken Silverstein, « Their Men in Washington – Undercover with D.C.'s lobbyists for Hire », *Harpers' Magazine*, juillet 2007.

<sup>54</sup> Pour toute cette partie, on pourra se référer à la thèse de l'auteur qui traite de tous ces points en détails. Kandel, *Le Congrès américain et la désintégration de la Yougoslavie*, chapitres 3 et 5 notamment.

débat, ce qui étant donné les pouvoirs de la minorité au Congrès empêche à la Chambre tout vote sur les questions yougoslaves jusqu'à la mi-1992. Au Sénat, c'est une analyse plus favorable aux républiques sécessionnistes (et donc hostile à Milosevic) qui s'impose dès la fin 1990, et les sénateurs vont voter plusieurs dispositions contre Belgrade dès cette période. Mais rappelons-le, toute loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux chambres du Congrès. Ce qui explique l'absence d'action parlementaire, en dépit de nombreux débats, jusqu'en mai 1992.

Il n'est pas question ici de détailler les batailles des discours sur la désintégration yougoslave (dont une autre illustration a été donnée par les positions divergentes des différents pays européens au même moment). Nous irons donc directement au bilan : qui a gagné cette bataille des relations publiques ?

Une étude détaillée montre que l'argent n'est pas le seul critère d'évaluation : à cet égard, les Serbes auraient « gagné » haut la main. Ils ont investi avant les autres, ont contracté plus d'agences et ont dépensé environ 10 fois plus<sup>55</sup>.

Ce n'est pas non plus le poids électoral des différentes diasporas yougoslaves dans la population américaine qui a été déterminant. Ainsi, les Croates étaient les plus nombreux (de loin) parmi les Américains originaires de Yougoslavie, mais la Croatie a dû d'abord gommer son image négative, liée à son passé collaborationniste pendant la Seconde Guerre mondiale et à une remarque désastreuse de Tudjman qui avait expliqué pendant sa campagne électorale en 1990 que « Dieu merci (s)a femme n'(était) ni serbe ni juive ».

Mais c'est surtout le cas bosniaque qui montre la difficulté de porter un jugement définitif sur ces questions. Les Bosniaques cumulaient en effet plusieurs « handicaps » apparemment rédhibitoires : une faible présence aux États-Unis avant la guerre, pas de communauté organisée, peu d'argent. Les parlementaires américains ont pourtant épousé leur cause, qui n'a jamais disparu de l'agenda du Congrès pendant toute la durée du conflit.

Comment expliquer que la cause bosniaque se soit imposée aux parlementaires américains ? Il y a une raison simple à cela : les Bosniaques ont eu les meilleurs des alliés auprès du Congrès, les médias et l'opinion publique. La couverture médiatique va en effet évoluer dramatiquement pendant l'été 1992 : à cette date en effet sont diffusées pour la première fois des images télévisées des camps serbes de Bosnie, alors que les premières révélations sur la campagne d'épuration ethnique ont filtré en juillet. Le détail des mesures prises par les Serbes contre les Musulmans de Bosnie, leur similitude avec les méthodes des Nazis, et « l'iconographie » des images (des figures faméliques derrière des barbelés, souvent publiées en noir et blanc dans la presse) évoquent immédiatement la Seconde Guerre mondiale. Le parallèle avec l'Holocauste s'impose comme lecture dominante du conflit ex-yougoslave aux États-Unis. L'opinion publique américaine s'indigne de ce nouveau génocide au cœur de l'Europe. Dès lors, le Congrès américain va épouser le point de vue et la cause des Musulmans de Bosnie.

### *Le lobbying par l'invitation au voyage*

Les voyages parlementaires, baptisés CoDels pour *Congressional delegations* sont un excellent exemple de voie d'influence par les lobbies. Ils montrent aussi fort bien comment le Congrès vote des lois pour mettre fin à des abus, avant de participer sans vergogne au contournement des lois qu'il a lui-même votées (même chose pour la réglementation sur les dépenses de campagne). Ainsi, la loi de 2007 a interdit aux lobbyistes de financer directement des voyages pour les parlementaires, le voyage étant un excellent moyen d'influencer un parlementaire en faveur d'une cause ou d'un pays. Mais la loi autorisait cependant les voyages financés par des institutions à but non lucratif, éducatif et/ou culturel.

Qu'ont fait les lobbies ? Ils ont créé de telles institutions qui ont permis de financer à nouveau les voyages parlementaires. Ainsi, selon une enquête du magazine parlementaire *Roll Call*, une institution appelée American Israel Education Foundation a financé des voyages en Israël à près de 20% des membres du Congrès en 2011 – or

<sup>55</sup> Kandel Maya, « Une diplomatie des diasporas ? La mobilisation des diasporas 'yougoslaves' aux États-Unis et leur influence sur la politique étrangère américaine pendant les guerres balkaniques des années 1990 », *Relations internationales*, 2010/1 (n°141) donne tous les détails chiffrés relatifs à cette question.

cette institution a la même adresse, les mêmes employés et le même conseil de surveillance que AIPAC (American Israel Public Affairs Committee), le bien connu lobby pro-Israélien<sup>56</sup>.

### *Lobbying et think tanks*

Le lobbying par l'intermédiaire des think tanks (instituts de réflexion) a déjà été évoqué à travers certains exemples cités précédemment. Il convient cependant de nuancer d'emblée. Les think tanks traditionnels ont pour vocation d'éclairer et d'influencer le débat public et les choix des décideurs sur les questions essentielles. D'autre part, ils sont aux États-Unis financés par le secteur privé en grande partie (il peut aussi y avoir des fonds publics, fédéraux ou locaux), selon un modèle particulier, puisque les donateurs financent des projets particuliers, soit des domaines d'études, soit même des rapports sur des sujets précis.

Certains think tanks ciblent plus spécifiquement le Congrès (la Heritage Foundation par exemple), d'autres sont plus généralistes, beaucoup privilégiant des formes d'écriture courte distribués aux décideurs (*policy briefs*). Certains organisent davantage des événements, tandis que d'autres privilégient la visibilité médiatique, allant même jusqu'à co-sponsoriser des émissions télévisées. Certains sont bipartisans, d'autres clairement orientés (c'est la règle de plus en plus)<sup>57</sup>.

Sans surprise, les think tanks travaillant sur les questions de sécurité nationale sont largement financés par les industries du secteur de la défense. C'est le cas par exemple du CNAS (Center for a New American Security), devenu plus influent ces dernières années en particulier depuis l'accession au pouvoir de Barack Obama qui a nommé sa co-fondatrice Michèle Flournoy au poste de Under Secretary of Defense for Policy, soit la position n°3 du Pentagone (poste qu'elle a quitté fin 2011) ; elle a emmené avec elle dans l'administration Obama nombre de ses ex-collègues think tankistes, à tel point que le CNAS a été surnommé le « *Shadow Pentagon* ». Le CNAS n'est qu'un exemple, qui est possible car ce centre de réflexion a choisi la transparence et dévoile ses sponsors sur son site<sup>58</sup>.

Mais il n'y a aucune obligation pour les think tanks à détailler l'origine de leurs fonds, et la plupart ne le font pas. Ainsi, l'American Enterprise Institute (AEI), pourtant très actif sur le front des politiques de défense, et maison-hôte de Wolfowitz, Cheney, etc. ne détaille pas ses contributeurs (dont il est de notoriété publique qu'ils incluent plusieurs industriels de la défense).

Remarquons tout de même pour nuancer le propos, que le fait d'être financé par de nombreuses entreprises du secteur n'a pas empêché le CNAS de présenter sans excès de catastrophisme divers scénarios de réorientation stratégique avec des réductions du budget militaire allant de 450 milliards à plus de 1000 milliards de dollars (la baisse actuellement prévue est de 487 milliards de dollars, baisse actée par la loi de contrôle budgétaire votée à l'été 2011, soit une baisse de 8% du budget de base – hors opérations – du Pentagone, de 2012 à 2013, le même budget de base évoluant à nouveau à la hausse à partir de 2014).

À la fin 2011, pendant les travaux (finalement sans résultats) de la Super-commission parlementaire chargée de trouver une issue au problème du déficit public américain (9% du PIB en 2011, 7% du PIB en 2012, soit 1100 milliards de dollars, selon les chiffres du Congressional Budget Office), plusieurs think tanks ont lancé des projets spécifiques pour défendre le maintien d'un budget militaire élevé. Sous la houlette de l'AEI, plusieurs campagnes médiatiques ont été développées pour exposer les « conséquences catastrophiques » des coupes envisagées par l'administration Obama dans le budget de la défense. Associé à deux autres think tanks conservateurs, Heritage et Foreign Policy Initiative, AEI (qui demeure l'un des bastions des néoconservateurs en politique étrangère) a ainsi lancé un projet intitulé « *Defending Defense* » et multiplié éditoriaux, événements, et *briefs* à l'attention du Congrès.

D'autres, comme l'association des industries aéronautiques, ont directement visé le Congrès à travers une campagne faisant le lien entre les dépenses de défense et l'emploi des Américains, argument convaincant à une

<sup>56</sup> Amanda Becker, "Members of Congress Travel Far on Private Groups' Dime", *Roll Call*, 18 janvier 2012

<sup>57</sup> Donald E. Abelson, *American Think-Tanks and their Role in US Foreign Policy*, London : MacMillan Press, 1996.

<sup>58</sup> <http://www.cnas.org/support/our-supporters>

époque de chômage particulièrement élevé pour les États-Unis, et s'agissant d'emplois qui ne seront pas délocalisés<sup>59</sup>.

Après avoir exposé le fonctionnement du Congrès, il est temps de considérer en détails ses trois leviers d'action sur la politique étrangère et de défense des États-Unis. On abordera successivement la politique structurelle, la politique stratégique, et la politique en temps de crise. Dans tous les cas, au-delà des prérogatives constitutionnelles spécifiques, le pouvoir essentiel du Congrès est toujours le même : il réside dans son pouvoir budgétaire, aussi appelé « pouvoir du porte-monnaie » (« *power of the purse* »).

---

<sup>59</sup> Eliza Newlin Carney, "Defense Industry Prepares to Defend Itself", *Roll Call*, 17 novembre 2011.

# LE COMPLEXE MILITARO-INDUSTRIALO-PARLEMENTAIRE

L'ensemble des programmes touchant à la sécurité nationale aux États-Unis représente plusieurs centaines de milliards de dollars par an et affecte plusieurs millions de personnes travaillant pour le Pentagone (qui est le premier employeur des États-Unis) et les industries de la défense. Les décisions portant sur le volume et la répartition de ces ressources impliquent le Congrès et relèvent de ce que l'on a appelé les politiques structurelles puisqu'elles agissent sur la structure de l'appareil militaire américain, qu'il s'agisse des choix sur le format et l'entretien des différents services, mais aussi sur les systèmes d'armes, les contrats avec des fournisseurs privés, les installations militaires, ou encore les conditions de ventes à l'export. Tous ces choix impliquent directement les parlementaires, au moins les membres des commissions des forces armées et des sous-commissions compétentes au sein de la commission des appropriations dans chaque chambre du Congrès. Mais le premier de ces choix structurels concerne d'abord la répartition des dépenses de sécurité nationale entre le Département d'État et le Pentagone.

## Arbitrages budgétaires : Pentagone vs. Département d'État

Les soixante dernières années ont vu augmenter le déséquilibre entre les sommes allouées au département de la Défense et celles allouées au département d'État. Ce déséquilibre est avant tout lié à la taille du budget militaire américain, qui représente près de la moitié de la somme de toutes les dépenses militaires dans le monde. Mais il est aussi le produit d'une volonté politique marquée depuis la fin de la Guerre froide et exprimée avant tout par le parti républicain au Congrès, volonté qui a conduit à une militarisation croissante de nombreux aspects de la politique étrangère américaine.

Avec la chute du mur de Berlin, et l'augmentation du déficit budgétaire américain (issu des années Reagan marquées par une augmentation spectaculaire du budget du DoD dans un contexte de baisse drastique des impôts donc des recettes de l'État), le Congrès, alors démocrate, avait d'abord voulu engranger les « dividendes de la paix ». Cette volonté s'était traduite par une réduction du budget militaire entamée sous Bush père et poursuivie sous la présidence Clinton.

Mais avec l'arrivée d'une majorité républicaine au Congrès fin 1994, le contexte va radicalement changer : Jesse Helms, qui préside dès lors la commission des affaires étrangères du Sénat, va en effet mener une véritable croisade contre le budget du département d'État, dont deux agences seront supprimées (Arms Control and Disarmament Agency, et United States Information Agency), et dont les crédits de fonctionnement vont être globalement réduits. Le dédain des républicains pour les diplomates est en effet particulièrement marqué, mais les agents du *Foreign Service* ne sont guère plus aimés et défendus par les démocrates. Avec l'élection de George W. Bush, les crédits concernant l'aide et les opérations extérieures (rattachés au budget du département d'État) repartent sur une tendance à la hausse, liée en partie à l'augmentation des fonds pour le développement (notamment en Afrique), mais liée surtout aux sommes allouées à l'Irak et Afghanistan, dont une partie transite par le budget du département d'État. C'est seulement avec l'élection d'Obama que de nouveaux crédits ont été alloués spécifiquement pour étoffer le personnel du département d'État, en érosion constante sur les décennies précédentes.

Reste néanmoins une situation où sur chaque dollar du budget fédéral américain, 20 centimes vont à la Défense, tandis qu'à peine un penny va à la diplomatie. Le département d'État a en effet un « défaut » majeur au regard du Congrès : il dépense la quasi-totalité de son budget et de son énergie à l'étranger. Il n'est donc pas surprenant qu'il ne compte guère de champions au Congrès, puisqu'il y a là bien peu à rapporter à sa base électorale. Pour le Pentagone, on va le voir, la situation est exactement inverse.

## De Eisenhower à McCain, le complexe militaro-industriel

### Historique

Rappelons que le niveau élevé du budget militaire et des forces armées est un phénomène relativement récent dans l'histoire des Etats-Unis. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, le pays avait toujours très rapidement démobilisé et réorienté son économie de guerre à la fin de chaque conflit, souvent d'ailleurs sous la pression du Congrès.

C'est seulement avec la Guerre froide que l'Amérique va maintenir une armée importante et surtout une véritable économie de défense, qui dès 1960 avait atteint un niveau tel qu'elle fera l'objet du discours d'adieu du président (et Général) Ike Eisenhower en janvier 1961. Cette *farewell address* reste la plus célèbre de l'histoire américaine, aux côtés de celle de George Washington en 1796 : Eisenhower y appelle ses compatriotes à la vigilance face à la croissance du « complexe militaro-industriel » pour éviter que cette « gigantesque machinerie industrielle et militaire n'interfère avec nos méthodes et objectifs (qui doivent rester) pacifiques, afin que la sécurité et la liberté puissent prospérer ensemble »<sup>60</sup>.

Un demi-siècle plus tard, le constat sera repris avec force par le sénateur républicain et candidat malheureux à la présidence en 2008 John McCain, en décembre 2011 : « le complexe militaro-industriel est devenu bien pire que ce que le président Eisenhower craignait. Il a évolué et capturé le Congrès. C'est pourquoi ce phénomène doit être rebaptisé 'complexe militaro-industrialo-parlementaire' »<sup>61</sup>.

### Le complexe en chiffres

Aujourd'hui, le budget de base du Pentagone représente environ 550 milliards de dollars (2011), sans compter les dépenses pour les opérations en cours (qui sont en baisse, mais représentaient encore plus d'une centaine de milliards de dollars en 2011) ; l'ensemble des emplois rattachés à la Défense (civils et militaires employés directement ou indirectement par le Pentagone, et total des emplois des industries de la défense aux Etats-Unis) représente 5,7 millions d'emplois aux Etats-Unis, soit 3,8% de la population active, selon un rapport de 2007 de la Chambre de commerce des Etats-Unis<sup>62</sup>.

## Le processus d'acquisition

### La stratégie capacitaire

La stratégie capacitaire est exécutée aux Etats-Unis par le biais de trois grands processus, surnommé « big A » (pour Acquisition) :

- le processus de définition des besoins capacitaires interarmées, le *Joint Capabilities Integration and Development System* (JCIDS), mis en place par Donald Rumsfeld en 2003, dont le fonctionnement et l'efficacité sont largement critiqués, mais qui n'a pas encore été remplacé ;
- le *Defense Acquisition System* (DAS), qui gère les programmes d'armement ;

<sup>60</sup> "Only an alert and knowledgeable citizenry can compel the proper meshing of the huge industrial and military machinery of defense with our peaceful methods and goals, so that security and liberty may prosper together." Extrait de Public Papers of the Presidents, Dwight D. Eisenhower, 1960, p. 1035- 1040; Source H-Net: <http://www.h-net.org/~hst306/documents/indust.html>

<sup>61</sup> "The military-industrial complex has become much worse than President Eisenhower originally envisioned. It has evolved to capture Congress. So the phenomenon should now rightly be called the military-industrial-congressional complex". Source: Senator McCain, *Congressional Record*, Senate, 15 décembre 2011, page S8628.

<sup>62</sup> Mathew Kazmerczak, Michaela Platzer, *Defense Trade : Keeping America Secure and Competitive*, US Chamber of Commerce, 2007, disponible sur: <http://www.uschamber.com/sites/default/files/issues/defense/files/defensetrade.pdf>. Dans le contexte actuel de la campagne 2012 et de la séquestration, ces chiffres sont devenus objet de polémiques. Pour les emplois des industries de défense, un article récent de la Brookings avance le chiffre de 3,53 millions d'emplois pour les industries aéronautiques et de défense (chiffre incluant l'aviation civile). Pour plus de détails, voir Peter W. Singer, Brendan Orino, "The Cracked Crystal Ball: The Problem with Predicting Defense Jobs and Sequestration", 31/07/2012: <http://www.brookings.edu/research/articles/2012/07/31-defense-sequestration-singer-orino>.

- le processus de planification, programmation, budgétisation et exécution, ou *Planning, Programming, Budgeting & Execution* (PPBE), qui est le processus « maître » dans la mesure où il gère la répartition des crédits, impliquant non seulement le Pentagone mais aussi la Maison Blanche et le Congrès<sup>63</sup>.

De l'avis de la plupart des observateurs, ce processus est largement et structurellement dysfonctionnel. Il n'est pas question ici de l'étudier en détails, mais signalons un problème majeur : ce sont les services qui restent responsables de l'initiative des programmes. Or les structures interarmées jouent plutôt un rôle d'arbitrage que d'instrument d'orientation : concrètement, cela signifie que le département, via le processus du « Big A », ne joue pas son rôle et ne parvient pas à connecter véritablement les orientations stratégiques telles que définies par les documents de stratégie et de politique de défense, avec les plans, programmes et budgets.

### *Le rôle du Congrès*

Une grande partie du processus d'acquisition se joue hors du Congrès, mais les parlementaires interviennent de façon décisive au terme du processus pour décider, ou non, d'autoriser puis d'approprier (financer) les différents programmes. C'est à ce niveau-là que joue à plein le fameux « complexe militaro-industriale-parlementaire », dont on a vu les ramifications et les implications au cœur de la société américaine contemporaine, notamment en termes d'emplois. Rappelons que c'est aussi à ce niveau du processus que joue ce qu'on a évoqué dans le chapitre sur le lobbying, à savoir le système du tourniquet dans sa version militaire.

Ainsi, lorsque les commissions compétentes débattent du financement d'un nouveau programme, elles vont organiser des auditions, où l'on trouvera les agents du Pentagone, mais aussi des industriels de la défense venus défendre leurs projets. Or, comme l'a montré l'enquête déjà citée du *Boston Globe*, les industriels sont très souvent d'anciens généraux du Pentagone, issus des services auxquels ils vont dès lors proposer leurs programmes. Ainsi par exemple, sur 39 généraux et amiraux (trois et quatre étoiles) ayant pris leur retraite en 2007, 34 sont allés directement travailler pour les industries de la défense justement dans leur domaine de compétence. Ils sont en effet idéalement placés pour retrouver au Congrès les parlementaires qu'ils avaient déjà côtoyés dans leur rôle précédent au sein des forces armées.

Les dollars de la défense sont convoités tout autant par les industries de la défense pour leur production que par les parlementaires pour leur circonscription (pour leurs électeurs). L'essentiel des discussions a lieu dans les commissions compétentes, concernant donc un nombre particulièrement réduit de parlementaires. L'ensemble est ensuite voté en plénière, mais sur une loi comprenant des centaines de pages, de nombreux programmes sont ainsi financés sans que la majorité des parlementaires se penche véritablement dessus. C'est ainsi que se multiplient les *earmarks* ou « *pet projects* », littéralement les « projets de compagnie » (*pet* signifie animal de compagnie), concernant le plus souvent des membres des commissions concernées qui profitent de leur position pour décrocher un contrat intéressant leur circonscription. C'est aussi ce qui explique la multiplication des systèmes d'armes et autres véhicules car plus il y a de parlementaires directement intéressés par un projet, plus celui-ci a de chance d'obtenir le nombre nécessaire de votes pour être financé. C'est en tout cas là ce que dénonçait le sénateur McCain dans son retentissant discours au Congrès en décembre 2011 contre le gaspillage et la mauvaise gestion des ressources du département de la Défense, discours où il pointait tout particulièrement le rôle néfaste des *earmarks*.

### *Les dérives de coûts*

En réalité, les agents du Pentagone chargés de garantir le financement des projets par le Congrès (les *Procurement officers*) ont tendance depuis longtemps à anticiper les besoins des parlementaires. Ainsi, un adage parlementaire dit que le système d'armes idéal est celui qui contient un composant par district parlementaire. Ce qui explique par exemple que le F-22, assemblé dans des usines de Géorgie et du Texas, repose sur plus de 1000 fournisseurs établis dans 43 États du pays. Une telle (re)définition du processus d'acquisition explique évidemment non seulement la dérive des coûts, amplement dénoncée en cette période de déficit et de réduction

<sup>63</sup> Fondation pour la Recherche Stratégique, Etude pour la Direction des Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense, *Etude prospective sur l'évolution de la posture militaire américaine pour la prochaine décennie*, décembre 2011, p. 44-46.

budgétaire au Pentagone, mais éclaire aussi la difficulté de mettre fin à un programme – les parlementaires des districts concernés vont vouloir retenir les emplois coûte que coûte<sup>64</sup>.

On le voit à travers des dérives comme celui concernant le F-35. Sur 10 ans, les coûts ont explosé : aujourd’hui, l’estimation du prix d’un appareil est de 80% supérieure au coût initialement estimé. Le coût total du programme a ainsi vu son estimation augmenter de plus de 150 milliards de dollars ; les premiers avions viennent de commencer à être livrés (avec plus de trois ans de retard), et sont encore en phase de test<sup>65</sup>.

On voit là encore le complexe militaro-industriale-parlementaire à l’œuvre : les industriels ont tout intérêt à sous-estimer les coûts au départ ; les parlementaires concernés, en général intéressés par ces programmes pour leur circonscription (*pet projects*), n’ont aucun intérêt à y mettre fin en dépit des dérives ; toutes les parties exploitent les rivalités entre services, chaque armée ayant son projet bien à elle qu’elle défendra bec et ongles avec l’aide d’un parlementaire bien placé (qui recevra aussi des contributions pour sa réélection par les industries intéressées). La boucle est bouclée, et c’est ainsi que le Pentagone engloutit des milliards de dollars en l’absence d’un réel contrôle. On est bien là dans la complicité entre contrôleurs et contrôlés évoquée au sujet du travail en commission.

### *Le cas des bases militaires*

La prolifération et la dispersion géographique des bases militaires aux États-Unis constituent une autre illustration de cette politique de défense distributive contrôlée *in fine* par les parlementaires grâce à leur pouvoir de porte-monnaie. L’origine géographique des présidents et membres des commissions des forces armées peut être facilement corrélée avec l’importance des installations militaires (bases et industries) présentes dans leur district, et le système tend bien sûr à s’auto-reproduire, voire à s’intensifier avec le temps.

Dans l’immédiat après-Guerre froide, la question de la fermeture de bases sur le sol américain, dans le cadre des « dividendes de la paix », a ainsi donné lieu à des gesticulations compliquées au Congrès. Pour tenter de se protéger, les parlementaires ont voté d’abord pour mettre en place une commission bipartisane chargée de cibler un certain nombre de bases à fermer (*Base Realignment and Closing Commission* ou BRAC). Sur recommandation du secrétaire à la Défense, la BRAC devait établir une liste, que le président et le Congrès devait accepter ou refuser en bloc. Après d’intenses pressions et autres démonstrations de force à l’entrée des bases par les femmes et enfants des militaires en place, la BRAC a finalement réussi à fermer une centaine d’installations aux États-Unis et près de 600 à l’étranger, avant d’être dissoute en 1995. Clinton a bien tenté de relancer la démarche, le Pentagone arguant qu’il y avait encore 20 à 25% de bases inutiles (sur 400 environ), mais il a dû renoncer face à l’opposition du Congrès républicain : « *Base Closings? Over my dead body!* » l’apostrophait Joel Hefley, élu républicain du Colorado, un État aux nombreuses installations militaires<sup>66</sup>.

Mais il ne faudrait pas en conclure que les républicains sont les seuls à défendre bec et ongles tout ce qui relève du domaine militaire. Ainsi, quand le secrétaire à la Défense républicain Donald Rumsfeld a voulu relancer le processus BRAC en 2005, il a été confronté exactement aux mêmes réactions y compris du côté des parlementaires démocrates.

Lorsqu’on touche aux bases militaires et aux industries de défense, et que les intérêts locaux sont concernés, le Congrès américain, une fois n’est pas coutume, fonctionne sur un mode largement bipartisan. En revanche la politique partisane revient vite dès lors qu’il est question de la substance des relations de l’Amérique avec le reste du monde.

<sup>64</sup> Sur la dérive des coûts, voir par exemple Joseph G. Bolten, *Sources of Weapon System Cost Growth: Analysis of 35 Major Defense Acquisition Programs*, Project Air Force, Rand Corporation, 2008, ou plus récemment (suite aux tentatives de réformes de l’administration Obama) : Frank Oliveri, « Daming Up Overruns at the Pentagon », *CQ Weekly*, 21 janvier 2012.

<sup>65</sup> Senator McCain, *Congressional Record*, Senate, 15 décembre 2011, page S8628.

<sup>66</sup> Rep. Joel Hefley, “Base Closings? Over My Dead Body”, *The Hill*, 2 mai 1997.

# LE CONGRES ET LES POLITIQUES STRATEGIQUES

Le chapitre précédent a décrit le rôle du Congrès dans les politiques structurelles, affectant la structure de l'appareil de défense des Etats-Unis. Le présent chapitre s'intéresse à l'influence des parlementaires sur les politiques stratégiques, au sens du contenu de la politique étrangère et de défense américaine : il s'agit de préciser et d'évaluer dans quelle mesure le Congrès influence la détermination des objectifs américains sur la scène internationale et la substance des relations des Etats-Unis avec le reste du monde.

En matière de politique stratégique, le Sénat dispose de prérogatives spécifiques. Il doit en effet ratifier les traités (à la majorité des deux tiers) et valider les nominations de l'Exécutif. Les autres aspects de la politique stratégique, de l'aide extérieure aux lois de sanction, sont en revanche partagés par la Chambre et le Sénat puisque toute loi doit être votée dans les mêmes termes par les deux chambres du Congrès.

## Les pouvoirs du seul Sénat

### Les traités

Une précision d'abord : aux Etats-Unis, le terme de traité est réservé aux seuls accords internationaux ratifiés par le Sénat – là où en droit international un traité désigne tout accord contraignant entre Etats. Les présidents américains, pour contourner le Sénat justement, ont adopté la pratique des « accords exécutifs » (*Executive Orders*) de manière massive et croissante depuis la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui plus de 95% des accords internationaux signés par les Etats-Unis sont des *Executive Orders*<sup>67</sup>. De son côté, le Congrès a aussi utilisé la pratique des *joint resolutions* pour élaborer ses propres traités, comme ce fut le cas par exemple pour l'annexion du Texas ou encore des îles Hawaï : dans ce cas, le rôle (égal) de la Chambre amoindrit la prééminence du Sénat. Enfin, signalons que les accords de commerce doivent être approuvés par une majorité simple dans chaque Chambre<sup>68</sup>.

Mais la coutume aux Etats-Unis veut que certains accords, notamment ceux concernant les réductions d'armements (ou encore certains accords controversés, comme ceux sur le climat ou celui sur la Cour Internationale de Justice), demeurent des traités au sens américain, nécessitant donc une ratification du Sénat. Faute de consensus, le processus de ratification peut alors donner lieu à d'intenses marchandages entre les deux branches du pouvoir, pour éviter à l'Exécutif le camouflet d'un refus du Sénat alors qu'un traité a été signé par le président des Etats-Unis. Ce fut le cas en 2010, et avant cela en 1996, pour la ratification des deux traités START signés avec la Russie.

Le président Bush père avait présenté le 12 janvier 1993 le traité START II au Sénat alors démocrate, qui n'avait pas jugé bon de se prononcer avant l'entrée en vigueur prévue en décembre 1994. Or à cette date, les républicains ont gagné les deux chambres, et refusent de considérer le traité dans la session du Congrès sortant (*lame-duck*) : c'est donc le nouveau Sénat républicain qui s'en chargera en 1995. Or Jesse Helms, sénateur républicain caractérisé par une hostilité à tous les aspects non militaires de la politique étrangère, est alors le nouveau président de la commission des affaires étrangères du Sénat. Il va utiliser la ratification de START II comme moyen de pression sur l'Administration Clinton, pour obtenir, entre autres, plusieurs milliards de dollars de budget destinés à la modernisation de l'arsenal nucléaire américain. Après un an de tractations, le traité sera ratifié par 87 voix contre 4 le 26 janvier 1996.

<sup>67</sup> Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*, Washington DC : CQ Press, 2006 (10<sup>e</sup> édition), p. 465. Le rapport entre traités et accords exécutifs s'inverse à la faveur des derniers à partir de la décennie 1940 : voir le tableau « Treaties and the Rise of Executive Agreements » dans David O'Brien, « Presidential and Congressional Relations in Foreign Affairs : The Treaty-Making Power and the Rise of Executive Agreements », dans Colton C. Campbell, Nicol C. Rae, John F. Stack Jr. (eds), *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Upper Saddle River : Prentice Hall, 2003, p. 81.

<sup>68</sup> James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore : The John Hopkins University Press, 1994, p. 80-82.

Les choses sont allées beaucoup plus vite pour le traité New START en 2010 – mais avec de nombreuses similitudes. Après une bonne dose de suspens, un engagement ferme du président Obama, et surtout la promesse d'investir 85 milliards de dollars sur dix ans dans la modernisation des capacités nucléaires américaines, l'Administration Obama a réussi à convaincre 13 sénateurs républicains de voter pour le traité, qui a donc été ratifié *in extremis* le 22 décembre 2010 par le Congrès sortant.

A l'inverse, le Protocole de Kyoto, traité international pourtant signé par le président Bill Clinton, n'a jamais été ratifié par le Sénat et les États-Unis n'y ont donc jamais adhéré. Avec l'arrivée d'un Congrès républicain en 1995, et suite au lobbying intense des industries pétrolières, on l'a vu, les sénateurs ont rejeté en 1997 par 95 voix contre 0 une proposition visant à considérer le traité.

### Les nominations

La Constitution confère au seul Sénat le pouvoir de confirmer les ambassadeurs nommés par le président, ainsi qu'un nombre significatif de hauts responsables de politique étrangère, qui passent par un processus parfois pénible (pour eux) de confirmation et d'auditions devant la commission des affaires étrangères. Il arrive fréquemment que des candidats nommés retirent leur candidature plutôt que d'affronter des sénateurs majoritairement hostiles.

D'autre part, le Sénat utilise aussi ce pouvoir pour obtenir des concessions de l'Administration sur d'autres sujets. Ainsi, de 1995 à 2000, de nombreux postes d'ambassadeurs sont restés vacants, signe de l'affrontement constant entre Clinton et les parlementaires républicains (notamment l'inévitable Jesse Helms) : ce fut le cas du poste d'ambassadeur des États-Unis à l'ONU, resté vacant de juin 1998 à août 1999, y compris donc pendant l'opération au Kosovo et en Serbie, en attendant la confirmation de Richard Holbrooke qui a fait l'objet de toutes sortes de marchandages de la part de la majorité républicaine<sup>69</sup>.

Plus récemment, sous Obama, le groupe républicain au Sénat a utilisé les pouvoirs d'obstruction de la minorité (flibuste) pour bloquer un certain nombre de nominations de la présidence. Il ne reste plus alors au président qu'à utiliser un autre pouvoir, celui des « *recess appointments* » (quand le Sénat ne siège pas) pour pourvoir les postes vacants. Mais là encore, le Sénat a des armes : siéger *pro forma* (séance de 10 minutes, juste pour ne pas être en « vacances » - la séance est déclarée ouverte, puis refermée, sans autre ordre du jour). Obama ayant passé outre, il est maintenant confronté à plusieurs attaques en justice pour abus de « *recess appointment* » (« abus de pouvoir de nomination de vacances »). On le voit, les pouvoirs d'obstruction du Congrès sont variés et nombreux.

### Le Congrès et les choix sur l'aide extérieure américaine

L'aide extérieure américaine (*foreign aid*) est d'abord régie par des lois d'autorisation *permanentes* de référence, notamment la Foreign Assistance Act de 1961, l'Arms Export Control Act de 1976, l'Agricultural Trade Development and Assistance Act de 1954 et le Bretton Woods Agreement Act de 1945. Tous les deux ans, le Congrès est censé débattre et voter des lois d'autorisation de l'aide extérieure pour « mettre à jour » ces dispositions. Dans la pratique, le Congrès n'est pas parvenu depuis 1985 à voter une nouvelle loi d'autorisation de l'aide extérieure, pour toutes sortes de désaccords sur toutes sortes d'aspects des programmes. C'est donc via la loi d'appropriations de l'aide extérieure que les niveaux d'aide et les nouvelles initiatives en la matière ont été définis par les parlementaires<sup>70</sup>. On le voit, la frontière entre autorisation et appropriation est souvent brouillée.

Le budget de l'aide extérieure américaine est l'un des instruments privilégiés du Congrès pour influencer la substance de la politique étrangère américaine. C'est en effet le Congrès qui détermine chaque année les volumes d'aide affectés aux alliés de Washington. Il peut également conditionner cette aide (ainsi les républicains

<sup>69</sup> David, Balthazar, Vâisse, *op. cit.*, p. 262.

<sup>70</sup> Là-dessus on pourra consulter les rapports du Congressional Research Service, en particulier Curt Tarnoff, Larry Nowels, *Foreign Aid : An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy*, Washington : CRS Report for Congress, Updated April 6, 2001, accessible sur Internet à l'adresse suivante : [http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/98-916\\_010406.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/crs/98-916_010406.pdf). Voir aussi Susan B. Epstein, Matthew C. Weed, *Foreign Aid Reform : Studies and Recommendations*, Washington : CRS Report for Congress, 28 juillet 2009, accessible sur Internet à l'adresse suivante : <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40102.pdf>.

refusent souvent de financer toute organisation favorable – ou simplement non hostile – à l’avortement) et décider quelle part sera affectée à quel usage, même si le président conserve une certaine latitude d’interprétation. Or les choix sur l’aide extérieure affectent la stratégie américaine sur la scène internationale, puisque les milliards distribués chaque année aux partenaires de l’Amérique tout autour du globe servent des objectifs précis : soutenir un régime allié, aider à la lutte contre Al Qaida, et plus généralement garantir un socle solide aux relations de l’Amérique avec certains pays-clés de sa stratégie globale<sup>71</sup>.

Cet aspect de la stratégie américaine sur la scène internationale a reçu un éclairage public en 2011 suite d’abord au séisme politique qui a secoué le monde arabe, puis à l’opération contre Oussama Ben Laden au Pakistan. Dans les deux cas, les conséquences ont été immédiates au Congrès, en particulier à la Chambre passée peu avant aux mains d’une majorité républicaine violemment anti-Obama.

Dès le début des manifestations au Caire et face aux hésitations de la Maison Blanche, le sénateur démocrate du Vermont Patrick Leahy, à la tête de la sous-commission chargée du département d’Etat au sein de la commission des appropriations du Sénat, un poste décisif pour déterminer les volumes de l’aide extérieure américaine, a menacé de conditionner l’ensemble de l’aide américaine à l’Égypte au départ de Moubarak. À l’inverse, à la Chambre des représentants passée aux républicains après les élections de mi-mandat 2010, la présidente de la commission des affaires étrangères Ileana Ros-Lehtinen a affirmé à plusieurs reprises vouloir conditionner l’ensemble de l’aide à l’Égypte à la condition que les Frères Musulmans soient exclus du processus politique en cours. Cette position, justifiée par la « débâcle libanaise » (l’argument que les Américains ont aidé les Libanais à se débarrasser des Syriens en 2005, pour se retrouver cinq ans plus tard avec le Hezbollah au pouvoir à Beyrouth), a finalement été écartée par le Sénat. Il faut s’attendre encore à de nombreux débats sur la forme de l’aide extérieure au fur et à mesure que la situation se décantera au Moyen-Orient.

Autre exemple, la loi d’autorisation du Pentagone pour 2012, votée par le Congrès en décembre 2011 et signée par le président Obama en dépit de désaccords sur plusieurs points (sanctions contre l’Iran, transferts de prisonniers depuis Guantanamo), inclut des dispositions qui gèlent près de 700 millions de dollars d’aide au Pakistan jusqu’à ce que le département de la Défense certifie que le Pakistan collabore réellement avec les États-Unis sur la lutte contre les engins explosifs improvisés (IED). Un nombre croissant de parlementaires n’avait cessé de dénoncer la relation bilatérale et la « duplicité » pakistanaise après avoir appris que Ben Laden se cachait depuis de nombreuses années au Pakistan dans des conditions qui semblaient indiquer au moins une complicité à certains niveaux de l’Etat pakistanais.

## La surveillance de l’Exécutif (*oversight*)

### *Les auditions*

C’est dans le pouvoir de convoquer les hauts fonctionnaires de l’Exécutif que se manifeste la puissance du Congrès et plus particulièrement de ses commissions. C’est là aussi que se trouve l’une des particularités américaines : contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres démocraties, il y a une interaction permanente entre l’Exécutif et le Législatif. Ainsi les agents du Pentagone et du département d’Etat sont forcément à l’écoute des parlementaires, qui peuvent les convoquer et les interroger, et s’opposer à leur politique notamment en leur coupant les financements. Les auditions sont prises très au sérieux par les membres de l’Exécutif, qui s’y préparent consciencieusement. S’assurer que les parlementaires et leurs nombreux assistants sont informés et satisfaits est un souci constant des acteurs de la politique étrangère et de défense.

Les deux fonctions principales des auditions sont l’information des parlementaires, et la surveillance (*oversight*) de l’Exécutif par le Congrès. Bien qu’elle ne figure pas dans la Constitution (elle n’a été formalisée qu’en 1946<sup>72</sup>),

<sup>71</sup> Les premiers pays récipiendaires de l’aide extérieure américaine pour 2010 étaient en effet : Afghanistan 4,1 milliards ; Israël avec 2,8 milliards de dollars ; Pakistan 1,9 milliards ; Égypte 1,6 milliards ; Haïti 1,4 milliards ; Irak 1,1 milliards ; Éthiopie 909 millions ; Jordanie 843 millions ; Kenya 798 millions ; Mexique 758 millions. Source: Susan Epstein, Marian Lawson, « State, Foreign Operations & Related Programs: FY2012 Budget & Appropriations », *CRS Report for Congress*, January 2012.

<sup>72</sup> Le Legislative Reorganization Act de 1946 insiste sur les responsabilités de surveillance de l’Exécutif de chaque commission parlementaire pour les programmes et agences dépendant de leur juridiction.

la surveillance de l'Exécutif est souvent citée comme la fonction principale du Congrès en politique étrangère. Elle est essentiellement du ressort des commissions et sous-commissions concernées par la politique étrangère, via les auditions, mais pas seulement : *l'oversight* s'exerce aussi par le biais des lettres envoyées aux responsables de l'Administration par les parlementaires (qui sont presque toujours inscrites au *Congressional Record*), et en général par toute demande de notifications, éclaircissements ou rapports adressée à l'Exécutif. Rappelons enfin que les auditions étant en général publiques, elles jouent également un rôle important d'information des citoyens et peuvent être largement reprises par les médias – tout dépend du sujet. Elles maintiennent ainsi un lien entre la population et les dirigeants notamment les chefs militaires. C'est d'ailleurs aussi l'une des fonctions essentielles du *Chairman of the Joint Chiefs of Staff* (le CEMA américain) que de personnifier et d'assurer le lien permanent entre les armées, les élus et, par ricochet, la population américaine.

Enfin, le Congrès peut créer des commissions *ad hoc* exceptionnelles pour enquêter sur une politique menée par l'Exécutif, qu'elle fasse ou non scandale ou controverse. Rappelons que les présidents de commission ont dans ce cas aussi les pouvoirs d'un juge, notamment en termes d'assignation à comparaître (*subpoena*). Dans l'histoire américaine, à certaines périodes du moins, les enquêtes du Congrès ont joué un rôle crucial pour la recherche et l'établissement d'une « vérité historique », ou au moins, dans une formulation plus modeste, pour (r)établir un récit objectif des faits. Sur la période récente, on peut citer la 9/11 Commission qui a enquêté sur les attentats du 11 septembre 2001 et a produit un rapport utile, en dépit des pressions (pour ne pas dire les bâtons dans les roues) venues de l'Exécutif. Certaines des enquêtes du Congrès demeurent des références dans l'histoire et pour le peuple américains, en particulier celles de la période qui va de la fin des années 1960 à la fin des années 1970 : ainsi des enquêtes du sénateur Fulbright sur le Vietnam, ou des commissions Church et Pike sur les activités de la CIA.

#### *Un exemple récent : le cas de la torture sous George W. Bush*

À l'inverse de cet âge d'or des enquêtes parlementaires, le Congrès de la période post-11 septembre s'est d'abord montré particulièrement apathique face aux excès de l'Exécutif sous George W. Bush (et Dick Cheney, le vice-président le plus puissant de l'histoire américaine et le véritable metteur en scène de la suprématie de l'Exécutif sous Bush). Ainsi, quand le scandale de la prison d'Abu Ghraib éclate au printemps 2004<sup>73</sup> et que l'administration présente sa version des faits sous la forme « il y a quelques brebis galeuses dans l'armée américaine, mais l'Amérique ne torture pas », cette version n'est d'abord guère remise en cause. Le journaliste américain Mark Danner parle du « schéma narratif classique en cas de scandale » (enquête, punition, expiation) auquel les Américains étaient habitués depuis le Watergate, pour constater qu'il n'a cette fois pas eu lieu<sup>74</sup>.

Il faudra attendre le retour d'une majorité démocrate au Congrès fin 2006 (et la montée du mécontentement populaire sur l'Irak) pour que le Sénat lance une véritable enquête sur Abu Ghraib. Le rapport qui en résulte est un document historique et ses conclusions sont accablantes, d'autant plus qu'il est signé par Carl Levin et John McCain, respectivement président et *ranking member* de la commission des forces armées du Sénat, avec le soutien unanime des 13 démocrates et 12 républicains membres de la commission<sup>75</sup>. Il révèle non seulement l'adoption immédiatement après les attentats de la torture comme tactique par le sommet de l'Exécutif, mais dévoile également les mensonges de la Maison Blanche et de sa campagne de communication sur les soi-disant brebis galeuses d'Abu Ghraib<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> sur CBS News et sous la plume de Seymour Hersh dans le *New Yorker*.

<sup>74</sup> « At least since Watergate, Americans have come to take for granted a certain story line of scandal, in which revelation is followed by investigation, adjudication and expiation. Together, Congress and the courts investigate high-level wrongdoing and place it in a carefully constructed narrative, in which crimes are charted, malfeasance is explicated and punishment is apportioned as the final step in the journey back to order, justice and propriety ». Voir Mark Danner, *Stripping Bare the Body – Politics, Violence and War*, New York : Nation Books, 2009, p. 416.

<sup>75</sup> Report of the Committee on Armed Services, U.S. Senate, *Inquiry Into the Treatment of Detainees in U.S. Custody*, 110th Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 20 novembre 2008. Voir : [http://armed-services.senate.gov/Publications/Detainee%20Report%20Final\\_April%2022%202009.pdf](http://armed-services.senate.gov/Publications/Detainee%20Report%20Final_April%2022%202009.pdf).

<sup>76</sup> Scott Horton, « The Torture Presidency », *Harper's Magazine*, 13 décembre 2008, fait un bon résumé des conclusions du rapport.

Mais la limite de cette contre-attaque du Congrès viendra de la faiblesse de ses conséquences. Faiblesse liée au *timing* d'abord, puisque le rapport est rendu public le 20 novembre 2008, après la victoire de Barack Obama, et alors que l'Amérique entre en récession. Plus encore, Barack Obama et l'ensemble des démocrates n'ont pas voulu en faire un thème de campagne et préfèrent tourner la page. Certes, l'un des premiers actes du nouveau président démocrate est d'interdire par décret la pratique de techniques d'interrogatoire musclées y compris par la CIA. Mais aucun dirigeant de l'administration Bush ne sera inculpé pour ses mensonges au Congrès et au peuple américain. Peut-être le président Obama sait-il déjà au moment de son élection qu'il risque d'avoir besoin lui aussi de l'héritage de son prédécesseur, et notamment de l'extension des pouvoirs exécutifs que Bush lui a léguée.

### La législation proprement dite

Le Congrès peut peser sur l'élaboration des politiques de sécurité nationale par le biais de la législation, même si elle n'est pas toujours le meilleur instrument en la matière. Tout dépend des cas en réalité. Ainsi, dans le cas de la prison de Guantanamo, le Congrès a une influence décisive puisqu'il a jusqu'ici empêché une véritable réévaluation de la position américaine sur le sujet, alors-même qu'il s'agissait d'une des promesses de campagne de Barack Obama – comble, le Congrès qui lui a mis des bâtons dans les roues était alors à majorité démocrate (2009-2010). En revanche, dans d'autres cas comme lors de la guerre en Bosnie dans les années 1990, lorsque s'est posée la question d'une intervention américaine, le Congrès a cherché à peser mais la voie législative n'était clairement pas la plus adaptée – même si il a pu envoyer des signaux forts par des amendements ajoutés aux lois de budget, qui n'ont pu être mis en œuvre par le président en raison de l'embargo onusien. On y revient en détail ci-dessous.

#### *Lois stratégiques et veto*

##### *Guantanamo*

Le jour-même de son entrée en fonction, le président Obama choisissait très symboliquement comme première mesure de suspendre immédiatement les procès par des commissions militaires des détenus de Guantanamo. Deux jours plus tard, le 22 janvier 2009, il signait deux autres décrets essentiels : le premier (*Ensuring Lawful Interrogations*) pour abolir un décret de Bush et contraindre la CIA à appliquer les Conventions de Genève et le manuel de l'armée dans ses interrogatoires ; le second (*Closure of Guantanamo Detention Facilities*) pour s'engager à fermer Guantanamo le plus rapidement possible, au plus tard en 2010.

Mais, paradoxe ironique, c'est dès lors le Congrès, à majorité pourtant démocrate, qui va empêcher le président de tenir sa promesse. Ainsi le 20 mai, par 90 voix contre 6, les sénateurs votent pour un amendement refusant le budget de 80 millions de dollars demandés par la Maison Blanche pour fermer Guantanamo (et transférer les détenus dans une nouvelle prison sur le sol américain). La Chambre avait voté de la même manière la semaine précédente.

Enfin, le 22 décembre 2010, le Congrès sortant (*lame-duck*) va, pour son dernier jour de session, voter une loi qui impose des conditions très strictes aux transferts de détenus hors de Guantanamo, éloignant plus encore la possibilité d'une fermeture de la prison et rendant quasi-impossible les procès de détenus de Guantanamo par des cours de justice (civiles) aux États-Unis. Pour écarter toute menace de veto, ces dispositions sont intégrées dans la loi d'autorisation du budget du Pentagone. La loi sera donc signée par Obama et promulguée.

Aboutissement logique, le 7 mars 2011, dans une décision considérée comme un important renoncement, le président Obama va autoriser la reprise des procès par des commissions militaires pour les détenus de Guantanamo. Le décret (*Periodic Review of Individuals Detained at Guantánamo*) met en place un suivi des détenus et des procès par l'Exécutif, mais semble éloigner encore davantage la fermeture de la prison de Guantanamo<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> Voir : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/03/07/new-actions-guantanamo-bay-and-detainee-policy>

### *L'engagement du Congrès sur la Bosnie : le vote pour la levée de l'embargo sur les armes à destination des Bosniaques*

La manifestation la plus visible de l'implication du Congrès sur la politique américaine dans l'ex-Yougoslavie reste sans doute le vote de l'été 1995 sur la levée de l'embargo sur les armes pour la Bosnie, alors dans sa troisième année de guerre.

Quelle est la signification de ce vote, et comment le Congrès en est-il arrivé à cette position ? Dès 1991, le Congrès a pris position contre les Serbes – et donc pour les Slovènes et Croates, puis en 1992 pour les Bosniaques. Or face aux forces serbes qui ont récupéré l'armement lourd de la puissante armée yougoslave, les Bosniaques ont très peu d'armes et sont victimes de l'embargo sur les armes à destination de toute l'ex-Yougoslavie, embargo voté dans la précipitation par l'ONU en septembre 1991. Les parlementaires américains vont dès lors dénoncer cet embargo comme immoral et illégal, et chercher à imposer sa levée par l'ONU (ou son annulation par le président américain).

Le vote de l'été 1995 est un vote historique, puisqu'il impose au président Clinton la levée de l'embargo, contre la volonté des Alliés de l'Amérique, France et Grande-Bretagne en tête, mais aussi contre la Russie, et en violation d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU<sup>78</sup>. Clinton y opposera son veto, mais les parlementaires ont voté avec une marge suffisante pour surmonter, si nécessaire, ce veto. C'est un vote historique, car si le Congrès participe à l'élaboration de la politique étrangère en collaborant avec le président, il est rare qu'il impose sa volonté contre celle exprimée par l'Exécutif, plus rare encore qu'il se donne les moyens de contraindre l'Exécutif à changer de politique.

Dans la décennie 1980, le cas s'est produit au sujet de l'Afrique du Sud, quand le Congrès (démocrate) a surmonté un veto de Reagan pour imposer des sanctions au régime de l'apartheid, en 1986. Avant cela, il faut remonter au vote de la loi sur les pouvoirs de guerre en 1973, qui sera présenté en détails dans la dernière partie de cette étude.

Or le vote du Congrès sur l'embargo intervient bien au moment du tournant de la politique américaine en Bosnie, pendant l'été 1995. Peu après, le président Clinton, qui est en campagne pour sa réélection et ne peut se permettre à un an de la présidentielle de se faire « confisquer » sa politique étrangère par son challenger républicain et chef de la majorité au Sénat, Bob Dole (champion des Bosniaques au Congrès et promoteur de la loi sur la levée de l'embargo), va décider enfin de s'investir personnellement pour mettre fin à la guerre de Bosnie. Il va alors lancer sa « stratégie de fin de partie » mise en œuvre par le diplomate Richard Holbrooke, dont les efforts aboutissent quelques mois plus tard à Dayton. Là encore, le Congrès va avoir une influence déterminante, bien que moins visible, sur l'accord de paix négocié à Dayton (en l'occurrence, sur les conditions d'engagement de l'IFOR, la force de l'OTAN envoyée pour garantir l'application des accords de Dayton)<sup>79</sup>.

### *Commerce et lois de sanctions*

Les lois sur le commerce sont un outil important aujourd'hui. L'exemple le plus évident est celui des sanctions, qui se sont multipliées depuis les années 1990, devenant un instrument d'action privilégié par le Congrès. Ainsi les deux lois de sanctions contre les « Etats-voyous » (*rogue states*) de 1996, loi Helms-Burton contre Cuba et loi D'Amato-Kennedy contre l'Iran, sont deux initiatives propres au Congrès qui ont largement échappé au président. Ces deux initiatives sont bien sûr à replacer dans le contexte du 104<sup>e</sup> Congrès républicain, avec des parlementaires soucieux de démontrer leur activisme face à la supposée passivité de Clinton, tout en évitant dans ces deux cas le recours au militaire par l'arme des sanctions. On retrouve d'ailleurs le même cas de figure politique sous Obama après la victoire républicaine à la Chambre, et sans surprise la même utilisation de l'arme des sanctions par les parlementaires pour imposer leur point de vue.

<sup>78</sup> En réalité, les Américains tolèrent depuis plusieurs années déjà, voire promeuvent directement (depuis 1994 suite à une décision secrète de Clinton) le réarmement des Bosniaques via la Croatie.

<sup>79</sup> Sur tous ces points, voir Kandel, *Le Congrès américain et la désintégration de la Yougoslavie*.

### *Les résolutions*

L'activité principale du Congrès en politique étrangère s'exprime la plupart du temps par le biais des résolutions, qui sont des déclarations sans valeur législative, mais non sans importance dans un domaine où le verbe est essentiel. Le poids d'une résolution est fonction du débat qu'elle provoque (ou non), et surtout de son impact médiatique, aux États-Unis comme dans le pays ou la région qu'elle concerne au premier chef.

Une résolution votée à une forte majorité par la Chambre et le Sénat peut avoir un impact important si elle est relayée par les médias, et par là même contraindre le président, non pas à abandonner sa politique, mais au moins à la justifier, voire à la modifier – tout dépend du contexte politique à ce moment précis. Ainsi des nombreuses résolutions parlementaires condamnant le génocide en Bosnie, de 1992 à 1995, qui, si elles n'ont pu contraindre les présidents à intervenir, ont du moins maintenu le conflit ex-yougoslave à l'ordre du jour, en raison de leur retentissement médiatique à Washington comme à Sarajevo.

De la même manière, les multiples résolutions promues par le Congressional Black Caucus et votées par le Congrès dans les années 1990-1994 pour défendre une intervention en Haïti ont eu un impact certain sur le président Clinton, et ont pesé sur la décision américaine d'intervenir en 1994.

On le voit, le Congrès peut jouer un rôle utile de surveillance de l'Exécutif, et d'encadrement des initiatives présidentielles. Il peut également prendre des initiatives, comme sur les sanctions, ou dans le cas des résolutions. Son principal handicap vient du caractère ouvert et public de son travail, du nombre de parlementaires, et des nombreuses règles évoquées dans les premiers chapitres, qui donnent un grand pouvoir (notamment d'obstruction) à la minorité parlementaire. Tous ces points limitent l'efficacité du Congrès en tant qu'acteur influent sur ce qu'on a appelé les politiques stratégiques.

Enfin, sur les dossiers les plus importants, l'influence du Congrès est traditionnellement moindre, et la prééminence présidentielle s'affirme pleinement, surtout si la nation est en danger, et dans tous les cas quand les soldats américains sont engagés sur un terrain étranger. Dans ce cas, le plus souvent, les parlementaires s'en remettent volontairement au président et prennent très au sérieux leur devoir d'assurer l'entretien des armées et la sécurité des soldats, rivalisant de déclarations patriotiques de soutien aux troupes. Pourtant, même dans les politiques de crise, le Congrès conserve une influence, qu'il exerce différemment suivant le contexte et surtout l'état de l'opinion publique. C'est l'objet du dernier chapitre.

# POLITIQUES DE CRISE : LES POUVOIRS DE GUERRE DU CONGRÈS

Les pouvoirs de guerre respectifs du président et du Congrès font toujours débat aux États-Unis et la question est loin d'être apaisée, comme l'ont montré les discussions intenses au Congrès et dans les médias au moment de l'intervention en Libye en 2011. Le contexte historique et politique est essentiel, et il nous importera davantage ici que la perspective juridique et constitutionnelle, dont la pertinence est limitée par la pratique dominante du dernier demi-siècle. D'autre part, on le verra, les pouvoirs de guerre du Congrès incluent également ce qui demeure l'arme fatale des parlementaires, le pouvoir du porte-monnaie.

## **La loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Resolution* ou *WPR*)**

### *La guerre du Vietnam et le vote de la loi sur les pouvoirs de guerre*

La loi sur les pouvoirs de guerre a été votée à la fin de la guerre du Vietnam, et un rappel du contexte est ici indispensable. Rappelons que l'intervention américaine au Vietnam a commencé sous la présidence de John Kennedy, mais que l'investissement financier des États-Unis avait commencé bien plus tôt, dès la fin de l'administration Truman (1952) avec une aide de 60 millions de dollars à la France. En 1954, Eisenhower avait refusé un engagement américain direct, après avoir consulté le Congrès qui y était hostile. Mais dès le début des années 1960, l'engagement américain va s'intensifier, en particulier après le vote de la résolution dite du Golfe du Tonkin par le Congrès en 1964 : cette résolution, qui revient à une carte blanche donnée au président Lyndon Johnson, va permettre l'escalade de l'implication militaire américaine directe. Les années 1960 sont aussi aux États-Unis les années du mouvement pour les droits civils, années-phare de la jeunesse contestataire et de la contre-culture (Beatniks, Woodstock, etc.). Le mouvement d'opposition à la guerre du Vietnam naît sur les campus américain (en raison de la conscription essentiellement) et va être alimenté par la télévision, qui retransmet de plus en plus d'images de cette nouvelle guerre asiatique des États-Unis (la guerre de Corée a eu lieu une décennie plus tôt), une guerre qui semble aller de plus en plus mal<sup>80</sup>.

En 1969, Nixon entame la transition vers une armée de métier en assouplissant la conscription, dans le but avoué de désamorcer le mouvement pacifiste. Il étend aussi la guerre au Cambodge, mais secrètement (pour les Américains, pas pour les Cambodgiens bien évidemment). Mais l'Amérique semble toujours incapable de gagner cette guerre et la frustration s'étend. Or le mécontentement de la population trouve toujours sa première traduction au Congrès, qui est l'institution la plus sensible à l'opinion publique en raison de la fréquence des élections. En décembre 1970, le Congrès révoque par un vote la résolution du Golfe du Tonkin. Mais Nixon décide de l'ignorer.

En novembre 1972, Nixon est réélu, en même temps qu'un Congrès toujours à majorité démocrate et désormais décidé à ne plus financer la guerre du Vietnam, puisque cela semble le seul moyen de faire pression sur le président. En janvier 1973, alors que l'armée américaine a cessé sa participation directe au conflit au sol mais bombarde toujours le Cambodge, les parlementaires votent pour interdire explicitement le financement des bombardements, au grand dam du président Nixon. Il mettra d'abord son veto à cette loi, mais finira par céder et signer la loi qui met fin à toute implication américaine en Indochine (Nixon est alors aussi fragilisé par les débuts de l'affaire du Watergate).

Dans la foulée, le Congrès va alors voter la loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Resolution* ou *WPR* – *resolution* car il s'agit d'une *joint resolution* ce qui en droit parlementaire américain est l'équivalent d'une loi), pour tenter de réparer les erreurs et dysfonctionnements qui ont rendu possible la guerre du Vietnam. Là encore Nixon mettra son veto, qui sera surmonté par un vote des deux tiers dans chaque chambre.

---

<sup>80</sup> Stephen E. Ambrose, Douglas G. Brinkley, *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, New York: Penguin Books, 1997 (Eight Revised Edition), p. 243-252.

*WPR : le texte et la pratique*

On l'a dit, la Constitution américaine donne au seul Congrès le droit de déclarer la guerre. L'idée des Pères fondateurs était d'empêcher un président de conduire de son propre chef une guerre de convenance, à l'image des souverains européens (et, selon les parlementaires, à l'image de ce qui venait de se produire au Vietnam).

En réalité, dans l'histoire américaine, les parlementaires n'ont guère fait usage de ce droit : le Congrès n'a voté une déclaration formelle de guerre que cinq fois dans toute l'histoire des États-Unis, dont deux fois au XX<sup>e</sup> siècle, pour la Première puis la Seconde Guerre mondiale. La Constitution a donc plié devant la pratique, et le président, en tant que commandant en chef des forces armées américaines, a repris ce pouvoir au Congrès<sup>81</sup>. C'est bien dans cette optique qu'il faut considérer la loi sur les pouvoirs de guerre, qui cherche à redonner aux parlementaires un droit de regard et de contrôle sur les opérations militaires décidées par le président<sup>82</sup>. Rappelons d'abord que la loi sur les pouvoirs de guerre ne modifie en rien la Constitution américaine et les pouvoirs qu'elle donne au Congrès en termes de déclaration de guerre. La loi s'applique donc en l'absence de déclaration formelle de guerre.

Elle oblige d'abord le président à notifier le Congrès avant, ou au plus tard 48 heures après, tout engagement de troupes américaines à l'étranger ; cette notification doit être étayée par un rapport informant les parlementaires des circonstances précises nécessitant l'engagement, et des conditions, objectifs, et durée de la mission. Le président doit ensuite dans les 60 jours (délai qui peut être exceptionnellement prolongé de 30 jours, jusqu'à 90 jours donc après l'envoi des troupes) obtenir du Congrès une autorisation, faute de quoi les soldats doivent être rapatriés. Le Congrès peut également à tout moment faire cesser les opérations par une résolution concurrente (c'est-à-dire votée par les deux chambres du Congrès). On notera les similitudes avec les nouveaux pouvoirs du Parlement français au regard des interventions extérieures, suite aux réformes constitutionnelles de 2008 (le Parlement français doit lui se prononcer dans les quatre mois suivant l'envoi par le président de troupes françaises sur un théâtre étranger).

Tous les présidents américains ont affirmé la non-conformité de cette loi à la Constitution, en invoquant leur pouvoir constitutionnel de commandant en chef des armées. Dans la pratique, ils ont tous cherché à contourner le problème, en s'y pliant à moitié (en informant et consultant le Congrès conformément à l'esprit de la loi, mais non à sa lettre – l'expression consacrée est « *consistent with the War Powers resolution* », expression utilisée dans les rapports présidentiels informant le Congrès), et en évitant toujours d'invoquer la section 4 de la loi, qui déclenche le compte à rebours des 60 jours.

De leur côté, jusqu'à la fin de la Guerre froide, les parlementaires ne se sont pas battus pour en assumer la responsabilité, d'autant que la première utilisation de la loi sur les pouvoirs de guerre par le Congrès, au moment de la guerre du Liban en 1983, a eu un dénouement dramatique. Quelques semaines après que le Congrès a autorisé le président Reagan à maintenir les soldats américains stationnés au Liban pour un délai supplémentaire de 18 mois, un attentat faisait 231 morts parmi les *marines*.

**L'impact de la fin de la Guerre froide***Nouvelle donne*

Avec la fin de la Guerre froide, la donne va changer, avec la disparition de l'impératif de lutte contre le communisme. Désormais, les relations entre les deux branches du gouvernement sur les questions de sécurité nationale vont dépendre de la nature des enjeux. Globalement certes, la disparition de la menace soviétique a tendance à rendre le Congrès beaucoup plus sûr de lui face à l'Exécutif, et plus prêt à le défier en politique étrangère. Mais dans les années qui suivent la disparition de l'URSS, l'affirmation du Congrès varie d'une question

<sup>81</sup> David, Balthazar, Vaïsse, *op. cit.*, p. 256. Voir aussi Louis Fischer dans « The War Power : No Checks, No Balances », dans Colton C. Campbell, Nicol C. Rae, John F. Stack Jr. (eds), *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Upper Saddle River : Prentice Hall, 2003, p. 1-21.

<sup>82</sup> C'est aussi dans cette optique que se place cette étude du Congrès, en prenant comme référence la pratique institutionnelle récente (deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle) et non la lettre de la Constitution américaine, comme le fait par exemple Fischer, « The War Power : No Checks, No Balances », *op. cit.*, p. 1.

à l'autre ; elle est moindre si les enjeux sont plus élevés, notamment quand les politiques rappellent la dialectique de la Guerre froide – par exemple dans le cas de l'aide à la Russie, ou sur la Corée du Nord. En revanche elle est plus importante dans le cas inverse, par exemple pour les opérations humanitaires ou de maintien de la paix.

C'est la perception de la menace qui constitue un facteur décisif pour déterminer de l'ascendance de l'Exécutif et du degré de coopération du Congrès<sup>83</sup>. Elle jouera sur quelques thèmes – la Russie, Saddam Hussein – mais pas tous : il est en effet plus facile de « foutre une trouille bleue au pays » (pour reprendre les termes du sénateur Vandenberg, qui avait aidé le président Truman à obtenir des fonds du Congrès pour l'aide à la Grèce puis pour le Plan Marshall en 1947) avec la Russie qu'avec la Somalie ou la Bosnie<sup>84</sup>.

À la demande du président George H.W. Bush, le Congrès va autoriser le déploiement de soldats américains en Irak en 1991 selon les termes de la loi sur les pouvoirs de guerre, mais à une majorité faible et non sans un débat intense. Pendant toutes les années 1990, les débats et les atermoiements des uns et des autres se poursuivront autour de la constitutionnalité et du bien-fondé de la War Powers Resolution.

### *George H.W. Bush et le débat sur la guerre du Golfe au Congrès*

Malgré l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990, malgré l'adresse de Bush au Congrès le 11 septembre 1990<sup>85</sup>, dans laquelle il évoque son objectif et son rêve d'un « nouvel ordre mondial », le Congrès va d'abord rester remarquablement absent du débat sur la guerre du Golfe, et même plus largement sur le nouveau contexte international. Alors que dès le 17 août, Bush a déployé quelque 230 000 soldats le long de la frontière saoudienne, le Congrès n'organise pas d'audition et semble même éviter le débat pendant l'automne 1990 – alors que la majorité des parlementaires (représentants et un tiers du Sénat) est, il est vrai, en pleine campagne électorale.

Il faudra attendre la réunion du 102<sup>e</sup> Congrès le 12 janvier 1991 – trois jours exactement avant l'expiration de l'ultimatum onusien – pour que les parlementaires débattent de l'opération irakienne et autorisent le président à utiliser les forces armées américaines pour expulser les forces de Saddam Hussein du Koweït, avec obligation de faire rapport au Congrès tous les 60 jours conformément à la loi sur les pouvoirs de guerre. Au Sénat, le débat est animé, et le score s'en ressent : 52 voix pour, 47 contre. C'est un vote partisan, puisque toutes les voix contre (sauf une) sont démocrates. À l'inverse, Bush est soutenu par tous les sénateurs républicains, et seulement 9 sénateurs démocrates, dont Joe Lieberman (qui finira par quitter le parti démocrate pour désaccord sur la politique étrangère justement<sup>86</sup>), Al Gore et le leader de la majorité Harry Reid<sup>87</sup>. À la Chambre, la commission des règles n'a accordé qu'une heure pour le débat, et le score est moins serré (250-183) qu'au Sénat : 86 démocrates soutiennent le président (et tous les républicains sauf trois)<sup>88</sup>.

### *Bill Clinton et les interventions humanitaires*

Pendant la suite de la décennie 1990, qui a vu la multiplication des « interventions humanitaires » sous le mandat du président Bill Clinton, le Congrès pourtant en plein réinvestissement du champ de la politique extérieure, n'a

<sup>83</sup> Jeremy D. Rosner, *The New Tug-Of-War – Congress, The Executive Branch and National Security*, Washington DC : Carnegie Endowment for International Peace, 1995, p. 35-37.

<sup>84</sup> Rosner, *op. cit.*, p. 94. Voir aussi Mark Danner, *Stripping Bare the Body : Politics, Violence, War*, New York : Nations Books, 2009, p. 349-350, qui fait un récit détaillé de cet épisode : « The president (Truman) had invited the leaders of Congress to the White House to discuss the situation, and Acheson had taken the floor to draw a lurid picture in which the fall of Greece would lead directly to the Soviet 'penetration' of three continents. The congressmen, deeply impressed, urged the president to make this case publicly, for only thus would he have a hope of securing the necessary funds. Sen. Arthur Vandenberg, chairman of the Senate Foreign Affairs Committee, implored the president to 'scare hell out of the American people' ».

<sup>85</sup> « Address by the President of the United States », House of Representatives, *Congressional Record*, 11 septembre 1990, p. H7414.

<sup>86</sup> Lieberman est par la suite devenu indépendant, avec une forte affinité néoconservatrice pour ce qui est de la politique étrangère.

<sup>87</sup> Débat au Sénat « Authorizing the Use of U.S. Armed Forces Pursuant to U.N. Security Council Resolution », Senate, *Congressional Record*, 12 janvier 1991, p. S369 à S403, et vote Roll Call N°2, p. S403.

<sup>88</sup> « The Situation in the Middle East », House of Representatives, *Congressional Record*, 12 janvier 1991, p. H390, et vote Roll Call N°9, p. H485.

guère fait usage de la loi sur les pouvoirs de guerre. Cela n'a pas empêché son influence sur les déploiements de troupes à l'étranger, mais elle s'est exercée beaucoup plus à travers le pouvoir du porte-monnaie.

Ainsi de l'opération en Somalie, décidée par Bush en novembre 1992, sans demander l'aval formel du Congrès et alors qu'il vient de perdre l'élection face à Clinton : il s'agissait certes au départ d'une opération humanitaire (assurer l'acheminement de l'aide alimentaire face à la famine dévastant le pays, conséquence de la lutte de plusieurs factions rivales pour le pouvoir politique). Mais la mission va évoluer en 1993, sous l'impulsion du secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, avec l'aval de la représentante américaine à l'ONU, Madeleine Albright, vers une mission de police militaire puisqu'il s'agit à partir du printemps d'arrêter le chef de guerre Aïdid. En octobre 1993, une opération américaine à Mogadiscio dégénère, un hélicoptère Black Hawk est abattu et 19 Américains trouvent la mort (ainsi que plus d'un millier de Somaliens). Le corps d'un soldat américain est traîné dans les rues de Mogadiscio, et les images, retransmises par CNN sur les écrans du monde entier, traumatisent l'Amérique. L'impact est énorme aux États-Unis et les parlementaires vont assaillir Clinton et lui donner six mois pour rapatrier les *boys* – tout financement est interdit par la loi au-delà de ce délai. Clinton respectera scrupuleusement la loi (son secrétaire à la Défense, Les Aspin, démissionne).

Après la Somalie vient la Bosnie. Cette fois, pour le déploiement prévu de 25 000 soldats américains dans le cadre de l'IFOR en Bosnie, nous sommes en 1995 et le Congrès est républicain (il le restera jusqu'à la fin des deux mandats Clinton). Du coup, Clinton ne demande même pas au Congrès l'autorisation qu'il sait ne pouvoir obtenir. La Chambre va alors tenter d'interdire le financement de l'IFOR ; elle échouera de peu (212 représentants votent pour interdire tout financement d'une force américaine en Bosnie, 218 rejettent l'amendement). Le Sénat n'aurait de toute façon pas suivi, mais il va monnayer son soutien à Clinton contre la promesse, qui sera tenue, d'aider à remettre à niveau, former et armer l'armée de la Fédération croato-musulmane de Bosnie issue des Accords de Dayton.

La seule fronde conséquente contre un président au sujet de la loi sur les pouvoirs de guerre viendra en 1998. Le 18 mars 1998 en effet, le représentant républicain de Californie, Thomas Campbell, introduit une résolution sur le départ des troupes américaines stationnées en Bosnie. Elle sera défaite par un vote de 193-225 à la Chambre, mais le débat est révélateur de l'état des relations entre Exécutif et Législatif sur l'autorité de chacun en matière d'interventions extérieures. Campbell insiste en effet à plusieurs reprises : il ne veut pas d'un débat partisan sur la politique étrangère, mais d'un débat constitutionnel sur les prérogatives respectives du président et du Congrès en matière de pouvoirs de guerre et sur le droit à disposer des troupes américaines. La résolution appelle le président à rapatrier les soldats américains dans les soixante jours à moins qu'il ne recherche et n'obtienne une autorisation parlementaire. Selon Campbell, en l'absence d'une telle autorisation et de déclaration de guerre, le président se trouve en violation de la loi sur les pouvoirs de guerre. Campbell, selon ses propres dires, cherche à tester la constitutionnalité et la validité de la loi sur les pouvoirs de guerre : après le vote, il en appelle donc à la justice pour trancher<sup>89</sup>.

Mais les cours successives vont refuser de se prononcer et choisir de rester à l'écart de la compétition entre Exécutif et Législatif – ou, autre point de vue, le pouvoir judiciaire refuse de lutter contre l'empiètement du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif tel qu'il est défini par la Constitution et les lois-mêmes du Congrès. En 1999, alors que Campbell a porté un recours devant la cour du District de Columbia pour non-respect de la loi sur les pouvoirs de guerre par Clinton, les juges estiment qu'il n'est pas possible pour les parlementaires de mener une action contre le président sur ces bases. La Cour suprême choisira de ne pas se prononcer, le 2 octobre 2000, mettant fin à toute action<sup>90</sup>. Moins d'un an plus tard, les attentats du 11 septembre 2001 vont à nouveau changer la donne et inaugurer une nouvelle phase de « soumission » du Congrès à l'Exécutif sur les pouvoirs de guerre.

<sup>89</sup> Ryan C. Hendrickson, *The Clinton Wars : The Constitution, Congress and War Powers*, Nashville : Vanderbilt University Press, 2002, p. 95.

<sup>90</sup> Charles-Philippe David, Louis Balthazar, Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis – Fondements, acteurs, formulation*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003, p. 258.

## Les attentats du 11 septembre et le retour d'une présidence impériale

### *George W. Bush et son autorisation de guerre ouverte*

La résolution 23 (S. J. Res. 23) par laquelle le Congrès déclare la guerre en rétorsion au 11 septembre en laissant le président décider contre qui, est votée trois jours après les attentats à l'unanimité (moins une voix à la Chambre). Rien d'étonnant, si l'on rappelle quelques données statistiques : les opinions positives sur Bush passent de 51% à 86% juste après les attentats (+ 35 points, un record). Le 24 septembre, autre record : 90% des Américains disent approuver l'action du président<sup>91</sup>. Même tendance dans les médias, où la « couverture » de Bush devient nettement plus positive après le 11 septembre (positive à 64%, contre 30% avant)<sup>92</sup>.

Il s'agit d'un moment non partisan remarquable, le seul de toute la période post-Guerre froide. Ce qui est très clair à ce moment-là, c'est que les parlementaires s'en remettent « de leur plein gré » au leadership présidentiel – ce que le leader démocrate du Sénat Tom Daschle justifiait dans ses mémoires en expliquant que c'était là ce qu'attendait le peuple américain dans des temps difficiles : leadership présidentiel, fermeté et clarté morale. Historiquement, une telle réaction était attendue et elle aurait sans doute bénéficié à n'importe quel occupant de la Maison Blanche.

### *Obama et la Libye*

Sur la Libye, on a retrouvé le genre de débats qu'on avait vus sous Clinton, d'autant que les circonstances étaient relativement comparables : un président démocrate face à une Chambre républicaine (mais un Sénat démocrate), et une opération plus proche de l'intervention humanitaire que de la « guerre contre la terreur ». Obama a notifié le Congrès mais n'a pas demandé une autorisation, espérant d'abord que les opérations dureraient moins de 90 jours. Quand la limite a été dépassée, il a fait publier un memo légal défendant le point de vue (original et qui fut critiqué jusqu'aux pages éditoriales du *New York Times*) que le WPR ne s'appliquait pas car les forces américaines n'étaient pas engagées dans des « hostilités » puisque leur intervention se limitait aux opérations de ravitaillement et à l'emploi de drones de surveillance. Mais Obama a bénéficié de la relative indifférence de la population américaine, rendue possible par l'absence de victimes chez les Américains, la prévalence des préoccupations économiques et sociales, ainsi que par le passif de Kadhafi outre-Atlantique (attentat de Lockerbie).

Surtout, Obama a profité des divisions du camp républicain, entre ceux qui ne voulaient pas intervenir du tout et ceux qui auraient voulu intervenir davantage. La Chambre a bien voté une interdiction d'envoi des troupes au sol (qu'Obama n'avait de toute façon pas envisagé), mais n'a pas osé ni voter pour mettre fin à l'opération (le Sénat n'aurait de toute façon pas suivi), ni couper les fonds (une résolution en ce sens a été déposée mais non votée).

## Du pouvoir de déclarer la guerre au pouvoir d'y mettre fin

Il y a en réalité deux manières de considérer ce débat. Selon le point de vue constitutionnel au sens strict, qui se réfère à la lettre de la Constitution, le Congrès a depuis la Seconde Guerre mondiale totalement abdiqué ses pouvoirs de guerre face à l'Exécutif<sup>93</sup>. Si l'on adopte un point de vue plus historique, tenant compte de l'évolution de la pratique politique notamment depuis la Seconde Guerre mondiale, la période post-Guerre froide aurait pu voir une réaffirmation par le Congrès de ses prérogatives définies par la loi sur les pouvoirs de guerre votée en 1973. En réalité, on n'a donc rien observé de tel sur les pouvoirs de guerre. Les parlementaires ont réaffirmé leur droit de regard sur la politique étrangère, y compris sur les opérations extérieures – mais, dans ce dernier cas, en laissant au président le droit d'initiative (et le bénéfice du doute). En matière de pouvoirs de guerre, le Congrès est passé en quelque sorte du droit de déclarer la guerre au droit d'y mettre fin.

<sup>91</sup> Michael S. Rocca, "9/11 and Presidential Support in the 107th Congress", *Congress & the Presidency*, Sep-Dec 2009, 36 (3), p. 272.

<sup>92</sup> Stephen J. Farnsworth, S. Robert Lichter, "Reporting on Two Presidencies : News Coverage of George W. Bush's First Year in Office", *Congress & the Presidency*, Autumn 2005, 32 (2), p. 91.

<sup>93</sup> C'est le point de vue par Louis Fischer dans « The War Power : No Checks, No Balances », dans Colton C. Campbell, Nicol C. Rae, John F. Stack Jr. (eds), *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Upper Saddle River : Prentice Hall, 2003, p. 1-21.

Comme l'expliquait un ancien président de la commission des affaires étrangères de la Chambre, le démocrate Lee Hamilton, lors d'une audition parlementaire autour du déploiement américain en Bosnie : « beaucoup de parlementaires disent que le président ne doit rien faire sans une autorisation spécifique du Congrès, et ils demandent au président de réclamer cette autorisation. J'aimerais insister sur le fait que le Congrès vote rarement pour autoriser les déploiements de troupes. Nous ne l'avons pas fait à Grenade. Nous ne l'avons pas fait au Panama. Nous ne l'avons pas fait à Haïti. Nous ne l'avons pas fait en Somalie. Je pense que nous l'avons fait pour le Golfe. Les parlementaires, il me semble, préfèrent laisser le président assumer seul cette responsabilité. S'il réussit, ils l'acclameront. S'il échoue, ils le critiqueront<sup>94</sup> ».

Ce constat porté il y a presque deux décennies demeure valable : les parlementaires préfèrent ne pas prendre le risque politique d'endosser (ou d'interdire) une opération militaire entreprise par le président, qui demeure le commandant en chef de l'armée américaine. En revanche, si l'opération tourne mal et surtout s'ils sont soutenus par l'opinion publique, comme ce fut le cas au tournant des années 1970 sur le Vietnam, ou en 1993 sur la Somalie, ils n'hésiteront pas à utiliser leur pouvoir budgétaire pour imposer au président la fin des opérations et le retour des soldats.

---

<sup>94</sup> Hamilton : « Many members say the president should not proceed unless he has a specific authorization from Congress, and they ask the president to seek that authorization. I should point out that Congress very seldom votes to authorize troops. We didn't do it in Grenada. We didn't do it in Panama. We didn't do it Haiti. We didn't do it in Somalia. I think we probably did do it in the Gulf War. Members, I think, would rather let the president take full responsibility. If he succeeds, they'll praise him. If he fails, they'll criticize him ». « Hearing Of The House International Relations Committee, Subject: U.S. Policy On Bosnia », *Federal News Service*, 18 octobre 1995.

## CONCLUSION

Il existe un adage célèbre aux États-Unis lorsqu'on évoque les pouvoirs du président et du Congrès : « en politique intérieure, le président ne peut agir si le Congrès n'est pas d'accord ; en politique étrangère, le président peut agir jusqu'à ce que le Congrès ne soit pas d'accord<sup>95</sup> ». Mais à cette citation, il convient d'en ajouter une autre, plus spécifiquement sur la défense et tirée de la thèse de doctorat du Général Petraeus. En conclusion de sa thèse sur les leçons de la guerre du Vietnam, Petraeus déclarait de manière révélatrice que « ce qui compte le plus, c'est de gagner les cœurs et les esprits du Congrès<sup>96</sup> ».

Le Congrès américain est un acteur essentiel de la stratégie internationale des États-Unis. Les parlementaires participent à la définition et à la mise en œuvre des politiques étrangères et de défense du pays, dans tous leurs aspects : politiques structurelles, qui définissent la répartition des ressources entre les différents outils de la politique étrangère et de défense, et les niveaux de dépenses et de personnel militaires ; politiques stratégiques, qui affectent la définition des objectifs des États-Unis et la substance de leurs relations avec les autres pays du globe ; politiques de crise enfin, face à des menaces spécifiques affectant la sécurité et les intérêts, vitaux ou non, de la nation américaine. Selon les cas, les parlementaires se trouvent au cœur, ou à la marge, de la politique étrangère. Mais au-delà même de ses prérogatives constitutionnelles spécifiques en la matière, dont on a vu qu'elles ont pu être battues en brèche par la pratique, le Congrès conserve toujours un droit de regard qui peut se muer en couperet ultime dans le cas d'une politique qui lui déplairait trop et qui serait trop impopulaire : le pouvoir suprême des représentants du peuple américain est en effet leur pouvoir de porte-monnaie, qui peut trancher les choix affectant aussi bien le budget du Pentagone qu'une opération militaire en cours.

Aujourd'hui, le Congrès est l'institution la plus impopulaire de toutes aux États-Unis, recueillant ces derniers temps à peine plus de 10% d'opinions favorables chez les citoyens américains. Les raisons sont nombreuses, mais on peut en distinguer deux principales.

La première tient aux dysfonctionnements multiples dans les deux chambres, qui peuvent aller jusqu'à la paralysie complète (cas tout particulièrement quand les deux chambres ont des majorités différentes, puisqu'une loi doit être votée par les deux chambres dans les mêmes termes). Plus spécifiquement, les dysfonctionnements actuels majeurs du Congrès sont avant tout un symptôme de la polarisation idéologique qui caractérise la vie politique contemporaine aux États-Unis. Cela tient au fait que dans les deux chambres, et tout particulièrement au Sénat, la minorité dispose de pouvoirs étendus qui deviennent pouvoir d'obstruction lorsque le consensus est absent de la scène politique, comme c'est le cas de plus en plus depuis la fin des années 1980, y compris sur les questions de politique étrangère (à l'exception de brèves périodes comme celle qui a suivi les attentats du 11 septembre 2001). Il faut ajouter que le parti républicain a poussé à l'extrême sa conception de l'opposition politique, et l'applique avec constance contre toutes les initiatives du président Obama. Si cet obstructionnisme est particulièrement flagrant sur la politique intérieure (comme on le voit périodiquement lors des affrontements hautement médiatisés sur le budget des États-Unis), il s'exprime également sur les affaires extérieures de l'État, que ce soit par ses arbitrages budgétaires ou ses amendements incendiaires voire irresponsables. Si la division du pouvoir perdure, le système des *checks and balances* continuera à être dysfonctionnel en raison de la polarisation idéologique actuelle, qui affecte tous les sujets et semble se renforcer avec le temps. Le terme le plus couramment utilisé pour caractériser le système politique à Washington est désormais celui de *gridlock* ou blocage. Il explique pour beaucoup le désamour croissant des Américains pour l'institution pourtant censée être la plus proche du peuple, le Congrès. Et ce n'est pas un hasard si les analyses sur le « déclin américain » associent

---

<sup>95</sup> “*On domestic affairs, the president can't act if Congress disagrees. On foreign affairs, the president can act until Congress disagrees.*” (Cité, entre autres, par James Lindsay du Council on Foreign Relations, entretien 8/12/11)

<sup>96</sup> “*Winning the hearts and minds of Congress is what matters most*”, cité par Michael Hastings, “King David's War: Petraeus Has a New Plan to Finish the War”, *Rolling Stones Magazine*, 17 février 2011.

de plus en plus des réflexions sur la polarisation politique et le dysfonctionnement des institutions politiques américaines, et tout particulièrement du Congrès.

Autre cause de blocage s'agissant des questions de sécurité nationale, le poids de ce qu'on a appelé le complexe militaro-industriel, en raison de son imbrication dans la société américaine : le Pentagone, faut-il le rappeler, est le plus gros chiffre d'affaire et le premier employeur du pays. Les parlementaires jouent un rôle déterminant dans le maintien de ce complexe militaro-industriel, voire dans son renforcement, pour des raisons essentiellement électorales qui sont encore renforcées en cette période de crise économique et de chômage. C'est aussi ce qui explique que tout parlementaire américain peut avoir son mot à dire sur les questions de défense, y compris sur la stratégie globale des États-Unis dans le monde. Ce dernier blocage doit être considéré dans une perspective plus large, qui est liée à l'importance du lobbying au Congrès. Le poids du lobbying et l'influence du système du tourniquet ont atteint une importance telle qu'ils semblent aujourd'hui aller bien souvent à l'encontre d'un fonctionnement réellement démocratique des institutions américaines. L'imbrication des lobbyistes au cœur du travail parlementaire, et les relations incestueuses entre le secteur privé et les représentants du peuple, sont essentielles pour comprendre le fonctionnement et les dysfonctionnements de la démocratie américaine actuelle, ainsi qu'on l'a montré à travers de multiples exemples. Elles posent également la question de la corruption du système lui-même par le pouvoir de l'argent.

Malgré les pouvoirs étendus de l'Exécutif, particulièrement dans une période de guerre qui a toujours tendance à favoriser une « présidence impériale » telle qu'on la connaît à nouveau depuis George W. Bush, le président des États-Unis voit sa marge de manœuvre grandement limitée par l'action (ou l'inaction) des parlementaires, particulièrement si ceux-ci sont en phase avec l'opinion publique.

C'est bien là le cœur du paradoxe américain : le Congrès, en étant particulièrement réceptif à l'opinion et aux influences extérieures, dont le lobbying fait partie, est justement un système ouvert, qui empêche un accaparement exclusif du pouvoir par le président, en accord avec l'esprit des Pères fondateurs de la nation américaine. C'est ainsi que le Congrès peut utilement encadrer certaines initiatives présidentielles, notamment en matière d'aventurisme extérieur. Cette ouverture peut être aussi une opportunité pour toutes sortes d'acteurs, y compris extérieurs aux États-Unis : on a montré que de nombreux gouvernements étrangers ont su ainsi faire progresser leur cause à Washington, pour inscrire leur influence jusqu'au cœur du processus d'élaboration de la politique américaine.

Mais cette ouverture explique aussi les limites, voire les inconvénients de l'implication parlementaire dans la politique étrangère : tendance au *micromanagement*, soit une juxtaposition de décisions ponctuelles sur différents dossiers, sans suivi ni vision d'ensemble de la stratégie américaine ; perte de vue de l'intérêt supérieur des États-Unis au profit de multiples intérêts particuliers, et en particulier des intérêts industriels, dont la force de frappe financière et électorale explique le poids de ce qu'on a appelé le complexe militaro-industriolo-parlementaire.

L'observation des cycles historiques plaide, en cette période de retrait d'Irak et d'Afghanistan, pour le retour d'un Congrès à la fois plus influent et plus isolationniste, ainsi qu'on l'a observé à chaque période de fin de guerre aux États-Unis. Le résultat des élections de novembre 2012 devrait permettre de déterminer le degré réel d'influence des parlementaires sur la politique de défense des États-Unis : cette influence sera d'autant plus forte en cas de Congrès républicain unifié face à un président démocrate. Même face à un président républicain, il est possible que la ligne idéologique du parti continue d'être déterminée par les parlementaires républicains davantage que par la Maison Blanche, contrairement à ce qui s'était passé sous George W. Bush. En revanche, un Congrès divisé, comme celui de 2011-2012, risquerait de prolonger le blocage politique actuel, ces Congrès étant historiquement les plus improductifs dans l'histoire américaine, avec des conséquences négatives pour la santé de l'économie américaine et la place des États-Unis dans le monde.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abelson Donald E., *American Think-Tanks and their Role in US Foreign Policy*, London : MacMillan Press, 1996.
- Aldrich John H., Rohde David W., « The Transition to Republican Rule in the House : Implications for Theories of Congressional Politics », *Political Science Quarterly*, Vol. 112, hiver 1997-1998, p. 541 – 567.
- Ambrose Stephen E., Brinkley Douglas G., *Rise to Globalism – American Foreign Policy Since 1938*, New York: Penguin Books, 1997 (8e édition).
- Auerswald David P., Campbell Colton C. (eds), *Congress and the Politics of National Security*, New York: Cambridge University Press, 2012.
- Campbell Colton C., Rae Nicol C., Stack John F. Jr (eds), *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Upper Saddle River : Prentice Hall, 2003.
- Congressional Record, Bills, Resolutions : pour les archives (depuis 1989) du Congrès américain, consulter le site de la bibliothèque du Congrès : <http://thomas.loc.gov/>
- Corwin Edward S., *The President : Office and Powers, 1787-1957*, New York : New York University Press, 1957 (4<sup>e</sup> édition).
- Daalder Ivo H., Lindsay James M., *America Unbound : The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington DC : Brookings Institution Press, 2003.
- Daschle Tom (with Michael D’Orso), *Like No Other Time : The 107th Congress and the Two Years that Changed America Forever*, New York : Random House, 2003.
- David Charles-Philippe, Balthazar Louis, Vaisse Justin, *La politique étrangère des Etats-Unis – Fondements, acteurs, formulation*, Paris : Presses de Sciences Po, 2003.
- Davidson Roger H., Oleszek Walter J., *Congress and Its Members*, Washington DC : CQ Press, 2006 (10e édition).
- Danner Mark, *Stripping Bare the Body – Politics, Violence and War*, New York : Nation Books, 2009.
- Deysine Anne, coord, « Lobbying et lobbyists », dossier de la *Revue Française d’Etudes Américaines*, vol. 63 n° 17 février 1995, p. 7-128.
- Drew Elizabeth, *Showdown : The Struggle Between the Gingrich Congress and the Clinton White House*, New York : Touchstone (Simon & Schuster), 1997.
- Drew Elizabeth, “Power Grab”, *The New York Review of Books*, 22 juin 2006.
- Feingold Russ, « The Role of Congress in Deploying US Troops Abroad », *Brown Journal of World Affairs*, Vol. III N°1, hiver-printemps 1996, p. 305-309.
- Hamilton Lee, « Congress and Foreign Policy : The Case of Bosnia », *Brown Journal of World Affairs*, Vol. III N°1, hiver-printemps 1996, p. 299-304.
- Hassner Pierre, *La terreur et l’empire – La violence et la paix II*, Paris : Seuil, 2003.
- Hendrickson Ryan C., *The Clinton Wars : The Constitution, Congress and War Powers*, Nashville : Vanderbilt University Press, 2002.
- Hersman Rebecca K. C., *Friends and Foes – How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2000.
- Kandel Maya, « Une diplomatie des diasporas ? La mobilisation des diasporas ‘yougoslaves’ aux Etats-Unis et leur influence sur la politique étrangère américaine pendant les guerres balkaniques des années 1990 », *Relations internationales*, 2010/1 (n°141).

Kandel Maya, *Le Congrès et la désintégration de la Yougoslavie, de la chute du mur de Berlin aux accords de Dayton*, Thèse de Doctorat de l'IEP de Paris, 2010.

Kandel Maya, « Jeux de pouvoir et changement climatique aux États-Unis : le rôle du Congrès, le poids des lobbies », communication effectuée lors des Entretiens de Combloux sur l'énergie et les changements climatiques, à Combloux (Haute-Savoie) le 23 janvier 2011.

Kandel Maya, « Obama et la politique étrangère américaine », *ESPRIT*, mars-avril 2011.

Kandel Maya, « Le débat public sur la torture aux États-Unis : médias, opinion et démocratie à l'heure de la guerre contre Al-Qaïda », *Dynamiques Internationales*, n°5, juillet 2011.

Kandel Maya, « L'abdication du Congrès après le 11 septembre : crise constitutionnelle ou politique ? », *E-rea : Revue électronique d'études sur le monde anglophone*, Revue de l'Université d'Aix-en-Provence, septembre 2011.

Kogan Eugene B., *The War Congress: Shouldering The Responsibilities of a U.S. Global Role*, Washington D.C. : Americans for Democratic Action Education Fund, 2005.

Kull Steven, Destler I.M., *Misreading the Public – The Myth of a New Isolationism*, Washington DC : Brookings Institution Press, 1999.

Kupchan Charles A., Trubowitz Peter L., « Grand Strategy for a Divided America », *Foreign Affairs*, Vol. 86 N°4, juillet-août 2007, p. 71-83.

Lindsay James M., *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore : The John Hopkins University Press, 1994.

MacArthur John, *Second Front : Censorship and Propaganda in the Gulf War*, New York : Hill and Wang, 1992.

Mahler Jonathan, "After the Imperial Presidency", *The New York Times*, 9 novembre 2008.

Mann Thomas E., Ornstein Norman J. (eds.), *Congress, the Press and the Public*, Washington, D.C. : American Enterprise Institute and the Brookings Institution, 1994.

Mann James, *Rise of the Vulcans – The History of Bush's War Cabinet*, New York : Penguin Books, 2004.

Massing Michael, « The Storm Over the Israel Lobby », *The New York Review of Books*, Vol. 53 N°10, 8 juin 2006.

Mayer Jane, « The Hidden Power: The legal mind behind the White House's war on terror », *The New Yorker*, 3 juillet 2006.

Melandri Pierre, *Histoire des Etats-Unis contemporains*, Paris : André Versaille éditeur, 2008.

Mény Yves, Surel Yves, *Politique comparée*, Paris : Montchrestien, 2004 (7<sup>ème</sup> édition).

Nathan James A., Oliver James K., *Foreign Policy Making and the American Political System*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994 (3<sup>e</sup> édition).

National Commission on Terrorist Attacks, *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* (Authorized Edition), New York : W. W. Norton & Company, Inc., 2004.

Ornstein Norman, Mann Thomas E., *The Broken Branch - How Congress Is Failing America and How to Get It Back on Track*, Oxford University Press, 2006.

Ornstein Norman, "When Congress Checks Out", *Foreign Affairs*, Vol. 85 N°6, novembre-décembre 2006, p. 67-82.

Pfiffner James P., « President Clinton and the 103rd Congress : Winning Battles and Losing Wars, dans James A. Thurber (ed), *Rivals for Power : Presidential-Congressional Relations*, Washington : CQ Press, 1996.

Polsby Nelson W., *How Congress Evolves – Social Bases of Institutional Change*, Oxford : Oxford University Press, 2004.

- Public Citizen Congress Watch, *Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street*, Washington : Public Citizen, 2005.
- Rieselbach Leroy N., *Congressional Reform: The Changing Modern Congress*, Washington : CQ Press, 1994.
- Rosner Jeremy D., *The New Tug-Of-War – Congress, The Executive Branch and National Security*, Washington DC : Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- Rosner Jeremy, « The Know-nothings Know Something », *Foreign Policy*, N°101, Hiver 1995/1996.
- Rudalevige Andrew, *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power After Watergate*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2005.
- Scott James (ed.), *After the End – Making U.S. Foreign Policy After the Cold War*, Durham : Duke University Press, 1998.
- Serfaty Simon (ed.), *The Media and Foreign Policy*, Londres : MacMillan, 1990, p. 67-69.
- Silverstein Ken, « Their Men in Washington – Undercover with D.C.'s lobbyists for Hire », *Harpers' Magazine*, juillet 2007.
- Smith Tony, *Foreign Attachments – The Power of Ethnic Groups in the Making of American Foreign Policy*, Cambridge : Harvard University Press, 2000.
- U.S. Senate Armed Service Committee Report, *Inquiry Into the Treatment of Detainees in U.S. Custody*, 110th Congress, 2<sup>nd</sup> Session, 20 novembre 2008.
- Wittkopf Eugene R., McCormick James M. (Eds), *The Domestic Sources of American Foreign Policy – Insights and Evidence*, Third Edition, Boston : Rowman & Littlefield, 1999.
- Zelizer Julian, "The Conservative Embrace of Presidential Power", *Boston University Law Review*, 88 (2), avril 2008.
- Zelizer Julian, *On Capitol Hill – The Struggle to Reform Congress and Its Consequences, 1948-2000*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004.