

POLITIQUE ETRANGÈRE DES ETATS-UNIS

François VERGNIOLLE DE CHANTAL

Introduction

Frédéric GAGNON

Obama, les républicains et le monde après les midterms de 2010

Julien ZARIFIAN

*Les relations entre les Etats-Unis et la Russie
depuis la chute de l'URSS.*

La recherche perpétuelle d'un «rythme de croisière»

INTRODUCTION

PAR

FRANÇOIS VERGNIOLLE DE CHANTAL (*)

Les dernières évolutions de la vie politique américaine posent à nouveau une question lancinante aux États-Unis : qui a la responsabilité de définir la politique étrangère du pays ? Avec la victoire écrasante des Républicains à la Chambre des Représentants en novembre 2010, l'équipe présidentielle s'est trouvée très affaiblie. Alors que l'action de Barack Obama était attendue par tous les partenaires occidentaux de l'Amérique comme une preuve du changement après les deux mandats de Bush, voilà que le nouveau président ne peut plus compter sur la chambre basse. Or le Congrès est un acteur fondamental dans la formulation de la politique étrangère nationale (1). Les Pères fondateurs, soucieux d'éviter les excès de la concentration monarchique du pouvoir, ont réparti les compétences de politique étrangère en leur donnant un statut constitutionnel : ainsi, le Président est bien le « commandant-en-chef » des armées, mais c'est au Congrès qu'il revient de déclarer la guerre ; le Président désigne les ambassadeurs (*nominations*), mais c'est le Sénat qui les nomme (*confirmation*) ; de même, c'est encore la chambre haute qui ratifie les traités internationaux négociés par le Président, cela, au terme d'un vote requérant une majorité extraordinaire. La Constitution fait clairement du Président un exécutant des volontés du Congrès, alors que dans les pays européens – notamment en France –, la politique étrangère est sans conteste du ressort de l'exécutif. Le cadre constitutionnel ne recouvre pourtant qu'une partie de la réalité, car le Président a développé tout un arsenal (réglementaire, bureaucratique, voire politique) pour agir de façon décisive. Si le Président ne détient par « le » pouvoir de politique étrangère, il peut en revanche utiliser « des » pouvoirs qui lui permettent le plus souvent d'imposer ses vues. C'est là généralement la conclusion tirée de l'épisode de la confrontation entre le Congrès à majorité républicaine et le président Clinton entre 1994 et 2000 ; à cette occasion, le législatif aurait confirmé son statut largement réactif par rapport à une présidence plus que jamais « impériale » (2) : Clinton a mené les

(*) Maître de conférences à l'Université de Bourgogne (France) et co-rédacteur en chef de la revue *Politique américaine*.

(1) On peut lire à ce propos : Charles-Philippe DAVID / Louis BALTHAZAR / Justin VAISSE, *La Politique étrangère des États-Unis : fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008 (2^e éd.), en particulier le chapitre 8.

(2) L'expression est tirée du fameux livre de l'historien Arthur SCHLESINGER, *The Imperial Presidency*, 1973. Pour une mise en perspective récente, on lira Denis LACORNE / Justin VAISSE (dir.), *La Présidence impériale : de Franklin D. Roosevelt à George W. Bush*, Odile Jacob, Paris, 2007.

expéditions aux Balkans (en 1995 et en 1999) sans rencontrer d'obstacles majeurs au sein du législatif; certes, le Sénat réussit à bloquer (par exemple sur le Traité interdisant les essais nucléaires en 1999) des projets de l'administration, mais sans pour autant formuler d'alternatives.

Qu'en est-il avec la présidence Obama depuis l'élection du 112^e Congrès ? Le deux articles proposés ici adoptent des points de vue opposés. Frédérick Gagnon, de l'Université du Québec à Montréal, tend à relativiser la thèse dominante à partir d'une série de brèves études de cas depuis 2010. Pour lui, le Président a bien été forcé de tenir compte du changement dans l'équilibre des forces politiques à la Chambre des Représentants. Certes, le Sénat a conservé une majorité démocrate, mais la haute assemblée pose de toute façon, quel que soit le parti majoritaire, un problème de gouvernance aiguë. La routinisation des procédures de blocage par des sénateurs, individuellement ou en groupe, comme par exemple le *filibuster*, a transformé le Sénat en problème pour n'importe quelle équipe présidentielle. L'article de F. Gagnon s'appuie sur les exemples du conflit israélo-palestinien, du budget militaire, des guerres en Iraq, en Afghanistan et en Libye, des accords de commerce avec la Corée du Sud, le Panama et la Colombie et de l'immigration, pour illustrer à quel point les *midterms* de 2010 ont changé la dynamique des relations entre le Congrès et la présidence sur les questions internationales. Plus particulièrement, l'auteur y démontre que les *midterms* de 2010 ont non seulement obligé Obama à modifier plusieurs de ses politiques, mais lui ont également permis d'atteindre certains objectifs qu'il n'avait pu atteindre lorsque les démocrates étaient majoritaires au sein des deux chambres du Congrès. Comme on le voit, la relation entre les deux pouvoirs est beaucoup plus complexe aux Etats-Unis que dans nos régimes parlementaires européens. L'absence d'un véritable parti de gouvernement – il n'y a qu'un parti «majoritaire» – au Congrès est aussi bien un obstacle qu'une opportunité pour un Président.

Le second article offre un point de vue tout à fait différent. Julien Zarifian, maître de conférences à l'Université de Cergy-Pontoise, présente en effet une étude approfondie des relations entre les Etats-Unis et la Russie, de la chute de l'URSS à nos jours. Il y montre que les tendances globales observées entre les deux pays (détente sous Clinton, tension sous Bush Jr et «redémarrage» avec Obama) n'épuisent pas la réalité des relations américano-russes. Celles-là sont encore très ouvertes car elles n'ont pas trouvé leur rythme de croisière. Elles sont faites d'alternances, parfois brutales, de coopération et de confrontation, qui se jouent à des niveaux différents, sans se résumer à un cadre global. Elles n'en demeurent pas moins fondamentales, au point qu'elles peuvent conduire le Congrès et la présidence à travailler ensemble. Ainsi, c'est juste après la victoire républicaine de novembre 2010 que le Congrès adopte sans sour-

ciller le traité de désarmement START, signé en avril 2010 avec la Russie (3).

A eux deux, ces articles permettent d'illustrer la dynamique politique qui façonne la politique étrangère américaine. Plus l'intensité de la crise est importante et plus le pouvoir présidentiel peut s'imposer; en revanche, des menaces plus latentes, plus dispersées, donnent une marge de manœuvre au Congrès, lequel peut alors devenir, comme le disait un des meilleurs analystes du législatif américain, Nelson Polsby, cette institution «transformatrice», capable de formuler des politiques de sa propre initiative. A l'inverse des parlements européens «rationalisés», le Congrès américain est en effet un législatif entièrement autonome, qui a non seulement une fonction de contrôle de l'exécutif, mais aussi de définition des politiques.

(3) Entré en vigueur en février 2011, le Traité vise à réduire à 1 550 les ogives nucléaires de chacun des deux pays, ainsi que le nombre de lanceurs autorisés, qui passe de 1 600 à 800.

