

LE CONGRÈS DÉMOCRATE ET LA CONDUITE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE EN 2007

PAR

JUSTINE FAURE (*)

Après les défaites électorales infligées par George W. Bush au Parti démocrate en 2000, 2002 et 2004, les élections au Congrès de novembre 2006 marquent le reflux de la vague républicaine : le parti du Président perd, pour la première fois depuis 1994, la majorité aux deux chambres (1). Les Démocrates l'emportent par 51 sièges (49 Démocrates et deux indépendants ralliés) contre 49 au Sénat, soit un progrès de 6 sièges par rapport au Congrès précédent, et par 233 contre 202 à la Chambre des représentants, soit un progrès de 30 sièges.

Les sondages montrent que l'élection a été un référendum contre le président Bush et la guerre en Iraq : juste avant les élections du 7 novembre, alors que seuls 29 % des Américains se déclarent d'accord avec la façon dont l'administration Bush gère la guerre en Iraq, plus de la moitié des futurs électeurs dit vouloir orienter son vote en fonction de ce conflit (2). Dans les sondages à la sortie des urnes, 40 % des votants déclarent avoir voté avant tout contre Bush, 60 % se disent opposés à la guerre en Iraq et 60 % sont mécontents du Congrès républicain sortant (3).

Les élus démocrates, ainsi que leurs dirigeants (Nancy Pelosi est élue *speaker* de la Chambre, Harry Reid, chef de la majorité au Sénat, et Steny Hoyer chef de la majorité à la Chambre) considèrent en janvier 2007, lorsque le 110^e Congrès entre en fonction, que les Américains leur ont confié le mandat de changer le cours d'une guerre de plus en plus impopulaire. En effet, dans un sondage publié par le *New York Times* le 11 janvier, 45 % des sondés veulent que le nouveau Congrès se concentre sur l'Iraq – contre 7 % sur l'économie et l'emploi, 7 % sur la santé et 6 % sur les questions d'immigration.

Onze mois plus tard, les Démocrates doivent reconnaître leur échec : non seulement leurs tentatives pour obtenir un retrait des troupes d'Iraq ont

(*) Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Strasbourg (France).

(1) A la suite d'un conflit entre le sénateur républicain Jim Jeffords et l'administration sur les questions fiscales, les Républicains perdent la majorité au Sénat entre mai 2001 et janvier 2003.

(2) *New York Times*, 1^{er} nov. 2006.

(3) Pour une analyse de la place de l'Iraq dans la victoire démocrate et en particulier du retournement de l'opinion publique au cours du mois de septembre 2006, cf. Elizabeth DREW, « Democrats: the big surprise », *New York Review of Books*, 11 janv. 2007.

échoué, mais le président Bush y a envoyé de nouveaux soldats et demande des milliards de dollars supplémentaires. La déception des Américains se lit dans les sondages : en novembre 2007, selon les sources, seulement entre 16 et 22 % des Américains se déclarent satisfaits du 110^e Congrès.

En conséquence, faut-il, comme le font les Républicains, parler d'un *do-nothing Congress*? Pour répondre à cette question, nous rappellerons dans un premier temps la passivité des précédents Congrès républicains, au regard de laquelle il faut saluer l'activisme du 110^e Congrès. En effet, la majorité démocrate n'est pas restée inactive et a cherché à infléchir le cours de la politique étrangère américaine, en particulier sur la question iraquienne, laquelle sera donc au cœur de notre article. Pourtant, comme nous l'avons dit, le bilan démocrate est en demi-teinte : il s'agira d'en comprendre les raisons.

LA «BRANCHE CASSÉE» DES ANNÉES 2001-2006

Pour comprendre le soulagement éprouvé par beaucoup d'Américains lors de la chute du Congrès républicain et les espoirs suscités par la victoire démocrate, il convient de revenir sur les relations nouées entre l'administration Bush et le pouvoir législatif entre 2001 et 2006.

Ces cinq années ont été marquées par une croissance extraordinaire du pouvoir présidentiel, décidée par George W. Bush et, surtout, son vice-président Dick Cheney, lequel a toujours dit qu'il souhaitait «libérer» la Maison-Blanche des «contraintes» établies par le Congrès depuis la guerre du Vietnam et le scandale du Watergate (4). La mise en œuvre de ce programme a ensuite été permise par l'effet «*rally-round-the-flag*» né des attentats.

Les titres des ouvrages publiés ces dernières années témoignent ainsi de la consolidation d'une présidence marquée par une extrême centralisation des décisions, une culture du secret et un dédain affiché à l'égard du pouvoir législatif (5). Un symbole de cette attitude est la multiplication des «déclarations de signature» (*signing statement*): le Président accepte de signer une loi votée par le Congrès, mais annonce, au nom de la Constitution, qu'il n'obéira pas à certains points de la législation. George W. Bush a énoncé 150 «déclarations de signature», portant sur plus de 1 100 points

(4) Sam WELLS, «Une présidence en temps de guerre? Etude sur la centralisation du pouvoir aux Etats-Unis après le 11 septembre 2001», *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 97, janv.-mars 2008.

(5) En France, cf. Vincent MICHELOT, *L'Empereur de la Maison-Blanche*, Armand Colin, Paris, 2004. Aux Etats-Unis, cf. Matthew CRENSON / Benjamin GINSBERG, *Presidential Power. Unchecked and Unbalanced*, Norton, New York, 2007; Ted GUP, *Nation of Secrets. The Threat to Democracy and the American Way of Life*, Doubleday, New York, 2007; Charlie SAVAGE, *Takeover. The Return of the Imperial Presidency and the Subversion of American Democracy*, Little Brown, New York, 2007; Frederick SCHWARTZ / Aziz HUQ, *Unchecked and Unbalanced. Presidential Power in a Time of Terror*, The New Press, New York, 2007.

de la législation, alors que tous ses prédécesseurs réunis n'en ont contesté que 600 (6).

Quelle est la réaction des Congrès républicains face au renforcement de la présidence impériale? Elle est inexistante, alors que, rappelons-le, la Constitution fait du Congrès la première branche du pouvoir et le place au centre – et non à la périphérie – de la vie politique américaine. Craignant de mettre en péril l'union nationale, la majorité républicaine renonce à son droit de critique et de surveillance. Plus grave, ses membres se considèrent – et sont considérés par le pouvoir exécutif – comme les lieutenants de la Maison-Blanche, chargés non pas de défendre le pouvoir du Congrès, mais de voter le programme législatif du Président (7). Loin d'être des concurrents de l'exécutif, ils n'en sont que le prolongement. Cela s'explique par la popularité du Président, par le choc des attentats, mais aussi par l'étroite majorité républicaine au Congrès avant 2004, qui oblige à une très grande unité.

Maints exemples illustrent la docilité du Congrès (8). Les Républicains abdiquent leur pouvoir de délibération, votant sans questionner, modifier ou même débattre les propositions de la présidence. Alors que les deux chambres du Congrès ne se réunissent qu'entre le mardi soir et le jeudi matin, le 109^e Congrès (janvier 2005-janvier 2007) ne procède jamais à plus de 700 votes par an. Les réunions au sein des commissions et sous-commissions se font parallèlement plus rares, passant de 5 372 dans les années 1970 à 2 135. Ce chiffre illustre le fait que le Congrès abdique aussi un de ses pouvoirs les plus importants : celui de surveillance (*oversight*) de la politique américaine. Tolérant le secret entourant la prise de décision puis l'exécution des politiques, les Républicains n'organisent que peu d'auditions de surveillance : 37 pour le 108^e Congrès (janvier 2003-janvier 2005) contre 135 en 1993-1995 (dernier Congrès contrôlé par les Démocrates). Le scandale d'Abou Ghraïb ne donne lieu qu'à 12 heures de débats en 2004 et, entre 2003 et 2005, le Senate Committee on Armed Services n'organise pas une seule audition sur l'Afghanistan et seulement 9 sur l'Iraq, alors que, durant la même période, le Senate Foreign Relations Committee ne consacre que 19 % de son temps à ces deux pays. Sur le plan intérieur, les dysfonction-

(6) En juin 2007, le Government Accountability Office (GAO), le bureau du Congrès chargé d'enquêter sur l'utilisation des fonds publics, a rendu un premier rapport sur les *signing statements* du président Bush : après en avoir étudié 19, il a établi que 6 étaient contraires à la Constitution.

(7) James THURBER, «Avènement et limites de la 'présidence législative'», *Politique américaine*, n° 7, print. 2007, pp. 45-62.

(8) Louis FISHER, *Congressional Abdication on War and Spending*, Texas A&M University Press, College Station, 2002; Frédéric GAGNON, «En conformité avec la Maison-Blanche. Le Congrès et la politique de sécurité nationale des États-Unis durant le premier mandat de George W. Bush», *Études internationales*, n° 4, déc. 2005, pp. 501-525; Michael GLENNON, «Pouvoirs de guerre et politique étrangère : le Congrès en sommeil constitutionnel», *Politique américaine*, n° 7, print. 2007, pp. 15-21; Thomas MANN / Norman ORNSTEIN, *The Broken Branch. How Congress is Failing America and How to Get it Back on Track*, Oxford University Press, New York, 2006; Thomas MANN / Norman ORNSTEIN, «When Congress checks out», *Foreign Affairs*, n° 6, nov.-déc. 2006, pp. 67-82.

nements du nouveau ministère de la Sécurité intérieure n'attirent pas à une seule reprise l'attention du Congrès, avec des conséquences dramatiques en août 2005 au moment de l'ouragan Katrina (9).

Les Démocrates du Congrès ne font pas grand-chose pour renverser la situation, paralysés qu'ils sont par la crainte d'apparaître antipatriotes ou trop doux (*soft*) dans la lutte contre le terrorisme. Ainsi, le 14 septembre 2001, juste après les attentats, seule une représentante démocrate, Barbara Lee, vote contre la résolution «Authorization for the Use of Military Force against Terrorists», qui offre une immense liberté d'action au Président (par exemple, aucune cible militaire n'est explicitement désignée). Puis, en octobre 2002, alors que 62 % des Américains sont favorables au conflit qui s'annonce en Iraq – et que plus de la moitié estiment Saddam Hussein lié aux attentats de 2001 –, seuls 126 Démocrates à la Chambre et 21 au Sénat votent contre la résolution sur l'Iraq («Authorization for the Use of Military Force against Iraq») (10). A la fin du 109^e Congrès, les Démocrates commencent à relever la tête : en novembre 2005, le représentant démocrate John Murtha propose un premier plan de retrait d'Iraq, idée relayée en juin 2006 par plusieurs autres sénateurs – dont John Kerry. Ce sursaut s'explique par l'impopularité croissante de la guerre en Iraq (scandale d'Abou Ghraïb et des prisons secrètes de la CIA, arrêts de la Cour suprême en 2004 et 2006 remettant en partie en cause le dispositif de la «guerre contre la terreur», rapport critique de la très respectée Iraq Study Commission en décembre 2006) et par la série de scandales qui frappent les Républicains du Congrès (affaires de corruption autour du lobbyiste Jack Abramoff, scandales sexuels, affaire Terri Schiavo...) (11).

En janvier 2007, le nouveau Congrès démocrate est investi dans une atmosphère d'intense jubilation (12). Il marque les esprits en élisant pour la première fois une femme comme *speaker* de la Chambre et se lance immédiatement dans l'action.

LE 110^E CONGRÈS

ET LA QUESTION DU RETRAIT DES TROUPES D'IRAQ

Le Congrès démocrate évolue dans un environnement favorable, du fait de l'impopularité du Président et de la guerre en Iraq. En 2007, la popularité de George W. Bush est au plus bas : 33 % d'avis favorables en mars, 30 % en mai, 26 % en septembre et entre 31 et 33 % en octobre 2007. Les

(9) Tous les chiffres sont tirés des écrits de Thomas Mann et Norman Ornstein cités ci-dessus, en particulier «When Congress checks out», pp. 70-71 et *The Broken Branch*, pp. 169 et s.

(10) Gary R. HESS, «Presidents and the Congressional war resolution of 1991 and 2002», *Political Science Quarterly*, n° 1, 2006, pp. 93-118.

(11) Pour un panorama des aspects intérieurs de la présidence Bush, cf. le numéro spécial de *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* consacré à «L'Amérique de George W. Bush», n° 97, janv.-mars 2008.

(12) John BRODER, «Jubilant Democrats assume control on Capitol Hill», *New York Times*, 5 janv. 2007.

difficultés en Iraq sont une des composantes essentielles de ce déclin : en mai, alors que 3 500 soldats américains y sont déjà morts, 61 % des sondés pensent que les États-Unis auraient dû rester hors d'Iraq, 76 % considèrent que la situation y est très mauvaise et 72 % s'élèvent contre la façon dont Bush mène la guerre – contre 23 % d'avis favorables. Au début du mois de septembre, seuls 5 % des Américains font confiance à Bush pour conduire la guerre. Ainsi, comme le relève avec humour la journaliste Dana Milbank en octobre 2007, les Américains croient plus aux fantômes (34 %) qu'en la capacité du président Bush de gérer avec succès le conflit (29 %) (13).

Face à une présidence affaiblie, l'activisme du 110^e Congrès se concentre immédiatement sur le conflit en Iraq, avec la demande d'un retrait progressif des soldats américains. Le président Bush offre l'occasion de l'affrontement lorsqu'il annonce les 10 janvier et 10 mars deux vagues de renforts pour l'Iraq et l'Afghanistan : la première de 21 500 hommes, la seconde de 8 000. Ces nouvelles troupes sont déployées en juin. Cette décision ignore les sentiments de l'opinion publique – 65 % se déclarent hostiles à cette augmentation des effectifs –, les recommandations de la Commission Baker-Hamilton (14) et de certains généraux, ainsi que les appels des élus républicains qui craignent pour leur avenir électoral.

Parallèlement, la Maison-Blanche demande à plusieurs reprises des fonds supplémentaires pour financer en 2007 les conflits iraqien et afghan : 93,5 milliards de dollars en février, 42,3 le 26 septembre et 46 le 22 octobre. La guerre d'Iraq coûte donc en 2007 entre 8 et 9 milliards de dollars par mois. En plus, dans le budget dévoilé le 5 février, l'administration demande 141 milliards de dollars pour financer les deux guerres en 2008. Si l'ensemble des sommes lui était accordé, le coût des conflits iraqien et afghan s'élèverait depuis 2001 à 800 milliards de dollars (15). Cela étant, malgré quelques déclarations intempestives, les Démocrates annoncent rapidement qu'ils n'utiliseront pas le « pouvoir de la bourse » et financeront les troupes (16). Une de leurs plus grandes craintes est en effet d'apparaître aux yeux des Américains comme non solidaires des troupes, image que la Maison-Blanche alimente en laissant croire que, en cas de financement tardif ou amputé, les soldats se trouveront désarmés face aux attaques iraqiennes. Pourtant, comment mieux protéger des soldats qu'en les évacuant des zones de combats (17) ?

(13) *New York Times*, 26 oct. 2007. La journaliste reprend un sondage publié la veille par l'Associated Press.

(14) Cette commission (Iraq Study Group) a présenté 79 recommandations, les plus importantes étant un retrait progressif d'Iraq et le lancement de négociations diplomatiques incluant la Syrie et l'Iran.

(15) En dollars de 2007, la première guerre du Golfe a coûté 88 milliards, celle de Corée 456 et celle du Vietnam 518, mais, en 2007, le budget total de la Défense représente 4,2 % du PNB contre 9,4 % à l'apogée de la guerre du Vietnam et 14,2 % pour la Corée (*Washington Post*, 23 oct. 2007).

(16) Le *New York Times* rapporte, le 28 février, une déclaration de Nancy PELOSI : « *Let me be clear. We will fund the troops* ».

(17) Louis FISCHER, *op. cit.*, pp. 169-170.

Le principe de financement posé, les Démocrates estiment qu'il est en revanche impossible de donner un nouveau blanc-seing au Président et que tout financement doit être conditionné à un engagement de retrait. La place manque pour citer tous les projets de loi et résolutions proposés sur l'Iraq au cours de cette année. Distinguons donc plutôt les moments forts de cette offensive législative. Tout d'abord, la Chambre et le Sénat adoptent à la mi-février deux résolutions symboliques, condamnant la vague de renforts (246 voix, dont 17 Républicains, contre 182 à la Chambre et 56, dont 7 Républicains, contre 34 au Sénat); cependant, le débat est bloqué par des manœuvres d'obstruction de sénateurs républicains et, au même moment, le Congrès confirme sans grand débat la nomination du général David Petraeus comme commandant des forces de la coalition en Iraq. Le Congrès se penche ensuite sur le vote des crédits supplémentaires demandés par le président Bush : le 23 mars, la Chambre adopte par 218 voix contre 212 un texte accordant les crédits supplémentaires demandés – 25 milliards de crédits supplémentaires pour des programmes intérieurs – contre un engagement ferme du Président de retirer les troupes d'Iraq au plus tard le 1^{er} septembre 2008, un texte à nouveau confirmé par un vote le 25 avril (218 voix contre 208).

Le Sénat affronte sur la question iraquienne une difficulté de taille : la majorité démocrate y est affaiblie du fait de l'absence de Tim Johnson (Dakota du Sud), gravement malade, et du soutien de l'indépendant Joe Lieberman à la guerre en Iraq. Ainsi, durant les 6 premiers mois du 110^e Congrès, les Républicains dominent le Sénat par 50 sièges contre 49. De plus, les règles de fonctionnement du Sénat offrent à la minorité de multiples possibilités d'obstruction, en particulier la «flibuste», qui ne peut être surmontée qu'avec une «super-majorité» de 60 sénateurs (18). Jusqu'en mars, les Républicains menacent tous les textes sur l'Iraq de cette pratique, les tuant dans l'œuf et empêchant l'ouverture d'un vrai débat au Sénat.

Malgré tout, les sénateurs multiplient les propositions. Les plus radicales émanent souvent du sénateur Russ Feingold (Wisconsin) qui, à plusieurs occasions, soumet à ses pairs des textes demandant un arrêt du financement de la guerre. D'autres textes, plus modérés, émanent des Républicains et des Démocrates centristes. Par exemple, les sénateurs Lamar Alexander (Républicain) et Ken Salazar (Démocrate) proposent de lier le financement de la guerre à la mise en œuvre des recommandations de la Commission Baker. John Warner, Républicain de Virginie et ancien président du Senate Committee on Armed Services, demande quant à lui que des critères d'évaluation (*benchmarks*) soient établis pour mesurer les progrès du gouverne-

(18) Pour une description des règles de fonctionnement du Congrès, cf. Marie-France TOINET, *Le Système politique des Etats-Unis*, Presses Universitaires de France, Paris, 1990. Notons ici que les règles de fonctionnement de la Chambre donnent un net avantage à la majorité, à l'inverse du Sénat, qui repose sur la recherche du consensus et sur l'esprit bipartisan.

ment iraquien, ce que la Maison-Blanche refuse jusqu'en mai. Finalement, le Sénat adopte le 23 mars, par 51 voix contre 47, un texte non contraignant qui accepte de financer les 93 milliards demandés contre un retrait commençant 120 jours après l'adoption de la loi pour finir le 31 mars 2008. Le texte est ensuite confirmé par un vote le 26 avril (51 voix contre 46). Les Républicains, de plus en plus critiqués pour leur obstruction et accusés de voler le débat dû au peuple américain, annoncent qu'ils laisseront le texte aller jusqu'à son terme – veto présidentiel.

Ainsi, en mars-avril, l'ensemble de la presse américaine s'accorde à souligner le succès des Démocrates, lesquels sont parvenus, tout en restant unis, à obtenir la majorité simple sur deux textes qui, malgré leurs différences, autorisent sous condition le financement de la guerre en Iraq. Après la commission de conférence qui harmonise les textes de la Chambre et du Sénat – le financement est désormais lié de manière non contraignante à un retrait commençant en octobre 2007 pour finir au plus tard le 31 mars 2008 –, le Congrès, après une solennelle cérémonie de signature le 1^{er} mai – qui coïncide volontairement avec l'anniversaire du discours «Mission accomplie» de Bush en 2003 –, envoie son projet de loi à la Maison-Blanche. George Bush, sans surprise, met son veto au texte, l'accusant d'empiéter sur ses pouvoirs constitutionnels de commandant en chef des forces armées. Les Démocrates ne possédant pas les voix suffisantes – 2/3 dans les deux chambres – pour le surmonter, ils votent finalement sans condition, le 24 mai, les crédits supplémentaires demandés (80 voix contre 14 au Sénat et 280 contre 142 à la Chambre), finançant ainsi la guerre jusqu'au 30 septembre. Le Président n'a fait qu'une concession : les progrès du gouvernement iraquien seront désormais mesurés à l'aide de 18 critères d'évaluation et l'administration publiera des rapports réguliers sur le respect ou non de ces critères. Le 25 mai, George Bush signe la loi «US Troops Readiness, Veteran's Care, Katrina Recovery and Iraq Accountability Appropriations Act».

Les législateurs ne s'avouent cependant pas vaincus et continuent, en juin et juillet, de proposer de multiples textes sur l'Iraq, reprenant en grande partie les projets déjà déposés au cours du premier semestre. Une proposition se distingue : celle des sénateurs Jim Webb (Démocrate) et Chuck Hagel (Républicain) demandant un ralentissement des rotations des soldats, afin qu'ils puissent, entre deux séjours en Iraq, rester plus longtemps aux États-Unis. C'est une façon déguisée de demander le rapatriement des troupes, puisque l'armée ne dispose pas d'assez de réserves pour procéder à un tel changement. Le texte est adopté le 11 juillet par le Sénat, par 56 voix contre 41. Jamais la chambre haute n'a approché d'aussi près, sur la question iraquienne, la «super-majorité».

Le président Bush, qui avait presque imploré le Congrès et les Américains de patienter jusqu'en septembre, est finalement sorti victorieux de son bras de fer avec les législateurs. Cependant, ce succès est rapidement obscurci

par un été difficile : son texte sur l'immigration échoue devant le Sénat le 28 juin ; deux figures respectées du Parti républicain, Richard Lugar et George Voinovich, critiquent fin juin sa politique en Iraq ; et, le 8 juillet, le *New York Times* demande pour la première fois clairement le retrait. En outre, plusieurs rapports d'enquête fondés sur les fameux critères d'évaluation soulignent l'échec du gouvernement iraquien dans son entreprise de réconciliation nationale (19).

Malgré ces difficultés, le mois de septembre confirme le succès de la Maison-Blanche : le général David Petraeus et l'ambassadeur Ryan Crocker, auditionnés par le Congrès, annoncent, grâce à de nombreuses statistiques, une baisse de la violence confessionnelle en Iraq. Malgré la polémique sur les chiffres – comment distingue-t-on un meurtre confessionnel d'un assassinat de droit commun ? (20) –, il semble que la vague de renforts permette la stabilisation militaire de l'Iraq. Le président Bush profite de cette situation favorable pour annoncer le 12 septembre, dans la droite ligne des propositions de Petraeus, un retrait partiel d'Iraq : 5 700 hommes seront rapatriés avant Noël et 18 000 avant le printemps 2008, laissant 130 000 hommes en Iraq, soit les effectifs d'avant la vague de renforts. Ce plan de retrait est dénoncé à juste titre par les Démocrates comme une fausse annonce : la « vague » a toujours été conçue comme temporaire, en raison de l'absence de troupes de remplacement.

Cette annonce atteint cependant son objectif : les Américains sont moins impatients de voir rentrer les soldats et les rangs républicains se ressoudent. Les Démocrates changent donc de stratégie. Tout d'abord, les chefs de la majorité soutiennent désormais clairement toute mesure modérée pouvant attirer les votes républicains. Par exemple, la proposition de Jim Webb sur le ralentissement des rotations est à nouveau mise au vote : avec le retour du convalescent Tim Johnson, Harry Reid espère atteindre la « super-majorité », mais, le 20 septembre, seuls 56 sénateurs contre 41 votent pour. En revanche, le 2 octobre, 377 représentants (dont 181 Républicains) votent pour un texte non contraignant qui demande au président Bush de présenter des rapports réguliers sur l'Iraq – dans les 60 jours, puis tous les 90 jours – et de réfléchir à une transformation de la mission américaine (défense des frontières, contre-terrorisme et formation des forces iraqiennes). Le fait qu'un très grand nombre de Républicains ait voté le texte montre leur impatience et annonce peut-être l'émergence d'une majorité centriste au Congrès (21). Il sera donc intéressant de suivre le parcours de la dernière proposition (non contraignante) des démocrates de la Chambre (novembre) : financement de la guerre à hauteur de 50 milliards de dollars

(19) Sur le plan intérieur, le veto du président Bush (10 juillet) contre une augmentation du budget du State Children's Health Insurance Program est grandement critiqué.

(20) Cf. « What defines a killing as sectarian », *Washington Post*, 25 sept.

(21) Ce phénomène est confirmé sur le plan intérieur par le premier veto présidentiel surmonté le 8 novembre sur un programme d'infrastructures liées à l'eau (*New York Times*, 9 nov. 2007).

en échange d'un ralentissement des rotations et de la mise en œuvre d'un retrait immédiat – mais non chiffré – devant s'achever en décembre 2008.

Ces projets de transformation de la mission américaine en Iraq illustrent un autre axe de la stratégie démocrate : alors que la situation militaire semble s'améliorer, les Démocrates reformulent leur message en mettant l'accent sur l'échec politique. Ce déplacement de la question iraquienne sur le terrain politique s'appuie sur l'idée que la réconciliation est la seule garantie d'une amélioration à long terme de la situation militaire.

Enfin, sur la question du financement, les Démocrates choisissent désormais de temporiser et de se tourner vers les affaires intérieures, où leurs succès sont plus éclatants (22). Le budget du Pentagone a été approuvé début octobre, mais les 141 milliards demandés pour les guerres ont été exclus de cet accord, auquel ont été ajoutés trois amendements sur l'Iraq (23). De même, en cas d'échec de la dernière proposition de la Chambre, le débat sur les fonds supplémentaires demandés par le président Bush en septembre et octobre serait repoussé au printemps, après le début des primaires et l'audition du général Petraeus prévue pour le mois de mars.

UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Ce repli sur la question iraquienne justifie-t-il l'image du *do-nothing Congress*? Thomas Mann et Norman Ornstein répondent par la négative (24).

Tout d'abord, les Démocrates ont redonné du sens au pouvoir législatif en restaurant son pouvoir de délibération. Nancy Pelosi impose aux législateurs de siéger du lundi au vendredi (25), selon un cycle de trois semaines de présence et d'une semaine d'interruption – sauf en août, période de la pause estivale. Cette présence accrue ne tarde pas à se faire sentir : en mai, les deux chambres ont approuvé 165 résolutions ou projets de loi – contre 72 pour toute l'année 2005 – et organisé 415 votes – contre 264 pour 2005 (26). Puis, à la fin du mois d'octobre 2007, le 110^e Congrès bat un record historique : celui d'avoir organisé en l'espace de seulement dix mois

(22) Sur le plan intérieur, les Démocrates ont obtenu plusieurs grandes victoires : la mise en place de règles éthiques plus strictes au Congrès, une augmentation en mai du salaire minimum (de 5,15 à 7,25 dollars par heure), la mise en œuvre en août de toutes les recommandations de la Commission sur le 11 septembre (Improving America's Security Act) et un meilleur encadrement du lobbying (Honest Leadership and Open Government Act, signé le 14 septembre).

(23) Ces trois amendements portent sur le soutien à l'établissement d'une fédération de trois Etats en Iraq, sur la création d'une commission indépendante d'enquête sur la corruption et sur la levée partielle des restrictions empêchant les réfugiés irakiens d'être accueillis aux Etats-Unis.

(24) Cf. en particulier la conférence donnée par Norman Ornstein, Sarah Binder et Thomas Mann à la Brookings Institution le 4 septembre 2007 («Is the broken branch on the mend? A Congressional report card and fall preview»), disponible sur le site Internet du think-tank, ainsi que leur article dans le *New York Times* du 26 août 2007 («A new, improved Congress»).

(25) Depuis novembre 2007, afin de préparer les élections, la séance du vendredi a été supprimée.

(26) Norman ORNSTEIN, cité par le *Washington Post*, 5 mai 2007.

plus de 1 000 votes – même sous l’actif Newt Gringrich, le 104^e Congrès républicain n’avait organisé que 884 votes en 1995 (27). Cette volonté de débattre s’observe tout particulièrement sur le conflit iraquien : pratiquement pas une semaine ne se passe sans qu’il ne soit évoqué. Par exemple, lors d’un débat de trois jours sur l’Iraq à la Chambre, 392 orateurs ont l’opportunité de s’exprimer – mais pas de déposer des amendements. Ce pouvoir de débat est mis en valeur auprès de l’opinion publique, grâce à l’organisation de deux séances exceptionnelles au Sénat, celle du samedi 17 février et celle de la nuit du 18 juillet, manœuvres qui rendent furieux les Républicains.

Ces débats ont permis d’alerter l’opinion publique, de consolider la mobilisation des Américains sur le conflit iraquien et d’alimenter le débat (28). Bien sûr, la manœuvre politicienne affleure dans cet appel permanent au peuple : il satisfait les électeurs démocrates antiguerre et représente un moyen de pression sur le Président afin qu’il accède aux demandes du Congrès et sur les Républicains afin de les inciter à voter pour les propositions démocrates. Sur ces deux points, la manœuvre a échoué. Cependant, après des années de débat confisqué et alors que le conflit vietnamien a montré qu’une opinion informée pouvait être plus encline à s’opposer à la guerre, cette atmosphère de débat permanent est un gage du bon fonctionnement de la démocratie américaine.

Ensuite, les Démocrates ont restauré le pouvoir de surveillance du Congrès, en particulier sur l’Iraq (29). Ainsi, dès le mois de janvier, la secrétaire d’Etat Condoleezza Rice, le secrétaire à la Défense Robert Gates et le chef de l’état-major, le général Peter Pace, doivent s’expliquer devant plusieurs commissions. En mars, alors que pas moins d’une centaine d’auditions de surveillance ont déjà été menées sur l’Iraq, le Congrès enquête sur le scandale du Walter Reed Army Medical Center – les anciens combattants affrontent l’insalubrité de certains locaux et les tracasseries administratives – et s’applique ensuite à financer plus généreusement les vétérans. Les Démocrates mettent ainsi en valeur combien l’administration Bush n’a pas réfléchi aux conséquences du conflit et peuvent s’afficher comme les protecteurs des troupes.

Fin avril, le House Oversight and Government Reform Committee présidé par Henry Waxman émet une citation à comparaître pour C. Rice, afin qu’elle s’explique à nouveau sur l’Iraq. En mai, le Congrès obtient que l’administration rende des comptes sur l’Iraq en présentant aux législateurs

(27) *Washington Post*, 25 oct. 2007.

(28) William HOWELL / Jon PEVEHOUSE, «When Congress stops wars. Partisan politics and presidential power», *Foreign Affairs*, n° 5, sept.-oct. 2007, p. 105.

(29) Soulignons que le pouvoir d’enquête et de surveillance du Congrès démocrate s’exerce aussi dans les affaires intérieures, comme le montre la façon dont le conseiller de Bush, Karl Rove, et le ministre de la Justice, Alberto Gonzales, ont été poussés en août à la démission. Pour un aperçu de l’activisme de la Commission Waxman, cf. le *New York Times*, 24 oct. 2007.

des rapports réguliers – rapport intermédiaire présenté mi-juillet et rapport définitif mi-septembre), alors que, au même moment, le Senate Select Committee on Intelligence accuse Bush d'avoir ignoré les avertissements de ses services de renseignement quant aux risques d'une intervention en Iraq.

En juin, les Démocrates obtiennent la tête du chef d'état-major, le général Pace. Bush préfère en effet ne pas le reconduire dans ses fonctions plutôt que d'affronter le Congrès, qui reproche au militaire d'avoir transmis des rapports trop optimistes sur la situation en Iraq – et d'avoir tenu des propos homophobes. La Maison-Blanche propose à sa place un pragmatique, l'amiral Michael Mullen.

En septembre, les 10 et 12, le commandant en chef de la coalition en Iraq, le général Petraeus et l'ambassadeur Crocker sont auditionnés devant les commissions compétentes du Congrès (30). En septembre, la Commission Waxman commence à enquêter sur de nombreux cas de corruption liés aux contrats passés par le département d'Etat et engage le combat pour que les indicateurs de la corruption en Iraq soient rendus publics (31). Les contrats passés par le Pentagone sont eux aussi soigneusement examinés, car les enquêtes du Congrès révèlent de nombreuses fraudes et irrégularités – et montrent que le Pentagone était au courant de cette situation depuis longtemps et n'a rien fait pour y remédier.

Puis l'actualité est dominée par l'affaire Blackwater, société privée chargée de la protection des personnalités et diplomates américains à Bagdad – et qui, pour ce travail, a déjà reçu plus d'un milliard de dollars de contrats gouvernementaux. Le 16 septembre 2007, plusieurs de ses membres ont ouvert le feu sur des Iraquiens, faisant 17 morts, sans que la légitime défense puisse être apparemment invoquée. Or, ces sociétés de sécurité, depuis un décret de L. Paul Bremer en 2004, opèrent en totale impunité. L'enjeu est de taille pour le Congrès, mais aussi pour la présidence, qui a massivement fait appel à ces « mercenaires » pour suppléer les soldats : 180 000 personnes travaillent en Iraq du fait de contrats gouvernementaux, dont 30 000 puissamment armées. Le Congrès ne ménage pas ses efforts dans cette affaire (établissement d'une commission d'enquête, vote d'un projet de loi pour révoquer l'immunité, audition de la secrétaire d'Etat). Finalement, le responsable au département d'Etat du contrôle de ces sociétés démissionne et C. Rice va probablement demander la révocation du décret Bremer.

Ainsi, bien sûr, le pouvoir de surveillance du 110^e Congrès a ses failles et les succès n'ont été possibles qu'à la marge du conflit iraquien. Cependant,

(30) L'éditorial du *New York Times* (16 septembre) regrette que les Démocrates n'aient pas cherché à déstabiliser plus franchement le général.

(31) En octobre, la Chambre adopte (par 395 voix contre 21) une résolution bipartisane et non contraignante, condamnant le département d'Etat pour son refus de transmettre ses informations sur la corruption en Iraq.

comme l'expliquent Thomas Mann et Norman Ornstein, il ne faut pas sous-estimer son importance : il est un aspect essentiel de la démocratie et des droits du Congrès et, sans lui, les politiques perdent en transparence et gagnent « *en suffisance, en arrogance et en mauvaise gestion* » (32).

Malgré ces acquis, l'opinion publique retient surtout l'échec du Congrès sur la question du retrait et conclut à une faillite du pouvoir législatif, comme le reconnaît Nancy Pelosi elle-même (33). Cette déception se lit dans les sondages : si, en mars 2007, 34 % des sondés se déclarent satisfaits du Congrès, ce chiffre tombe à 27 % en mai et 22 % en octobre. Même s'il faut interpréter avec précaution ces sondages, comme nous y incite Norman Ornstein (34), une tendance se dégage pourtant : le Congrès a en grande partie échoué en Iraq. Comment expliquer cette situation ?

LES OBSTACLES RENCONTRÉS PAR LE 110^E CONGRÈS

Au lendemain des élections, le 8 novembre, le *New York Times* avertit ses lecteurs : il ne faut pas attendre de miracle en Iraq, car de lourdes contraintes institutionnelles pèsent sur le Congrès. Si ce dernier a le pouvoir de déclarer la guerre, c'est au Président que reviennent les pouvoirs de commandant en chef, comme Bush l'exprime avec force (« *I'm the decision maker* »), accusant le Congrès de vouloir « micro-manager » la guerre et donc d'empiéter sur ses prérogatives constitutionnelles. Sur ce point, il semble que la Maison-Blanche ait tort, car la Constitution, avec son système de poids-contrepoids, est une invitation à la lutte entre les pouvoirs législatif et exécutif pour avoir le privilège de diriger la politique étrangère. De plus, de nombreux précédents historiques et juridiques montrent que le Congrès, outre le fameux « pouvoir de la bourse », a la capacité de limiter la durée et l'étendue d'une guerre (35).

Cependant, le Congrès doit affronter dans l'exercice de son pouvoir deux obstacles : la croissance de la présidence impériale, avec comme corollaire le déclin du pouvoir législatif. C'est une des thèses principales de Mann et Ornstein : il n'existe plus au Capitole de « patriotisme institutionnel » ; les sénateurs et les représentants n'éprouvent plus de fierté à incarner le pouvoir législatif et défendent donc avec moins d'ardeur leurs prérogatives face à la croissance du pouvoir présidentiel.

(32) Thomas MANN / Norman ORNSTEIN, « The hill is alive with the sound of hearings », Foreignaffairs.org, 21 mars 2007.

(33) Charles BABINGTON, « Even Pelosi is disappointed in Congress », *New York Times*, 1^{er} nov. 2007.

(34) N. Ornstein explique, lors de sa conférence à la Brookings Institution, que le Congrès n'est jamais très populaire et que le détail des sondages montre que l'impopularité du 110^e Congrès tient surtout au très mauvais score des Républicains, qui sont jugés responsables de l'échec du pouvoir législatif.

(35) Adam COHEN, « Congress, the Constitution and war : the limits on presidential power », *New York Times*, 29 janv. 2007.

La marge de manœuvre du 110^e Congrès est aussi limitée par les divisions du Parti démocrate entre les centristes – réunis à la Chambre dans le *Blue Dog Caucus* –, prudents sur la guerre et attachés au respect des pouvoirs militaires du Président, et les progressistes, hostiles au conflit – réunis à la Chambre dans le *Out of Irak Caucus* et soutenus à l'extérieur par des organisations comme *MoveOn* ou *Americans Against Escalation in Iraq*. C'est un des grands mérites de Nancy Pelosi d'avoir maintenu ses troupes relativement unies. Les chefs démocrates ont aussi dû gérer les initiatives des candidats à la présidence, dont le calendrier électoral n'a pas toujours coïncidé avec la stratégie du pouvoir législatif.

Il ne faut pas oublier non plus combien est étroite la majorité démocrate, ce qui rend impossible de surmonter une flibuste ou un veto présidentiel sans un soutien républicain. Or, et c'est une des surprises de ce Congrès, les Républicains continuent de faire corps avec leur Président, même si cela semble pour certains l'équivalent d'un «hara-kiri» politique. De façon significative, les Républicains favorables au retrait sont souvent ceux qui brigueront un nouveau mandat en novembre 2008 : c'est le cas de 5 des 7 sénateurs républicains ayant voté en février la résolution condamnant la vague de renforts ou de 6 des 7 Républicains ayant voté en juillet la proposition Hagel-Webb.

L'attitude des Républicains s'explique par leur faible «patriotisme institutionnel», par l'intense lobbying dont ils sont la cible de la part de la Maison-Blanche afin d'éviter toute défection et par l'absence de volonté de compromis de la part des Démocrates. Jusqu'au mois de septembre, les chefs démocrates n'ont pas véritablement cherché à favoriser sur l'Iraq des propositions susceptibles de faire émerger un consensus bipartisan (36). Cela se comprend par la polarisation croissante de la classe politique et par le contexte électoral : en proposant des textes relativement radicaux, les Démocrates satisfont leur électorat, s'assurent de l'opposition des Républicains et peuvent ensuite non seulement accuser ces derniers d'empêcher la tenue d'un débat démocratique et aussi souligner leur proximité avec le très impopulaire Président. Comme un Démocrate l'explique : «[nos] *leaders veulent finir cette guerre mais ils savent aussi qu'il est important de bien souligner les différences avec les Républicains*» (37). Ce dernier point éclaire le cœur de la stratégie démocrate. Bien sûr, ils n'ont pas pu imposer au Président un retrait pour les raisons évoquées ci-dessus, mais ils se sont aussi privés du meilleur moyen de l'exiger : le «pouvoir de la bourse». Les chefs démocrates se distinguent donc à la fois par une rhétorique offensive et, en dernier ressort, une position de compromis.

(36) Pourtant, comme le constate David Brooks, il existe potentiellement une «super-majorité» au Sénat, entre les 30 Démocrates centristes et les 30 Républicains modérés («The endgame deadlock», *New York Times*, 13 juillet 2007).

(37) Jeff ZELENY, «GOP senators press to change strategy in Iraq», *New York Times*, 17 juillet 2007.

Outre le souci de maintenir l'unité du Parti, Elizabeth Drew explique cette attitude par la volonté de ne pas endosser la responsabilité d'un retrait anticipé qui pourrait mal se passer. Comme un responsable démocrate le lui a indiqué : « *cette guerre ne nous appartient pas. C'est la guerre de Bush et nous voulons qu'elle continue à lui appartenir* » (38). Ce point est d'autant plus important que les Américains se méfient des Démocrates sur les questions de sécurité nationale. Le Congrès doit donc être particulièrement prudent afin de ne pas confirmer l'idée reçue selon laquelle les Démocrates ne savent pas gérer les affaires militaires – née de l'engagement dans les guerres impopulaires de Corée et du Vietnam, de l'échec du président Carter durant la crise des otages en Iran ou de l'opposition à la première guerre du Golfe, pourtant populaire et victorieuse.

L'atmosphère post-11 septembre n'encourage pas non plus les Démocrates à l'audace. Par exemple, la surveillance du 110^e Congrès sur les programmes de lutte contre le terrorisme est particulièrement timorée. Si, en juin 2007, 150 Représentants – dont un seul Républicain – ont demandé la fermeture de Guantanamo, les commissions hésitent à se saisir de la question ; le Sénat a quant à lui voté à une majorité écrasante (94 voix) une résolution demandant à Bush de ne pas transférer les détenus sur le sol américain. Il semble bien que les Démocrates préfèrent attendre que la Cour suprême se saisisse à nouveau de la question (cas *Boumediene vs Bush* en cours). Le Congrès ne montre pas beaucoup plus de courage sur les écoutes organisées par la NSA en violation avec le Foreign Intelligence Surveillance Act de 1978 : en août, le Congrès vote juste avant la pause estivale le Protect America Act – seulement 28 opposants au Sénat, dont Hillary Clinton et Barack Obama, et 183 à la Chambre –, qui reconduit le programme pour six mois. Le Congrès discute à nouveau de la question à l'automne 2007 et les Démocrates semblent plutôt prêts au compromis. Sur la question iranienne, les Démocrates ont annoncé qu'ils obligeraient le Président à demander l'autorisation du Congrès en cas de frappes militaires.

La leçon de 1995 alimente aussi la prudence démocrate : cette année-là, le Congrès républicain décide, sous la houlette de Newt Gingrich, d'entamer un bras de fer avec le président Bill Clinton sur la question du budget. L'utilisation du « pouvoir de la bourse » conduit les administrations fédérales, dont les financements n'ont pas été votés, à fermer à deux reprises, en novembre 1995 puis en décembre-janvier 1996. Cette épreuve de force est un échec pour le Congrès : les Américains critiquent fortement Newt Gingrich, considéré comme l'unique responsable de la crise, à l'inverse le Président apparaît comme un modéré. En outre, Clinton s'appuie ensuite sur le programme républicain pour assainir le budget et en récupère l'entier

(38) Elizabeth DREW, « The war in Washington », *New York Review of Books*, 10 mai 2007.

bénéfice. Cet épisode montre qu'une «*attitude revancharde de confrontation ne mène à rien*» (39).

Un dernier élément incite les Démocrates à la prudence : l'opinion publique. Comme nous l'avons vu, les Américains sont majoritairement hostiles au conflit en Iraq, mais ils hésitent sur la façon de le terminer – quand ? comment ? – et croient à l'idée fautive selon laquelle ne pas financer les troupes conduit à les abandonner. Ainsi, fin avril, 64 % des Américains se déclarent favorables à un retrait des troupes d'Iraq, mais 56 % estiment que, après le veto du Président, le Congrès devra financer la guerre sans condition de calendrier. Seuls 9 % d'entre eux estiment que le Congrès doit brutalement couper les fonds. Puis en septembre, 56 % des Américains se déclarent favorables à un retrait partiel et donc au maintien d'effectifs réduits en Iraq, 32 % soutiennent l'idée d'un retrait total et 20 % sont hostiles à l'idée même d'une diminution des effectifs. Après l'audition du général Petraeus, les sondages montrent une opinion publique plus patiente, alors que 68 % des Américains font confiance aux militaires pour conduire la guerre : 54 % des sondés se déclarent d'accord avec le plan de retrait de George Bush, voire l'estiment trop rapide. Dans le même temps, lorsque le Président demande à l'automne des fonds supplémentaires, 70 % des Américains estiment que le Congrès doit accorder des sommes inférieures, seuls 25 % de déclarant d'accord avec la demande de la Maison-Blanche. Dans ces temps électoraux, les Démocrates doivent donc rester prudents.

* *
*

L'action du 110^e Congrès sur la guerre en Iraq a été limitée par des contraintes structurelles et conjoncturelles, à la fois internes et externes au Parti démocrate. Du fait des leçons du passé et du contexte électoral, le Congrès a refusé une confrontation jugée contre-productive avec la Maison-Blanche, pour finalement allier activisme à la marge et compromis final sur les questions du financement et du retrait. L'entrée dans la campagne présidentielle semble inciter aujourd'hui les Démocrates du Congrès à temporiser. Il apparaît donc désormais certain que la responsabilité d'un retrait incombera au futur Président.

(39) François VERGNOLLE DE CHANTAL, «Le Congrès des *midterms* à 2008», *Politique américaine*, n° 8, été-aut. 2007, p. 25.