

# LA POLITIQUE ETRANGÈRE D'OBAMA FACE A L'OBSTACLE SÉNATORIAL

PAR

JAMES M. MCCORMICK (\*)

Alexis de Tocqueville, fasciné qu'il était par la démocratie américaine, fut sans doute le premier à souligner le rôle crucial du Sénat dans la définition de la politique étrangère des Etats-Unis. Tocqueville rappelait à ses lecteurs que les membres du Sénat, à l'inverse des représentants, étaient désignés par les Etats. Dans ces conditions, les sénateurs, tout comme le Président, lui aussi élu indirectement par un collège électoral, seraient dans une position idéale pour mener une politique étrangère délivrée des pressions temporaires de l'opinion publique (1). En 1913, l'adoption du 17<sup>e</sup> amendement, qui instaura l'élection directe des sénateurs, mit un terme à cet avantage structurel de la chambre haute. Néanmoins, le renouvellement du Sénat par tiers, tous les deux ans, préserve une certaine discrétion sénatoriale en éloignant la pression électorale.

Pourtant, cette différence structurelle entre la chambre basse et le Sénat n'est pas la raison principale permettant de rendre compte du rôle décisif du Sénat, notamment par rapport à la Chambre des représentants (2). L'impact du Sénat tient plus à ses compétences constitutionnelles propres en politique étrangère. Et les nombreuses innovations procédurales au sein du Sénat, notamment la « filibuste » (*filibuster*), et, bien sûr, les dynamiques partisanes, particulièrement importantes dans le contexte actuel de polarisation entre Républicains et Démocrates, ont accru les capacités d'influence sénatoriale. Tout au long de l'histoire du pays, le Sénat, à plusieurs reprises, a imprimé sa marque sur la définition de la politique étrangère. Et la présidence Obama ne semble pas devoir constituer une exception : depuis 2008, la chambre haute a en effet été un partenaire incontournable pour les initiatives diplomatiques d'Obama – que ce soit pour les ralentir, les bloquer ou les adopter –, à l'image de ce qui s'est passé avec d'autres présidents.

(\*) Professeur de Science politique à l'Université de l'Iowa (Etats-Unis).

(1) David CLINTON, « Tocqueville's Challenge », *The Washington Quarterly*, n° 11, hiv. 1988, pp. 173-189.

(2) Bien entendu, la Chambre des représentants n'est pas elle-même dépourvue de pouvoirs sur la politique étrangère. La Constitution en fait la chambre qui adopte en premier le budget. La chambre basse aurait théoriquement le pouvoir de définir la politique étrangère – en débloquant ou pas les financements pour telle ou telle action – si une majorité le désirait. Dans les faits, la chambre basse – et, plus généralement, le Congrès – n'a pris cette décision qu'exceptionnellement.

Après avoir identifié et analysé les pouvoirs du Sénat en politique étrangère et les procédures utilisées, nous en évaluerons l'impact sur les initiatives de l'équipe d'Obama, puis établiront un diagnostic plus général sur le rôle du Sénat dans la définition de la politique étrangère américaine.

LES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS DU SÉNAT  
EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE :  
LES TRAITÉS ET LES NOMINATIONS

Aux termes de la Constitution américaine, le Sénat dispose de deux pouvoirs de politique étrangère qui sont partagés avec la présidence mais pas avec la Chambre des représentants. Le premier concerne les traités internationaux : selon l'article 2, section 2, le Sénat doit donner son « avis » et son « consentement » (*advice and consent*) sur les traités qui lui sont soumis, cela, à une majorité des 2/3 des sénateurs présents. En d'autres termes, l'exécutif doit obtenir le soutien de 67 sénateurs – en cas de présence de l'ensemble des 100 sénateurs – pour obtenir une résolution de ratification d'un traité ; cette majorité extraordinaire est très difficile à atteindre et constitue donc un obstacle redoutable, qui permet au Sénat d'influencer les relations des États-Unis avec le reste du monde. Le second pouvoir constitutionnel du Sénat porte sur les nominations présidentielles, y compris celles ayant trait à la diplomatie : c'est encore l'article 2 qui dispose que le Président « *sur l'avis et avec le consentement du Sénat [...] nommera les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges de la Cour suprême et tous les autres agents des États-Unis* ». A l'inverse des traités, le vote sur les nominations se fait à la majorité simple, comme pour n'importe quel projet de loi. A elles deux, ces dispositions constitutionnelles permettent à la chambre haute d'influencer non seulement le contenu de la politique étrangère américaine, mais aussi de contrôler sa mise en œuvre.

Pourtant, en dépit de ces pouvoirs, le Sénat se contente, en règle générale, d'approuver les traités négociés par le seul Président ainsi que ses propositions de nomination (3). Depuis la fondation des États-Unis, le Sénat a ainsi accepté la ratification de plus de 1 500 traités et n'en a rejeté que 21 (4). Toutefois, il a souvent rajouté des amendements ou des « réserves » (*reservations*) à des traités avant de les ratifier – ce qui, selon

(3) Techniquement, le Sénat ne ratifie pas directement le traité, mais adopte une « résolution de ratification ». C'est ce texte qui donne formellement l'avis et le consentement du Sénat, permettant ainsi au Président de finaliser le processus. Sur ce point, cf. Betsy PALMER, « Senate consideration of treaties », Congressional Research Service (CRS), Washington, 15 sept. 2009, p. 1.

(4) Cf. l'entrée « Traités » sur le site Internet du Sénat, [www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Treaties.htm).

une étude, serait arrivé à 20 % des traités présentés entre 1947 et 2000 (5). Et il est même arrivé que certains textes ne soient même pas considérés : « au moins 85 projets de traités » ont été retirés par l'exécutif suite à l'absence de toute action par le Sénat (6). Cela étant, un rejet frontal par le Sénat ou des objections telles qu'elles demanderaient une renégociation demeurent l'exception et non pas la règle.

Le Sénat a néanmoins eu recours à son pouvoir de ratification de façon fort différente tout au long des deux siècles de la République. Au cours du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle, le Sénat avait un rôle plus important dans la définition des engagements américains à l'étranger que de nos jours. Les présidents avaient alors tendance à être respectueux des prérogatives sénatoriales. Les traités étaient aussi des instruments de choix pour l'exécutif. Lorsque le président Jefferson négocia l'achat de la Louisiane à la France, il « avait des doutes quant à la constitutionnalité de son action ». Conséquence directe, selon David O'Brien, de cette incertitude présidentielle, « l'accord fut rapidement soumis au Sénat sous la forme d'un traité, en même temps que les textes autorisant sa mise en œuvre » (7). Quelques années plus tard, le président Monroe fit exactement la même chose avec l'accord Rush-Bagot de 1817, même si ce texte est très souvent présenté comme le premier « accord exécutif » (*cf. infra*) signé par les États-Unis (8). Le Sénat n'hésitait alors jamais à amender des traités ou à les rejeter lorsqu'une majorité était en désaccord. Il renforça même sa capacité d'action peu après la guerre de Sécession, en se permettant d'amender les traités qui lui étaient soumis par une simple majorité, alors que, jusqu'à cette date, le requis constitutionnel des 2/3 était étendu aux simples modifications – c'est encore le cas aujourd'hui (9). Cette pratique sénatoriale aboutit au rejet de certains traités par les partenaires diplomatiques des États-Unis : par exemple, le traité Hay-Pauefote de 1900 dut être renégocié avec la Grande-Bretagne, après que le Sénat eut ajouté un amendement que Londres ne pouvait accepter. Le rejet, par le Sénat, de traités qui lui étaient soumis eut des conséquences fondamentales sur la politique étrangère du pays : un compte rendu de la période explique par exemple que « le Sénat [...] refusa de donner son consentement à l'ensemble des traités de quelque importance entre 1869 et 1898 » (10) – au total, sur l'ensemble des 21 traités rejetés

(5) David AUERSWALD / Forrest MALTZMAN, « Policymaking through advice and consent : treaty consideration by the United States Senate », *The Journal of Politics*, n° 65, nov. 2003, pp. 1 097-1 110. Les deux auteurs expliquent que 162 des 796 traités comptabilisés entre 1947 et 2000 (soit 20,35 %) « contenaient des réserves sénatoriales qui furent incluses dans la ratification finale », p. 1 102.

(6) *Cf.* l'entrée « Traités » sur le site Internet du Sénat, *op. cit.*

(7) David M. O'BRIEN, « Presidential and congressional relations in foreign affairs : the treaty-making power and the rise of executive agreements », in Colton C. CAMPBELL / Nicol C. RAE / John F. STACK JR. (dir.), *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2003, p. 72.

(8) Pour une analyse des accords exécutifs, *cf.* James M. McCORMICK, *American Foreign Policy and Process*, Wadsworth/Cengage Learning, Boston, 2010, pp. 262-266.

(9) David O'BRIEN, *op. cit.*

(10) Glen S. KRUTZ / Jeffrey S. PEAKE, *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2009, p. 32.

par le Sénat depuis la fondation de la République, 18 le furent entre 1825 et 1935, dont le Traité de Versailles, rejeté deux fois après la Première Guerre mondiale.

Depuis 1935, le recours aux « accords exécutifs » (*executive agreements*) est devenu un instrument majeur dans la définition des engagements internationaux des Etats-Unis, ce qui relégua l'utilisation des traités. En effet, de 1950 à nos jours, c'est-à-dire depuis que les Etats-Unis ont définitivement abandonné l'isolationnisme en devenant la superpuissance de référence, le nombre d'accords exécutifs a très largement dépassé celui des traités. Il existe deux types d'accords exécutifs : les accords exécutifs exclusifs (*sole executive agreement*), qui sont des engagements pris par le seul Président – ou son représentant – et qui dérivent des pouvoirs constitutionnels de l'article 2 ; les accords exécutifs législatifs (*statutory executive agreements*), qui résultent d'un vote du Congrès permettant au Président de prendre des engagements internationaux ou les approuvant (11). La première catégorie d'accords, celle des textes négociés uniquement par les chefs d'Etat et leurs représentants, inclut par exemple les Accords de Yalta, les accords ayant mis un terme à la guerre au Vietnam en 1973 ou bien encore certains accords récents conclus dans le cadre du G8 et du G20 ; il en va de même pour les accords militaires ou d'espionnage, ceux qui établissent des bases à l'étranger, notamment pendant la Guerre froide, adoptés le plus souvent sans interférence du Congrès. On trouve dans l'autre type d'accords – les textes adoptés par le Congrès –, qui est beaucoup plus fréquent que le premier, des accords relatifs à l'établissement de bases militaires dans le cadre de l'OTAN ou encore des accords bilatéraux spécifique, dans le cadre général de l'aide à l'étranger ou d'un traité commercial international. Le Congrès donne ainsi son soutien à un texte global, tout en permettant à l'exécutif de préciser les détails.

Quel que soit le type d'accord exécutif, ce qui compte est qu'ils permettent de contourner le pouvoir sénatorial sur les traités : l'exécutif peut ainsi établir des accords spécifiques sans que la chambre haute ne puisse se prononcer sur l'accord final. De ce point de vue, il ne fait aucun doute que le pouvoir sénatorial s'est vidé de sa substance au cours des récentes décennies. Même si le Sénat a tenté de reconquérir ses prérogatives (12), il est incontestable que la croissance exponentielle des accords exécutifs a diminué le rôle de la haute assemblée.

Si le Sénat a été largement respectueux de l'exécutif pour les traités, cela est encore plus vrai pour les nominations, notamment celles ayant trait

(11) James M. McCORMICK, *op. cit.*, table 7.2, pp. 264 et 262-266. Deux décisions de la Cour suprême, « US v. Belmont » en 1937 et « US v. Pink » en 1942, donnèrent aux accords exécutifs le même statut que des traités en bonne et due forme.

(12) Ainsi en 1976, le Sénat adopta une résolution sur le pouvoir de ratification (*Treaty Powers Resolution*), par laquelle il refusait de financer un accord exécutif qui, selon le Sénat, aurait dû être un traité. Comme il s'agissait d'une résolution non contraignante (*non-binding resolution*) et non d'une loi, le texte se contentait d'exprimer la position politique du Sénat. Cf. James M. McCORMICK, *op. cit.*, p. 311.

à la politique étrangère. Une étude conclut « *que près de 99% des propositions présidentielles sont confirmées par le Sénat* », ce qui signifie qu'entre 20 000 et 40 000 nominations sont confirmées chaque année (13). L'écrasante majorité de ces nominations sont militaires, quelques-unes sont diplomatiques. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, sur les trois membres d'une administration présidentielle ayant été rejetés par le Sénat, un seul avait une conséquence directe sur la politique étrangère, le sénateur John Tower choisi comme Secrétaire à la Défense par George H. W. Bush en 1989. En revanche, les retraits de nomination furent plus fréquents, notamment en l'absence de toute action sénatoriale. Tout au long du XX<sup>e</sup> siècle et jusqu'à nos jours, seules sept propositions de nomination au sein d'une administration – dont une affectant la politique étrangère, celle du directeur de la CIA Anthony Lake par Bill Clinton – ne furent pas confirmées (14).

#### TRAITÉS ET NOMINATIONS SOUS LA PRÉSIDENTICE OBAMA

La déférence sénatoriale vis-à-vis du Président pour les traités et les nominations s'est confirmée sous la présidence Obama. De 2009 à 2011, l'administration a obtenu la ratification de neuf traités ; aucun n'a été rejeté : ainsi, lors du 111<sup>e</sup> Congrès, entre 2009 et 2011, le Sénat a ratifié trois traités fiscaux avec la France, Malte et la Nouvelle-Zélande, deux autres portant sur le commerce des armes avec la Grande-Bretagne et l'Australie, un autre résultant de la Convention de La Haye et établissant un protocole pour la paiement des pensions alimentaires et, enfin, le plus important, le nouveau Traité START. Quant au 112<sup>e</sup> Congrès, il a adopté deux traités, l'un relatif à l'assistance légale dans les affaires criminelles impliquant les Etats-Unis et les Bermudes, l'autre afférant à la protection des investissements entre les Etats-Unis et le Rwanda. Le Sénat a en revanche rejeté un autre traité, la Convention sur les droits des personnes handicapées, par un vote de 61 contre 36, insuffisant pour atteindre la nécessaire majorité des 2/3.

Il convient de souligner que le nombre de traités approuvés par le Sénat pendant la présidence Obama a été relativement limité – seulement neuf – en comparaison avec les présidences précédentes. C'est là une indication indirecte du pouvoir sénatorial. Durant le premier mandat de Clinton (1993-1997), 66 traités ont été ratifiés et 110 traités supplémentaires ont été adoptés lors de son second mandat (1997-2001). Sous la présidence Bush, 46 traités ont été ratifiés pendant le premier mandat (2001-2005) et 58 durant le second. La comparaison avec l'administration Obama indique donc

(13) Elizabeth RYBICKI, « Senate consideration of presidential nominations : committee and floor procedure », CRS Report for Congress, Congressional Research Service, Washington, 14 juil. 2011, p. 1. Cf. aussi « 20-year comparison of Senate legislative activity », disponible sur le site Internet [www.senate.gov/reference/resources/pdf/year\\_lycomparison.pdf](http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/year_lycomparison.pdf).

(14) Cf. l'entrée « Nominations » sur le site Internet du Sénat [www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm](http://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm).

clairement que cette dernière n'a pas réussi à obtenir le soutien du Sénat, même si bien sûr la comparaison dépend du nombre de traités soumis à l'approbation de la chambre haute. Il n'en demeure pas moins que cet échec de l'administration Obama à obtenir la ratification sénatoriale est un baromètre important de l'impact du Sénat sur la présidence. Et le constat est sans appel : les approbations sénatoriales des traités sous Obama sont extrêmement modestes par rapport aux autres présidences récentes.

Au-delà du simple nombre de traités ratifiés ou rejetés, un autre indicateur du pouvoir sénatorial sur les traités est le nombre de traités qui ne sont pas soumis, pour lesquels le Sénat n'agit pas ou auxquels les sénateurs ajoutent des amendements, des « réserves » (*reservations*), des clauses interprétatives (*understanding*), afin de modifier les textes proposés. Là aussi le bilan de l'administration Obama n'est pas particulièrement bon ; le Sénat a réussi à déployer toute son influence. En arrivant au pouvoir, Obama était ainsi convaincu de la nécessité qu'il y avait à obtenir la ratification du Traité d'interdiction complète des armes nucléaires (TICE) (15), qui avait été rejeté une première fois sous l'administration Clinton par 51 sénateurs (contre 48), ainsi que de la Convention contre les discriminations faites aux femmes et celle du droit de la mer (16) ; de même, le nouveau Président était convaincu qu'il fallait soutenir les efforts des Nations Unies pour faire avancer les négociations sur un traité interdisant la production de matières fissiles – Obama déclara par exemple qu'un « *traité sur l'arrêt de la production des matières fissiles constituait un élément essentiel de ma vision d'un monde libéré des armes nucléaires* » (17) et, de fait, un tel accord s'inscrivait de plain-pied dans la volonté du président Obama de lutter contre la prolifération nucléaire, ce dont il avait fait un thème important de son programme de politique étrangère pendant la campagne de 2008.

Or, jusqu'à présent, aucune de ces mesures n'a obtenu un soutien suffisant au Sénat et n'a pu être ratifié. Ni le traité d'interdiction des armes nucléaires ni la Convention contre les discriminations faites aux femmes n'ont été abordés par le Sénat. La Convention sur le droit de la mer a bien été discutée pendant le 112<sup>e</sup> Congrès, mais sans progrès notable. Le président de la Commission sénatoriale des affaires étrangères, le démocrate John Kerry, a organisé une série d'auditions publiques sur le sujet au printemps et à l'été 2012, durant lesquelles la secrétaire d'Etat Hillary R. Clinton, le secrétaire à la Défense Leon Panetta et le général Martin Dempsey ont eu l'occasion d'exprimer tout leur soutien à cette Convention (18) ; le

(15) En anglais, *Comprehensive Test Ban Treaty* (CTBT).

(16) John R. BELLINGER III, « Our abandoned treaties », *Washington Post*, 11 juin 2010, disponible sur le site Internet [www.cfr.org/international-law/our-abandoned-treaties/p22418](http://www.cfr.org/international-law/our-abandoned-treaties/p22418).

(17) Cité in Bryan BENDER, « Obama may face fight on treaties », *Boston Globe*, 25 oct. 2009, disponible sur le site Internet [www.boston.com/news/nation/washington/articles/2009/10/25/obama\\_may\\_face\\_fight\\_on\\_treaties/](http://www.boston.com/news/nation/washington/articles/2009/10/25/obama_may_face_fight_on_treaties/).

(18) Cf. Senate Committee on Foreign Relations, Statement of General Martin E. Dempsey, USA, Chairman, Joint Chiefs of Staff, 23 mai 2012, disponible sur le site Internet [www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/General\\_Dempsey\\_Testimony%20%282012-05-23%29%20%28Final%29.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/General_Dempsey_Testimony%20%282012-05-23%29%20%28Final%29.pdf).

sénateur Kerry a également obtenu l'appui de quatre amiraux et de deux généraux en faveur de ce texte (19). Pourtant, à la mi-juillet 2012, le traité semblait définitivement condamné, dans la mesure où un 34<sup>e</sup> sénateur venait d'y déclarer son opposition (20). Cette décision enterrait définitivement le traité pour la durée de ce Congrès, exactement comme pour tous les Congrès précédents depuis la signature de ce texte en 1994 (21). Comme on le voit, il est parfaitement possible pour le Sénat – ou, plus précisément, une minorité de sénateurs – de bloquer, puis de rejeter un traité pourtant voulu par le Président. Le débat autour de la Convention du droit de la mer et, surtout, l'inaction sénatoriale illustrent de façon spectaculaire le pouvoir résiduel du Sénat sur les traités. L'administration Obama, tout comme d'autres auparavant, a fait l'expérience à ses dépens de la capacité de nuisance du Sénat.

Un autre traité, le « nouveau » Traité START, défendu par l'administration Obama, illustre un autre mode d'action du Sénat sur les traités, même quand le traité est finalement adopté, comme ce fut le cas en l'occurrence. En effet, à la différence de la Convention du droit de la mer, ce texte fut signé par Obama en avril 2010 et obtint une résolution de ratification du Sénat en décembre 2010 par un vote de 71 contre 26, soit une majorité largement supérieure à celle constitutionnellement nécessaire. Cependant, l'approbation sénatoriale ne fut obtenue qu'après un débat partisan extrêmement vif, qui aboutit à l'ajout de différentes clauses interprétatives, de conditions de toutes sortes et de déclarations solennelles. L'administration réussit pourtant à éviter l'ajout d'amendements ou de réserves. Ce dernier point est fondamental, car tout ajout de ce type aurait sans doute condamné le texte et aurait dû faire recommencer l'ensemble des négociations avec la Russie.

Pour autant, le Sénat n'est pas resté inactif et a multiplié les clauses déclaratives : peu avant le vote final, les partisans, tous démocrates, et les opposants, tous républicains, se lancèrent dans une campagne publique particulièrement intense afin de faire valoir leurs arguments et d'obtenir le soutien de l'opinion publique. Le 111<sup>e</sup> Congrès (2009-2011) était divisé entre 59 Démocrates et 41 Républicains. Les instances du Parti démocrate se devaient donc de maintenir la cohésion de leurs élus tout en débauchant au moins huit Républicains ; pour les Républicains, la tâche était plus aisée, car il s'agissait simplement de s'assurer l'opposition de 34 sénateurs, soit pour faire échouer complètement le texte, soit pour imposer des amendements substantiels. Le débat ne se limita pas à la seule chambre haute, mais eut une visibilité publique relativement élevée dans le contexte des élections de 2010. Les arguments des uns et des autres variaient

(19) Cf. US Senate Committee on Foreign Relations, « “24 star” military witnesses voice strong support for Law of the Sea Treaty », 14 juin 2012, disponible sur le site Internet [www.foreign.senate.gov/press/chair/release/24-star-military-witnesses-voice-strong-support-for-law-of-the-sea-treaty](http://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/24-star-military-witnesses-voice-strong-support-for-law-of-the-sea-treaty).

(20) Austin WRIGHT, « Law of the Sea Treaty sinks in Senate », *Politico*, 16 juil. 2012, disponible sur le site Internet [www.politico.com/news/stories/0712/78568.html](http://www.politico.com/news/stories/0712/78568.html).

(21) La Convention du droit de la mer fut lancée en 1992 et les Etats-Unis la signèrent en 1994.

considérablement. Pour les opposants, le régime des inspections n'était pas satisfaisant ; le langage du traité ne semblait pas devoir permettre le déploiement d'un système de défense antimissiles en Europe orientale, ni même une simple modernisation de l'arsenal nucléaire américain. Pour les partisans du texte et pour Obama lui-même, le traité permettait au contraire de réduire le danger nucléaire dans le monde, de reconstruire la relation entre les Etats-Unis et la Russie et, enfin, de renforcer la coalition internationale contre l'Iran et ses ambitions nucléaires (22) ; pour eux, le traité était un pas décisif pour promouvoir l'agenda présidentiel de non-prolifération.

L'intensité du débat a longtemps bloqué la ratification, non seulement au niveau de la Commission des affaires étrangères mais lors du débat plénier. Cette dernière, après avoir organisé des auditions publiques, renvoya le texte pour examen en séance plénière, avec une recommandation positive obtenue par un vote de 14 contre 4 – 3 Républicains votèrent en faveur du texte (23). Toutefois, elle avait aussi imposé sa marque sur le texte en y ajoutant dix conditions, trois clauses interprétatives et treize déclarations, dans un effort visant non seulement à affaiblir l'opposition mais aussi à rallier d'autres Républicains. Une fois la séance plénière entamée, le tout premier objectif des partisans fut de garder le contrôle du débat et d'empêcher les opposants d'avoir recours à la « filibuste » (*filibuster*). Cette procédure, unique au Sénat américain, permet à n'importe quel sénateur individuel de s'exprimer sans discontinuer et ainsi d'empêcher tout vote sur le texte considéré. Seul le vote d'une « clôture » par une majorité extraordinaire de soixante de leurs collègues permet de mettre un terme au débat et de voter sur le texte. C'est précisément ce qui se produisit le 21 décembre 2010, lorsqu'une majorité de 67 sénateurs – contre 28 – vota en faveur de la « clôture », ce qui était bien entendu un signe extrêmement positif pour la ratification finale du texte. Il était pourtant nécessaire de rejeter certains amendements qui avaient été ajoutés au traité afin de le faire échouer : après le débat, le traité comprenait ainsi « *deux amendements ajoutés par les Républicains qui appelaient à une modernisation des arsenaux nucléaires et à l'ouverture de nouvelles négociations avec la Russie afin de réduire les armes nucléaires tactiques* » (24). Au total, la résolution finale de ratification comprenait quatorze conditions, trois clauses interprétatives et douze déclarations : l'une des quatorze conditions, par

(22) Sur tous ces points, cf. Mary Beth SHERIDAN / William BRANIGAN, « Senate ratifies new US-Russia nuclear weapons Treaty », *The Washington Post*, 22 déc. 2010, disponible sur le site Internet [www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/21/AR2010122104371.html](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/21/AR2010122104371.html) ; Peter BAKER, « Arms treaty with Russia headed for ratification », *New York Times*, 21 déc. 2010, disponible sur le site Internet [www.nytimes.com/2010/12/22/world/europe/22start.html](http://www.nytimes.com/2010/12/22/world/europe/22start.html) ; David ALEXANDER / Thomas FERRARO, « Senate approves nuclear arms treaty with Russia », Reuters, 22 déc. 2010, disponible sur le site Internet [www.reuters.com/article/2010/12/22/us-nuclear-usa-start-idUSTRE6BD54220101222](http://www.reuters.com/article/2010/12/22/us-nuclear-usa-start-idUSTRE6BD54220101222).

(23) Peter BAKER, « Senate panel approves arms Treaty with Russia », *New York Times*, 16 sept. 2010, disponible sur le site Internet [www.nytimes.com/2010/09/17/world/europe/17start.html?ref=peterbaker&gwh=0348D4C21F2E64057FD1302DFAF21E8A&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/09/17/world/europe/17start.html?ref=peterbaker&gwh=0348D4C21F2E64057FD1302DFAF21E8A&_r=0).

(24) Peter BAKER, « Arms treaty... », *op. cit.*



exemple, oblige le Président à certifier tous les ans au Sénat que les moyens techniques des États-Unis « *sont suffisamment développés pour s'assurer du respect de leurs engagements par les Russes* » ; l'une des clauses interprétatives déclare que « *le "nouveau" START n'impose aucune limitation supplémentaire sur le déploiement de missiles de défense autres que celles explicitement prévues* » ; l'une des douze déclarations rappelle que « *le Sénat considère que l'impératif essentiel pour le gouvernement des États-Unis est d'assurer au mieux la défense du peuple américain, des troupes américaines déployées à l'étranger, ainsi que des alliés des États-Unis contre toute attaque nucléaire* » (25). De tels ajouts démontrent que le Sénat n'a pas du tout renoncé à laisser sa marque sur les traités internationaux afin d'influer la politique étrangère des États-Unis, que ce soient, en l'occurrence, les futures négociations sur les armes nucléaires ou conventionnelles ou bien la signification de telle ou telle clause du Traité ou bien encore l'intention des États-Unis, cela, même si la chambre haute ne peut empêcher le Président d'obtenir la ratification finale.

En même temps, les délibérations autour du « nouveau » Traité START montrent que la présidence est loin d'être impuissante face aux *desiderata* sénatoriaux. Au contraire, la présidence est bien positionnée pour faire adopter ses idées en politique étrangère par le Sénat (26). L'approbation finale du texte fut obtenue à peine un mois après la défaite des Démocrates lors des élections de mi-mandat en 2010 – 63 sièges en moins à la Chambre des représentants et six au Sénat. Une victoire présidentielle dans un contexte politique aussi difficile, notamment au Sénat, illustre l'habileté présidentielle et la tendance de long terme du Sénat à suivre les initiatives présidentielles.

Dans le domaine des nominations liées à la politique étrangère, l'administration Obama a eu généralement peu de problèmes. Il n'y a pas eu le même type d'opposition que pour le nouveau Traité START. Selon mon propre décompte, il y a eu, jusqu'à présent, quatorze nominations liées à la politique étrangère (Secrétaire d'État, Secrétaire à la Défense et d'autres positions diplomatiques). Seule la nomination de Mari Carmen Aponte comme ambassadrice au Salvador a échoué lorsqu'un vote de clôture – visant à terminer le débat – n'obtint pas la majorité nécessaire à 49 contre 37 en 2011. Dès l'année précédente, sa nomination était déjà fragilisée lorsque le sénateur James DeMint (un Républicain de Caroline du Sud) avait suspendu le processus afin d'obtenir plus d'informations sur son

(25) Pour une liste complète de ces conditions, clauses interprétatives et déclarations, cf. « New START Treaty : resolution of advice and consent to ratification », Bureau of Arms Control, Verification and Compliance, 22 déc. 2010, disponible sur le site Internet [www.state.gov/t/avc/rls/153910.htm](http://www.state.gov/t/avc/rls/153910.htm).

(26) Par exemple, on pourrait penser que le Président pourrait associer des sénateurs directement dans le processus de négociation. Dans les faits, ni le Président ni les sénateurs ne désirent une telle association, le plus souvent pour des raisons institutionnelles et politiques. Chaque pouvoir est attaché à la préservation de son indépendance, notamment à sa capacité d'aboutir indépendamment à une décision. Bien entendu, des communications informelles entre les pouvoirs – ou leurs représentants – sont tout à fait possibles, voire probables, mais jamais jusqu'au point de compromettre une évaluation indépendante du traité.

parcours (27). En 2010, M<sup>me</sup> Aponte bénéficia donc d'une « nomination inter-session » (*recess appointment*), une procédure prévue par la Constitution et permettant au Président de désigner un candidat à un poste lorsque le Sénat n'est pas en session. Dans les faits, cette procédure est un moyen idéal pour contourner la chambre haute – au moins temporairement, car le Sénat doit néanmoins voter sur la nomination lors de la session suivante et peut parfaitement renvoyer la personne concernée. Au final, ce ne fut qu'en 2012 que la flibuste contre M<sup>me</sup> Aponte fut enfin rejetée par une majorité extraordinaire de sénateurs et que M<sup>me</sup> Aponte put devenir la première femme d'origine porto-ricaine ambassadrice des Etats-Unis (28).

Même si Obama a enregistré de nombreux succès pour ses nominations – certaines furent par exemple acceptées à l'unanimité, comme pour la secrétaire d'Etat Hillary Clinton, ou le directeur de la CIA David Petraeus – il y eut néanmoins trois nominations qui suscitèrent d'importants débats. Le choix d'Harold Hongju Koh comme conseiller juridique (*legal adviser*) au Département d'Etat suscita des interrogations car on lui reprochait « *de privilégier le droit international au détriment de la justice américaine* » (29). Christopher Hill, désigné comme ambassadeur en Iraq, ainsi que Timothy Geithner, choisi comme Secrétaire au Trésor, rencontrèrent aussi une certaine opposition au Sénat. Néanmoins, ils furent tous les trois confirmés par de solides majorités. De ce point de vue, l'administration Obama a été similaire aux autres administrations en obtenant un haut degré de confirmation et en évitant toute controverse majeure. Il y a une seule exception à ce constat. A la fin de 2012, Obama se heurta au pouvoir « caché » du Sénat en matière de nomination. L'affrontement se fit sur la nomination de Susan Rice, ambassadrice américaine à l'ONU, comme Secrétaire d'Etat pour remplacer Hillary Clinton. L'opposition au Sénat émergea dès que la nomination fut envisagée : on reprochait à S. Rice ses commentaires sur les événements qui avaient mené à la mort de quatre Américains, dont l'ambassadeur des Etats-Unis à Benghazi en Libye le 11 septembre 2012. Les déclarations du président Obama louant ses capacités et son expertise ne permirent pas d'effacer les doutes. La candidate elle-même décida alors de résoudre le problème en écrivant au Président pour lui dire qu'elle désirait

(27) La procédure en question – dite « *hold* » – est l'une des plus controversées du Sénat. Elle est perçue comme une menace de *filibuster* avant même de présenter une nomination ou un texte. Dans les faits, elle joue le rôle d'un veto préventif. Notons que la pratique n'est pourtant prévue nulle part dans le règlement du Sénat. Sur cet épisode, cf. Ed O'KEEFE, « Federal eye : Obama makes four recess appointments », *Washington Post*, 19 août 2010, disponible sur le site Internet [voices.washingtonpost.com/federal-eye/2010/08/obama\\_makes\\_four\\_recess\\_appoin.html](http://voices.washingtonpost.com/federal-eye/2010/08/obama_makes_four_recess_appoin.html).

(28) « Future of Obama's ambassador to El Salvador in question », *USA Today*, 6 déc. 2011, disponible sur le site Internet [usatoday30.usatoday.com/news/washington/story/2011-12-06/mari-carmen-aponte-el-salvador-ambassador-obama/51666000/1](http://usatoday30.usatoday.com/news/washington/story/2011-12-06/mari-carmen-aponte-el-salvador-ambassador-obama/51666000/1) ; Donna CASSATA, « Senate confirms nominee to El Salvador », 14 juin 2012, disponible sur le site Internet [news.yahoo.com/senate-confirms-nominee-el-salvador-181234505.html](http://news.yahoo.com/senate-confirms-nominee-el-salvador-181234505.html).

(29) Eric LICHTBLAU, « After attacks, supporters rally around choice for top administration legal job », *New York Times*, 2 avr. 2009, disponible sur le site Internet [www.nytimes.com/2009/04/02/us/politics/02koh.html?pagewanted=print](http://www.nytimes.com/2009/04/02/us/politics/02koh.html?pagewanted=print).

se retirer, notamment au vu des difficultés prévisibles au Sénat. Elle reconnaissait ainsi l'influence de cette institution en politique étrangère. Comme elle le dit dans cette lettre : « *Je suis profondément honorée que vous m'ayez considérée comme Secrétaire d'Etat. Je suis certaine que je pourrais servir notre pays avec compétence et efficacité. Néanmoins, ma désignation conduirait à un processus de confirmation qui serait long, coûteux, déstabilisant, et qui se ferait à votre détriment ainsi qu'à celui de nos priorités nationales et internationales* » (30).

LES POUVOIRS CONSTITUTIONNELS DU SÉNAT :  
LA LÉGISLATION DE POLITIQUE ETRANGÈRE

La ratification des traités et l'approbation des nominations sont un élément essentiel du pouvoir sénatorial en politique étrangère. Tout aussi importants sont les pouvoirs législatifs de la chambre haute qui affectent la diplomatie. Une analyse classique a montré que le Sénat – ou la Chambre des représentants – adopte généralement un nombre assez limité de mesures en politique étrangère et ce nombre n'a pas vraiment changé même après que le Congrès a tenté de récupérer ses prérogatives en politique étrangère après le Vietnam (31). Même si une législation en politique étrangère peut avoir été conçue par un seul sénateur, la plupart des textes résultent de propositions faites par l'exécutif. Tout comme les traités et les nominations, l'histoire législative du Sénat – et, plus généralement, du Congrès – sur ce point est largement favorable aux initiatives présidentielles en politique étrangère. L'approbation est la règle, au moins au cours des décennies récentes. Dans son travail classique sur le niveau d'approbation de la politique étrangère présidentielle par le Congrès durant la Guerre froide (1948-1964), Aaron Wildavsky expliquait que le Congrès approuvait les propositions présidentielles en matière de défense et de politique étrangère dans 70 % des cas – mais seulement 40 % des propositions sur les questions domestiques (32). De ce point de vue, le Congrès a été largement déférent aux attentes de l'exécutif en politique étrangère, puisque les présidents ont 75 % de chances supplémentaires de faire aboutir leurs propositions en politique étrangère qu'en politique intérieure. Même si la régularité du soutien du Congrès aux initiatives présidentielles de politique étrangère est moins claire depuis quelques décennies – la polarisation s'y est invitée, à l'image de la politique intérieure –, les présidents ont encore toutes les chances d'obtenir ce qu'ils veulent du législatif.

(30) « Text of Susan Rice's letter to President Barack Obama withdrawing name for secretary of state », *The Washington Post*, 13 déc. 2012, disponible sur le site Internet [articles.washingtonpost.com/2012-12-13/national/35813014\\_1\\_global-leadership-susan-rice-great-country](http://articles.washingtonpost.com/2012-12-13/national/35813014_1_global-leadership-susan-rice-great-country).

(31) Barbara HINCKLEY, *Less Than Meets the Eye: Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, The University of Chicago Press, Chicago, 1994, pp. 23-34.

(32) Aaron WILDAVSKY, « The two presidencies », *Transaction*, n° 3, déc. 1966, pp. 7-14.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le Sénat en particulier a plus facilement soutenu le Président que la Chambre des représentants. Cet équilibre est encore vrai de nos jours. Dans notre analyse des votes du Congrès sur un sujet de politique étrangère où le Président avait pris une position publique – soit favorable soit opposée – et qui couvrait onze administrations (de Truman à G. W. Bush), nous avons conclu que le Président obtenait en moyenne 69% des votes qu'il désirait à la chambre basse et 80% au Sénat. Ce chiffre global cachait bien sûr des différences entre les administrations et entre les deux chambres. Kennedy et Johnson bénéficièrent d'un soutien plus important de la chambre basse que du Sénat. Ce fut l'inverse pour toutes les autres administrations et dans des proportions importantes. C'est encore plus vrai depuis le Vietnam – de Ford à G. W. Bush – : le taux de succès à la Chambre des représentants n'atteint que 59 % alors qu'il se maintient à 79 % au Sénat durant la même période (33).

Plusieurs facteurs expliquent cette différence de ratio entre la Chambre des représentants et le Sénat, par exemple leur composition partisane et l'agenda législatif qui échoit au Congrès. Ford et Bush Sr faisaient face à un Congrès dominé par le parti adverse. A l'inverse, le Parti démocrate contrôlait les deux chambres sous le mandat de Carter et sous Reagan les Républicains avaient une majorité au sein du seul Sénat jusqu'en 1987. Quant à Bush Jr, il bénéficia du contrôle du Congrès par les Républicains pendant l'essentiel de ses deux mandats, sauf pour le 110<sup>e</sup> Congrès, entre 2007 et 2009.

Nos données indiquent alors que Carter et Reagan – c'est un peu moins vrai pour G. W. Bush – ont enregistré de meilleurs résultats que Ford, G. H. W. Bush et Clinton en politique étrangère dans les deux chambres. Et toutes les administrations se sont mieux débrouillées au Sénat qu'à la Chambre des représentants. Il n'est pas surprenant que la composition partisane des chambres ait des conséquences sur les succès présidentiels en politique étrangère. Il semble aussi que le type de chambre ait son importance. Le Sénat a un agenda en politique étrangère qui est plus large que celui de la chambre basse, ne serait-ce que par son rôle constitutionnel sur les nominations et les traités. Dans la mesure où les deux sont généralement approuvés par de grandes majorités, on peut faire l'hypothèse que les sénateurs sont plus enclins à poursuivre leur soutien aux initiatives présidentielles. De plus, les sénateurs ne sont pas aussi sujets à la pression électorale que les représentants, qui doivent être réélus tous les deux ans.

(33) James M. McCORMICK/ Eugene R. WITTKOPF, « Bipartisanship, partisanship, and ideology in congressional-executive foreign policy relations, 1947-1988 », *The Journal of Politics*, vol. LII, nov. 1990, pp. 1 077-1 100 ; James M. McCORMICK/ Eugene R. WITTKOPF/ David M. DANNA, « Politics and bipartisanship at the water's edge : a note on Bush and Clinton », *Polity*, vol. XXX, aut. 1997, pp. 133-149. On lira aussi James M. McCORMICK, *American Foreign Policy...*, *op. cit.*, p. 286. Les données les plus récentes (du second mandat de Clinton aux trois premières années de la présidence Obama) sont tirées de James M. McCORMICK, « The Obama administration, Congress, and foreign policy behavior », communication à la réunion annuelle de la International Studies Association, San Diego, Californie, 1<sup>er</sup>-4 avr. 2012.

Cela contribue sans doute à expliquer que les sénateurs soient mieux placés pour adopter une perspective de long terme, plus nuancée, en politique étrangère.

De telles données globales semblent indiquer que le Sénat a un impact limité dans la définition de la politique étrangère, à l'instar des traités et des nominations. Toutefois, ces données ne nous permettent pas d'avoir une appréciation complète du rôle du Sénat. Elles ne permettent pas de rendre compte des sujets qui n'ont pas été débattus, qui ont été abandonnés ou qui ont été bloqués quelque part au long du processus législatif, parce que certains membres du Congrès avaient des objections. Ces données ne permettent pas non plus d'identifier les propositions qui ont été faites au sein du législatif pour défier le Président ou bloquer ses initiatives. Il est donc nécessaire d'aller au-delà des chiffres globaux et de se concentrer sur des questions spécifiques afin de saisir la réalité de l'influence sénatoriale. Quelques exemples tirés des administrations passées vont nous servir de baromètre pour mesurer l'impact de l'action du Sénat en politique étrangère et évaluer le bilan de l'administration Obama.

Après que les Républicains eurent remporté la majorité du Congrès lors des élections de 1994, l'administration Clinton fit face à un certain nombre de défis en politique étrangère, tout particulièrement au sein du Sénat. Tout d'abord, plusieurs mesures furent bloquées par la chambre haute, ainsi que des nominations. Le sénateur Jesse Helms, alors président de la Commission des affaires étrangères, bloqua plusieurs nominations au Secrétariat d'Etat tout en s'attaquant au budget de la diplomatie américaine. Il cherchait en effet à promouvoir une réforme du Secrétariat d'Etat tout en demandant des modifications importantes dans le montant des aides à l'étranger. Il utilisa sans vergogne sa position et son pouvoir afin de négocier sur ces points avec l'administration. Il bloqua par exemple la ratification de la Convention sur les armes chimiques, un projet pourtant important aux yeux de l'administration. Le président Clinton dut faire des efforts considérables en créant une large coalition au sein du Sénat afin d'obtenir l'accord pour la normalisation des relations économiques avec la Chine. Clinton accepta aussi, en dépit de ses réserves et de ses tentatives pour le modifier, un texte sur le développement des missiles nucléaires de défense.

D'autres mesures importantes furent remises en cause, rejetées ou laissées de côté par le Sénat. Ainsi, le Sénat adopta une résolution indiquant son opposition à la décision présidentielle d'envoyer des troupes en Bosnie conformément aux accords de Dayton – tout en acceptant pourtant de voter le budget nécessaire. A la fin du mandat de Clinton, le Sénat lui infligea une humiliation supplémentaire en refusant de ratifier le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires par une importante majorité – 51 contre 48 –, puisque le seuil des 2/3 aurait dû être atteint. Et lorsque la « procédure accélérée » (*fast-track*) donnant au Président l'autorité nécessaire pour négocier des accords commerciaux internationaux se termina

en 1997, le Congrès refusa de la renouveler (34). Le Sénat ne fut pas le seul obstacle pour Clinton – puisque la chambre basse était aussi contrôlée par les Républicains –, mais il eut un rôle décisif. On voit ici à quel point le Sénat peut avoir un impact sur la politique étrangère sans que cela apparaisse dans les statistiques des législations adoptées.

Après que les Démocrates obtinrent une majorité à la Chambre des représentants et du Sénat en 2006, l'administration de G. W. Bush fut elle aussi confrontée à l'obstacle sénatorial. En janvier 2007, le Président annonça l'envoi de renforts militaires en Iraq (*surge*) et c'est là-dessus que porta l'essentiel de l'action sénatoriale. De nombreux sénateurs – républicains comme démocrates – critiquèrent la décision présidentielle. Par exemple, le sénateur Chuck Hagel, un Républicain du Nebraska, condamna cette décision en y voyant « *la décision de politique étrangère la plus dangereuse depuis le Vietnam* » ; et il ne fut pas le seul. La Chambre des représentants adopta très rapidement – en février 2007 – une résolution désapprouvant l'envoi de renforts. Le Sénat fut sur le point de faire de même, mais la mesure échoua définitivement lorsqu'un vote de « clôture » n'obtint le soutien que de 56 sénateurs – au lieu des 60 nécessaires. Deux mois plus tard, les deux chambres adoptèrent un collectif budgétaire pour financer les guerres en Iraq et en Afghanistan qui comportait un certain nombre d'objectifs à atteindre et, si cela n'était pas le cas, rendait obligatoire le retrait des soldats américains. Cette tentative fit long feu dans la mesure où le veto présidentiel ne put être levé par une majorité extraordinaire au Congrès. Un peu plus tard, le Sénat essaya à nouveau d'influer la stratégie américaine en Iraq, notamment par le biais de deux mesures : la première, l'amendement Feingold, demandait un retrait des troupes américaines dans les 90 jours et fut rejeté par une très importante majorité de 71 contre 24 ; l'autre mesure, l'amendement Levin, exprimait le « sens du Sénat » et demandait le début d'une transition en Iraq d'ici la fin de 2008, et fut elle aussi rejetée, mais par une majorité plus faible (50-45) (35).

Le Sénat a donc tenté d'exercer son pouvoir législatif avec ces mesures, même si le résultat fut moins efficace que pendant la présidence Clinton. Pourtant et notamment au vu de l'étroitesse des majorités, ces tentatives adressèrent un message politique important à la Maison-Blanche sur sa politique en Iraq. De ce point de vue, le Sénat – tout comme la Chambre des représentants – a joué un rôle important de « critique », qui a peut-être rendu l'administration plus prudente.

(34) Pour approfondir la discussion sur les échecs de l'administration Clinton, le lecteur peut se reporter à James M. MCCORMICK, « Foreign policy legacies of the Clinton administration for American administration in the Twenty-First century », in Roberto RABEL, *The American Century ? In Retrospect and Prospect*, Praeger, Westport, 2002, pp. 93-96.

(35) Une discussion plus approfondie de ce point est disponible dans James M. MCCORMICK, *American Foreign Policy...*, *op. cit.*, pp. 235-237.

LE SÉNAT, LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE  
ET L'ADMINISTRATION OBAMA

En utilisant à la fois des données globales et des exemples précis, on peut présenter un tableau précis du rôle du Sénat sous la présidence Obama et le comparer avec la situation sous d'autres présidents.

Les données globales permettent de dire que l'administration Obama a enregistré un nombre de succès plus important que d'autres face à la chambre basse et au Sénat. De ce point de vue, les résultats de l'administration Obama sont plus conformes aux tendances historiques que celles des présidents contemporains. Les choix présidentiels furent finalement adoptés par la Chambre des représentants dans 86 % des votes les plus importants de politique étrangère, ceux où le Président avait publiquement pris position. Le pourcentage atteint même un niveau record de 94 % au Sénat lors du 111<sup>e</sup> Congrès (2009-2011). Même s'il est vrai que les Démocrates contrôlaient alors les deux chambres du Congrès, le taux présidentiel de succès n'en demeure pas moins remarquable en comparaison avec d'autres présidents. Même la première année du 112<sup>e</sup> Congrès – alors que les Républicains contrôlaient la chambre basse –, Obama a gagné 68 % des votes à la Chambre des représentants et 83 % au Sénat, ce qui le place nettement au-dessus de ses prédécesseurs immédiats. De plus, Obama remporta ses plus grands succès au Sénat et non à la Chambre des représentants, un constat qui est conforme à la tendance historique.

Il ne fait donc aucun doute que les données globales permettent de conclure sur un impressionnant taux de succès pour l'administration Obama. Son équipe semble s'être remarquablement bien débrouillée pour obtenir un soutien des deux partis au sein du Sénat aux initiatives présidentielles de politique étrangère. Cela étant, un examen de certaines propositions et des spécificités du débat indique un résultat très différent, notamment si on prend en compte la quantité de textes considérés, les sujets qui ne furent pas abordés et l'importance de certains projets qui furent rejetés.

Tout d'abord, le nombre de votes législatifs sur la politique étrangère fut relativement modeste pendant les trois premières années de l'administration Obama. Certains projets ne furent tout simplement pas débattus par le Sénat car il était certain qu'ils n'avaient aucune chance d'être adoptés. Des échecs de ce type, autrement dit une absence de décision, sont une mesure indirecte du pouvoir sénatorial en politique étrangère, exactement comme le refus de considérer un traité. Il en est ainsi de la législation instituant une sorte de bourse des émissions de carbone reposant sur un système de plafonnement et d'échanges de « droits à polluer » (*cap and trade*) afin de lutter contre le réchauffement climatique. La chambre basse a adopté le texte en juin 2009, mais le Sénat n'a jamais soumis la mesure à un vote. En dépit de l'importance de la mesure, non seulement pour la politique environnementale mais aussi pour la politique énergétique, un soutien suffisant au Sénat n'était pas envisageable et le projet fut

abandonné. Avec l'affaiblissement de la majorité démocrate au Sénat en 2010, toute idée de vote positif devenait totalement invraisemblable. L'administration fit d'ailleurs le même calcul pour la réforme de l'immigration, même si Bush avait essayé de mener à son terme un projet similaire déjà en 2007.

En deuxième lieu, l'administration Obama a dû faire des compromis sur les projets adoptés par le Sénat, non seulement avec des intérêts extérieurs puissants, mais aussi avec des opposants. Ce fut par exemple le cas pour différents accords commerciaux, notamment avec la Corée du Sud, le Panama et la Colombie, qui végétaient au Congrès depuis 2007 après avoir été signés par l'administration Bush. Il fallut attendre la toute fin de 2011 avant que ces mesures ne soient adoptées par le Sénat. A chaque fois, le souci principal fut identique : quel serait l'impact de ces accords sur l'emploi aux Etats-Unis, notamment dans le contexte actuel de crise, et quelle aide faudrait-il fournir aux Américains les plus menacés ? Pour obtenir les votes nécessaires, l'administration Obama fut obligée de renégocier certains aspects de ces textes et même d'ajouter des accords supplémentaires pour répondre aux objections, notamment au Sénat (36). De plus, Obama remporta ces votes grâce au soutien des Républicains. Pour l'accord avec la Corée du Sud, Obama reçut le soutien de tous les sénateurs républicains, sauf un, et perdit quatorze Démocrates. Le soutien des Républicains pour l'accord avec le Panama fut encore plus important, puisque Obama obtint le soutien de l'ensemble des sénateurs républicains et seulement 60% des Démocrates. Enfin, pour l'accord avec la Colombie, Obama ne fut soutenu que par 40% des Démocrates, mais par la quasi-totalité des Républicains (37).

Le troisième point est le plus important : le Sénat, tout comme la Chambre des représentants, a bloqué les efforts d'Obama pour fermer la prison de Guantanamo en mai 2009. Le sénateur démocrate d'Hawaï, Daniel Inouye, rajouta à un texte un amendement qui interdisait de financer toute loi autorisant le transfert des prisonniers de Guantanamo aux Etats-Unis. Le même texte supprimait les 50 millions de dollars prévus pour fermer la prison cubaine et les déplaça sur une autre ligne budgétaire. Le vote des sénateurs en faveur de cette mesure fut sans aucune ambiguïté : 90 d'entre eux (tous les Républicains et 48 des 54 Démocrates) y furent favorables.

Enfin, le Sénat a tenté d'intervenir dans la gestion de la crise libyenne par l'administration Obama, mais il resta en retrait par rapport à la Chambre des représentants. En mars 2011, le Sénat a adopté une résolution non contraignante demandant au Conseil de sécurité de l'ONU de protéger les civils libyens, notamment « *en incluant la possibilité de créer une zone d'interdiction de survol* ». En mai, le Sénat demanda officiellement au Président de consulter le Congrès dans la gestion de la crise libyenne ;

(36) Cf. James M. McCORMICK, *American Foreign...*, op. cit., p. 312.

(37) Le décompte des votes utilisé ici et par la suite est tiré des listes du *Congressional Quarterly Almanac* et de *CQ Weekly*.



en juin et en juillet, le Sénat travailla à l'élaboration d'une loi pour autoriser les actions américaines en Libye, mais cette proposition n'aboutit pas. Ainsi, dans le cas récent de la Libye, et en dépit de certaines initiatives, un observateur a pu noter que « *la Chambre des Représentants a agi la première et ses décisions furent beaucoup plus significatives en termes de défense de l'autonomie de l'institution* » (38). Le cas libyen illustre aussi un autre pouvoir du Sénat, celui qui lui permet de mener des enquêtes (*investigations*), à l'instar de la chambre basse. Le Sénat peut donc en toute indépendance enquêter sur des différents aspects de la politique étrangère américaine ou des événements précis ; à l'issue de ces enquêtes le Congrès est alors parfaitement capable de lancer des réformes de fond ou de processus. Le dernier exemple en la matière est l'enquête sur la mort de l'ambassadeur des États-Unis en Libye – et de trois autres Américains – le 11 septembre 2012 : la Commission sénatoriale des affaires étrangères a lancé des auditions publiques pour déterminer ce qui s'est réellement passé et recommander des mesures pour prévenir ce genre d'événements. Des enquêtes de ce type se produisent régulièrement et constituent une forme d'évaluation de la politique étrangère du pays, dont les conséquences peuvent être très importantes. Les enquêtes sur le scandale de l'Irangate à la fin des années 1980 et celles sur les attentats du 11 septembre sont les exemples les plus importants des trente dernières années. Dans le premier cas, les auditions ont permis de clarifier les procédures de sécurité nationale permettant de lancer des opérations spéciales secrètes ; les recommandations du Congrès sont en effet devenues loi quelques années plus tard. Dans le second cas, la Commission sénatoriale du renseignement (*Senate Intelligence Committee*) a identifié une série de dysfonctionnements avant les attentats et a offert une série de recommandations qui, là aussi, ont été reprises plus tard et sont devenues loi. Au total, le Sénat peut avoir un rôle décisif sur les éléments les plus importants de la diplomatie américaine si la haute Assemblée le décide.

\* \*

\*

Quelle conclusion tirer du rôle du Sénat en politique étrangère en général et face à l'administration Obama en particulier ?

En première approche, le Sénat semble avoir un rôle relativement limité en dépit de ses compétences constitutionnelles sur les traités et les nominations. En effet, le Sénat a généralement donné son accord à la très grande majorité des traités qui lui ont été soumis (seuls 21 ont été rejetés) et les nominations sont approuvées encore plus fréquemment (à plus de 99%). De plus, le soutien du Sénat en terme de législation portant sur la politique étrangère a été très élevé ; en moyenne, le Sénat a même été

(38) Ces exemples de l'action du Sénat et l'évaluation de son rôle sont tirés de Louis FISHER, « Presidents who initiate wars », in James M. McCORMICK (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy : Insights and Evidence*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, MD, 2012 (6<sup>e</sup> éd.), p. 205.

plus docile que la Chambre des représentants pour un très grand nombre d'administrations depuis la Seconde Guerre mondiale. Même si le Sénat a rejeté un certain nombre de traités majeurs (le Traité de Versailles, le TICE) et de nominations, même s'il a réussi à bloquer certaines initiatives présidentielles (dernièrement la fermeture de Guantanamo), le Sénat reste dans l'ensemble respectueux des décisions présidentielles en politique étrangère.

Le Sénat exerce cependant ce qu'on peut appeler un « pouvoir caché », lui permettant d'influer la politique étrangère. Par exemple, il est entièrement libre de déterminer s'il veut considérer un traité ou pas et n'hésite pas à ajouter des clauses, des déclarations et des conditions aux textes dont il recommande la ratification. Ainsi, nombre de traités n'ont pas été abordés par le Sénat et beaucoup restent à l'écart pour longtemps (comme la Convention sur le droit de la mer). C'est sans doute pourquoi un nombre toujours croissant d'engagements internationaux des Etats-Unis repose sur des « accords exécutifs », ce qui confirme au moins partiellement le pouvoir sénatorial sur les traités. Même si le rejet direct des nominations demeure relativement rare, une quantité non négligeable de choix présidentiels est retirée avant que le processus n'aille à son terme, ce qui illustre aussi le rôle du Sénat. La chambre haute mène des enquêtes extrêmement approfondies sur les candidats – ainsi que l'illustre le débat autour des déclarations d'impôts de Tim Geithner lorsqu'il fut choisi comme Secrétaire au Trésor. Certains candidats sont ainsi recalés après une recherche minutieuse. De ce point de vue, l'anticipation d'obstacles au Sénat est aussi influente que les pouvoirs explicites de ce dernier. Enfin, certains textes, pourtant adoptés par la chambre basse, ne passent pas la chambre haute (par exemple la législation sur les « droits à polluer ») ou ne le font que très lentement (par exemple les accords commerciaux avec la Corée du Sud, la Colombie et le Panama). Au total, le pouvoir constitutionnel du Sénat en politique étrangère s'exerce paradoxalement pour soutenir l'action de l'exécutif ; mais le Sénat n'en est pas moins capable d'altérer le cours de la diplomatie américaine, notamment en refusant d'agir. Obama, comme d'autres avant lui, a dû faire face à ces deux formes de pouvoir sénatorial.