

Maya Kandel

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

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

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

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

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