UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LES SÉNATEURS QUI CHANGENT LE MONDE : L'ÉVOLUTION DE L'INFLUENCE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DU SÉNAT AMÉRICAIN SUR LES RELATIONS EXTÉRIEURES APRÈS 1945

THÈSE

PRÉSENTÉE

COMME EXIGENCE PARTIELLE

DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR

FRÉDÉRICK GAGNON

JUILLET 2008

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

À Ti-Rose

REMERCIEMENTS

Je remercie mon directeur de thèse, Charles-Philippe David (titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand et professeur en science politique à l'UQAM) pour son amitié, ses précieux conseils, son temps, sa patience, ses encouragements, sa minutie, son professionnalisme et son sens de l'humour, ainsi que les membres du comité d'évaluation de la thèse, Christian Deblock (professeur en science politique à l'UQAM), Ray Laraja (professeur en science politique à l'Université du Massachusetts à Amherst) et Gary Jacobson (professeur en science politique à l'Université de la Californie à San Diego), pour les précieux commentaires. Je remercie également les membres du comité d'évaluation de la proposition de thèse, Greg Robinson (professeur d'histoire à l'UQAM) et Alain-G. Gagnon (professeur en science politique à l'UQAM), pour les suggestions et corrections, ainsi que le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture d'avoir appuyé mes recherches.

Je tiens aussi à remercier David Biette (directeur du *Canada Institute* du *Woodrow Wilson International Center for Scholars*) et Paul Herrnson (directeur du *Center for American Politics and Citizenship* de l'Université du Maryland) de m'avoir accueilli durant un séjour de recherche à Washington D.C., et Antony Blinken (directeur du personnel de la commission du Sénat américain sur les Relations extérieures) et Marc Desnoyers (étudiant à la maîtrise en science politique à l'UQAM) pour leur temps et leur aide.

Je remercie aussi les autres professeurs qui m'ont influencé au fil des années : Louis Balthazar (président de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand et professeur émérite en science politique de l'Université Laval), Claude Corbo (recteur de l'UQAM), Ryan Hendrickson (*University of Eastern Illinois*), Jerry Mileur (*University of Massachusetts in Amherst*) et Mike Hannahan (*University of Massachusetts in Amherst*). Je remercie l'équipe et les anciens de la Chaire Raoul-Dandurand : Jean-Philippe Adam, Sami Aoun, Linda Bouchard, Marc-Olivier Benoit, Véronique Bourbeau, Donald Cuccioletta, Marie-Pier Dery, Claire D'Hennezel, Jean-François Gagné, Pierre-Olivier Garant, Christian Geiser, Carl Grenier, Céline Huyghebaert, Guy Lachapelle, Élise Leclerc-Gagné, Jean-Frédéric Legaré-Tremblay, Étienne Lévesque, Marie-Chantale Locas, Graciela Lopez, Guy-

Joffroy Lord, Pierre-Louis Malfatto, Éric Marclay, Nicolas Martin-Lalande, Julie Médam, John Parisella, Karine Prémont, Jorge Andrés Rave, Nicolas Riendeau, Julien Tourreille et Vanessa Martin-Vanasse pour les nombreuses collaborations et le plaisir de travailler avec eux.

En terminant, j'exprime toute ma gratitude à mes parents, Pierre Gagnon (et Johanne Lessard) et Louisianne Tremblay (et Michel Lavoie), ma sœur, Barbara (et Dany Larouche), mes grands-parents, Louis-George, Claire et Marie-Rose, mon oncle et ma tante, Gratien Fleury et Gaétane Gagnon, ainsi qu'à ma personne favorite, Andrea Bruno, et mes meilleurs amis : Simon-Pierre Martel, Guillaume Martel, Pierre Lafortune, Fabien Tremblay, Sabrina Moffatt, Martine et Marie Laprise, Jean-Philippe Racicot, David Grondin, Anne-Marie D'Aoust, Benoît Gagnon, Sébastien Barthe, Katia Gagné, Élisabeth Vallet et Joël Plouffe.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX, ENCADRÉS ET GRAPHIQUES.....x

RÉSUMÉ.....xi

INTRODUCTION.....1

CHAPITRE I
VERS UNE THÉORIE DE L'INFLUENCE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DU SÉNAT SUR LES RELATIONS EXTÉRIEURES.....11

1.1 Évaluer l'influence des présidents de la CSRE depuis 1945. Quels indicateurs ? Quels critères ?.....14

1.2 Les approches théoriques sur l'influence du Congrès en politique étrangère.....26

1.2.1 Les approches internes.....26

1.2.2 Les approches externes.....28

1.2.3 Les approches à plusieurs niveaux d'analyse.....29

1.3 Vers une théorie de l'influence du président de la CSRE.....31

1.3.1 La principale faiblesse des approches internes.....31

1.3.2 La principale faiblesse des approches externes.....34

1.4 L'évolution des moyens utilisés par le président de la CSRE pour exercer son influence.....38

1.5 La méthode de la « comparaison structurée et orientée ».....47

CHAPITRE II
LA PRÉSIDENCE COOPÉRATIVE ET BIPARTISANE : ARTHUR VANDENBERG ET L'ÉMERGENCE DE LA MENACE COMMUNISTE (1947-1949).....53

2.1 Le niveau international : l'émergence de la menace communiste offre l'opportunité à Vandenberg de s'affirmer.....55

2.1.1 Truman, sa doctrine et le Plan Marshall.....58

2.2 Le niveau national : un contexte institutionnel et sociétal favorable à l'influence de Vandenberg.....60

2.2.1 L'élection de 1946 et le retour en force des républicains au Congrès.....60

2.2.2 L'émergence du consensus de la guerre froide au Congrès et dans la société.....67

2.3 Le niveau individuel : les intérêts, convictions et aptitudes de Vandenberg.....73

2.3.1 Un isolationniste devenu ardent défenseur des principes de l'internationalisme.....73

2.3.2 Un sénateur convaincu des vertus d'une politique étrangère bipartisane.....78

2.3.3 Un leader expérimenté, efficace et respecté.....80

2.4 Les moyens utilisés par Vandenberg pour influencer la politique étrangère.....84

2.4.1 Vandenberg et la doctrine Truman.....84

Les moyens non législatifs.....84

Les moyens législatifs.....93

2.4.2 Vandenberg et le Plan Marshall.....95

Les moyens non législatifs.....95

Les moyens législatifs.....102

CHAPITRE III
LA PRÉSIDENCE PROACTIVE ET DISSIDENTE : J. WILLIAM FULBRIGHT ET L'ESCALADE AU VIETNAM (1965-1969).....106

3.1 Le niveau international : les difficultés au Vietnam offrent l'opportunité à Fulbright de s'affirmer.....109

3.2 Le niveau national : un contexte favorable à l'influence de Fulbright.....117

3.2.1 L'érosion du consensus de la guerre froide et les changements institutionnels au Congrès.....117

3.2.2 Le mécontentement envers Johnson et l'érosion du consensus de la guerre froide dans la société.....127

3.3 Le niveau individuel : les intérêts, convictions et aptitudes de Fulbright.....132

3.3.1 Un législateur voulant rétablir l'équilibre des pouvoirs entre le Congrès et la présidence.....133

3.3.2 Un politicien qui s'est senti trahi par un ami.....136

3.3.3 Un réaliste convaincu que Johnson a une vision erronée de la politique étrangère.....139

3.3.4 L'intelligence et la formation universitaire d'un sénateur pas comme les autres.....143

3.4 Les moyens utilisés par Fulbright pour influencer la politique étrangère.....148

3.4.1 Les moyens non législatifs.....150

Les contacts directs avec le président des États-Unis.....150

Les apparitions télévisuelles.....151

Les ouvrages et les articles de journaux et de revue.....154

Les conférences publiques.....156

Les lettres aux électeurs et aux autres acteurs de la société.....157

Les discours au Sénat.....158

Les rencontres et les audiences publiques au sein de la CSRE.....162

3.4.2 Les moyens législatifs.....169

Les votes législatifs.....169

Les résolutions, projets de loi et amendements.....170

CHAPITRE IV
LA PRÉSIDENCE NÉOCONSERVATRICE ET ULTRAPARTISANE : JESSE HELMS ET L'APRÈS-GUERRE FROIDE (1995-2001) 174

4.1 Le niveau international : la fin de la guerre froide offre l'opportunité à Helms de s'affirmer.....177

4.2 Le niveau national : un contexte institutionnel et sociétal favorable à l'influence de Helms.....185

4.2.1 L'élection de 1994 : le signal que les Américains veulent du changement.....185

4.2.2 La centralité du facteur partisan au Congrès.....188

4.2.3 La montée en force des acteurs conservateurs dans la société.....195

4.2.4 Une opinion publique en faveur des politiques de Helms ?.....201

4.3 Le niveau individuel : les intérêts, convictions et aptitudes de Helms.....204

4.3.1 Un législateur voulant réaffirmer les prérogatives du Sénat.....204

4.3.2 Un expert des règles et des procédures au Sénat.....207

4.3.3 Un conservateur convaincu et déterminé à garantir la fortune de sa philosophie.....209

4.3.4 Une vision de la politique étrangère aux antipodes de celle de Clinton.....216

4.4 Les moyens utilisés par Helms pour influencer la politique étrangère.....220

4.4.1 La réforme du département d'État et des agences responsables de la politique étrangère.....222

4.4.2 Le rejet des nominations libérales proposées par Clinton.....226

4.4.3 La lutte contre les régimes hostiles aux États-Unis.....230

4.4.4 La réforme de l'ONU, la réduction de l'aide étrangère et le rejet des accords internationaux menaçant la souveraineté des États-Unis.....238

CHAPITRE V
LA PRÉSIDENCE DE L'OPPOSITION ET DES AMBITIONS POLITIQUES :
JOE BIDEN ET LA GUERRE EN IRAK (2007-) 250

5.1 Le niveau international : les difficultés en Irak offrent l'opportunité à Biden de s'affirmer.....255

5.2 Le niveau national : un contexte institutionnel et sociétal favorable à l'influence de Biden.....264

5.2.1 L'élection législative de 2006 : le signal que les Américains veulent du changement.....264

5.2.2 La déroute du parti républicain et du mouvement conservateur.....266

5.2.3 L'émergence d'un consensus national autour des idées de Biden.....270

5.3 Le niveau individuel : les intérêts, convictions et aptitudes de Biden.....277

5.3.1 Une vision de la politique étrangère différente de celle de Bush.....278

5.3.2 Une forte expérience dans le domaine de la politique étrangère.....280

5.3.3 Un but : gagner l'élection présidentielle ou un poste important au sein du gouvernement.....286

5.4 Les moyens utilisés par Biden pour influencer la politique en Irak.....290

5.4.1 Les moyens non législatifs.....291

La rédaction du Plan Gelb-Biden.....291

Les apparitions télévisuelles.....292

Les conférences publiques.....295

Les textes d'opinion dans les journaux et une autobiographie.....296

Les sites Internet.....299

Les discours au Sénat.....301

Les audiences publiques au sein de la CSRE.....302

5.4.2 Les moyens législatifs.....305

Les résolutions, projets de loi et amendements.....305

Les votes législatifs.....309

CONCLUSION.....312

De l'influence du président de la CSRE.....312

De l'innovation du président de la CSRE.....319

Des facteurs qui expliquent l'influence du président de la CSRE.....322

Les implications politiques de la recherche sur le président de la CSRE.....328

BIBLIOGRAPHIE.....330

LISTE DES TABLEAUX, ENCADRÉS ET GRAPHIQUES

Tableau — Page

1 Les présidents de la CSRE depuis 1945 2

2 L'influence du président de la CSRE depuis 1945 (selon les « sceptiques ») 14

3 Nombre total d'articles du Washington Post et du New York Times dont le titre a mentionné le nom du président de la CSRE alors qu'il est en poste 17

4 Moyenne annuelle du nombre d'articles du Washington Post et du New York Times dont le titre a mentionné le nom du président de la CSRE alors qu'il est en poste 18

5 Influence relative des présidents de la CSRE 21

6 Le palmarès de l'influence relative des présidents de la CSRE 23

7 Nombre total d'articles du Washington Post et du New York Times dont le titre a mentionné le nom de Fulbright (par mandat de deux ans) 32

8 Les questions qui permettent d'analyser et de comparer les cas de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden 49

9 La polarisation des partis au Sénat américain, du 45e au 108e Sénat (1877-2004) 191

10 Les nominations à des postes d'ambassadeurs bloquées par Helms entre mars et décembre 1995 229

11 Ce que les anciens membres du personnel de Helms sont devenus 248

12 Nombre de soldats américains tués et blessés en Irak (par mois) 288

13 Le bilan législatif des présidents de la CSRE 314

14 Les instruments non législatifs du président de la CSRE 321

15 Une explication multifactorielle de l'influence du président de la CSRE 327

Encadré

1 L'histoire et les champs de compétence de la CSRE 3

Graphique

1 Les deux niveaux d'influence du président de la CSRE sur la politique étrangère 318

RÉSUMÉ

L'influence du président de la commission du Sénat américain sur les Relations extérieures (*Senate Foreign Relations Committee* ou CSRE) a-t-elle inéluctablement diminué depuis 1945 ? Le président de la CSRE joue-t-il toujours un rôle déterminant dans la formulation et la conduite de la politique étrangère américaine ? Ces questions animent plusieurs experts du Congrès des États-Unis et guident notre thèse. Décrivant l'expérience de quatre sénateurs qui ont occupé la tête de la CSRE depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, soit Arthur Vandenberg (1947-1949), J. William Fulbright (1959-1975), Jesse Helms (1995-2001) et Joe Biden (2007-présent), nous recourons à une approche récente de la politique intérieure américaine – l'étude du développement politique américain (*American Political Development*) – pour formuler trois conclusions à propos de l'influence du président de la CSRE sur la politique étrangère américaine après 1945.

D'abord, les experts du Congrès ont tort d'affirmer que l'impact du président de la CSRE sur la politique étrangère n'a cessé de diminuer depuis 1945. Non seulement ces experts n'offrent-ils pas d'indicateurs précis pour mesurer le déclin du président de la CSRE, mais nos propres indicateurs et observations contredisent leur thèse linéaire et simpliste. Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden se sont effectivement démarqués par rapport aux autres sénateurs qui ont occupé la tête de la CSRE depuis 1945, ce qui mine l'argument voulant que l'influence du président de la CSRE a décru de manière inéluctable.

Ensuite, à l'aide d'une approche à trois niveaux d'analyse, nous utilisons les cas de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden pour développer une théorie de l'influence du président de la CSRE. À notre avis, les expériences de ces quatre sénateurs sont comparables et démontrent que les présidents de la CSRE qui marquent le plus l'histoire possèdent les trois caractéristiques suivantes, sans exception : a) ils dirigent la CSRE lors d'une période cruciale de la politique étrangère américaine, c'est-à-dire lorsqu'un événement international d'envergure les incite à s'imposer dans les débats à Washington (niveau international); b) ils oeuvrent dans un environnement institutionnel et sociétal qui favorise leur réussite (niveau national); et c) ils ont les intérêts, les aptitudes et les convictions nécessaires pour exercer un fort leadership au Congrès et face au président américain (niveau individuel). À notre avis, l'histoire se souvient moins des autres présidents de la CSRE parce qu'ils ne répondaient pas à un ou à plusieurs de ces critères. Qui plus est, notre thèse porte à croire que les présidents de la CSRE qui risquent le plus de marquer la politique étrangère à l'avenir sont également ceux qui rempliront ces trois conditions.

Enfin, faisant la distinction entre les actions législatives (introduction de projets de loi et d'amendements, adoption des budgets, votes législatifs, etc.) et non législatives (apparitions télévisuelles, lettres au président américain, conférences publiques, etc.) du président de la CSRE, nous démontrons que les experts du Congrès ont tort de croire que l'influence législative des sénateurs est plus importante que leur influence non législative. Certes, l'influence législative permet au président de la CSRE d'exercer un poids plus significatif et direct sur la politique étrangère que les apparitions télévisuelles, sites Internet ou encore discours au Sénat. Or, les présidents de la CSRE n'ont pas le choix de recourir aux outils non législatifs pour garantir l'adoption de leurs projets de loi. L'influence non législative est

donc un préalable à l'influence législative. À ce titre, Fulbright, Helms et Biden ont marqué l'histoire parce qu'ils ont su faire preuve d'innovation : ils ont créé de nouveaux outils non législatifs qui, comme les apparitions télévisuelles, les manœuvres dilatoires et les apparitions sur Internet, ont permis au président de la CSRE de continuer à s'imposer dans les débats à Washington malgré l'avènement de la « présidence impériale » et l'évolution du contexte socio-politique américain.

Mots clés : Congrès des États-Unis; Sénat des États-Unis; commission du Sénat sur les Relations extérieures; politique étrangère des États-Unis; politique intérieure des États-Unis; Arthur Vandenberg; J. William Fulbright; Jesse Helms; Joe Biden

INTRODUCTION

Les élections américaines de 2006 ont eu l'effet d'un tremblement de terre politique à Washington. La guerre en Irak était l'un des principaux enjeux du scrutin et les Américains ont exprimé leur désaccord avec la politique de George W. Bush en élisant des majorités démocrates au Congrès. Dès la reprise des débats parlementaires en janvier 2007, les nouveaux leaders démocrates ont critiqué le président Bush et proposé des solutions de rechange à la politique présidentielle. Parmi eux, Joe Biden, sénateur du Delaware et président de la commission du Sénat sur les Relations extérieures (*Senate Foreign Relations Committee* ou CSRE), a suggéré de décentraliser le pouvoir irakien pour mieux le répartir entre les chiites, les sunnites et les Kurdes. Il a aussi corédigé une résolution « symbolique » désapprouvant la décision de la Maison-Blanche d'augmenter d'environ 21 500 le nombre de troupes en Irak. Selon les termes de Biden : « Il n'est pas dans l'intérêt national des États-Unis d'approfondir son implication militaire en Irak, particulièrement en (y) augmentant la force militaire américaine[1] ».

De tels propos et actions démontrent que dans un pays dont la politique étrangère « est le produit d'une pluralité de mécanismes, d'acteurs et de facteurs[2] », les membres du Congrès s'élèvent parfois au-dessus de la mêlée pour tenter d'influencer la conduite des actions internationales américaines. Parmi les 435 représentants et les 100 sénateurs américains, le président de la CSRE a parfois joué ce rôle, comme en témoignent, par exemple, les critiques acerbes de J. William Fulbright à l'endroit du président Johnson à partir de 1965. Selon Linda Fowler et Brian Law, la CSRE a été la commission parlementaire la plus prestigieuse du Sénat – et probablement du Congrès dans son ensemble

---

[1] Cité dans Sans auteur, « Les démocrates américains tentent de bloquer l'augmentation des troupes en Irak », *Le Monde*, 18 janvier 2007 : http://www.lemonde.fr/web/article/0,1-0,36-856834,0.html

[2] Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris : Presses de Science Po, 2003, p. 9.

– durant tout le 20e siècle[3]. C'est donc au sein et – surtout – à la tête de cette commission qu'ont œuvré quelques-uns des principaux « intellectuels de la sécurité nationale » (*national security intellectuals*) de l'histoire du Congrès, c'est-à-dire des législateurs qui ont développé une expertise sur la politique extérieure et qui y ont porté une attention régulière et particulière[4]. Ralph Carter, James Scott et Charles Rowling s'accorderaient sans doute pour dire que des sénateurs comme Arthur Vandenberg (républicain – Michigan) et J. William Fulbright (démocrate – Arkansas) ont figuré parmi les plus importants « entrepreneurs de politique étrangère » (*foreign policy entrepreneurs*) de l'après-guerre, soit ces législateurs qui utilisent les ressources à leur disposition pour orienter les débats nationaux ou pour proposer des solutions de rechange aux politiques de la Maison-Blanche[5].

Tableau 1
Les présidents de la CSRE depuis 1945

Président	Période
Tom Connally (démocrate - Texas)	1941-1947
Arthur Vandenberg (républicain - Michigan)	1947-1949
Tom Connally (démocrate - Texas)	1949-1953
Alexander Wiley (républicain - Wisconsin)	1953-1955
Walter F. George (démocrate - Georgie)	1955-1957
Theodore F. Green (démocrate - Rhode Island)	1957-1959
J. William Fulbright (démocrate - Arkansas)	1959-1975
John Sparkman (démocrate - Alabama)	1975-1979
Frank Church (démocrate - Idaho)	1979-1981
Charles H. Percy (républicain - Illinois)	1981-1985
Dick Lugar (républicain - Indiana)	1985-1987
Claiborne Pell (démocrate - Rhode Island)	1987-1995
Jesse Helms (républicain - Caroline du Nord)	1995-2001
Joe Biden (démocrate - Delaware)	2001-2003
Dick Lugar (républicain - Indiana)	2003-2007
Joe Biden (démocrate - Delaware)	2007-

[3] Linda Fowler et Brian Law, « Parties, Executives and Committee Prestige : The Eclipse of the Senate in National Security, 1947-2004 ». Paper prepared for a « Conference on Party Effects in the United States Senate », Washington, Duke University, 7-8 avril 2006, p. 4.

[4] Amy B. Zegart, *Flawed by Design : The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford : Stanford University Press, 1999, p. 32.

[5] Ralph Carter, James Scott et Charles Rowling, « Setting a Course : Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II U.S. Foreign Policy », *International Studies Perspectives*, 5 (2004), p. 278-299.

Encadré 1
L'histoire et les champs de compétence de la CSRE

La commission du Sénat sur les Relations extérieures (CSRE) a été créée en 1816. Elle est l'une des dix commissions permanentes originales du Sénat et a souvent joué un rôle déterminant dans la formulation et la conduite de la politique étrangère américaine. Ses membres se sont parfois opposés aux politiques de la Maison-Blanche, comme ce fut le cas en 1919 et en 1920, lorsque le Sénat a rejeté le Traité de Versailles. À d'autres périodes, la CSRE a appuyé les politiques présidentielles, comme ce fut le cas entre 1947 et 1949, lorsque des républicains comme Arthur Vandenberg ont aidé le président Harry Truman à mettre en œuvre des programmes comme la doctrine Truman et le Plan Marshall.

En vertu de ses champs de compétence tels que définis par les règles du Sénat, la CSRE a le pouvoir de tenir des débats et de préparer des résolutions et des lois touchant aux enjeux suivants : l'acquisition de territoires par les États-Unis et la construction d'ambassades et de consulats américains à l'étranger, les frontières des États-Unis, le corps diplomatique américain, l'aide étrangère économique, militaire, technique ou humanitaire, les prêts consentis par les États-Unis à des pays étrangers, les activités du Comité international de la Croix-Rouge, les aspects internationaux de la production d'énergie nucléaire, les conférences et les congrès internationaux, le droit international et ses implications pour la politique étrangère américaine, le Fonds monétaire international et les autres organisations internationales dont la mission touche la politique monétaire internationale, les interventions militaires à l'étranger et les déclarations de guerre, les mesures visant à stimuler les liens commerciaux à l'étranger et à promouvoir les intérêts de la communauté d'affaires américaine, la sécurité nationale, les océans et les aspects environnementaux qui ont un impact sur la politique étrangère américaine, la protection des citoyens américains à l'étranger, les relations des États-Unis avec les nations étrangères en général, les traités et les accords exécutifs, l'ONU et ses organisations affiliées, la Banque mondiale et les autres organisations internationales dont le mandat touche la question du développement international. La CSRE a également le pouvoir d'aider le Sénat à donner son avis et sa recommandation (*advice and consent*) à la branche exécutive à propos des traités internationaux et des nominations proposées par le président pour pourvoir à des postes de hauts fonctionnaires oeuvrant dans le domaine des affaires étrangères et de la diplomatie.

D'après l'information disponible sur le site officiel de la CSRE http://www.senate.gov/~foreign/

Malgré l'importance de la CSRE, la littérature spécialisée compte peu d'études expliquant le rôle et l'influence de son président sur la politique extérieure américaine. Ainsi, même s'il existe plusieurs travaux sur le rôle du Congrès en politique étrangère[6], la

[6] Voir, par exemple, Barry M. Blechman, *The Politics of National Security : Congress and U.S. Defense Policy*, New York : Oxford University Press, 1990; Colton C. Campbell *et al.*, *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Upper Saddle River : Prentice Hall, 2002; Cecil V. Crabb (Jr.), Glenn J. Antizzo et Leila E. Sarieddine, *Congress and the Foreign Policy Process : Modes of Legislative Behavior*, Baton Rouge : Louisiana State University Press, 2000; Lee H. Hamilton et Jordan Tama, *A Creative Tension : The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Washington D.C. : Johns Hopkins University Press, 2003; Donald R. Kelley (dir.), *Divided Power: The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy*, Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2005; Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton : Princeton

dernière analyse d'envergure consacrée *spécifiquement* à la CSRE est celle de David Farnsworth, publiée en 1961[7]. Des biographies comme celles de J. William Fulbright et de Frank Church ont permis de mieux comprendre la philosophie et les réalisations de *certains* présidents de la CSRE[8]. En revanche, elles n'ont ni comblé l'absence d'une étude de l'évolution du rôle du président de la CSRE sur une longue période, ni permis de comparer la performance des divers sénateurs ayant occupé ce poste[9]. D'autres auteurs ont, à l'instar de James Lindsay, Christopher Deering, Linda Fowler, Brian Law et James McCormick, contribué à la connaissance sur la CSRE dans des chapitres d'ouvrages et des articles spécialisés[10]. Mais ils consacrent seulement quelques pages à cette question. Qui plus est, ils font un bilan peu reluisant de l'influence de la CSRE et sont sceptiques quant à la capacité de son président de jouer un rôle de premier plan dans la prise de décision en politique étrangère. Lindsay est l'un de ces « sceptiques ». Selon lui, en théorie, la CSRE occupe toujours un rôle central dans la prise de décision au Congrès sur les affaires internationales[11]. Or, en pratique, son influence a grandement diminué au cours du vingtième siècle, notamment après la guerre du Vietnam. Pour illustrer ses propos, Lindsay indique qu'à

University Press, 1985; Rebecca Herschman, *Friends and Foes : How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 2000; Barbara Hinckley, *Less Than Meets the Eye : Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago : University of Chicago Press, 1994; Charles Jones, *Separate but Equal Branches : Congress and the Presidency*, 2e éd., Chatham : Chatham House Publishers, 1999. D'autres exemples d'études du rôle du Congrès en politique étrangère sont mentionnés en bibliographie.

[7] David Farnsworth, *The Senate Committee on Foreign Relations*, Champaign : Urbana University of Illinois Press, 1961. Une étude semblable avait déjà été publiée en 1942. Voir Eleanor E. Dennison, *The Foreign Relations Committee*, Palo Alto: Stanford University Press, 1942.

[8] Voir Randall Bennett Woods, *Fulbright : A Biography*, New York : Cambridge University Press, 1995; et LeRoy Ashby et Roy Gramer, *Fighting the Odds : The Life of Senator Frank Church*, Pullman : Washington State University Press, 1994.

[9] L'une des rares études comparant la performance de divers présidents de la CSRE est celle de James Scott, Ralph Carter et Carie Steele, « Chairmen in Charge : Comparing Foreign Policy Leadership and Entrepreneurship from the Senate Foreign Relations Committee under William Fulbright et Jesse Helms ». Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii, 5 mars 2005, 33 p.

[10] Voir, par exemple, Linda Fowler et Brian Law, *op. cit.*; James M. Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore : The John Hopkins University Press, 1994 ; Christopher Deering, « Principle or Party ? Foreign and National Security Policymaking in the Senate », in Colton C. Campbell et Nicol Rae (dir.), *The Contentious Senate*, Lanham : Rowman and Littlefield, 2001, p. 43-64 ; et James McCormick, « Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committees », in Randall B. Ripley et James M. Lindsay (dir.), *Congress Resurgent : Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1993, p. 115-153.

[11] James Lindsay, *op. cit.*, p. 55.

chaque année entre 1985 et 1991, la CSRE a été incapable de remplir l'un de ses rôles premiers : préparer et soumettre à l'assemblée plénière du Sénat le projet de loi visant à déterminer le montant et la nature de l'aide américaine offerte aux pays étrangers (*foreign aid*). Par ailleurs, lorsque l'affaire Iran-Contra a éclaté en 1987, les leaders du Sénat ont formé une commission spéciale pour enquêter sur la question au lieu de confier cette responsabilité à la CSRE. Lindsay rappelle aussi que Claiborne Pell (démocrate – Rhode Island), président de la CSRE entre 1987 et 1995, est resté relativement muet devant la décision du président George Bush père d'intervenir militairement dans le Golfe Persique au début des années 1990[12]. De l'avis de Linda Fowler et Brian Law, la dynamique décrite par Lindsay se poursuivra à l'avenir. Selon eux, les présidents de la CSRE légendaires ou de la trempe d'Arthur Vandenberg sont maintenant rares et la commission n'est plus en mesure d'infléchir les politiques de la Maison-Blanche, comme en témoigne le cas de la guerre en Irak durant la présidence de George W. Bush[13]. En lisant ces auteurs, on peut donc être enclin à conclure que la CSRE et son président exercent un rôle marginal sur la politique américaine et, donc, qu'ils ne méritent pas qu'on s'y attarde très longuement. Ce serait pourtant une erreur selon Daniel Patrick Moynihan, qui, lorsqu'il était encore sénateur, qualifiait de véritable « scandale » le fait que l'on porte si peu d'attention à l'histoire du Congrès dans les universités[14]. James Lindsay semble s'accorder avec Moynihan quand il écrit qu'il existe encore trop peu de recherche systématique et empirique sur la prise de décision en politique étrangère au Congrès[15].

Pour combler en partie ce vide, notre thèse vise à décrire et expliquer l'évolution de l'influence du président de la CSRE sur la politique étrangère américaine de 1945 à aujourd'hui. À notre avis, les spécialistes du Congrès brossent un portrait trop linéaire et simpliste de la performance de ce leader depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. En

---

[12] Lindsay développe plus longuement ses arguments aux pages 26-28 et 29-31 de *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*.

[13] Linda Fowler et Brian Law, *op. cit.*, p. 9-10.

[14] Cité dans Robert David Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge : Cambridge University Press, 2006, p. xxii.

[15] James Lindsay, « Congress and Foreign Policy : Why the Hill Matters », *Political Science Quarterly*, vol. 107, no 4 (1992-1993), p. 608. Lindsay écrit la même chose dans James Lindsay et Randall Ripley, « Foreign and Defense Policy in Congress : A Research Agenda for the 1990s », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, no 3 (août 1992), p. 418.

effet, les « sceptiques » auraient raison d'affirmer que Richard Lugar (républicain – Indiana), président de la CSRE de janvier 2003 à janvier 2007, a adopté une attitude passive et a accordé une grande marge de manœuvre à George W. Bush pour mener la lutte contre le terrorisme. Or, ils oublient que Jesse Helms (républicain – Caroline du Nord), qui a précédé Lugar à la tête de la CSRE, a été l'un des principaux artisans de la politique étrangère américaine de son époque. Décidé à contrecarrer les projets du président Bill Clinton, il a, notamment, dominé le débat sur la réforme de l'ONU et du département d'État. De la même manière, Joe Biden semblait plus déterminé que Lugar à trouver des solutions de rechange à la politique de George W. Bush en Irak après l'élection de 2006. Notre thèse vise à décrire et, surtout, expliquer ces évolutions. Plus particulièrement, notre objectif est de contribuer à l'avancement de la connaissance sur le rôle du président de la CSRE, et ce, en étayant les deux arguments suivants :

1. Contrairement à l'idée des « sceptiques », l'impact du président de la CSRE sur la politique étrangère n'a pas simplement diminué depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. À l'aide d'une approche relativement récente de la politique intérieure américaine, soit « l'étude du développement politique américain » (*American Political Development* ou APD), nous démontrerons que l'influence du président de la CSRE a évolué et s'est transformée au lieu de décliner. Plus particulièrement, les experts ont sous-estimé la capacité du président de la CSRE à modeler les débats grâce à des outils non législatifs comme les apparitions à la télévision, les rencontres informelles avec le président ou encore les sites Internet. Nos recherches démontrent, en outre, que l'éventail d'instruments non législatifs du président de la CSRE n'a cessé de s'élargir depuis 1945. Ainsi, les présidents contemporains comme Helms et Biden ont plus de moyens à leur disposition que c'était le cas de Vandenberg ou Fulbright, car les sénateurs dirigeant la Commission ont constamment fait preuve d'innovation et créé des nouveaux outils pour continuer à influencer la politique extérieure.

2. Arthur Vandenberg, J. William Fulbright, Jesse Helms et Joe Biden sont les quatre présidents de la CSRE qui ont le plus influencé la politique étrangère américaine

depuis 1945. À ce titre, une approche théorique combinant les niveaux d'analyse international, national et individuel permet de démontrer que ces quatre sénateurs sont *les seuls* qui, durant la période 1945-2009, possédaient les trois principales caractéristiques qui, à notre avis, expliquent la forte influence du président de la CSRE. En effet, Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont trois points en commun : a) ils ont dirigé la CSRE lors d'une période cruciale de la politique étrangère (niveau international); b) ils ont œuvré dans un environnement institutionnel et sociétal qui favorisait leur réussite (niveau national); et c) ils avaient les intérêts, aptitudes et convictions nécessaires pour exercer un fort leadership au Congrès et face au président américain. À notre avis, l'histoire se souvient moins des autres présidents de la CSRE parce qu'ils ne répondaient pas à un ou à plusieurs de ces critères. En somme, les cas de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden nous permettent de développer la théorie voulant que les présidents de la CSRE qui risquent le plus de marquer la politique étrangère à l'avenir sont ceux qui rempliront ces trois conditions.

Pour réaliser notre démarche, notre thèse est divisée en cinq chapitres. Le premier permet de définir les principaux concepts, variables et approches utilisés aux fins de notre démonstration. Nous définissons tout d'abord le concept « d'influence du président de la CSRE », qui occupe le rang de variable dépendante dans notre analyse[16]. À ce titre, nous établissons des critères de comparaison précis et utiles pour évaluer la performance des différents sénateurs qui ont présidé la CSRE. Notre principal indicateur est « l'influence relative des présidents de la CSRE ». Il n'a jamais été utilisé dans la littérature spécialisée et permet de démontrer que Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden sont les quatre présidents de la CSRE qui ont le plus marqué l'histoire de la politique extérieure américaine après 1945. Ensuite, le premier chapitre permet de préciser les variables indépendantes qui retiennent notre attention, c'est-à-dire les notions de « périodes cruciales de la politique étrangère », « d'environnement institutionnel et sociétal favorable à l'influence du président de la CSRE »

[16] Stephen Van Evera indique que la variable dépendante est : « A variable framing the caused phenomenon of a causal theory or hypothesis. In the hypothesis « literacy causes democracy », the degree of democracy is the dependant variable ». Stephen Van Evera, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca et Londres : Cornell University Press, 1997, p. 11.

et « d'intérêts, d'aptitudes et de convictions du président de la CSRE »[17]. Enfin, nous exposons nos deux approches théoriques, soit l'approche à plusieurs niveaux d'analyse, qui permet d'identifier les principaux facteurs expliquant la forte influence de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden, et l'étude du développement politique américain (*American Political Development*), qui sert à illustrer l'évolution des moyens utilisés par le président de la CSRE pour influencer la politique extérieure.

Les deuxième, troisième, quatrième et cinquième chapitres sont des études de cas des présidences respectives de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden. Chaque étude de cas est menée de telle sorte qu'elle puisse illustrer la pertinence de notre théorie de l'influence du président de la CSRE. Ainsi, nous décrivons le contexte international dans lequel évolue le sénateur étudié, les traits personnels qui l'incitent à s'imposer dans le débat sur la politique étrangère ainsi que la nature de l'environnement institutionnel et sociétal de l'époque. Chaque étude de cas inclut, en outre, une section décrivant les principaux moyens utilisés par le président de la CSRE en question pour influencer l'action internationale des États-Unis. Nous utilisons cette même section pour comparer les actions posées par le président de la CSRE avec celles des autres sénateurs qui retiennent notre attention. Nous illustrons, grâce à cet exercice, les continuités et les changements entre les performances des quatre sénateurs étudiés, ce qui permet d'expliquer comment l'influence du président de la CSRE s'est transformée depuis 1945.

En résumé, la présente thèse vise à contribuer à l'avancement de la connaissance sur le rôle du Congrès dans la formulation et la conduite de la politique étrangère américaine d'au moins quatre façons :

- Elle offre l'une des premières analyses comparatives de l'influence des quatre présidents de la CSRE qui ont le plus marqué la politique étrangère américaine depuis 1945. La dernière analyse d'envergure de la CSRE date de 1961[18].

---

[17] Stephen Van Evera définit la variable indépendante de la façon suivante : « A variable framing the causal phenomenon of a causal theory or hypothesis. In the hypothesis « literacy causes democracy », the degree of literacy is the independent variable ». *Ibid.*, p. 10.

[18] David Farnsworth, *op. cit.*

- Elle nuance la thèse des « sceptiques », qui fait presque l'unanimité parmi les experts du Congrès, et qui consiste à affirmer que l'influence du président de la CSRE n'a cessé de diminuer depuis 1945. Nous nuançons cette thèse en développant des critères de comparaison précis et utiles pour évaluer la performance des différents sénateurs qui ont présidé la CSRE. Notre principal indicateur est « l'influence relative des présidents de la CSRE » et il n'a jamais été utilisé dans la littérature spécialisée. De plus, en faisant la distinction entre l'influence législative et non législative du président de la CSRE, nos comparaisons permettent de démontrer que les « sceptiques » ont raison s'ils se concentrent uniquement sur l'influence législative des présidents de la CSRE. En effet, Biden a, par exemple, moins recouru à ce type d'influence que Vandenberg. Par contre, il disposait de nouveaux modes d'influence comparativement à ce même Vandenberg, comme ceux consistant à faire des apparitions à la télévision ou à publier des vidéos sur Internet pour convaincre l'opinion publique des méfaits de la politique de Bush en Irak. Ces nouveaux types d'action, qui sont souvent de nature non législative, permettent au président de la CSRE d'influencer la politique étrangère de plusieurs manières que les « sceptiques » omettent de décrire en se concentrant avant tout sur l'influence législative. En somme, contrairement aux « sceptiques », nous démontrons qu'il est plus juste d'affirmer que l'influence du président de la CSRE a évolué depuis 1945 que de conclure prématurément qu'elle a tout simplement décliné.

- Elle offre une nouvelle théorie de l'influence du président de la CSRE sur la politique étrangère. Notre approche se démarque des autres approches parce qu'elle est multifactorielle et qu'elle combine les niveaux d'analyse international, national et individuel. Il s'agit d'un nouvel outil pour expliquer l'influence du président de la CSRE.

- Elle est l'une des premières études à faire le pont entre l'étude du Congrès américain et « l'étude du développement politique américain » (*American Political Development* ou APD). En juin 2006, Ira Katznelson et John S. Lapinski écrivaient ceci à propos des études sur le Congrès américain :

> Congress has been situated on the outside edge of the subfield of American Political Development (APD) despite the institution's centrality both to the political history of the United States and to political science as a discipline [...] [S]cholars in the American Political Development tradition [...] have never fully integrated Congress, as they have other important institutions such as the bureaucracy, the presidency, political parties and the courts[19].

En utilisant l'APD pour illustrer l'évolution des actions posées par le président de la CSRE pour influencer la politique étrangère, nous comblons en partie le vide que mentionnent Katznelson et Lapinski. Notre étude est d'autant plus originale qu'elle exploite l'APD, une approche de la politique intérieure, pour étudier l'une des facettes de la prise de décision en politique étrangère. Ceci représente une percée, car les auteurs recourant à l'APD étudient surtout la politique intérieure américaine, comme l'évolution du système des partis ou le développement de la classe ouvrière, et non la politique extérieure.

---

[19] Ira Katznelson et John S. Lapinski, « At the Crossroads : Congress and American Political Development », *Perspectives on Politics* (juin 2006), vol. 4, no 2, p. 243.

CHAPITRE I

VERS UNE THÉORIE DE L'INFLUENCE DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DU SÉNAT SUR LES RELATIONS EXTÉRIEURES

Les études du rôle du président de la CSRE dans la formulation et la conduite de la politique étrangère sont peu nombreuses dans la littérature spécialisée. Lorsqu'ils abordent la question de l'influence du président de la CSRE, les experts du Congrès sont la plupart du temps « sceptiques » quant à la capacité de ce leader de s'imposer dans le débat sur la politique étrangère. Dans un article phare sur les opportunités de recherche sur le Congrès américain, James Lindsay et Randall Ripley affirment que les universitaires ont encore beaucoup à faire pour élargir la connaissance sur le rôle de la branche législative en ce qui a trait à l'action internationale des États-Unis[20]. Ils affirment, entre autres, que l'on en sait très peu à propos des perceptions des Américains des responsabilités du Congrès dans la conduite de la politique étrangère, des facteurs qui déterminent la hiérarchisation des enjeux de politique extérieure au Congrès ou encore de l'impact des groupes d'intérêts sur la prise de décision des législateurs[21]. Lindsay et Ripley observent également que la recherche sur le rôle des commissions permanentes du Congrès responsables de la politique étrangère est peu développée[22]. Leur commentaire à propos de la CSRE porte toutefois à croire qu'ils ne jugent pas cette commission importante et influente. Par exemple, selon les termes des auteurs : « the Armed Services Committee has eclipsed the Foreign Relations Committee in power and in prestige[23] ».

Ce facteur de redistribution de la puissance entre les commissions permanentes du Congrès est souvent cité par les « sceptiques » pour expliquer la perte d'influence de la

---

[20] James Lindsay et Randall Ripley, « Foreign and Defense Policy in Congress : A Research Agenda for the 1990s », p. 418.
[21] *Ibid.*
[22] *Ibid.*, p. 426.
[23] *Ibid.*, p. 427.

CSRE après 1945[24]. Plusieurs autres facteurs servent généralement à appuyer la thèse du déclin de la CSRE et de son président, dont les suivants :

- Les réformes législatives de 1946 et de 1970. Ces réformes auraient, selon les « sceptiques », engendré une plus grande répartition des tâches législatives entre les membres du Congrès, faisant perdre au président de la CSRE sa puissance et son monopole d'antan, au profit d'autres leaders du Sénat, comme les leaders de la majorité et de la minorité;

- Le rôle central du président américain, qui s'est accru depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, notamment dans le domaine des pouvoirs de guerre, aurait contribué au déclin de l'influence du Congrès, de la CSRE et de son président sur la politique étrangère;

- La position de superpuissance des États-Unis dans le monde, qui a poussé les dirigeants américains à accorder une plus grande importance qu'auparavant aux moyens militaires, aurait contribué à la montée en puissance non seulement de la commission du Sénat sur les Forces armées, mais également d'autres commissions permanentes comme celles sur le Renseignement et sur les Appropriations budgétaires;

- L'évolution des enjeux de politique étrangère aurait dépourvu la CSRE de deux de ses principaux chevaux de bataille. En effet, la CSRE a compétence sur les questions liées aux traités internationaux et à l'aide étrangère américaine, sauf que celles-ci occupent moins d'importance qu'auparavant dans la grande stratégie américaine;

- Le manque de leadership de certains présidents de la CSRE, notamment Charles Percy, Claiborne Pell et Richard Lugar, aurait nui à l'image et au prestige du président de la CSRE;

---

[24] Voir, par exemple, James Lindsay, *op. cit.*, p. 59; et James McCormick, *op. cit.*, p. 144.

- La multiplication des acteurs nationaux participant au débat sur la politique étrangère aurait engendré une situation où le président de la CSRE a eu de plus en plus de difficulté à capter l'attention des Américains. Les Américains sont, aujourd'hui, saturés d'information et tendent à percevoir le président de la CSRE comme un acteur parmi tant d'autres dans le débat[25].

À notre avis, la thèse des « sceptiques » permet d'en apprendre énormément sur l'évolution de l'influence de la CSRE et de son président après 1945. Cependant, nos recherches visent à démontrer qu'il existe de nombreuses faiblesses dans les arguments des « sceptiques », dont l'une réside dans l'imprécision des critères utilisés par ces auteurs pour évaluer l'influence du président de la CSRE.

[25] Nous recensons ici les arguments développés par des auteurs comme Linda Fowler et Brian Law, *op. cit.*; James M. Lindsay, *op. cit.*; Christopher Deering, *op. cit.*; et James McCormick, *op. cit.*

1.1 Évaluer l'influence des présidents de la CSRE depuis 1945. Quels indicateurs ? Quels critères ?

La principale faiblesse des thèses des « sceptiques » et qu'elles n'offrent pas de guide satisfaisant pour évaluer et comparer l'influence des sénateurs qui ont présidé la CSRE depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Des auteurs comme Lindsay ou McCormick affirment que la CSRE a connu un déclin et citent plusieurs exemples pour démontrer que les présidents de la CSRE contemporains ont moins d'impact que Vandenberg en avait entre 1947 et 1949. Cela les conduit à brosser un portrait déterministe de l'influence du président de la CSRE sur la politique étrangère. On pourrait illustrer ce portrait ainsi :

Tableau 2

L'influence du président de la CSRE depuis 1945 (selon les "sceptiques")

À l'aide d'un indicateur emprunté à Linda Fowler et Brian Law pour mesurer ce que ces auteurs appellent le « prestige » (*external prestige*) de la CSRE[26], on peut, pourtant, illustrer l'influence du président de la CSRE d'une manière beaucoup plus précise que ne le font les « sceptiques ». Pour Fowler et Law, le « prestige » de la CSRE dépend de la reconnaissance dont celle-ci jouit auprès des élites politiques à Washington, et en particulier auprès des médias. Grâce à leurs activités législatives, audiences publiques, discours en chambre, conversations avec le président et ses conseillers, voyages à l'étranger ou encore apparitions médiatiques, les membres de la CSRE attirent parfois l'attention des journalistes, éditorialistes, analystes et autres communicateurs médiatiques. En revanche, les membres de

[26] Linda Fowler et Brian Law, *op. cit.*

la CSRE qui posent peu d'actions pour influencer la politique étrangère ont généralement peu de visibilité dans les médias.

Dès lors, Fowler et Law calculent le nombre d'articles du *New York Times* qui, entre 1947 et 2004, contiennent des expressions telles « Senate Foreign Relations Committee » ou « Senate Committee on Foreign Relations ». Les auteurs observent, entre autres, que la CSRE attirait énormément l'attention des médias durant les deux premières décennies de la guerre froide, mais que ce fut moins le cas par la suite. Ils remarquent aussi que durant les premiers mois de la guerre en Irak, aucun titre d'article du *New York Times* n'a contenu le nom de Richard Lugar. Ainsi, le président de la CSRE semble avoir été très peu influent durant cette période.

Poursuivant une telle cueillette de données, il est éclairant, aux fins de notre thèse, d'utiliser le *New York Times* pour identifier les présidents de la CSRE qui ont le plus attiré l'attention des médias depuis 1945. Le *Times* jouit d'une forte et constante réputation auprès de la population et des acteurs politiques américains durant la période qui nous intéresse, ce qui en fait un choix évident. Nous prolongeons toutefois les recherches de Fowler et Law en ajoutant la référence au *Washington Post*, un autre journal dont la réputation n'est plus à démontrer. Le *Post* permet de corroborer les résultats obtenus avec le *Times* et, par conséquent, de donner plus de crédibilité à notre argument[27].

---

[27] Notre méthode pour cette cueillette de données consiste à identifier, dans les archives du *New York Times* (www.nytimes.com) et du *Washington Post* (www.washingtonpost.com), les articles dont le titre contenait le nom des présidents de la CSRE pendant que ceux-ci étaient en poste. Pour ce faire, nous utilisons les moteurs de recherche disponibles sur les sites Internet de ces journaux et repérons les textes utiles grâce à des recherches par mots-clés et par périodes précises. Par exemple, dans le cas de J. William Fulbright, nous avons limité notre recherche à la période durant laquelle il a présidé la CSRE (du 1er janvier 1959 au 9 janvier 1975), et nous avons entré le nom « Fulbright » dans la barre d'outils permettant de rechercher ce mot uniquement dans les titres des articles de journaux. À notre avis, il est nécessaire de limiter la recherche aux titres des articles et non au contenu de ceux-ci. En effet, le nom des présidents de la CSRE se retrouve souvent dans le contenu d'articles qui n'ont rien à voir avec le rôle de ceux-ci au sein de la commission. Aussi, c'est surtout lorsque le *New York Times* et le *Washington Post* publient un article dont le sujet principal est le président de la CSRE que l'on peut réellement croire que celui-ci a joué un rôle de premier plan dans la prise de décision. Par ailleurs, il aurait été intéressant d'utiliser d'autres médias que les journaux nationaux pour évaluer l'influence des présidents de la CSRE. Nous avons envisagé de calculer le nombre de mentions du nom des différents présidents de la CSRE dans les bulletins de nouvelles de grands réseaux de télévision américains. Toutefois, la télévision occupe une place beaucoup plus importante dans le

Les résultats de nos observations sont illustrés dans les **tableaux 3** à **6**, et permettent de formuler quatre observations préliminaires sur l'influence du président de la CSRE :

1- Les sénateurs qui ont fait l'objet du plus grand nombre d'articles du *New York Times* et du *Washington Post* pendant qu'ils présidaient la CSRE sont J. William Fulbright (1061 articles), Arthur Vandenberg (284), Tom Connally (96 articles de 1945 à 1947, et 231 articles de 1949 à 1953), Franklin Walter George (218) et Jesse Helms (150). D'autres présidents de la CSRE ont été beaucoup moins dynamiques et ont moins marqué leur époque si l'on se fie au petit nombre de textes dont ils ont fait l'objet. C'est notamment le cas de John Sparkman (26 articles), Claiborne Pell (26) et Richard Lugar (45 articles entre 1985 et 1987, et 8 articles entre 2003 et 2007).

---

paysage politique américain aujourd'hui que ce n'était le cas durant les années 1940, 1950 et 1960. Cette réalité risquait de fausser nos données, et de donner le sentiment que les présidents de la CSRE des premières décennies de la période qui nous intéresse étaient moins influents que les présidents contemporains. Les journaux permettent de contourner en partie ce problème. Ils ont, en effet, occupé une place centrale dans la couverture médiatique de la politique américaine tout au long de la période 1945-2007. Dans un autre ordre d'idées, nous sommes conscients que l'attention médiatique dont jouissent les présidents de la CSRE ne révèle pas automatiquement qu'ils ont changé le cours de la politique étrangère américaine et, donc, qu'ils ont influencé celle-ci. En effet, les études de cas effectuées ici démontreront que les présidents de la CSRE qui altèrent concrètement le cours de la politique étrangère sont souvent ceux qui réussissent à garantir l'adoption de leurs projets de loi, résolutions ou amendements au Congrès. Or, ce type d'influence, que nous nommerons ici « l'influence législative », ne révèle pas tout sur les moyens utilisés par les présidents de la CSRE pour laisser leur marque sur la politique étrangère. Les sénateurs étudiés ici prononcent parfois un discours au Sénat, donnent une entrevue à la télévision ou encore organisent des débats au sein de la CSRE qui contribuent à changer l'opinion des autres acteurs politiques (président des États-Unis, opinion publique, collègues du Congrès, etc.) sur les enjeux internationaux. Comme le démontreront les études de cas effectuées ici, ce type d'influence, que nous nommerons « non législatif », est aussi sinon plus important que l'influence législative pour le président de la CSRE. L'avantage d'évaluer l'influence des présidents de la CSRE à la lumière de la couverture médiatique dont ils jouissent est que cela permet justement de tenir compte de l'influence non législative des sénateurs (en plus de leur influence législative). En effet, le *New York Times* et le *Washington Post* parlent des présidents de la CSRE non seulement quand ceux-ci garantissent l'adoption d'un projet de loi au Congrès, mais également quand ils prononcent un discours important, organisent des audiences publiques cruciales et tirent profit d'autres outils non législatifs. Par conséquent, s'intéresser à la couverture médiatique des présidents de la CSRE est plus utile, par exemple, qu'une méthode qui consisterait à calculer uniquement le nombre de projets de loi introduits par le sénateur au Sénat et adoptés par le Congrès.

Tableau 3

Note Le nombre d'articles de Joe Biden (2007 -) était de 5 en date du 2 avril 2007. Le chiffre de 40 correspond, ici, à une projection. S'il poursuit sur la lancée de ses premiers mois à la présidence de la CSRE, Biden pourrait effectivement voir 40 articles du *New York Times* et du *Washington Post* lui être consacrés d'ici la fin de son mandat au début janvier 2009.

2- Les données du **tableau 3** ne dévoilent toutefois pas tout sur l'influence des présidents de la CSRE. En effet, certains sénateurs ont occupé ce poste plus longtemps que d'autres, ce qui explique pourquoi le *New York Times* et le *Washington Post* ont publié un plus grand nombre d'articles à leur sujet. Par exemple, Fulbright a été président de la CSRE pendant quinze ans et a donc fait l'objet d'un plus grand nombre d'articles que des sénateurs comme Vandenberg ou Church, qui ont présidé la Commission pendant seulement deux ans. Le fait que Fulbright ait été si longtemps à la tête de la CSRE en comparaison aux autres sénateurs de la CSRE permet déjà d'émettre l'hypothèse qu'il figure parmi les présidents de la CSRE les plus importants de l'après-guerre. Mais la *moyenne annuelle* d'articles dont le titre contient le nom des présidents de la CSRE est, à notre avis, plus utile que le nombre total de ces mêmes articles pour comparer l'influence des présidents de la CSRE. En effet, cette moyenne annuelle permet de croire que

certains sénateurs ont posé des actions dignes de mention – et donc déterminantes – pour l'avenir de la politique étrangère de leur pays, et ce, même s'ils ont présidé la CSRE pendant une courte période de deux ou quatre ans. Les cas d'Arthur Vandenberg, Franklin Walter George et Alexander Wiley sont particulièrement intéressants à cet égard. Comme l'illustre le **tableau 4**, leur rôle semble avoir été déterminant quand on compare leur moyenne annuelle d'articles à celle d'autres présidents de la CSRE, comme J. William Fulbright (66,3), Tom Connally (54,5[28]), Theodore Francis Green (32) ou encore Jesse Helms (23,4).

Tableau 4

Note : Le nombre d'articles de Joe Biden (2007 -) était de 5 en date du 2 avril 2007. Le chiffre de 20 correspond, ici, à une projection. S'il poursuit sur la lancée de ses premiers mois à la présidence de la CSRE, Biden pourrait effectivement voir 20 articles du *New York Times* et du *Washington Post* lui être consacrés chaque année d'ici la fin de son mandat au début janvier 2009.

[28] On obtient ce résultat lorsqu'on fait la moyenne entre ses performances de 1945-1947 (48 articles par année) et de 1949-1953 (57,8 articles par année).

3- À en croire David Mayhew, il faut cependant être prudent quand on utilise de tels chiffres, car les médias accordent, en général, moins d'attention au Congrès aujourd'hui qu'ils le faisaient au début de la guerre froide[29]. Comme l'explique Karine Prémont : « depuis les années 1970, le nombre de reportages sur le Congrès a chuté radicalement dans les médias nationaux[30] ». On explique notamment ce phénomène en raison de la création de la chaîne C-SPAN en 1979[31], qui couvre quotidiennement les débats législatifs au Congrès et qui alimente donc le sentiment des journalistes de la presse écrite ou encore de la télévision qu'il n'est plus aussi nécessaire qu'autrefois de couvrir les actions des législateurs. Dès lors, le fait que les présidents de la CSRE des années 1940, 1950, 1960 et 1970 aient substantiellement attiré l'attention du *New York Times* et du *Washington Post* ne signifie pas *hors de tout doute* qu'ils ont été plus influents que leurs homologues des années 1980 à 2007. Cela témoigne davantage du fait que le président de la CSRE a, au cours des dernières décennies, eu de plus en plus de difficulté à attirer l'attention des médias, même s'il a continué à poser plusieurs actions pour influencer la politique étrangère, comme organiser des audiences publiques, introduire des projets de loi au Sénat ou encore prononcer des discours en assemblée plénière.

4- En développant le concept « d'influence relative des présidents de la CSRE », il est possible de contourner l'obstacle méthodologique que pose la chute de l'attention médiatique envers le Congrès pour évaluer l'influence des présidents de la CSRE. Nous définissons l'influence relative ainsi : l'influence d'un président de la CSRE par rapport à celle de son prédécesseur et à celle de son successeur. L'avantage de cet outil est qu'il permet de comparer les présidents de la CSRE d'une même époque et, donc, qui disposaient d'opportunités semblables pour attirer l'attention de journaux comme le *New York Times* et le *Washington Post*. Par exemple, Tom Connally (1945-1947) semble avoir été beaucoup plus influent que Jesse Helms

---

[29] David Mayhew, *America's Congress : Actions in the Public Sphere, James Madison through Newt Gingrich*, New Haven : Yale University Press, 2000.

[30] Karine Prémont, « Le Congrès et les médias », in Frédérick Gagnon (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 249.

[31] Voir le site de C-SPAN : http://www.c-span.org/

(1995-2001) quand on compare les moyennes annuelles d'articles à leur sujet. Mais Connally n'apparaît pas comme un joueur déterminant quand on le compare à Vandenberg. En effet, les deux ont œuvré à une époque où les médias étaient fortement intéressés par les actions du président de la CSRE, mais Connally a enregistré une moyenne annuelle d'articles trois fois moins élevée que celle de Vandenberg durant ses deux mandats de 1945-1947 et de 1949-1953. De la même manière, Helms semble avoir été un président relativement influent si on le compare à Claiborne Pell ou à Joe Biden (2001-2003), qui, comme lui, ont évolué à une époque où les médias accordaient une attention relativement limitée au Congrès.

Nous proposons donc de calculer l'influence relative de chaque président de la CSRE depuis 1945 à l'aide de la formule suivante :

$$\left(\frac{x_i}{x_{i-1} + x_i + x_{i+1}}\right) \cdot 100$$

Où x_i est la moyenne annuelle d'articles du président X, x_{i-1} est la moyenne annuelle du prédécesseur de X, et x_{i+1} est la moyenne annuelle du successeur de X

Ainsi, pour connaître l'influence relative de Thomas Francis Green par exemple, nous procédons ainsi :

$$\frac{\text{Moyenne annuelle d'articles de Green (32)}}{\text{Moyenne annuelle d'articles de George (109) + moyenne annuelle d'articles de Green (32) + moyenne annuelle d'articles de Fulbright (66,3)}}$$

Cette opération nous donne un résultat de 0,154, que nous multiplions par cent pour obtenir un indicateur d'influence de 15,4 dans le cas de Green. Le symbole . 100 de notre formule correspond à cette dernière étape du calcul.

Le **tableau 5** illustre les résultats de nos calculs pour chaque président de la CSRE depuis 1945.

Tableau 5

* L'indicateur d'influence relative de Joe Biden (2007-) est relativement élevé, car nous avons comparé sa performance à celle de son prédécesseur uniquement. La valeur de ce résultat diminuera sans doute lorsque nous serons en mesure de comparer la performance de Biden avec celle de son successeur. Il n'en demeure pas moins que le démocrate a grandement retenu l'attention du *New York Times* et du *Washington Post* à partir de janvier 2007. À ce titre, il semble avoir été beaucoup plus influent que Richard Lugar (2003-2007) et que Biden (2001-2003).

Cet indicateur révèle trois réalités sur l'influence du président de la CSRE depuis 1945. D'abord, la thèse des « sceptiques », qui arguent que l'influence de la CSRE n'a cessé de diminuer après la Seconde Guerre mondiale, apparaît moins pertinente à la lumière de ces données. En effet, il est vrai que les années 1950, 1960 et 1970 ont compté plusieurs sénateurs influents et dynamiques à la tête de la Commission, comme Arthur Vandenberg, Walter Franklin George et J. William Fulbright. Or, les années 1980, 1990 et 2000 ont également eu leur lot de présidents importants, comme Richard Lugar (1985-1987) et Jesse Helms.

Ensuite, le **tableau 6** démontre que les présidents de la CSRE qui ont eu le moins d'influence selon notre indicateur sont Claiborne Pell, John Sparkman et

Richard Lugar (2003-2007)[32]. Il est intéressant de constater que dans les cas de Pell et de Sparkman, les résultats obtenus ici corroborent les analyses d'auteurs qui, comme James McCormick, expliquent que ces sénateurs ont particulièrement contribué au déclin de la CSRE[33]. Selon McCormick, Sparkman manquait de leadership et n'avait pas la volonté de défier les présidents Ford et Carter sur les questions de politique étrangère. Pell avait un peu le même problème : il n'était pas un grand leader et son collègue républicain Jesse Helms l'éclipsait souvent dans les débats au sein de la CSRE[34]. James McCormick n'aborde pas le cas de Richard Lugar (2003-2007) dans son analyse. On peut toutefois expliquer sa faible influence en raison des événements du 11 septembre 2001[35]. En effet, les attaques terroristes de New York et de Washington ont poussé les législateurs à accorder une grande marge de manœuvre à George W. Bush pour lutter contre le terrorisme et à se conformer aux politiques proposées par le président. L'argument selon lequel seule la Maison-Blanche possède les qualités requises pour répondre rapidement et efficacement aux attentats du 11 septembre était alors très répandu au Congrès. Par conséquent, la plupart des législateurs américains ont accordé le bénéfice du doute à Bush et ont, par exemple, appuyé les interventions en Afghanistan et en Irak sans véritablement débattre de ces enjeux. Lorsque la reconstruction de l'Irak a commencé à connaître des difficultés, les démocrates ont critiqué Lugar parce qu'il

---

[32] Nous ne tenons pas compte du cas de Jacob Javits ici, car il a seulement présidé la CSRE pendant une journée en décembre 1980. Les démocrates avaient décidé de lui rendre hommage en lui offrant ce poste lors de la dernière journée des travaux parlementaires de l'année. Javits venait d'être défait à l'élection de novembre et les démocrates voulaient lui permettre de réaliser son rêve de présider la CSRE. Son règne à la tête de la CSRE fut toutefois symbolique, ce pourquoi il obtient un score de 0 dans les tableaux 2 à 5. De la même manière, nous l'excluons de nos calculs de l'influence relative de Frank Church et de Charles Percy, car cela aurait pour effet de fausser nos données. En d'autres termes, nous avons calculé l'influence de Church par rapport à celle de Sparkman et de Percy, et celle de Percy par rapport à celles de Church et de Lugar (1985-1987).

[33] James McCormick, « Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committees », p. 141-143.

[34] *Ibid.*, 143.

[35] Nous avons déjà développé cet argument dans Frédérick 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*, vol. XXXVI, n° 4 (décembre 2005), p. 501-525 ; et dans *Idem.*, « Dealing with Hegemony at Home : From Congressional Compliance to Resistance to George W. Bush's National Security Policy », in Charles-Philippe David et David Grondin (dir.), *Hegemony or Empire? The Redefinition of US Power under George W. Bush*, Aldershot: Asghate, 2006, p. 87-114.

n'organisait pas suffisamment d'audiences publiques pour superviser les politiques de Bush à l'étranger. Mais Lugar est demeuré inactif la plupart du temps, convaincu que les membres du Congrès devaient appuyer le président lorsque les États-Unis sont en guerre.

Tableau 6
Le palmarès de l'influence relative des présidents de la CSRE depuis 1945

Présidents de la CSRE	Indicateur d'influence relative
1- Joe Biden (2007-)	90,9
2- Jesse Helms (1995-2001)	72,4
3- J. William Fulbright (1959-1975)	63,3
4- Arthur Vandenberg (1947-1949)	57,3
5- Richard Lugar (1985-1987)	52,6
6- Walter Franklin George (1955-1957)	50,6
7- Frank Church (1979-1981)	47,3
8- Alexander Wiley (1953-1955)	30,9
9- Charles Percy (1981-1985)	28,1
10- Tom Connally (1949-1953)	21,1
11- Tom Connally (1945-1947)	19,5
12- Joe Biden (2001-2003)	18,3
13- Theodore Francis Green (1957-1959)	15,4
14- Richard Lugar (2003-2007)	7,2
15-John Sparkman (1975-1979)	6,9
16- Claiborne Pell (1987-1995)	6,6
17- Jacob Javits (déc. 1980)	0

* L'indicateur d'influence relative de Joe Biden (2007-) est relativement élevé, car nous avons comparé sa performance à celle de son prédécesseur uniquement. La valeur de ce résultat diminuera sans doute lorsque nous serons en mesure de comparer la performance de Biden avec celle de son successeur. Il n'en demeure pas moins que le démocrate a grandement retenu l'attention du *New York Times* et du *Washington Post* à partir de janvier 2007. À ce titre, il a été beaucoup plus influent que Richard Lugar (2003-2007) et que Biden (2001-2003).

Enfin, le **tableau 6** indique que Joe Biden (2007-), Jesse Helms, J. William Fulbright et Arthur Vandenberg se sont particulièrement démarqués par rapport à leurs homologues depuis 1945. Dans les cas de Helms, Fulbright et Vandenberg, les résultats obtenus confirment ce qu'une recension de la littérature spécialisée sur les différents présidents de la CSRE illustre également, soit que ces trois sénateurs ont particulièrement influencé la politique étrangère de leur pays. Selon le Bureau des historiens du Sénat américain (*Senate Historical Office*), il existe une somme abondante d'ouvrages, de chapitres d'ouvrages et d'articles spécialisés sur les

différents présidents de la CSRE. Parmi ces documents, on compte une soixantaine de sources touchant *directement* les réalisations et la carrière de Fulbright, une quarantaine celles de Vandenberg et une dizaine celles de Helms, ce qui dépasse de beaucoup le nombre de sources à propos des autres sénateurs qui ont présidé la CSRE[36]. Ainsi, selon cette bibliographie exhaustive, Fulbright et Vandenberg sont les présidents de la CSRE qui ont fait couler le plus d'encre dans le domaine des études américaines depuis 1945. Helms est quelque peu désavantagé par rapport à ces derniers parce que sa carrière s'est terminée en 2001 et que les experts du Congrès commencent à peine à avoir le recul nécessaire pour évaluer sa performance. Son importance n'est toutefois pas négligeable quand on considère qu'il a davantage – sinon autant – retenu l'attention des spécialistes que tous ses homologues, hormis Fulbright, Vandenberg et – peut-être – Frank Church. Il faut toutefois apporter un bémol dans le cas de Church, car il a surtout retenu l'attention des spécialistes comme *membre* de la CSRE, et non comme *président* de celle-ci. Comme l'écrit

---

[36] Certaines de ces publications sont le fruit des réflexions de Fulbright, Vandenberg et Helms eux-mêmes, comme J. William Fulbright, *The Arrogance of Power*, New York : Random House, 1966; Arthur H. Vandenberg, Jr., et Joe Alex Morris (dir.), *The Private Papers of Senator Vandenberg*, Westport : Greenwood Press, 1974 ; et Jesse Helms, *Here's Where I Stand : A Memoir*, New York : Random House, 2005. Mais la plupart de ces sources ont été publiées par des universitaires intéressés par ces sénateurs. Sur Vandenberg, voir, entre autres, Garry Boulard, « Arthur H. Vandenberg and the Formation of the United Nations », *Michigan History 71* (juillet/Août 1987), p. 38-45; James Stanford Bradshaw, « Senator Arthur H. Vandenberg and Article 51 of the United Nations Charter », *Mid-America 57* (juillet 1975), p. 145-156; Philip J. Briggs, « Senator Vandenberg, Bipartisanship and the Origin of United Nations Article 51 », *Mid-America 60* (octobre 1978), p. 163-169; J.W. Patterson, « Arthur Vandenberg's Rhetorical Strategy in Advancing Bipartisan Foreign Policy », *Quarterly Journal of Speech 56* (octobre 1970), p. 284-295; et Francis O. Wilcox, *Arthur H. Vandenberg: His Career and Legacy*, Michigan Historical Collections Bulletin numéro 25, Ann Arbor: Michigan Historical Collections (Bentley Historical Library, University of Michigan), 1975. Sur Fulbright, voir, notamment, Randall Bennett Woods, *Fulbright: A Biography*; William C. Berman, *William Fulbright and the Vietnam War: The Dissent of a Political Realist*, Kent: Kent State University Press, 1988; Eugene Brown, *J. William Fulbright: Advice and Dissent*, Iowa City: University of Iowa Press, 1985; Joseph A. Fry, *Debating Vietnam: Fulbright, Stennis, and Their Senate Hearings*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006; et Randall Bennett Woods, « Dixie's Dove: J. William Fulbright, the Vietnam War, and the American South », *Journal of Southern History* 60 (Août 1994), p. 533-552. Sur Helms, voir, par exemple, Frederick A. Day et Gregory A. Weeks, « The 1984 Helms-Hunt Senate Race: A Spatial Postmortem of Emerging Republican Strength in the South », *Social Science Quarterly* 69 (décembre 1988), p. 942-960; Christopher Hitchens, « Farewell to the Helmsman », *Foreign Policy* (septembre-octobre 2001), p. 68-71; et Robert S. Greenberger, « Dateline Capitol Hill : The New Majority's Foreign Policy », *Foreign Policy* (hiver 1995-1996), p. 159-169. Les bibliographies complètes du *Senate Historical Office* sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.senate.gov/pagelayout/history/g_three_sections_with_teasers/people.htm

James McCormick, Church avait le potentiel pour devenir un grand leader, mais il n'a malheureusement pas eu le temps de faire ses preuves, car il fut défait à l'élection de 1980, deux ans à peine après avoir pris la tête de la CSRE[37].

Le cas de Joe Biden (2007-) pose un défi analytique différent de ceux de Helms, Fulbright et Vandenberg. Biden est le dernier sénateur à avoir présidé la CSRE durant la période qui nous intéresse ici. Nous ne pouvons donc pas, pour l'instant, comparer sa performance à celle de son successeur. Il est également prématuré pour affirmer que l'histoire retiendra que Biden figure parmi les plus influents présidents de la CSRE de l'après-guerre. Mais en comparant la performance de Biden à celle de son prédécesseur, Richard Lugar (2003-2007), on peut être porté à croire que le démocrate a été beaucoup plus influent et dynamique que le républicain. La moyenne annuelle d'articles du *New York Times* et du *Washington Post* à propos de Lugar est nettement plus basse que celle que recueillera vraisemblablement Biden d'ici janvier 2009, ce qui permet à ce dernier d'obtenir un indicateur d'influence préliminaire relativement élevé. Il y a fort à parier que ce résultat diminuera quand on sera en mesure de comparer l'influence de Biden à celle de son successeur. Ces données à propos de Biden, depuis 2007, sont toutefois intéressantes si on les compare avec celles entre 2001-2003, où il occupe le 12e rang de notre palmarès de l'influence relative des présidents de la CSRE. En effet, pourquoi une telle augmentation de la performance de Biden après 2007, en comparaison avec celle entre 2001 et 2003 ? De la même manière, pourquoi Fulbright, Vandenberg, Helms et Biden se sont-ils autant démarqués des autres présidents de la CSRE ? La prochaine section démontrera que l'on pourrait utiliser plusieurs approches théoriques différentes pour répondre à ces questions. Nous nous inspirerons de certaines de ces approches pour développer une théorie de l'influence du président de la CSRE. Cette théorie permettra de démontrer que Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont beaucoup en commun, et de réaliser le principal objectif de notre thèse, qui est d'expliquer pourquoi ces sénateurs ont particulièrement influencé l'action internationale des États-Unis.

---

[37] James McCormick, *op. cit.*, p. 142.

1.2 Les approches théoriques sur l'influence du Congrès en politique étrangère

Trois types d'approches sont généralement utilisés, dans la littérature spécialisée, pour expliquer l'impact du Congrès et de ses membres sur la politique étrangère des États-Unis : a) les approches internes ; b) les approches externes et c) les approches à plusieurs niveaux d'analyse. Les auteurs de ces trois types d'approches prétendent identifier les principaux facteurs qui expliquent la plus ou moins grande influence des législateurs sur la politique extérieure. Ils ne se concentrent toutefois pas sur les mêmes variables dans leurs analyses[38].

1.2.1 Les approches internes

Le premier type d'approches se concentre avant tout sur les facteurs internes pour expliquer l'influence du Congrès. Les auteurs s'inscrivant dans cette catégorie postulent qu'étudier le contexte social et politique aux États-Unis est le meilleur moyen de comprendre les décisions et le comportement des législateurs américains. Ryan C. Hendrickson offre un bel exemple de cette approche[39]. Selon lui, au moins trois raisons expliquent pourquoi les représentants et les sénateurs ne se sont pas opposés à la volonté du président Bill Clinton de tenir le Congrès à l'écart de la prise de décision qui a précédé les interventions militaires en Somalie, à Haïti, en Bosnie, au Kosovo, et contre Osama Ben Laden et Saddam Hussein. Premièrement, les majorités démocrates du Congrès s'accordaient avec les politiques de Clinton et lui ont laissé la marge de manœuvre voulue pour promouvoir l'intérêt national américain. Deuxièmement, les législateurs qui ont tenté de forcer Clinton à respecter les pouvoirs de guerre de la branche législative étaient peu nombreux. Troisièmement, Clinton a constamment muselé

---

[38] L'une des meilleures synthèses de la littérature sur les approches du comportement du Congrès en ce qui a trait aux questions de politique étrangère est celle proposée par Marie Henehan, *Foreign Policy and Congress. An International Relations Perspective*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 2000, p. 7-41. La catégorisation de Henehan est toutefois différente de la nôtre. L'auteure note que les spécialistes du Congrès adoptent quatre perspectives pour analyser le rôle des législateurs en politique extérieure : a) celle mettant l'accent sur la suprématie de l'Exécutif (*Executive Dominance*) ; b) celle dépeignant le Congrès comme un acteur majeur en politique étrangère (*Congress as a Major Actor in Foreign Policy*) ; c) celle affirmant que l'influence du Congrès en politique étrangère est cyclique (*Cycles in Congressional Involvement*) ; et d) celle mettant en lumière les variables affectant l'influence du Congrès (*Variables Affecting Congressional Activism*). Ici, nous nous intéressons davantage à cette dernière perspective. Nous prolongeons toutefois la réflexion de Henehan en départageant les approches internes, externes et à plusieurs niveaux d'analyse qui entrent dans sa quatrième catégorie.

[39] Ryan Hendrickson, *The Clinton Wars : The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville : Vanderbilt University Press, 2002.

l'opposition au Congrès en martelant l'idée que le président est le commandant en chef des États-Unis et qu'il peut, à ce titre, mener les opérations militaires américaines sans implication formelle du Congrès dans la prise de décision. Wilfred Binkley semble s'accorder avec Hendrickson quand il explique que les présidents qui font preuve d'un fort leadership (*strong presidents*) découragent les membres du Congrès à se placer à l'avant-scène des débats sur la politique extérieure[40].

Dans son livre intitulé *Culture of Deference*, Stephen Weissman propose une autre approche interne : il stipule que les membres du Congrès ont, depuis 1945 et durant la guerre froide, perdu la volonté de codéterminer la politique étrangère avec le président[41]. Selon l'auteur, cette réalité est due à l'émergence d'une « culture de délégation » (*culture of deference*) au Capitole, soit un ensemble de normes et attitudes, de coutumes et d'institutions propres au Congrès et aux législateurs américains[42]. Cette culture de délégation correspond à un état d'esprit partagé par la majorité des législateurs et consiste à croire que la politique étrangère est le domaine de prédilection du président. Elle a, selon Weissman, plusieurs effets sur le comportement des membres du Congrès aujourd'hui. Elle pousse, entre autres, les législateurs à tolérer que le président prenne des décisions de manière unilatérale, c'est-à-dire sans consulter le Congrès. Weissman conclut ainsi que les membres du Congrès ne font pas l'effort de développer une perspective indépendante de celle de la branche exécutive. La plupart des législateurs sont, par exemple, préoccupés par les enjeux de politique intérieure et consacrent peu de temps aux enjeux internationaux.

D'autres auteurs utilisent des approches internes pour expliquer l'influence du Congrès en politique extérieure. John Rourke, entre autres, affirme que le désir d'unité nationale pousse souvent les législateurs à se ranger derrière le président[43]. Il remarque toutefois que le Congrès s'implique davantage dans la prise de décision quand la population

---

[40] Wilfred Binkley, *President and Congress*, 3e éd., New York : Random House, 1962, p. 207 et 383.

[41] Stephen Weissman, *A Culture of Deference : Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, New York : Basic Books, 1995.

[42] *Ibid.*, p. 3.

[43] John T. Rourke, *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policymaking : A Study of Interaction and Influence*, Boulder : Westview, 1983, p. 304.

ou les groupes d'intérêts (notamment les groupes ethniques) s'intéressent fortement à un enjeu[44]. Selon Alton Frye, les membres du Congrès se sont, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, dotés d'une meilleure expertise sur les questions de politique étrangère, ce qui leur a donné une plus grande confiance pour défier l'autorité de la Maison-Blanche dans ce domaine[45]. Barry Blechman ajoute que le Congrès occupe plus d'espace dans le débat quand l'administration s'entête à poursuivre une politique avec laquelle la population est en désaccord[46]. D'autres auteurs, comme Barbara Sinclair, jugent que la polarisation des partis au Congrès explique pourquoi les législateurs qui ne sont pas du même parti que le président n'hésitent plus à critiquer la Maison-Blanche aujourd'hui[47].

1.2.2 Les approches externes

Renversant la logique des approches internes, les auteurs d'approches externes stipulent que les facteurs internationaux sont les principaux responsables de la plus ou moins grande influence du Congrès en politique étrangère. Ainsi, selon cette perspective, les premières variables qui influent sur le comportement des législateurs ont trait aux caractéristiques du système international et au comportement des acteurs étatiques et non étatiques qui évoluent dans ce système[48]. Hrach Gregorian adopte une telle approche quand il met l'accent sur la variable de la guerre dans son analyse[49]. Selon lui, les guerres mettent en évidence la suprématie de la branche exécutive et du président américain et engendrent un ressac politique au Congrès, c'est-à-dire une volonté des législateurs de renforcer leur influence sur la politique étrangère une fois la guerre terminée. Gregorian mentionne que seule la Seconde

---

[44] D'autres auteurs ont étudié comment les groupes d'intérêts poussent le Congrès à prendre une plus grande place dans le débat sur la politique étrangère. Voir, par exemple, John T. Tierney, « Interest Group Involvement in Congressional Foreign and Defense Policy », in Randall Ripley et James Lindsay (dir.), *Congress Resurgent : Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1993, p. 89-111.

[45] Alton Frye, « Congress : The Virtue of its Vices », *Foreign Policy*, 3, p. 108-121.

[46] Barry Blechman, « The New Congressional Role in Arms Control », in Thomas Mann (dir.), *A Question of Balance : The President, the Congress, and Foreign Policy*, Washington DC : Brookings Institution, 1990, p. 109-145.

[47] Voir, notamment, Barbara Sinclair, *Party Wars : Polarization and the Politics of National Policy Making*, Oklahoma : University of Oklahoma Press, 2006.

[48] Eugene Wittkopf et James McCormick, « When Congress Supports the President : A Multilevel Inquiry, 1948-1996 », *Série Cahiers de l'Espace Europe*, 13 (mai 1999), p. 18.

[49] Hrach Gregorian, « Assessing Congressional Involvement in Foreign Policy : Lessons of the Post-Vietnam Period », *Review of Politics*, 46 (janvier 1984), p. 91-112.

Guerre mondiale fait exception à cette règle et que sa théorie explique particulièrement bien pourquoi le Congrès a regagné en influence après l'échec du Vietnam. James Lindsay fournit un autre exemple d'une approche fondée sur les facteurs externes quand il écrit que la vigueur avec laquelle les membres du Congrès participent au débat sur la politique étrangère dépend avant tout de deux facteurs : a) le caractère menaçant ou non de l'environnement international ; et b) le succès ou l'insuccès des politiques du président[50]. Ainsi, selon Lindsay, le Congrès reste à l'arrière-scène quand il existe une menace d'envergure à la sécurité nationale américaine et que le bilan de la politique extérieure du président est reluisant. Les membres du Congrès ont toutefois tendance à jouer un rôle de premier plan lorsque l'environnement international est relativement pacifique ou encore lorsque les politiques de la Maison-Blanche rencontrent des difficultés.

1.2.3 Les approches à plusieurs niveaux d'analyse

Les auteurs d'approches à plusieurs niveaux d'analyse prétendent combler deux lacunes des approches internes et externes. D'une part, ils tentent de combiner les facteurs internes et externes, sans accorder plus d'importance à l'une ou l'autre de ces catégories. Par exemple, l'objectif d'Eugene Wittkopf et de James McCormick est d'expliquer la formulation de la politique étrangère, et en particulier l'évolution des relations entre le Congrès et la présidence, en faisant le pont entre l'environnement national et l'environnement international[51]. Ralph Carter adopte une perspective semblable lorsqu'il conçoit l'existence de quatre catégories de facteurs qui ont un impact sur l'influence du Congrès sur la politique étrangère, soit les facteurs internationaux, sociétaux, institutionnels et individuels[52]. D'autre part, contrairement aux auteurs d'autres approches, ceux d'approches à plusieurs niveaux d'analyse offrent un guide précis pour identifier les différents types de variables internes qui influent sur le rôle du Congrès. Pour Wittkopf et McCormick, les facteurs internes sont de plusieurs ordres. On retrouve notamment les facteurs individuels, comme l'expérience et les aptitudes des décideurs, et les facteurs sociétaux, c'est-à-dire les diverses caractéristiques de la société américaine qui influencent la prise de décision (opinion des électeurs à propos des

---

[50] James Lindsay, « Deference and Defiance : The Shifting Rythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », *Presidential Studies Quarterly*, 33/3 (septembre 2003), p. 530-546.

[51] Eugene Wittkopf et James McCormick, *op. cit.*

[52] Ralph Carter, *op. cit.*, p. 117-129.

politiques de la Maison-Blanche, état de l'économie américaine, etc.). Wittkopf et McCormick indiquent aussi que les facteurs gouvernementaux influencent fortement le comportement des législateurs. Ces facteurs correspondent aux mécanismes du système politique américain et, par exemple, à la répartition des pouvoirs constitutionnels entre les branches exécutive, législative et judiciaire[53].

Ralph Carter propose une analyse semblable à celle de Witttkopf et McCormick. Il fait, par exemple, la distinction entre les facteurs liés à la personnalité des membres du Congrès (affiliation partisane et idéologie) et ceux qui ont trait à la dynamique législative au Capitole (montée en importance des leaders des partis à la Chambre et au Sénat, prolifération des caucus, etc.) ou encore aux développements politiques et sociaux aux États-Unis (multiplication des groupes d'intérêts, avènement de la couverture médiatique en continu des événements internationaux, etc.). Dans d'autres contributions, Carter et ses collègues affinent cette conceptualisation et formulent une théorie mariant divers niveaux d'analyse pour expliquer pourquoi certains membres du Congrès se comportent comme des « entrepreneurs de politique étrangère » (*foreign policy entrepreneurs*), c'est-à-dire des législateurs qui utilisent les ressources à leur disposition pour orienter les débats nationaux et pour proposer des solutions de rechange aux politiques de la Maison-Blanche[54]. Les auteurs expliquent, entre autres, que les membres du Congrès tendent à s'engager substantiellement dans la prise de décision quand un événement international ou national crée une fenêtre d'opportunité et leur permet d'agir ainsi. Carter et ses collègues ajoutent toutefois que la manière dont les « entrepreneurs de politique étrangère » profitent de cette opportunité dépend de facteurs personnels, comme leur position sur les enjeux en question et leur plus ou moins grand désir de gravir les échelons du pouvoir au Congrès. Des facteurs nationaux, comme l'opinion publique, les activités des groupes d'intérêts ou encore la couverture

---

[53] Eugene Wittkopf et James McCormick, *op. cit.*, p. 18.

[54] Voir, par exemple, Ralph Carter, James Scott et Charles Rowling, *op. cit.*; Ralph Carter et James Scott, « Choosing the Road Less Traveled : A Theory of Foreign Policy Entrepreneurship ». Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego, California, March 21-25, 2006, 44 p.; et Ralph Carter et James Scott, « Seizing the Opportunity : Congressional Foreign Policy Entrepreneuship in the Post-Cold War Era », Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago, Illinois, February 28-March 3, 2007, 65 p.

médiatique des enjeux de politique étrangère, influencent également le comportement des « entrepreneurs de politique étrangère »[55].

1.3 Vers une théorie de l'influence du président de la CSRE

Aux fins de cette thèse, nous proposons de combiner divers éléments des approches que nous venons de décrire pour expliquer pourquoi Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont particulièrement marqué la politique étrangère américaine. Nos observations préliminaires sur ces quatre cas nous portent toutefois à privilégier une approche à plusieurs niveaux d'analyse. En effet, les approches internes et externes offrent de bonnes pistes de réflexion sur l'influence du président de la CSRE, mais les combiner semble le meilleur moyen de proposer une théorie illustrant de manière convaincante ce qui a permis à Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden de se démarquer de leurs homologues.

1.3.1 La principale faiblesse des approches internes

Les approches internes permettent d'émettre plusieurs hypothèses pour expliquer pourquoi les quatre présidents de la CSRE étudiés ici ont marqué leurs époques respectives. À partir d'une telle approche, on pourrait, par exemple, affirmer que Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden avaient la particularité d'être des leaders exceptionnels, c'est-à-dire des individus qui inspirent le respect auprès de leurs collègues et qui possèdent les aptitudes nécessaires pour dominer les débats au Congrès sur la politique étrangère. Cette hypothèse, basée sur une variable d'ordre individuel, comporte toutefois plusieurs lacunes, dont deux évidentes dans le seul cas de Fulbright. D'une part, si l'on se fie aux analyses de Thomas Preston, qui a recensé la littérature spécialisée sur l'impact du leadership sur la prise de décision aux États-Unis, les principales caractéristiques qui déterminent le leadership d'un décideur sont relativement stables dans le temps[56]. Si le leadership d'un décideur évolue peu, comment, dans ce cas, expliquer les variations de l'influence de Fulbright entre 1959 et 1975 ? Comme l'illustre le **tableau 7**, le démocrate a particulièrement attiré l'attention des médias durant les années 1965-1967, et, dans une moindre mesure, durant les années 1963-1965, 1967-1969 et

---

[55] Ralph Carter et James Scott, « Choosing the Road Less Traveled : A Theory of Foreign Policy Entrepreneurship », p. 8.

[56] Thomas Preston, *The President & His Inner Circle. Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York : Columbia University Press, 2001.

1969-1971. Son arrivée à la présidence de la CSRE a fait couler beaucoup d'encre, mais il a joué un rôle plus effacé entre 1961 et 1963 et durant les dernières années de sa présidence. À notre avis, ceci démontre que d'autres facteurs que le leadership expliquent pourquoi Fulbright a été *particulièrement dominant* à *certains moments* de sa présidence et non durant *toute* celle-ci. D'autre part, les thèses de Preston pourraient servir à expliquer les fluctuations de l'influence de Fulbright, car l'auteur affirme que le leadership peut augmenter à mesure qu'un décideur acquiert de l'expérience et développe son expertise[57]. Les données du **tableau 7** démontrent toutefois une situation contraire aux prédictions d'auteurs comme Preston : l'influence de Fulbright n'a pas augmenté avec le temps; elle a diminué vers la fin de sa carrière, même s'il était à la tête de la CSRE depuis plus de dix ans et qu'il était devenu l'un des experts de politique étrangère les plus respectés à Washington.

Tableau 7

À l'aide du cas de Fulbright et de ceux des trois autres sénateurs étudiés ici, notre thèse permettra de démontrer que la principale faiblesse des approches internes est qu'elles

[57] *Ibid.*, p. 14.

négligent l'impact des événements internationaux sur le comportement des législateurs américains. À notre avis, l'un des principaux points en commun de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden est qu'ils ont présidé la Commission à des périodes cruciales de la politique étrangère américaine, c'est-à-dire lorsqu'un événement international d'envergure poussait les décideurs à redéfinir les principaux objectifs du rôle des États-Unis dans le monde. Ici, notre élaboration théorique rejoint le concept « d'enjeu majeur » (*critical issue*) de Marie Henehan[58]. Selon elle, le Congrès pose davantage d'actions pour influencer la politique étrangère quand un enjeu international de première importance domine le débat durant une période relativement longue, redéfinit les coalitions politiques et comporte une dimension morale évidente[59]. Ainsi, un « enjeu majeur » est le principal enjeu de politique étrangère durant une période donnée. Il correspond souvent à l'existence d'une menace d'envergure à la sécurité nationale américaine – qu'elle soit réelle ou perçue – et tend à supplanter les autres enjeux internationaux dans l'esprit des décideurs et de la population[60]. Henehan indique que le fascisme et le communisme ont figuré parmi ces « enjeux majeurs ».

Selon l'idée de « périodes cruciales de la politique étrangère », nous mettrons donc l'accent sur certains événements internationaux évoqués par Henehan, comme l'émergence – réelle ou perçue – de la menace communiste au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Nous prolongerons toutefois la réflexion de Henehan en incluant également, dans notre théorie, les événements qui ont poussé les Américains à se sentir plus en sécurité qu'auparavant. À titre indicatif, la chute de l'URSS a marqué le début d'une nouvelle ère, celle de l'après-guerre froide. Les décideurs américains ont alors affirmé qu'il n'y avait plus de menace d'envergure à la sécurité américaine, ce qui a relancé le débat sur le rôle des États-Unis dans le monde et sur les principaux objectifs de la politique étrangère[61].

Plus particulièrement, quatre « périodes cruciales de la politique étrangère américaine » retiendront notre attention dans cette thèse :

---

[58] Marie T. Henehan, *op.cit.*, 2000.
[59] *Ibid.*, p. 65.
[60] *Ibid.*
[61] Voir, entre autres, William Hyland, *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, Wesport et Londres: Praeger, 1999, p. 3.

1- La période d'émergence de la menace du communisme soviétique (1945-1950), qui a donné l'opportunité à Vandenberg de participer à la mise en œuvre de politiques cruciales comme la doctrine Truman et le Plan Marshall;

2- La période de l'escalade et des premières difficultés au Vietnam (1965-1969), cruciale pour expliquer pourquoi Fulbright a tant marqué l'histoire de son pays;

3- La période de l'après-guerre froide (1991-2001), qui a servi de prétexte à Helms pour proposer une vision de la politique étrangère différente de celle du président Bill Clinton;

4- La période de l'après-Irak (2003-), qui a incité Biden à jouer un rôle de premier plan dans le débat et la prise de décision sur la guerre.

1.3.2 La principale faiblesse des approches externes

En mettant l'accent uniquement sur le facteur des « périodes cruciales de la politique étrangère », on se retrouverait avec une approche strictement externe, basée sur l'idée que les facteurs internationaux déterminent à eux seuls l'influence du président de la CSRE. Une telle approche serait toutefois incomplète pour comprendre pourquoi Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont autant marqué l'histoire de leur pays. En effet, on pourrait, par exemple, émettre l'hypothèse qu'il y a eu d'autres « périodes cruciales » dans l'histoire des États-Unis, comme l'après-Iran-Contra et l'après-11 septembre 2001, sans pour autant que cela pousse les sénateurs qui présidaient la CSRE à ces moments, soit Claiborne Pell et Joe Biden (2001-2003), à tirer profit de la situation et s'affirmer.

Ces exemples démontrent qu'il est nécessaire d'analyser les facteurs internes *en plus* des facteurs externes pour expliquer l'influence du président de la CSRE sur la politique extérieure. Plus particulièrement, notre thèse repose sur le postulat suivant des tenants des approches à plusieurs niveaux d'analyse : comme tous les décideurs politiques, le président

de la CSRE réagit à un nombre incalculable de stimulus[62]. Toutefois, partant d'une perspective macroscopique et allant vers une perspective microscopique, on peut concevoir l'existence de trois catégories de facteurs qui ont un impact sur la performance du président de la CSRE[63] :

Les facteurs internationaux. Nous avons déjà décrit cette première catégorie en définissant le concept des « périodes cruciales ». Notre théorie propose que le président de la CSRE est sensible aux événements qui se produisent à l'échelle mondiale. Une crise humanitaire au Rwanda, un conflit interne en Colombie ou encore l'émergence d'un nouveau compétiteur militaire comme la Chine sont autant de réalités qui modèlent ses opinions à propos de l'action internationale des États-Unis. Le président de la CSRE n'est toutefois pas uniquement sujet à l'influence des événements internationaux. Il pourrait, par exemple, choisir de ne pas s'impliquer substantiellement dans la prise de décision s'il estime que le contexte national l'empêchera d'atteindre ses objectifs ou encore s'il manque de leadership. C'est pourquoi les facteurs nationaux et individuels sont, à notre avis, aussi importants que les facteurs internationaux pour comprendre le comportement du président de la CSRE.

Les facteurs nationaux. Ils sont de deux types. D'une part, les facteurs institutionnels concernent les règles, procédures, coutumes, pratiques et mécanismes décisionnels au Congrès, ainsi que le rapport de force entre le Congrès et la Maison-Blanche. Par exemple, la montée en importance de la discipline de parti au Congrès, remarquable surtout après l'élection de 1994, explique en partie pourquoi Jesse Helms a mis tant d'efforts pour contrecarrer les plans de Bill Clinton, qu'il considérait comme son « adversaire » démocrate à la Maison-Blanche. À l'inverse, le facteur partisan explique pourquoi Richard Lugar (2003-2007) a joué un rôle passif

---

[62] Ralph G. Carter, *op. cit.*; et Eugene Wittkopf et James McCormick, *op. cit.*

[63] Nous nous inspirons ici de la catégorisation proposée par Ralph Carter, *op. cit.*, p. 117-129. Nous avons déjà appliqué l'approche théorique proposée ici à l'étude des relations entre le Congrès et la présidence de George W. Bush dans Frédérick Gagnon, « En conformité avec la Maison-Blanche »; et dans *Idem.*, « Dealing with Hegemony at Home ».

malgré les difficultés de la reconstruction en Irak. En effet, la discipline de parti poussait le sénateur à se ranger derrière Bush au lieu de profiter de l'opportunité qu'offraient les soubresauts de la politique en Irak pour critiquer la Maison-Blanche. Parmi les autres facteurs institutionnels qui seront décrits dans cette thèse, le fait d'avoir une relation privilégiée avec la Maison-Blanche a souri à des sénateurs comme Vandenberg. Une étude du cas de Connally démontrerait, à l'inverse, que ce président de la CSRE n'avait pas la cote auprès de l'administration et que cela a grandement nui à son influence.

D'autre part, les facteurs sociétaux, qui sont le deuxième type de facteur national que nous aborderons ici, font référence aux évolutions au sein de la société américaine. Celles-ci influencent aussi le comportement du président de la CSRE : par exemple, l'humeur nationale à l'approche des élections présidentielles de 2008 incitait Biden à s'impliquer dans le débat sur l'Irak. Candidat à l'investiture démocrate, il pouvait effectivement profiter de la couverture médiatique des débats au Congrès pour tenter de convaincre la population qu'il possède les qualités nécessaires pour jouer le rôle de commandant en chef et pour être élu. La popularité du président auprès des Américains est un autre facteur sociétal qui influence le comportement du président de la CSRE. Après le 11 septembre 2001 par exemple, les taux d'approbation du président Bush sont demeurés élevés plusieurs mois, passant de 90 %, en octobre 2001, à 60 % en mars 2003, quelques semaines avant l'intervention en Irak. À l'approche des élections de mi-mandat de 2002, près de 70 % des Américains approuvaient le travail du président Bush, des chiffres rarement vus dans l'histoire de la présidence des États-Unis. Ceci poussait les membres du Congrès et le président de la CSRE à se ranger derrière le président et à accepter de jouer un rôle secondaire dans la prise de décision.

Les facteurs individuels. Cette dernière catégorie concerne la personnalité du président de la CSRE, c'est-à-dire l'ensemble des aptitudes et des motivations dont l'unité et la permanence constituent son individualité et sa singularité. Parmi ces

facteurs, on retrouve le « besoin de pouvoir » (*need for power*)[64], c'est-à-dire le désir de mener ou non la prise de décision au Congrès, et l'idéologie, soit l'ensemble plus ou moins systématisé d'idées, d'opinions, de croyances, constituant une doctrine, et qui influence le comportement du décideur[65]. L'expérience et l'expertise politique sont d'autres facteurs individuels qui peuvent influencer la performance du président de la CSRE. En effet, les membres du Congrès qui maîtrisent les dossiers et les enjeux sont souvent ceux qui mènent les discussions parlementaires. L'affiliation partisane influence aussi le comportement du président de la CSRE et peut, par exemple, pousser ce dernier à appuyer ou à rejeter les politiques de la Maison-Blanche.

En combinant ces trois catégories de facteurs, il est, à notre avis, possible de développer une théorie convaincante pour illustrer ce que Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont en commun. Notre thèse permettra effectivement de démontrer que les présidents de la CSRE qui marquent le plus l'histoire possèdent les trois caractéristiques suivantes, sans exception : a) ils dirigent la CSRE lors d'une période cruciale de la politique étrangère américaine, c'est-à-dire lorsqu'un événement international d'envergure pousse les décideurs à redéfinir les principaux objectifs du rôle des États-Unis dans le monde (niveau international) ; b) ils oeuvrent dans un environnement institutionnel et sociétal qui favorise leur réussite (niveau national); et c) ils ont les intérêts, les aptitudes et les convictions nécessaires pour exercer un fort leadership au Congrès et face au président américain (niveau individuel). À notre avis, l'histoire se souvient moins des autres présidents de la CSRE parce qu'ils ne répondaient pas à ces trois critères, et ce, également sans exception. Notre thèse porte à croire que les présidents de la CSRE qui risquent le plus de marquer la politique étrangère à l'avenir sont par conséquent ceux qui rempliront ces trois conditions.

---

[64] Nous empruntons ce concept à Thomas Preston, qui, dans son étude, l'applique à la personnalité des présidents américains. Thomas Preston, *op. cit.*, p. 8.

[65] Ralph G. Carter, *op. cit.*, p. 127.

1.4 L'évolution des moyens utilisés par le président de la CSRE pour exercer son influence

En plus de nuancer la thèse des « sceptiques » en expliquant pourquoi Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont particulièrement marqué la politique étrangère américaine, nos recherches visent un autre objectif : illustrer l'évolution des moyens utilisés par le président de la CSRE pour exercer son influence. Pour y arriver, nous utilisons une approche relativement récente de la politique intérieure américaine, soit l'étude du développement politique américain (*American Political Development* ou APD). Karen Orren et Stephen Skowronek ont produit l'un des ouvrages les plus exhaustifs sur la littérature, la définition, les objectifs et les postulats de cette approche[66]. Selon eux, l'APD part du principe que les phénomènes politiques sont construits historiquement et que, par conséquent, le meilleur moyen de comprendre les facettes de la politique américaine est d'étudier comment celles-ci ont pris forme et se sont développées au fil du temps[67]. L'APD se trouve donc à mi-chemin entre la science politique et l'histoire : les politologues recourent à cette approche pour apprendre comment *la* et *le* politique se sont transformés, sur une période relativement longue. Ils étudient, entre autres, comment la culture politique, les idéologies, les institutions politiques (présidence, législatures, cours) et les organisations (partis, groupes d'intérêts, *think tanks*) ont influencé les jeux de pouvoirs et la mise en œuvre des politiques dans l'histoire des États-Unis. Souvent, les tenants de l'APD cherchent à expliquer comment les États-Unis en sont venus à se distinguer des autres pays occidentaux[68]. Ils ne croient pas nécessairement à la thèse de l'exceptionnalisme américain, c'est-à-dire l'idée que le système américain est un modèle que les autres sociétés devraient adopter. Ils estiment néanmoins que les États-Unis ont emprunté une trajectoire historique qui leur est propre et qui n'a pas son pareil ailleurs dans le monde. C'est notamment la thèse de celui qui est souvent considéré comme le « père » de l'APD, Louis Hartz, dans son livre intitulé *The Liberal Tradition in America*[69]. Selon Hartz, il existe, aux États-Unis, un consensus autour des idées libérales que l'on ne

---

[66] Karen Orren et Stephen Skowronek, *The Search for American Political Development*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004.

[67] *Ibid.*, p. 1.

[68] James W. Ceaser et Richard Drew, « The Study of American Politics: A Bibliographic Survey », manuscrit non publié, p. 6 : http://www.civicinitiative.com/Ceaser%20USG%20essaybiblio3.pdf

[69] Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America*, New York: Harcourt, Brace, 1955.

retrouve pas en Europe et qui s'explique en raison de l'absence de féodalisme et de structures de classes dans l'histoire et l'expérience politique américaines.

Pour mettre en relief la trajectoire historique et l'évolution des phénomènes politiques, les tenants de l'APD utilisent la méthode de la comparaison. Ils analysent les dynamiques contemporaines en débutant, à titre d'exemple, par la question suivante : que s'est-il produit dans des circonstances similaires à d'autres moments de l'histoire des États-Unis ?[70] Ceci permet d'identifier des similitudes entre deux ou plusieurs périodes, voire la récurrence de certains événements ou réalités. Ira Katznelson et John S. Lapinski rappellent toutefois que l'APD ne vise pas, comme la théorie du choix rationnel, le béhavioralisme ou d'autres approches positivistes strictes, à utiliser les exemples historiques pour élaborer et pour valider des lois générales du comportement politique[71]. Les auteurs appartenant à ce courant estiment qu'il est possible d'identifier des ressemblances entre des phénomènes politiques s'étant produits à des périodes différentes. Ils sont toutefois conscients qu'une seule et même réalité ne peut se dérouler exactement de la même manière deux ou plusieurs fois, ce qui les pousse à décrire les différences qui existent entre les phénomènes qu'ils jugent semblables.

Katznelson et Lapinski exposent quatre types d'études dans le courant de l'APD. Le premier consiste à décrire des périodes cruciales de la politique américaine, en mettant l'accent sur un nombre relativement limité de facteurs qui expliquent pourquoi ces périodes ont été déterminantes. C'est notamment ce qu'a fait Stephen Skowronek pour l'ère progressiste des années 1877 à 1920 (*Progressivism*), Richard Bensel pour la Guerre civile et la Reconstruction, Gretchen Ritter et Elizabeth Sanders pour le mouvement populiste (*Populism*), et David Plotke pour le *New Deal*[72]. Le deuxième type d'études consiste à

---

[70] Karen Orren et Stephen Skowronek, *op. cit.*, p. 6.

[71] Ira Katznelson et John S. Lapinski, *op. cit.*, p. 244.

[72] Stephen Skowronek, *Building a New American State : The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York : Cambridge University Press, 1982; Richard Bensel, *Yankee Leviathan : The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, New York : Cambridge University Press, 1990; *Idem.*, *The Political Economy of American Industrialization, 1877-1900*, New York : Cambridge University Press, 2000; Gretchen Ritter, *Goldbugs and Greenbacks : The Antimonopoly Tradition and the Politics of Finance*, New York : Cambridge University Press, 1997; Elizabeth Sanders, *Roots of Reform : Farmers, Workers and the American State*, Chicago : University

analyser un thème crucial de la politique américaine à travers des moments clés de l'histoire des États-Unis ou encore depuis les origines de la République. C'est ce qu'ont fait Desmond King, Rogers Smith, Daniel Kryder et Richard Valelly pour les enjeux raciaux, Dan Tichenor et Aristide Zolberg pour la problématique de l'immigration, Marie Gottschalk, Jacob Hacker et Theda Skocpol pour les politiques sociales, et Amy Bridges et Victoria Hattam pour le développement de la classe ouvrière[73]. Le troisième type de contributions dans le champ de l'APD est illustré par les travaux de Stephen Skowronek sur la présidence, d'Eric Shickler sur le Congrès et de Daniel Carpenter sur la branche exécutive. Il consiste à retracer le développement des institutions politiques sur le moyen et le long terme[74]. Le quatrième et dernier type d'études lié à l'APD se concentre sur l'évolution des discours et des idées politiques, et est exemplifié par des travaux comme ceux de J. David Greenstone et d'Eldon Eisenach[75].

---

of Chicago Press, 2000; David Plotke, *Building a Democratic Political Order : Reshaping American Liberalism in the 1930s and 1940s*, New York : Cambridge University Press, 1996.

[73] Desmond King, *Separate and Unequal : Blacks Americans and the US Federal Government*, Oxford : Oxford University Press, 1995; Rogers Smith, *Civic Ideals : Conflicting Visions of Citizenship in US History*, New Haven : Yale University Press, 1997; Daniel Kryder, *Divided Arsenal : Race and the American State during World War II*, New York : Cambridge University Press, 2000; Richard Valelly, *The Two Reconstructions : The Struggle for Black Enfranchisement*, Chicago : University of Chicago Press, 2004; Daniel Tichenor, *Dividing Lines : The Politics of Immigration Control in America*, Princeton : Princeton University Press, 2002; Aristide Zolberg et Peter Benda, *Global Migrants, Global Refugees : Problems and Solutions*, New York : Berghahn Books, 2001; Aristide Zolberg, *A Nation by Design : Immigration Policy in the Fashioning in the United States, 1750-2000*, Cambridge et New York : Harvard University Press et Russell Fage Foundation, 2006; Marie Gottschalk, *The Shadow Welfare State : Labor, Business and the Politics of Healh Care in the United States*, Ithaca : Cornell University Press, 2000; Jacob Hacker, *The Divided Welfare State : The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, New York : Cambridge University Press, 2002; Theda Skocpol, *Boomerang : Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics*, New York : Norton & Company, 1996; Amy Bridges, *Morning Glories : Municipal Reform in the Southwest*, Princeton : Princeton University Press, 1997; Victoria Hattam, *Labor Visions and State Power : The Origins of Business Unionism in the United States*, Princeton : Princeton University Press, 1993.

[74] Stephen Skowronek, *The Politics President Make : Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge : Belknap Press, 1993; Eric Schickler, *Disjointed Pluralism : Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton : Princeton University Press, 2001; Daniel Carpenter, *The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton : Princeton University Press, 2001.

[75] J. David Greenstone, *The Lincoln Persuasion : Remaking American Liberalism*, Princeton : Princeton University Press, 1993; Eldon Eisenach, *Lost Promise of Progressivism*, Lawrence : University of Kansas Press, 1994.

Le premier objectif de notre thèse, qui est d'expliquer pourquoi Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont particulièrement influencé la politique étrangère des États-Unis, s'inscrit dans la tradition du premier type d'études décrit par Katznelson et Lapinski. Comme nous l'avons mentionné précédemment, il est, à notre avis, utile de mettre l'accent sur un nombre relativement limité de facteurs pour comprendre ce qui a permis à ces sénateurs d'être si importants. Cependant, notre thèse permettra aussi de démontrer que les présidences de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ne comportent pas seulement des caractéristiques communes. Certes, l'expérience de ces quatre sénateurs est semblable parce qu'ils ont tous exercé une grande influence sur la politique étrangère, mais elle diffère également parce que ces derniers n'ont pas utilisé les mêmes moyens pour s'imposer dans le débat sur la politique extérieure. À l'instar des auteurs de la troisième catégorie d'études de l'APD, nous estimons donc que les institutions politiques et le rôle des acteurs politiques américains se transforment au fil du temps. En particulier, nous utiliserons les cas de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden pour démontrer que le président de la CSRE a continuellement eu recours à de nouvelles techniques pour influencer la politique étrangère.

Pour étayer cet argument, nous proposons de distinguer deux modes d'influence du président de la CSRE, soit l'influence législative et l'influence non législative[76].

L'influence législative concerne l'élaboration et l'adoption des projets de loi et des résolutions, mais également les différents votes que les législateurs expriment au sein des commissions et des sous-commissions ou en assemblée plénière. De ces votes dépendent le rejet ou la ratification des traités internationaux négociés par la présidence, la confirmation ou le rejet des nominations présidentielles pour combler les postes de hauts fonctionnaires de l'État ou encore l'approbation des budgets

[76] Nous nous inspirons ici des travaux suivants : James M. Scott, « In the Loop : Congressional Influence in American Foreign Policy », *Journal of Political and Military Sociology*, 25 (été 1997), p. 47-75 ; James M. Scott et Ralph G. Carter, « Choosing the Road Less Traveled »; Justin Vaïsse, « Le Congrès », in Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *op. cit.*, p. 249-284 ; James Lindsay et Randall Ripley, « How Congress Influences Foreign and Defense Policy », in James Lindsay et Randall Ripley (dir.), *Congress Resurgent : Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1993, p. 17-35 ; et James Lindsay, « Influence », in *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1994, p. 140-160.

élaborés par la branche exécutive pour mener la politique étrangère. Le Congrès adopte parfois des lois qui forcent le président à ajuster le tir ou à poser des actions concrètes face à un enjeu ou un acteur international. Ainsi, comme l'explique James Scott, les législateurs ont fortement influencé la mise en œuvre de la doctrine Reagan lorsqu'ils ont accepté ou non d'octroyer les fonds demandés par la Maison-Blanche pour lutter contre le communisme dans des pays comme l'Afghanistan, l'Angola, le Cambodge et le Mozambique[77]. Justin Vaïsse rappelle pour sa part que deux lois de sanction contre les États voyous (*rogue states*) adoptées en 1996, Helms-Burton et D'Amato-Kennedy, reflètent des « initiatives propres au Congrès qui ont largement échappé au président[78] ». Selon James Lindsay et Randall Ripley, la *Legislation on Foreign Relations* (LFR), publication qui recense l'ensemble des lois adoptées par le Congrès dans le domaine de la politique étrangère, confirme que les législateurs ont fortement recouru au pouvoir législatif pour influencer l'action internationale des États-Unis au cours des dernières décennies[79]. Tandis que la LFR de 1960 comptait 519 pages, celles de 1975 et de 1990 faisaient respectivement 1856 et 5483 pages. En outre, Lindsay et Ripley identifient deux catégories de lois par lesquelles les membres du Congrès influencent la politique étrangère.

D'une part, les lois qui définissent la nature et le contenu de la politique extérieure (*substantive legislation*) permettent aux législateurs d'exprimer leur vision du monde et leurs opinions sur les différents défis internationaux. Par exemple, les conservateurs fiscaux promeuvent des projets visant à réduire l'aide étrangère américaine et les idéalistes libéraux introduisent des résolutions désapprouvant les actions du gouvernement chinois qui vont à l'encontre des droits humains. D'autre part, les membres du Congrès adoptent des lois qui modifient non pas tant la

---

[77] James Scott, *op. cit.*

[78] Comme le mentionne Vaïsse, « la loi Helms-Burton (*Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act*), promulguée par le président le 12 mars 1996, vise à renforcer l'embargo sur Cuba notamment en sanctionnant les personnes et sociétés, y compris de pays tiers, faisant du commerce avec l'île. La loi d'Amato-Kennedy (*Iran and Libya Sanctions Act of 1996*), promulguée par le président le 5 août 1996, vise à empêcher les compagnies pétrolières, y compris de pays tiers, d'investir dans le développement de l'industrie pétrolière d'Iran ». Justin Vaïsse, *op. cit.*, p. 264.

[79] James Lindsay et Randall Ripley, *op. cit.*, p. 22.

substance de la politique étrangère que les procédures d'application de celle-ci (*procedural legislation*). Lindsay et Ripley dénotent cinq types de « législations procédurales » :

1- Les lois qui visent à créer, au sein de la branche exécutive, des institutions dont le mandat rejoint les objectifs et la vision des législateurs. En 1961 par exemple, le Congrès a créé l'Agence du contrôle des armements et du désarmement (*Arms Control and Disarmement Agency*) pour contraindre la Maison-Blanche à accorder une plus grande importance à cet enjeu. Une stratégie semblable fut utilisée en 1977 : le Congrès créait alors le Bureau des droits humains et des affaires humanitaires du département d'État (*Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs*), pour inciter la branche exécutive à accorder une plus grande place aux droits humains dans la formulation de la politique étrangère[80].

2- Le veto législatif, qui permet, en théorie, à l'une ou l'autre des chambres d'adopter une résolution annulant les mesures présidentielles. Le veto était particulièrement populaire durant les années 1970, comme en témoigne l'exemple de la Loi sur les pouvoirs de guerre de 1973 (*War Powers Resolution* ou LPG), laquelle stipule que le Congrès peut adopter des résolutions obligeant le président à rappeler les troupes américaines déployées à l'étranger[81]. La Cour Suprême a toutefois grandement diminué l'impact du veto législatif depuis. En 1983, dans l'arrêt *INS vs. Chadha*, les juges ont, entre autres, remis en question la constitutionnalité du veto législatif[82].

---

[80] *Ibid.*, p. 28.

[81] Les mots exacts de la LPG sont les suivants : « at any time that United States Armed Forces are engaged in hostilities outside the territory of the United States, its possessions and territories without a declaration of war or specific statutory authorization, such forces shall be removed by the President if the Congress so directs by concurrent resolution ». Loi 93-148 (7 novembre, 1973), section 5 (c)

[82] INS vs. Chadha, 462 U.S. 919 (1983)

3- Les lois qui visent à redéfinir les rôles et la répartition des tâches dans la formulation et la conduite de la politique étrangère. En 1983 par exemple, le Congrès a obligé le Pentagone à solliciter l'avis et les conseils du département du Commerce avant de conclure, avec des gouvernements étrangers, des accords pour produire de l'équipement militaire[83]. Dans le domaine de la lutte contre le narcotrafic international, la procédure de « certification » exige, depuis 1986, une consultation annuelle entre les législateurs et le président pour établir la liste des États qui ne font pas suffisamment d'efforts pour lutter contre la production de la drogue sur leur territoire[84].

4- Les lois qui établissent une série de conditions que l'Exécutif doit remplir avant de pouvoir aller de l'avant avec une politique. En 1981 par exemple, le Congrès a permis au président de vendre des armes au Chili à la condition que les autorités chiliennes démontrent qu'ils faisaient tout en leur pouvoir pour traduire devant la justice les assassins d'Orlando Letelier[85]. Lorsque les administrations Johnson et Nixon ont proposé de fermer plusieurs bases militaires américaines, les membres du Congrès ont ralenti le processus en obligeant le Pentagone à étudier les impacts fiscaux, environnementaux et stratégiques d'une telle politique avant de la mettre à exécution.

5- Les lois obligeant la branche exécutive à faire rapport de ses activités aux membres du Congrès. En vertu de l'amendement Hugues-Ryan de 1974 par exemple, la CIA doit faire rapport au Congrès de chacune de ses opérations clandestines à l'étranger. Les législateurs demandent aussi aux différents départements et agences de produire des études et des

---

[83] James Lindsay et Randall Ripley, *op. cit.*, p. 29.

[84] Sur cette question, voir Frédérick Gagnon, « La politique antidrogue des États-Unis dans la région andine (1989-2001) : une explication réaliste néoclassique », mémoire de maîtrise, Université du Québec à Montréal, 2004, p. 57-60.

[85] James Lindsay et Randall Ripley, *op. cit.*, p. 29.

rapports détaillés de leurs activités dans les différentes régions du monde, mais aussi en ce qui a trait à des enjeux comme la lutte contre le terrorisme, le réchauffement climatique et la prolifération nucléaire[86].

Selon Lindsay et Ripley, les législations procédurales influencent la politique étrangère de diverses manières : elles obligent la branche exécutive à rendre des comptes aux membres du Congrès ; découragent souvent le président et ses conseillers d'adopter des politiques qu'une majorité de représentants et de sénateurs désapprouve ; et forcent la Maison-Blanche à consulter les leaders du Congrès sur les divers enjeux internationaux[87].

L'influence non législative est le deuxième principal mode d'influence du président de la CSRE. Elle consiste à définir les termes du débat sur la politique extérieure (*frame the debate* ou *frame opinion*). Le président de la CSRE dispose de plusieurs moyens pour persuader les autres acteurs de la politique extérieure (par exemple, l'opinion publique, les autres représentants et sénateurs, le président et les conseillers présidentiels) de la valeur de ses positions ou encore de l'importance des enjeux qui lui sont chers[88]. Il peut rencontrer confidentiellement le président et le conseiller, lui faire parvenir des lettres personnelles ou attirer son attention grâce à des conférences de presse, des apparitions médiatiques, des textes d'opinion dans les grands quotidiens ou les revues d'affaires publiques ou encore lorsque se déroulent des débats formels au sein des commissions permanentes ou en assemblée plénière. Le président de la CSRE peut également organiser des audiences ayant pour but d'étudier une question internationale ou l'état de la politique américaine dans une région ou un domaine précis. À ce titre, il dispose d'un personnel (*staff*), qui mène des recherches et qui participe à l'élaboration des stratégies parlementaires et à l'identification de programmes distincts de ceux de la Maison-Blanche. De plus, le président de la CSRE se rend parfois à l'étranger pour chercher à mieux comprendre les enjeux qui lui sont chers et pour se bâtir une crédibilité auprès de ses collègues,

[86] *Ibid.*, p. 30.
[87] *Ibid.*
[88] *Ibid.*, p. 32.

du président ou de la population. Les actions non législatives ont un impact moins direct et concret sur l'action internationale des États-Unis que les actions législatives. Or, définir les termes du débat est crucial, car lorsque l'opinion publique et l'opinion des élites changent, les politiques risquent également d'évoluer[89].

L'histoire de la présidence de la CRSE démontre que les sénateurs étudiés dans cette thèse ont posé plusieurs actions législatives et non législatives déterminantes pour l'avenir de la politique étrangère. Notre thèse décrira, entre autres, les efforts fructueux de Vandenberg pour convaincre les démocrates et les républicains au Congrès d'appuyer les décisions de Truman visant à protéger la Grèce et la Turquie face au communisme et d'adopter le Plan Marshall. On verra aussi combien Fulbright a influencé l'opinion publique grâce aux audiences qu'il a organisées pour débattre de la guerre du Vietnam, et comment Helms a réussi à insuffler une saveur unilatéraliste et souverainiste à la politique étrangère américaine en menant le débat sur le bouclier antimissile et en promouvant des projets de loi visant à punir les États voyous (*rogue states*). En outre, on constatera que Biden a organisé plusieurs audiences et multiplié les apparitions publiques et médiatiques pour critiquer la politique de George W. Bush en Irak et pour proposer des solutions de rechange à celle-ci.

Grâce à ces comparaisons, nous serons en mesure de réaliser le deuxième objectif de notre thèse, qui est de démontrer que les moyens utilisés par le président de la CSRE pour influencer la politique étrangère se sont grandement transformés depuis 1945. Les cas étudiés démontrent notamment que Helms et Biden ont disposé d'une plus grande panoplie de moyens non législatifs que Vandenberg et Fulbright pour atteindre leurs objectifs. Par exemple, Biden s'est appuyé sur Internet – et notamment sur des sites de réseautage comme *Myspace* et *Facebook* – pour rejoindre les Américains et diffuser ses idées alors que Fulbright et Vandenberg ne pouvaient compter sur ces outils technologiques. Pour sa part, Fulbright disposait déjà d'un avantage par rapport à Vandenberg : il lui était possible de multiplier les apparitions télévisuelles pour influencer l'opinion publique et les positions des élites de la société (intellectuels, anciens décideurs, journalistes, professeurs d'université, etc.). La télévision a, à partir des années 1960, occupé un rôle de plus en plus grand dans la

[89] *Ibid.*

stratégie politique du président de la CSRE. Ainsi, Biden n'hésite pas, après 2007, à participer aux grandes émissions d'affaires politiques, comme *The Situation Room* sur CNN, *Meet the Press* sur MSNBC et *Charlie Rose* sur PBS, pour proposer des solutions de rechange à la politique de Bush.

Les « sceptiques » dont nous avons parlé précédemment limitent souvent leurs observations à l'influence législative quand ils affirment que l'impact du président de la CSRE sur la politique étrangère n'a cessé de diminuer. Notre thèse propose un éclairage nouveau en démontrant que l'influence du président de la CSRE s'est transformée au lieu de décliner. En effet, celui-ci a innové et n'a cessé de développer de nouveaux instruments pour continuer à s'imposer dans les débats. Avant d'étayer ces arguments, il est nécessaire de décrire la méthodologie qui sous-tend nos recherches.

1.5 La méthode de la « comparaison structurée et orientée »

La principale méthode que nous utilisons pour évaluer les performances de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden est la « comparaison structurée et orientée » (*structured-focused comparison*), décrite, entre autres, par le politologue David Mitchell dans son étude du processus décisionnel au sein de la Maison-Blanche[90]. Cette méthode consiste à établir une liste de questions précises pour guider l'analyse des cas choisis. Ces questions découlent des objectifs de base du chercheur et lui permettent d'identifier les données et les faits utiles aux fins de sa démonstration. John Baylis et Steve Smith écrivent que cette démarche est cruciale, car le monde social et les phénomènes politiques sont si complexes que le chercheur n'a pas le choix, selon eux, d'établir des critères pour déterminer quelles données sont importantes et lesquelles le sont moins[91]. Mitchell est d'accord avec une telle proposition : il indique que la méthode de la comparaison structurée et orientée ne sert pas à faire une description exhaustive des cas étudiés, un peu à la manière des historiens[92]. Elle vise plutôt à mettre en relief les aspects des cas étudiés qui permettent d'évaluer la pertinence d'une théorie, d'un modèle ou d'un cadre d'analyse.

---

[90] David Mitchell, *Making Foreign Policy. Presidential Management of the Decision-Making Process*, Burlington : Ashgate, 2005, p. 32-46.

[91] Steve Smith et John Baylis, « Introduction », in *The Globalization of World Politics : An Introduction to International Relations*, 2e éd., Oxford : Oxford University Press, 2001, p. 2.

[92] David Mitchell, *op. cit.*, p. 33.

Le **tableau 8** contient la liste de questions qui guidera l'analyse de chacune des présidences de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden. Ces questions permettent d'identifier les données nécessaires pour illustrer les liens entre l'environnement international, l'environnement national, les caractéristiques personnelles des présidents de la CSRE et l'influence de ceux-ci. De surcroît, elles permettent d'identifier et de comparer les moyens utilisés par les présidents de la CSRE pour influencer l'action internationale des États-Unis.

Tableau 8
Les questions qui permettent d'analyser et de comparer les cas de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden

A- Pour recueillir les données utiles sur le lien entre notre variable internationale et l'influence du président de la CSRE

1- Quels enjeux internationaux ont le plus marqué la période durant laquelle ce président de la CSRE a été en poste ?
2- Pourquoi ces enjeux internationaux étaient-ils si importants aux yeux des décideurs et en quoi impliquaient-ils une redéfinition du rôle des États-Unis dans le monde ?
3- En quoi ces événements internationaux offraient-ils l'opportunité au président de la CSRE de jouer un rôle majeur dans la formulation et la conduite de la politique étrangère ?

B- Pour recueillir les données utiles sur le lien entre notre variable nationale et l'influence du président de la CSRE

1- Quel était l'état des forces politiques et la dynamique parlementaire au Congrès américain, au Sénat américain et au sein de la CSRE lorsqu'une période cruciale donnait l'opportunité au président de la CSRE d'exercer une grande influence sur la politique étrangère ?
2- Quel était le rapport de force entre le Congrès et la Maison-Blanche ?
3- Quelle était l'attitude des acteurs nationaux les plus influents de l'époque (opinion publique, groupes d'intérêts, médias, intellectuels, etc.) à propos des enjeux liés à la période cruciale ?
4- En quoi le contexte institutionnel et sociétal de l'époque donnait-il l'opportunité au président de la CSRE d'exercer une grande influence sur la politique étrangère ?

C- Pour recueillir les données utiles sur le lien entre notre variable individuelle et l'influence du président de la CSRE

1- Quels étaient les intérêts, les convictions et la vision du président de la CSRE par rapport aux principaux enjeux liés à la période cruciale ?
2- Quelle était l'attitude du président de la CSRE face au président américain et à l'administration au pouvoir ?
3- Quels traits de la personnalité du président de la CSRE (expérience et expertise politique, besoin de pouvoir, habiletés à débattre des enjeux, dogmatisme, facilité à convaincre ses collègues, etc.) l'amenaient à exercer un fort leadership au Congrès et dans le débat sur la politique extérieure ?

D- Pour recueillir les données utiles sur l'influence des présidents de la CSRE et sur l'évolution de celle-ci depuis 1945

1- Quelles actions le président de la CSRE a-t-il initiées pour s'imposer dans le débat sur les enjeux liés à la période cruciale ?
2- Ces actions correspondaient-elles au mode d'influence législatif ou non législatif ?
3- En quoi les actions posées par le président de la CSRE ressemblaient-elles à celles (ou différaient-elles de celles) des autres sénateurs étudiés ?

Les données que nous utilisons pour répondre à ces différentes questions proviennent de plusieurs types de sources :

- Les journaux nationaux comme le *New York Times* et le *Washington Post*. Ces journaux ne sont pas nos sources principales, mais en lisant les articles de presse consacrés aux différents présidents de la CSRE étudiés ici, il est possible de scruter les principaux enjeux qui ont retenu l'attention de ceux-ci ainsi que les moments durant lesquels Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont initié des actions très importantes pour influencer la politique étrangère. Les articles du *New York Times* et du *Washington Post* sont également un outil utile pour illustrer le concept « d'influence relative des présidents de la CSRE » que nous avons décrit précédemment. De surcroît, ils contiennent des données essentielles sur le contexte international et national dans lequel évoluaient les présidents de la CSRE, sur la personnalité des présidents de la CSRE et sur la nature des actions posées par ceux-ci pour influencer la politique extérieure. Par exemple, un article du *New York Times* publié le 19 mars 1947 décrit à quel point Vandenberg était convaincu des vertus d'une politique étrangère bipartisane et de l'obligation du président de la CSRE de persuader les républicains d'appuyer les projets de Truman[93].

- Les monographies et les articles spécialisés sur le rôle du Congrès en politique étrangère et sur le président de la CSRE. Ces sources permettent, entre autres, de recueillir des données utiles sur la personnalité des présidents de la CSRE ou encore sur les actions législatives et non législatives posées par Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden pour influencer la politique étrangère.

- Les biographies, essais, mémoires et correspondances personnelles (*private papers*) des présidents de la CSRE. Ces documents sont essentiels pour cerner la personnalité des sénateurs étudiés. Par exemple, les biographies de Fulbright, les mémoires de Helms et les correspondances personnelles d'Arthur Vandenberg

[93] C.P. Trussel, « Vandenberg Bars Politics on Policy; Aid Bill Advanced », *The New York Times*, 19 mars 1947.

contiennent une information complète sur la manière dont ces sénateurs percevaient le monde, les relations entre le Congrès et la présidence et le rôle du président de la CSRE[94].

Le cas de Joe Biden était plus problématique, parce qu'il n'existe pas de biographies de ce sénateur et que ses correspondances personnelles n'ont pas encore été rendues publiques. Biden a, toutefois, publié une autobiographie utile pour nos recherches[95]. En outre, nous avons réussi à contourner l'obstacle que présentait le manque d'information sur Biden en établissant et en maintenant des liens avec Antony Blinken, qui était le directeur du personnel et le principal conseiller de politique étrangère de Biden au sein de la CSRE au moment d'écrire ces pages. Lors d'entretiens avec Blinken, nous avons utilisé la technique de l'entrevue non structurée pour en apprendre davantage sur la philosophie de Biden et sur la manière dont il définit son rôle à la présidence de la CSRE[96]. Nous avons tenté de profiter du contact établi avec Blinken pour obtenir une entrevue avec Biden lui-même. Il est toutefois difficile pour les chercheurs d'avoir accès aux membres du Congrès, car ceux-ci ont des horaires chargés et sont déjà sollicités de toutes parts par les médias, les représentants des groupes d'intérêts, les *think tanks*, les membres de la branche exécutive et leurs concitoyens[97]. L'horaire de Biden était, de plus, particulièrement rempli durant la période correspondant à celle de la rédaction de notre thèse, car il

---

[94] Voir, entre autres, Randall Bennett Woods, *Fulbright: A Biography*; Arthur H. Vandenberg, Jr., et Joe Alex Morris (dir.), *op. cit.*, et Jesse Helms, *op. cit.*

[95] Joe Biden, *Promises to Keep : On Life and Politics*, New York : Ramdon House, 2007.

[96] Une entrevue non structurée est une entrevue pendant laquelle le chercheur pose cinq à six questions ouvertes à la personne interviewée. Cette entrevue prend souvent la forme d'une conservation, surtout quand le chercheur précise ses questions ou en pose d'autres pour obtenir davantage d'informations pour ses recherches. À ce titre, le chercheur doit jouer le rôle « d'auditeur actif », c'est-à-dire laisser le temps à la personne interviewée de bien développer ses réponses tout en stimulant celle-ci grâce à de nouvelles questions si nécessaire. Pour plus de détails sur ce type d'entrevue, voir Janice M. Morse et Lyn Richards, *Readme First for a User's Guide to Qualitative Methods*, Sage Publications : Thousand Oaks, 2002, p. 93-94.

[97] À ce propos, Richard Fenno, qui est l'un des plus grands experts du Congrès, ajoutait que les législateurs font parfois preuve de méfiance envers les universitaires et les chercheurs qui prétendent vouloir étudier leur rôle, car ils craignent que ces derniers révèlent des détails qui pourraient nuire à leur carrière politique. Voir Richard F. Fenno, *Home Style : House Members in Their District*. Boston : Little, Brown, 1978, p. 258.

briguait, au cours de l'année 2007, l'investiture démocrate pour l'élection présidentielle de 2008 *en plus* d'occuper ses fonctions de sénateur.

- Les publications officielles du Congrès américain. Celles-ci incluent l'indispensable *Congressional Record* (CR), qui est le compte-rendu quotidien des activités parlementaires au Congrès. Le CR est notamment utile pour identifier les discours prononcés par les présidents de la CSRE au Sénat. Ces discours informent le chercheur sur les opinions des présidents de la CSRE à propos des questions internationales. Le site Internet de la CSRE s'avère, en outre, un outil complet pour consulter les procès-verbaux des auditions qui se déroulent au sein de la Commission[98]. Le site du Sénat permet de consulter les résultats des votes législatifs des sénateurs[99], et le site THOMAS les différents projets de loi et résolutions introduits et adoptés par les membres du Congrès[100].

- Le *Congressional Quarterly Almanac* (CQA) constitue une dernière source incontournable pour nos recherches. Le CQA est un outil de référence publié annuellement par la prestigieuse maison *CQ Press* et qui offre un compte-rendu des principaux événements qui ont marqué les activités au Congrès.

Les quatre chapitres qui suivent sont des études de cas des performances d'Arthur Vandenberg, J. William Fulbright, Jesse Helms et Joe Biden à la tête de la CSRE. Ces chapitres démontrent que les quatre sénateurs ont joué un rôle déterminant dans la formulation et la conduite de la politique étrangère américaine après 1945, ce qui contredit l'idée que l'influence du président de la CSRE est devenue marginale et ne mérite pas d'être étudiée.

---

[98] Voir le site en question : http://www.senate.gov/~foreign/
[99] Voir le site en question : www.senate.gov
[100] Voir le site en question : http://thomas.loc.gov/

CHAPITRE II

LA PRÉSIDENCE COOPÉRATIVE ET BIPARTISANE : ARTHUR VANDENBERG ET L'ÉMERGENCE DE LA MENACE COMMUNISTE (1947-1949)

Arthur Vandenberg occupe le quatrième rang de notre palmarès des présidents de la CSRE qui ont le plus influencé la politique étrangère américaine après 1945. Les commentaires d'anciens décideurs à propos de la carrière de Vandenberg confirment l'idée qu'il n'était pas un sénateur comme les autres. Dean Acheson, qui est sous-secrétaire d'État de 1945 à 1947 et secrétaire d'État de 1949 à 1953, n'hésite pas à écrire, en 1961, que Vandenberg figure parmi les cinq sénateurs les plus remarquables de l'histoire de la République[101]. Pour Acheson, le mérite du président de la CSRE est d'avoir réussi à unir la nation et à forger un consensus national pour faire face au défi que pose l'Union soviétique pour les États-Unis[102]. Le secrétaire d'État George Marshall souligne, pour sa part, que Vandenberg n'a jamais reçu tout le crédit qu'il mérite pour son rôle dans la mise en œuvre du Plan Marshall. Selon les termes de Marshall : « I feel that he has never received full credit for his monumental efforts on behalf of the European Recovery Program, and that his name should have been associated with it[103] ». George Kennan, que l'on présente souvent comme le « père » de la théorie de l'endiguement du communisme, n'aimait pas particulièrement Vandenberg. Dans ses mémoires, il affirme, par exemple, ne pas comprendre pourquoi les fonctionnaires du département d'État accordaient tant de crédit et d'importance aux opinions du sénateur[104]. Cet agacement de Kennan indique à quel point Vandenberg a réussi à s'imposer dans le débat sur la politique étrangère et à asseoir son autorité sur certains membres de la branche exécutive, particulièrement ceux de *foggy bottom*. Le président Harry Truman lui-même reconnaissait l'importance de Vandenberg. Dans ses mémoires, il avoue qu'il développe le

---

[101] Dean Acheson, « Of Men I Have Known. My Adventures Among the U.S. Senators », *The Saturday Evening Post* (1961), p. 26.

[102] *Ibid.*

[103] Cité dans H. B. Price, *The Marshall Plan and Its Meaning*, Ithaca : Cornell University Press, 1955, p. 65; et dans James A. Robinson, *Congress and Foreign Policy Making*, édition révisée, Homewood, IL: Dorsey Press, 1967, p. 43.

[104] George Kennan, *Memoirs 1925-1950*, Boston : Little, Brown and Company, 1967, p. 405-406.

plus grand respect envers lui quand il oeuvre à ses côtés au Sénat[105]. Il affirme également combien il est important à ses yeux, une fois élu à la présidence des États-Unis, de discuter fréquemment avec Vandenberg, de lui offrir un accès direct à la Maison-Blanche et de profiter de ses conseils et de son expérience[106].

Les experts du Congrès s'entendent aussi pour affirmer que Vandenberg a été l'un des plus importants sénateurs de l'histoire des États-Unis. Dans une étude datant de 1962, Malcolm Jewell note que Vandenberg et Walter F. George sont les deux sénateurs qui ont eu le plus d'influence sur la politique extérieure ces dernières années[107]. James A. Robinson souligne à quel point Vandenberg joue un rôle de premier plan dans l'adoption, par le Congrès, de la « doctrine Truman » et du Plan Marshall[108]. Robert Dahl écrit que Vandenberg est si influent à la fin de son mandat à la tête de la CSRE qu'il aurait obtenu la nomination de son parti sans peine s'il avait décidé de briguer la présidence à l'élection de 1948[109].

Ce chapitre explique pourquoi Vandenberg a été si influent. À partir de notre approche à trois niveaux d'analyse, nous démontrerons que ce dernier est devenu l'un des plus importants présidents de la CSRE, et ce, pour trois raisons. D'abord, sur le plan international, l'émergence de la menace communiste forçait les décideurs américains à redéfinir les principaux objectifs du rôle des États-Unis dans le monde. Cette période cruciale de la politique étrangère a placé les enjeux internationaux au cœur des débats politiques à Washington, tout en donnant l'opportunité à Vandenberg de se retrouver sous les projecteurs et de participer à l'élaboration de la grande stratégie américaine. Ensuite, nous démontrerons que Vandenberg oeuvrait dans un contexte national qui favorisait son influence. Par exemple, la victoire républicaine aux élections législatives de 1946 obligeait Truman à inclure le président de la CSRE dans la prise de décision, pour garantir l'adoption de ses programmes au Congrès. De la même manière, avec l'essoufflement du courant

---

[105] Harry Truman, *Memoirs. Year of Decisions*, vol. 1, New York : Doubleday, 1955, p. 145.
[106] *Ibid.*, p. 272.
[107] Malcolm E. Jewell, *Senatorial Politics and Foreign Policy*, Lexington: University of Kentucky Press, 1962, p. 118.
[108] James A. Robinson, *op. cit.*, p. 39-41.
[109] Robert A. Dahl, *Congress and Foreign Policy*, New York : Norton, 1950, p. 146.

isolationniste aux États-Unis durant les années 1940, la société américaine et le Congrès étaient devenus des terreaux fertiles pour les idées internationalistes de Truman et de Vandenberg. Enfin, le sénateur du Michigan a marqué son époque en raison de sa personnalité. Ainsi, le niveau d'analyse individuel permet d'illustrer que Vandenberg possédait les intérêts, les convictions et les aptitudes nécessaires pour mener et gagner les débats de l'époque.

La dernière partie de ce chapitre illustre les moyens utilisés par Vandenberg pour influencer la politique étrangère. À ce titre, nous utilisons les cas de la doctrine Truman et du Plan Marshall, deux actions décisives dans le développement de la guerre froide[110], pour démontrer que Vandenberg recourt à la fois à des moyens législatifs et non législatifs pour atteindre ses objectifs. D'accord avec Truman, le président de la CSRE se donne comme principale mission de garantir l'adoption des projets du président par le Congrès. C'est possible, entre autres, grâce aux décisions de Vandenberg d'introduire des amendements ne modifiant pas substantiellement les propositions de la Maison-Blanche et grâce à sa volonté de s'appuyer sur son autorité et son expérience au Sénat pour convaincre les autres sénateurs de se rallier à sa cause[111].

2.1 Le niveau international : l'émergence de la menace communiste offre l'opportunité à Vandenberg de s'affirmer

John Lewis Gaddis écrit que la Seconde Guerre mondiale a été remportée par une coalition dont les principaux membres étaient déjà en guerre idéologique et géopolitique, voire militaire[112]. Une fois l'Allemagne nazie et le Japon impérialiste vaincus, les États-Unis et l'URSS se retrouvent devant un dilemme pour le moins tragique : soit l'un de ces pays change d'identité, soit les dirigeants des deux puissances acceptent d'abandonner les principes pour lesquels ils se sont battus jusqu'en 1945[113]. Car les États-Unis et l'URSS incarnent deux formes d'organisation sociale, politique et économique différentes. Cette

---

[110] Melvin Leffler, *The Specter of Communism. The United States and the Origins of the Cold War, 1917-1953*, New York : Hill and Wang, 1994, p. 64.

[111] Sur ce dernier point, voir Hugh Gregory Gallagher, *Advise and Obstruct. The Role of the United States Senate in Foreign Policy Decisions*, New York : Delacorte Press, 1969, p. 20.

[112] John Lewis Gaddis, *The Cold War. A New History*, New York : Penguin Books, 2005, p. 6.

[113] *Ibid.*

réalité pose problème parce que les deux pays sont les principales puissances de l'époque et aspirent à maximiser leurs influences respectives au sein du système international. Selon les termes de Gaddis : « Both embraced ideologies with global aspirations : what worked at home, their leaders assumed, would also do so for the rest of the world[114] ».

Les aspirations hégémoniques de l'URSS inquiètent vite les dirigeants américains après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Alors que ceux-ci commencent dès 1943-1944 à réfléchir sérieusement aux meilleures stratégies pour garantir la sécurité nationale américaine une fois la guerre terminée, plusieurs développements des années 1946-1947 nourrissent les craintes de la Maison-Blanche et des membres du Congrès à propos de l'avenir des relations entre les États-Unis et l'URSS[115]. En effet, la faiblesse économique de la Grande-Bretagne et son incapacité à continuer d'aider économiquement la Grèce et la Turquie, le mouvement d'indépendance en Inde, la guerre civile en Chine, la paralysie économique japonaise et allemande, les percées communistes en France et en Italie ou encore les révoltes nationalistes en Indochine témoignent d'une profonde instabilité internationale. Les leaders militaires américains savent que l'URSS n'est pas directement responsable de ces bouleversements mondiaux. En revanche, ils croient que Staline peut profiter de ces opportunités pour maximiser l'influence soviétique dans le monde. Selon Washington, il suffit, pour les forces communistes, de s'emparer du pouvoir dans les différents pays instables de la planète pour entamer la mise en place d'un empire soviétique à l'échelle internationale[116].

Cette crainte devient d'autant plus grande lorsque George F. Kennan, chargé d'Affaires américain à Moscou, publie son « long télégramme », un document dans lequel il analyse la philosophie et les principaux objectifs des leaders soviétiques[117]. Ce document, réécrit plus tard et publié de manière anonyme dans la revue spécialisée *Foreign Affairs*[118], est l'un des textes les plus cités des débuts de la guerre froide. Kennan y explique d'abord

---

[114] *Ibid.*, p. 7.

[115] Sur ce point, voir Melvyn Leffler, « National Security and US Foreign Policy », in Melvyn Leffler et David S. Painter, *Origins of the Cold War*, Londres et New York : Routledge, 1994, p. 15-52.

[116] *Ibid.*, p. 29.

[117] George Kennan, « Long Telegram », Moscow, February 22, 1946.

[118] X, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, vol. 25, no 4 (juillet 1947), p. 566-582.

que les leaders du Kremlin craignent l'effet du capitalisme et de la liberté sur le peuple soviétique, une situation qui pousse Staline et ses conseillers à dépeindre l'Occident et le monde extérieur comme foncièrement mauvais, hostile et menaçant[119]. Le diplomate américain affirme, ensuite, que l'URSS veut augmenter sa puissance relative et affaiblir les puissances capitalistes, même si cela implique une guerre impérialiste[120]. Enfin, Kennan énonce les implications de ces réalités pour les dirigeants américains. Il écrit qu'un conflit avec l'URSS est presque inévitable parce que le Kremlin estime la coexistence avec les États-Unis impossible. Kennan ajoute que l'URSS est, certes, plus faible que l'Occident, mais qu'elle pose néanmoins l'un des plus grands défis auxquels les États-Unis ont fait face. Il propose donc que Washington développe une nouvelle stratégie globale fondée sur les préceptes suivants :

- Les Soviétiques sont susceptibles de profiter de toutes les opportunités pour étendre leur influence dans le monde, mais ils renonceront à cette mission si l'Occident démontre sa volonté de résister et, si nécessaire, de recourir à la force pour empêcher le Kremlin d'agir ;

- Pour enrayer la menace soviétique, les États-Unis doivent garantir le bien-être économique, le bonheur et la sécurité des peuples occidentaux. De plus, ils doivent mener une guerre de propagande pour éduquer la population à propos des réalités russes et des bienfaits des libertés occidentales[121]. Suggérant une analogie entre les sociétés occidentales et le corps humain pour susciter un sentiment d'urgence à propos du communisme, Kennan incite Washington à définir l'URSS comme une « maladie » susceptible de détruire la « santé » de l'Occident[122]. Selon ses termes : « Much depends on

[119] George Kennan, « Long Telegram ».
[120] *Ibid.*
[121] *Ibid.*
[122] David Campbell utilise le concept de « discours sociomédical » (*sociomedical discourse*) pour décrire cette tendance des dirigeants américains. Il explique ainsi l'impact de ce type de discours sur la société et les médias américains de l'époque : « [W]hen Kennan's long telegram was leaked to journalists in 1946, it was the source for an article in *Time* accompanied by a map with the heading "Communist Contagion," which showed Iran, Turkey, and Manchuria as "infected," with Saudi Arabia, Egypt, Afghanistan, and India as "exposed." The implication was that the United States occupied the

health and vigor of our own society. World communism is like malignant parasite which feeds only on diseased tissue[123] ». Il n'en faut pas plus pour que Truman et des membres du Congrès comme Vandenberg constatent l'importance de lancer de vastes programmes pour endiguer le communisme international.

2.1.1 Truman, sa doctrine et le Plan Marshall

Les craintes exprimées par Kennan prennent tout leur sens aux yeux de Truman lorsqu'en février 1947, l'ambassadeur britannique à Washington informe le département d'État de la décision de son gouvernement de retirer toute aide économique à la Grèce et à la Turquie[124]. L'importance stratégique de la Turquie au Moyen-Orient et la guerre civile en Grèce poussent Truman et les hauts fonctionnaires du département d'État à croire que l'URSS finira par occuper la Grèce et la Turquie si les États-Unis les abandonnent.

En quelques jours, la Maison-Blanche et le département d'État commencent à rédiger les premières versions d'un projet de loi visant à offrir une aide économique à la Grèce et à la Turquie. Cette aide sera, selon Truman et son équipe, de nature financière et militaire, et elle visera, entre autres, le déploiement d'un personnel américain en Grèce pour aider le gouvernement à réaliser ses tâches administratives, économiques et financières[125]. Truman énonce plus précisément son plan et sa vision le 12 mars 1947, lors d'un discours au Congrès américain. Ce discours, qui est reconnu plus tard comme l'énonciation de la « doctrine Truman », est souvent considéré comme la déclaration américaine de la guerre froide et comme le texte qui établit les critères de la politique d'endiguement, laquelle guidera l'action internationale américaine pendant quarante ans[126]. Faisant écho aux thèmes du long télégramme de Kennan, Truman affirme que les nations du monde ont le choix entre deux options, la démocratie libérale et le totalitarisme, et que les États-Unis doivent appuyer les

---

position of the doctor with the right if not the duty to intervene ». David Campbell, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, édition révisée, Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998, p. 156-157.

[123] George Kennan, « Long Telegram ».

[124] James A. Robinson, *op. cit.*, p. 39-41.

[125] *Ibid.*, p. 39.

[126] Mark S. Byrnes, *The Truman Years. 1945-1953*, New York : Longman, 2000, p. 115.

peuples libres qui choisissent la démocratie[127]. Il indique, de plus, que l'aide américaine doit être avant tout de nature économique et financière, et servir essentiellement à garantir la stabilité économique et politique des alliés. Il déclare également que ne pas aider la Grèce et la Turquie engendrera l'effondrement des institutions démocratiques de ces pays, incitera les voisins à tenter l'aventure totalitaire et aura des conséquences désastreuses pour le monde[128].

En plus du programme d'aide à la Grèce et à la Turquie, l'émergence de la menace communiste incite Truman à lancer un autre programme d'envergure, le Plan Marshall[129]. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, les alliés européens vivent des difficultés économiques substantielles et ont peine à se reconstruire. On voit ainsi les partis communistes gagner en popularité partout en Europe. La crainte des dirigeants américains est, dans ce cas, semblable à celle exprimée à propos de la Grèce et de la Turquie : qu'adviendra-t-il de l'Europe si des gouvernements alliés du Kremlin saisissent l'opportunité de diriger les États qui la constitue ? Pour prévenir cette éventualité, l'administration Truman met au point le programme de reconstruction de l'Europe (*European Recovery Program*), reconnu par la suite comme le « Plan Marshall », du nom du secrétaire d'État George Marshall. Ce programme est avant tout une aide économique visant à relancer le développement des alliés européens. Les décideurs américains craignent non seulement les percées communistes en Europe, mais ont également appris des leçons de l'entre-deux-guerres[130]. À leur avis, le protectionnisme et le nationalisme des années 1930 ont été les principaux responsables du conflit de 1939-1945; le libre-marché peut, au contraire, éliminer la volonté des dirigeants politiques de saisir des territoires étrangers pour garantir l'accès aux ressources et aux marchés mondiaux.

En dépit de leur mérite et de leur importance, la « doctrine Truman » et le Plan Marshall seraient toutefois restés lettre morte si le Congrès des États-Unis avait refusé de les adopter. Le Congrès joue effectivement un rôle central dans le processus législatif américain : il étudie, amende et adopte les lois, et en particulier celles permettant au

---

[127] Pour plus de détails, voir Harry S. Truman, « Address to the US Congress, March 12, 1947 », *Public Papers of the President, Harry S. Truman*, 1947 [7], p. 176-180.
[128] *Ibid.*
[129] Mark S. Byrnes, *op. cit.*, p. 42.
[130] *Ibid.*

gouvernement de dépenser les fonds publics pour aider des alliés comme la Grèce, la Turquie et les pays européens. Entre 1947 et 1949, l'émergence de la menace communiste offre donc l'opportunité aux membres du Congrès de jouer un rôle déterminant dans la formulation et la conduite de la politique étrangère. Arthur Vandenberg a toutefois une longueur d'avance sur les quatre cent trente-cinq représentants de la Chambre et sur ses quatre-vingt-dix-neuf collègues du Sénat parce que le contexte national favorise son influence.

2.2 Le niveau national : un contexte institutionnel et sociétal favorable à l'influence de Vandenberg

2.2.1 L'élection de 1946 et le retour en force des républicains au Congrès

La conjonction de plusieurs facteurs institutionnels et sociétaux permet à Vandenberg de s'imposer dans le débat sur la politique étrangère entre 1947 et 1949. En premier lieu, le sénateur du Michigan doit sa réussite à la victoire historique de son parti aux élections de 1946. Comme l'explique Malcolm Jewell, Vandenberg a été fort influent comme président de la CSRE parce que son parti a remporté la majorité au Congrès à un moment où la mise en place de programmes de politique étrangère d'envergures était essentielle[131].

Le 5 novembre 1946, les Américains sont appelés aux urnes pour la première fois depuis que Truman a succédé à Franklin Delano Roosevelt (FDR) à la présidence. Les électeurs perçoivent dans cette élection un véritable référendum sur l'occupant de la Maison-Blanche et ses politiques[132]. Alors que les taux d'approbation de Truman dépassent les 80% en octobre 1945, notamment en raison du ralliement de la population autour du président après la mort de FDR, seulement 32% des Américains approuvent le travail de Truman à quelques semaines de l'élection[133]. Ceci témoigne de la situation délicate dans laquelle se trouvent les démocrates.

---

[131] Malcolm E. Jewell, *op. cit.*, p. 118.

[132] William E. Leuchtenburg, « New Faces of 1946 », *Smithsonian Magazine* (novembre 2006) : http://www.smithsonianmagazine.com/issues/2006/november/1946.php

[133] Charles H. Franklin, « Presidential Approval in Perspectives », Madison : University of Wisconsin, p. 8 : http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff_for_blog/perspective.pdf

D'une part, le retour à une économie de paix après le conflit de 1939-1945 engendre des frictions et des déséquilibres au sein de la société. Le mécontentement des travailleurs, et en particulier des leaders et des membres des syndicats, pose problème pour Truman[134]. Les syndicats connaissent leur heure de gloire sous FDR : le *New Deal* garantit, par exemple, la reconnaissance gouvernementale à ces organisations, et quinze millions d'Américains sont syndiqués en 1945, un nombre cinq fois plus élevé que le nombre de syndiqués en 1933. Les années Truman marquent toutefois le début du déclin des syndicats, lequel se poursuit jusqu'à la fin du siècle. L'un des points de friction entre Truman et les syndicats a trait au contrôle des salaires, qui établit une limite aux ponctions faites par les organisations syndicales sur les revenus des travailleurs. Les leaders syndicaux sont irrités par ces mesures parce qu'elles freinent le développement des syndicats, d'autant plus que les salaires des patrons ont fortement augmenté pendant la guerre, en raison de la production industrielle de masse. Confronté à une série de grèves durant les années 1945-1946, Truman fait preuve d'ambivalence face aux syndicats : généralement favorable à ces organisations, le président propose, en mai 1946, que le Congrès adopte une loi obligeant les mineurs en grève à s'enrôler dans l'armée[135].

D'autre part, l'inflation économique explique en grande partie pourquoi Truman et les démocrates perdent l'élection de 1946[136]. Pendant la guerre, les politiques de rationnement obligent les Américains à réduire leur consommation et à épargner les revenus. De plus, la production industrielle du début des années 1940 est centrée avant tout sur les biens destinés à l'effort de guerre. Une fois la guerre terminée, la population se trouve donc devant une situation pour le moins paradoxale : elle a un grand pouvoir d'achat, mais ne peut satisfaire ses besoins à cause de la rareté des biens. Une hausse des prix à la consommation s'ensuit et les Américains jugent alors Truman et les démocrates responsables des problèmes économiques du pays[137]. Comme l'explique William E. Leuchtenburg, l'un des principaux symboles de cette élection est la rareté de la viande[138]. Qualifiant 1946 « d'élection du

---

[134] Mark S. Byrnes, *op. cit.*, p. 25.
[135] *Ibid.*, p. 26.
[136] *Ibid.*, p. 27.
[137] *Ibid.*, p. 27-28.
[138] William E. Leuchtenburg, « New Faces of 1946 ».

hamburger », l'historien écrit que la difficulté pour la population d'acheter de la viande alimente l'anxiété à propos de la guerre et fait craindre une famine. Les républicains profitent ainsi de l'incertitude des Américains pour marquer des points durant la campagne électorale. Par exemple, des candidats au Congrès roulent dans les rues à bord de camionnettes et passent devant les files d'attente devant les marchés d'alimentation en scandant des slogans comme « Mesdames, si vous voulez de la viande, votez républicain » ou « Harry vous fera manger du cheval »[139]. À la Chambre, les républicains enregistrent finalement leur plus importante victoire depuis 1894 : ils gagnent 54 sièges pour obtenir une majorité de 246-188. Au Sénat, le *Grand Old Party* (GOP) remporte 13 sièges, élisant une majorité de 51-45. Les craintes de Sam Rayburn, président démocrate de la Chambre, n'étaient donc pas exagérées : 1946 est l'une des élections les plus difficiles de l'histoire des démocrates, et ce, notamment à cause de la viande de bœuf. Selon les termes de Rayburn : « This is going to be a "beefsteak election"![140] ».

Ces développements offrent l'opportunité à Vandenberg d'augmenter son influence sur la politique étrangère. En effet, non seulement les problèmes économiques du pays permettent aux républicains de reprendre le contrôle du Congrès et, du même coup, au sénateur du Michigan d'obtenir la présidence de la CSRE, mais les élections de 1946 démontrent aussi que Truman n'a plus la cote auprès des Américains et est isolé face aux autres acteurs politiques. Un jeune représentant démocrate de la Chambre, J. William Fulbright, est si déçu de la défaite de son parti qu'il suggère que Truman lègue la présidence des États-Unis à Vandenberg – une idée qui mène par la suite Truman à utiliser l'expression « à moitié brillant » (*Halfbright*) au lieu de Fulbright – qui peut vouloir dire « très brillant » – pour désigner J. William Fulbright[141]. L'isolement de Truman est également palpable lorsqu'il rentre à Washington le lendemain du scrutin de 1946 : au lieu d'une grande délégation, seul le sous-secrétaire d'État Dean Acheson est présent à *Union Station* lorsque le train à bord duquel se trouve le président entre en gare[142]. La veille du jour de l'an de 1947,

---

[139] *Ibid.*

[140] Cité dans David Van Biema, « Harrying Truman », *Time*, 21 novembre 1994 : http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,981836,00.html

[141] David McCullough, *Truman*, New York: Simon & Schuster, 1992, p. 523.

[142] William E. Leuchtenburg, « New Faces of 1946 ».

Truman écrit ceci après une balade en bateau sur le Potomac : « Never was so lonesome in my life[143] ».

Ces moments sombres de la carrière de Truman sont toutefois de courte durée quand on considère que les années 1947-1949 sont surtout marquées par la mise en place de programmes de politique étrangère aussi ambitieux que la doctrine Truman et le Plan Marshall. Quatre mois après l'élection de 1946, le correspondant Frank McNaughton n'hésite pas, par exemple, à affirmer que Truman s'est métamorphosé d'un perdant sans leadership en un solide chef de l'Exécutif[144]. Les élections de 1946 obligent cependant le président à s'assurer de l'appui des républicains au Congrès. Comme l'explique Richard Neustadt : « The plain fact is that Truman had to play bipartisanship as he did or lose the game[145] ».

Vandenberg est l'un des républicains du Congrès sur lesquels Truman peut compter. À la Chambre des représentants, le leadership républicain est plus ou moins enclin à aider la Maison-Blanche. Le *speaker* Joe Martin (républicain – Massachusetts) s'avère parfois un allié de Truman, mais la plupart de ses collègues s'élèvent contre les politiques du *New Deal* et la vision démocrate[146]. Parmi eux, on compte notamment Charles Halleck (Indiana), Brazilia Carroll Reece (Tennessee), Leo Allen (Illinois), Jesse Wolcott (Michigan) et John Taber (New York), qui sont très conservateurs et qui n'hésitent pas à contrecarrer les projets de Truman.

La situation est différente au Sénat. Même si les républicains dirigent cette chambre, plusieurs sont des modérés avec lesquels Truman peut envisager la coopération. C'est notamment le cas de Vandenberg, l'un des plus anciens et puissants membres du parti républicain à Washington. Pour Truman, l'appui de législateurs comme Vandenberg est indispensable, notamment pour discréditer l'opposition de sénateurs comme John Bricker

---

[143] Cité dans *Ibid.*

[144] Alonzo L. Hamby, *Man of the People. A Life of Harry S. Truman*, New York et Oxford : Oxford University Press, 1995, p. 418.

[145] Richard Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, éd. Révisée, New York : Free Press, 1991, p. 46.

[146] Alonzo L. Hamby, *op. cit.*, p. 420.

(républicain – Ohio) et Homer Capehart (républicain – Indiana). Robert Taft (Ohio) pose aussi problème, car il rechigne souvent à l'idée d'appuyer la Maison-Blanche même s'il finit la plupart du temps par se ranger derrière le couple Truman-Vandenberg[147].

Truman a, en outre, besoin de l'appui de Vandenberg parce que les membres de son parti font parfois preuve d'indépendance, voire d'intransigeance à son égard[148]. Dans le cas de la doctrine Truman par exemple, Claude Pepper (démocrate – Floride) affirme qu'il est inacceptable d'offrir une aide économique à des pays non démocratiques. D'autres démocrates, comme Millard Tydings (Maryland) et Tom Connally, deuxièmes sénateurs en importance respectivement de la commission sur les Forces armées et de la CSRE, montrent peu d'enthousiasme à l'égard des propositions de Truman. Un peu plus tard, c'est au tour de Walter George (démocrate – Georgie), un autre membre de la CSRE, de se dire peu emballé par le Plan Marshall.

Vandenberg est, au contraire, presque toujours ouvert aux plans de Truman. Les principaux conseillers du président, comme le secrétaire d'État Marshall, le sous-secrétaire d'État Acheson et son successeur Robert Lovett, voient vite en lui le candidat idéal pour jouer le rôle de principal collaborateur de la Maison-Blanche au Capitole[149]. Des amis personnels de Vandenberg, Marshall et Lovett admiraient déjà le sénateur avant que les républicains gagnent l'élection de 1946; ils estiment maintenant que le président de la CSRE est leur allié et qu'il aidera Truman à réaliser sa vision de la politique étrangère. Par exemple, les liens de confiance entre Vandenberg et Lovett sont tels que Lovett n'hésite pas à affirmer qu'il a toujours été entièrement franc avec le sénateur du Michigan[150]. La complicité entre Vandenberg et Truman devient également très forte entre 1947 et 1949. Dans une lettre personnelle datant du 31 mars 1950, le président des États-Unis démontre à quel point il apprécie le sénateur du Michigan quand il écrit ceci : « It is very seldom that men really

---

[147] *Ibid.*, p. 420.
[148] Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 15.
[149] Malcolm Jewell, *op. cit.*, p. 118.
[150] Cité dans Elizabeth Edwards Spalding, *The First Cold Warrior. Harry Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism*, Lexington : The University Press of Kentucky, 2006, p. 257 (note 30).

become statesmen while they are yet alive, in the minds of the people and their associates. As you well know, I have always held you in that category[151] ».

L'administration Truman recourt à plusieurs moyens pour faire participer Vandenberg à la prise de décision en politique étrangère. Vandenberg avoue que le président l'a peu consulté avant de développer son projet d'aide à la Grèce et la Turquie[152]. Le sénateur du Michigan fait toutefois partie d'une délégation du Congrès invitée à la Maison-Blanche, le 27 février 1947, pour discuter de cet enjeu[153]. De la même manière, Truman et ses conseillers entretiennent des liens étroits avec Vandenberg durant les négociations entourant le Plan Marshall : ils l'invitent encore une fois à la Maison-Blanche le 22 juin 1947 et lui font parvenir des lettres personnelles, dont celle du 30 septembre 1947 lui demandant d'organiser des audiences publiques au sein de la CSRE pour débattre de la situation en Europe[154]. En outre, Truman accepte que la plupart des membres de son administration, dont le secrétaire d'État Marshall, l'ambassadeur américain en Grande-Bretagne Lewis Williams Douglas, le secrétaire au Commerce W. Averell Harriman et le secrétaire à la Défense James V. Forrestal, témoignent devant la CSRE lors des audiences sur le Plan Marshall[155].

Ces gestes de Truman à l'égard de Vandenberg sont directement liés à la philosophie de la « politique étrangère bipartisane ou non partisane » (*bipartisan or nonpartisan foreign policy*) chère aux membres de l'administration et à Vandenberg lui-même. Dans ses

---

[151] Lettre personnelle de Harry Truman à Arthur Vandenberg, Key West, Floride, 31 mars 1950. Disponible dans William E. Leuchtenburg (dir.), *President Harry S. Truman's Office Files, 1945-1953*, Part 2 : Correspondence File, *Research Collection in American Politics*, Bethesda : University Publications of America, 1989 (sur microfiche : rouleau 25 sur 26, fiche 741-742.

[152] Cité dans Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 16.

[153] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 338. Selon les mémoires de Truman, les autres membres du Congrès présents à cette rencontre étaient les sénateurs Henry Styles Bridge (républicain – New Hamphire), William Alben Barkley (démocrate – Kentucky), Tom Connally (démocrate – Texas), le speaker de la Chambre Joe Martin (républicain – Massachusetts) et les représentants Charles Aubrey Eaton (républicain – New Jersey), Sol Bloom (démocrate – New York) et Sam Rayburn (démocrate – Texas). Voir Harry Truman, *Memoirs. Years of Trial and Hope*, vol. 2, New York : Doubleday, 1956, p. 103.

[154] Quentin Quade, « The Truman Administration and the Separation of Powers : the Case of the Marshall Plan », *The Review of Politics*, vol. 27, no 1 (janvier 1965), p. 58-77.

[155] *Ibid.*

mémoires, Dean Acheson décrit cette philosophie comme une « théorie »[156] voulant que l'absence de controverses à Washington sur les enjeux internationaux est la seule garantie d'une politique étrangère efficace[157]. La politique bipartisane est, selon Acheson, idéale pour la Maison-Blanche pour la raison suivante :

> you cannot run this damned country any other way except by fixing the whole organization so it doesn't work the way it is supposed to work. Now the way to do that is to say politics stops at the seaboard – and anyone who denies that postulate is a son-of-a-bitch and a crook and not a true patriot. Now if people will swallow that, then you're off to the races[158]

Selon cette perspective, les démocrates et les républicains doivent abandonner leurs intérêts particuliers au nom d'une conception de l'intérêt national partagée par l'ensemble des acteurs politiques. La théorie de la politique étrangère bipartisane correspond aussi à l'idée que le président des États-Unis est l'acteur le plus important dans la formulation et la conduite de la politique extérieure, mais que le Congrès a également un rôle important à jouer en ce domaine. Les législateurs peuvent, notamment, agir comme consultants auprès de la Maison-Blanche[159].

L'attachement de l'administration Truman à la politique étrangère bipartisane témoigne de l'obligation pour le président de faire des compromis avec les républicains du Congrès pour garantir l'adoption de ses programmes par la branche législative. Entre 1947 et 1949, la présence de Vandenberg à la tête de la CSRE comporte maints avantages pour Truman : le sénateur du Michigan peut servir d'intermédiaire entre les démocrates de la Maison-Blanche et les républicains du Congrès. La réussite du couple Truman-Vandenberg est, de plus, favorisée par l'évolution des idées des membres du Congrès et de la société américaine à propos de la politique étrangère américaine.

---

[156] Dean Acheson, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, New York : Norton, 1969, p. 95.

[157] *Ibid.*

[158] Cité dans Thomas G. Paterson, « Presidential Foreign Policy, Public Opinion, and Congress : The Truman Years », in Joel H. Silbey (dir.), *The Congress of the United States 1789-1989*, vol. 1, Brooklyn : Carlson, 1991, p. 17.

[159] Dean Acheson, *Present at the Creation. My Years in the State Department*, p. 95.

2.2.2 L'émergence du consensus de la guerre froide au Congrès et dans la société

L'élection de 1946 engendre une reconfiguration des forces politiques au Congrès et témoigne du fort mécontentement populaire à l'endroit des politiques de Truman. Pourtant, entre 1947 et 1949, l'opposition des législateurs et des Américains aux projets de politique étrangère du couple Truman-Vandenberg n'est pas si forte que prévu. Les majorités républicaines du Congrès s'opposent souvent à la Maison-Blanche sur les enjeux de politique intérieure, mais la situation est différente sur les questions reliées à l'action internationale des États-Unis[160]. Eleanor Roosevelt entrevoit cette éventualité quelques jours à peine après la victoire républicaine de 1946 : dans une lettre à Truman, elle prédit que le président n'aura pas plus maille à partir avec le nouveau Congrès qu'avec le Congrès démocrate précédent[161]. Truman en a une preuve concrète lors de sa rencontre du 10 mars 1947 avec Vandenberg et d'autres membres du Congrès, pour discuter de la mise en œuvre de la doctrine Truman. Sont présents à cette rencontre les sénateurs William Alben Barkley (démocrate – Kentucky), Tom Connally (démocrate – Texas), Robert Taft (républicain – Ohio) et Wallace Humphrey White (républicain – Minnesota), le président de la Chambre Joe Martin (républicain – Massachusetts), et les représentants Sol Bloom (démocrate – New York), Andrew Clarence Cannon (démocrate – Missouri), Charles Aubrey Eaton (républicain – New Jersey), Charles Abraham Alleck (républicain – Indiana), John William McCormack (démocrate – Massachusetts), Sam Rayburn (démocrate – Texas), Dewey Jackson Short (républicain – Missouri) et John Taber (républicain – New York)[162]. Dans ses mémoires, Truman se souvient avoir exposé aux législateurs la situation en Grèce pendant deux heures. Il écrit que Vandenberg s'est dit entièrement d'accord avec lui et, surtout, que personne n'a exprimé d'opposition par rapport à ce qui devait être fait face à cet enjeu[163].

Cet exemple témoigne d'une situation qui favorise l'influence de Vandenberg au Congrès. En effet, il est vrai que plusieurs sénateurs et représentants font preuve de réticence à propos de la vision internationaliste de Truman. Lors des débats au Sénat sur le Plan

---

[160] Thomas G. Paterson, *op. cit.*, p. 17.

[161] Voir Margaret Truman, *Harry S. Truman*, New York : William Morrow & Company, 1972, p. 323.

[162] Harry Truman, *Memoirs. Year of Trial and Hope*, p. 105.

[163] *Ibid.*

Marshall par exemple, Vandenberg craint que la Maison-Blanche rencontre une levée de boucliers au Sénat : « It is going to be next to impossible to keep any sort of unpartisan climate in respect to anything. Politics is heavy in the air[164] ». Truman affirme lui-même qu'il est possible que les conservateurs fiscaux choisissent de l'empêcher de dépenser l'argent nécessaire pour mettre en place ses programmes d'aide[165]. Cependant, les idées des membres du Congrès ont grandement évolué depuis l'entre-deux-guerres et l'essoufflement du courant isolationnisme parmi les législateurs commence à faire son œuvre. Comme l'explique Henry Kissinger, FDR a fortement contribué à cet essoufflement quand il a « éduqué » la population sur la nécessité pour les États-Unis d'aller en guerre contre l'Allemagne nazie et le Japon[166]. *Pearl Harbor* a, de plus, fortement marqué l'imaginaire des membres du Congrès. En effet, cet événement a fait prendre conscience aux républicains et aux démocrates que des politiques comme le rejet du Traité de Versailles ou encore l'adoption des lois de neutralité durant la deuxième moitié des années 1930 (*Neutrality Acts*[167]) n'ont pas permis aux États-Unis d'éviter les attaques ennemies et la Seconde Guerre mondiale.

Lorsque Truman propose ses projets au Congrès, certains législateurs se laissent donc tenter par les vieux réflexes isolationnistes. C'est notamment le cas d'Alexander Wiley (républicain – Wisconsin), l'un des membres les plus isolationnistes du Sénat, qui, lors des audiences au sein de la CSRE à propos du programme d'aide à la Grèce et la Turquie, exprime son désaccord avec la Maison-Blanche[168]. L'attitude des membres du Congrès entre 1947 et 1949 est toutefois bien différente de celle des législateurs auxquels Woodrow Wilson et FDR eurent à faire face. Par exemple, les critiques de Wiley visent à infléchir certains détails des politiques de Truman, mais elles ne traduisent pas une volonté de rejeter *tout de go* les propositions de la Maison-Blanche. Ainsi, lorsqu'il s'acharne contre le sous-secrétaire d'État William L. Clayton, Wiley ne remet pas en question le principe selon lequel les États-

---

[164] Cité dans John Bledsoe Bonds, *Bipartisan Strategy. Selling the Marshall Plan*, Westport : Praeger, 2002, p. 94.

[165] Harry Truman, *Memoirs. Year of Trial and Hope*, p. 103.

[166] Henry Kissinger, *Diplomacy*, New York : Simon and Schuster, 1994, p. 392. Voir également Arthur Schlesinger, Jr., « Back to the Womb ? Isolationism's Renewed Threat », *Foreign Affairs*, vol. 74, no 4 (juillet 1995), p. 4.

[167] Ces lois interdisaient le président de prendre partie entre les belligérants.

[168] David N. Farnsworth, *op. cit.*, p. 94-95.

Unis doivent endiguer le communisme; il demande surtout *jusqu'à quel point* son pays doit s'engager dans le monde pour contenir les avancées de l'URSS[169]. De la même manière, Thomas G. Paterson explique que les membres du Congrès qui formulent des critiques à l'égard des programmes d'aide de Truman se demandent surtout *combien* les États-Unis doivent payer, et non *s'ils* doivent payer[170]. Wiley fournit encore une fois un bon exemple de cette tendance quand il pose les questions suivantes au département d'État à propos de la doctrine Truman :

> Are there any other conptemplated "surprise" expenditures which the Congress will be asked to authorize within the next year or so along the lines of the Greek and Turkish loans ? [...] Have we made any understanding, oral or otherwise, that we would lend economic, military or other assistance to any Near Eastern country other than Greece and Turkey, such as Palestine, Iraq, Trans-Jordan or nearby lands ?[171]

Robert David Johnson décrit le Congrès de l'époque comme un terreau fertile pour les idées internationalistes de Truman[172]. Selon lui, les deux principales coalitions s'opposant à la doctrine Truman et au Plan Marshall sont les « internationalistes de gauche » et la « droite révisionniste ». Mené par des sénateurs comme Claude Pepper et Glen Taylor (démocrate – Indiana), le premier groupe estime que Truman exagère la menace communiste et que les mesures proposées par la Maison-Blanche ne sont pas justifiées. Une telle position se retourne toutefois vite contre Pepper et Taylor : le magazine *Newsweek* rebaptise Pepper « le rouge » (*Red Pepper*) pour sous-entendre qu'il est favorable aux Soviétiques tandis que le sénateur Tom Connally discrédite Taylor au Sénat quand il dénonce l'argument voulant que l'URSS désire la paix avec les États-Unis[173]. De leur côté, les révisionnistes de droite sont relativement nombreux au Sénat, notamment grâce à la victoire républicaine de 1946, qui a marqué l'élection de Joseph McCarthy (Wisconsin), James Kem (Missouri), Zales Ecton (Montana), Harry Cain (Washington), William Knowland (Californie) et autres. Les membres de ce camp souffrent toutefois d'une contradiction : ils n'aiment pas Truman et les

---

[169] *Ibid.*

[170] Thomas G. Paterson, *op. cit.*, p. 17.

[171] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 80th Congress, First Session, vol. 93 (Part 2), Washington D.C., 20 mars 1947, p. 2286.

[172] Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 15-24.

[173] *Ibid.*, p. 19.

démocrates, mais ils aiment encore moins la Russie et le communisme. Ils sont donc coincés entre l'arbre et l'écorce : critiquer Truman les place en porte à faux avec leur volonté de lutter contre le communisme, mais appuyer des politiques comme la doctrine Truman et le Plan Marshall les place à la remorque des démocrates, en plus de ternir l'image de leader des républicains à l'approche des élections de 1948. Ainsi, à défaut de développer une alternative constructive aux propositions du couple Truman-Vandenberg, les républicains de droite se retrouvent en position de faiblesse. En outre, puisque les membres de la CSRE présentent une position relativement unifiée et se placent au-devant de la scène sur pratiquement toutes les questions de politique étrangère entre 1947 et 1949, les membres d'autres commissions permanentes du Sénat sont portés à accorder beaucoup de marge de manœuvre à la CSRE et à jouer un rôle secondaire dans la prise de décision. C'est notamment le cas des membres de la commission des Appropriations, qui modifient à peine la proposition de Vandenberg sur le montant de l'aide reliée à la doctrine Truman, et de la commission sur les Forces armées, qui ne mènent pas de débats sur cet enjeu. De surcroît, le leadership de la Chambre des représentants délègue la prise de décision à la CSRE et à son président lorsqu'il décide de tenir le vote final de la Chambre sur le programme d'aide à la Grèce et la Turquie après celui du Sénat, pour permettre aux représentants de connaître la décision des sénateurs et de s'aligner sur celle-ci[174].

La faiblesse des critiques de Vandenberg au Congrès peut également s'expliquer grâce à la théorie de David Mayhew, qui affirme que les membres du Congrès adoptent constamment des positions fidèles à celles de leur électorat, et ce, pour garantir leur réélection[175]. En effet, l'évolution des idées sur la politique étrangère qui a lieu au Congrès durant les années 1940 reflète celle qui touche aussi la société américaine. Comme l'explique Thomas G. Paterson, l'isolationnisme s'évapore rapidement dans la population après la guerre[176]. Le sentiment que les États-Unis doivent restreindre leurs activités en Europe connaît une perte de vitesse lorsque les premières étapes de la guerre froide sont franchies. Vandenberg et Truman proposent donc des projets qui correspondent aux attentes

---

[174] *Ibid.*, p. 21.

[175] David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection*, 2e éd., New Haven : Yale University Press, 2004.

[176] Thomas G. Paterson, *op. cit.*, p. 4.

des électeurs, ce qui octroie peu de légitimité aux isolationnistes du Congrès pour critiquer le président.

Truman a d'autant plus de marge de manœuvre que les Américains sont, en général, peu informés et intéressés par les affaires internationales[177]. Ceci n'est pas nouveau dans l'histoire des États-Unis et continue d'être souvent vrai par la suite. En 1964 par exemple, seulement 38 % des Américains savent que la Russie n'est pas membre de l'OTAN[178]. Deux ans plus tard, 80 % ne savent pas qui sont les Vietcongs tandis qu'en 1993, 43 % ne peuvent dire sur quel continent se trouve la Somalie. La situation est semblable lorsque Truman et Vandenberg tentent de faire adopter leurs projets par le Congrès. Selon une étude du *Council on Foreign Relations* de mars 1947, trois Américains sur dix sont ignorants des enjeux internationaux impliquant les États-Unis, et seulement un quart est relativement informé sur la politique internationale. De la même manière, 65 % des sondés admettent qu'ils discutent rarement des enjeux liés à la politique étrangère[179]. D'autres études, menées un an plus tôt, démontrent que 31 % des Américains ne savent quoi répondre quand on leur demande quel est l'objectif de l'ONU. À l'issue de la Seconde Guerre, la politique internationale n'est donc pas une priorité pour la population, qui est avant tout préoccupée par les enjeux nationaux comme les grèves, l'inflation ou encore la rareté des logis. Les Américains lisent peu à propos des problématiques internationales dans les journaux. Ceci explique sans doute pourquoi un sondage mené par le *New York Times* en février 1948 révèle qu'à peine 15 % des sondés désignent correctement la raison d'être du Plan Marshall[180].

Truman et Vandenberg prennent toutefois très au sérieux l'opinion d'une certaine partie de la population, c'est-à-dire celle des « leaders d'opinion », qui, selon Thomas G. Parterson, représentent à l'époque environ 25 % des Américains[181]. Contrairement au reste de la population, ces individus portent une attention particulière à la politique étrangère; ils

---

[177] *Ibid.*, p. 5.

[178] Glen Hastedt, *American Foreign Policy : Past, Present, Future*, 5e éd., Upper Saddle River : Prentice Hall, p. 140.

[179] Thomas G. Paterson, *op. cit.*, p. 6.

[180] Harold L. Hitchens, « Influences of the Congressional Decision to Pass the Marshall Plan », *The Western Political Science Quarterly*, vol. 21, no 1 (mars 1968), p. 52.

[181] Thomas G. Paterson, *op. cit.*, p. 6.

sont l'élite de la société, soit des journalistes ou éditorialistes dans les grands quotidiens, hommes d'affaires, leaders syndicaux, membres de groupes d'intérêts et intellectuels. Leur appui est essentiel, car ils influencent ce que le public pense à propos de l'administration et de ses politiques.

Truman et ses conseillers utilisent plusieurs moyens pour s'assurer que ces « leaders d'opinion » épousent leur philosophie. Les présidents de groupes d'intérêts influents sont nommés à des postes importants au sein du gouvernement, comme c'est le cas de Paul Hoffman, président de la *Studebaker Corporation*, à qui l'on confie la direction de l'agence responsable d'administrer le Plan Marshall (*Economic Cooperation Administration*)[182]. D'autres sont invités à siéger sur des comités de consultation comme le *Committee on Foreign Aid*, le *Public Advisory Board of the Economic Cooperation Administration* et le *Business Advisory Council of the Department of Commerce*. Vandenberg invite aussi plusieurs experts à exprimer leur opinion sur les initiatives de Truman lors des audiences publiques au sein de la CSRE. C'est cependant au bureau des Affaires publiques du département d'État (*Office of Public Affairs* ou BAP) qu'incombe avant tout la tâche de cultiver l'opinion des élites. Par exemple, le BAP maintient des relations étroites avec plus de deux cents organisations à travers le pays et répond par écrit aux lettres de « leaders d'opinion » qui expriment des soucis à propos des politiques de Truman. Le BAP mène aussi des sondages auprès des Américains, scrute les journaux et magazines pour identifier les opposants à Truman et organise des rencontres et des conférences dans lesquelles journalistes, citoyens, médias et membres du secteur privé sont invités à dialoguer avec les représentants du gouvernement. En multipliant de tels efforts pour gagner l'appui des « leaders d'opinion », l'administration Truman se rend vite compte que les élites endossent ses politiques. Comme l'explique Harold Hitchens, il y a presque un consensus au sein de la communauté d'affaires à propos de l'idée que le Plan Marshall est une bonne chose pour le pays : le magazine *Fortune* indique que 70 % des chefs d'entreprises interrogés lors d'un sondage appuient Truman[183]. De plus, les étudiants universitaires, les fermiers et les principaux journaux du pays (*New York Times, New York Herald-Tribune*, etc.) se montrent

---

[182] *Ibid.*
[183] Harold Hitchens, *op. cit.*, p. 52.

favorables aux projets de Truman. Cette situation pousse le *Chicago Tribune*, l'un des principaux journaux isolationnistes de l'époque, à affirmer qu'il existe un partenariat entre la presse et le gouvernement visant à modeler l'opinion publique et à présenter un seul côté de la médaille à propos du Plan Marshall[184]. Ainsi, malgré la défaite des démocrates aux élections de 1946 et la faible popularité de Truman, la société américaine est un terreau fertile pour cultiver l'idée que les États-Unis doivent aller de l'avant avec la doctrine Truman et le Plan Marshall. Ce facteur favorise l'influence d'Arthur Vandenberg, qui met bientôt à profit ses qualités et aptitudes personnelles pour aider Truman à atteindre ses objectifs auprès des membres du Congrès.

2.3 Le niveau individuel : les intérêts, convictions et aptitudes de Vandenberg

Vandenberg influence fortement la politique étrangère en raison de ses convictions, aptitudes et intérêts personnels. D'une part, il est motivé par deux profondes convictions : il croit que la vision isolationniste de la politique étrangère ne correspond plus à la réalité de l'après-guerre et que la coopération entre les deux partis au Congrès et entre le président et les législateurs est essentielle pour lutter contre l'URSS. D'autre part, Vandenberg influence fortement la politique étrangère parce qu'il possède une forte expérience comparativement à ses collègues au Congrès et qu'il est un leader efficace et respecté au sein des deux partis. Sans de tels traits de caractère, Vandenberg n'aurait pu s'élever au-dessus de la mêlée comme il l'a fait entre 1947 et 1949. Un autre sénateur aurait, par exemple, mené les débats sur des projets comme la doctrine Truman et le Plan Marshall, avec des résultats peut-être désastreux pour l'adoption de ceux-ci par le Congrès.

2.3.1 Un isolationniste devenu ardent défenseur des principes de l'internationalisme

La philosophie de Vandenberg en ce qui a trait à la conduite de la politique étrangère se transforme grandement au cours de sa carrière publique et politique. Lors de la Première Guerre mondiale, Vandenberg est journaliste et directeur du *Grand Rapids Herald*, un journal publié dans sa ville natale de Grand Rapids au Michigan. Il écrit des éditoriaux à saveur nationaliste et isolationniste quand il émet des réserves à propos du projet de la Société des

---

[184] *Ibid.*, p. 60.

nations (SDN) et qu'il encourage le Sénat à rejeter celui-ci[185]. Vandenberg appuie les politiques de Wilson et fait preuve d'un fort patriotisme durant la guerre, mais il croit que le Traité de Versailles risque de porter atteinte à l'intérêt national américain : la SDN incarnera, selon le futur sénateur du Michigan, un gouvernement supranational capable de forcer les États-Unis à mener des interventions militaires dont les Américains ne veulent pas et n'ont pas besoin[186]. En 1925, Vandenberg signe un ouvrage intitulé *The Trail of a Tradition*, dans lequel il critique l'internationalisme et vante les mérites de l'isolationnisme[187]. Selon lui, l'internationalisme pousse les États-Unis à s'embourber dans des enchevêtrements inutiles à l'étranger tandis que l'isolationnisme garantit que les dirigeants se préoccupent avant tout des intérêts américains.

De tels thèmes guident la plupart des décisions politiques de Vandenberg durant les quinze premières années de sa carrière au Sénat. Nommé en remplacement du sénateur Woodbridge N. Ferris (démocrate – Michigan) en 1928, Vandenberg adhère, durant les années 1930, à la thèse voulant que les États-Unis ont été forcés de participer à la Première Guerre mondiale à cause de leurs liens économiques avec les Alliés[188]. Cette croyance le pousse à valoriser l'idée de la « neutralité » des États-Unis et influence fortement sa vision de la politique étrangère dans l'entre-deux-guerres. En 1935, il joue un rôle déterminant dans l'adoption du *Neutrality Act*, qui interdit la vente d'armes américaines aux nations en guerre ou aux puissances susceptibles de revendre celles-ci aux belligérants. Il adopte une vision encore plus isolationniste en 1936 : il affirme que les États-Unis doivent s'isoler complètement des conflits européens pour ne pas être forcés de participer à la guerre et suggère que le Congrès adopte un embargo non seulement sur les armes, mais également sur les autres exportations américaines aux belligérants[189]. De l'avis de Vandenberg, il est préférable de connaître des pertes sur le plan commercial que de mettre la paix américaine en

---

[185] James A. Gazell, « Arthur H. Vandenberg, Internationalism, and the United Nations », *Political Science Quarterly*, vol. 88, no 3 (septembre 1973), p. 377.

[186] C. David Thompkins, *Senator Arthur H. Vandenberg : The Evolution of a Modern Republican, 1884-1945*, Lansing: Michigan State University Press, 1970, p. 23.

[187] *Ibid.* Voir également Arthur Vandenberg, *The Trail of a Tradition*, New York : Putnam's 1926.

[188] Thomas Michael Hill, « Senator Arthur H. Vandenberg, the Politics of Bipartisanship, and the Origins of Anti-Soviet Consensus, 1941-1946 », *World Affairs* 138 (hiver 1975-1976), p. 221.

[189] C. David Thompkins, *op. cit.*, p. 127.

péril[190]. En 1936 et en 1937, Vandenberg joue à nouveau un rôle de premier plan dans l'adoption, par le Congrès, de *Neutrality Acts* semblable à celui de 1935. Il continue à militer en faveur de la neutralité américaine en 1939, mais perd une bataille importante quand le Sénat lève l'embargo sur les armes et autorise finalement la vente d'équipements militaires américains aux nations en guerre[191].

Vandenberg s'oppose presque toujours aux politiques de FDR à propos du conflit en Europe et en Asie. En 1941, il s'insurge contre un projet de la Maison-Blanche qui vise à donner à FDR le pouvoir de vendre, échanger, louer ou prêter du matériel militaire aux gouvernements de pays qui ont besoin d'une aide américaine (*Lend-Lease program*)[192]. Lors d'audiences publiques au Sénat sur ce projet, Vandenberg déclare qu'il est inacceptable de donner autant de pouvoir au président pour mener des « guerres non déclarées » à l'étranger. Le sénateur du Michigan a visiblement une opinion négative à propos de l'Europe. Il est convaincu que l'isolement des Américains par rapport aux Européens a contribué à la préservation de la civilisation dans l'Hémisphère occidental; il estime futile de coopérer avec l'Europe pour satisfaire les intérêts américains[193]. Vandenberg croit aussi que les États-Unis doivent éviter la guerre en Asie, ce pourquoi il rejette la doctrine Stimson. Énoncée en 1932 par le secrétaire d'État Henry Stimson, elle consiste à affirmer la non-reconnaissance des conquêtes japonaises en Mandchourie. Selon Vandenberg, cela représente une politique antijaponaise et on n'a pas le droit d'adopter une politique antijaponaise quand on n'est pas prêt à franchir le pas subséquent qui consiste à mener une guerre antijaponaise[194]. La volonté de Vandenberg de rester à l'écart des querelles européennes et asiatiques provient, entre autres, de sa conviction que les États-Unis sont protégés des attaques ennemies en raison de leur géographie. Dans ses correspondances personnelles, le sénateur écrit par exemple ceci : « We still want all the isolation we can get [...] and we still can look upon the two great oceans as the God-given guarantee of our international detachment[195] ».

---

[190] Cité dans *Ibid.*
[191] James A. Gazell, *op. cit.*, p. 378.
[192] C. David Thompkins, *op. cit.*, p. 188.
[193] Thomas Michael Hill, *op. cit.*, p. 223.
[194] Cité dans C. David Tompkins, *op. cit.*, p. 162.
[195] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 3-4.

L'attaque de *Pearl Harbor* ébranle cependant cette certitude et bouleverse la vision de la politique étrangère de Vandenberg. Le 10 janvier 1945, lors d'un discours au Sénat, le sénateur du Michigan affirme ceci : « Since Pearl Harbor, World War II has put the gory science of mass murder into new and sinister perspective. Our oceans have ceased to be moats which automatically protect our ramparts. Flesh and blood now compete unequally with winged steel[196] ». C. David Tompkins écrit que plusieurs indices indiquent que le républicain était déjà prêt, avant *Pearl Harbor*, à abandonner l'idée que les États-Unis doivent minimiser leur implication dans le monde[197]. En 1939, lors d'audiences à la CSRE sur le *Neutrality Act*, Vandenberg mentionne qu'il est possible, malgré l'échec de la SDN, de développer un mécanisme permettant de garantir la paix internationale. Deux ans plus tard, il dit préférer que les États-Unis participent à un tel projet plutôt qu'à la guerre. Les correspondances personnelles de Vandenberg semblent confirmer la thèse voulant que le sénateur épouse la vision internationaliste de manière progressive. Quelques semaines avant l'attaque japonaise contre les États-Unis, Vandenberg démontre qu'il ne se considère plus comme un isolationniste sans bornes quand il écrit ceci : « If I had to choose between being an isolationist or an internationalist I should unhesitatingly proclaim myself to be the former. But the path of wisdom and prudence lies somewhere in between[198] ». *Pearl Harbor* sonne toutefois le glas de son isolationnisme. Cet événement a un profond impact psychologique sur le sénateur, qui en vient à juger que les États-Unis ne peuvent plus rester à l'écart des principaux événements qui touchent l'Europe, l'Asie et le reste du monde. Comme il l'explique en juin 1949 : « In my own mind my convictions regarding international cooperation and collective security for peace took firm form on that afternoon of the Pearl Harbor attack. That day ended isolation for any realist[199] ».

Vandenberg met sa nouvelle vision à exécution peu de temps après l'entrée des États-Unis dans le conflit mondial. En avril 1942 par exemple, le sénateur écrit qu'il est nécessaire de garantir la coopération entre les nations, une fois la guerre terminée, pour préserver la paix

---

[196] Arthur H. Vandenberg, « American Foreign Policy », *U.S. Congress, Senate, Congressional Record*, 79e Congrès, 1e session, p. 164-167.
[197] C. David Tompkins, *op. cit.*, p. 191.
[198] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 15.
[199] Cité dans C. David Tompkins, *op. cit.*, p. 191.

internationale[200]. De l'avis de Thomas Michael Hill, Vandenberg épouse les principes de l'internationalisme parce qu'il juge que ceux-ci correspondent aux réalités internationales de l'après-Pearl Harbor, mais également pour démontrer aux électeurs que le parti républicain ne tourne pas le dos aux défis que lui ont imposés les nations ennemies comme le Japon[201]. Chargé de définir la plateforme électorale des républicains en vue des élections de 1944, Vandenberg avoue son agacement face aux extrémistes qui tentent d'isoler complètement les États-Unis du reste du monde, chose devenue impossible selon lui[202]. Pour James Gazell, c'est néanmoins la participation de Vandenberg à la formulation de la Charte de l'ONU et ses efforts pour garantir l'adoption de cette charte par le Sénat qui contribuent le plus à la transformation de sa philosophie[203]. Après avoir accepté l'invitation de FDR à siéger comme délégué américain à la Conférence de San Francisco, laquelle débute le 25 avril et se termine le 26 juin 1945, Vandenberg joue un rôle déterminant lors des négociations rattachées à cet événement international. Il insiste, entre autres, pour que le mot « justice » apparaisse dans la Charte de l'ONU et milite en faveur du droit de la future assemblée générale de l'Organisation d'examiner tout enjeu lié au maintien de la paix et de la sécurité internationale[204]. Une fois la proposition de la Charte endossée par Vandenberg, la ratification de celle-ci par le Sénat devient presque une formalité. Le sénateur du Michigan défend notamment le projet en assemblée plénière le 29 juin, et les sénateurs ratifient la Charte par un vote quasi unanime de 89-2 moins d'un mois plus tard.

Lorsqu'il arrive à la tête de la CSRE en janvier 1947, Arthur Vandenberg est donc un sénateur qui a rompu avec la vision isolationniste qui avait guidé sa prise de décision entre 1928 et 1941. Le sénateur du Michigan est désormais résolu à poursuivre sur la lancée de la Conférence de San Francisco et à garantir la mise en œuvre de la vision internationaliste.

---

[200] James A. Gazell, *op. cit.*, p. 380.

[201] Thomas Michael Hill, *op. cit.*, p. 225. Cette situation pousse le sénateur et membre de la CSRE Tom Connally (démocrate – Texas) à affirmer que Vandenberg devient un internationaliste surtout parce qu'il croit que le pays et les Américains ne sont plus isolationnistes. Selon les termes de Connally : « I felt that he had concluded that the country was no longer isolationist. His reversal was a sort of "Here is where I get on the bandwagon before it turns the corner and leaves me behind" ». Tom Connally, *My Name is Tom Connally*, New York : Thomas Y. Crowell Company, 1954, p. 269.

[202] James A. Gazell, *op. cit.*, p. 381.

[203] *Ibid.*, p. 376.

[204] *Ibid.*, p. 388-389.

Cette prédisposition philosophique le sert bien, car elle le place sur la même longueur d'ondes que le président Truman, incitant celui-ci à réserver à Vandenberg une place de choix dans la formulation et la mise en œuvre de programmes comme la doctrine Truman et le Plan Marshall. Comme l'explique Robert Dahl : « Surely it is no exaggeration to say that Senator Vandenberg's service on the Committee, together with his dramatic conversion to militant-internationalism, took him out of the chorus and into the spotlight[205] ».

2.3.2 Un sénateur convaincu des vertus d'une politique étrangère bipartisane

Truman et ses conseillers admirent d'autant plus Vandenberg qu'il se fait l'un des principaux porte-parole de la philosophie de la politique étrangère bipartisane. Le sénateur apprécie dès le départ la volonté de Truman de coopérer avec le Congrès sur les questions de politique étrangère[206]. Après avoir été invité par FDR à participer à la Conférence de San Francisco en compagnie du démocrate Tom Connally, il est convaincu que les membres des deux partis peuvent (et doivent) collaborer pour permettre l'application de la vision internationaliste de la politique étrangère. La conception de Vandenberg de la politique étrangère bipartisane évolue grandement entre 1947 et son décès en 1951. Lors des pourparlers entourant la mise en œuvre de la doctrine Truman, le sénateur du Michigan indique que ce type de politique vise la coopération entre les deux partis à Washington et entre le président et le Congrès, mais *seulement* sur les enjeux liés à l'ONU et aux traités de paix en Europe[207]. Dans un discours prononcé à la radio le 4 octobre 1948, Vandenberg propose par la suite une définition plus large de la politique étrangère bipartisane. Selon lui, la coopération entre démocrates et républicains sur *tous* les enjeux de politique étrangère est aussi importante que les bombes atomiques américaines[208]. Une telle coopération comporte deux avantages selon Vandenberg : d'une part, elle favorise un processus démocratique efficace à une ère où les États-Unis doivent prendre des décisions rapides pour mener la lutte contre leurs opposants totalitaires dans le monde, et d'autre part, elle donne aux Américains l'opportunité d'élire une nouvelle administration à la Maison-Blanche sans que l'alternance politique ne bouleverse les

---

[205] Robert Dahl, *op. cit.*, p. 146.
[206] Thomas Michael Hill, *op. cit.*, p. 225.
[207] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 351.
[208] Arthur H. Vandenberg, « Bipartisan Foreign Policy », *Record of 80th Congress the Best*, Delivered over the Radio, Washington D.C., 4 octobre 1948.

principes et la conduite de la politique extérieure. Pour Vandenberg, les deux partis doivent constamment dialoguer et forger les compromis sur les questions internationales, pour montrer au reste du monde que les États-Unis parlent d'une seule voix et non parce qu'ils sont « démocrates » ou « républicains ». Selon les termes du président de la CSRE : « [Bipartisan foreign policy] means that we strive by consultation to lift foreign policy above partisan issue. It means that we attempt to hammer out the greatest possible measure of agreement so we can speak to the world, not as "Republicans" or "Democrats" but as undivided Americans[209] ».

L'un des principaux facteurs qui expliquent l'attachement de Vandenberg aux principes de la politique étrangère bipartisane est son anticommunisme. Le sénateur juge que l'URSS représente une menace d'envergure à la sécurité nationale des États-Unis. Il perçoit le régime soviétique comme l'incarnation du totalitarisme, de la révolution sociale et du non-respect du droit, et il qualifie la Russie de puissance brutale motivée par l'impérialisme[210]. Selon lui, adopter une attitude de repli et ne pas privilégier une politique ferme à l'endroit de l'URSS incite le Kremlin à poursuivre son expansion dans des régions comme l'Europe et le Moyen-Orient. *Pearl Harbor* prouve, selon Vandenberg, que les États-Unis ne peuvent rester indifférents et inactifs face aux puissances étrangères impérialistes. Selon ses termes :

> If the Middle East falls within the orbit of aggressive Communist expansion, the repercussions will echo from the Dardanelles to the China Sea and westward to the rims of the Atlantic. Indeed, the Middle East, in this forshortened world, is not far enough for safety from our own New York or Detroit or Chicago or San Francisco[211]

Vandenberg affirme donc que les blocages politiques à Washington doivent être surmontés, car ils empêchent les États-Unis de gérer efficacement et rapidement la menace soviétique. Le sénateur du Michigan ne va pas jusqu'à affirmer que les républicains et les démocrates doivent cesser de débattre des enjeux. Il pense cependant que les membres du Congrès peuvent forger un consensus issu d'un mariage entre les idées des deux partis. Ce

---

[209] *Ibid.*

[210] Thomas Michael Hill, *op. cit.*, p. 219.

[211] Arthur H. Vandenberg, « Soviet Pressure, A World Peril », *Speech Delivered to the United States Senate*, Washington D.C., 8 avril 1947.

consensus, que les spécialistes de la politique étrangère américaine appellent plus tard le « consensus de la guerre froide[212] », se poursuit jusqu'à l'escalade au Vietnam. Il décrit bien tout particulièrement les relations de Truman avec le Congrès démocrate entre 1949 et 1952, d'Eisenhower avec les Congrès républicain (1953-1954) et démocrate (1955-1960), et de Kennedy avec le Congrès démocrate (1961-1963). Le consensus de la guerre froide est notamment très évident durant le mandat de Vandenberg à la tête de la CSRE. Le sénateur se sent effectivement investi de la mission visant à éduquer ses collègues sur l'importance de la politique étrangère bipartisane.

2.3.3 Un leader expérimenté, respecté et efficace

Vandenberg atteint aussi la plupart de ses buts parce que les membres du Congrès le respectent. Il est après tout l'un des principaux leaders à Washington et le premier législateur en importance dans la prise de décision au Capitole sur les questions de politique étrangère. Selon un sondage mené par le *Washington Post* en février 1947, Vandenberg est le candidat préféré du plus grand nombre de sénateurs républicains pour l'élection présidentielle de 1948[213]. Le sénateur du Michigan a, entre autres, l'appui d'Henry Cabot Lodge du Massachusetts, avec lequel il entretient une relation étroite. Comme l'écrit le biographe de Lodge : « Lodge and Vandenberg, both newspapermen, both fact-minded and contemptuous or narrowly partisan actions, had long thought alike and worked closely together[214] ». Après la victoire républicaine de 1946, Lodge devient le bras droit de Vandenberg et l'aide à développer la stratégie législative pour garantir l'adoption, par la CSRE et le Sénat, de projets comme la doctrine Truman et le Plan Marshall. Les efforts du couple Lodge-Vandenberg sont si efficaces que tous les votes qui se déroulent au sein de la CSRE entre 1947 et 1949 sont unanimes. Selon les termes du biographe de Lodge : « during the whole two years of

---

[212] Voir, entre autres, Bruce Jentleson, *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*, 2e éd., New York : Norton, 2004, p. 129-133 et Jerel Rosati, *The Politics of United States Foreign Policy*, 3e éd., Belmonth : Wadsworth, 2004, p. 427-430.

[213] Dans l'ordre, les autres candidats préférés des sénateurs républicains sont Robert Taft (Ohio), le gouverneur de l'État de New York Thomas Dewey, l'ex-gouverneur du Minnesota Harold E. Stassen, le gouverneur de la Californie Earl Warren, le sénateur de l'Ohio John Bricker et le général Dwigth Eisenhower. Voir Sans auteur, « Vandenderg Leading GOP Senate '48 Poll », *The New York Times*, 12 février 1947, p. 21.

[214] William J. Miller, *Henry Cabot Lodge. A Biography*, New York : James H. Heineman, 1967, p. 188.

Vandenberg was chairman, and Lodge his chief strategist, every single vote in the committee – some 49 in all – was 13 to 0, reflecting their ability to reconcile differing viewpoints and reach a common ground on which all could stand[215] ».

Vandenberg reçoit aussi un appui inconditionnel de la part de H. Alexander Smith (républicain – New Jersey), qui se décrit comme un « internationaliste convaincu » (*strong internationalist*)[216]. Smith perçoit la guerre froide comme une compétition idéologique entre les États-Unis et l'URSS et affirme que les États-Unis doivent faire preuve d'un fort leadership économique et politique à l'échelle internationale pour protéger les nations en proie à l'expansion du communisme. Il s'absente durant de longues périodes entre 1947 et 1949 parce qu'il est hypocondriaque et dit être victime de la grippe, de l'insomnie, de la dépression, d'une phlébite et d'une pneumonie. Mais Smith s'avère néanmoins un allié incontournable de Vandenberg : il est un sénateur très intelligent et particulièrement habile pour marquer des points durant les périodes de questions au Sénat et au sein des commissions permanentes[217].

Contrairement à Lodge et à Smith, le sénateur républicain Robert A. Taft (Ohio) donne du fil à retordre à Vandenberg. Après l'élection de 1946, Taft et Vandenberg se partagent le leadership au Sénat : on désigne le premier comme le principal porte-parole du parti sur les questions de politique intérieure et Vandenberg comme le premier responsable de la politique étrangère[218]. Les deux sénateurs ne sont pas sur la même longueur d'onde entre 1947 et 1949 : Taft demeure isolationniste malgré *Pearl Harbor* et ne partage pas l'idée de Vandenberg voulant que le Congrès doive à tout prix appuyer la politique étrangère de Truman[219]. Selon le sénateur de l'Ohio, les politiques de Truman et la multiplication des engagements internationaux des États-Unis risquent d'engendrer de nouvelles guerres et

---

[215] *Ibid.*, p. 194.
[216] Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 16.
[217] *Ibid.*, p. 16.
[218] James Reston, « Taft, Vandenberg Sensed as Apart », *The New York Times*, 12 février 1947, p. 22.
[219] James T. Patterson, *Mr. Republican. A Biography of Robert A. Taft*, Boston : Houghton Mifflin, 1972, p. 338-341.

l'essoufflement de l'économie américaine[220]. Taft est d'autant plus agacé par le comportement du président de la CSRE qu'il croit à des partis politiques forts et rejette la théorie de la politique étrangère bipartisane. Or, malgré ces différends philosophiques, Taft respecte l'autorité de Vandenberg dans le domaine des affaires internationales. Comme l'explique son biographe : « When newsmen reported trouble between them, Taft was quick to write his rival "I suppose there may be some differences as there always are [...] but I approve without qualification your whole position as far as I know it"[221] ». Deux raisons expliquent cette situation. D'une part, Taft ne veut pas mettre l'avenir du parti républicain en péril en étant responsable d'une profonde division entre lui et Vandenberg. Il pense que lui et ses collègues doivent faire preuve d'unité pour remporter les élections de 1948. D'autre part, Taft songe à briguer la présidence des États-Unis et il sait que Vandenberg exercera un poids énorme sur la campagne républicaine, soit comme candidat, soit comme voix influente dans le choix du candidat républicain à la convention nationale du parti. Taft fait donc preuve de prudence : il cultive les bonnes relations avec Vandenberg en espérant que cela lui serve plus tard[222].

Le respect dont jouit Vandenberg auprès des républicains reflète également une situation typique au Sénat à la fin des années 1940. Comme l'explique Barbara Sinclair, les sénateurs de l'époque sont des spécialistes et non des généralistes : ils se concentrent sur un nombre limité d'enjeux et développent leur expertise dans des champs de compétence précis[223]. C'est le cas de Vandenberg, qui possède une expérience supérieure à celle de ses collègues dans le domaine de la politique étrangère. Avant de prendre la tête de la CSRE, le sénateur du Michigan joue un rôle majeur dans les débats internationaux des années 1930 et 1940, et notamment en ce qui a trait au rôle des États-Unis dans la Seconde Guerre mondiale. Vandenberg est non seulement membre du Sénat et de la CSRE depuis 1929, mais il participe à d'importants projets comme l'élaboration de la Charte de l'ONU, ce qui lui confère un énorme prestige aux yeux de ses collègues. Les traditions du Sénat contribuent aussi à

---

[220] Henry W. Berger, « Bipartisanship, Senator Taft, and the Truman Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 90, no 2 (été 1975), p. 230.

[221] James T. Patterson, *op. cit.*, p. 340.

[222] Henry W. Berger, *op. cit.*, p. 233.

[223] Barbara Sinclair, « The World of U.S. Senators », in Lawrence Dodd et Bruce Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 8e éd., Washington : CQ Press, 2005, p. 2.

l'exceptionnelle réputation de Vandenberg : par exemple, les sénateurs qui ont moins d'ancienneté que lui, comme Joseph Hurst Ball (républicain – Minnesota) et Henry Clarence Dworshak (républicain – Idaho), hésitent à défier son autorité, suivant la règle non écrite que les nouveaux élus du Sénat doivent traverser une période d'apprentissage avant de jouer un rôle de premier plan dans les débats et le processus législatifs. Comme l'explique Donald Matthews en décrivant la hiérarchie de pouvoir au Sénat à l'époque : « the new senator is expected to keep his mouth shut, not to take the lead in floor fights, to listen and to learn[224] ». Les jeunes sénateurs sont d'autant moins avantagés par rapport à Vandenberg qu'ils manquent de personnel et d'assistants pour les aider à maîtriser les enjeux internationaux[225]. Entre 1947 et 1949, la réalité du débat entre les républicains sur les questions de politique étrangère est donc la suivante : Vandenberg possède une longueur d'avance sur ses collègues, qui expriment parfois leur désaccord avec lui, mais qui finissent le plus souvent par épouser ses propositions et à lui offrir leur appui.

Comme les républicains, les démocrates du Sénat ont beaucoup de respect pour Vandenberg. Tom Connally (Texas) et Walter George (Georgie), deux des principaux démocrates de la CSRE, sont parfois jaloux du président de la CSRE, car ils jugent que Truman et la presse lui accordent trop d'importance[226]. Comme l'explique Dean Acheson en décrivant les sentiments de Connally : « he felt that the press, to which he was far from insensitive, accorded Vandenberg an unwarranted and unfair preeminence[227] ». Néanmoins, cela n'empêche pas Vandenberg d'être grandement apprécié de ses adversaires politiques, comme en témoigne, par exemple, la tendance des démocrates à se rallier et à applaudir chaleureusement le président de la CSRE lorsque celui-ci prononce un discours en assemblée plénière[228]. Les liens étroits entre la Maison-Blanche et le président de la CSRE expliquent en grande partie pourquoi les démocrates du Sénat font confiance à Vandenberg. En outre, Dean Acheson explique que le républicain gagne le respect et l'admiration des démocrates en

---

[224] Donald Matthews, *U.S. Senators & Their World*, New York : Vintage Books, 1960, p. 93. Sur cette question, lire aussi Randall Ripley, « Power in the Post-World War II Senate », *The Journal of Politics*, vol. 31, no 2 (mai 1969), p. 466.

[225] Barbara Sinclair, *op. cit.*, p. 2.

[226] Robert David Johnson, *op. cit.*

[227] Dean Acheson, « Of Men I Have Known. My Adventures Among the U.S. Senators », p. 29.

[228] Voir, par exemple, James Reston, « Democrats Let Vandenberg Carry Load in Aid Debate », *The New York Times*, 25 novembre 1947.

raison de ses aptitudes de leader. Selon les termes d'Acheson : « He had ability of the highest order. He was a master of advocacy and maneuver. He had the full respect and admiration of the Senate[229] ». D'après l'analyse de Malcolm Jewell, le sénateur du Michigan possède l'instinct qu'il faut pour faire progresser les projets dans les dédales du processus législatif. Vandenberg anticipe les actions et les réactions de ses collègues, trouve presque toujours les moyens de prévenir l'opposition et sait forger des compromis qui plaisent à la fois aux sénateurs et à Truman. Ce sont précisément de telles aptitudes que Vandenberg met à profit pour garantir l'entrée en vigueur de la doctrine Truman et du Plan Marshall.

2.4 Les moyens utilisés par Vandenberg pour influencer la politique étrangère

Vandenberg influence fortement la formulation et la mise en œuvre de la doctrine Truman et du Plan Marshall. En tant que président de la CSRE, il se perçoit comme un leader devant éviter les querelles partisanes, coopérer avec la Maison-Blanche, offrir ses conseils au président des États-Unis et satisfaire les membres de son parti sans dénaturer les programmes de Truman. Le sénateur du Michigan recourt à plusieurs moyens pour atteindre ses objectifs : dans le cas de la doctrine Truman comme dans celui du Plan Marshall, il utilise autant l'influence législative que non législative pour s'imposer dans le débat sur la politique étrangère. Il ne jouit pas des mêmes opportunités que les présidents de la CSRE contemporains : par exemple, les apparitions télévisuelles ne sont pas au cœur de sa stratégie, car la télévision occupe, à l'époque, une place peu importante dans la vie politique et sociale. Vandenberg peut toutefois compter sur d'autres moyens pour atteindre ses buts : inviter les sénateurs à poser des questions aux fonctionnaires du département d'État, réécrire les articles des projets proposés par Truman qui déplaisent à ses collègues ou encore inciter Truman à adopter un ton alarmiste pour susciter un sentiment d'urgence auprès de la population et des membres du Congrès.

2.4.1 Vandenberg et la doctrine Truman

Les moyens non législatifs

Les efforts de Vandenberg pour garantir l'adoption de la doctrine Truman par le Congrès débutent aussitôt que Truman et le secrétaire d'État Marshall exposent leur projet au sénateur

---

[229] Malcolm E. Jewell, *op. cit.*, p. 119.

du Michigan, le 27 février 1947, à la Maison-Blanche. Peu de temps après cette rencontre, Vandenberg utilise deux moyens non législatifs : il explique la nature de la doctrine Truman à deux reprises aux membres du caucus républicain (*Republican Conference*) et invite les sénateurs des deux partis à soumettre, par écrit, leurs questions au département d'État[230]. Vandenberg pose ces actions pour prévenir et apaiser l'opposition. En effet, décrire le projet aux membres de son parti lui permet d'identifier les sénateurs qui expriment leur désaccord et de les convaincre des bienfaits des propositions de la Maison-Blanche. Vandenberg espère aussi que l'opposition mourra dans l'œuf lorsque ses collègues constateront qu'il appuie Truman. En outre, inviter les sénateurs à poser leurs questions au département d'État est utile pour jauger l'opinion des membres du Congrès et anticiper le type d'interrogatoire auquel les membres de l'administration feront face lors des audiences publiques sur la doctrine Truman. Pas moins de quatre cents questions sont finalement soumises à Vandenderg, qui, après avoir reçu les réponses du département d'État, prépare un document contenant cent onze questions et réponses à propos de la doctrine Truman[231]. Se prêtant à l'exercice proposé par Vandenberg, Robert Taft demande notamment au département d'État si les États-Unis n'ont d'autre choix que d'envisager une guerre contre la Russie d'ici deux ans[232]. Il demande aussi si la Grèce sera capable de résister à une invasion russe une fois que l'aide militaire et économique américaine aura cessé. Le document préparé par Vandenberg devient un outil incontournable dans le processus décisionnel sur la doctrine Truman : il permet de rassurer les membres du Congrès, de répondre à leurs inquiétudes et de mettre à leur disposition une somme d'information sur la situation en Grèce et en Turquie, les intentions du Kremlin et les relations entre les États-Unis et l'URSS en général. Il permet aussi de donner le sentiment aux sénateurs que la Maison-Blanche se soucie de leur rôle dans la formulation et la conduite de la politique étrangère.

Vandenberg croit que lui et Truman doivent gagner les cœurs et les esprits des membres du Congrès s'ils veulent que la doctrine Truman soit promulguée. À ce titre, le sénateur du Michigan utilise un autre moyen non législatif pour exercer son influence : les

---

[230] Malcolm E. Jewell, *op. cit.*, p. 119.
[231] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 344.
[232] Clarence E. Wunderlin, Jr., *The Papers of Robert A. Taft*, vol. 3, 1945-1948, Kent : The Kent State University Press, 2003, p. 263-264.

conseils au président et à ses conseillers. Lors de sa visite à la Maison-Blanche le 27 février 1947, Vandenberg suggère à Truman de « donner la trouille au pays » (*scare the hell out of the country*) s'il veut que les législateurs acceptent de dépenser l'argent des contribuables pour protéger la Grèce et la Turquie[233]. Les correspondances personnelles du sénateur du Michigan révèlent que celui-ci se sent vivement interpellé par les arguments en faveur de la doctrine Truman lorsque le secrétaire d'État Marshall affirme que les États-Unis ont le choix « d'agir avec force ou de perdre par défaut » (*the choice is between acting with energy of losing by default*)[234]. Pour Vandenberg, il est essentiel que Truman adopte le même ton alarmiste lors de son discours au Congrès visant à présenter les détails de sa doctrine.

L'analyse de Samuel Kernell démontre que Truman prend le conseil de Vandenberg très au sérieux[235]. Le président sait que les programmes d'aide étrangère récemment proposés par la Maison-Blanche ont été accueillis avec froideur, voire hostilité par les législateurs. Truman s'inquiète aussi du manque d'enthousiasme des membres du Congrès qui accompagnent Vandenberg lors de la réunion du 27 février 1947 à la Maison-Blanche – même si ceux-ci ne se sont pas opposés à ses idées. Il insiste donc pour que ses conseillers donnent un ton hautement dramatique au discours qu'il doit prononcer au Congrès le 12 mars 1947 à propos des événements en Grèce et en Turquie. Dans ses mémoires, Truman relate, par exemple, qu'il n'aime pas les premières versions du discours rédigées par le département d'État. Selon ses termes :

> The first version was not at all of my liking. The writers had filled the speech with all sorts of background data and statistical figures [...] and made the whole thing sound like an investment prospectus [...] The [State] department's draftmen then rewrote the speech [...] but it seemed half-hearted. The key sentence, for instance, read, "I believe that it should be the policy of the United States... " I took my pencil, scratched out "should" and wrote "must." [...] I wanted no hedging in this speech. This was America's

[233] Cité dans Samuel Kernell, « The Truman Doctrine Speech : A Case Study of the Dynamics of Presidential Opinion Leadership », *Social Science History*, vol. 1, no 1 (automne 1976), p. 23.
[234] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 339.
[235] Samuel Kernell, *op. cit.*, p. 20-44.

> answer to surge of expansion of Communist tyranny. It had to be clear and free of hesitation or double talk[236]

La version définitive du discours témoigne de la volonté de Truman d'exploiter la peur des Américains envers le communisme pour mobiliser l'appui de la population et du Congrès à la doctrine Truman[237]. Parmi les formules les plus probantes à ce titre, on note les suivantes :

- [...] the situation is an urgent one, requiring immediate action ;
- The seeds of totalitarian regimes are nurtured by misery and want. They spread and grow in the evil soil of poverty and strife. They reach their full growth when the hope of a people for a better life had died ;
- If we falter in our leadership, we may endanger the peace of the world and we shall surely endanger the welfare of our own nation ;
- This is no more than a frank recognition that the totalitarian regimes imposed upon free peoples, by direct and indirect aggression, undermine the foundations of international peace and hence the security of the United States[238].

De telles formules peuvent sembler habituelles quand on connaît l'histoire de la guerre froide et la rhétorique utilisée par les successeurs de Truman pour décrire la menace communiste. Reagan adopte, par exemple, l'expression « Empire du mal » (*Evil empire*) pour désigner l'URSS. Or, le discours de Truman marque un tournant dans l'histoire de la politique étrangère américaine, car c'est la première fois qu'un président des États-Unis reconnaît publiquement qu'il existe un conflit entre la démocratie et le totalitarisme et que l'URSS est l'ennemi de l'Amérique[239]. Même le secrétaire d'État Marshall avoue que Truman a peut-

---

[236] Harry Truman, *Memoirs. Years of Trial and Hope*, p. 105-109. Cité dans Samuel Kernell, *op. cit.*, p. 24.

[237] Pour une analyse des origines discursives de la doctrine Truman, voir Roxanna Sjostedt, « The Discursive Origins of a Doctrine : Norms, Identity, and Securitization under Harry S. Truman and George W. Bush », *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, no 3 (juillet 2007), p. 233-254.

[238] Harry S. Truman, « Address to the US Congress, March 12, 1947 ».

[239] Samuel Kernell, *op. cit.*, p. 23.

être un peu trop mis l'accent sur la menace totalitariste dans son discours. La réponse du président à cette remarque démontre que le conseil de Vandenberg a exercé un grand poids dans le processus décisionnel au sein de la Maison-Blanche. Comme l'explique Samuel Kernell : « Truman quickly replied [to Marshall] that it had been necessary to receive favorable congressional treatment[240] ». L'ovation debout des membres du Congrès à la fin du discours de Truman laisse présager très tôt que Vandenberg cerne bien l'humeur et l'attitude de ses collègues et qu'il s'avère, pour cette raison, un allié incontournable de la Maison-Blanche pour garantir l'adoption du programme d'aide à la Grèce et la Turquie.

Vandenberg conseille donc Truman et son équipe tout au long du processus législatif sur la doctrine Truman. Parfois, les discussions qu'il a avec Truman lui permettent d'orienter la prise de décision. Dean Acheson se souvient, par exemple, de Vandenberg assis dans le bureau du président américain et enjoignant celui-ci à décrire les percées communistes en Grèce et en Turquie non pas comme des événements isolés, mais comme la preuve que l'URSS tente d'augmenter son influence partout dans le monde, et notamment en France, en Italie et en Allemagne, où les partis communistes prennent de l'ampleur[241]. Vandenberg confie alors ceci à Truman : « If you will say that to the whole country, I will support you[242] ». En prenant connaissance de la première version du projet de loi proposé par Truman au Congrès, le sénateur du Michigan informe aussi l'administration qu'elle est sur le point de faire une « gaffe colossale » (*colossal blunder*)[243]. En effet, Truman et ses conseillers omettent de réserver un rôle à l'ONU dans leur programme d'aide à la Grèce et la Turquie. Vandenberg estime que la Maison-Blanche risque, ainsi, de s'aliéner les internationalistes du Congrès, qui valorisent l'ONU, et de donner l'opportunité aux isolationnistes de profiter de cette faille pour critiquer encore plus vivement la Maison-Blanche[244]. Vandenberg fait lui-même partie des sénateurs qui croient que les États-Unis doivent éviter d'agir de manière unilatérale et de minorer le rôle de cette jeune organisation qu'est l'ONU. Le sénateur du Michigan insiste tellement sur ce point que l'Ambassadeur

---

[240] *Ibid.*, p. 24.
[241] Dean Acheson, « Of Men I have Known. My adventures Among the U.S. Senators », p. 30.
[242] Cité dans *Ibid.*
[243] Cité dans Malcolm Jewell, *op. cit.*, p. 119-120.
[244] *Ibid.*

américain à l'ONU, Warren R. Austin, finit par déclarer au Conseil de sécurité que le programme d'aide américaine à la Grèce et la Turquie est temporaire et que les États-Unis visent seulement à lancer une initiative pouvant être menée plus tard par l'ONU[245].

Vandenberg utilise d'autres moyens non législatifs pour faciliter l'entrée en vigueur de la doctrine Truman. Lorsque nécessaire, il écrit des lettres personnelles aux membres de la communauté d'affaires pour baliser le débat et pour les convaincre des bienfaits de la proposition de Truman. Par exemple, dans une lettre destinée à R. F. Moffett, trésorier d'une importante entreprise de produits alimentaires de la ville de Flint au Michigan, Vandenberg compare le communisme soviétique au nazisme hitlérien et écrit que la décision d'Hitler d'étendre son influence en Europe prouve que les États-Unis ne peuvent laisser l'URSS adopter une politique semblable sans réagir. Selon les termes du président de la CSRE :

> Certainly there is no "precedent" for today's world-wide cleavage between democracy and communism. Perhaps, however, there is something of a "parallel" in remembering what occurred prior to a similar cleavage between democracy and naziism when we surely learned that we cannot escape trouble by trying to run away from it and when "appeasement" proved to be a fatal investment [...] I can only say that I think the adventure is worth trying as an alternative to another "Munich" and perhaps to another war (against the occurrence of which every human effort must be made)[246]

Vandenberg prononce aussi plusieurs discours au Congrès pour inciter ses collègues et la population américaine à appuyer Truman. Le 8 avril 1947, après avoir réussi à obtenir un vote unanime au sein de la CSRE sur le programme d'aide proposé par Truman, Vandenberg se présente en assemblée plénière et réitère les thèmes martelés à plusieurs reprises par Truman et ses conseillers. Il affirme que le titre du projet de loi sur lequel les membres du Congrès s'apprêtent à voter est intitulé : « un projet pour fournir une assistance à la Grèce et la Turquie », mais qu'on aurait très bien pu le surnommer : « un projet pour appuyer les objectifs de l'ONU et pour maintenir la paix et la sécurité internationale »[247]. Vandenberg rappelle aussi que l'implosion de la Grèce et de la Turquie engendrera une

---

[245] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 345.
[246] *Ibid.*, p. 342.
[247] Arthur H. Vandenberg, « Soviet Pressure, A World Peril ».

réaction en chaîne et qu'il est dans l'intérêt national américain d'agir avant que le désastre ne se produise. Avec grandiloquence, le président de la CSRE utilise aussi la métaphore de « l'effet boule de neige » pour susciter un sentiment d'urgence dans l'auditoire, en affirmant : « It is a plan to forestall aggression which, once rolling, could snowball into global danger of vast design[248] ». Vandenberg n'est pas le plus grand orateur du Sénat selon Dean Acheson, qui écrit ceci à propos du sénateur Michigan : « His florid oratorical style, finding its emphasis in hyperbole and often sheer lung power, had nothing like the range of Churchill's speeches[249] ». Mais l'autorité dont le président de la CSRE jouit auprès de ses collègues lui permet de surmonter cette faiblesse. En effet, la majorité des représentants et des sénateurs est tentée d'appuyer Truman simplement en constatant que le principal intellectuel de politique étrangère au Capitole appuie la Maison-Blanche et lance un message de profonde unité entre les démocrates et les républicains.

Durant les débats qui ont lieu en mars et en avril 1947, certains sénateurs, comme les démocrates Claude Pepper et Glen H. Taylor (Idaho) et les républicains Kenneth Wherry (Nebraska), Charles Brooks (Illinois) et George Malone (Nevada), s'élèvent contre les propositions de Vandenberg. Ils sont néanmoins minoritaires et Vandenberg répond à leurs attaques en multipliant les interventions en assemblée plénière. Il donne alors plus d'information aux membres du Congrès et fait valoir à nouveau son point de vue. Par exemple, il répète à plusieurs reprises que rejeter la doctrine Truman est irresponsable, car cela reviendrait à adopter une politique d'apaisement envers l'URSS[250]. Lorsque Henry Wallace, ancien colistier de FDR et vice-président des États-Unis, fait une tournée en Europe pour attaquer le programme de Truman, Vandenberg réagit immédiatement dans un discours au Sénat et qualifie Wallace de « saboteur itinérant » (*itinerant saboteur*)[251].

Ces discours et interventions de Vandenberg sont connus du public grâce aux principaux journaux de l'époque. En effet, les grands quotidiens comme le *New York Times* et le *Washington Post* publient de nombreux extraits des discours du président de la CSRE et

---

[248] *Ibid.*
[249] Dean Acheson, « Of Men I have Known. My adventures Among the U.S. Senators », p. 30.
[250] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 351.
[251] *Ibid.*

assurent une couverture pesante de ses efforts pour garantir l'adoption de la doctrine Truman. Dans son édition du 9 avril 1947, le *New York Times* publie, entre autres, une partie du discours de Vandenberg de la veille[252]. Quelques semaines plus tôt, le journaliste C. P. Trussell décrit les efforts du président de la CSRE pour inciter les leaders des partis démocrates et républicains à laisser leurs différends de côté et travailler de concert dans le dossier de l'aide à la Grèce et la Turquie[253]. Robert C. Albright, journaliste du *Washington Post*, fait état de la détermination du président de la CSRE de museler l'opposition à la une de son journal le 19 avril 1947[254]. Ainsi, les journaux jouent un peu le même rôle à l'époque de Vandenberg que la télévision joue plus tard pour des présidents de la CSRE comme J. William Fulbright et Joe Biden. Le *New York Times* et le *Washington Post* offrent effectivement au sénateur du Michigan une visibilité et une vitrine importante pour diffuser ses opinions et modeler le débat sur la politique étrangère au sein de la société.

Un autre moyen non législatif utilisé par Vandenberg pour influencer la prise de décision sur la doctrine Truman est l'organisation d'audiences publiques au sein de la CSRE. Ces audiences sont déterminantes pour convaincre les principaux intellectuels de politique étrangère au Sénat, et notamment les membres de la CSRE, des bienfaits de la doctrine Truman. L'une de ces audiences a lieu le 13 mars 1947. Plusieurs membres de l'administration sont alors invités à décrire les mérites du projet, soit Dean Acheson, le secrétaire de la Guerre Robert Patterson et le secrétaire de la Marine James Forrestal[255]. Au départ, ceux-ci font face à une légère opposition de la part des membres de la CSRE. Alexander Smith (républicain – New Jersey) se plaint de ne pas savoir exactement à quoi servira l'argent dépensé pour la doctrine Truman[256]. Acheson répond que l'aide est nécessaire pour relancer l'économie turque et renforcer l'armée du pays. Claude Pepper (démocrate – Floride) et d'autres sénateurs tels Edwin Johnson (démocrate – Colorado)

---

[252] Sans auteur, « Excerpts From Vandenberg's Speech on Aid to Middle East », *The New York Times*, 9 avril 1947.

[253] C.P. Trussell, « Vandenberg Bars Politics on Policy. Aid Bill Advanced », *The New York Times*, 19 mars 1947.

[254] Robert C. Albright, « Vandenberg Hits at Critics of Greek Aid », *Washington Post*, 19 avril 1947, p. 1.

[255] Hoyt Purvis, « Tracing the Congressional Role : U.S. Foreign Policy and Turkey », in Hoyt Purvis et Steven J. Baker, *Legislating Foreign Policy*, Boulder : Westview Press, 1984, p. 35.

[256] *Ibid.*, p. 36.

s'ingurgent contre la décision de Truman de ne pas chercher à aider la Grèce et la Turquie via les mécanismes onusiens. Pepper et Johnson sont bientôt satisfaits par des amendements proposés Vandenberg, qui est lui aussi soucieux d'accorder une plus grande importance à l'ONU. Les audiences publiques permettent donc au président de la CSRE d'atteindre son objectif, c'est-à-dire satisfaire les critiques tout en mettant l'accent sur l'urgence d'entériner le projet de Truman. Hoyt Purvis décrit bien comment Vandenberg perçoit l'importance de ces audiences publiques :

> Vandenberg's comments offered insight into his concept of the role of congressional hearings and the need to build public understanding : "I do not think they (the American people) understand it this morning much better than they did before the President delivered his message, and I think one of our major jobs is to make them understand it, and I do not believe they ever will unless we dramatize this thing in every possible way"[257]

Les moyens législatifs

En plus de ses actions non législatives, Vandenberg recourt aux moyens législatifs pour garantir l'adoption de la doctrine Truman par le Congrès. Ses principales activités à ce titre consistent à modifier le projet de loi proposé initialement par la Maison-Blanche, pour le rendre acceptable à ses yeux et aux yeux d'une majorité au Capitole. Le sénateur du Michigan rédige et propose deux amendements sur le rôle de l'ONU dans le programme d'aide à la Grèce et à la Turquie. Le premier amendement consiste à insérer dans le préambule du texte proposé par l'administration Truman une série de phrases faisant directement référence au rôle de l'ONU. Parmi ces phrases, on retrouve notamment celle-ci :

> Whereas the Security Council of the United Nations has recognized the seriousness of the unsettled conditions prevailing on the border between Greece on the one hand and Albania, Bulgaria, and Yugoslavia on the other, and, if the present emergency is not met, may subsequently assume full responsibility for this phase of the problem as a result of the investigation which its commission is currently conducting[258]

---

[257] *Ibid.*

[258] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 345.

Cet ajout permet, selon Vandenberg, de démontrer à la communauté internationale que les États-Unis adoptent une attitude multilatéraliste et sont prêts à œuvrer de concert avec les autres nations. Le président de la CSRE sait aussi qu'il satisfait l'opinion publique avec ce nouveau préambule : selon des sondages *Gallup* menés peu de temps après le discours de Truman du 12 mars 1947, plusieurs Américains désapprouvent la décision de la Maison-Blanche de laisser l'ONU de côté[259]. Le deuxième amendement proposé par Vandenberg va encore plus loin et lance le signal que les États-Unis sont prêts à abandonner une partie de leur souveraineté au profit des membres de l'ONU. En effet, l'amendement stipule que le Conseil de sécurité ou l'Assemblée générale peut mettre un terme au programme de Truman aussitôt que l'ONU fournit une aide semblable et rend l'action américaine périmée[260]. En vertu de cet amendement, les États-Unis s'engagent même à ne pas utiliser leur droit de veto au Conseil de sécurité pour bloquer une mesure visant à suspendre la doctrine Truman.

Il est difficile de savoir quelle importance Vandenberg accorde à l'ONU en réalité. Dans une lettre au représentant John Bennett (républicain – Michigan) datant du 5 mars 1947, il écrit notamment que la Grèce a le temps d'imploser cinquante fois avant que l'ONU soit capable de gérer une situation de cette nature[261]. Cette phrase démontre que le président de la CSRE semble croire que ses amendements ont peu de poids réel, car ils n'obligent pas Truman à revoir ses plans initiaux. En effet, le nouveau préambule fait mention de l'ONU, mais l'Organisation n'est pas en mesure d'assumer les tâches décrites dans celui-ci. Amendements ou pas, les États-Unis sont les seuls à pouvoir assurer la protection de la Grèce et de la Turquie.

Les modifications proposées par Vandenberg ne dénaturent donc pas le projet de Truman et sont, au demeurant, bien accueillies par la Maison-Blanche. En même temps, le président de la CSRE sait qu'il apaise l'opposition au Congrès grâce à ses amendements. Par exemple, le simple fait de modifier la proposition initiale de Truman donne le sentiment aux républicains que Vandenberg ne se contente pas de donner un blanc-seing à la Maison-Blanche. Selon Dean Acheson, Vandenberg utilise souvent cette stratégie entre 1947 et 1949

---

[259] Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 18.
[260] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 346.
[261] *Ibid.*, p. 340-341.

et c'est l'une des raisons pour lesquelles il est un leader si efficace[262]. Acheson explique que l'attitude du sénateur du Michigan à propos des programmes de Truman est presque toujours marquée par les trois étapes suivantes :

1- La période de résistance et de scepticisme. Celle-ci dure généralement le temps de la première rencontre entre Vandenderg et les membres de l'administration Truman. Le sénateur du Michigan tend alors à déclarer que le projet proposé coûtera plus cher que prévu, manque de préparation ou n'est pas nécessaire.

2- La période de gestation. Très tôt après avoir fait preuve de résistance, Vandenberg commence à évaluer sérieusement les mérites de la proposition de Truman. Il pense alors à voix haute, retourne le projet dans tous les sens et réfléchit à ses conséquences possibles. Acheson écrit que c'est durant cette période que l'enthousiasme du président de la CSRE se développe. Vandenberg identifie alors les mérites de la proposition et réfléchit aux meilleurs moyens d'en garantir l'adoption par le Congrès.

3- La volonté d'ajouter son grain de sel. Selon Acheson, la période de gestation se termine toujours de la même manière : Vandenberg est convaincu qu'il appuiera Truman, mais il tient invariablement à modifier certaines parties de la proposition avant de donner son aval à la Maison-Blanche[263].

Ce cheminement cognitif témoigne des grandes qualités de stratège de Vandenberg et de sa fine connaissance de la dynamique politique à Washington. Par exemple, il est d'accord avec la philosophie de Truman, mais évite d'appuyer inconditionnellement la Maison-Blanche, car il sait que cela peut avoir de graves conséquences politiques, comme donner le sentiment aux électeurs que le Congrès républicain manque de leadership et est à la remorque de Truman sur les questions de politique étrangère. Du même coup, le premier objectif de Vandenberg est de s'assurer que les États-Unis relèvent efficacement les défis de

---

[262] Dean Acheson, « Of Men I Have Known. My Adventures Among the U.S. Senators », p. 29-30.

[263] *Ibid.*, p. 30.

l'après-guerre. À ce titre, il lui semble nécessaire de laisser mûrir les projets proposés par Truman et de corriger leurs défauts avant de les adopter. Une telle prudence donne confiance aux membres du Congrès, qui finissent par se rallier à Vandenberg lorsque celui-ci vote en faveur des propositions de Truman. Le programme d'aide à la Grèce et la Turquie est adopté par le Sénat en avril 1947, par un vote de 67-23. La Chambre des représentants vote également en faveur du projet que Truman signe le 22 mai. Deux semaines plus tard, le secrétaire d'État Marshall déclare lors d'une conférence à l'Université Harvard que les États-Unis doivent désormais aider l'Europe à se reconstruire. Ce nouveau programme donne une autre opportunité à Vandenberg pour exercer son influence sur la politique étrangère américaine.

2.4.2 Vandenberg et le Plan Marshall

Les moyens non législatifs

Vandenberg utilise plusieurs moyens non législatifs pour favoriser l'adoption du Plan Marshall par le Congrès. Lorsque John Foster Dulles, envoyé en mission secrète en France pour évaluer la menace communiste dans ce pays, téléphone à Vandenberg pour lui indiquer que les grèves, le sabotage et les actions extrémistes en Europe sont la preuve de la montée en influence des Soviétiques sur ce continent, le président de la CSRE se dit ouvert à l'idée d'un programme d'aide américaine pour remédier à la situation. Vandenberg signale aussi sa volonté de mettre un tel programme en place quand le secrétaire d'État Marshall lui téléphone à son tour[264]. Le sénateur du Michigan commence d'ailleurs à participer au débat sur le Plan Marshall aussitôt que le secrétaire d'État prononce son discours à l'Université Harvard. Il annonce alors ceci : « The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so[265] ».

À cette étape du processus, Vandenberg a une idée relativement vague de la nature de l'aide que les États-Unis doivent fournir à l'Europe. Il sait, en outre, que l'administration Truman n'a pas non plus une idée claire de la forme que prendra le programme. Ceci

---

[264] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 374.
[265] *Ibid.*, p. 375.

représente un problème, car les Américains et les membres du Congrès risquent d'être réticents à dépenser les fonds publics pour aider l'Europe s'ils ont le sentiment que le projet est bâclé. Dans une lettre à Clark M. Eichelberger, directeur de l'*American Association for the United Nations*, Inc., Vandenberg écrit, entre autres, qu'il craint que l'opinion publique ne comprenne pas pourquoi les États-Unis doivent aider l'Europe. Selon ses termes : « I certainly do not take it for granted that American public opinion is ready for any such burdens as would be involved unless and until it is far more effectively demonstrated to the American people that this (1) is within the latitudes of their own available resources and (2) serves their own intelligent self-interest[266] ». Deux semaines après la conférence de Marshall à Harvard, Vandenberg propose donc à Truman de créer des comités d'étude bipartisans ayant pour but de produire les informations et les recommandations nécessaires pour éclairer la population et la prise de décision sur l'enjeu européen[267]. Neuf jours plus tard, le 22 juin, la Maison-Blanche acquiesce à cette demande et crée trois comités d'étude : le Comité d'étude non partisan (*non partisan Advisory Council*), le Comité Harriman, présidé par le Secrétaire au Commerce W. Averell Harriman, et le Groupe d'études sur les Ressources de la nation. Incluant des membres du gouvernement, de l'industrie, des syndicats et du secteur agricole, ces comités permettent un dialogue entre les principaux groupes d'intérêts touchés par la mise en place du Plan Marshall. Les travaux des comités durent tout l'été et se poursuivent à l'automne 1947. Suivant les encouragements de Vandenberg et des membres de l'administration Truman, les membres des comités s'informent de leurs intérêts et de leurs craintes et finissent par produire une foule de rapports et d'études sur la faisabilité du Plan Marshall[268]. Ces documents, prêts au début de l'année 1948, s'avèrent primordiaux pour museler l'opposition, car ils démontrent qu'un programme d'aide à l'Europe est non seulement réaliste, mais souhaitable pour les États-Unis et l'Europe.

Vandenberg utilise plusieurs autres moyens non législatifs pour convaincre la population et les membres du Congrès d'appuyer ce nouveau projet, comme écrire des lettres aux critiques et aux sceptiques. Convaincu que Robert Taft sera peu chaleureux à l'idée de

---

[266] *Ibid.*, p. 381.

[267] William S. Whites, « Vandenberg Bids U.S. Study Ability to Give Europe Aid », *The New York Times*, 13 juin 1947.

[268] Malcolm Jewell, *op. cit.*, p. 121.

dépenser plusieurs milliards de dollars pour la reconstruction de l'Europe, le sénateur du Michigan lui écrit ceci dès que Marshall évoque l'idée de son plan : « We now apparently confront the Moscow challenge on every front and on every issue[269] ». Le ton grave auquel Vandenberg recourt rappelle sa stratégie pour garantir l'adoption de la doctrine Truman par les législateurs. Le président de la CSRE utilise une rhétorique alarmiste dans plusieurs lettres qu'il signe. Le 29 décembre 1947, il écrit à Malcolm W. Bingway, un éditorialiste de la *Free Press* de Détroit, que l'échec du Plan Marshall peut engendrer la disparition des gouvernements indépendants d'Europe de l'Ouest et l'expansion du communisme partout dans le monde, menaçant ainsi les valeurs américaines d'une manière jamais vue depuis *Pearl Harbor*[270]. À un électeur de Détroit, Vandenberg rappelle ceci à propos des dangers qui pèsent sur les États-Unis et l'Europe : « [I]f America sags, the world's hopes for peace will sag with her[271] ». Dans d'autres lettres, Vandenberg se contente de contredire les arguments qui vont à l'encontre de sa position ou encore de renforcer son influence face aux autres membres du Congrès. Le 13 mars 1948 par exemple, le président de la CSRE informe un électeur que ceux qui affirment que l'adoption du programme engendrera une augmentation des impôts sur le revenu ont tort[272]. Quelques mois auparavant, Vandenberg fait parvenir une lettre aux leaders républicains de l'État du Michigan, dans laquelle il insiste pour que l'on ne propose pas sa candidature lors des conventions républicaines du Michigan et de Philadelphie, en vue des élections présidentielles de 1948. Cette action permet à Vandenberg de maintenir de bonnes relations avec les démocrates du Congrès, car elle indique qu'il ne succombera pas à la tentation de livrer une bataille à Truman pour remporter la Maison-Blanche. De plus, elle donne l'occasion au président de la CSRE de rappeler l'importance de la politique étrangère bipartisane au moment même où débutent les débats au Sénat sur le Plan Marshall.

En plus de ces lettres, Vandenberg fait quelques apparitions publiques et peut compter sur la couverture médiatique de ses activités pour alimenter l'appui de la population au Plan Marshall. En novembre 1947 par exemple, il milite en faveur du projet lors d'une

---

[269] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 374.
[270] *Ibid.*, p. 382.
[271] *Ibid.*, p. 381.
[272] *Ibid.*, p. 386.

conférence à l'Université du Michigan. À l'instar du secrétaire Marshall, il affirme que l'inaction des États-Unis en Europe aurait pour conséquence la disparition de la civilisation occidentale, dont les fondements servent de base à la société et au gouvernement américain[273]. Parmi les principaux articles de journaux favorables aux efforts de Vandenberg, celui de James Reston, publié à la une du *New York Times* du 22 décembre 1947, rapporte que le sénateur du Michigan veut organiser de vastes audiences publiques au sein de la CSRE sur le Plan Marshall, et inviter toutes les personnes intéressées par cet enjeu à exprimer leur point de vue publiquement[274]. De tels articles contribuent à donner une légitimité à la démarche de Vandenberg aux yeux des Américains. En effet, ceux-ci constatent très tôt qu'ils peuvent avoir confiance en lui, car il fait preuve de prudence et s'efforce de consulter les différents acteurs nationaux au lieu de précipiter la mise en place du Plan Marshall.

Les audiences de la CSRE sur le Plan Marshall durent du 8 janvier au 5 février 1948. Elles permettent à Vandenberg de faciliter l'adoption du programme d'au moins deux manières[275]. D'une part, plusieurs membres de l'administration Truman sont appelés à témoigner, ce qui leur permet d'expliquer la nature du projet et de convaincre les critiques et les sceptiques de l'accepter. Le secrétaire Marshall est le premier en lice et brosse un portrait général du programme en répondant aux trois questions suivantes : pourquoi l'Europe a-t-elle besoin d'aide ?; combien les États-Unis doivent-ils offrir ?; et comment l'aide devrait-elle être administrée ?[276] L'ambassadeur américain en Grande-Bretagne Lewis Williams Douglas, le secrétaire au Commerce W. Averell Harriman, le secrétaire de l'Agriculture Clinton Presba Anderson, le secrétaire au Trésor John W. Snyder et le secrétaire à la Défense James V. Forrestal figurent parmi les principaux témoins qui suivent Marshall. À tour de rôle, ils appuient la position et les arguments du secrétaire d'État et abordent les détails techniques du programme, comme ses composantes économiques et financières, sa faisabilité ainsi que la capacité des États-Unis à conserver une économie forte malgré l'aide à l'Europe.

---

[273] *Ibid.*, p. 383.

[274] James Reston, « Vandenberg Wants a National Debate on Marshall Plan », *The New York Times*, 22 décembre 1947.

[275] Voir U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings on United States Assistance to European Economic Recovery*, 80e Congrès, 2e session, 1948.

[276] Pour plus de détails à ce sujet, voir Quentin Quade, *op. cit.*, p. 61.

D'autre part, les audiences de la CSRE permettent à Vandenberg de forger un compromis national autour du Plan Marshall. En choisissant les quatre-vingt-dix individus qu'il invite à témoigner devant la Commission, le sénateur du Michigan veille à ce que tous les secteurs de la société soient représentés. Ainsi, outre les membres du cabinet de Truman, des milieux d'affaires et des groupes religieux, Vandenberg insiste pour que des ambassadeurs, leaders des milieux industriel, agricole et syndical, membres de groupes de vétérans et de groupes civiques et simples citoyens participent au dialogue sur le Plan Marshall[277]. Jour après jour, le président de la CSRE s'assied dans la salle de caucus du Sénat (*Senate caucus room*) et écoute les témoins, parfois en présence de tous les membres de la CSRE, parfois dans une salle presque vide. Les audiences se terminent à 11 h 40 dans la matinée du 5 février. Les efforts de Vandenberg sont essentiels à cette étape du processus. Comme le note le fils de Vandenberg dans les correspondances personnelles du sénateur : « he killed the opposition to the Marshall Plan with kindness ». En d'autres termes, Vandenberg, dont la décision d'appuyer Truman est prise bien avant le début des audiences, utilise le forum de la CSRE pour amener les divers groupes de la société américaine à croire qu'ils ont bel et bien leur mot à dire dans la prise de décision. Le président de la CSRE figure toutefois parmi les personnes qui ont le plus longuement réfléchi sur les divers aspects du programme. Ainsi, il a réponse à pratiquement toutes les questions et trouve toujours le moyen de remporter les débats suscités par ceux qui s'opposent à lui. À d'autres moments, il rassure les sceptiques en leur promettant de tenir compte de leurs inquiétudes dans la version finale du projet.

Un autre moyen non législatif utilisé par Vandenberg pour influencer les décisions sur le Plan Marshall consiste à conseiller personnellement les membres de l'administration Truman. Le sénateur du Michigan recourt à diverses techniques pour faire entendre sa voix auprès du président des États-Unis et de ses conseillers. Il écrit de nombreuses lettres et rencontre souvent personnellement des individus comme Marshall, le sous-secrétaire d'État Robert Lovett et le président Truman lui-même. Dans un message de novembre 1947 destiné à sa femme, Vandenberg relate notamment ceci à propos de ses allées et venues à la Maison-Blanche et au département d'État : « I am home after hectic day at the White House and the

[277] Arthur H. Vandenberg, Jr., *op. cit.*, p. 384.

State Department... About 20 of us met in the Cabinet room this morning[278] ». Vandenberg n'hésite pas à écrire à Marshall ou à Lovett quand il trouve une faille dans le projet de la Maison-Blanche ou qu'il pense détenir la meilleure stratégie pour en obtenir l'adoption par le Congrès. Vers la fin de l'année 1947 par exemple, Vandenberg confie à Marshall que le département d'État doit préparer un rapport faisant état de tous les programmes d'aide étrangère envisagés par l'administration Truman, incluant ceux en Asie et en Amérique du Sud. Puis, il indique à Lovett qu'inviter quatre ou cinq hommes d'affaires réputés à militer en faveur du Plan lors des audiences de la CSRE est un bon moyen de gagner l'appui des législateurs[279].

Malgré cette bonne entente, les dialogues personnels entre Vandenberg et les membres de l'Exécutif deviennent quelque peu houleux quand les deux parties négocient le choix de la personne pour diriger et gérer l'application du Plan Marshall. Dès le départ, le président de la CSRE milite pour que l'administrateur du programme provienne du milieu des affaires, mais l'administration ne semble pas partager son point de vue lorsqu'elle propose le nom du sous-secrétaire d'État William Clayton. Vandenberg exprime alors son désaccord avec ce choix dans une lettre au secrétaire d'État Marshall : « I have had very unhappy repercussions today on the Hill from the story this morning on the front page of the Washington Post that Mr. Clayton is slated to head ERP [...] [T]his job as ERP Administrator stands out by itself [...] as requiring particularly persuasive economic credentials unrelated to diplomacy[280] ». Vandenberg exprime également son désaccord lorsque le président Truman l'invite à la Maison-Blanche et lui annonce qu'il a trouvé le candidat idéal : Dean Acheson. Le président de la CSRE rétorque alors ceci au président des États-Unis : « Acheson ha[s] great ability and might do a fine job – but the Senate won't confirm him for the position[281] ». Finalement, la Maison-Blanche se plie à la volonté de Vandenberg et accepte que Paul G. Hoffman, président de la *Studebaker Corporation*, soit nommé pour administrer le programme d'aide à l'Europe.

---

[278] *Ibid.*, p. 378.
[279] *Ibid.*, p. 383.
[280] *Ibid.*, p. 393.
[281] *Ibid.*, p. 394.

Parmi les autres moyens non législatifs utilisés par Vandenberg, les discours au Sénat sont également déterminants. Deux exemples sont probants à ce titre. D'une part, le 1er mars 1948, peu de temps après le début des débats en assemblée plénière sur le programme, le sénateur du Michigan galvanise son auditoire grâce au plus long discours de sa carrière, qu'il réécrit sept fois avant de le prononcer[282]. Les escaliers et les couloirs du Sénat sont alors remplis de visiteurs, venus pour entendre Vandenberg. Pratiquement tous les sénateurs sont présents, alors que plusieurs d'entre eux s'absentent généralement lors de tels discours. Des représentants de la Chambre décident même de participer à l'événement et se placent le long des murs près des bancs des sénateurs. Vandenberg parle pendant une heure vingt minutes et la foule se lève et l'applaudit lorsqu'il prononce son dernier mot. La plupart des sénateurs emboîtent le pas de Tom Connally et vont à la rencontre du président de la CSRE pour lui serrer la main et le féliciter. Le discours est crucial, car il donne le ton aux débats qui précèdent le vote final sur le Plan Marshall, lequel a lieu deux semaines plus tard et mène à l'adoption du programme. Durant son allocution, Vandenberg fait preuve d'une grande habileté pour convaincre ses collègues et les représentants de la Chambre de la nécessité d'aider l'Europe. Ses arguments les plus efficaces sont que les États-Unis risquent une troisième guerre mondiale s'ils n'agissent pas maintenant et que le Plan Marshall est le produit de longs débats, réflexions, analyses et études. Comme le note Vandenberg :

> This legislation, Mr. President, seeks peace and stability for free men in a free world [...] It aims to preserve the victory against aggression and dictatorship which we tought we won in World War II. It strives to help stop World War III before it starts [...] It is the final product of eight months of more intense study by more devoted minds than I have ever known to concentrate upon any one objective in all my 20 years in Congress[283]

D'autre part, Vandenberg prononce un deuxième discours crucial quand un groupe de républicains de la Chambre propose, en juin 1948 et une fois le Plan Marshall adopté, de revenir sur la décision du Congrès et de couper plus de deux milliards des fonds destinés à l'Europe. Rompant avec la tradition voulant que les législateurs ne peuvent critiquer, dans une des deux chambres du Congrès, les actions de l'autre chambre, Vandenberg tient à

---

[282] *Ibid.*, p. 389.
[283] *Ibid.*, p. 390-391.

exprimer sa frustration devant la commission du Sénat des Appropriations budgétaires en s'insurgeant contre les tentatives de veto républicain. Il déclare que l'aide à l'Europe ne peut être réduite après que les États-Unis aient indiqué au reste du monde qu'ils vont de l'avant avec le Plan Marshall. Un tel geste lancerait le signal que les Américains ne tiennent pas parole. Ce discours de Vandenberg lui permet de rallier la majorité des sénateurs à sa cause, qui s'unissent pour indiquer qu'ils n'iront pas de l'avant avec la proposition de la Chambre.

Les moyens législatifs

En plus des moyens non législatifs, Vandenberg exerce une forte influence législative dans le dossier du Plan Marshall. Celle-ci consiste avant tout à modifier la version initiale du projet de loi proposée par Truman. Parmi les changements mis de l'avant par Vandenberg, on ajoute l'Allemagne de l'Ouest au groupe de pays visés par le Plan Marshall et précise que l'aide américaine est conditionnelle à la coopération entre les pays européens. Selon le texte du projet de loi : « The continuity of assistance provided by the United States should at all times be dependent upon the continuity of cooperation amont the countries involved[284] ». Le président de la CSRE propose trois autres modifications cruciales pour rallier les membres du Congrès à la cause de Truman :

1- ***Retirer la mention du montant total des fonds alloués à l'Europe.*** Selon Vandenberg, l'une des faiblesses du projet est qu'il indique que les États-Unis s'engagent à dépenser 17 milliards de dollars jusqu'en juin 1952 pour reconstruire l'Europe. Le sénateur du Michigan croit que cela risque d'irriter les conservateurs fiscaux et de les inciter à rappeler ce chiffre faramineux pour nourrir l'opposition au programme. Vandenberg écrit donc à Marshall et lui indique qu'il est nécessaire de remplacer la mention aux 17 milliards par une phrase plus générale, faisant référence à la décision du président et du Congrès d'accorder les « fonds jugés nécessaires » pour aider l'Europe. De cette manière, le montant total du programme n'est pas précisé à l'avance, même si le Congrès s'engage, comme prévu au départ, à aider l'Europe jusqu'en juin 1952. Vandenberg signale à Marshall que cela ne fait aucune différence de préciser le montant de l'aide ou non, car les membres du Congrès

[284] *Ibid.*, p. 387-388.

peuvent très bien décider, dans un an ou deux, de revenir sur leur décision et de réduire celle-ci. Dans ce contexte, le président de la CSRE juge inutile de donner l'impression que la Maison-Blanche fait preuve de rigidité, d'autant que les développements en Europe peuvent rendre une augmentation ou une réduction de l'aide nécessaire au cours des prochaines années. Trois jours après avoir proposé sa modification, Vandenberg reçoit un message du sous-secrétaire d'État Lovett lui indiquant que Truman accepte l'idée[285].

2- ***Réduire le montant et la durée de la première tranche d'aide à l'Europe.*** La deuxième modification proposée par Vandenberg vise également à prévenir l'opposition des conservateurs fiscaux. Dans la version initiale du projet de loi, Truman demande au Congrès d'approuver des dépenses de 6,8 milliards de dollars pour les quinze premiers mois du programme. Le sénateur du Michigan propose à la Maison-Blanche d'opter plutôt pour 5,3 milliards durant les douze premiers mois. Ceci représente une réduction du montant et de la durée de la première tranche d'aide à l'Europe, mais ne modifie pratiquement pas le montant mensuel de cette même aide. La modification est importante aux yeux de Vandenberg, car elle signifie que le Congrès doit évaluer la réussite du Plan Marshall un peu plus tôt que prévu au départ, donnant ainsi le sentiment aux législateurs qu'ils peuvent serrer la bride à Truman très rapidement si le programme ne fonctionne pas. Truman ne voit aucun inconvénient à accepter cette modification, car elle ne représente pas une réduction mensuelle de l'aide prévue initialement[286].

3- ***Confier l'administration du Plan Marshall à une agence indépendante sous la supervision du président des États-Unis.*** La troisième modification cruciale proposée par Vandenberg concerne l'administration du Plan Marshall. Initialement, Truman propose que le secrétaire d'État soit responsable de gérer l'application effective du programme, une mesure inacceptable aux yeux de plusieurs républicains, qui veulent qu'une agence indépendante effectue ce travail. L'option

---

[285] *Ibid.*, p. 385.
[286] *Ibid.*, p. 386.

d'une agence indépendante ne plait toutefois pas aux membres des commissions de la Chambre des représentants et du Sénat, qui craignent d'être écartés de la prise de décision par une telle agence[287]. Devant cette impasse, Vandenberg mandate un *think tank* réputé à Washington, la *Brookings Institution*, pour mener une étude et lui recommander la meilleure solution afin de remédier au problème. La *Brookings* propose un compromis acceptable pour Truman, les membres du Congrès, de même que Marshall et le département d'État : la création d'un poste d'administrateur au sein du cabinet présidentiel, dont le mandat est de diriger une nouvelle agence indépendante sous la supervision du président des États-Unis, soit l'Administration de la coopération économique (*Economic Co-operation Administration* ou ACE). En vertu de cette mesure, l'administrateur de l'ACE et le secrétaire d'État s'informent mutuellement de leurs activités liées à la mise en œuvre du Plan Marshall. Si un désaccord entre les deux survient, le président des États-Unis étudie la question et tranche.

Une fois le projet de loi ainsi modifié et adopté par la CSRE, le Sénat en débat les mérites durant deux semaines et l'adopte par un vote de 69-17, le 14 mars 1948. La Chambre des représentants emboîte le pas et le Plan Marshall entre en vigueur en avril 1948, à la grande satisfaction du couple Vandenberg-Truman.

***

Arthur Vandenberg exerce une grande influence sur la politique étrangère américaine jusqu'à son décès en avril 1951. Sa dernière contribution d'envergure en tant que président de la CSRE est de garantir l'adoption de la Résolution Vandenberg en 1948[288]. Cette résolution est importante, car son troisième paragraphe prépare le terrain aux négociations entourant la création de l'OTAN en stipulant que le Sénat appuie l'idée que les États-Unis se joignent à des organisations régionales de sécurité[289]. L'influence de Vandenberg diminue lorsque les

---

[287] Malcolm Jewell, *op. cit.*, p. 121.
[288] *Ibid.*, p. 122.
[289] U.S. Senate Resolution 239, 80e Congrès, 2e session, 11 juin 1948, disponible sur le site de l'OTAN : http://www.nato.int/docu/basictxt/b480611a.htm Pour plus de détails sur le rôle de

démocrates gagnent les présidentielles de 1948 et remportent, du même coup, le Congrès. Le sénateur du Michigan perd alors la présidence de la CSRE. Il demeure l'un des principaux alliés de Truman au Capitole, mais la Maison-Blanche a moins besoin de lui qu'avant pour garantir l'adoption de ses projets par la branche législative.

Même s'il figure parmi les quatre présidents de la CSRE les plus influents depuis 1945, Vandenberg joue un rôle très différent de celui des trois autres sénateurs étudiés dans cette thèse, soit J. William Fulbright, Jesse Helms et Joe Biden. Comme Vandenberg, ces derniers jouent un rôle déterminant dans la formulation et la conduite de la politique étrangère, parce qu'ils occupent la présidence de la CSRE durant une période cruciale de la politique étrangère américaine, évoluent dans un contexte national favorisant leur influence et possèdent des qualités de leader exceptionnelles. Fulbright, Helms et Biden n'ont toutefois pas cherché à coopérer avec la Maison-Blanche, comme ce fut le cas de Vandenberg. Leur objectif a été plutôt de critiquer le président des États-Unis et de contrecarrer ses plans. Le cas de Fulbright est particulièrement intéressant à ce titre : tandis que Vandenberg prouve que la collaboration entre le Congrès et la Maison-Blanche est possible malgré la cohabitation à Washington, c'est-à-dire quand la branche législative et la branche exécutive ne sont pas dirigées par le même parti politique, Fulbright démontre que les pires disputes entre l'Exécutif et le Législatif peuvent survenir même quand le même parti dirige ces deux branches. La guerre du Vietnam fait effectivement l'objet de profondes querelles entre Fulbright et le président Lyndon Johnson, qui sont pourtant tous les deux des démocrates issus du Sud des États-Unis.

Vandenberg en ce qui a trait à cette résolution, voir Daryl J. Hudson, « Vandenberg Reconsidered: Senate Resolution 239 and American Foreign Policy », *Diplomatic History* 1 (hiver 1977), p. 46-63.

CHAPITRE III

LA PRÉSIDENCE PROACTIVE ET DISSIDENTE : J. WILLIAM FULBRIGHT ET L'ESCALADE AU VIETNAM (1965-1969)

J. William Fulbright figure parmi les sénateurs américains les plus reconnus et les plus réputés du vingtième siècle, notamment en raison du programme de bourses et d'échanges internationaux qui porte son nom et qu'il a légué au pays[290]. C'est toutefois la guerre du Vietnam qui octroie à Fulbright toute sa notoriété comme président de la CSRE. Lorsqu'il succède à son collègue démocrate Theodore Francis Green à la tête de la Commission en 1959, le sénateur de l'Arkansas joue un rôle plutôt effacé et ne semble pas avoir la trempe d'un Vandenberg. Il hésite à prendre des initiatives sans recevoir l'appui au préalable de la Maison-Blanche et estime que le Congrès n'est pas un autre département d'État[291]. Le rôle de Fulbright se transforme toutefois au fil du temps. En 1961, il conseille Kennedy – et réussit presque à convaincre la Maison-Blanche – de ne pas aller de l'avant avec l'invasion de Cuba. Quelques mois plus tard, Fulbright suggère au président démocrate de résister à la tentation de déployer des troupes au Laos. Comme l'explique James A. Robinson, Fulbright commence à développer, durant cette période, l'attitude qui guide plus tard ses actions à la tête de la CSRE. Selon les termes de Robinson : « In each of these cases, Fulbright was negating, checking, trimming, limiting, or inhibiting the executive[292] ».

La littérature spécialisée sur Fulbright met souvent l'accent sur cette tendance du sénateur à critiquer les initiatives de la branche exécutive et à tenter de faire obstacle aux

---

[290] Le programme Fulbright existe depuis 1948. Il a permis à 100 000 Américains d'étudier ou de faire de la recherche à l'étranger et à 150 000 étrangers d'étudier aux États-Unis. Pour plus d'informations sur le rôle du Fulbright dans la mise en place de ce programme, voir Randall Bennett Woods, « Fulbright Internationalism », *Annals of the AAPSS*, 491 (mai 1987), p. 22-35; et J. William Fulbright, « The Most Significant and Important Activity I Have Been Privileged to Engage in during My Years in the Senate », *Annals of the AAPSS*, 424 (mars 1976), p. 1-5. Pour plus de détails sur le programme Fulbright, voir le site du département d'État américain : http://exchanges.state.gov/education/fulbright/

[291] James A. Robinson, *op. cit.*, p. 184.

[292] *Ibid.*

actions du président des États-Unis. Les titres des principales monographies à propos de Fulbright sont particulièrement révélateurs à cet égard : *Fulbright : The Dissenter*; *William Fulbright and the Vietnam War : The Dissent of a Political Realist; J. William Fulbright : Advice and Dissent*[293]. Ce chapitre explore cette caractéristique de Fulbright, en démontrant à quel point il joue un rôle différent de celui de Vandenderg à la tête de la CSRE. Tandis que le sénateur du Michigan voulait aider Truman à rallier les représentants et les sénateurs à sa cause, Fulbright adopte une attitude contraire en s'opposant à la Maison-Blanche et en incitant ses collègues et la population américaine à remettre en question les politiques du président. Comme l'illustre notre palmarès de l'influence relative des présidents de la CSRE (voir **tableau 6**), faire preuve de dissidence à l'endroit des politiques de Johnson et de Nixon n'empêche pas Fulbright de marquer l'histoire des États-Unis. Le sénateur occupe effectivement le troisième rang des présidents de la CSRE les plus influents depuis 1945. Quelles sont les raisons de son succès ?

Comme nous l'avons mentionné au **chapitre I** et tel que l'illustre le **tableau 7**, les années 1965, 1966 et 1967 sont celles durant lesquelles Fulbright est le plus influent à la tête de la CSRE. Nous nous concentrons donc sur cette période ici, tout en tenant compte de l'année 1968, ce qui permet d'analyser deux mandats entiers de Fulbright à la tête de la CSRE, soit ceux de 1965-1966 (89e Congrès) et de 1967-1968 (90e Congrès). Inclure l'année 1968 dans notre étude est également utile sur le plan temporel parce que cela permet de terminer l'analyse au moment où Lyndon Johnson quitte la présidence des États-Unis. Ce choix méthodologique ne devrait toutefois pas porter le lecteur à croire que Fulbright cesse d'être influent par la suite, durant la présidence de Nixon. À titre indicatif, Fulbright fustige l'administration républicaine dans plusieurs discours au Sénat, dont celui du 1er octobre 1969, dans lequel il affirme ceci : « many of us [...] expect the President to make progress in delivering on his campaign promises to give birth to his plan to end the war [...] it is time for Americans lo leave Vietnam ; it is time for the Vietnamese to fight their own war[294] ». En outre, le sénateur de l'Arkansas utilise le forum de la CSRE à maintes reprises pour critiquer

---

[293] Voir Haynes Johnson et Bernard Gwertzman, *Fulbright : The Dissenter*, New York : Doubleday, 1968; William C. Berman, *William Fulbright and the Vietnam War : The Dissent of a Political Realist*, Ohio : Kent State University Press, 1988 ; et Eugene Brown, *J.*, *op. cit.*

[294] Cité dans William Bennett, *op. cit.*, p. 115.

la politique de Nixon, comme en témoignent, entre autres, les audiences publiques qu'il organise les 9, 10 et 11 mai 1972 sur les causes et les origines de la guerre du Vietnam[295]. Fulbright est également sous les feux de la rampe quand les débats de la CSRE mènent à l'adoption de la Loi sur les pouvoirs de guerre de 1973 (*War Powers Resolution*), une législation visant à rétablir l'équilibre des pouvoirs de guerre entre les branches exécutive et législative[296].

À notre avis, c'est cependant entre 1965 et 1969 que Fulbright développe la volonté qui le pousse plus tard, durant la présidence de Nixon, à se comporter comme un président de la CSRE proactif et dissident. À partir de notre approche à trois niveaux d'analyse, nous démontrerons plus particulièrement que Fulbright est devenu l'un des présidents de la CSRE les plus influents de l'après-guerre, et ce, pour trois raisons. D'abord, sur le plan international, l'escalade et les premières difficultés au Vietnam ont placé les enjeux internationaux au cœur des débats à Washington et suscité une telle controverse que Fulbright a ressenti l'obligation de demander des comptes à la Maison-Blanche pour convaincre les Américains que de bonnes décisions guident l'action internationale des États-Unis. Ensuite, le niveau d'analyse national permet de démontrer que la guerre au Vietnam a entamé une brèche dans le consensus de la guerre froide au Congrès et au sein de la population américaine[297]. Cette situation a motivé Fulbright en lui faisant croire qu'il était désormais possible de forger une coalition suffisamment importante pour forcer Johnson à changer de politique. Enfin, ce chapitre démontre que les intérêts, convictions et aptitudes personnelles de Fulbright le prédisposaient à exercer une grande influence sur la politique étrangère. À ce titre, le niveau d'analyse individuel permet d'illustrer que le sénateur de l'Arkansas en voulait personnellement à Johnson d'avoir trahi sa confiance en 1964 et en 1965. Nous démontrons aussi à quel point Fulbright tenait à rétablir l'équilibre des pouvoirs de politique étrangère entre la présidence et le Congrès.

---

[295] U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations. *Causes, Origins, and Lessons of the Vietnam War*, 92e Congrès, 2e session, Washington D.C. : Government Printing Office, 1973.

[296] Sur les origines de la Loi sur les pouvoirs de guerre de 1973, voir Ryan C. Hendrickson, « War Powers in American History », in *The Clinton Wars : The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville : Vanderbilt University Press, 2002, 1-20.

[297] Éric Foner fait référence à ce développement dans l'excellent *The Story of American Freedom*, New York : Norton, 1998, p. 291.

La dernière partie de ce chapitre décrit les moyens utilisés par Fulbright pour influencer la politique étrangère. Nos observations porterons essentiellement sur le cas du conflit vietnamien, car c'est le principal enjeu qui retient l'attention du président de la CSRE entre 1965 et 1969. À l'instar de Vandenberg, Fulbright recourt à la fois aux moyens législatifs et non législatifs pour atteindre ses objectifs. Mais contrairement au sénateur du Michigan, il ne tient pas à servir de collaborateur et de conseiller auprès du président et de son équipe. Le sénateur de l'Arkansas cherche plutôt à jouer le rôle d'avocat du diable, à montrer les failles des politiques de Johnson et à informer et instruire la population sur les réalités de la guerre au Vietnam. Même s'il imite Vandenberg et utilise les amendements législatifs ou encore les discours au Sénat pour s'imposer dans le débat sur la politique extérieure, Fulbright recourt également à des outils laissés de côté par Vandenberg durant les années 1940, comme la publication d'ouvrages et les apparitions télévisuelles.

3.1 Le niveau international : les difficultés au Vietnam offrent l'opportunité à Fulbright de s'affirmer

That bitch of a war on the other side of the world
Lyndon B. Johnson

L'assassinat de John F. Kennedy, le 22 novembre 1963, soulève plusieurs questions qui demeurent sans réponses encore aujourd'hui : au moment de la mort du président, les dés de la guerre au Vietnam étaient-ils jetés ? Aurait-il pu empêcher une intervention massive dans ce pays ? Aurait-il su éviter une issue humiliante ?[298] Alors que quelque 16 000 troupes se trouvent au Vietnam lorsque Kennedy est tué à Dallas, Lyndon Johnson accède à la présidence en laissant planer le doute quant à sa volonté ou non d'envoyer des GI's en Asie du Sud-est[299]. Son principal objectif étant de lutter contre la pauvreté et le racisme aux États-Unis grâce au projet de la *Great Society*, Johnson finit néanmoins par accorder une grande importance à la politique étrangère et par adopter une politique d'escalade au Vietnam. Le conflit en Asie correspond bien à la philosophie du président, qui est convaincu que les États-Unis doivent lutter partout contre le communisme. En mai 1961, Johnson – qui est alors

---

[298] Jacques Portes, *Les Américains et la guerre du Vietnam*, Bruxelles : Éditions Complexe, 1993, p. 65.

[299] Yves-Henri Nouailhat, *Les États-Unis et le monde, de 1898 à nos jours*, 3e éd., Paris : Armand Colin, 2003, p. 234.

vice-président aux côtés de Kennedy – affirme déjà que les États-Unis ne peuvent perdre le Sud-Vietnam et que Washington doit aider les « nations jeunes et peu développées » (*young and unsophisticated nations*) en Asie du Sud-est[300]. Une fois à la présidence, il conserve cette vision et s'entoure d'une équipe décidée à protéger le régime et la population au Sud-Vietnam. Plusieurs anciens conseillers de Kennedy, dont le secrétaire à la Défense Robert McNamara et le président du comité des chefs d'état-major Maxwell Taylor, se voient offrir une place de choix au sein de l'administration. D'autres, comme le général William Westmoreland, font leur arrivée plus tard et profitent de la grande confiance de Johnson à l'égard de ses experts en politique étrangère pour jouer un rôle déterminant dans le processus décisionnel. Comme l'explique Charles-Philippe David en décrivant le style présidentiel de Johnson : « Jamais ce président n'aurait pris une décision qui aille à l'encontre du consensus (ou de la majorité) de ses conseillers – ce qui explique largement les déboires du Vietnam[301] ». L'objectif de l'administration en ce qui a trait au Vietnam est clairement défini dans un mémorandum que McNamara prépare à l'attention du président le 16 mars 1964 : « We seek an independent non-Communist South Vietnam[302] ». Faisant référence à la « théorie des dominos », le secrétaire à la Défense écrit que l'Asie du Sud-est en entier deviendra communiste si les États-Unis laissent tomber le Vietnam[303]. Qui plus est, McNamara affirme que l'effort américain pour garantir la protection et la sécurité du Sud-Vietnam a été jusque-là insuffisant. 23 300 conseillers américains se trouvent au Sud-Vietnam à la fin de l'année 1964 pour former des équipes sud-vietnamiennes à lutter contre les Vietcongs. Ces efforts ne permettent cependant pas à la Maison-Blanche de réaliser ses objectifs : près de 50 % du territoire du Sud-Vietnam est bientôt aux mains des Vietcongs[304]. Les tentatives des troupes sud-vietnamiennes de déstabiliser le régime communiste grâce à la

---

[300] Michael Hunt, *Lyndon Johnson's War : America's Cold War Crusade in Vietnam 1945-1968*, New York : Hill and Wang, 1996, p. 76-77.

[301] Charles-Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e éd., Sainte-Foy, Les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 241.

[302] Un exemplaire de ce mémorandum est disponible dans William Appleman Williams, Thomas McCormick, Lloyd Gardner et Walter LaFeber (dir.), *America in Vietnam : A Documentary History*, New York : Norton, 1989, p. 234.

[303] La « théorie des dominos » est la théorie géopolitique américaine selon laquelle le basculement idéologique d'un pays en faveur du communisme sera suivi par un même changement dans les pays voisins, d'où l'idée « d'effet domino ».

[304] Chris McNab et Andy West, *L'histoire de la guerre du Vietnam*, Aartselaar, Belgique : Chantecler, 2005, p. 33.

propagande et le sabotage d'installations militaires et industrielles au Nord-Vietnam sont également peu concluantes. La menace communiste continue à peser sur le Sud-Vietnam, les Vietcongs intensifiant leur emprise sur les campagnes sans que Saigon puisse remédier à la situation.

Au début d'août 1964, Johnson s'apprête à franchir un pas important vers l'escalade quand il affirme que des torpilleurs nord-vietnamiens viennent d'attaquer un contre-torpilleur américain, le *Maddox*, qui se trouvait dans les eaux internationales du golfe du Tonkin, à proximité du Nord-Vietnam. Le président donne alors l'ordre de mener des bombardements aériens au Nord-Vietnam, après avoir demandé au Congrès américain d'adopter une résolution l'autorisant à prendre toutes les mesures nécessaires pour repousser une attaque armée contre les forces des États-Unis et empêcher une nouvelle agression[305]. Comme la majorité de ses collègues du Congrès, Fulbright rallie alors le président et aide même la Maison-Blanche à garantir l'entrée en vigueur de la résolution. Lors de débats au Sénat, Gaylord Nelson (démocrate – Wisconsin) demande, entre autres, si la mesure donne au président le pouvoir de déployer autant de troupes qu'il le veut au Vietnam et de lancer une offensive militaire directe contre le Nord-Vietnam[306]. Fulbright répond que le langage utilisé dans la résolution signifie, à son avis, que Johnson recourra uniquement à des moyens raisonnables pour lutter contre l'agression nord-vietnamienne[307]. Cet argument voulant que Johnson ne soit pas partisan d'une escalade finit par convaincre la plupart des sceptiques : la Chambre des représentants discute à peine quarante-cinq minutes de la résolution avant de l'entériner à l'unanimité[308] tandis qu'au Sénat, le débat dure seulement six heures et se solde par un vote de 88-2 pour la proposition[309].

---

[305] Un exemplaire de la Résolution du golfe du Tonkin est disponible dans William Appleman Williams, Thomas McCormick, Lloyd Gardner et Walter LaFeber (dir.), *op. cit.*, p. 236-237.

[306] Voir *Ibid.*, p. 237.

[307] Cité dans *Ibid.*, p. 238.

[308] Voir la page consacrée à la résolution du Golfe du Tonkin sur le site *The History Place* : http://www.historyplace.com/unitedstates/vietnam/tonkin-res.htm

[309] Paul Burstein et William Freudenburg, « Ending the Vietnam War : Components of Change in Senate Voting on Vietnam War Bills », *The American Journal of Sociology*, vol. 82, no. 5. (mars 1977), p. 991-1006. Pour une analyse détaillée des débats au Sénat sur la Résolution du golfe de Tonkin, voir Ezra Y. Siff, *Why the Senate Slept ?: The Gulf of Tonkin Resolution and the Beginning of America's Vietnam War*, Westport : Praeger, 1999.

Durant la campagne présidentielle de 1964, l'attitude de Johnson semble confirmer l'idée qu'il veut éviter l'escalade[310]. Il se présente comme un modéré face à son adversaire républicain Barry Goldwater, qui n'écarte pas la possibilité d'utiliser les armes nucléaires tactiques au Vietnam. Le 7 septembre, l'équipe de campagne de Johnson profite de cette idée controversée de Goldwater pour le discréditer dans une publicité télévisée au caractère hautement dramatique. On y voit une fillette effeuiller une marguerite dans un champ et compter le nombre de pétales de cette fleur. Soudainement, la voix de la fillette est remplacée par celle d'un homme faisant le décompte qui précède une explosion nucléaire. La caméra fixe le regard inquiet de la fillette, puis on entend la voix de Johnson, qui, durant une dernière scène montrant un champignon atomique, annonce que « là sont les enjeux » de la campagne, en laissant sous-entendre qu'un vote pour Goldwater mènera à la guerre nucléaire[311].

Même s'il est plus modéré que Goldwater, Johnson n'écarte pourtant pas l'intensification des efforts américains au Vietnam, comme en témoigne une discussion qui a lieu à la Maison-Blanche en septembre 1964, entre Johnson, McNamara, John McCone (directeur de la CIA), Earle Wheeler (président du comité des chefs d'état-major) et Maxwell Taylor (ex-président du comité des chefs d'état-major, ambassadeur américain au Sud-Vietnam)[312]. En effet, les notes personnelles du président témoignent de sa volonté d'utiliser davantage de conseillers et de moyens militaires et financiers pour appuyer le gouvernement dans le Sud-Vietnam[313].

Johnson et ses conseillers renforcent la présence américaine au Vietnam au début de l'année 1965, lorsque les Vietcongs attaquent la base américaine de Pleiku sur les Hauts Plateaux, ainsi que celle à Qui-Nhon[314]. Après de premiers bombardements aériens en

---

[310] William Appleman Williams, Thomas McCormick, Lloyd Gardner et Walter LaFeber (dir.), *op. cit.*, p. 239.

[311] Lyndon Johnson's 1964 Presidential Campaign Spot, « Daisy Girl ». Il est possible de visionner cette publicité sur le site de PBS : http://www.pbs.org/30secondcandidate/timeline/years/1964b.html

[312] Un exemplaire des notes personnelles de Johnson à propos de cette discussion est disponible dans *Ibid.*, p. 239-241.

[313] *Ibid.*

[314] Yves-Henri Nouailhat, *op. cit.*, p. 235.

réponse à ces attaques, le président annonce, fin février 1965, le début de l'opération *Rolling Thunder*, dont l'objectif est de mener des bombardements massifs au Nord-Vietnam, pour forcer les dirigeants de Hanoi à suspendre l'envoi d'hommes et de matériel dans le Sud[315]. En même temps, face à la détérioration de la situation dans le Sud-Vietnam, la Maison-Blanche déploie davantage de conseillers militaires au pays, pour aider l'armée sud-vietnamienne à repousser les tentatives des Vietcongs d'infiltrer les villes, villages et bases militaires.

Le 8 mars 1965, on engage officiellement les premières troupes au Vietnam, quand un contingent de 3500 fusiliers marins (*Marines*) débarque sur une plage près de Da Nang[316]. Dans un discours à la *John Hopkins University* en avril 1965, Johnson justifie sa politique en affirmant que tout président américain depuis 1954 a cherché à préserver l'indépendance du Sud-Vietnam et en insistant sur l'idée que les États-Unis doivent tenir leur promesse de protéger à tout prix les Sud-Vietnamiens[317]. De moins de 20 000 au début 1964, le nombre de soldats américains au Vietnam atteint 75 000 en juillet 1965, 184 300 cinq mois plus tard, 385 000 en décembre 1966, 485 000 en décembre 1967 et 536 000 en décembre 1968[318]. L'opération *Rolling Thunder* s'intensifie aussi : les Américains lancent 315 000 tonnes de bombes sur le Vietnam en 1965, 1 093 000 tonnes en 1966, 2 139 000 tonnes en 1967 et 2 933 000 tonnes en 1968. Comme l'explique Yves-Henri Nouailhat, la puissance de feu déployée par Washington est telle que les bombardiers américains larguent davantage de tonnes d'explosifs sur le Vietnam en 1967 que ce qui est lancé sur tous les fronts durant la Seconde Guerre mondiale[319]. Au sol, l'armée américaine recourt bientôt à la stratégie consistant à « chercher et détruire » (*Search and Destroy*) les Vietcongs partout au Sud-Vietnam. Selon le général Westmoreland, responsable des opérations militaires au Vietnam, les États-Unis gagneront la guerre s'ils adoptent une stratégie d'attrition, visant à localiser et

---

[315] Marylin B. Young, *The Vietnam Wars 1945-1990*, New York : HarperPerrenial, 1991, p. 136.
[316] Chris McNab et Andy West, *op. cit.*, p. 37.
[317] Lyndon B. Johnson, « The John Hopkins Speech », Public Papers of the Presidents of the United States : Lyndon Johnson, 1965, Washington D.C. : Government Printing Office, 1966, p. 394-397. Une copie de ce texte est disponible dans Fredrik Logevall, *The Origins of the Vietnam War*, New York : Pearson Longman, 2001, p. 128-129.
[318] Yves-Henri Nouailhat, *op. cit.*, p. 235-236.
[319] *Ibid.*, p. 237.

éliminer les unités nord-vietnamiennes qui tentent de s'emparer du pouvoir dans les villes et les villages du Sud[320].

L'opération *Rolling Thunder* et la stratégie *Search and Destroy* n'ont toutefois pas les succès escomptés par Johnson et ses conseillers. *Rolling Thunder* permet, certes, de détruire des cibles stratégiques nord-vietnamiennes, comme des ponts, des avions de guerre et des usines comme l'aciérie Thai Nguên. Or, les bombardements ne permettent pas de pulvériser l'armée nord-vietnamienne et d'empêcher les Vietcongs d'infiltrer le Sud. Selon les conclusions des services de renseignements américains, 150 000 soldats nord-vietnamiens ont traversé la frontière vers la fin 1967 alors que ce nombre se chiffrait à seulement 35 000 en 1965[321]. Qui plus est, l'opération est coûteuse sur le plan humain et financier. La défense antiaérienne nord-vietnamienne se perfectionne entre 1965 et 1969 et l'armée de l'air américaine perd 294 appareils en 1967. On estime aussi que *Rolling Thunder* coûte la vie à 52 000 civils nord-vietnamiens, que chaque milliard de dollars de dégâts infligés au Vietnam coûte 12 milliards de dollars aux Américains, et que les pertes engendrées par la destruction d'avions américains se chiffrent à 900 millions de dollars à la fin 1967[322].

Pendant ce temps, la stratégie *Search and Destroy* mine le moral des troupes américaines. Les *Marines* peuvent compter sur un arsenal sans commune mesure avec celui des Vietcongs. Ils disposent notamment de fusils d'assaut automatiques M16, de mitrailleuses M60, d'explosifs plastiques et de mines antipersonnel, en plus d'être appuyés par un arsenal aérien comprenant des avions B-52, capables de pilonner les régions avec du napalm, des bombes au phosphore, des bombes à fragmentation ou encore des défoliants[323]. Les Vietcongs font toutefois preuve d'ingéniosité quand ils construisent des réseaux de tunnels et recourent à des cadavres bourrés d'explosifs, des flèches empoisonnées, des mères

---

[320] George C. Herring, *America's Longest War : The United States and Vietnam 1950-1975*, 2e éd., New York : Alfred A. Knopf, 1986, p. 150.
[321] Chris McNab et Andy West, *op. cit.*, p. 52.
[322] *Ibid.*, p. 51-52.
[323] *Ibid.*, p. 59-60.

et des enfants-suicides ainsi que des mines pour tromper et tuer l'ennemi[324]. De plus, les soldats nord-vietnamiens connaissent mieux le terrain que les Américains, ce qui les rend souvent insaisissables, et ils font preuve d'une grande détermination, même s'ils essuient, à chaque bataille, des pertes considérables comparativement aux pertes américaines. Lors de l'opération Attleboro par exemple, qui dure du 14 septembre au 25 novembre 1966 et qui consiste, pour les troupes américaines, à tenter d'écraser la 9e division du Vietcong dans la province de Tay Ninh, 2000 communistes sont tués alors que l'on compte seulement 155 morts et 494 blessés du côté américain[325]. Les Vietcongs sont toutefois conscients que chaque mort américaine amenuise un peu plus l'appui à la guerre aux États-Unis. Leur lutte vise donc davantage l'épuisement politique américain que la victoire militaire. Bref, ils gagnent tandis qu'ils ne perdent pas cette guerre, alors que les Américains perdent justement parce qu'ils ne gagnent pas.

L'offensive du Têt illustre bien cette stratégie des Vietcongs et marque un véritable tournant dans le conflit au Vietnam. Tôt dans la matinée du 31 janvier 1968, jour de la fête du Nouvel An vietnamien (Têt), 80 000 soldats nord-vietnamiens attaquent pas moins de cent villes à travers le Sud-Vietnam, dont Saigon, Pleiku, Kontum, Quinhon et Hoi An[326]. Le général Westmoreland se doutait qu'une telle attaque se préparait, mais il ne croyait jamais devoir protéger l'ambassade américaine à Saigon pendant six heures face aux tentatives – ratées – des Vietcongs de pénétrer dans l'immeuble. Partout, les combats se soldent par des victoires américaines. Mais grâce à une telle offensive, qui coûte la vie à 40 000 troupes communistes, 1 100 Américains, 2500 soldats de Saigon et 15 000 civils[327], les Vietcongs enregistrent une demi-victoire. Les dirigeants américains réalisent effectivement que l'effort de guerre ne va nulle part et qu'il est peut-être temps de cesser la politique d'escalade[328]. Alors que le général Westmoreland tente de convaincre Johnson de déployer encore plus de troupes au Vietnam, le secrétaire à la Défense McNamara quitte son poste le 1er mars 1968 et

---

[324] Roland Marx, « Les temps forts de la guerre américaine du Vietnam de 1961 à 1975 », in Jean-Michel Lacroix et Jean Cazemajou (dir.), *La Guerre du Vietnam et l'opinion publique américaine* (1961-1973), Paris : Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1991, p. 53.

[325] *Ibid.*, p. 65-66.

[326] Larry Berman, *Lyndon Johnson's War : The Road to Stalemate in Vietnam*, New York : Norton, 1989, p. 145.

[327] Yves-Henri Nouailhat, *op. cit.*, p. 239.

[328] Marilyn Young, *op. cit.*, p. 216-217.

est remplacé par Clark Clifford. Celui-ci forme un groupe de travail chargé d'étudier les différents aspects du conflit, conclut que la situation au Vietnam est désespérée et recommande à Johnson d'entamer un retrait progressif[329]. Le 31 mars 1968, lors d'un discours dans lequel il informe la nation américaine qu'il ne se représentera pas à l'élection de 1968, Johnson annonce la suspension des bombardements aériens au Nord-Vietnam et propose à Hanoi d'entamer des négociations de paix[330]. Hanoi accepte l'offre le 3 avril et des pourparlers s'ouvrent à Paris le 13 mai 1968, mais sans succès. Johnson demande l'arrêt provisoire de tous les bombardements sur le Nord le 31 octobre 1968 et Nixon prend le relais en janvier 1969.

Entre la victoire de Johnson en 1964 et son départ en 1969, les événements au Vietnam placent les enjeux de politique étrangère au cœur des débats à Washington. Par exemple, le nombre de soldats américains tués au combat augmente chaque année (1369 en 1965, 5008 en 1966, 9378 en 1967 et près de 15 000 en 1968), ce qui inquiète grandement les législateurs et les Américains[331]. Au fur et à mesure que les difficultés sur le terrain deviennent évidentes, des leaders comme J. William Fulbright s'affirment et déclarent que les États-Unis doivent changer de cap en Asie du Sud-est et repenser leur stratégie globale. Comme le confie par exemple Fulbright lors d'une entrevue à l'émission *Meet the Press* en janvier 1967, c'est en partie en raison de l'ampleur de la guerre (*size of the war*) qu'il décide de multiplier les actions allant à l'encontre de la politique de Johnson[332]. Cette période cruciale de la politique étrangère favorise d'autant plus l'influence de Fulbright qu'on assiste, simultanément, au début de l'érosion du consensus bipartisan de la guerre froide au Congrès – façonné entre autres par Vandenberg – et au sein de la population américaine. Ce nouveau contexte national donne la légitimité nécessaire à Fulbright pour critiquer Johnson, tout en

---

[329] Chris McNab et Andy West, *op. cit.*, p. 142.

[330] President Lyndon B. Johnson, « Address to the Nation Announcing Steps To Limit the War in Vietnam and Reporting His Decision Not To Seek Reelection », 31 mars 1968. Disponible sur le site de *Lyndon Baynes Johnson Library and Museum* : http://www.lbjlib.utexas.edu/Johnson/archives.hom/speeches.hom/680331.asp

[331] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1967, p. 923; et Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1969, p. 1000.

[332] Cité dans Eugene Brown, *op. cit.*, p. 96.

incitant le président de la CSRE à multiplier les efforts pour infléchir la politique américaine au Vietnam.

3.2 Le niveau national : un contexte favorable à l'influence de Fulbright

Le principe du « politics stops at the water's edge », tant valorisé par Arthur Vandenberg entre 1947 et 1949, perd de nombreux adeptes aux États-Unis à mesure que l'effort de guerre au Vietnam progresse. Même si la majorité des membres du Congrès et des Américains appuie les actions de Johnson en Asie du Sud-est durant les années 1965 et 1966, la fin du consensus de la guerre froide devient de plus en plus évidente en raison des difficultés rencontrées au Vietnam en 1967 et en 1968. Cette situation encourage Fulbright à multiplier les efforts pour influencer la politique étrangère. Comme l'explique William C. Berman, Fulbright devient convaincu, à partir de 1966, que l'un des meilleurs moyens pour forcer des changements au Vietnam est d'inciter ses collègues, les élites et la population à faire pression sur Johnson pour qu'il cesse l'escalade[333]. Le président de la CSRE constate que le Vietnam entame une brèche dans le consensus de la guerre froide. Dès lors, il tente de nourrir l'opposition à la guerre pour faire perdre à Johnson encore plus d'appuis au Congrès et dans la société. Eugene Brown décrit bien comment l'évolution des idées au sein de la société américaine influence Fulbright lorsqu'il écrit ceci : « [Fulbright's dissent was] part of, and partly a cause of, a pronounced national mood-swing of the late 1960s and early 1970s wherein the nation came to reject the foreign policy style [of the White House][334] ».

3.2.1 L'érosion du consensus de la guerre froide et les changements institutionnels au Congrès

Le Congrès connaît plusieurs changements institutionnels après la mort d'Arthur Vandenberg en 1951. Alors que les actions d'un groupe de législateurs issus de la droite radicale, mené entre autres par Joseph McCarthy (républicain – Wisconsin), enveniment les relations entre le Congrès et la présidence entre 1951 et 1955, les années 1956-1965 témoignent de la solidité du consensus de la guerre froide au Capitole. Durant cette période, les législateurs remettent rarement en question les décisions de la Maison-Blanche et accordent une grande marge de

[333] William C. Berman, *op. cit.*, p. 57-58.
[334] Eugene Brown, *op. cit.*, p. 88.

manœuvre aux présidents Eisenhower, Kennedy et Johnson pour mener la politique étrangère[335].

Au moins deux facteurs expliquent pourquoi les représentants et les sénateurs jouent alors un rôle effacé. D'une part, McCarthy est censuré par le Sénat par un vote de 67-22 en décembre 1954, mais ses efforts pour traquer d'éventuels agents, militants ou sympathisants communistes aux États-Unis laissent une empreinte indélébile sur le débat national sur la politique étrangère. Après McCarthy, l'une des principales préoccupations des législateurs est, en effet, de donner le sentiment à la population qu'ils adoptent une attitude ferme à l'égard de l'URSS et qu'ils ne sont pas des pleutres dans le dossier de la lutte contre le communisme (*soft on communism*). Les membres du Congrès estiment qu'il peut être politiquement coûteux d'exprimer des doutes à propos de la politique d'endiguement du communisme ou de rejeter cette même politique. Par conséquent, rares sont ceux qui critiquent Eisenhower, Kennedy et Johnson ou qui s'opposent à leurs programmes. D'autre part, dans un contexte où les Américains craignent réellement l'URSS et une attaque nucléaire contre des villes telles New York, Washington ou encore Los Angeles, les législateurs croient qu'il est inapproprié de ralentir ou d'empêcher la mise en place des mesures élaborées par la Maison-Blanche pour garantir la sécurité nationale. La plupart des membres du Congrès se sentent, en outre, désavantagés par rapport au président dans le processus décisionnel. De l'avis du président de la Chambre Sam Rayburn (démocrate – Texas) par exemple, le président des États-Unis a d'importantes ressources institutionnelles à sa disposition (réunions du Conseil de sécurité nationale, autorité sur la chaîne de commandement militaire, etc.), des capacités de renseignement considérables (CIA, DIA, etc.), et des qualités essentielles en matière de prise de décision (bonne connaissance des enjeux, flexibilité, rapidité d'exécution, etc.) pour gérer la politique étrangère. Cette croyance le pousse, comme plusieurs collègues, à adopter un comportement décrit de la sorte par David Halberstam :

> He [Rayburn] had, on most crucial issues, turned the House into an extension of the executive branch, making it an offering to the President. This was not a happenstance thing, it was very deliberate on his part. He talked often in

[335] Jerel Rosati, *op. cit.*, p. 300-301.

> great privacy about the limits of his own knowledge, the limits of the knowledge – indeed, the ignorance – of his colleagues. Their backgrounds were terribly narrow and he was appalled by the idea of getting involved in areas of national security[336]

Durant cette période, Fulbright a sensiblement le même avis que Rayburn en ce qui a trait au rôle du Congrès dans le domaine de la politique étrangère. En 1959, il affirme ceci alors qu'il vient à peine d'être nommé par Lyndon Johnson à la tête de la CSRE (Johnson est alors leader de la majorité du Sénat) : « there are limits to what the Senate can do about the general conduct of foreign policy[337] ». Fulbright change toutefois d'avis plus tard, notamment à partir du moment où certains de ses collègues mettent le consensus de la guerre froide à l'épreuve.

La « révolte de l'aide étrangère de 1963[338] » est l'un des premiers exemples qui indiquent que les législateurs en ont assez de donner un blanc-seing aux présidents américains. Lorsque Kennedy propose au Congrès d'adopter son projet « d'Alliance pour le progrès », un programme d'aide économique visant à prévenir la contagion communiste des pays d'Amérique latine, la plupart des sénateurs accueillent favorablement l'idée. Mais un groupe de démocrates finit par exprimer des doutes à l'endroit du projet et par menacer de faire défection à la Maison-Blanche. Pour Stephen Young (démocrate – Ohio) par exemple, il est inacceptable d'offrir de l'aide à des dictateurs comme François Duvalier en Haïti, car cela nuit à l'image des États-Unis à l'échelle internationale[339]. Le sénateur Ernest Gruening (démocrate – Alaska) critique Kennedy pour une autre raison : pourquoi l'administration n'a-t-elle pas agi plus rapidement au Pérou, pour empêcher le coup d'État de 1962 contre le gouvernement démocratique de Victor Raul Haya de la Torre ? D'autres démocrates emboîtent le pas : George McGovern (Dakota du Sud) affirme que la « dangereuse obsession » (*dangerous fixation*) de Kennedy à propos de Fidel Castro a fait perdre de vue les

---

[336] David Halberstam, *The Powers That Be*, New York: Knopf, 1979, p. 248. Cité dans Jerel Rosati, *op. cit.*, p. 300.

[337] J. William Fulbright, « Our Responsibilities in World Affairs », *Vital Speeches of the Day*, 15 juin 1959.

[338] Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 95.

[339] *Ibid.*, p. 94.

réels intérêts des États-Unis dans l'Hémisphère occidental[340]. En juin 1963, Albert Gore (Tennessee), Franck Church (Idaho) et Wayne Morse (Oregon) formulent des critiques virulentes à l'endroit de Kennedy lors des audiences de la CSRE sur l'aide étrangère. Morse et Gruening en remettent en octobre 1963 lors du débat sur l'aide à la République dominicaine. En désaccord avec l'idée d'appuyer les leaders qui viennent de renverser le gouvernement démocratiquement élu du réformiste Juan Bosch, Morse promet d'appuyer toute proposition visant à couper l'aide et, au final, de voter contre le projet. Gruening affirme pour sa part que le Sénat a un rôle de premier plan à jouer dans le débat sur la politique étrangère et que les sénateurs doivent se comporter comme si la conduite de la politique extérieure relevait de leurs compétences et responsabilités[341]. Les débats subséquents démontrent que les paroles de Gruening sont entendues : Franck Church propose des amendements pour réduire l'aide à l'Afrique, Stephen Young suggère d'éliminer l'aide à la dictature espagnole, enfin Albert Gore et Church déclarent que les États-Unis se porteront mieux quand ils mettront un terme à tous leurs programmes d'aide militaire dans le monde. Le programme d'aide finalement adopté par le Congrès est au bout du compte 20 % moins élevé que ce Kennedy demandait[342].

Lorsque Johnson arrive à la présidence, sa forte expérience au Congrès, comme représentant du Texas de 1937 à 1949, sénateur du même État de 1949 à 1961 et leader de la majorité du Sénat entre 1955 et 1961, l'incite à adopter une stratégie différente de celle de Kennedy pour négocier, avec les législateurs, les détails de son programme d'aide étrangère. Il choisit, en effet, de tenter de courtiser l'un des membres du Congrès les plus farouchement opposés à l'aide étrangère, soit le représentant Otto Passman (démocrate – Louisiane), président de la sous-commission des Appropriations sur les Opérations étrangères (*House Foreign Operations Subcommittee*). En invitant Passman à la Maison-Blanche et en lui promettant de mener les études nécessaires pour éliminer le gaspillage lié aux programmes d'aide, Johnson espère faire entendre raison au représentant et, par la même occasion, inciter les autres détracteurs au Congrès à appuyer la Maison-Blanche. La stratégie s'avère toutefois un échec : après sa rencontre avec Johnson, Passman donne une conférence de presse durant

[340] Cité dans *Ibid.*, p. 94.
[341] Voir *Ibid.*, p. 99-100.
[342] *Ibid.*, p. 101.

laquelle il laisse entendre qu'il gardera les mêmes convictions en ce qui a trait à l'aide étrangère, une situation qui incite Johnson à le qualifier « d'enfant de chienne » (*son of a bitch*), « d'homme des cavernes» (*caveman*) et de « retardé » ([*who has*] *a real mental problem*) dans certaines conservations téléphoniques et réunions avec son conseiller Larry O'Brien, le leader de la majorité Carl Albert (démocrate – Oklahoma) et le président de la Chambre John McCormack (démocrate – Massachusetts)[343].

Même si la « révolte de l'aide étrangère » ne sonne pas le glas du consensus de la guerre froide, elle donne un indice des transformations qui sont en train de se produire au Congrès et dont l'impact se fait encore plus sentir lors des débats à propos du Vietnam. L'exemple du Sénat est particulièrement probant à cet égard. D'une part, la composition de la chambre haute du Congrès n'est plus, en 1965, ce qu'elle était cinq ou dix ans plus tôt. Plus particulièrement, le caucus démocrate se transforme considérablement entre 1955 et 1965. Plusieurs élections qui ont lieu durant cette période marquent l'arrivée, au sein du parti, de recrues à tendance libérale qui promeuvent une vision de la politique étrangère différente de celle de la majorité de leurs collègues et qui n'hésitent pas à défier l'autorité du président des États-Unis et des membres plus anciens du Sénat. Par exemple, la plupart des instigateurs de la « révolte de l'aide étrangère de 1963 » sont des politiciens qui font leur arrivée au Sénat durant la deuxième moitié des années 1950 ou au début des années 1960, comme Franck Church (élu en 1956), Stephen Young et Ernest Gruening (élus en 1958) et George McGovern (élu en 1962). Barbara Sinclair décrit bien l'impact de leur arrivée au Sénat quand elle écrit ceci :

> The 1958 election brought into the Senate a big class of new senators with different policy goals and reelection needs. Mostly northern Democrats, they were liberal activists, and most had been elected in highly competitive contests, in many cases defeating incumbents. Both their policy goals and their reelection needs dictated a more activist style; these senators simply could not afford to wait to make their mark. Subsequent elections brought in more and more such members[344]

---

[343] Cité dans *Ibid.*, p. 103.
[344] Barbara Sinclair, « The World of U.S. Senators », p. 2.

D'autre part, non seulement le parti démocrate devient-il plus hétérogène, mais Lyndon Johnson quitte le poste de leader de la majorité après l'élection de 1960, pour occuper la fonction de vice-président des États-Unis. Le départ de Johnson du Sénat facilite le type de développement que l'on observe lors de la « révolte de l'aide étrangère de 1963 ». Avec son style autoritaire et directif, Johnson exigeait – avec succès – une forte discipline de parti parmi les démocrates[345]. Il laissait peu de liberté d'action à ses collègues et centralisait le pouvoir entre ses mains pour accélérer la mise en place des programmes législatifs. Rowland Evans et Robert Novak décrivent bien le style de leadership de Johnson au Sénat quand ils parlent du traitement qu'il réservait à ses collègues : (*the 'Johnson Treatment'*) :

> [It] could be supplication, accusation, cajolery, exuberance, scorn, tears, complaint, the hint of threat. It was all of these together. It ran the gamut of human emotions. Its velocity was breathtaking, and it was all in one direction. Interjections from the target were rare. Johnson anticipated them before they could be spoken. He moved in close, his face a scant millimeter from his target, his eyes widening and narrowing, his eyebrows rising and falling. From his pockets poured clippings, memos, statistics. Mimicry, humor, and genius of analogy made 'The Treatment' an almost hypnotic experience and rendered the target stunned and helpless[346]

Selon Samuel Patterson, Johnson a tant d'autorité et est si efficace comme leader de la majorité qu'on l'utilise souvent en exemple pour évaluer la performance des autres sénateurs qui ont occupé le poste[347]. À ce titre, Mike Mansfield (démocrate – Montana), qui succède à Johnson en 1961, ne dirige pas les activités législatives avec la même poigne de fer. Il adopte un style plus permissif et passif, suivant sa croyance que ce n'est pas le rôle du leader de la majorité d'exercer une pression constante sur les membres du parti. Selon Mansfield, faire pression sur les sénateurs ou non ne change rien, car ceux-ci finissent tôt ou tard par vous

---

[345] Sur le rôle de Johnson au Sénat, voir Robert A. Caro, *Master of the Senate : The Years of Lyndon Johnson*, New York : Knopf, 2002; et Lewis Gould, « Pawed All Over : Lyndon Johnson and the Senate », in *The Most Exclusive Club : A History of the Modern United States Senate*, Cambridge : Basic Books, 2006, p. 213-232.

[346] Rowland Evans et Robert Novak, *Lyndon B. Johnson: The Exercise of Power. A Political Biography*, New York : New American Library, 1966.

[347] Samuel Patterson, « Party Leadership in the U. S. Senate », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 14, no. 3. (août 1989), p. 409.

« envoyer promener » et faire à leur tête[348]. Ainsi, pour le sénateur Robert Byrd (démocrate – Virginie-Occidentale), Johnson et Mansfield gèrent les activités au Sénat de manière très différente. Selon les termes de Byrd :

> Johnson was loud; Mansfield quiet. Johnson was impatient, Mansfield had infinite patience. Johnson twisted arms, Mansfield took a low-key, conciliatory approach. Johnson wanted it to be known that he was totally in charge; Mansfield believed he was simply one among equals and treated all other senators as equals[349]

Ce changement de style du leader de la majorité du Sénat a bientôt un impact considérable sur les débats et le processus législatif au sein de cette chambre. Avec Mansfield, les sénateurs occupant des postes d'influence dans le domaine de la politique étrangère, comme les présidents et les membres des commissions sur les Relations extérieures et sur les Forces armées, ont le feu vert pour accaparer plus d'espace qu'auparavant dans les débats et le processus décisionnel. Comme l'explique Lewis Gould : « The face of the Senate in the 1950s was Lyndon Johnson. With his departure in 1961, the institution became more of an ensemble production than a vehicle for a single starring lawmaker[350] ». Qui plus est, les démocrates savent que Mansfield accepte plus facilement que son prédécesseur les divergences d'opinions au sein du parti, d'autant qu'il ne partage pas la vision optimiste de Johnson en ce qui a trait au rôle des États-Unis au Vietnam.

Ce facteur institutionnel favorise peu à peu des querelles entre les démocrates. Comme l'explique Michael Jay Friedman, ceux-ci finissent par former deux camps, soit les « faucons », qui appuient la politique de Johnson et qui croient l'effort de guerre nécessaire, et les « colombes », qui s'opposent à la politique d'escalade et qui incitent la Maison-Blanche à négocier la paix avec les Vietcongs[351]. Les faucons sont majoritaires au sein du parti durant toute la présidence de Johnson. Parmi eux, on retrouve notamment des membres de la CSRE, comme Frank Lausche (Ohio), Russell Long (Louisiane), Thomas Dodd (Connecticut), John

---

[348] Cité dans David R. Tarr et Ann O'Connor (dir.), *Congress A to Z*, 4e éd., Washington D.C. : CQ Press, 2003, p. 311.

[349] Cité dans Samuel Patterson, *op. cit.*, p. 18.

[350] Lewis Gould, *The Most Exclusive Club*, p. 233.

[351] Michael Jay Friedman, « Congress, the President, and the Battle of Ideas : Vietnam Policy, 1965-1969 », *Essays in History*, vol. 41 (1999), 22 p.

Sparkman (Alabama), Stuart Symington (Missouri) et George Smarthers (Floride), mais également la majorité des démocrates de la Commission du Sénat sur les Forces armées, dont John Stennis (Mississippi) et Richard Russell (Georgie), ainsi que d'autres sénateurs s'intéressant particulièrement à l'enjeu vietnamien, comme Paul Douglas (Illinois) et Gale McGee (Wyoming)[352]. Lors des débats au Sénat qui ont lieu en 1966, les faucons affirment, entre autres, que les États-Unis doivent rester au Vietnam et gagner (Stennis), que militer en faveur du retrait encourage les Vietcongs à poursuivre le combat (Long), que les critiques n'ont pas encore trouvé d'alternative à la politique de Johnson (Smarthers) et qu'il est nécessaire d'utiliser toute la force de frappe des États-Unis pour mettre un terme à la guerre (Russell)[353]. Leurs arguments sont semblables par la suite : le 23 janvier 1967, McGee affirme que les critiques de Johnson inventent des arguments de toutes pièces pour appuyer leurs positions[354]. Le 25 avril de la même année, Long indique qu'une guerre sanglante au Vietnam est préférable à l'expansion du communisme en Asie du Sud-est[355].

Le camp des faucons rallie la majorité des démocrates pour au moins trois raisons. D'abord, même si les divergences d'opinions sont possibles avec Mansfield, plusieurs démocrates continuent à faire preuve d'une grande discipline de parti et évitent de critiquer ouvertement la Maison-Blanche, par respect pour Johnson et ses conseillers. C'est d'ailleurs le cas de Mansfield lui-même, qui, avant de se joindre pour de bon au camp des colombes, affirme en public que la politique de la Maison-Blanche est la seule option possible[356]. Ensuite, les démocrates estiment en général que critiquer Johnson risque de démoraliser les troupes au Vietnam et représente un manque de respect à l'égard des *boys*. C'est entre autres pour cette raison que la seule véritable option à la disposition des membres du Congrès pour forcer la fin de la guerre, soit couper les fonds demandés par la Maison-Blanche pour poursuivre les activités au Vietnam, est rarement envisagée par les sénateurs démocrates, et ce, même par les colombes. Comme l'explique Michael Jay Friedman : « Once the troops

---

[352] Voir William Berman, *op. cit.*, p. 58; et Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 109.

[353] Voir Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 384-385.

[354] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 1), Washington D.C., 23 janvier 1967, p. 1220-1221.

[355] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 7), Washington D.C., 25 avril 1967, p. 10611.

[356] Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 109.

were in the field, legislators felt they had little choice but to vote the supplies and ammunition, and indeed the additional troops needed to protect them[357] ». Ce facteur pousse notamment les démocrates à accepter de manière quasi unanime les demandes de Johnson pour des dépenses de 400 millions, à l'été 1964, pour soutenir économiquement et militairement le Sud-Vietnam, de 700 millions, en mai 1965, pour financer le déploiement des troupes américaines, et de 13,1 milliards, en janvier 1966, et 12,3 milliards, en janvier 1967, pour poursuivre les opérations militaires[358]. Enfin, plusieurs faucons estiment qu'on assistera à la montée de la droite radicale de Barry Goldwater si le Sud-Vietnam devient communiste. À ce titre, la crainte de « perdre le Vietnam » après que Truman ait « perdu la Chine » influence indubitablement la position de nombreux démocrates[359].

En dépit de ces réalités, le groupe des « colombes » prend progressivement de l'ampleur entre 1965 et 1969. Au départ, les critiques de Johnson occupent une place marginale et à peine quelques leaders de la « révolte de l'aide étrangère de 1963 » sonnent la charge contre la Maison-Blanche. En août 1964 par exemple, Ernest Gruening et Wayne Morse sont les seuls du Congrès à voter contre la résolution du golfe du Tonkin, au motif que la paix ne peut être atteinte grâce à l'utilisation de la force et que la résolution est un alibi pour retirer au Congrès toute responsabilité dans la conduite de la politique au Vietnam[360]. Morse en remet quand Johnson annonce des bombardements aériens au Nord-Vietnam en réponse aux attaques contre la base américaine de Pleiku. En assemblée plénière du Sénat, il affirme alors que « deux mauvaises décisions ne s'annulent pas pour donner une bonne décision », un peu comme ce serait le cas en mathématiques[361]. Les premiers démocrates qui rejoignent Gruening et Morse dans le camp des colombes sont des membres de la CSRE, c'est-à-dire Franck Church, Joseph Clark (Pennsylvanie), Albert Gore (Tennessee) et Eugene Mccarthy (Minnesota). Church fait visiblement faux bon à Johnson en juin 1965 quand il recommande à la Maison-Blanche de négocier directement avec les Vietcongs pour mettre fin

---

[357] Michael Jay Friedman, *op. cit.*, p. 9.

[358] Sur cette question, voir J. Terry Emerson, « Congress and the Commitment to Vietnam », in Stephen P. Soper (dir.), *Congress, the President, and Foreign Policy*, Washington D.C. : The American Bar Association, 1984, p. 57-74.

[359] Michael Jay Friedman, *op. cit.*, p. 4.

[360] Voir Robert David Johnson, *op. cit.*, p. 113.

[361] Cité dans Michael Jay Friedman, *op. cit.*, p. 9.

à la guerre. Lors des débats de 1966 sur le Vietnam, les colombes affirment que les États-Unis ne pourront, malgré leur arsenal militaire, empêcher les révolutions partout dans le monde (Church). Ils affirment aussi que l'engagement au Vietnam est une erreur qui risque de forcer les États-Unis à mener une guerre majeure (Gore), que la protection du Sud-Vietnam n'est pas essentielle à la défense de l'intérêt national américain (Morse) et que la théorie des dominos ne tient pas la route (Clark)[362]. Pendant ce temps, le 27 janvier 1966, quinze des soixante-sept démocrates du Sénat signent une lettre destinée au président Johnson et enjoignant la Maison-Blanche à poursuivre l'arrêt des bombardements au Nord-Vietnam[363]. Parmi eux, on retrouve les colombes habituelles, soit McCarthy, Church, Gruening, Morse, McGovern, mais également des sénateurs tel E.L. Bartlett (Alaska), Lee Metcalf (Montana), Vance Hartke (Indiana), Maurice Neuberger (Oregon), Quentin Burdick (Dakota du Nord) et William Proxmire (Wisconsin), qui se font généralement discrets à propos du Vietnam.

Les colombes poursuivent la lutte contre l'administration en 1967 et en 1968. Le 19 janvier 1967, lors d'une déclaration au Sénat, Joe Clark s'appuie sur un article du commentateur politique Walter Lippman pour affirmer que les États-Unis n'ont rien à retirer de leur forte présence militaire en Asie et qu'un retrait du Vietnam ne porterait pas atteinte à l'intérêt national des États-Unis[364]. Trois mois plus tard, Stephen Young reproche au département de la Défense de manquer de transparence et de ne pas dévoiler aux Américains toute l'information à propos des développements au Vietnam[365]. Le 25 avril 1967, McGovern avance l'argument que l'escalade au Vietnam aura pour conséquence un véritable bain de sang tandis que Gruening insiste sur l'idée que les États-Unis perdent un nombre substantiel de soldats sans pour autant affaiblir le communisme[366]. Après l'offensive du Têt

---

[362] Voir Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 384-385.

[363] Voir Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 382-383.

[364] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 1), Washington D.C., 19 janvier 1967, p. 1025.

[365] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 7), Washington D.C., 10 avril 1967, p. 8856-8857.

[366] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 7), Washington D.C., 25 avril 1967, p. 10610 et 10612.

en janvier 1968, les colombes de la CSRE comme Church et Gore sonnent la charge et multiplient les interventions visant à convaincre les autres membres du Congrès, la Maison-Blanche et la population, que la guerre est une erreur.

Devant de tels arguments et en raison de la dégradation de la situation au Vietnam, plusieurs sénateurs qui appuient au départ l'administration finissent par faire faux bon à Johnson, comme c'est le cas de Joseph Tydings (Maryland) et Frank Lausche en 1967[367], et de Stuart Symington après l'offensive du Têt[368]. Les débats deviennent cependant moins houleux au Congrès à partir du 31 mars 1968, quand Johnson annonce qu'il suspend les bombardements aériens au Nord-Vietnam et entame des négociations de paix avec Hanoi[369]. Les principales discussions ont alors lieu à l'extérieur du Sénat et dans la foulée de la campagne présidentielle de 1968, alors que trois sénateurs démocrates opposés à la guerre, soit Eugene McCarthy, George McGovern et Robert Kennedy (New York), briguent la candidature du parti.

Témoin des transformations qui ont lieu au Capitole pendant qu'il préside la CSRE, J. William Fulbright constate que le Congrès devient peu à peu un terreau fertile pour des idées différentes de celles de Johnson à propos du Vietnam. Cette situation l'incite à poser les gestes nécessaires pour alimenter encore davantage l'opposition de ses collègues aux politiques de la Maison-Blanche. Fulbright est d'autant plus encouragé à agir comme tel qu'il constate que le consensus de la guerre froide s'essouffle également au sein de la société américaine.

3.2.2 Le mécontentement envers Johnson et l'érosion du consensus de la guerre froide dans la société

L'institut de sondages *Gallup* offre un instrument de travail utile pour illustrer l'érosion du consensus de la guerre froide au sein de la société américaine entre 1965 et 1969. Comme le

---

[367] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1967, p. 939.

[368] William Berman, *op. cit.*, p. 96.

[369] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1968, p. 4.

remarque Hélène Andrieu-Pafundi, au cours des neuf années que dure la guerre du Vietnam, *Gallup* pose au public américain une même question, à intervalles réguliers, et qui va comme suit : « croyez-vous que la guerre au Vietnam est une erreur on non ? »[370]. Les résultats obtenus révèlent que l'appui à la guerre est relativement fort en 1965 et 1966, mais que les Américains commencent à en avoir assez de la politique de Johnson à partir de 1967. Ainsi, ils sont seulement 25 %, au début de 1965, à penser que la guerre est une erreur. Mais cette proportion passe à 35 % en janvier 1966 et à 45 % en août 1967, si bien que le nombre d'Américains qui croient que la guerre est une erreur dépasse bientôt le nombre d'Américains qui jugent le contraire. Lorsque Johnson quitte la présidence en janvier 1969, 55 % de la population s'oppose à la guerre alors qu'un peu plus de 30 % continuent d'appuyer la Maison-Blanche.

Comme l'explique Yves-Henri Nouailhat, la télévision « joue un rôle important dans l'évolution qui s'opère de façon graduelle et progressive au sein de l'opinion[371] ». Pour la première fois, une guerre apparaît « en direct » sur les écrans, ce qui permet à des millions de téléspectateurs de suivre le déroulement des combats. Les principaux réseaux de télévision dépendent grandement de l'information véhiculée par les services de la Maison-Blanche et de l'armée américaine au Vietnam pour préparer leurs reportages. Cette situation pousse souvent les journalistes à faire l'apologie de Johnson et à reprendre les thèses du gouvernement sans les contester[372]. Mais en montrant, jour après jour, les mêmes scénarios, les médias contribuent au sentiment de lassitude qui finit par saper le soutien des Américains au conflit. Dès lors, même si les partisans du retrait ne totalisent jamais plus de 20 % des gens interrogés par *Gallup* entre 1965 et 1969, le nombre d'Américains favorisant les solutions diplomatiques augmente à vue d'œil. Plusieurs croient que le conflit coûte trop cher, que les pertes humaines sont trop élevées et que la situation est très embrouillée[373]. L'offensive du Têt contribue particulièrement au mécontentement des Américains : alors que

---

[370] Hélène Andrieu-Pafundi, « Faucons », « colombes » et « albatros » : l'opinion publique américaine et la guerre du Vietnam, 1964-1973 », in Jean-Michel Lacroix et Jean Cazemajou (dir.), *La Guerre du Vietnam et l'opinion publique américaine (1961-1973)*, Paris : Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1991, p. 87.

[371] Yves-Henri Nouailhat, *op. cit.*, p. 238.

[372] Hélène Andrieu-Pafundi, *op. cit.*, p. 94.

[373] *Ibid.*, p. 89.

40 % de la population fait confiance à la Maison-Blanche pour régler le problème vietnamien à la fin de 1967, cette proportion tombe à 26 % à la mi-février 1968[374]. Quelques semaines plus tard, 78 % des Américains sont persuadés que leur pays est enlisé en Asie du Sud-est et que Johnson ne peut rien faire pour sortir les États-Unis de ce bourbier. Puis, le 12 mars, lors de l'élection primaire du New Hampshire en vue des présidentielles de 1968, Johnson est humilié, obtenant seulement 49 % des voix tandis que son principal rival, le sénateur Eugene McCarthy, a la faveur de 42 % des électeurs grâce à ses positions antiguerre[375].

Les mouvements de contestation contre la guerre jouent aussi un rôle crucial dans l'érosion du consensus de la guerre froide. Ces mouvements apparaissent en 1965 et prennent de l'ampleur en 1966 et en 1967. Ils rassemblent seulement une minorité de la population et recrutent principalement sur les campus et dans les milieux intellectuels. Il n'en demeure pas moins que leurs activités témoignent de la controverse que suscite, au pays, l'intervention au Vietnam. L'une des premières manifestations antiguerre d'envergure a lieu le 17 avril 1965 à Washington et rassemble 15 000 personnes. Ce grand défilé est suivi de débats organisés dans les universités pour sensibiliser l'opinion contre la guerre. Le 15 mai 1965 par exemple, de tels débats ont lieu simultanément dans cent vingt-deux universités à travers le pays[376]. Plusieurs autres activités, manifestations et rassemblements ont lieu par la suite : le 27 novembre 1965, 25 000 militants se mobilisent contre la guerre, autour de la Maison-Blanche; le 26 mars 1966, au moins 20 000 descendent dans la rue à New York; le 4 juin 1966, 6400 professeurs et enseignants signent une publicité antiguerre dans le *New York Times*; et le 14 janvier 1967, ils sont entre 20 000 et 30 000 personnes à marcher contre la guerre, à San Francisco. Ces événements sont suivis par la manifestation du 15 avril 1967 à New York, durant laquelle 400 000 personnes marchent de *Central Park* jusqu'aux Nations unies, et de celle du 21 octobre 1967, autour du *Lincoln Memorial* et du Pentagone à Washington, où plus de 100 000 manifestants se donnent rendez-vous. Parmi les gens qui descendent dans la rue, plusieurs utilisent le prétexte du conflit au Vietnam pour porter d'autres causes à l'attention du gouvernement. C'est notamment le cas des extrémistes noirs, qui associent la lutte pour les droits civils à la lutte contre la guerre. Martin Luther King lui-

[374] Yves-Henri Nouailhat, *op. cit.*, p. 240.
[375] *Ibid.*
[376] *Ibid.*, p. 239.

même n'hésite pas à condamner la politique de la Maison-Blanche à partir du 23 mars 1967 et à mener des manifestations[377].

Le mouvement antiguerre effraie cependant la majorité des Américains. Plusieurs manifestations se soldent par des affrontements violents entre les militants et les forces de l'ordre, ce qui alimente le sentiment d'insécurité de la population. Les Américains sont déjà fortement éprouvés par les émeutes qui éclatent au pays, dont celle du 13 juillet 1967 à Detroit, qui se solde par 43 décès, 7000 arrestations, 1300 immeubles détruits et 2700 commerces pillés. Les assassinats de Martin Luther King (4 avril 1968) et de Robert Kennedy (5 juin 1968) donnent également à plusieurs le sentiment que les choses ne tournent pas rond aux États-Unis[378]. Lors de la convention nationale du parti démocrate d'août 1968, les Américains sont consternés quand la violence éclate à Chicago et que la ville devient un véritable microcosme des divisions nationales à propos du Vietnam. Dans la rue, les manifestants font face à près de 12 000 policiers, 7500 soldats américains, 7500 membres de la Garde Nationale et 1000 agents des Services Secrets américains. Pendant plusieurs jours, les forces de l'ordre repoussent la foule, qui essaie de marcher jusqu'au site de la réunion. Des affrontements ont lieu pendant cinq jours, notamment dans *Lincoln Park* et *Grand Park*, où les manifestants veulent s'attrouper et camper[379]. Une fois l'événement terminé, on rapporte 660 arrestations et plus de 1000 blessés. Les émeutes font également un mort – un jeune homme de 17 ans, du Dakota du Sud, abattu alors qu'il pointe une arme à feu en direction des policiers[380].

Fulbright rejette le recours à la violence à des fins politiques. Pour cette raison, il fait, au départ, preuve d'une certaine antipathie envers le mouvement antiguerre[381]. Le style du sénateur est trop traditionnel pour qu'il descende dans la rue, participe à des manifestations ou appuie les formes illégales de dissidence. À son avis, les manifestations

---

[377] *Ibid.*

[378] Voir Randall Bennett Woods, *Fulbright : A Biography*, p. 458-459.

[379] Voir, entre autres, sans auteur, « Hundreds of Protesters Block Traffic in Chicago; Anti-War and Anti Humphrey Groups Clash With Police After Ouster From Park », *The New York Times*, 26 août 1968, p. 25.

[380] Raymond Ledru, *La jeunesse américaine et la guerre du Vietnam. Ampleur et impact de la contestation dans les années soixante*, Paris : Didier, 1991, p.. 273.

[381] Voir Randall Bennett Woods, *op. cit.*, p. 422.

violentes empêchent le débat et nourrissent les extrémismes, alors qu'il est, au contraire, nécessaire de dialoguer et de faire des compromis pour que la société progresse. Malgré de telles positions, Fulbright finit par saluer le mouvement antiguerre. Au printemps 1966, il affirme ceci : « The wisdom and productivity of the protest movement of students, professors, clergy and others may well be questioned, but their courage, decency, and patriotism cannot be doubted[382] ». Le président de la CSRE agit de la sorte parce qu'il sait, entre autres, que plusieurs membres de l'élite de la société, dont des professeurs d'université, anciens décideurs et journalistes, partagent le point de vue des hommes et femmes qui descendent dans la rue. C'est notamment le cas d'Henry Steele Commager, professeur d'histoire à *Amherst College*, qui s'oppose à la guerre, même s'il n'est pas d'accord avec certaines actions posées pas le mouvement antiguerre[383]. L'influence de Steele dans le débat sur la politique étrangère n'est pas négligeable : plusieurs figures importantes s'appuient sur les arguments de l'historien pour justifier leur propre opposition à Johnson. C'est le cas, par exemple, de Martin Luther King, qui, dans un discours à Los Angeles le 25 février 1967, cite Commager pour rappeler que les États-Unis n'ont pas les ressources nécessaires pour être à la fois une puissance en Amérique, en Europe et en Asie[384]. Certains membres du Congrès s'inspirent aussi des paroles de Commager, comme c'est le cas du représentant Morris Udall (démocrate – Arizona), qui qualifie la guerre d'« insensée » (*mindless*)[385]. D'autres intellectuels n'hésitent pas à critiquer la politique de Johnson en publiant des livres sur les difficultés de la politique américaine. C'est notamment le cas de Roger Masters[386], Ronald Steel[387], Edmund Stillman et William Pfaff[388], qui développent ce qu'Eugene Brown appelle

---

[382] *Ibid.*, p. 423.

[383] Voir Neil Jumonville, *Henry Steele Commager : Midcentury Liberalism and the History of the Present*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1999.

[384] Martin Luther King, « The Casualties of the War in Vietnam », discours prononcé à Los Angeles, 25 février 1967 : http://www.stanford.edu/group/King/publications/speeches/unpub/670225-001_The_Casualties_of_the_War_in_Vietnam.htm

[385] Morris Udall, « Vietnam : This Nation is Caught on a Treadmill », extraits d'un discours à la Chambre des représentants, publié par le journal *Reveille* en juillet 1967 : http://www.library.arizona.edu/exhibits/udall/treadmil_htm.html

[386] Roger Masters, *The Nation is Burdened : American Foreign Policy in a Changing World*, New York : Knopf, 1967.

[387] Ronald Steel, *Pax Americana*, New York : Viking, 1967.

[388] Edmund Stillman et William Pfaff, *Power and Impotence : The Failure of America's Foreign Policy*, New York : Random House, 1966.

une « critique restrictive » (*limitationist critique*) de la politique étrangère[389]. Dans leurs ouvrages, les « critiques restrictifs » informent leurs lecteurs que les États-Unis ont une politique étrangère trop ambitieuse et que l'anticommunisme pousse Washington à mener des interventions là où les Américains n'ont pas d'intérêt majeur.

Fulbright croit qu'un tel partage d'idées peut avoir un effet d'entraînement et inciter de plus en plus d'Américains à exprimer leurs doutes envers la politique de Johnson. Le calcul du président de la CSRE est simple : il se dit que l'action internationale des États-Unis changera si les idées des différents acteurs nationaux impliqués dans le débat sur la politique étrangère évoluent. Cette croyance l'incite à multiplier les efforts pour alimenter l'opposition à Johnson. Comme l'explique Eugene Brown : « [Fulbright] now seized every opportunity afforded by his growing fame to rally opponents of the war and, in so doing, attempt to pressure the administration into a reversal of what he now regarded as an unrelieved disaster[390] ». Le président de la CSRE est d'autant plus encouragé à se comporter comme tel qu'il constate que d'importantes personnalités partagent son avis, comme George Kennan, le lieutenant-général à la retraite James Gavin, l'ex-ambassadeur américain au Japon Edwin Reischauer et Walter Lippman. L'érosion du consensus de la guerre froide au sein de la société n'est cependant pas le dernier facteur qui explique pourquoi Fulbright décide de jouer un rôle si déterminant entre 1965 et 1969. À notre avis, le président de la CSRE n'aurait pas autant influencé la politique étrangère s'il n'avait pas eu les intérêts, les convictions et les aptitudes nécessaires pour exercer un fort leadership.

3.3 Le niveau individuel : les intérêts, convictions et aptitudes de Fulbright

Fulbright a fortement influencé la politique étrangère en raison d'un intérêt majeur, deux convictions et deux aptitudes personnelles. D'abord, son intérêt est de rétablir l'équilibre des pouvoirs dans le domaine de la politique étrangère entre la présidence et le Congrès des États-Unis. Ensuite, il est convaincu, d'une part, que son ami personnel Lyndon Johnson l'a trahi et lui a menti à propos du Vietnam et, d'autre part, que la Maison-Blanche fonde ses décisions sur une vision erronée du monde. Enfin, les aptitudes qui poussent Fulbright à

---

[389] Eugene Brown, *op. cit.*, p. 89.
[390] *Ibid.*, p. 95.

s'imposer dans le débat sur le Vietnam sont son haut degré de complexité cognitive et sa capacité à remplir une mission « d'éducateur » auprès des membres du Congrès et de la société américaine.

3.3.1 Un législateur voulant rétablir l'équilibre des pouvoirs entre le Congrès et la présidence

Le premier facteur individuel qui pousse Fulbright à s'imposer dans le débat sur la guerre du Vietnam est sa conviction que la présidence des États-Unis s'est métamorphosée en une institution trop puissante dans le processus décisionnel, au détriment des autres acteurs nationaux, dont le Congrès. Les idées de Fulbright sur les pouvoirs de politique étrangère du président subissent une véritable transformation à partir du début des années 1960[391]. Durant les années qui précèdent l'escalade au Vietnam, Fulbright partage l'avis de la majorité des législateurs et affirme que le président des États-Unis est (et doit être) le principal acteur de la politique extérieure. En entrevue à l'émission *Meet the Press* le 7 juin 1959, Fulbright affirme notamment ceci :

> Our strong Presidents always have, if they are successful in this field, to counteract the parochial interests of our Congress [...] It is a very complicated, difficult system, and I think when you are dealing with foreign relations, you must have a very strong, assertive President who uses all the powers of his office to get his way in the international field[392]

Le sénateur fait état de la même philosophie à plusieurs reprises. En 1954 par exemple, lorsque le sénateur John Bricker (républicain – Ohio) propose d'amender la Constitution pour limiter le pouvoir du président de signer des traités internationaux et des accords exécutifs avec des pays étrangers (*Bricker amendment*), Fulbright énonce le point de vue suivant : « [W]hy the Senator should desire to change the basic law when he cannot cite a single instance in which a treaty was entered into which hurt the interest of the United States, I cannot understand[393] ». Le sénateur de l'Arkansas estime qu'il est primordial qu'un seul individu, c'est-à-dire le président, soit le porte-parole des États-Unis à l'échelle

[391] Naomi Lynn et Arthur McClure, *The Fulbright Premise : Senator J. William Fulbright's Views on Presidential Power*, Lewisburg : Bucknell University Press, 1973.
[392] Cité dans *Ibid.*, p. 52.
[393] Cité dans *Ibid.*, p. 100.

internationale, et ce, pour la raison suivante : « a Senate cannot initiate or force large events, or substitute its judgment of them for that of the President, without seriously jeopardizing the ability of the nation to act consistently, and also without confusing the image and purpose of this nation in the eyes of others[394] ». De plus, les membres du Congrès ont, de l'avis de Fulbright, une vision trop locale des enjeux internationaux. Les représentants et les sénateurs prennent leurs décisions en fonction des intérêts des électeurs de leur circonscription ou État, sans tenir compte des implications de tel ou tel programme pour l'ensemble des Américains, les alliés des États-Unis ou encore l'image des États-Unis dans le monde[395].

Plusieurs événements amènent toutefois Fulbright à changer d'avis à propos des pouvoirs du président. L'échec de l'invasion de la Baie des Cochons en 1961 est le premier : le sénateur reproche à Kennedy de ne pas l'avoir suffisamment consulté avant de lancer l'opération. La situation se répète lors de la crise des missiles de Cuba : Fulbright est furieux quand il constate que la Maison-Blanche entame la consultation avec les membres du Congrès deux heures à peine avant d'informer les Américains de la crise à venir[396]. C'est toutefois en raison des politiques de Johnson que Fulbright décide une bonne fois pour toutes de promouvoir le renforcement des pouvoirs du Congrès. L'intervention américaine en République dominicaine, qui débute en avril 1965, représente une première pierre d'achoppement entre le président de la CSRE et la Maison-Blanche. Dans un discours au Sénat le 15 septembre 1965, Fulbright reproche à Johnson d'avoir trompé les membres du Congrès en s'appuyant sur un prétexte, soit la protection de citoyens Américains, pour justifier l'ingérence des États-Unis dans un pays étranger[397]. De surcroît, le sénateur remet en question l'argument de l'administration selon lequel la révolution en République dominicaine est l'œuvre des communistes et que ce pays deviendra bientôt un autre Cuba[398]. Les événements entourant la résolution du golfe du Tonkin finissent aussi par décevoir Fulbright. Selon lui, la résolution donnait uniquement le droit à Johnson de riposter aux attaques d'août

---

[394] Cité dans *Ibid.*, p. 101 et dans Maurice Goldbloom, « The Fulbright Revolt », *Commentary* (septembre 1966), p. 65.

[395] Naomi Lynn et Arthur McClure, *op. cit.*, p. 102.

[396] *Ibid.*, p. 119-120.

[397] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. III, no 170, Washington D.C., 15 septembre 1965, p. 22998-23005.

[398] *Ibid.*

1964 contre le *USS Maddox*. Or, entre 1965 et 1969, la Maison-Blanche fait constamment référence au texte pour affirmer qu'elle a l'autorité légale de poursuivre l'escalade au Vietnam[399]. Ceci mène Fulbright à écrire, dans son livre *The Arrogance of Power*, qu'il n'est pas fier d'avoir aidé Johnson à garantir l'entrée en vigueur de la résolution[400]. Selon Haynes Johnson et Bernard Gwertzman, biographes de Fulbright, le rôle du sénateur dans les débats sur les événements du golfe du Tonkin est sans contredit l'élément le plus humiliant de sa carrière publique[401].

Lorsque les difficultés au Vietnam débutent, Fulbright est donc persuadé que les présidents abusent de leurs pouvoirs, que cette situation pousse les États-Unis à poser des actions nocives au sein du système international et qu'une plus grande participation des législateurs au débat sur la politique extérieure est de mise. Dans *The Arrogance of Power*, Fulbright consacre un chapitre entier au rôle du Sénat et des sénateurs dans la prise de décision en politique étrangère[402]. Sa position est alors très différente de celle qu'il avait tenue durant les années 1950. Il écrit, entre autres, que la Constitution américaine confère au Congrès d'importants pouvoirs de politique étrangère, dont ceux de débattre des différentes options, de conseiller le président et son équipe et de contrôler et superviser la conduite de la politique étrangère[403]. Après avoir affirmé que le Congrès n'assume plus ses responsabilités en ce domaine, Fulbright invite les sénateurs à redonner au Sénat ses lettres de noblesse et à recommencer à débattre vigoureusement des programmes de la Maison-Blanche[404]. Il s'insurge contre la notion du « consensus de la guerre froide » et indique qu'on doit tenir compte des différents points de vue pour obtenir les vrais consensus, au lieu de chercher à supprimer les idées différentes de celles de la majorité. Promettant de faire de la CSRE un véritable forum permettant aux membres du Congrès de débattre des enjeux avec d'autres acteurs de la société américaine, dont les professeurs d'université, Fulbright se donne pour

---

[399] J. William Fulbright, *The Arrogance of Power*, p. 50-52.
[400] *Ibid.*, p. 52.
[401] Haynes Johnson et Bernard Gwertzman, *op. cit.*, p. 196. Voir également Eugene Brown, *op. cit.*, p. 67.
[402] J. William Fulbright, « The Senate and the Senator », in *The Arrogance of Power*, p. 44-65.
[403] *Ibid.*, p. 44-45.
[404] *Ibid.*, p. 54.

mission de convaincre ses collègues qu'il est nécessaire de persuader Johnson de cesser l'escalade au Vietnam[405].

3.3.2 Un politicien qui s'est senti trahi par un ami

Fulbright est d'autant plus décidé à rétablir l'équilibre des pouvoirs entre la présidence et le Congrès qu'il estime que Johnson a trahi sa confiance et ruiné leur amitié. Les approches théoriques sur le Congrès américain mettent souvent l'accent sur des facteurs comme l'allégeance partisane et l'objectif de la réélection pour expliquer les décisions des législateurs dans le domaine de la politique étrangère. Or, comme en témoigne le cas de Fulbright, le facteur humain et des raisons personnelles comme celles consistant à se sentir berné par un ami peuvent également en dire long sur le comportement de membres du Congrès. Lui et Johnson sont de véritables amis lorsqu'ils servent ensemble au Sénat. Fulbright n'admire personne comme il admire Johnson[406]. Le sentiment est réciproque : le leader de la majorité enroule souvent son bras autour du cou du sénateur de l'Arkansas en l'appelant « son secrétaire d'État ». Les hommes proviennent tous deux du Sud des États-Unis et deviennent très proches malgré leurs personnalités fort différentes. Selon Tristram Coffin, biographe de Fulbright, la relation entre le sénateur de l'Arkansas et Johnson est marquée par une véritable attraction psychique mutuelle[407]. Fulbright appuie inconditionnellement la candidature de Johnson aux présidentielles de 1960 et de 1964. Les hommes sont si proches que la femme de Johnson, Lady Bird Johnson, décrit un jour Fulbright et sa femme Betty ainsi : « They are our best friends. We see them more than anyone else[408] ».

Grâce aux liens qu'il tisse avec les Johnson au fil des années, Fulbright a un accès privilégié à la Maison-Blanche après l'élection de 1964. Le sénateur de l'Arkansas sait que l'administration n'est pas encore certaine de la marche à suivre au Vietnam. Lors de

---

[405] *Ibid.*, p. 63-64.

[406] Haynes Johnson et Bernard Gwertzman, *Fulbright : The Dissenter*, p. 6.

[407] Voir Tristram Coffin, *Senator Fulbright: Portrait of a Public Philosopher*, New York: E. P. Dutton, 1966, p. 188-189. Cité dans David M. Barrett, « The Mythology Surrounding Lyndon Johnson, His Advisers, and the 1965 Decision to Escalate the Vietnam War », *Political Science Quarterly*, vol. 103, no 4 (hiver 1988-1989), p. 643.

[408] Citée dans *Ibid.*

nombreux entretiens, repas et appels téléphoniques avec Johnson, il confie au président qu'il ne croit pas que les États-Unis peuvent sauver le Sud-Vietnam. Il incite aussi son ami à créer les conditions nécessaires pour que le Vietnam devienne une république semblable à la Yougoslavie de Tito, c'est-à-dire un pays socialiste, mais indépendant de l'URSS et de la Chine[409]. Jusqu'au milieu de l'année 1965, Fulbright est convaincu que Johnson évitera l'escalade. En raison de sa loyauté envers Johnson, il se refuse à critiquer publiquement la Maison-Blanche. De son côté, Johnson sait que Fulbright tient à tout prix à préserver sa relation privilégiée avec lui. Il exploite cette situation à son avantage en demandant à Fulbright de continuer à l'appuyer et, notamment, de l'aider à faire adopter par le Congrès la résolution du golfe du Tonkin. Le sénateur de l'Arkansas accepte parce qu'il a confiance en Johnson et qu'il est convaincu que le président est sincère quand il dit vouloir une solution diplomatique et pacifique au conflit vietnamien[410].

Fulbright se rend cependant compte que Johnson lui ment quand il remarque que la Maison-Blanche intensifie lentement mais sûrement la présence américaine en Asie. Selon les termes de William Berman :

> Having thus misread Johnson, Fulbright had, by his own later admission, deceived himself in 1964 into believing that his old friend was reliable and well intentioned. When Fulbright finally realized, months later, that a Johnson "coat of butter" had helped to keep him under the president's thumb, at a time when LBJ needed his cooperation and support in the Senate, he was embarrassed[411]

Plusieurs années plus tard, Fulbright écrit qu'il s'est indéniablement trompé à propos des intentions de Johnson et qu'il le regrette : « I though Johnson was a peacemaker. He had spoken against sending our young men to Vietnam [...] In retrospect I clearly made a mistake[412] ».

---

[409] *Ibid.*
[410] William Berman, *op. cit.*, p. 25.
[411] *Ibid.*, p. 31.
[412] J. William Fulbright (avec Seth P. Tillman), *The Price of Empire*, New York : Pantheon Books, 1989, p. 104-105.

La relation entre Johnson et Fulbright devient douce et amère lorsque le 15 juin 1965, le législateur prononce un discours au Sénat dans lequel il affirme qu'une victoire militaire au Vietnam sera extrêmement coûteuse et que la politique d'escalade obligera les États-Unis à mener une guerre difficile et sanglante dans la jungle vietnamienne[413]. Après avoir répété les mêmes arguments lors d'une entrevue télévisée à l'émission *Today*, sur le réseau NBC, le président de la CSRE reçoit un appel téléphonique de Johnson qui, furieux, affirme que la position de Fulbright ne représente en rien celle de la Maison-Blanche[414]. Le président de la CSRE a la preuve que la Maison-Blanche adopte une politique jusqu'au-boutiste le 28 juillet 1965 : Johnson informe alors un groupe de sénateurs que la guerre pourrait durer six ou sept ans[415]. La réponse de Fulbright vient le 15 septembre, quand il prononce le discours qui sonne le glas de son amitié avec Johnson et dans lequel il utilise le cas de l'intervention américaine en République dominicaine pour illustrer à quel point de mauvaises décisions guident la politique américaine. Même si Fulbright tente de rassurer Johnson en lui disant, avant de prononcer son discours, que ses critiques ne le visent pas personnellement, le président des États-Unis interprète cet épisode comme une véritable trahison[416]. Dans une conversation téléphonique avec le sénateur Richard Russell (démocrate – Georgie), Johnson fait état de sa déception et de sa frustration à propos de son ami de l'Arkansas[417]. Il ridiculise Fulbright en imitant sa voix nasillarde et attaque son attitude d'intellectuel et son manque d'efficacité. Il confie aussi à Russell que le président de la CSRE ne fait rien de constructif et qu'il pose obstacle à la Maison-Blanche et au parti démocrate. Selon Johnson, il est très facile pour Fulbright de se plaindre, car il n'occupe pas la fonction de président et n'a pas à prendre les décisions difficiles. Fulbright tente de renouer d'amitié avec le président des États-Unis à plusieurs reprises par la suite. Par exemple, lorsque Johnson visite l'hôpital en raison de problèmes de santé, Fulbright lui écrit une note de prompt rétablissement dans laquelle il mentionne ceci : « [My wife] Betty has been in the hospital and we understand,

---

[413] Cité dans David M. Barrett, *op. cit.*, p. 644.
[414] William Berman, *op. cit.*, p. 42.
[415] *Ibid.*, p. 44.
[416] Mark David Carson, *Beyond the Solid South : Southern Members of Congress and the Vietnam War*, thèse de doctorat en philosophie, Faculty of the Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College, mai 2003, p. 294.
[417] Voir *Ibid.*, p. 294.

best wishes[418] ». Mais Johnson ne répond pas à la note et les ponts ne sont jamais rebâtis entre les deux.

3.3.3 Un réaliste convaincu que Johnson a une vision erronée de la politique étrangère

Quand on compare les visions de la politique étrangère de Fulbright et de Johnson, les différences sont telles qu'il n'est pas étonnant que l'amitié entre les deux hommes se soit éteinte dans le contexte de la guerre du Vietnam. En utilisant la force pour protéger le Sud-Vietnam contre le Nord-Vietnam et en voulant lutter contre le communisme partout dans le monde, Johnson adopte une vision de la politique étrangère qui s'apparente à ce que Walter Russell Mead appelle le « wilsonisme[419] ». Pour les wilsoniens, les États-Unis ont l'obligation morale de promouvoir les valeurs démocratiques et sociales américaines à l'échelle internationale. Fulbright promeut aussi l'idée que les valeurs américaines sont bonnes pour le monde, mais sa philosophie se transforme à partir de 1964. Selon les termes d'Eugene Brown : « Fulbright [thought] that America's diplomacy was much in need of fundamental rethinking[420] ». Cette volonté de « repenser » la diplomatie américaine pousse le sénateur à tendre vers une vision plus « jeffersionienne » qu'auparavant, pour citer une autre école de la politique étrangère décrite par Walter Russell Mead. Dans l'esprit des « jeffersoniens », le principal défi des dirigeants américains est de protéger la démocratie américaine dans un monde hostile, tout en limitant les engagements internationaux *inutiles*. Les jeffersoniens voient également d'un mauvais œil l'imposition des valeurs américaines aux autres nations[421]. En plus de son caractère jeffersonien, la pensée de Fulbright s'apparente à celle d'intellectuels réalistes comme George Kennan et Hans Morgenthau. À ce titre, le président de la CSRE partage avec eux les quatre idées suivantes :

1- la politique étrangère ne doit pas être guidée par le moralisme et l'idéologie;

---

[418] Cité dans Carl Marcy (entrevue avec Donald A. Ritchie), « Interview #5 – Fulbright Breaks with Johnson), 19 octobre 1983, page 164. Cette entrevue est disponible sur le site du United States Historical Office : http://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/Marcy_interview_5.pdf

[419] Walter Russell Mead, *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York : Knopf, 2001, p. 88.

[420] Eugene Brown, *op. cit.*, p. 52.

[421] Walter Russell Mead, *op. cit.*, p. 89.

2- les acteurs les plus importants au sein du système international sont les grandes puissances, car elles ont le potentiel militaire nécessaire pour entreprendre les guerres d'envergure et déstabiliser l'environnement international;

3- le principal objectif des États doit être de gérer les relations avec leurs principaux compétiteurs militaires, ce pour garantir l'équilibre et la paix au sein du système international; et

4- les États doivent faire preuve de prudence et de retenue en ce qui a trait à l'utilisation de la force.

Le sénateur de l'Arkansas exprime sa vision jeffersionienne et réaliste à plusieurs reprises après l'élection de Johnson en 1964. Dans son livre *Old Myths and New Realities*, publié quelques mois avant qu'il ne se rebelle contre la Maison-Blanche, il écrit notamment que la « coexistence pacifique » avec l'URSS est possible si Washington et les Américains cessent de percevoir le monde en termes moralisateurs (*moralistic terms*). Dans les mots de Fulbright : « we are a people used to looking at the world [...] in moralistic rather than empirical terms. We are predisposed to regard any conflict as a clash between good and evil rather than simply a clash between conflicting interests[422] ». La croyance que le monde communiste n'est pas un « bloc monolithique » (*monolith*) pousse aussi Fulbright à répudier l'idée que les États-Unis doivent adopter la même politique face à tous les pays socialistes, de l'URSS à la Yougoslavie en passant par la Chine. Pour le sénateur de l'Arkansas, il est possible d'avoir de bonnes relations avec certains pays communistes, car ce qui compte n'est pas tant leur système de valeurs que l'attitude qu'ils adoptent envers les États-Unis. Comme l'explique Fulbright :

> How the Soviet Union organizes its internal life, the gods and doctrines that it worships, are matters for the Soviet Union to determine. It is not Communist dogma as espoused within Russia but Communist imperialism that threatens us [...] Insofar as a great nation mobilizes its

[422] J. William Fulbright, *Old Myths and New Realities*, p. 6.

> power and resources for aggressive purposes, that nation, regardless of ideology, makes itself our ennemy[423]

Qui plus est, Fulbright estime que l'intervention au Vietnam est inutile et que ce pays ne constitue pas un « intérêt majeur » (*vital interest*)[424]. Il juge que l'intervention américaine met à mal les relations avec les pays qui comptent le plus pour Washington, c'est-à-dire l'URSS et la Chine. Dans son livre *The Arrogance of Power*, le sénateur décrit clairement sa préoccupation à propos des relations avec les grandes puissances. Il écrit, entre autres, que la guerre au Vietnam pose obstacle à la détente entre Washington et Moscou et qu'elle risque d'engendrer un conflit militaire entre les États-Unis et la Chine[425]. Sur ce dernier point, il affirme notamment ceci lors des audiences publiques de la CSRE à propos du Vietnam qui ont lieu le 18 février 1966 : « [Vietnam] seems to be the trigger that may result in a world war, and I do not want that to happen[426] ».

Fulbright martèle aussi à maintes reprises, entre 1965 et 1969, l'idée que le principal intérêt des États-Unis au Vietnam est la négociation d'un accord de paix avec les Vietcongs. Selon lui, la diplomatie est le meilleur outil pour gérer le bourbier vietnamien alors que l'utilisation de la force militaire prolonge le conflit. Par exemple, dans une lettre datant du 17 mai 1967 à l'attention du Lieutenant Karl Phaler, un militaire servant près de Tuy Hoa au Vietnam, Fulbright avoue ceci : I [...] am ashamed of the fact that I have been unable to persuade this Administration to make a reasonable and timely offer of negociations so that we might bring this tragic conflict to an end[427] ». Pour Carl Marcy, directeur du personnel à la CSRE de 1955 à 1973 et principal conseiller de Fulbright durant cette période, l'une des principales caractéristiques du président de la CSRE est qu'il préfère les solutions politiques aux solutions militaires[428]. Fulbright pense que le Pentagone exerce une trop grande influence dans la prise de décision, au détriment d'autres acteurs comme le département

---

[423] *Ibid.*, p. 9-10.

[424] Cité dans William Berman, *op. cit.*, p. 42.

[425] J. William Fulbright, *The Arrogance of Power*, p. 125-126.

[426] U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Supplemental Foreign Assistance, Fiscal Year 1966-Vietnam, Hearings on S.2793*, 89e Congrès, 2e session, 1966, p. 666. Cité dans Eugene Brown, *op. cit.*, p. 76.

[427] Cité dans Randall Bennett Woods, *J. William Fulbright, Vietnam, and the Search for a Cold War Foreign Policy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1998, p. 142.

[428] Carl Marcy, *op. cit.*, p. 187.

d'État. Il estime que le budget de la Défense est trop élevé et que des individus comme le secrétaire à la Défense Robert McNamara ont un impact démesuré sur les débats de politique étrangère[429]. Dans un livre publié en 1971 et intitulé *The Pentagon Propaganda Machine*, il explore encore le thème de la puissance du Pentagone : à son avis, le département de la Défense dispose d'incroyables ressources dans le domaine des relations publiques et utilise celles-ci pour alimenter une culture militariste aux États-Unis et pour « vendre » aux Américains des projets de guerre inutiles.

Les sentiments jeffersoniens de Fulbright sont particulièrement évidents quand il parle de l'impact négatif de la guerre du Vietnam sur la vie politique et sociale aux États-Unis. Selon lui, le conflit en Asie du Sud-est détourne l'attention de la Maison-Blanche et des membres du Congrès des programmes de politique intérieure[430]. Pour Fulbright, le politique d'escalade force effectivement le Congrès à se préoccuper de la guerre, ce qui empêche les législateurs de consacrer du temps à la réalisation des programmes liés à la *Great Society*. Comme l'explique le président de la CSRE : « The 89th Congress, which enacted so much important domestic legislation in 1965, enacted much less in 1966 [...] because the Congress as a whole lost interest in the Great Society and became, politically and psychologically, a "war Congress"[431] ».

Fulbright croit aussi que la guerre au Vietnam démontre que les États-Unis sont victimes de « l'arrogance de la puissance » (*Arrogance of Power*) qui, tôt ou tard, afflige l'histoire de toute grande nation. Selon lui, les grandes puissances ressentent souvent le besoin de montrer qu'elles sont meilleures, plus grandes et plus fortes que les autres, une situation qui les incite à développer un potentiel militaire sans commune mesure avec celui des autres pays[432]. Comme l'explique Fulbright :

> [N]ations [tend to believe] that force is the ultimate proof of superiority – that when a nation shows that it has the stronger army, it is also proving that it has better people,

---

[429] Cité dans William Berman, *op. cit.*, p. 48.
[430] J. William Fulbright, *The Arrogance of Power*, p. 131.
[431] *Ibid.*
[432] *Ibid.*, p. 5.

> better institutions, better principles, and, in general, a better civilization[433]

Pour le sénateur, le problème d'une telle attitude est qu'elle mène à des politiques imprudentes, comme en témoigne l'exemple du Vietnam. La multiplication des engagements superflus peut également mener, selon Fulbright, au déclin des États-Unis. Selon ses termes : « Other great nations [...] have aspired to too much, and by overextension of effort have declined and then fallen[434] ».

3.3.4 L'intelligence et la formation universitaire d'un sénateur pas comme les autres

Le dernier facteur individuel qui explique pourquoi Fulbright influence considérablement la politique étrangère est qu'il possède les aptitudes nécessaires pour exercer un fort leadership dans les débats sur le Vietnam. L'une des premières caractéristiques de Fulbright est son haut degré de complexité cognitive. Comme l'écrit Thomas Preston, les spécialistes de la psychologie politique estiment souvent que la facilité avec laquelle les décideurs assimilent l'information et analysent les problématiques internationales a un impact direct sur l'exercice de leur leadership[435]. De manière générale, les individus possédant une forte complexité cognitive ont moins tendance que leurs collègues à entretenir une vision manichéenne de la politique internationale. De plus, ils dépendent moins de leurs conseillers pour prendre les décisions et peuvent mieux gérer plusieurs dossiers à la fois. D'autres chercheurs ont démontré que les personnes ayant un niveau élevé de complexité cognitive tendent à avoir une plus grande tolérance à l'ambigüité, à assumer des rôles de leaders, à prendre en compte les perspectives des autres et à résoudre les conflits de manière coopérative[436]. Dans le cas de Fulbright, le fait de disposer d'un haut degré de complexité cognitive a également l'effet suivant : au lieu de se contenter de la version officielle communiquée par la Maison-Blanche et des postulats de Johnson, le sénateur fait preuve de scepticisme et d'une curiosité hors du commun par rapport à la situation au Vietnam. La plupart des membres du Congrès ne

---

[433] *Ibid.*

[434] *Ibid.*, p. 3.

[435] Thomas Preston, *op. cit.*, p. 9.

[436] Lotfi Karoui, « Complexité des représentations concurrentielles et performance : le cas des dirigeants de voyagistes », texte présenté à la XVe Conférence Internationale de Management Stratégique, Annecy, Genève, 13-16 juin 2006, p. 4 : http://www.crepa.dauphine.fr/documents/Co/doc_rHyVKa.pdf

consacrent pas les mêmes efforts et n'ont pas le même entêtement que lui pour s'instruire sur une réalité aussi complexe que celle de l'Asie du Sud-est. Le président de la CSRE ressent effectivement le besoin de s'instruire sur le Vietnam. Il a le souci du détail et il veut éclairer sa prise de décision et s'assurer que Johnson fait les bons choix. Par surcroît, il ne se contente pas du statu quo et juge nécessaire de continuellement remettre en question les prémisses et les mythes de la politique américaine[437]. C'est du moins l'une des principales idées développées dans son livre *Old Myths and New Realities* et un thème qu'il évoque dès son tout premier discours au Sénat, quand il affirme ceci : « myths are one of the greatest obstacles in the formulation of national policy[438] ».

Selon Carl Marcy, principal conseiller de Fulbright à la CSRE, le sénateur commence à porter sérieusement son attention sur le Vietnam à la fin de 1964 et au début de 1965[439]. Au départ, il s'intéresse avant tout aux questions liées à l'Europe et a une connaissance limitée de l'Asie du Sud-est. Il demande donc à Marcy de recueillir autant d'information que possible sur cette région. Fidèle à la réputation de « rat de bibliothèque » (*bookworm*) que plusieurs lui connaissent[440], Fulbright se lance à l'assaut de nombreux ouvrages sur le Vietnam et rencontre régulièrement des professeurs comme Bernard Fall, qui enseigne les relations internationales à la *Howard University* à Washington. Citoyen français, Fall est l'auteur de nombreux livres sur le rôle de la France en Indochine après la Deuxième Guerre mondiale. Il invite Fulbright à prendre connaissance d'autres analyses, comme celles des historiens Philippe Devillers et Jean Lacouture. Ces recherches poussent Fulbright à remettre en question la réflexion proposée par Johnson et ses conseillers. Elles lui permettent notamment de constater que le conflit au Vietnam représente avant tout une guerre civile entre les Vietnamiens du Sud et les Vietnamiens du Nord. L'URSS appuie certes la cause des Vietcongs, mais Moscou ne cherche pas à établir un empire en Asie du Sud-est,

---

[437] Eugene Brown, *op. cit.*, p. 53.
[438] Cité dans *Ibid.* et dans Haynes Johnson et Bernard Gwertzman, *op. cit.*, p. 186.
[439] Carl Marcy, *op. cit.*, p. 155.
[440] Randall Bennett Woods, *J. William Fulbright, Vietnam, and the Search for a Cold War Foreign Policy*, p. 10.

d'affirmer Fulbright. Comme il l'écrit plus tard : « the Vietnam War was not part of a Soviet world design, but was essentially a civil war[441] ».

Il aurait été difficile pour Fulbright d'énoncer de tels arguments s'il n'avait pas eu un haut degré de complexité cognitive. Le sénateur de l'Arkansas aurait pu, par exemple, imiter ses collègues et la majorité des Américains en choisissant d'adopter l'interprétation proposée par Johnson et ses conseillers. Mais Fulbright n'appartient pas à cette catégorie d'individus : sa soif de savoir est supérieure à la moyenne et il veut peser lui-même le pour et le contre des différentes options pour affronter la situation au Vietnam. Ses réflexions, appuyées sur des recherches approfondies et sur la lecture d'abondantes sources spécialisées, le poussent à jouer le rôle d'avocat du diable, à déconstruire les idées reçues et à formuler des arguments contre-intuitifs. À ce titre, Fulbright est en avance sur son temps : il accomplit un travail d'analyse que même l'administration Johnson n'effectue pas. Comme l'explique Charles-Philippe David, les options envisagées par la Maison-Blanche sont faussées, car l'expertise sur l'Asie du Sud-est est inadéquate et le président des États-Unis et son équipe sont hélas convaincus de bien comprendre les enjeux[442].

Il est difficile d'identifier tous les facteurs qui expliquent la complexité cognitive de Fulbright et qui l'amènent à pousser plus loin que les autres la réflexion sur le Vietnam. Il ne fait cependant aucun doute que son parcours personnel y est pour beaucoup. Né à Rothville au Missouri le 9 avril 1905, Fulbright vient d'une famille connue et dont la mère et le père, respectivement professeure et économiste, accordent une grande importance à l'éducation de leurs enfants[443]. Fulbright reçoit ainsi la meilleure formation. Il va à l'une des meilleures écoles secondaires de Fayetteville en Arkansas, où on lui enseigne la sociologie, la psychologie, les mathématiques, le langage, l'économie, les sciences et l'économie politique. Il étudie aussi à l'Université de l'Arkansas à Fayetteville, institution qui lui sert de tremplin vers des études en Angleterre. De 1924 à 1929, il est ainsi récipiendaire de la bourse Rhodes (*Rhodes Scholarship*) pour des études en histoire et en science politique à l'Université

---

[441] J. William Fulbright, *The Price of Empire*, p. 17.
[442] Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 258.
[443] Randall Bennett Woods, *Fulbright : A Biography*, p. 3-5.

Oxford[444]. Après son retour au pays, Fulbright se rend à Washington pour étudier le droit à la *George Washington University*. Il enseigne ensuite à cette université avant de retourner à Fayetteville pour occuper le poste de président de l'Université de l'Arkansas. Durant son parcours, Fulbright se dote des outils nécessaires pour dénouer les questions politiques et sociales à la manière d'un intellectuel ou d'un professeur d'université. Il sait faire preuve de nuance et il a conscience de la grande complexité des problématiques sur lesquelles les politiciens doivent réfléchir. Ceux et celles qui côtoient Fulbright perçoivent en lui une personne capable des plus fines analyses et possédant une grande intelligence. Comme l'explique Ruth Erken : « Fulbright was considered an intellectual, demanding and well-prepared university teacher[445] ».

Une fois au Sénat, Fulbright continue à inspirer ses collègues grâce à son haut de degré de complexité cognitive. John F. Kennedy, qui siège au sein de cette chambre entre 1953 et 1961, est particulièrement impressionné par l'intelligence et la sagesse du président de la CSRE. Après sa victoire à l'élection présidentielle de 1960, il fait de Fulbright son premier choix pour le poste de secrétaire d'État. Robert Kennedy persuade cependant son frère que le sénateur de l'Arkansas n'est pas une bonne option. Signataire du manifeste du Sud (*The Southern Manifesto*), qui condamne un arrêt de la Cour suprême déclarant inconstitutionnelle la ségrégation raciale dans les écoles publiques, Fulbright risque effectivement de porter ombrage à l'administration[446]. Plusieurs autres législateurs qui servent au Sénat en même temps que Fulbright s'accordent pour dire qu'il est un individu possédant une grande complexité cognitive. Selon Albert Gore par exemple, Fulbright doit être décrit de la sorte :

> He is the ablest of all chairmen on whose committees I have served. He is unusually considerate with respect to the rights and abilities of indidivual members [...] With respect to interrogation of witnesses, he is bright and persistent and contemptuous of phoniness. He is a man of great intellect, good sense of humor, and above all, enormous courage. He

---

[444] *Ibid.*, p. 20.

[445] Ruth Erken, « The Role of William Fulbright in the Movement Against the Vietnam War », *Historical Actual On Line*, no 8 (automne 2005), p. 31.

[446] Carl Brauer, « Lost in Transition », *The Atlantic*, novembre 1988 : http://www.theatlantic.com/politics/polibig/brauer.htm

> has made a major contribution to the reemergence of the Senate as a factor in foreign policy[447]

Mike Mansfield abonde dans le même sens quand il affirme que Fulbright démontre le plus grand intérêt pour les enjeux, a un souci constant du travail bien fait et est déterminé et extrêmement bien informé[448].

Une deuxième aptitude qui pousse Fulbright à s'imposer dans le débat sur la politique étrangère est sa capacité et sa volonté « d'éduquer » les autres acteurs politiques. En raison de sa longue expérience universitaire et en enseignement, Fulbright estime que sa principale mission à la tête de la CSRE est de stimuler les débats publics et de produire des recherches, des études et de l'information sur l'enjeu vietnamien. Cet aspect devient de plus en plus important à ses yeux au fur et à mesure qu'il perd son accès privilégié à la Maison-Blanche et qu'il constate que Johnson ne tient plus compte de son point de vue et de ses conseils. Carl Marcy décrit bien comment Fulbright conçoit sa mission à la tête de la CSRE quand il affirme : « Fulbright always thought of himself as an educator[449] ».

Le sénateur de l'Arkansas se fixe pour objectif « d'instruire » deux types d'individus. D'une part, il doit, à son avis, mener la réflexion au Sénat en développant les arguments et les stratégies nécessaires pour convaincre ses collègues d'adopter ses positions sur la question du Vietnam. Ceci n'est pas toujours simple, comme l'explique Carl Marcy, car les sénateurs ont souvent de fortes personnalités et de gros ego : ils n'aiment pas admettre qu'ils ont appris grâce à un collègue[450]. Fulbright est toutefois doué pour amener les autres à douter de leurs certitudes. Par exemple, Marcy indique qu'il n'est pas rare que les collègues de Fulbright lui confient personnellement que celui-ci les a convaincus. Selon les termes de Marcy : « [there are] many instances in which another senator would say to Senator Fulbright, "Well, Senator, you've convinced me," or "You have educated me," or "I have gradually come around to your point of view"[451] ». Fulbright est conscient qu'il peut avoir un tel effet sur la réflexion des

---

[447] Cité dans Naomi Lynn et Arthur McClure, *op. cit.*, p. 74-75.
[448] Cité dans *Ibid.*
[449] Carl Marcy, *op. cit.*, p. 187.
[450] *Ibid.*, p. 188.
[451] *Ibid.*

autres législateurs et cela le pousse à multiplier les efforts pour nourrir l'opposition au Congrès envers les politiques de Johnson. Selon Marcy, on peut notamment attribuer à Fulbright la décision du sénateur Stuart Symington de cesser d'appuyer Johnson. Comme le raconte Marcy : « At some point I remember Senator Symington coming to me after he had changed his attitude with respect to our involvement in Vietnam and said something to general effect that "Carl, I've changed my position, and the reason was because Bill educated me"[452] ».

D'autre part, Fulbright se donne pour mission d'éduquer la population et les élites de la société. Comme le démontrent les actions posées par le président de la CSRE, il pose plusieurs gestes non législatifs pour informer les Américains sur la guerre du Vietnam et baliser le débat sur ce même enjeu. Par exemple, il multiplie les apparitions à la télévision parce qu'il sait qu'il peut ainsi rejoindre le grand public. De la même manière, il écrit des lettres personnelles à ses concitoyens et tente d'influencer un public plus averti en publiant des ouvrages comme *The Arrogance of Power* ou des articles dans les grands quotidiens et les revues. En posant ces actions *à l'extérieur* du Congrès en plus de ses activités législatives, Fulbright espère avoir une influence indirecte sur Johnson, c'est-à-dire manœuvrer l'opinion publique et changer l'humeur du pays pour limiter la capacité d'action du président et le forcer à infléchir ses politiques.

3.4 Les moyens utilisés par Fulbright pour influencer la politique étrangère

Comme Arthur Vandenberg, Fulbright utilise à la fois les moyens législatifs et non législatifs pour influencer la politique étrangère. Son expérience diffère cependant de celle du sénateur du Michigan pour quatre raisons. Premièrement, contrairement à ce qu'on observe entre 1947 et 1949 dans le cas de Vandenberg, Fulbright n'a pas l'appui d'une majorité de ses collègues du Sénat et de la Chambre entre 1965 et 1969. Une érosion du consensus de la guerre froide est bel et bien en train de se produire, mais hormis quelques collègues comme McCarthy, Church, Morse, Gore, McGovern, Church, Joseph Clark (Pennsylvanie), Pell et Rupert Hartke (Indiana), la plupart des membres du Congrès demeurent plutôt prudents et rejettent l'idée d'adopter des projets de loi ou des amendements visant à contrecarrer les

[452] *Ibid.*, p. 177.

plans de Johnson[453]. Le contexte institutionnel au Congrès ne favorise donc pas Fulbright : il lui est difficile de recourir aux actions législatives pour atteindre ses objectifs, ce qui explique pourquoi il utilise peu ce type d'influence si on le compare à Vandenberg. Deuxièmement, alors que Vandenberg a d'excellentes relations avec le président des États-Unis, c'est tout le contraire de Fulbright. Outre le fait qu'elle démontre que le facteur partisan a peu d'influence sur le comportement des législateurs durant les années 1940, 1950 et 1960 – Vandenberg collabore avec un président du parti adverse alors que Johnson a maille à partir avec un membre de son propre parti –, cette réalité a un impact considérable sur la nature des moyens non législatifs utilisés par Vandenberg et Fulbright. Vandenberg recourt énormément aux entretiens personnels avec les membres de l'administration, car ses relations cordiales avec Truman le lui autorisent. Fulbright ne peut en dire autant et c'est pourquoi il recourt moins que le sénateur du Michigan aux appels téléphoniques, entretiens ou encore repas avec le président et ses principaux conseillers. Troisièmement, en raison de leurs conceptions différentes du rôle du président de la CSRE et du contexte dans lequel ils évoluent, Vandenberg et Fulbright n'organisent pas leur emploi du temps de la même manière. En plus d'être d'accord avec les orientations de la Maison-Blanche, Vandenberg souhaite davantage forger les compromis au Congrès que mener de grands débats d'idées. Il passe donc la plupart de son temps à effectuer du démarchage auprès des membres du Congrès et à conseiller Truman sur la meilleure stratégie pour garantir l'adoption de ses projets au Capitole. Fulbright est pour sa part en désaccord avec Johnson et fait passer les débats d'idées avant le reste. Il pose donc plusieurs actions telles des conférences publiques et des apparitions télévisuelles, qui visent à provoquer la réflexion sur le Vietnam. Quatrièmement, l'essor fulgurant des technologies de l'information explique aussi les différences entre les actions posées par Vandenberg et Fulbright. La télévision occupant une plus grande place dans la société américaine entre 1965 et 1969 que vingt ans plus tôt, le sénateur de l'Arkansas recourt davantage à cet outil que son homologue du Michigan.

---

[453] William R. Haycraft, *Unravelling Vietnam : How American Arms and Diplomacy Failed in Southeast Asia*, Jefferson : McFarland, 2005, p. 141.

3.4.1 Les moyens non législatifs

Les contacts directs avec le président des États-Unis

Le premier moyen non législatif utilisé par Fulbright est de conseiller directement Johnson en lui faisant parvenir des mémorandums ou des lettres et en l'appelant ou en le rencontrant personnellement. Le président de la CSRE recourt grandement à cette technique jusqu'à la mi-1965. Le 5 août 1964 par exemple, il se rend à la Maison-Blanche pour imaginer conjointement avec Johnson une stratégie pour gérer le débat au Sénat sur la résolution du golfe du Tonkin[454]. Le sénateur est alors sur la même longueur d'onde que le président des États-Unis et estime que les attaques contre le *USS Maddox* justifient une réponse militaire contre le Nord-Vietnam. Cette croyance le pousse à jouer un rôle semblable à celui d'Arthur Vandenberg dans le cas de la doctrine Truman et du Plan Marshall. En effet, Fulbright aide le président des États-Unis à convaincre l'opposition au Congrès d'aller de l'avant avec le projet. Le président de la CSRE cesse cependant de jouer ce rôle en raison de son désaccord croissant avec Johnson. Ce même désaccord incite Johnson à ne plus accorder de crédit à Fulbright. Le 5 avril 1965 par exemple, Fulbright fait parvenir à Johnson un mémorandum dans lequel il étaye les six arguments suivants : 1- c'est une erreur de mener une guerre à grande échelle au Vietnam; 2- l'impérialisme chinois, et non le communisme, est la véritable menace en Asie du Sud-est; 3- la sécurité et la stabilité de l'Asie du Sud-est sont assurées si les pays voisins de la Chine sont indépendants de celle-ci – comme la Yougoslavie de Tito est indépendante de l'URSS; 4- il est nécessaire, pour mettre un terme à la guerre au Vietnam, que les États-Unis suspendent les bombardements et entreprennent une campagne diplomatique visant à convaincre les autorités nord-vietnamiennes d'épouser la démocratie; 5- les États-Unis doivent encourager le Vietnam à devenir un pays indépendant qui respecte les droits individuels et qui n'a pas à dépendre directement d'une grande puissance; et 6- il est préférable que le Vietnam soit un pays ami de l'URSS plutôt qu'un pays entièrement soumis à la Chine[455]. Même si Johnson invite Fulbright à la Maison-Blanche pour discuter de ce mémorandum, le sénateur de l'Arkansas en vient à conclure, et ce en raison de la décision

---

[454] William Berman, *op. cit.*, p. 25.

[455] Mémo de Fulbright à Johnson, 2 avril 1965. Cité dans William Berman, *op. cit.*, p. 36-37; dans James Scott, Ralph Carter et Carie Steele, « Chairmen in Charge : Comparing Foreign Policy Leadership and Entrepreneurship from the Senate Foreign Relations Committee under William Fulbright et Jesse Helms », p. 23; et Haynes Johnson et Bernard M. Gwerzman, *op. cit.*, p. 205-206.

de la Maison-Blanche d'intensifier l'effort de guerre au Vietnam, qu'il n'a plus l'oreille attentive de l'administration. Il n'en est pas entièrement persuadé quand Johnson lui demande, lors d'une rencontre personnelle le 14 juin 1965, de prononcer un discours au Sénat affirmant que la Maison-Blanche cherche à mettre un terme à la guerre le plus tôt possible[456]. Mais il se rend à l'évidence quand Johnson cesse d'écouter ses conseils et ne tient plus à le rassurer sur ses intentions. Le 27 mai 1966 par exemple, le président rejette les critiques de Fulbright et défend ses politiques en proposant une lecture de la situation au Vietnam qui diffère de celle du sénateur[457]. Puis, en juin 1967, Johnson refuse de suivre les conseils de Fulbright, qui suggère de profiter de la visite du premier ministre de l'URSS Aleksei Kosygin à l'ONU pour discuter des modalités d'un nouveau partenariat entre Washington et Moscou[458]. Ces exemples témoignent d'une situation qu'entrevoit déjà le magazine *Time* en décembre 1965 : « Fulbright is off Johnson's guest list because the President resents the Senator's criticism of Administration foreign policy[459] ». Joseph Fry décrit pour sa part l'isolement de Fulbright : « No more access. No more phone calls. No more Warmth. No more Air Force One[460] ». Prenant conscience de son incapacité à faire entendre raison à Johnson grâce à ses lettres, appels téléphoniques, mémorandums et entretiens personnels avec le président, Fulbright n'a d'autre choix que de se tourner vers d'autres méthodes non législatives pour exercer son influence. Il utilise, entre autres, les apparitions télévisuelles, la publication d'ouvrages et d'articles de journaux et de revues, les conférences publiques, les lettres aux électeurs et aux autres acteurs de la société, les discours au Sénat ainsi que les rencontres et les audiences publiques au sein de la CSRE.

Les apparitions télévisuelles

L'importance de la télévision dans la stratégie politique du président de la CSRE devient évidente avec Fulbright. Le sénateur utilise ce véhicule pour alimenter la réflexion sur le rôle des États-Unis au Vietnam et pour promouvoir ses idées. Le 15 juin 1965 par exemple, il accorde une entrevue au correspondant Sandor Vanocur de l'émission *Today* sur le réseau

---

[456] Voir Eugene Brown, *op. cit.*, p. 74.
[457] William Berman, *op. cit.*, p. 68.
[458] *Ibid.*, p. 83.
[459] Sans auteur, « The Disinvited Guest », *Time*, 31 décembre 1965, p. 14. Cité dans Eugene Brown, *op. cit.*, p. 75.
[460] Joseph A. Frye, *op. cit.*, 2006, p. 26.

NBC[461]. Lorsque Vanocur lui demande si la Maison-Blanche doit négocier avec les Vietcongs, Fulbright répond qu'il ne peut parler au nom de Johnson, mais que cela serait sa décision : « I think that they should recognize the parties involved whether or not they are legitimate in the sense of traditional legitimacy[462] ». Le sénateur ajoute qu'il craint que l'escalade au Nord-Vietnam mène à une confrontation directe avec la Chine et l'URSS. Il évoque aussi l'idée que le Vietnam ne représente pas un « intérêt majeur » (*vital interest*) pour les États-Unis, tout en déplorant l'attitude imprudente du secrétaire d'État Rusk et de son collègue de la Défense McNamara. Représentant la preuve que Fulbright est en train de rompre avec la vision de la Maison-Blanche sur la question du Vietnam, cette entrevue déçoit profondément Johnson, qui appelle le sénateur pour lui exprimer sa frustration et pour l'informer que ses positions ne reflètent en rien la politique officielle du gouvernement. Le lendemain, Johnson dénonce en conférence de presse toute volonté de reconnaître les Vietcongs et de leur conférer une quelconque légitimité.

Le 1er février 1966, Fulbright apparaît de nouveau à la télévision, sur le réseau CBS cette fois, pour s'excuser publiquement d'avoir aidé Johnson à faire adopter la résolution du golfe du Tonkin[463]. Affirmant qu'il n'est pas fier de son rôle dans ce dossier, il confie aux animateurs Eric Severeid et Martin Agronsky :

> [A]t the time of the Bay of Tonkin I should have had greater foresight in the consideration of that resolution. That would have been a good time to have precipitated a debate and a reexamination and reevaluation of the involvement[464]

Fulbright admet qu'il lui a paru plus important d'appuyer Johnson durant la campagne électorale de 1964 que d'exiger des explications de la part de l'administration sur ses intentions au Vietnam. Un mois plus tard, le sénateur revient à la charge lors d'un séminaire télévisé sur la Chine et le Vietnam, organisé et diffusé par CBC. Invité à débattre avec les sinologues Doak Barnett, John K. Fairbank et Donald Zagoria, Fulbright expose la thèse

---

[461] William Berman, *op. cit.*, p. 41.

[462] Cité dans *Ibid.*

[463] CBS News Special Report, « Fulbright, Advice and Dissent », *Broadcast on the CBS Television and Radio Network*, 1er février 1966. Une reproduction des échanges entre Fulbright, Severeid et Agronsky est disponible dans le U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, Washington D.C., 2 février 1966, p. 1941-1943.

[464] *Ibid.*

voulant que la Chine n'est pas motivée par l'attitude expansionniste décrite par Johnson et ses conseillers[465]. Barnett abonde dans le même sens quand il affirme que les bombardements au Nord-Vietnam risquent de détériorer les relations avec la Chine, voire engendrer une guerre avec cette grande puissance. Au début de l'année 1967, Fulbright est cette fois invité aux émissions *Today* et *Meet the Press* sur NBC pour discuter de son dernier ouvrage, *The Arrogance of Power*. Il en profite pour présenter son plan de paix aux téléspectateurs et inciter Johnson à négocier avec Hanoi[466]. Il présente sa position sur l'enjeu vietnamien de la sorte : « I think our interests there are marginal[467] ». Le 25 février 1968, le débat sur le Vietnam, dans les bouleversements qui découlent de l'offensive du Têt, prend un tournant important et Fulbright est invité à l'émission *Issues and Answers* sur le réseau ABC. Il affirme que les récents développements en Asie du Sud-est justifient la tenue d'audiences publiques au sein de la CSRE pour revoir la politique de Johnson « de A à Z ». Fulbright est d'autant plus inquiet qu'il constate que le général Westmoreland veut envoyer des troupes additionnelles au Vietnam[468].

Il est difficile de mesurer l'impact de telles apparitions télévisuelles sur la prise de décision au sein de la Maison-Blanche et sur l'opinion publique américaine. Cependant, le fait que Johnson réagisse à ces interventions en appelant personnellement Fulbright ou encore en donnant des conférences de presse pour contredire ses arguments démontre que la présence médiatique du sénateur suscite un certain malaise dans les rangs de l'administration. De plus, à en croire l'analyse de Karine Prémont, les apparitions télévisuelles de Fulbright ont certainement une influence sur l'opinion publique, car « la télévision est le médium le plus utilisé par les Américains pour se divertir et s'informer. Les enjeux présentés à répétition à la télévision deviennent les préoccupations centrales des citoyens[469] ». Certes, Fulbright obtient moins de temps d'antenne que Johnson et tous les Américains ne prennent pas le temps de regarder le sénateur. Mais plusieurs citoyens intéressés, des professeurs et des étudiants universitaires, des journalistes et des éditorialistes ou encore des leaders de

---

[465] William Berman, *op. cit.*, p. 60.
[466] *Ibid.*, p. 77.
[467] Cité dans Eugene Brown, *op. cit.*, p. 95.
[468] William Berman, *op. cit.*, p. 95.
[469] Karine Prémont, *La télévision mène-t-elle le monde?*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 192.

groupes d'intérêts lui accordent tout de même beaucoup de crédibilité. Ces individus sont plus au fait des grands dossiers de l'heure que la moyenne et Fulbright peut les rejoindre plus facilement grâce à la télévision que grâce à ses discours au Sénat ou à ses conférences devant un public restreint. La télévision lui semble donc un outil indispensable et ses apparitions dans des émissions comme *Meet the Press* et *Today* complètent bien les autres actions qu'il pose pour s'imposer dans les débats.

Les ouvrages et les articles de journaux et de revues

Un troisième moyen non législatif utilisé par Fulbright est la publication d'ouvrages et de textes d'opinion dans les revues et les journaux publiés à l'échelle nationale. Le sénateur est un auteur très prolifique contrairement à Arthur Vandenberg. Ceci s'explique notamment en raison de sa formation universitaire et de sa conviction que le président de la CSRE doit maintenir un dialogue avec les autres acteurs nationaux et jouer un rôle d'éducateur auprès de la population. Fulbright publie, d'une part, son ouvrage *The Arrogance of Power* le 23 janvier 1967. Ce livre, dont nous avons déjà décrit les principaux arguments, s'écoule à plus de 100 000 copies en cinq mois et devient un succès de vente primé par le *New York Times*[470]. Fulbright profite d'une publicité favorable lorsque Max Frankel signe une critique de son ouvrage dans la *New York Times Book Review* et que Ronald Steel, qui ne tarit pas d'éloges à l'endroit du sénateur, fait de même dans le *Washington Post*[471]. Selon l'analyse de Steel : « Senator Fulbright has helped to focus and channel [his] anguish [over the use of power] into constructive criticism that may lead to the changes he desires. Therein lies the courage of his dissent and the importance of his book[472] ».

D'autre part, Fulbright communique régulièrement ses idées dans des journaux comme le *New York Times* et des revues comme le *New York Times Magazine*, *Redbook* et *U.S. News and World Report*. Le 9 avril 1966 par exemple, il écrit que les États-Unis doivent

---

[470] William Berman, *op. cit.*, p. 77.

[471] Voir Max Frankel, *New York Times Book Review*, 19 février 1967 et Ronald Steel, *Washington Post Book Week*, 19 février 1967. Cités dans William Berman, *op. cit.*, p. 77-78.

[472] Cité dans *Ibid.*, p. 78.

négocier la paix au Vietnam[473]. Deux semaines plus tard, il signe un texte dans lequel il présente son concept « d'arrogance de la puissance »[474]. En novembre de la même année, il émet l'idée que faire preuve de dissidence à l'endroit du président et de ses politiques est « patriotique »[475]. Le 20 août 1967, il écrit dans le *New York Times Magazine* que les États-Unis sont devenus un symbole de violence à l'étranger et à l'échelle nationale[476]. Cinq mois plus tard, il annonce que Johnson ne tient pas compte des « responsabilités » des États-Unis dans le monde[477] et est d'avis que la Maison-Blanche doit faire des compromis pour que le Vietnam devienne un pays socialiste et neutre comme la Yougoslavie[478].

En plus des articles dont il est l'auteur, Fulbright remarque que ses actions attirent fortement l'attention des journalistes, éditorialistes et autres communicateurs médiatiques américains. Par exemple, le *Washington Post* et le *New York Times* publient plusieurs centaines d'articles à propos de Fulbright entre 1965 et 1969. Le 22 janvier 1967, le *Washington Post* propose notamment un texte en première page sur le plan de paix élaboré par Fulbright dans son livre *The Arrogance of Power*[479]. Le 20 juillet 1967, E.W. Kenworthy du *Times* décrit la volonté de Fulbright de contribuer à la réaffirmation des pouvoirs de politique étrangère du Sénat[480]. Le 26 février 1968, Peter Groses révèle que Fulbright veut une enquête du Congrès sur les développements de la politique de Johnson au Vietnam[481]. Les médias ne sont pas toujours favorables aux actions et aux arguments de Fulbright, comme en témoigne le titre peu élogieux d'un article de *Life* de mai 1966 : *Fulbright the*

---

[473] J.W. Fulbright, « We Must Negociate Peace in Vietnam », *Saturday Evening Post*, 9 avril 1966, p. 10, 12 et 14.

[474] J.W. Fulbright, « The Fatal Arrogance of Power », *The New York Times Magazine*, 15 mai 1966, p. SM15.

[475] J.W. Fulbright, « The Patriotism of Dissent », *Redbook* (novembre 1966), p. 44, 47 et 49.

[476] J.W. Fulbright, « The Great Society is a Sick Society », *New York Times Magazine*, 20 juillet 1967, p. 30.

[477] J.W. Fulbright, « The United States and "Responsibilities of Power" », *The New York Times*, 27 janvier 1968.

[478] J.W. Fulbright, « Honorable Compromise », *U.S. News and World Report*, 5 février 1966.

[479] Sans auteur, « Fulbright Offers Plan to End War », *The Washington Post*, 22 janvier 1967.

[480] E.W. Kenworthy, « Fulbright Sees Senate Influencing Policy Again », *The New York Times*, 20 juillet 1967.

[481] Peter Groses, « Fulbright Urges Congress Inquiry into War Policy », *The New York Times*, 26 février 1968.

Undecider[482]. Qu'à cela ne tienne : la forte couverture dont jouit Fulbright lui permet de faire entendre sa voix et de gagner une certaine crédibilité auprès de la population. C'est notamment le cas auprès des lecteurs du *New York Times* qui, tel que l'explique William Berman, partage l'avis des colombes et accorde une grande attention à Fulbright[483].

Les conférences publiques

Fulbright prononce aussi plusieurs conférences publiques pour gagner des appuis. En juin 1965 par exemple, il est invité à discuter de la politique étrangère devant un groupe d'anciens boursiers *Rhodes* au *Swarthmore College* en Pennsylvanie. Il avoue alors se soucier de l'action internationale des États-Unis et de la tendance des nations à se comporter comme s'ils étaient en croisade. Selon les termes du sénateur : « nations are sliding back into the self-righteous and crusading spirit of the cold war[484] ». 1966 est l'année durant laquelle Fulbright commence à prononcer des conférences très dures à l'endroit de Johnson et de ses politiques. Le 22 mars 1966, à l'Université du Connecticut, il affirme que la guerre empêche les membres du Congrès et le président de se concentrer sur la mise en œuvre de la *Great Society* : « The President simply cannot think about implementing the Great Society at home while he is supervising bombing missions over North Vietnam[485] ». Les 21 et 27 avril et le 5 mai de la même année, Fulbright donne trois conférences à la *John Hopkins University* à Baltimore. Il déclare alors que c'est rendre service à son pays que de le critiquer, que le Congrès doit jouer un plus grand rôle dans la prise de décision en politique étrangère et que les nations – comme les États-Unis – mènent des politiques arrogantes dans le monde[486]. Le 28 avril 1966, le sénateur discute d'un thème similaire lors d'une présentation à l'*American Newspaper Publishers Association*. Selon lui, la guerre au Vietnam envenime les relations des États-Unis avec l'URSS et les pays d'Europe occidentale[487].

---

[482] Sans auteur, « Fulbright the Undecider », *Life*, 13 mai, 1966, p. 4.
[483] William Berman, *op. cit.*, p. 67.
[484] Cité dans Eugene Brown, *op. cit.*, p. 74.
[485] Cité dans Randall Bennett Woods, *Fulbright : A Biography*, p. 416.
[486] Cité dans William Berman, *op. cit.*, p. 63-66.
[487] Voir *Ibid.*, p. 65.

Fulbright poursuit sur sa lancée en 1967 et en 1968. Le 8 août 1967, il s'adresse à l'*American Bar Association* à Hawaï et soumet l'idée que les États-Unis mènent une politique impériale et que cela entraînera leur déclin. Comme l'explique Fulbright :

> We are well on our way to becoming a traditional great power – an imperial nation if you will – engaged in the exercise of power for its own sake, exercising it to the limit of our capacity and beyond, filling every vacuum and extending the American "presence" to the farthest reaches of the earth. And, as with the great empires of the past, as the power grows, it is becoming an end in itself, separated except by ritual incantation from its initial motives, governed, it would seem, by its own mystique, power without philosophy of purpose[488]

Cette présentation, que Fulbright intitule « Les conséquences de l'impérialisme » (*The Price of Empire*), retient grandement l'attention des membres du Congrès. Inspiré par l'idée de Fulbright voulant qu'il faille croire en la capacité et la détermination des jeunes de mettre un terme aux politiques guerrières de la génération actuelle, le sénateur Clark insiste pour qu'une copie du texte de la conférence de Fulbright soit publiée dans le *Congressional Record* du 9 août[489].

Le 26 septembre 1967, le sénateur donne une autre conférence qui retient fortement l'attention. Devant un groupe du *Lion's Club* de la ville d'El Dorado au Kansas, il parle du coût élevé de la guerre et affirme qu'il n'a pas été élu au Sénat pour conférer un blanc-seing au président[490]. Les 31 mars et 20 août 1968, Fulbright visite cette fois Cleveland et Chicago. Il affirme que la guerre va à l'encontre de l'intérêt national et que les décideurs américains ont tort de voir en Ho Chi Minh un nouveau Hitler ou de croire que les Vietcongs et la Chine cherchent à conquérir de nouveaux territoires en Asie du Sud-est[491].

Les lettres aux électeurs et aux autres acteurs de la société

En plus de ses conférences publiques, Fulbright n'hésite pas à écrire personnellement à ceux et celles qu'il veut convaincre. À l'instar de Vandenberg, le sénateur de l'Arkansas sait qu'il

---

[488] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 16), Washington D.C., 9 août 1967, p. 22126-22129.

[489] *Ibid.*, p. 22126.

[490] Cité dans William Berman, *op. cit.*, p. 89.

[491] Voir *Ibid.*, p. 97 et 101.

peut être flatteur pour un électeur ou un autre acteur de la société de recevoir une lettre signée par un leader aussi important que le président de la CSRE. Comme l'explique le politologue Richard Fenno, les membres du Congrès utilisent souvent ce moyen pour expliquer et promouvoir leurs activités à Washington. Leur objectif est alors de décrire leur emploi du temps et de justifier leurs décisions aux yeux des lecteurs[492]. C'est notamment ce que fait Fulbright le 17 juin 1966. Lorsque le général Westmoreland affirme que la dissidence des membres du Congrès envers la politique de Johnson encourage l'ennemi à combattre au Vietnam, Fulbright écrit à un électeur de l'Arkansas : « demagogues are more at home in Washington than anywhere else[493] ». Un mois plus tôt, Fulbright confie à un autre électeur qu'il est frustré de constater que la présence américaine au Vietnam empêche la tenue d'élections honnêtes (*honest election*) au Sud-Vietnam[494]. Le 15 mai 1967, le sénateur écrit cette fois à Benjamin Spock, leader du mouvement antiguerre et cofondateur du groupe d'intérêt *The Committee for a Sane Nuclear Policy*. Félicitant Spock pour son rôle dans le débat sur le Vietnam, Fulbright lui avoue : « I very much appreciate what you have done and I know that it has been very influential in bringing to the American people the seriousness of our situation[495] ». Parmi les autres lettres signées par Fulbright, celle datant du 1er février 1968 à l'attention du philosophe Erich Fromm fait état de la profonde déception du sénateur à propos des décisions prises à Washington : « There is literally a miasma of madness in the city, enveloping everyone in the administration and most of those in Congress [...] I am at a loss of words to describe the idiocy of what we are doing[496] ».

Les discours au Sénat

Fulbright aborde des thèmes semblables dans la plupart des discours qu'il prononce au Sénat. Même si le sénateur sait qu'il peut rejoindre la population grâce à ses discours, notamment quand les journaux en publient des extraits, il utilise avant tout ce moyen pour inciter les autres membres du Congrès à serrer la bride à Johnson. Le 15 juin 1965, dans un discours intitulé « La guerre au Vietnam » (*The War in Vietnam*), Fulbright annonce qu'il n'est pas

---

[492] Sur ce point, voir Richard Fenno, *Home Style*, p. 136.
[493] Cité dans William Berman, *op. cit.*, p. 81.
[494] Voir Randall Bennett Woods, *op. cit.*, p. 461.
[495] William Berman, *op. cit.*, p. 86.
[496] Cité dans Randall Bennett Woods, *op. cit.*, p. 476.

partisan d'un retrait inconditionnel du Vietnam (*unconditional American withdrawal from South Vietnam*)[497]. Il affirme néanmoins que la meilleure solution au conflit vietnamien est un accord de paix entre les belligérants et déclare qu'il s'oppose à la politique d'escalade pour les raisons suivantes :

> because the bombing thus far of North Vietnam has failed to weaken the military capacity of the Vietcong in any visible way; because escalation would invite the intervention – or infiltration – on a large scale of great numbers of North Vietnamese troops; because this in turn would probably draw the United States into a bloody and protracted jungle war in which the strategic advantages would be with the other side; and, finally, because the only available alternative to such a land war would then be the further expansion of the air war to such an extent as to invite either massive Chinese military intervention in many vulnerable areas in southeast Asia or general nuclear war[498]

Après son discours, Fulbright reçoit les félicitations du sénateur Leverett Saltonstall (républicain – Massachusetts), qui approuve son analyse même s'il identifie plusieurs obstacles à la négociation d'un accord de paix avec Hanoi. Pour sa part, le sénateur Ernest Gruening croit que Fulbright a grandement contribué au débat grâce à son intervention[499].

Le 15 septembre 1965, Fulbright prend à nouveau la parole pour prononcer son fameux discours sur la République dominicaine. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le sénateur affirme alors que l'administration Johnson est intervenue en République dominicaine parce qu'elle exagérait l'influence du communisme dans ce pays[500] : « U.S. policy in the Dominican crisis was characterized by [...] overreaction [...] a lack of candor [and] exaggerated estimates of Communist influence in the rebel movement [based on] ambiguous evidence[501] ». Lors d'un entretien avec le politologue William Berman, Fulbright confirme qu'il a le Vietnam en tête quand il prononce ce discours[502]. Ce moment

---

[497] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. 111 (Part 9), Washington D.C., 15 juin 1965, p. 13656-13657.

[498] *Ibid.*, p. 13656.

[499] Voir *Ibid.*, p. 13658.

[500] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. 111 (Part 18), Washington D.C., 15 septembre 1965, p. 23855-23861.

[501] *Ibid.*, p. 23855.

[502] William Berman, *op. cit.*, p. 45.

coïncide effectivement avec la détérioration de la situation en Asie du Sud-est et la certitude chez Fulbright que Johnson poursuivra l'escalade militaire coûte que coûte[503]. Le président de la CSRE utilise donc le prétexte de la République dominicaine pour signifier son désaccord avec la Maison-Blanche. Son discours laisse sous-entendre qu'il y a des parallèles entre la politique de Johnson en République dominicaine et au Vietnam et que la Maison-Blanche exagère la menace communiste en Asie du Sud-est. Les réactions à ce discours sont mitigées. Des sénateurs comme Clark se disent complètement en accord avec Fulbright tandis que d'autres, comme Long, rappellent que les opinions de Fulbright ne reflètent pas celles de tous les membres de la CSRE[504].

Fulbright réitère à plusieurs reprises jusqu'en 1969. Le 1er mars 1966, il cite Charles Taylor, un correspondant du *Globe and Mail*, qui écrit que les États-Unis ne peuvent remporter une guerre terrestre au Vietnam. Il affirme en outre que le coût humain et financier de la guerre est exorbitant et que l'escalade entache la réputation des États-Unis[505]. Fulbright relate aussi que Johnson perd de nombreux appuis aux États-Unis en raison de la guerre. En réponse à cette analyse, les sénateurs Gruening et Clark affirment qu'ils partagent entièrement les doutes et les craintes de leur collègue[506]. Le 22 juillet 1966, dans un discours intitulé « La doctrine asiatique » (*The Asian Doctrine*), Fulbright décrit à nouveau sa vision de la situation au Vietnam quand il confie ceci à l'assemblée plénière du Sénat : « In Vietnam we are fighting virtually alone and for undefined purposes in a war which is not an international conflict but an insurrection in one part of a divided country supported by the other part[507] ». Reprochant à Johnson d'avoir une politique trop ambitieuse en voulant garantir la paix et combattre la pauvreté et la misère en Asie du Sud-est, Fulbright se demande comment la Chine réagira devant la forte présence américaine dans sa zone d'influence. Suite à ce discours, le leader de la majorité Mansfield avoue que c'est la première fois qu'il entend parler du désir de Johnson de faire des États-Unis une puissance

---

[503] *Ibid.*

[504] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. 111 (Part 18), Washington D.C., 15 septembre 1965, p. 23861.

[505] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. 112 (Part 4), Washington D.C., 1er mars 1966, p. 4382.

[506] *Ibid.*, p. 4382 et 4384.

[507] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. 112 (Part 13), Washington D.C., 22 juillet 1966, p. 16808.

asiatique. Fulbright rétorque que plusieurs sources, dont des communiqués officiels signés par les membres de l'administration, prouvent que la Maison-Blanche caresse l'idée de défendre, à l'avenir, non seulement le Vietnam, mais tous les pays non communistes d'Asie face à la Chine et l'URSS. Fulbright utilise l'expression « doctrine asiatique » pour décrire ce nouveau projet du gouvernement[508]. Le 8 décembre 1967, devant le refus du secrétaire d'État Rusk de participer aux audiences publiques de la CSRE, Fulbright prononce un autre discours flamboyant contredisant l'administration :

> Far from demonstrating America's willingness and ability to save beleagued governments from Communist insurgencies, all that we are demonstrating in Vietnam is America's willingness and ability to use its B-52's, its napalm and all the other ingenious weapons of "counterinsurgency" to turn a small country into a charnel house[509]

Le 7 mars 1968, Fulbright martèle cette fois l'idée que la résolution du golfe du Tonkin est vétuste et qu'elle ne s'applique plus au contexte actuel. Le sénateur indique que des audiences de la CSRE ont permis de soulever des doutes quant à la véracité des affirmations de l'administration à propos des attaques contre le *USS Maddox* en 1964. Par conséquent, Fulbright estime que la volonté de Johnson d'augmenter encore une fois le nombre de troupes américaines au Vietnam doit faire l'objet d'une consultation avec le Sénat et d'une approbation du Congrès. Le président de la CSRE attire aussi l'attention de ses collègues sur un texte d'opinion qu'il a publié dans le *Washington Post* et qui remet en question la politique américaine en Asie du Sud-est. Il insiste pour en inclure un exemplaire dans le *Congressional Record*[510]. Un mois plus tard, soit deux jours après l'annonce par Johnson de la fin des bombardements au Nord-Vietnam, Fulbright se réjouit du changement de cap de la politique américaine. Selon ses termes : « I phoned the President. I congratulated him[511] ». Le président de la CSRE fait toutefois remarquer que contrairement à la croyance générale, la Maison-Blanche ne cesse pas *tous* les bombardements. En effet, l'armée américaine continuera à pilonner, d'affirmer Fulbright, certaines régions du Nord-

---

[508] *Ibid.*, p. 16808-16809.

[509] Cité dans William Berman, *op. cit.*, p. 91.

[510] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, Second Session, vol. 114 (Part 5), Washington D.C., 7 mars 1967, p. 5644-5645.

[511] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, Second Session, vol. 114 (Part 7), Washington D.C., 2 avril 1967, p. 8569.

Vietnam, en particulier celles se trouvant à quarante ou cinquante miles de Hanoi. Pour le sénateur, les Vietcongs n'accepteront pas de négocier dans de telles circonstances. Le sénateur Morse soutient Fulbright tandis que Mansfield recule en admettant que Johnson doit préciser la nature de sa nouvelle politique[512].

Les rencontres et les audiences publiques au sein de la CSRE

En vertu de son rôle de président de la CSRE, Fulbright a aussi le pouvoir d'organiser des rencontres et des audiences publiques sur le Vietnam au sein de la CSRE. Ces audiences lui permettent d'informer ses collègues sur les difficultés de la guerre, de tenter de convaincre ceux-ci d'adopter ses positions et d'inviter des experts, comme des anciens décideurs, à faire part de leur point de vue à propos du Vietnam. Grâce aux audiences, Fulbright peut aussi demander aux membres de l'administration Johnson de venir échanger avec les sénateurs sur les tenants et les aboutissants de la stratégie américaine en Asie du Sud-est.

Les audiences se déroulant entre le 28 janvier et le 18 février 1966 influencent particulièrement le débat sur le Vietnam. Surnommées les « audiences sur le Vietnam » (*Vietnam Hearings*), elles sont organisées, au départ, pour débattre de la volonté de Johnson de dépenser 415 millions de dollars pour financer la guerre[513]. Fulbright profite cependant de cette occasion pour élargir la discussion à l'ensemble de la stratégie américaine au Vietnam. Six jours d'audience ont finalement lieu, soit le 28 janvier et les 4, 8, 10, 17 et 18 février. L'impact de cet événement est considérable selon le politologue Joseph A. Frye, qui résume : « These hearings [...] forced President Johnson and his administration into a public debate over the origins, objectives, and tactics of the American war effort. Significantly, this was a debate that the president had consciously sought to avoid[514] ». En plus de leur importance en raison de la visite du secrétaire d'État Rusk à la Commission, ces audiences attirent fortement l'attention des médias parce qu'elles sont télévisées. De plus, elles agacent Johnson parce que leurs participants exposent les téléspectateurs à des arguments fort différents de ceux de

---

[512] Pour plus de détails sur ces débats, voir *Ibid.*, p. 8569-8577.

[513] Les débats qui ont lieu durant ces audiences sont publiés sous forme d'ouvrage en 1966. Voir Sans auteur (avec introduction de J. William Fulbright), *The Vietnam Hearings*, New York : Vintage Books, 1966.

[514] Joseph A. Frye, *op. cit.*, p. 10.

la Maison-Blanche. Pour Fulbright, les audiences sont utiles pour deux raisons : elles permettent de semer le doute dans l'esprit de ses collègues sur la guerre du Vietnam, mais également de mieux informer les Américains qui regardent les débats au petit écran.

Après avoir participé à une rencontre de la CSRE le 24 janvier et au cours de laquelle il a maille à partir avec Fulbright, le secrétaire d'État Rusk témoigne durant la première journée des audiences sur le Vietnam. Il explique, entre autres, que les actions de Johnson au Vietnam sont justifiées en vertu de l'adoption, par le Congrès, de la résolution du golfe du Tonkin de 1964[515]. Lorsque Fulbright demande à Rusk s'il croit que l'objectif des États-Unis est d'imposer une « Pax Americana » en Asie, le secrétaire d'État répond que les États-Unis ne jouent pas le rôle de « policier mondial » (*policeman of the world*), mais qu'ils doivent s'engager dans certaines régions pour refouler le communisme[516]. Le sénateur Morse prend soudainement la parole et affirme qu'il est en profond désaccord avec tout ce que Rusk a dit durant son allocution[517]. Son collègue Gore en rajoute : à son avis, protéger le Vietnam ne vaut pas le risque d'une guerre nucléaire et d'un affrontement avec la Chine et l'URSS[518]. La frustration des membres de la CSRE envers l'administration est encore palpable, le 4 février, lorsque David Bell, administrateur de l'Agence pour l'aide au développement (*Agency of International Development* ou USAID), décrit aux sénateurs les détails du programme d'aide de Johnson au Vietnam[519]. Fulbright commence par déplorer le coût exorbitant de la mesure tandis que Church dresse la liste des coupures effectuées dans les programmes sociaux aux États-Unis pour financer la guerre[520]. Alors que les débats du 28 janvier n'avaient pas joui d'une forte couverture médiatique, ceux du 4 février sont diffusés en direct sur quelques réseaux importants, dont CBS. Comme l'explique Joseph Frye : « CBS had planned to broadcast only one half-hour of Bell's testimony followed by summaries on the evening

---

[515] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 382-383.
[516] *Ibid.*
[517] *The Vietnam Hearings*, p. 13.
[518] *Ibid.*, p. 14-15.
[519] Joseph Frye, *op. cit.*, p. 33.
[520] *Ibid.*

news, but [the president of CBS News] opted to stick with all six hours of [Bell's] appearance[521] ».

Les audiences du 8 février sont également diffusées en direct. C'est maintenant au tour de James Gavin, lieutenant-général à la retraite et critique notoire de l'administration Johnson, de prendre la parole. Reprenant les arguments qu'il développe dans une lettre qu'il a déjà publiée dans *Harpers Magazine*, Gavin jette du discrédit sur la politique de Johnson quand il affirme que les objectifs au Sud-Vietnam obligent les États-Unis à utiliser de manière excessive la force militaire[522]. Paradoxalement, d'ajouter Gavin, garantir la sécurité du Vietnam contre les forces communistes nécessiterait encore deux ou trois fois plus de troupes. Lors de la discussion qui suit l'allocution du lieutenant-général, Fulbright rappelle que l'escalade n'était pas inéluctable et que Johnson et ses conseillers auraient pu cesser cette politique à tout moment[523]. En réponse à une question du sénateur Hickenlooper, Gavin conseille à Johnson de protéger les zones du Sud-Vietnam déjà contrôlées par les forces américaines tout en tentant de trouver une solution pacifique au conflit[524].

Le 10 février, l'ex-ambassadeur George Kennan prend la parole devant la Commission. Il affirme, entre autres, que le conflit au Vietnam envenime les relations avec l'URSS et risque d'engendrer un conflit avec la Chine[525]. À l'instar de Fulbright, il opine que le Vietnam n'est pas un intérêt majeur : « Vietnam is not a region of major military, industrial importance[526] ». À l'instar de James Gavin, l'ex-ambassadeur propose de mettre un terme à la politique d'escalade et de trouver une solution pacifique au conflit. Kennan prononce précisément les paroles suivantes : « I hope that our government will restrict our military operations in Vietnam to a minimum necessary to assure the security of our forces, and to maintain our military presence there until we can achieve a satisfactory peaceful resolution to

---

[521] *Ibid.*, p. 34.
[522] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 383.
[523] *The Vietnam Hearings*, p. 71.
[524] *Ibid.*, p. 75.
[525] *Ibid.*, p. 110-111.
[526] *Ibid.*, p. 108.

the conflict[527] ». Se réjouissant qu'une figure aussi importante que Kennan renforce ce qu'il pense à propos du Vietnam, Fulbright profite du reste de la séance pour inciter son invité à approfondir ses arguments et à proposer une alternative concrète à la politique de Johnson. Sa première question à Kennan consiste à savoir si le Vietnam pourrait devenir un pays socialiste neutre comme la Yougoslavie[528]. L'homme répond par l'affirmative et s'accorde à plusieurs autres reprises avec le président de la CSRE, notamment quand celui-ci indique que les États-Unis n'ont d'autre choix que de faire des compromis avec Hanoi s'ils veulent sortir honorablement du Vietnam et que le coût d'une victoire militaire dépasserait de loin les bénéfices que Washington retire de la guerre[529].

Lors des deux dernières journées des audiences sur le Vietnam, deux représentants de l'administration Johnson sont appelés à témoigner. Le 17 février, le « consultant spécial » de Johnson sur le Vietnam, le général Maxwell Taylor, se fait l'écho de la position officielle du gouvernement. Il affirme que les États-Unis doivent contenir le communisme en Asie, protéger l'indépendance du Sud-Vietnam et prévenir la contagion des pays voisins par l'idéologie promue par la Chine et l'URSS[530]. Qui plus est, Taylor termine sa présentation en citant les mots suivants de Johnson : « We will not be defeated. We will not grow tired. We will not withdraw either openly or under the cloak of a meaningless agreement[531] ». Cet optimisme ne convainc cependant pas les « colombes » de la CSRE, et ce, à commencer par Fulbright. Citant des statistiques du Pentagone, le sénateur se demande comment l'administration peut parler de progrès au Vietnam alors que le nombre de Vietcongs au Sud-Vietnam a augmenté en 1965[532]. Le 18 février, le secrétaire d'État Rusk fait une troisième visite à la CSRE en moins d'un mois. Fulbright ne l'épargne pas dans une discussion épique. Lançant une série de salves à l'administration, le président de la CSRE reproche à Rusk de présenter une interprétation simpliste de la situation au Vietnam. Il affirme aussi que les objectifs militaires et diplomatiques de la Maison-Blanche sont très flous. Selon les termes de Fulbright :

---

[527] *Ibid.*, p. 112.
[528] *Ibid.*, p. 114.
[529] *Ibid.*, p. 117-119.
[530] Joseph Frye, *op. cit.*, p. 56.
[531] *The Vietnam Hearings*, p. 179.
[532] *Ibid.*, p. 220.

> It is an oversimplification merely to say this is a clear-cut aggression by North Vietnamese Communists [...] As to our efforts to negociate, the real trouble... is uncertainty as to our terms for peace [...] I do not recall that we have ever made it clear [...] The policy seems to be unconditional surrender of the [National Liberal Front] or to put it in another way, that this is not a limited war, that we intend to pursue it to victory even though that may result in bringing in the Chinese, and possibly even the Russians, which would force World War III[533]

Visiblement frustré du déroulement de ces audiences, Johnson mandate, quelques jours plus tard, son secrétaire à la Défense d'aller témoigner au Congrès à son tour, lors d'une séance fermée avec les membres de la CSRE. Johnson refuse que McNamara participe aux audiences sur le Vietnam, mais il juge désormais nécessaire qu'un de ses principaux conseillers rectifie certaines informations entendues entre le 28 janvier et le 18 février. McNamara explique, entre autres, que la Maison-Blanche pose les gestes nécessaires pour convaincre les leaders chinois que les États-Unis ne veulent pas d'une guerre contre la Chine. En outre, il rejette l'argument de James Gavin voulant que le département de la Défense n'a pas les ressources nécessaires pour réaliser ses objectifs[534].

Il est difficile de mesurer l'impact de ces audiences sur l'érosion du consensus de la guerre froide au Congrès et au sein de la société américaine. Il ne fait cependant aucun doute que les débats donnent l'opportunité à des sénateurs comme Church, Morse, Gore et Fulbright d'énoncer, voire d'affiner leurs arguments contre la guerre. À ce titre, plusieurs idées exprimées par les membres de la CSRE entre le 28 janvier et le 18 février sont reprises plus tard par d'autres membres du Congrès pour vilipender Johnson. Fulbright mentionne aussi qu'il reçoit, après les audiences sur le Vietnam, des milliers de lettres d'électeurs et d'autres acteurs de la société américaine le félicitant d'avoir pris l'initiative de stimuler le débat public sur le Vietnam. Comme l'explique Fulbright :

---

[533] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 383.

[534] *Ibid.*, p. 383-384. Le 9 mars 1966, la CSRE approuve finalement le projet de loi pour continuer à financer la guerre, par un vote de 18-1. Seul Wayne Morse (démocrate – Oregon) rejette le projet. Voir *Ibid.*, p. 395. Le Sénat vote à 82-2 en faveur du projet quelques jours plus tard. Voir *Ibid.*, p. 396.

> In the weeks immediatly following six days of public hearings on the situation in Vietnam, [we] received over twenty thousand letters and telegrams from American citizens [...] Despite deep differences of opinion on American policy in Vietnam, there was nearly unanimous agreement that the hearings had served the national interest[535]

Convaincu que les audiences sont un succès et lui permettent de jouer son rôle « d'éducateur » auprès des Américains, Fulbright en organise plusieurs autres jusqu'en 1969.

Pour le reste de l'année 1966, des rencontres et audiences ont lieu à la CSRE à propos de la Chine et du Vietnam (mars), des attaques contre le *USS Maddox* de 1964 (mai) et de l'élargissement du conflit vietnamien à la Thaïlande (août et septembre)[536]. Lors de ces dernières audiences, Fulbright tient à ce que Rusk et McNamara témoignent devant la Commission. Ceux-ci n'acquiescent cependant pas aux demandes du président de la CSRE, qui doit se contenter d'accueillir l'assistant de Rusk, William Bundy. Une fois les débats terminés, Fulbright se dit inquiet de l'augmentation de l'aide américaine à la Thaïlande, mais annonce que d'autres audiences sur la question ne sont pas prévues pour l'instant. Le sénateur ne perd toutefois pas de temps, au retour des vacances de Noël de 1966, pour convier les membres de la CSRE à de nouveaux débats sur la politique étrangère américaine. Le 16 janvier 1967, Rusk est invité à discuter de la question du Vietnam lors d'une séance fermée. Après la rencontre, Fulbright se désole de voir que l'administration Johnson ne change pas sa position[537]. Le 30 janvier, c'est au tour de George Kennan de rendre à nouveau visite à la CSRE pour parler du Vietnam. Selon lui, l'administration doit mettre un terme à cette guerre « regrettable » le plus tôt possible[538]. Le lendemain, l'ex-ambassadeur au Japon Edwin Reischauer recommande de cesser progressivement les bombardements au Nord-Vietnam même si l'incertitude persiste quant à la volonté des Vietcongs de négocier. Le 2 février, Fulbright invite Harrison Salisbury, correspondant du *New York Times*, à faire part de sa récente expérience à Hanoi. Salisbury jette un certain discrédit sur l'administration quand

---

[535] *The Vietnam Hearings*, p. ix.

[536] William Berman, *op. cit.*, p. 59-60, 69 et 72. Voir aussi Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 407-408.

[537] William Berman, *op. cit.*, p. 76.

[538] *Ibid.*, p. 79.

il déplore les destructions au Nord-Vietnam engendrées par les bombardements américains. L'impact médiatique de ces audiences agace encore une fois Johnson et son équipe. La phrase suivante de Robert Kintner, secrétaire du cabinet (*cabinet secretary*) de Johnson, témoigne de la crainte que Fulbright prenne le dessus dans les débats : « these hearings are excerpted in Huntley-Brinkley, Cronkite, and Jennings and also on the Today Show and they have a terrific impact[539] ». À la mi-août 1967, le président de la CSRE organise une audience pour débattre d'une résolution qu'il introduit et qui exprime l'idée que le président doit, à l'avenir, demander au Congrès d'approuver sa décision avant de lancer une opération militaire[540]. Invité à participer à cette rencontre, le sous-secrétaire d'État Nicholas Katzenbach se retrouve vite sur la défensive quand Fulbright lui demande s'il croit que le pouvoir du Congrès de déclarer la guerre est « dépassé »[541].

Fulbright mène plusieurs autres audiences en 1968. Le 20 février, il propose à ses collègues de débattre des trois questions suivantes à propos des événements survenus dans le golfe du Tonkin en 1964 : 1- les attaques contre le *USS Maddox* ont-elles vraiment eu lieu ?; 2- les contre-torpilleurs américains ont-ils provoqué ces attaques ?; et 3- la réponse des contre-torpilleurs américains à l'attaque nord-vietnamienne était-elle appropriée[542] ? En présence du secrétaire à la Défense McNamara, le sénateur de l'Arkansas affirme qu'il regrette avoir aidé Johnson à permettre l'entrée en vigueur de la résolution du golfe du Tonkin : « If I had had enough sense to require complete evaluation I never would have made the mistake I did[543] ». Les 11 et 12 mars, Fulbright profite une nouvelle fois de sa tribune à la CSRE pour affirmer à propos de la guerre :

> [B]y committing half a million of our young men to bloody and endless combat in these distant jungles our leaders have converted a struggle between Vietnamese for possession of the Vietnamese land into a struggle between Americans for possession of American spirit[544]

---

[539] Cité dans *Ibid.*, p. 79.
[540] *Ibid.*, p. 87-88.
[541] *Ibid.*, p. 88.
[542] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1968, p. 713.
[543] Cité dans Eugene Brown, *op. cit.*, p. 98.
[544] Cité dans *Ibid.*, p. 97.

3.4.2 Les moyens législatifs

Alors que Fulbright réussit à déstabiliser l'administration Johnson et à stimuler le débat sur le Vietnam grâce à ses actions non législatives, le bilan de ses actions législatives est moins reluisant, comme en témoigne un survol de ses principaux votes au Sénat et des résolutions, projets de loi et amendements qu'il tente de faire adopter par ses collègues.

Les votes législatifs

L'un des premiers moyens législatifs dont dispose Fulbright pour mettre un terme à la guerre est de voter contre les projets de loi visant à financer celle-ci. Mais à l'instar de la grande majorité de ses collègues, le sénateur n'est pas prêt à franchir ce pas : il sait, entre autres, que les Américains verraient d'un mauvais œil que le Congrès refuse de dépenser l'argent nécessaire pour garantir la sécurité des soldats au Vietnam. Fulbright court déjà un grand risque en critiquant Johnson comme il le fait. En effet, plusieurs habitants de son État continuent à appuyer la Maison-Blanche et n'apprécient pas que leur sénateur se rebelle contre le président et ses conseillers. Alors qu'il cherche à être réélu en 1968, Fulbright fait donc preuve de prudence et évite de s'engager dans des querelles avec Johnson sur la question du financement de la guerre.

Les 1er et 22 mars 1966 par exemple, il se prononce en faveur de dépenses de 5 et de 13 milliards de dollars pour poursuivre les opérations militaires en Asie du Sud-est[545]. Il approuve des dépenses semblables en mars 1967[546] et en 1968[547]. Au moment de ses votes, Fulbright a parfois l'occasion de se prononcer en faveur d'amendements visant à infléchir la politique de Johnson. Le 1er mars 1966 par exemple, il vote pour une mesure proposée par le

---

[545] Nous faisons ici référence aux deux projets de loi suivants : le *Supplemental Defense Authorization for Viet Nam War* (S 2791) et le *Viet Nam Supplemental* (HR 13546). Voir Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 390-392, 943, 946 et 153.

[546] Nous faisons ici référence aux projets de loi suivants : *Viet Nam Supplemental Appropriations* (S 665) et *Viet Nam Supplemental* (HR 7123). Voir Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1967, p. 9-S et 14-S.

[547] Nous faisons ici référence à différents projets de loi, dont les suivants : *Second Viet Nam Supplemental Appropriations* (HR 17734) et *Defense Department Appropriations Bill* (HR 18707). Voir Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1968, p. 75.

sénateur Morse et qui vise à abroger la résolution du golfe du Tonkin. Fulbright rencontre toutefois une levée de boucliers parmi ses collègues alors que seuls Gruening, McCarthy et Young se joignent à lui pour appuyer Morse[548]. Le président de la CSRE a plus de chance en 1967, quand un amendement qu'il appuie est adopté à la majorité. Cet amendement, proposé par le sénateur Clark, n'a cependant qu'une valeur symbolique. Il stipule que le Congrès appuie les individus qui cherchent une solution pacifique au conflit. En vertu de cet amendement, les législateurs se prononcent aussi en faveur d'une rencontre internationale pour préparer un plan de sortie de crise du Vietnam[549].

Les résolutions, projets de loi et amendements

Fulbright se bute aussi à un mur quand il propose ses propres résolutions, projets de loi et amendements visant à changer la politique du Vietnam et la dynamique des relations entre le Congrès et la présidence. À la mi-mai 1966 par exemple, Fulbright, Mansfield et McCarthy convainquent leurs collègues de la CSRE d'acheminer à l'assemblée plénière du Sénat une législation procédurale visant à inclure des membres de la CSRE dans une nouvelle sous-commission du Sénat responsable de superviser les activités de la CIA et des autres agences de la communauté du Renseignement[550]. Jusque-là, la sous-commission existante fait partie de la commission du Sénat sur les Forces armées et est présidée par Richard Russell, qui refuse de partager avec la CSRE l'information secrète à sa disposition. Fulbright livre donc une bataille à Russell : il se dit qu'il pourra affiner ses critiques de la politique de Johnson s'il a accès aux mêmes données privilégiées que lui. Après d'âpres débats au Sénat, Russell a cependant le dessus et la législation de Fulbright est rejetée par un vote de 61-28[551].

Fulbright essuie un autre revers en 1967, quand il propose une résolution à propos des rôles respectifs du Congrès et de la présidence en ce qui a trait aux interventions militaires américaines. Cette résolution, qui porte le nom de *National Commitments*

---

[548] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966, p. 943.

[549] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1967, p. 9-S.

[550] Randall Bennett Woods, *J. William Fulbright, Vietnam, and the Search for a Cold War Foreign Policy*, p. 135.

[551] *Ibid.*, p. 136.

Resolution, vise à inciter la Maison-Blanche à tenir compte des prérogatives du Congrès grâce au langage suivant :

> it is the sense of the Senate that a national commitment by the United States to a foreign power necessarily and exclusively results from affirmative action taken by the executive and legislative branches of the U.S. government through means of a treaty, convention, or other legislation instrumentality specifically intented to give effect to such a commitment[552]

Pour Fulbright, cette résolution est essentielle pour mettre un terme à « l'érosion graduelle » des pouvoirs de guerre du Congrès[553]. Après avoir débattu de la question lors d'audiences publiques au sein de la CSRE, les membres de celle-ci acheminent la résolution à l'assemblée plénière du Sénat en novembre. Mais la majorité des sénateurs ne voient pas la proposition de Fulbright d'un bon œil. Plusieurs partagent l'avis des éditorialistes du *Washington Post*, qui affirment que le président de la CSRE cherche seulement un autre prétexte pour « harceler » Johnson et la Maison-Blanche[554]. Vu le peu d'appuis reccueillis par Fulbright, le leader de la majorité Mansfield ne prévoit pas de débats sur la mesure et l'année 1968 se termine sans que le Sénat se prononce sur la question.

***

L'influence législative de Fulbright semble pourtant s'accroître après l'arrivée de Nixon à la présidence des États-Unis. En effet, la *National Commitments Resolution* est finalement adoptée par le Sénat le 25 juin 1969 par un vote de 70-16[555]. Les actions du président de la CSRE jusqu'à sa défaite à l'élection de 1974 sont toutefois semblables à celles qu'il pose entre 1965 et 1969 : Fulbright recourt davantage aux activités non législatives que législatives pour atteindre ses objectifs. Qui plus est, il continue à avoir de la difficulté à obtenir du succès avec ses actions législatives. Comme l'expliquent Ralph Carter, James Scott et Carie Steele, plusieurs mesures proposées par Fulbright durant la présidence de Nixon sont rejetées par les sénateurs ou encore par les membres des commissions de conciliation du Congrès, lesquelles sont responsables de réconcilier les intérêts des membres de la Chambre des

---

[552] Voir William Berman, *op. cit.*, p. 84.
[553] Cité *dans Ibid.*
[554] Voir Eugene Brown, *op. cit.*, p. 98.
[555] Naomi Lynn et Arthur McClure, *op. cit.*, p. 178.

représentants et du Sénat dans le processus législatif[556]. En 1972 et en 1973 seulement, Fulbright perd deux batailles législatives cruciales quand il tente, sans succès, de limiter l'aide américaine aux régimes autoritaires et de réduire l'aide militaire américaine en général. Le bilan législatif de Fulbright apparaît également peu reluisant quand on constate que les principaux programmes adoptés par les législateurs pour réaffirmer les pouvoirs du Congrès dans le domaine de la politique étrangère sont l'initiative d'autres législateurs que lui. Le cas de la Loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Resolution*) est particulièrement probant à cet égard. Ce n'est pas Fulbright, mais bien le sénateur républicain Jacob Javits (New York) qui introduit la résolution pour la première fois le 15 juin 1970. Ainsi, même si le président de la CSRE se retrouve au cœur des débats et des négociations qui mènent à l'adoption de la Loi en 1973, l'histoire retient que Javits a été le principal instigateur de cette mesure.

Fulbright a cependant eu le mérite d'être en avance sur son temps. À plusieurs reprises entre 1965 et 1969, il dit tout haut ce que plusieurs pensent tout bas – et finissent par répéter plus tard. Comme nous l'avons expliqué dans ce chapitre, l'escalade et les difficultés au Vietnam ouvrent une brèche dans le consensus de la guerre froide. Or, les efforts de Fulbright empêchent Johnson et Nixon de freiner la montée en importance du mouvement d'opposition au Congrès et dans la société américaine. Bientôt, plusieurs sénateurs et représentants s'inspirent de Fulbright et prolongent son combat. Parmi les mesures adoptées par le Congrès après 1969, plusieurs correspondent effectivement à la philosophie promue par le sénateur de l'Arkansas à partir de 1965. À ce titre, Fulbright n'est peut-être pas l'instigateur de la Loi sur les pouvoirs de guerre de 1973, de l'amendement Hugues-Ryan de 1974, de l'*Arms Control Act* de 1976 ou encore de l'*Intelligence Oversight Act* de 1980. Mais en voulant réaffirmer les pouvoirs de guerre du Congrès, inciter les législateurs à exercer un plus grand contrôle sur les ventes d'armes américaines et limiter la marge de manœuvre de la CIA et des autres agences de Renseignement, les membres du Congrès qui ont garanti l'adoption de ces législations prouvent, par leurs actions, que Fulbright a eu un profond impact sur le débat sur la politique étrangère. Grâce à son attitude dissidente et sa volonté « d'éduquer » ses collègues, Fulbright a réussi à légitimer et à crédibiliser, à Washington, l'idée que le Congrès n'a pas été créé pour donner un blanc-seing au président.

---

[556] Ralph Carter, James Scott et Carie Steele, *op. cit.*, p. 9.

C'est là la principale réussite de Fulbright : avoir préparé le terrain aux représentants et aux sénateurs qui ont enclenché le processus visant à mettre fin à l'ère de la « présidence impériale[557] ».

[557] Sur la notion de la « présidence impériale », voir Arthur M. Schlesinger, *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin Company, 1973.

CHAPITRE IV

LA PRÉSIDENCE NÉOCONSERVATRICE ET ULTRAPARTISANE : JESSE HELMS ET L'APRÈS-GUERRE FROIDE (1995-2001)

Vingt ans après le départ de J. William Fulbright du Sénat, Jesse Helms prend la tête de la CSRE et tente par tous les moyens de modifier la politique étrangère de son pays. À en croire l'analyse de Walter Russell Mead, il ne fait aucun doute que les efforts du sénateur de la Caroline du Nord sont couronnés de succès. Comme l'explique Mead, l'administration Clinton courtise le « puissant sénateur » (*powerful senator*) un peu comme le font Harry Truman et Dean Acheson avec Arthur Vandenberg durant les années 1940[558]. Qui plus est, à l'instar de Fulbright à l'époque de Johnson, Helms devient la bête noire des décideurs à la Maison-Blanche. Selon les termes de Mead : « [Clinton and his advisors] curse [Helm's] name the way Lyndon B. Johnson [...] cursed Senator J. William Fulbright during the Vietnam War[559] ». Ces parallèles entre Helms, Vandenberg et Fulbright corroborent notre conclusion du **chapitre I** selon laquelle l'influence des trois sénateurs est comparable. En effet, comme l'illustre le **tableau 6**, Helms devance de peu Fulbright et Vandenberg au palmarès des présidents de la CSRE qui ont le plus marqué la politique étrangère des États-Unis depuis 1945.

À l'instar des cas de Vandenberg et Fulbright, celui de Helms permet aussi d'illustrer la pertinence de notre théorie de l'influence du président de la CSRE. En effet, le présent chapitre démontre que le sénateur marque l'histoire de la présidence de la CSRE pour les mêmes raisons que Vandenberg et Fulbright. D'abord, il préside la Commission à une période cruciale de la politique étrangère. À l'échelle internationale, la désintégration de l'URSS au début des années 1990 oblige les dirigeants américains à revoir les principaux objectifs de la stratégie globale américaine. Pour utiliser une expression de Joseph Nye, la

---

[558] Walter Russell Mead, « Why the World is Better for Jesse Helms », *The New York Times*, 22 avril 2001.

[559] *Ibid.*

période de l'après-guerre froide est marquée par l'absence « d'étoile guidant » l'action internationale des États-Unis, une situation qui incite les membres du Congrès comme Helms à tenter d'imposer au président des États-Unis leur vision de la politique internationale et du rôle de Washington dans le monde[560]. Ensuite, le niveau d'analyse national permet de mettre évidence que le contexte politique aux États-Unis offrait l'opportunité à Helms de jouer un rôle déterminant. Un peu comme Truman après l'élection de 1946, Bill Clinton est contraint, après l'élection de 1994, de tenir compte de l'opinion et des intérêts du président de la CSRE pour garantir l'adoption de ses programmes par le Congrès. La situation est d'autant plus délicate pour Clinton que les républicains font preuve d'une grande discipline de parti et appuient souvent les efforts de Helms. Le sénateur de la Caroline du Nord doit également sa réussite à la montée en importance du conservatisme aux États-Unis. Loin d'être marginal, Helms défend des positions qui ont un écho de plus en plus grand parmi les élites de la société, et ce, en particulier auprès des leaders de la droite religieuse et des experts œuvrant au sein de *think tanks* de droite comme l'*American Enterprise Institute*, la *Heritage Foundation* et le *Project for a New American Century*. Pendant ce temps, l'opinion publique semble elle aussi se ranger derrière Helms, ce qui lui donne le sentiment qu'il est tout à fait légitime de contredire Clinton. Enfin, le niveau d'analyse individuel permet de démontrer que Helms est un sénateur qui possède les convictions, intérêts et aptitutes nécessaires pour exercer un fort leadership à Washington. Il désire, entre autres, préserver la souveraineté des États-Unis face aux alliances contraignantes et aux organisations internationales comme l'ONU. En outre, il méprise les « États voyous » (*rogue states*) et fait preuve d'un conservatisme fiscal prononcé quand il affirme que les États-Unis doivent cesser de dépenser l'argent des contribuables pour des programmes de politique étrangère inutiles. Ces convictions, qui sont en porte à faux avec la vision de Clinton, se retrouvent au cœur de l'action de Helms, dont le principal objectif est de contribuer à la montée du conservatisme aux États-Unis. Le sénateur s'appuie sur sa forte expérience au Sénat, sa capacité à dominer les débats et son style intransigeant pour donner de véritables maux de tête à ses « adversaires » de la Maison-Blanche.

---

[560] Joseph S. Nye, Jr., « The American National Interest and Global Public Goods », *International Affairs*, vol. 78, n° 2 (2002), p. 233-244.

La dernière partie du chapitre décrit les moyens utilisés par Helms pour influencer la politique étrangère. Comme Vandenberg et Fulbright, celui-ci recourt à la fois aux moyens non législatifs et législatifs pour atteindre ses objectifs. Comme Fulbright, Helms est en désaccord avec le président des États-Unis et cherche à contrecarrer les plans de la Maison-Blanche. En mettant l'accent sur les quatre dossiers les plus chers aux yeux du sénateur de la Caroline du Nord, soit la réforme du département d'État, le rejet des nominations proposées par Clinton, la lutte contre les régimes hostiles aux États-Unis ainsi que la réforme de l'ONU et la protection de la souveraineté des États-Unis face à la communauté internationale, ce chapitre illustre que Helms recourt à un éventail de moyens non législatifs plus large que celui de Vandenberg, mais semblable à celui de Fulbright. Ainsi, Helms publie plusieurs articles dans les grands quotidiens et les revues spécialisées pour faire valoir son point de vue et influencer le débat sur les enjeux qui lui tiennent à cœur. Cependant, à la différence de Fulbright, il utilise peu la télévision pour diffuser ses idées. Helms a effectivement peu de respect pour les sénateurs qui sont constamment au petit écran et qui profitent des débats sur les enjeux pour se placer sous les projecteurs médiatiques. Il préfère travailler un peu plus dans l'ombre et consacrer la plupart de son temps à la rédaction d'amendements ou de projets de loi[561]. La personnalité de Helms le pousse donc à accorder plus d'importance aux actions législatives que Fulbright, qui n'hésitait pas à multiplier les présences dans les émissions d'affaires publiques. Il est, du reste, plus facile pour Helms que pour Fulbright de mettre l'influence législative à profit, car il possède plus d'appuis au Congrès que cela n'était le cas du sénateur de l'Arkansas entre 1965 et 1969. Helms introduit par ailleurs une nouveauté en devenant le premier président de la CSRE à placer les manœuvres dilatoires et obstructionnistes au cœur de sa stratégie.

---

[561] Donald Matthews utilise les concepts de « showhorses » et de « workhorses » pour faire la distinction entre ces deux types de sénateurs dans Donald Matthews, « The Folkways of the United States Senate : Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness », *The American Political Science review*, 53 (1959), p. 1064-1089.

4.1 Le niveau international : la fin de la guerre froide offre l'opportunité à Helms de s'affirmer

The passing of the Cold War, in presenting us a world which appears to be devoid of anything that could be seen as a major great-power enemy of this country, also obviously presents us with a problem for which few of us are prepared
George Kennan[562]

The startling implosion of the Soviet Union and the end of the Cold War revolutionised the context in which US foreign policy had to be developed
Alan Dobson et Steve Marsh[563]

Entre la chute du mur de Berlin en novembre 1989 et la victoire américaine lors de la première Guerre du Golfe en 1991 se termine une ère des relations internationales[564]. La désintégration de l'URSS, la fin du Pacte de Varsovie et la fin de la guerre froide sont quelques-uns des événements qui marquent cette période. Comme l'expliquent Pierre Melandri et Serge Ricard : « l'effondrement du mur de Berlin met [...] fin à la [...] confrontation planétaire tant idéologique et géostratégique qui, depuis le lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, opposait Washington et le Kremlin[565] ». Au début des années 1980, rares sont ceux qui prédisent un tel scénario. En effet, le deuxième choc pétrolier, la prise d'otage à l'ambassade américaine de Téhéran, l'invasion soviétique de l'Afghanistan et le fiasco de l'opération *Desert One* en Iran portent à croire que l'avenir appartient à l'URSS. Mais dix ans plus tard, tous doivent conclure que le président Reagan avait vu juste en affirmant que l'URSS n'était qu'un chapitre de l'histoire dont les dernières pages étaient en train d'être écrites[566].

---

[562] George Kennan, *Around the Cragged Hill : A Personal and Political Philosophy*, New York : Norton, 1993, p. 180. Cité dans Michael Cox, *US Foreign Policy after the Cold War : Superpower Without a Mission ?*, Londres : Pinter, 1995, p. 1.

[563] Alan Dobson et Steve Marsh, *US Foreign Policy Since 1945*, New York : Routledge, 2001, p. 104.

[564] Brad Roberts, « Introduction », in *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, Cambridge : MIT Press, 1992, p. vii.

[565] Pierre Melandri et Serge Ricard, « Avant-propos : Les États-Unis ont-ils gagné la guerre froide ? », in *Les États-Unis et la fin de la guerre froide*, Paris : L'Harmattan, 2005, p. 8.

[566] Cité dans *Ibid.*

Les spécialistes de la politique étrangère américaine ne s'entendent pas sur la façon d'interpréter les événements qui se produisent alors. Francis Fukuyama annonce la « fin de l'Histoire » et estime que la chute du communisme prouve le triomphe de la démocratie libérale. Selon lui, les pays se tournent désormais vers le modèle américain, ce qui permet d'espérer que le monde sera plus pacifique qu'auparavant[567]. Sur un ton plus pessimiste, Samuel Huntington affirme que les conflits à venir n'opposeront plus les États, mais les civilisations, c'est-à-dire des regroupements d'États partageant les mêmes valeurs, cultures et religions[568]. Pour Charles Krauthammer, Washington doit voir dans la fin de la guerre froide l'opportunité de garantir l'hégémonie américaine à l'échelle planétaire[569].

George H.W. Bush est le premier président à faire face à ces défis. Les réformes proposées par Gorbachev en URSS et la redéfinion du rôle de la Russie dans le monde retiennent particulièrement son attention[570]. Or, Bush et ses conseillers, en particulier le secrétaire d'État James Baker, sont également préoccupés par l'avenir de l'OTAN et de l'ONU, le trafic international de la drogue, le terrorisme, la mondialisation des marchés, la prolifération nucléaire, le vide politique en Asie centrale et de l'Est après la chute du communisme, la réunification de l'Allemagne, la montée en puissance de la Chine et de compétiteurs économiques comme le Japon, l'apartheid en Afrique du Sud, la popularité du fondamentalisme islamique au Moyen-Orient et la dépendance énergétique des États-Unis envers cette même région, les tensions israélo-arabes, le régime de Fidel Castro à Cuba et celui de Noriega au Panama[571]. Cette multiplicité de dossiers cruciaux pour les États-Unis illustre la complexité du contexte dans lequel évoluent le président et son équipe. De l'avis de Brad Roberts, leur principal défi est de répondre aux trois interrogations suivantes : 1- quels concepts et outils de la politique étrangère de la guerre froide sont encore pertinents

---

[567] Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York : Maxwell Macmillan International, 1992.

[568] Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York : Simon and Schuster, 1996.

[569] Charles Krauthammer, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs (America and the World 1990/91)*, vol. 70, n° 1 (1991), p. 23-33.

[570] Alan Dobson et Steve Marsh, *op. cit.*, p. 104.

[571] *Ibid.*, p. 104-105. Pour plus de détails sur le rôle de James Baker en ce qui a trait à ces enjeux, voir James A. Baker (avec Thomas M. Defrank), *The Politics of Diplomacy : Revolution, War and Peace 1989-1992*, New York : G.P. Putnam's Sons, 1995.

après la chute de l'URSS ?; 2- quels nouveaux enjeux marquent cette nouvelle ère des relations internationales ?; et 3- quel est le principal objectif des États-Unis dans le monde ?[572]

Jugeant que l'administration républicaine tergiverse et ne répond pas adéquatement à de telles interrogations, les critiques finissent par qualifier Bush de « président à la remorque des événements » (*reactive president*) ou encore de « président *Revlon* » (*Revlon President*), pour illustrer l'idée selon laquelle il manque de vision et se contente de trouver des solutions superficielles aux défis internationaux[573]. L'invasion du Koweït par l'Irak de Saddam Hussein donne cependant l'occasion à Bush de faire preuve de leadership. Après la guerre du Golfe (1990-1991), que la majorité des Américains et des membres du Congrès perçoivent comme une grande réussite, le président propose sa doctrine du « Nouvel ordre mondial » (*New World Order*). Selon ses termes : « We can see a new world coming into view, a world in which there is the very real prospect of a new world order [...] a world where the United Nations, freed from Cold War stalemate, is poised to fulfill the historic mission of its founders; a world in which freedom and respect for human rights find a home among all nations[574] ». En dépit de son caractère idéaliste, la doctrine du « Nouvel ordre mondial » est vague, ce qui donne un argument de plus à ceux qui affirment que le président n'a pas une idée précise des politiques qu'il entend mener en URSS, en Chine, au Japon ou encore en Amérique latine. Comme l'explique Stephen R. Graubard : « [Bush's] New World Order had no content [...] While he spoke about the "Cold War" being over, he had no perspective to present about the matter, and no view about what the collapse of Soviet Communism might allow the United States to do[575] ». Les nombreuses justifications employées par la Maison-Blanche pour mener la Guerre du Golfe illustrent bien le fait que Bush a une idée embrouillée de l'intérêt national américain. En effet, durant les six mois de l'opération militaire, le président évoque sept arguments différents pour « vendre » son projet aux Américains, aux

---

[572] Brad Roberts, *op. cit.*, p. vii.

[573] Larry Berman et Bruce W. Jentleson, « Bush and the Post-Col-War World : New Challenges for American Leadership », in Colin Campbell et Bert A. Rockman (dir.), *The Bush Presidency First Appraisals*, Chatham : Chatham House, 1991, p. 94.

[574] George H.W. Bush, discours devant le Congrès des États-Unis, 6 mars 1991.

[575] Stephen Graubard, *Mr. Bush's War : Adventures in the Politics of Illusion*, New York : Hill and Wang, 1992, p. 167.

membres du Congrès et aux alliés. Il affirme que les États-Unis doivent lutter contre un dictateur qui maltraite sa population, empêcher l'Irak de menacer la sécurité énergétique américaine, protéger le Koweït contre une agression militaire, sauvegarder la liberté des autres voisins de Saddam Hussein, garantir la sécurité nationale américaine et la stabilité de l'ordre mondial, protéger les emplois des Américains, protéger le régime koweïtien, et empêcher l'Irak de devenir une puissance nucléaire[576].

L'arrivée de Bill Clinton à la présidence en 1993 ne sonne pas le glas du débat sur les principaux objectifs de la stratégie globale américaine. Même s'il a été, jadis, membre du personnel du sénateur J. William Fulbright, qui provient du même État que lui, Clinton est moins porté que l'ex-président de la CSRE à s'intéresser aux questions de politique étrangère. Son expérience comme secrétaire à la Justice et gouverneur de l'Arkansas le pousse plutôt à se concentrer sur les enjeux de politique intérieure[577]. Clinton fait d'ailleurs campagne autour du thème de l'économie : il utilise le slogan « *It's the Economy, Stupid* » pour inciter les électeurs à rejeter Bush en raison de la récession américaine. Durant toute la campagne électorale de 1992, il offre peu d'indices sur le type de politique extérieure qu'il entend mener. Sa rhétorique porte à croire qu'il prône une approche minimaliste : il affirme, entre autres, que le contexte de l'après-guerre froide – et l'absence de menace d'envergure à la sécurité des Américains – permet au gouvernement de se concentrer avant tout sur les maux qui affligent la population à l'échelle nationale.

Les principaux conseillers de Clinton dévoilent aussi leur aversion pour le « calcul cynique » de la politique de puissance qui sous-tend le comportement des superpuissances américaine et soviétique durant la guerre froide[578]. Pour Warren Christopher par exemple, secrétaire d'État de 1993 à 1997, limiter l'action internationale des États-Unis à la prévention des affrontements militaires contre les superpuissances n'est plus pertinent. Les États-Unis doivent mener des objectifs nobles et humanitaires dans le monde, comme protéger les droits

---

[576] Cité dans Larry Berman et Bruce W. Jentleson, *op. cit.*, p. 117-118.

[577] William Hyland, *Clinton's World : Remaking American Foreign Policy*, Westport : Praeger, 1999, p. 15.

[578] William Hyland, *op. cit.*, p. 21.

humains et élargir le cercle des démocraties[579]. Dans les documents de stratégie de sécurité nationale qu'ils rédigent entre 1994 et 2001, les démocrates recourent au concept « d'engagement et d'élargissement de la démocratie » (*Engagement and Enlargement*) pour décrire cette philosophie[580]. Ils indiquent, entre autres, que les principaux objectifs de la politique étrangère américaine sont : de protéger la sécurité américaine face à de nouvelles menaces comme la prolifération nucléaire, le terrorisme et le trafic de drogue, d'assurer la prospérité économique américaine en garantissant l'accès des États-Unis aux marchés étrangers et de promouvoir la démocratie dans le monde, notamment dans des pays comme la Russie et les anciennes républiques socialistes soviétiques[581]. Clinton et ses conseillers estiment aussi que la « diplomatie commerciale » (*commercial diplomacy*) est un outil essentiel de la politique extérieure. Celle-ci consiste à utiliser différents outils économiques, comme les accords de commerce et l'aide au développement, pour inciter des pays comme la Chine à se démocratiser ou encore à respecter les droits humains[582].

Même s'il met l'accent sur les aspects économiques de la politique étrangère, Clinton recourt aussi à la force militaire durant sa présidence, et ce, à plusieurs reprises. En Somalie, les troupes américaines tentent de garantir la stabilité du pays, de désarmer les milices locales

---

[579] Lors de la Conférence mondiale de Vienne sur les droits humains du 14 juin 1993, Christopher décrit de la sorte la politique que les États-Unis entendent mener en ce qui concerne les droits humains : « [America would support] every prisoner of conscience, every victim of torture, every individual denied basic human rights ». Cité par *Ibid.*

[580] Cette doctrine est développée dans la plupart des documents de stratégie de sécurité nationale des administrations Clinton. Voir, par exemple, Maison-Blanche, « National Security Strategy of the United States 1994-1995 : Engagement and Enlargement », décembre 1994; *Idem*, « A National Security Strategy of Engagement and Enlargement », février 1995; *Idem*, « A National Security Strategy for a New Century », mai 1997; *Idem*, « A National Security Strategy for a New Century », octobre 1998; *Idem*, « A National Security Strategy for a New Century », décembre 1999. Pour des contributions specialisées à propos de cette doctrine, voir Douglas Brinkley, « Democratic Enlargement : The Clinton Doctrine », *Foreign Policy*, no 106 (printemps 1997), p. 110-127; Charles-Philippe David, « Du contournement à l'engagement : les virages de la diplomatie américaine », in Alex Macleod et Stéphane Roussel (dir.), *Intérêt national et responsabilités internationales. Six États face au conflit en ex-Yougoslavie*, Montréal : Guérin Universitaire, 1996, p. 103-119; et Emily Goldman et Larry Berman, « Engaging the World : First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy », in Colin Campbell et Bert Rockman (dir.), *The Clinton Legacy*, New York : Chatham House, 2000, p. 226-253.

[581] Maison-Blanche, Maison-Blanche, « A National Security Strategy of Engagement and Enlargement », février 1995, p. 7.

[582] *Ibid.*, p. 24. Voir également David Holley, « Trade, Human Rights Benefits for "Commercial Diplomacy" », *Los Angeles Times*, 31 août 1994, p. 3.

et de capturer Mohamed Farah Aideed, un seigneur de guerre. C'est toutefois l'humiliation pour Washington le 3 octobre 1993, quand dix-huit Américains sont tués et soixante-dix autres blessés lors d'un affrontement à Mogadiscio. Cet échec, que l'adjoint du conseiller à la sécurité nationale Samuel Berger qualifie de « moment le plus sombre » des huit années du règne démocrate à la Maison-Blanche, exerce un poids lourd sur la décision du président de ne pas intervenir au Rwanda pour prévenir le génocide de 1994[583]. Clinton utilise cependant la force pour garantir le retour de Jean-Bertrand Aristide au pouvoir à Haïti (1994)[584], détruire les batteries d'artilleries serbes et maintenir la paix en Bosnie (1994-1995), détruire des bases d'opération d'Ossama Ben Laden au Soudan et en Afghanistan (1998), protéger la population albanaise du Kosovo des exactions du gouvernement de Slobodan Milosevic (1999) et exercer une pression sur le régime de Saddam Hussein en Irak (1993, 1996, 1998, 1999 et 2000)[585].

La nature et les objectifs de ces interventions sont toutefois très variés, ce qui pousse les observateurs à dire que Clinton est comme son prédécesseur George H.W. Bush : il n'a pas une idée claire de la stratégie globable américaine[586]. L'administration tente pourtant de donner plus de cohérence à sa philosophie en précisant sa doctrine militaire dans les documents de stratégie de sécurité nationale de 1995 et de 1996. Ainsi, les démocrates affirment que la Maison-Blanche utilisera la force uniquement lorsque les intérêts vitaux (*vital interests*) des États-Unis seront en jeu. De plus, Clinton et ses conseillers promettent, pour chaque opération militaire, de remporter rapidement la victoire, de minimiser les pertes américaines et de recevoir l'appui du Congrès et des Américains, tout en disposant d'objectifs militaires clairs, d'une mission réaliste et d'une stratégie de sortie de crise[587]. Ces précisions ne satisfont toutefois pas ceux qui, comme le sénateur John McCain (républicain –

---

[583] Cité dans T.G. Fraser et Donette Murray, *America and the World since 1945*, New York : Palgrave, 2002, 264.

[584] Richard A. Melanson, *American Foreign Policy since the Vietnam War : The Search for Consensus from Richard Nixon to George W. Bush*, 4e éd., Armonk : M.E. Sharpe : 2005, p. 246.

[585] Sur ces opérations militaires, voir Ryan Hendrickson, *The Clinton Wars*.

[586] Parmi les observateurs qui martèlent cette idée, voir William Hyland, « A Mediocre Record », *Foreign Policy*, no 101 (hiver 1995-1996), p. 69-74; Richard Ulman, « A Late Recovery », *Foreign Policy*, no 101 (hiver 1995-1996), p. 75-79; et E.J. Dionne, « Running from Foreign Policy », *Washington Post*, 12 octobre 1993, p. A19.

[587] Emily Goldman et Larry Berman, *op. cit.*, p. 247.

Arizona), affirment que Clinton n'a pas une vision à long terme (*conceptual vision*) du rôle des États-Unis dans le monde[588].

De l'avis d'Emily Goldman et Larry Berman, l'absence de menace d'envergure à la sécurité des Américains est la première responsable du manque de vision qu'on reproche alors à Clinton. Comme l'expliquent les auteurs : « Coherent grand strategies seem to take hold generally [...] when there is a compelling external threat, such as the Soviet Union represented during the Cold War[589] ». À l'inverse, la fin de la guerre froide engendre une situation où il est difficile de définir les choix guidant la mission et les devoirs des États-Unis à l'étranger. Les principaux conseillers de Clinton sont les premiers à faire preuve d'incertitude et d'ambivalence et à avoir des opinions divergentes à propos de la politique étrangère. Dans le cas d'Haïti par exemple, le sous-secrétaire d'État Strobe Talbott est en faveur d'une intervention militaire américaine alors que son patron, le secrétaire d'État Christopher, préfère recourir à la diplomatie pour gérer cette crise[590]. Le cas de la Somalie illustre aussi combien les contradictions et l'absence de vision commune marque le débat entre les conseillers de Clinton. Comme l'explique Charles-Philippe David :

> Alors que Powell et Aspin souhaitent de nouvelles conditions d'opération, que Woosley met en garde les décideurs sur l'incessante lutte pour le pouvoir entre clans rivaux à Mogadiscio et sur la quête illusoire d'un arrangement politique, Albright à l'ONU vante encore les mérites du « *nation-building* » [...] et de l'engagement des troupes[591]

La fin de la guerre froide donne lieu à des débats semblables à l'autre extrémité de *Pennsylvania Avenue*, les membres du Congrès se demandant comment, pourquoi, où et à quel prix les États-Unis doivent s'engager dans le monde. Les représentants et les sénateurs ne répondent pas tous de la même manière à ces questions. Qui plus est, ils n'acceptent plus aussi facilement que durant la guerre froide de partager l'avis de la Maison-Blanche. Comme

---

[588] Cités dans Fraser Cameron, *US Foreign Policy after the Cold War : Global Hegemon or Reluctant Sheriff ?*, 2e éd., New York : Routledge, 2005, p. 23.

[589] Emily Goldman et Larry Berman, *op. cit.*, p. 235.

[590] Christopher propose de donner une chance à la diplomatie alors que Talbott est partisan d'une intervention militaire. T.G. Fraser et Donnette Murray, *op. cit.*, p. 267.

[591] Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 566.

l'explique Ralph Carter : « The Cold War's 1991 end brought [an] escalation in the level of congressional assertiveness in foreign policy making[592] ». Une mesure visant à imposer des sanctions économiques aux compagnies faisant affaire avec Cuba ou encore la décision des législateurs de modifier substantiellement les budgets proposés par le Pentagone démontrent que le Congrès décide, déjà sous Bush, de prendre des décisions avec lesquelles la Maison-Blanche est en désaccord[593]. De telles querelles se poursuivent entre le Législatif et l'Exécutif sous Clinton, comme en témoignent les relations houleuses entre les majorités républicaines du Congrès et l'administration démocrate entre 1995 et 2001.

Selon James Lindsay, Alexis de Tocqueville met en lumière le principal facteur qui explique ces querelles quand il écrit dans *De la démocratie en Amérique* : « If the Union's existence were constantly menaced [...] one would see the prestige of the executive growing[594] ». En effet, durant la guerre froide, les présidents peuvent brandir la banière de la sécurité nationale et de la menace communiste pour obtenir l'appui de la majorité des membres du Congrès. Les législateurs pensent, par exemple, que débattre trop longtemps des enjeux internationaux risque de ralentir la mise en œuvre des mesures visant à protéger les Américains face à l'URSS. Mais cet argument n'est plus convaincant durant les années 1990. En effet, la nouvelle période de paix porte les membres du Congrès à croire qu'ils peuvent prendre le temps voulu pour peser le pour et le contre des programmes de la Maison-Blanche. Ainsi, non seulement Bush et Clinton ont de la difficulté à élaborer une stratégie cohérente et claire, mais l'absence de menace à la sécurité porte les représentants et les sénateurs à croire que critiquer le président ou contrecarrer ses projets ne risque pas de mettre le pays en péril. Comme l'explique James Lindsay : « When Americans [and members of Congress] believe they face few external threats [...] they see less merit in deferring to the White House on foreign policy and more merit to congressional activism. Debate and disagreement are not likely to pose significant cost; after all, the country is secure[595] ». Justin Vaïsse abonde dans le même sens quand il écrit que la fin de la guerre froide donne

---

[592] Ralph Carter, « Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy », p. 110.
[593] *Ibid.*, p. 111.
[594] Alexis de Toqueville, *Democracy in America*, New York : Anchor Books, 1969, p. 126 est cité dans James Lindsay, « Deference and Defiance : The Shifting Rythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », p. 532.
[595] *Ibid.*

l'occasion au Législatif « d'affirmer ses prérogatives », ce qui engendre des « disputes » avec l'Exécutif, lesquelles sont « libérées de la relative retenue qu'imposait l'endiguement du communisme[596] ». Parmi les membres du Congrès, tous ne voient pas dans cette période cruciale de la politique étrangère l'occasion d'augmenter leur influence. C'est toutefois le cas de Jesse Helms, qui profite d'un contexte national favorable pour faire sa marque.

4.2 Le niveau national : un contexte institutionnel et sociétal favorable à l'influence de Helms

4.2.1 L'élection de 1994 : le signal que les Américains veulent du changement

La combinaison de plusieurs facteurs institutionnels et sociétaux permet à Helms de s'imposer dans le débat sur la politique extérieure entre 1995 et 2001. En premier lieu, un peu comme Arthur Vandenberg en 1946, Helms doit sa réussite à la victoire historique de son parti aux élections de 1994. En effet, le sénateur de la Caroline du Nord est encouragé à prendre les devants de la scène parce que les électeurs lancent, à ses yeux, le signal qu'ils en ont assez des politiques démocrates et qu'ils veulent du changement.

Ces élections, qui ont lieu le 8 novembre 1994, ont l'effet d'un tremblement de terre politique à Washington – certains utilisent même les termes de « météore », « tsunami », « déluge » et « bombe à neutrons » pour décrire le changement qui se produit alors[597]. Grâce à un gain de 52 sièges, les républicains reprennent le contrôle de la Chambre des représentants pour la première fois en 42 ans. La défaite est d'autant plus amère pour les démocrates que trois de leurs piliers doivent s'avouer vaincus : le *speaker* Tom Foley (Washington), le président de la commission sur les Règles et les procédures Dan Rostenkowski (Illinois) et le président de la commission sur la Justice Jack Brooks (Texas)[598]. Au Sénat, les républicains soutirent huit sièges aux démocrates, se donnant une majorité de 53-47. Les raisons qui expliquent ce bouleversement politique sont multiples.

---

[596] Justin Vaïsse, « Le Congrès », p. 252.

[597] Gary C. Jacobson, « The 1994 House Elections in Perspective », in Philip A. Klinkner (dir.), *Midterm: The Elections of 1994 in Context*, Boulder: Westview Press, 1996, p. 1. Voir aussi, Franco Mattei, « Eight More in '94: The Republican Takeover of the Senate », Philip A. Klinkner (dir.), *op. cit.*, p. 21.

[598] Don Wolfensberger, *Congress to the People : Deliberative Democracy on Trial*, Washington D.C. : The Woodrow Wilson Center Press, 2000, p. 147.

Plusieurs démocrates, dont Dennis DeConcini (Arizona), George Mitchell (Maine) et Donald Riegle (Michigan), quittent leur siège, ce qui rend un grand nombre de courses compétitives et, du même coup, permet aux républicains d'enregistrer plusieurs gains. Le *Grand Old Party* dispose aussi de candidats mieux financés que ceux du parti adverse[599].

Mais la victoire républicaine s'explique avant tout par la conjoncture politique. D'abord, les Américains expriment de la frustration et du mécontentement envers les politiciens à Washington[600]. Les démocrates sont particulièrement visés, eux qui sont majoritaires au Capitole et qui dirigent la Maison-Blanche. Les taux d'approbation du Congrès démocrate illustrent la situation délicate dans laquelle se retrouve le parti de Clinton : près de 80% de la population est insatisfaite de la performance des législateurs. Les Américains ne comprennent pas, en particulier, pourquoi la Maison-Blanche a maille à partir avec la Chambre et le Sénat sur des projets comme la réforme du système de soins de santé (*health care reform*). Le problème pour les démocrates : ils comptent seulement, après leur victoire de 1992, cinquante-sept membres au Sénat, devant quarante-trois républicains, alors qu'il est nécessaire d'obtenir soixante voix, au sein de cette chambre, pour clore les débats et passer au vote sur les mesures et les projets de lois. Dans ce contexte, le leader de la minorité Bob Dole (républicain – Kansas) et ses collègues bloquent souvent les programmes de Clinton, en refusant de permettre aux démocrates de passer au vote sur ceux-ci. Cette situation donne le sentiment aux Américains que les démocrates sont inefficaces. En effet, Clinton avait promis des changements en 1992, mais les démocrates sont incapables de livrer la marchandise, ce qui déplaît aux électeurs. La situation est d'autant plus délicate que plusieurs scandales et cas de corruption ternissent la réputation du parti. Dans l'affaire *Keating Five* par exemple, les sénateurs Alan Cranston (Californie), Dennis DeConcini (Arizona), John Glenn (Ohio) et Donald Riegle (Michigan) sont quatre des cinq membres du Congrès qui, avec le républicain John McCain (Arizona), tentent d'empêcher les officiels gouvernementaux d'enquêter sur les avoirs financiers de Charles Keating, l'ancien président de *Lincoln Savings and Loan Association*, une institution d'épargne et de prêts. En échange de leur aide, ces sénateurs reçoivent d'importantes contributions électorales de la part de

---

[599] Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, 6e éd., New York : Pearson Longman, 2004, p. 177.
[600] *Ibid.*

Keating[601]. Pour Gary Jacobson, de tels événements alimentent le cynisme des électeurs à l'égard de Washington et encouragent les Américains à punir les démocrates. Selon les termes de Jacobson :

> scandals involving senior leaders in the House and the Keating Five in the Senate, bank overdrafts, unpaid restaurant bills, post office shenanigans, and payraise subterfuges – were so damaging to members of Congress. The image of representatives as self-serving, easily corrupted, and indifferent to the needs of the average citizen or the good of the nation [...] helped produce the largest turnover in the House since World War II[602]

Ensuite, le sentiment des électeurs que les démocrates sont incapables de relever les principaux défis auxquels les États-Unis font face explique la victoire républicaine de 1994. À ce titre, la population juge que les efforts de Clinton pour régler les problèmes économiques rencontrés sous Bush ne portent pas fruit assez rapidement. Selon un sondage mené par le *Los Angeles Times* quelques semaines avant l'élection, 53% des Américains ont le sentiment que l'économie est toujours en récession[603]. Qui plus est, l'immigration illégale en provenance des pays d'Amérique latine, la criminalité et le commerce illicite de la drogue dans les grandes métropoles américaines ainsi que le nombre galopant de femmes monoparentales non mariées contribuent à l'image d'une société avec de graves dérèglements moraux et tares socio-culturelles. Ainsi, 57% estiment que le pays ne va pas dans la bonne direction. De ceux-ci, deux tiers votent républicain le 8 novembre[604].

Enfin, la réputation plutôt négative de Clinton auprès des électeurs nuit aux démocrates. Comme l'explique Donald Wolfensberger, plusieurs votent républicain parce qu'ils haïssent littéralement le président[605]. Le cas des *Reagan Democrats*, désillusionnés par la décision de Clinton de gouverner plus à gauche qu'il l'avait promis, et des partisans du candidat indépendant Ross Perot à la présidentielle de 1992, qui remettent maintenant leur confiance au parti républicain, est particulièrement probant à cet égard. Ces tranches

---

[601] Steven Smith, Jason Roberts et Ryan Vander Wielen, *The American Congress*, 4e éd., Cambrigde : Cambridge University Press, 2006, p. 3.
[602] Gary C. Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, p. 178.
[603] *Ibid.*
[604] *Ibid.*
[605] Don Wolfensberger, *op. cit.*, p. 147.

d'électeurs, qui se trouvent principalement dans le Sud et le Midwest, garantissent la victoire républicaine dans plusieurs courses. Les candidats du *Grand Old Party* profitent du mécontentement envers Clinton pour discréditer les membres de son parti, notamment dans des campagnes publicitaires à la télévision dans lesquelles on associe directement le président et les législateurs. Comme l'explique Gary Jacobson : « Republicans sought to portray their opponents as Clinton clones; many of them used TV ads that showed pictures of their opponents' faces digitally morphing into Clinton's face[606] ».

Même si les enjeux internationaux sont secondaires durant la campagne de 1994, des républicains comme Jesse Helms interprètent la victoire de leur parti comme la preuve que les Américains veulent non seulement des changements à l'échelle nationale, mais également dans le domaine des affaires étrangères. Ainsi, une semaine à peine après l'élection, Helms annonce qu'il veut réduire l'aide étrangère américaine et les fonds destinés aux opérations de maintien de la paix. Selon les termes du sénateur : « The foreign aid program has spent an estimated $2 trillion of the American taxpayers' money, much of it going down foreign rat-holes, to countries that constantly oppose us in the United Nations, and many which rejected concepts of freedom[607] ». Quelques jours plus tard, Helms dévoile l'attitude qu'il entend adopter à l'endroit de Clinton quand il affirme que le président n'a « pas ce qu'il faut » pour être le commandant en chef du pays (*is not up to the job*)[608].

4.2.2 La centralité du facteur partisan au Congrès

L'importance du facteur partisan au Capitole est une deuxième donnée nationale qui incite Jesse Helms à s'imposer dans le débat sur la politique étrangère. L'une des principales caractéristiques de la politique au Congrès, entre 1995 et 2001, est que les représentants et les sénateurs ont tendance à faire preuve d'une forte discipline de parti et de rancœur à l'endroit du parti adverse. Alors qu'Arthur Vandenberg, un républicain, collabore avec Truman, un président démocrate, entre 1947 et 1949 et que J. William Fulbright et Lyndon Johnson sont

---

[606] Gary Jacobson, *op. cit.*, p. 178.

[607] Cité dans Steven Greenhouse, « Republicans Plan to Guide Foreign Policy by Purse String », *The New York Times*, 13 novembre 1994.

[608] Steven Greenhouse, « The New Congress : Confrontation; Helms Voices Doubts on Clinton as Commander », *The New York Times*, 19 novembre 1994.

les pires adversaires politiques entre 1965 et 1969 même s'ils sont du même parti, des exemples semblables deviennent rares dans les années 1990. Les démocrates et les républicains expriment des visions très différentes, refusent de collaborer avec le parti adverse et font passer l'intérêt du parti avant l'intérêt national. Comme l'explique Lewis Gould en décrivant l'une des principales caractéristiques de la politique au Sénat durant cette période : « Partisanship became more pronounced, political advantage counted for more than the national interest[609] ». Deux concepts sont utiles pour illustrer la dynamique qui prévaut alors au Sénat.

D'une part, même s'il n'existe pas, au Congrès, de discipline partisane semblable à celle que l'on retrouve au Parlement d'Ottawa ou encore à l'Assemblée nationale à Québec, les partis démocrates et républicains deviennent de plus en plus homogènes à la Chambre et au Sénat[610]. Le nombre de conservateurs au sein du parti démocrate et de libéraux au sein du parti républicain diminue. C'est bien ce qu'illustre le **tableau 9**, dans lequel Sean Theriault utilise un indicateur qu'il appelle le « DW-NOMINATE » pour mesurer l'idéologie des membres du Sénat. L'auteur étudie tous les votes controversés qui ont lieu durant chaque session parlementaire entre 1877 et 2004 pour cerner la position des sénateurs sur les enjeux. Il codifie ces votes à l'aide d'une échelle de données allant de -1 à 1, où la valeur -1 correspond à une position extrêmement libérale et la valeur 1 à une position extrêmement conservatrice. Comme l'illustrent les différents traits rectangulaires verticaux à l'intérieur de ce tableau, la variation idéologique au sein des partis républicain et démocrate est moins grande entre 1995 et 2001 (104e, 105e et 106e Sénat) qu'elle ne l'est durant les règnes de J. William Fulbright (89e et 90e Sénat) et d'Arthur Vandenberg (80e Sénat) à la CSRE. En effet, les traits correspondant aux 104e, 105e et 106e Sénats sont moins longs que ceux correspondant aux périodes de 1947-1949 et de 1965-1969. Dans le cas des démocrates, la fourchette de résultats va, par exemple, de -0,5 à -0,25 pour le 104e Congrès (différence de

[609] Lewis Gould, *op. cit.*, p. 295.

[610] Sur cette question voir, par exemple, Barbara Sinclair, « Leading and Competing : The President and the Polarized Congress », in George C. Edwards III et Philip John Davies (dir.), *New Challenges For the American Presidency*, New York : Longman, 2004, p. 85-100; Gary Jacobson, « Party Polarization in National Politics : The Electoral Connection », in Jon R. Bond et Richard Fleisher (dir.), *Polarized Politics : Congress and the President in a Partisan Era*, Washington : CQ Press, 2000, p. 9-30; et Donald R. Wolfensberger, « Pols Apart », *The Washington Quarterly* (automne 2004), p. 49-59.

0,25), de -0,6 à 0 pour le 89e Congrès (différence de 0,6) et de -0,4 à 0,15 pour le 80e Congrès (différence de 0,415). Les résultats sont similaires du côté républicain : le parti est plus diversifié sur le plan idéologique aux époques de Vandenberg et de Fulbright qu'à celle de Helms[611]. Concrètement, les querelles idéologiques intrapartisanes sont donc moins importantes durant la présidence de Clinton que durant les présidences de Johnson et de Truman. Ainsi, les sénateurs votent « dans le sens du parti » plus souvent qu'autrefois, même si quelques démocrates ou républicains font parfois faux bon à leurs collègues pour voter avec le camp adverse.

D'autre part, les deux courbes que l'on retrouve dans le **tableau 9**, qui illustrent l'idéologie moyenne des partis démocrate et républicain, témoignent d'une deuxième réalité institutionnelle au Sénat : la polarisation partisane. Ainsi, non seulement les partis sont-ils très homogènes entre 1995 et 2001, mais l'écart entre l'idéologie des démocrates et celle des républicains est plus grand durant cette période que durant les présidences de Vandenberg et de Fulbright. La plupart des républicains épouse effectivement les positions conservatrices de la société américaine tandis que la majorité des démocrates promeuvent des positions libérales. Le corrolaire de cette réalité est la rareté des sénateurs modérés et, du même coup, la difficulté pour les leaders de forger des coalitions bipartisanes.

---

[611] La variation idéologique des républicains du 104e Sénat est semblable à celle des républicains du 80e Sénat. Cependant, le parti républicain devient plus homogène qu'il l'était à l'époque de Vandenberg durant les 105e et 106e Congrès.

Tableau 9
La polarisation des partis au Sénat américain, du 45e au 108e Sénat (1877-2004)[612]

Source : Sean Theriault, « Party Polarisation in Congress », Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Annual Meeting, Washington, DC, September 1-4, 2005 (d'après les données de Keith Poole et Howard Rosenthal).

Au moins trois raisons expliquent pourquoi le Sénat est polarisé de la sorte entre 1995 et 2001. D'abord, la montée en force des idées conservatrices et le glissement à droite du parti républicain y sont pour beaucoup. Quarante ans avant l'arrivée de Jesse Helms à la présidence de la CSRE, le terme « conservateur » a une connotation péjorative à Washington[613]. Les démocrates l'utilisent, durant la crise écomomique des années 1930, pour discréditer le président Herbert Hoover, qui se décrit comme un « vrai libéral » (*liberal*). Lorsque le président Eisenhower est élu en 1952, l'air du temp est au libéralisme : les deux principaux piliers de la pensée conservatrice, soit l'idée que l'État ne doit pas intervenir dans l'économie nationale et celle voulant que les États-Unis doivent mener une politique

[612] Sur l'axe vertical du graphique, les valeurs -1, 0 et 1 correspondent respectivement aux idéologies ultralibérale, modérée et ultraconservatrice.

[613] John Mickletwait et Adrian Wooldridge, *The Right Nation : Conservative Power in America*, New York : Penguin Books, 2005, p. 8.

étrangère isolationniste, viennent d'être mis à mal par la Grande Dépression et la Seconde Guerre mondiale. Qui plus est, les principaux membres de l'establishment du parti républicain, comme Henry Cabot Lodge, Jr. (sénateur du Massachusetts), Nelson Rockefeller (qui devient gouverneur de l'État de New York en 1959) et Prescott Bush (sénateur du Connecticut), sont des modérés. La faiblesse du mouvement conservateur est évidente en 1964, quand leur plus important représentant, le sénateur républicain Barry Goldwater, se fait écraser par Lyndon Johnson à l'élection présidentielle. Goldwater prépare cependant le terrain aux intellectuels et aux politiciens qui, comme l'économiste Milton Friedman, le fondateur de la revue *The National Review* William Buckley et le président Ronald Reagan, reprennent plus tard le flambeau et contribuent à donner plus de crédibilité au conservatisme. Se faisant l'écho de positions partagées par un nombre croissant d'Américains, notamment dans des régions comme le Sud et le Midwest, les conservateurs exploitent avec succès l'idée que les démocrates sont allés trop loin en voulant permettre l'accès des minorités au marché du travail grâce à la discrimination positive, contrôler les armes à feu, légaliser l'avortement, interdire la peine de mort ou encore augmenter les impôts[614]. Ces enjeux font bientôt la fortune du parti républicain, dont les principaux acteurs ne se gênent plus pour définir leur identité par opposition à celle des démocrates et promouvoir des idées de droite. Dans son fameux « Contrat pour l'Amérique » (*Contract with America*) par exemple, qui représente la plateforme électorale des républicains de la Chambre en vue des élections de 1994, le représentant Newt Gingrich (Georgie) propose plusieurs mesures conservatrices : réduire la taille de l'État fédéral et les impôts, adopter des lois plus sévères à l'endroit des criminels, encourager la natalité en offrant des crédits d'impôts aux familles, augmenter les dépenses militaires ou encore empêcher le déploiement de troupes américaines sous commandement onusien[615]. Le « Contrat » a un impact relativement limité sur le comportement électoral en 1994. En effet, un sondage mené par le *New York Times* et *CBS* une semaine avant l'élection démontre que 71% des électeurs n'ont jamais entendu parlé du programme. Parmi ceux qui

---

[614] *Ibid.*, p. 9.

[615] Voir le « Republican Contract with America », sur le site de la Chambre des représentants : http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html Voir aussi Charles Noble, « From Neoconservative to New Right : American Conservatives and the Welfare State », in Michael J. Thompson, *Confronting the New Conservatism : The Rise of the Right America*, New York : New York University Press, 2007, p. 116-118.

connaissent le « Contrat », seulement 7% affirment que cela les incite à voter républicain[616]. Cependant, l'initiative de Gingrich contribue à souder encore plus les républicains. Ils sont, par exemple, trois cent représentants à signer le « Contrat » le 27 septembre 1994 et à promettre, une fois l'élection terminée, d'aider Gingrich à promouvoir les idées conservatrices au Capitole.

Ensuite, les transformations du parti démocrate à cause du réalignement partisan qui a lieu dans le Sud des États-Unis à partir des années 1960 contribuent aussi à la polarisation des partis au Sénat. Lorsque le *Civil Rights Act* entre en vigueur en 1964, Johnson prédit qu'il vient d'offrir le Sud sur un plateau d'argent au parti républicain[617]. Presque tous les sénateurs de cette région sont, jusque-là, des démocrates conservateurs en faveur de la ségrégation raciale, une réalité qui contribue à l'hétérogénéité des démocrates, car les autres membres du parti sont des modérés provenant de régions comme le Nord-Est. Ainsi, les démocrates conservateurs du Sud forment une coalition avec les républicains pour promouvoir les programmes conservateurs en politique intérieure (*conservative coalition*). Les efforts de Johnson pour mettre fin à la discrimination raciale minent toutefois la puissance du parti dans les anciens États esclavagistes, où la décision du président est impopulaire. On voit donc progressivement les démocrates du Sud perdre leurs sièges au profit de républicains encore plus conservateurs qu'eux. Comme l'explique Barbara Sinclair : « In 1961 not a single senator from the eleven states of the old Confederacy was a Republican; by 1973, seven were, and by 1980 that number had risen to ten[618] ». Ce développement contribue à l'homonégéité du parti démocrate, qui est, de plus en plus, constitué de libéraux provenant d'autres régions que du Sud.

Enfin, le troisième facteur qui contribue à l'importance du facteur partisan au Congrès est la détérioration des règles de bonne conduite et de réciprocité entre les membres. Comme le remarquent Thomas Mann et Norman Ornstein, les représentants et les sénateurs n'ont plus, à partir des années 1990, la même estime les uns envers les autres qu'aux époques

---

[616] Sondage cité dans Gary Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, p. 180.

[617] Juan Williams, « Reagan, the South and Civil Rights », *NPR*, 10 juin 2004 : http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=1953700

[618] Barbara Sinclair, « The New World of U.S. Senators », p. 4.

de Vandenberg et de Fulbright[619]. D'une part, le coût élevé des élections pousse les membres du Congrès à être en campagne électorale permanente (*permanent campaign*). Par conséquent, les représentants et les sénateurs passent plus de temps à tenter de discréditer le parti adverse dans les débats au Congrès ou encore dans les émissions d'affaires publiques à la télévision qu'à collaborer et forger des compromis bipartisans. Qui plus est, les législateurs dépendent grandement des groupes d'intérêts pour financer leur réélection, ce qui les pousse à épouser les positions tranchées que promeuvent la plupart de ces groupes. D'autre part, l'horaire chargé des membres du Congrès leur donne moins le temps d'interagir avec leurs collègues qu'à l'époque de Vandenberg et de Fulbright. Ceci contribue à la polarisation partisane en empêchant les démocrates et les républicains d'établir les relations de confiance et d'amitié nécessaires à la collaboration. Comme l'expliquent Thomas Mann et Norman Ornstein : « If members of Congress were at the Capitol for extended periods [...] they would interact with each other more frequently and more directly, including across party lines[620] ».

Lorsque Jesse Helms prend la tête de la CSRE, le contexte dans lequel il évolue est donc bien différent de celui dans lequel évoluaient ses prédécesseurs. L'importance du facteur partisan dans la dynamique législative au Capitole l'incite à prendre les devants de la scène pour lutter contre la mise en œuvre des programmes du parti adverse. L'homogénéité des républicains et la forte discipline de parti à la Chambre et au Sénat portent également Helms à croire que les collègues républicains appuieront souvent ses programmes. Selon l'analyse de Robert S. Greenberger, deux facteurs ont un puissant effet rassembleur sur les républicains du Congrès après 1994 : leur volonté de réduire la taille du gouvernement et les impôts et leur haine envers Clinton : « [Republicans are] concerned primarily with the domestic chores of cutting taxes and eliminating the federal budget deficit by reducing the size of the government. [Moreover, one] thing that unites nearly all congressional

---

[619] La conclusion du livre suivant développe cette idée : Thomas Mann et Norman Ornstein, *The Broken Branch : How Congress is Failing America and How to Get it Back on Track*, Oxford : Oxford University Press, 2006.

[620] *Ibid.*, p. 232.

Republicans is their intense dislike of and lack of respect for Clinton[621] ». La détermination des législateurs républicains de changer la politique étrangère et de nuire aux efforts de la Maison-Blanche incite Helms à multiplier les efforts qui vont dans ce sens.

4.2.3 La montée en force des acteurs conservateurs dans la société

Le président de la CSRE est d'autant plus encouragé à contrecarrer les projets de Clinton qu'il remarque que d'autres acteurs politiques partagent ses idées conservatrices et sont prêts à mener le même combat que lui. D'abord, les groupes d'intérêts reliés à la droite religieuse évangéliste connaissent leur heure de gloire durant les années 1990[622]. C'est notamment le cas de la *Moral Majority* (créée par Jerry Falwell en 1979), de la *Christian Coalition of America* (créée par Pat Robertson et Ralph Reed en 1989), de *Focus on the Family* (créé par James Dobson en 1977), du *Family Research Council* (créé par James Dobson en 1981 et dirigé par Gary Bauer entre 1988 et 1999), et d'autres organisations comme les *Concerned Women for America* et l'*American Family Association*[623]. Le principal objectif de ces groupes est de promouvoir les valeurs judéo-chrétiennes et les principes bibliques, tout en protégeant l'institution de la famille traditionnelle[624]. Engagés dans les combats visant à interdire l'avortement et le mariage gai à l'échelle des États-Unis, ces lobbies élargissent leur mission après la fin de la guerre froide et leurs leaders commencent à militer en faveur d'une politique étrangère épousant les valeurs du Christ. William Martin décrit bien l'objectif de ces groupes quand il écrit ceci :

> on most international issues, the motivation is the same as that driving religious conservatives' domestic agenda : distrust of secular government; opposition to any perceived threat to "traditional family values;" determination to preach and practice their beliefs without hindrance or restriction; and, less obvious to most secular observers, a conviction that increasing globalization is a fulfillment of dire Biblical

---

[621] Robert S. Greenberger, « Dateline Capitol Hill : The New Majority's Foreign Policy », *Foreign Policy*, no 101 (hiver 1995-1996), p. 160 et 166.

[622] William Martin, « The Christian Right and American Foreign Policy », *Foreign Policy*, no 114 (printemps 1999), p. 66-80.

[623] Pour plus de détails, voir les sites de la *Christian Coalition of America* (http://www.cc.org/), de *Focus on the Family* (http://www.family.org/), du *Family Research Council* (http://www.frc.org/get.cfm?c=HOME), des *Concerned Women for America* (http://www.cwfa.org/main.asp) et de l'*American Family Association* (http://www.afa.net/).

[624] William Martin, *op. cit.*, p. 66.

> prophecies foreshadowing the return of Christ and the onset of Armageddon[625]

Concrètement, ces lobbies visent au moins trois objectifs dans le monde :

1- Protéger les libertés religieuses. Déplorant la persécution des Chrétiens dans des pays comme la Chine et le Soudan, les groupes évangélistes implorent le Congrès d'adopter des législations visant à imposer des sanctions économiques à ces États. Cet enjeu est particulièrement important aux yeux de Gary Bauer, président du *Family Research Council*, qui enjoint la Chambre des représentants de ne pas renouveller le « statut de nation la plus favorisée » (*most-favored-nation trading status*) de la Chine[626]. Pour Bauer, le gouvernement chinois persécute non seulement les cinquante millions de Chrétiens en Chine, notamment avec sa politique de contrôle des naissances, mais fournit également des armes de contrebande à des « États voyous » comme l'Iran et l'Irak.

2- Appuyer Israël. Cet enjeu est particulièrement important aux yeux de Jerry Falwell et des membres de la *Moral Majority*. Au moment de créer l'organisation, Falwell affirme que quiconque s'oppose à Israël s'oppose aussi à la volonté de Dieu[627]. L'appui des évangélistes chrétiens à l'État hébreu a de quoi surprendre quand on sait que plusieurs conservateurs religieux de l'entre-deux guerres – dont le père Charles Coughlin – étaient antisémites et faisaient l'apologie d'Hitler et de Mussolini. William Martin soutient que c'est notamment parce qu'ils ont honte de ce péché que les évangélistes soutiennent la cause d'Israël. Comme l'explique le sociologue :

> This commitment stems not only from guilt over past Christian sins agains Jews but from a theological doctrine widely shared in fundamentalist and Pentecostal circles known as "Dispensationalist Pre-millennialism." In this view, a complete restoration of the nation of Israel,

---

[625] *Ibid.*, p. 67.

[626] En vertu de ce statut, les États-Unis s'engagent à ne pas imposer de frais de douane plus élevés à la Chine qu'à d'autres partenaires économiques. Sur cette question, voir le site de l'Organisation mondiale du commerce : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/fact2_f.htm#mfnbox

[627] Cité dans William Martin, *op. cit.*, p. 72.

> including the rebuilding of the Temple in Jerusalem, is a prerequisite to the end of the present age (or "dipensation"), which will usher in the Second Coming of Christ and the establishment of his millennial reign. Therefore, unless they wish to be complicit in trying to thwart God's grand plan, Christians must support Israel[628]

Concrètement, les lobbies évangélistes incitent les membres du Congrès et le président des États-Unis à offrir une aide militaire substantielle au gouvernement israélien et à protéger Israël devant ses ennemis au Moyen-Orient, comme les Palestiniens, l'Iran et l'Irak.

3- Réduire les contributions financières américaines aux organisations internationales. Pour les lobbies évangélistes, des institutions comme l'ONU et le Fonds monétaire international (FMI) mettent en œuvre des programmes qui vont à l'encontre des valeurs chrétiennes. À titre indicatif, Falwell, Bauer et les autres représentants de la droite chrétienne demandent au Congrès et à Clinton de cesser d'aider les organisations internationales et non gouvernementales qui militent en faveur de l'avortement[629].

Il ne faut pas exagérer la puissance des lobbies évangélistes sur la politique étrangère américaine entre 1995 et 2001. Les leaders de ces groupes sont minoritaires à Washington et plusieurs représentants et sénateurs ne partagent pas leur point de vue, en particulier des membres de la CSRE comme Richard Lugar (Indiana) et Joe Biden, qui sont beaucoup plus modérés que Jesse Helms. Les lobbies évangélistes sont toutefois très dynamiques et bien organisés : Robertson, Dobson et les autres rejoignent des millions d'Américains chaque jour grâce à la radio et la télévision. Ils utilisent Internet pour soliciter les appuis, faire connaître leurs causes, recueillir des fonds et faire sortir le vote lors des élections. À ce titre, les électeurs blancs et Protestants, qui représentent environ 25% de l'électorat américain, appuient souvent les législateurs qui se font l'écho des positions évangélistes. Ces réalités, qui témoignent de l'importance de la droite religieuse dans les débats durant les années 1990,

---

[628] *Ibid.*, p. 73.
[629] *Ibid.*, p. 77.

donnent le sentiment à Jesse Helms qu'il n'est pas le seul à croire que le Congrès et la Maison-Blanche doivent accorder une plus grande place au conservatisme dans leurs politiques. Helms participe d'ailleurs plusieurs fois par année aux rencontres du *Council for National Policy* (CNP)[630], une organisation rassemblant les plus importants leaders conservateurs aux États-Unis, dont Jerry Falwell et James Dobson, mais également des animateurs de radio et de télévision comme Marlin Maddoux (pionnier de la radio chrétienne conservatrice et fondateur de *USA Radio Network*), des idéologues comme Oliver North (ancien conseiller du président Reagan) et Paul Weyrich (fondateur de la *Heritage Foundation*, un *think tank* conservateur), des contributeurs financiers comme les membres des familles Coors et DeVos et des membres du Congrès comme Richard Armey (républicain – Texas), Tom Delay (républicain – Texas) et Trent Lott (républicain – Mississippi)[631]. Cette organisation cherche à offrir un contrepoids aux idées libérales, façonner la pensée conservatrice et créer des liens entre les divers acteurs conservateurs.

Ensuite, outre les lobbies évangélistes, les *think tanks* conservateurs deviennent des acteurs incontournables du débat sur la politique étrangère au moment même où Helms prend la tête de la CSRE. Parmi ceux-ci, on retrouve la *Heritage Foundation*[632]. Créé en 1973, ce centre de recherche a pour mission de promouvoir des politiques en faveur de la libre entreprise, la réduction de la taille du gouvernement, la protection des libertés individuelles et des valeurs traditionnelles, et l'augmentation des dépenses militaires. La *Heritage* compte plusieurs dizaines de chercheurs qui produisent des rapports, livres et articles à saveur conservatrice et qui organisent des conférences publiques traitant de thèmes proches des préoccupations du parti républicain : augmentation des dépenses militaires, déploiement du bouclier antimissile et adoption d'une politique ferme à l'endroit d'États comme la Corée du Nord, l'Iran et Cuba. Les chercheurs de la *Heritage* tentent d'influencer l'opinion des membres du Congrès en participant aux audiences publiques organisées par les présidents des commissions permanentes de la Chambre et du Sénat. Qui plus est, ils essaient de modeler l'opinion publique au moyen d'analyses et de commentaires dans les médias, et ce, en

---

[630] Pour plus de détails sur le *Council for National Policy*, voir la page suivante : http://www.policycounsel.org/24508.html

[631] *Ibid.*, p. 69.

[632] Voir le site de la *Heritage Foundation* : http://www.heritage.org/

particulier dans les multiples émissions d'affaires publiques et d'actualité internationale sur les grands réseaux de télévision comme *Fox News*, *CNN* et *NBC*. D'autres *think tanks* ont des objectifs semblables à ceux de la *Heritage*, comme l'*American Enterprise Institute*, le *Hudson Institute* et le *Project for a New American Century* (PNAC)[633].

Ce dernier *think tank*, créé au début de l'année 1997 par William Kristol et Robert Kagan, respectivement co-fondateur et collaborateur de la revue néoconservatrice *The Weekly Standard*, compte parmi ses experts plusieurs anciens membres d'administrations républicaines, dont Donald Rumsfeld (secrétaire à la Défense durant la présidence de Gerald Ford), Richard Cheney (secrétaire à la Défense sous George Bush père) et Paul Wolfowitz (sous-secrétaire à la Défense pour l'élaboration des politiques sous George Bush père également). Le principal objectif du PNAC est d'inciter les dirigeants à profiter de la fin de la guerre froide pour consolider l'hégémonie américaine à l'échelle internationale, en renforçant les moyens de défense des États-Unis, diffusant la démocratie à l'étranger, luttant contre les États dont les valeurs sont contraires aux valeurs américaines, promouvant la liberté politique et économique dans le monde, et acceptant la responsabilité qui incombe aux États-Unis et qui consiste à préserver un ordre international favorable à la sécurité, la prospérité et les principes américains[634]. De telles idées, qui sont également mises de l'avant par les chercheurs de la *Heritage*, de l'*American Enterprise Institute* et du *Hudson*, correspondent à la philosophie de Helms, qui peut s'appuyer sur les recherches des experts de ses *think tanks* pour donner de la crédibilité à ses arguments. Dans le domaine de la politique de défense par exemple, deux membres du PNAC, soit Donald Rumsfeld et Paul Wolfowitz, jouent un rôle déterminant pour légimiter l'idée de Helms voulant que les États-Unis doivent se doter d'un bouclier antimissile. Rumsfeld et Wolfowitz participent effectivement aux travaux d'une commission mandatée par le Congrès pour évaluer les risques d'une frappe contre le territoire américain à l'aide de missiles intercontinentaux (*Commission to Assess the*

---

[633] Voir les sites de ces *think tanks* : http://www.aei.org/; http://www.hudson.org/ et http://www.newamericancentury.org/

[634] Voir Project for a New American Century, « Statements of Principles », 3 juin 1997 : http://www.newamericancentury.org/statementofprinciples.htm

Ballistic Missile Threat to the United States ou *Rumsfeld Commission*)[635]. Leurs conclusions sont pour le moins alarmantes : des États comme la Corée du Nord, l'Iran et l'Irak risquent, en l'espace de cinq ans (dix ans dans le cas de l'Irak), de développer des missiles capables d'infliger « d'important dégâts » (*major destruction*) aux États-Unis.

Enfin, la montée en force des médias conservateurs donne aussi le sentiment à Helms que la société américaine est devenue un terreau fertile pour les idées qu'il défend. Les conservateurs se plaignent pendant plusieurs décennies du « parti pris libéral » (*liberal bias*) des médias américains, c'est-à-dire la tendance des grands quotidiens du pays, comme le *New York Times* et le *Washington Post*, et des principaux réseaux de télévision, comme NBC et ABC, d'adopter une ligne éditoriale contraire aux opinions conservatrices. Le « parti pris libéral » des médias devient encore plus évident aux yeux des conservateurs quand Ted Turner crée le réseau CNN en 1980. Les partisans de Helms, Reagan et autres n'hésitent d'ailleurs pas, durant les années 1990, à affirmer que l'acronyme « CNN » ne veut pas dire *Cable News Network*, mais bien *Clinton News Network*, tellement l'idéologie des journalistes, correspondants et animateurs de ce réseau ressemble à celle des démocrates[636].

1996 marque toutefois un tournant dans l'équilibre des forces médiatiques quand Rupert Murdoch, un conservateur convaincu, crée le réseau *Fox News*, l'équivalent conservateur de CNN. *Fox News* permet à ceux et celles qui mènent le combat contre le libéralisme de disposer d'une tribune et d'un moyen efficace pour diffuser leurs idées. Parmi les vedettes télévisuelles de ce réseau, on compte notamment Bill O'Reilly, qui, depuis 1996, anime quotidiennement l'émission *The O'Reilly Factor*. Même s'il se définit comme un indépendant, un populiste ou un traditionaliste[637], l'animateur de *The O'Reilly Factor* se sert de sa tribune pour promouvoir un agenda semblable à celui de Helms. Il vilipende ceux qu'il appelle les « progressistes séculiers » de la ville de San Francisco, accuse les médecins pratiquant l'avortement de « tuer des bébés » (*to kill babies*) et de s'adonner à des « pratiques

---

[635] Pour plus de détails, voir le rapport de la commission sur le site de la *Federation of American Scientists* : http://www.fas.org/irp/threat/missile/rumsfeld/toc.htm

[636] John Micklethwait et Adrian Wooldridge, *op. cit.*, p. 162.

[637] Voir, notamment, l'introduction du livre suivant : Bill O'Reilly, *The O'Reilly Factor : The Good, the Bad, and the Completely Ridiculous in American Life*, New York : Broadway, 2000.

barbares » (*barbarian practices*) et affirme que les manifestations étudiantes à l'Université Columbia sont des « tactiques fascistes » (*fascist tactics*). Qui plus est, il critique souvent Clinton et le vice-président Gore et martèle l'idée que le Congrès doit destituer le président des États-Unis en raison de l'affaire Monica Lewinski[638]. La montée en force de *Fox News* permet aux conservateurs de tenter de convaincre l'opinion publique des bienfaits de politiques comme celles proposées par Helms.

4.2.4 Une opinion publique en faveur des politiques de Helms ?

À ce titre, plusieurs lettres de concitoyens et analyses d'experts amènent Helms à croire que les Américains sont de plus en plus favorables à sa cause. Dans leur livre intitulé *Misreading the Public : The Myth of a New Isolationism*, Steven Kull et I.M. Destler contredisent l'idée selon laquelle l'opinion publique a, entre 1995 et 2001, une attitude négative envers des organisations comme l'ONU. Plusieurs données, entrevues et sondages permettent aussi aux auteurs de démontrer que les Américains ne sont pas favorables à une réduction de l'aide étrangère américaine[639]. Selon eux, la fin de la guerre froide a peu modifié l'opinion publique américaine à propos de la politique étrangère. La majorité des Américains croit effectivement que les États-Unis doivent s'engager dans le monde et coopérer avec les alliés et les institutions internationales pour mettre en œuvre des politiques servant les intérêts américains et ceux de la communauté internationale.

Ce n'est pourtant pas la conclusion d'un rapport publié en 1996 par le *Belfer Center* de la *John F. Kennedy School of Government* de l'Université Harvard, qui indique que les Américains se préoccupent avant tout des problèmes de politique intérieure, détestent l'aide étrangère et sont hostiles à l'ONU[640]. Plusieurs journalistes, commentateurs et analystes de la politique américaine vont dans le même sens. En décembre 1993, Steven Holmes écrit, dans

---

[638] Nicholas Lemann, « Fear Factor : Bill O'Reilly's Baroque Period », *The New Yorker*, 27 mars 2006.

[639] Steven Kull et I.M. Destler, *Misreading the Public : The Myth of a New Isolationism*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1999.

[640] Graham Allison, Dimitri Simes et James Thomson (dir.), « America's National Interests : A Report From the Commission on America's National Interests, 1996 », *Belfer Center*, 1996, 60 p. Voir :http://www.belfercenter.org/publication/2022/americas_national_interests.html#session.content_root%23documents/Americas_Interests.PDF Cité dans Steven Kull et I.M. Destler, *op. cit.*, p. 13.

le *New York Times*, que l'appui du public envers les programmes d'aide étrangère s'effrite[641]. Un éditorial publié dans le même journal et un autre publié dans le *Washington Post* le confirment au début de l'année 1995, tandis qu'un article du *Wall Street Journal* note ceci : « U.S. voters [...] are no longer willing to endorse large foreign-aid budgets[642] ».

Les Américains ont-ils une opinion défavorable à propos de l'ONU ? Cela ne fait aucun doute selon le *Christian Science Monitor*, qui conclut en mai 1995 : « skewed perceptions of UN purposes and capabilities [extend] far and wide in the US[643] ». Barbara Crossette s'accorde sur une telle analyse quand elle écrit dans le *New York Times* : « In the United States, a country where people like their politics personal, the United Nations is a faceless glass box peopled by mysterious foreigners speaking in tongues[644] ». Un autre article du *New York Times* affirme, en 1997, que la popularité de l'ONU auprès des Américains est faible[645]. Les sondages d'opinion semblent confirmer cet argument. Comme l'explique Bruce Jentleson, les difficultés de l'ONU en Somalie et en Bosnie ternissent l'image de l'Organisation : près de 60% de la population américaine ont une opinion négative à propos de celle-ci en août 1995[646]. L'arrivée de Kofi Annan au poste de Secrétaire général en 1997 permet à l'ONU d'avoir meilleure réputation auprès des Américains. Mais la fin de la guerre froide a bel et bien relancé le débat sur la raison d'être et les missions de l'ONU, poussant de nombreux Américains à se ranger derrière Helms, qui veut réformer l'institution. Le sénateur et ses collègues républicains du Congrès reçoivent d'ailleurs plusieurs lettres et

---

[641] Steven Holmes, « A Foreign Aid of Words, Not Cash », *The New York Times*, 5 décembre 1993. Cité dans Steven Kull et I.M. Destler, *op. cit.*, p. 13.

[642] Voir sans auteur, « U.S. is Seeking to Build Its Trade with Africa », *The Wall Street Journal*, 2 juin 1997. Voir également, sans auteur, « Foreign Aid in Moderation », *The New York Times*, 2 février 1995; et sans auteur, « Open Seasons on Aid ? », *The Washington Post*, 6 janvier 1995. Cités dans Steven Kull et I.M. Destler, *op. cit.*, p. 13.

[643] Sans auteur, « Putting the UN in focus », *Christian Science Monitor*, 4 mai 1995. Cité dans Steven Kull et I.M. Destler, *op. cit.*, p. 14.

[644] Barbara Crossette, « Sinister ? UN's Simply in the Dark », *The New York Times*, 9 juillet 1995. Cité dans Steven Kull et I.M. Destler, *op. cit.*, p. 14.

[645] Sans auteur, « A Slippery UN Deal », *New York Times*, 16 juin 1997. Cité dans Steven Kull et I.M. Destler, *op. cit.*, p. 14.

[646] Bruce Jentleson, *American Foreign Policy : The Dynamics of Choice in the 21st Century*, 2e éd., New York : Norton, 2004, p. 479.

appels téléphoniques de concitoyens se plaignant de la trop grande puissance de l'ONU[647]. Il n'est pas clair que les sentiments de ces individus reflètent l'opinion générale, mais de tels commentaires incitent Helms à croire qu'il est au diapason de l'humeur des électeurs. Lors de son discours au Conseil de sécurité de l'ONU de janvier 2000, le président de la CSRE décrit ainsi son interprétation de l'opinion des Américains :

> Let me share with you what the American people tell me. Since I became chairman of the Foreign Relations Committee, I have received literally thousands of letters from Americans all across the country expressing their deep frustration with this institution. They know instinctively that the UN lives and breathes on the hard-earned money of the American taxpayers. And yet they have heard comments here in New York constantly calling the United States a "deadbeat." They have heard UN officials declaring absurdly that countries like Fiji and Bangladesh are carrying America's burden in peacekeeping. They see the majority of the UN members routinely voting against America in the General Assembly. They have read the reports of the raucous cheering of the UN delegates in Rome, when U.S. efforts to amend the International Criminal Court treaty to protect American soldiers were defeated. They read in the newspapers that, despite all the human rights abuses taking place in dictatorships across the globe, a UN "Special Rapporteur" decided his most pressing task was to investigate human rights violations in the U.S. -- and found our human rights record wanting. The American people hear all this; they resent it, and they have grown increasingly frustrated with what they feel is a lack of gratitude[648]

Helms a aussi de bonnes raisons de croire que les Américains sont moins intéressés par les enjeux internationaux entre 1995 et 2001 que ce n'était le cas durant la guerre froide[649]. Les républicains peuvent donc adopter les positions qu'ils désirent sans courir le risque de déplaire aux électeurs et d'enregistrer des pertes sur le plan électoral. En effet, en l'absence d'une menace d'envergure à leur sécurité, les Américains accordent peu d'attention aux décisions de politique étrangère prises au Congrès. La population juge sévèrement les

---

[647] Barbara Crossette, « Does America Love or Hate the U.N. ? », *The New York Times*, 23 septembre 1996.

[648] Voir l'exemplaire du discours dans Jesse Helms, *Here's Where I Stand*, p. 291-300.

[649] Shoon Kathleen Murray et Christopher Spinosa, « The Post-9/11 Shift in Public Opinion : How Long Will it Last ? », in Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 4e éd., Lanham : Rowman & Littlefield, 2004, p. 98.

politiques qui ont un impact négatif sur l'économie ou encore sur le système des soins de santé, mais est plutôt indifférente devant la volonté de Helms de couper les fonds destinés à l'ONU. Comme l'explique Shoon Kathleen Murray et Christopher Spinosa : « Congress could take anti-United Nations positions (withholding U.S. dues to the organization, attempting to restrict American involvment in peacekeeping operations, and insisting upon international restructuring) »[650]. Outre ce facteur national, le niveau d'analyse individuel permet de démontrer que Helms avait les intérêts, les convictions et les aptitudes nécessaires pour marquer la politique étrangère.

4.3 Le niveau individuel : les intérêts, convictions et aptitudes de Helms

Tout d'abord, Helms tient à tout prix à rétablir l'équilibre des pouvoirs de politique extérieure entre le Congrès et la présidence des États-Unis. Il partage à ce titre la conviction de J. William Fulbright selon laquelle les sénateurs et les représentants doivent jouer un rôle plus actif dans la prise de décision relative à l'action internationale des États-Unis. Ensuite, Helms devient l'un des plus influents présidents de la CSRE de l'après-guerre parce qu'il est passé maître dans l'art de manipuler les règles et procédures du Sénat pour promouvoir ses intérêts. Helms admet qu'il n'est pas un grand orateur[651], mais sa connaissance des règles et des procédures est supérieure à la moyenne, ce qui lui permet de bloquer les projets de ses adversaires ou forcer ceux-ci à tenir des débats sur des enjeux qui ne sont pas prioritaires à leurs yeux. Enfin, Helms veut contribuer à la montée en force du conservatisme aux États-Unis et est convaincu que Clinton a une vision erronée des principes qui doivent guider la politique étrangère américaine. La conjonction de ces intérêts, aptitudes et convictions exercent un poids considérable sur la vivacité de Helms à la CSRE.

4.3.1 Un législateur voulant réaffirmer les prérogatives du Sénat

Le premier facteur individuel qui incite Helms à poser plusieurs actions pour influencer la politique est qu'il veut réaffirmer les prérogatives du Sénat dans le domaine de la politique étrangère. À l'instar de J. William Fulbright, Helms estime que les membres du Congrès ont, au fil du temps, permis à l'Exécutif de concentrer les pouvoirs de politique étrangère entre

---

[650] Shoon Kathleen Murray et Christopher Spinosa, *op. cit.*, p. 98.
[651] Jesse Helms, *Here's Where I Stand*, p. 27.

ses mains. Dans ses mémoires, Helms rappelle que les Pères fondateurs ont confié des pouvoirs considérables au Congrès, dont celui des sénateurs en matière de nomination. La Constitution des États-Unis stipule effectivement qu'il incombe au président de proposer la nomination de titulaires à différents postes relevant du gouvernement fédéral, comme les ambassadeurs et les secrétaires des départements, mais que ces nominations n'entrent en vigueur que sur « l'avis et le consentement » (*advice and consent*) du Sénat. Aux yeux de Helms, les sénateurs n'exercent plus ce pouvoir avec force, ce qui est néfaste, car le président choisit souvent de s'entourer d'individus incompétents.

Dans ses mémoires, Helms indique que l'une des raisons pour lesquelles il décide de briguer un siège au Sénat en 1972 est qu'il désire poursuivre la tradition de Nathaniel Macon, le premier sénateur de la Caroline du Nord à avoir occupé le poste de président de la CSRE. Sénateur des partis démocrate-républicain et jacksonien de 1815 à 1828, Macon veut, comme Helms, limiter la taille du gouvernement fédéral[652]. Président de la CSRE au cours des années 1818-1819 et entre 1825 et 1828, Macon est le héros de Helms parce qu'il refuse de donner un blanc-seing à la Maison-Blanche, et ce, en particulier au président John Quincy Adams. Macon s'oppose presque toujours aux programmes d'Adams, ce qui pousse le vice-président des États-Unis John Calhoun à affirmer ceci : « [Macon has] a narrowness of mind which education cannot enlarge[653] ». Helms est en désaccord avec cette analyse. À son avis, la tendance de Macon à s'opposer aux projets de la Maison-Blanche démontre qu'il a les responsabilités constitutionnelles du Sénat à cœur. Helms affirme, à ce titre, qu'il ne faut pas hésiter à dire « non » au président et à ses conseillers. L'analyse de la commentatrice politique Jane Chastain illustre que c'est précisément ce que Helms fait à la tête de la CSRE :

> he [...] voted "no" on higher taxes and bills designed to increase the size of government. He voted "no" on foreign aid money destined for dictators and thugs [...] More importantly, he personnally blocked or led the charge against the passage of many dangerous treaties such as [...]

---

[652] Sur Nathaniel Macon, voir William E. Dodd, *The Life of Nathaniel Macon*, Raleigh : Edwards and Broughton, 1903; Edwin Mood Wilson, *The Congressional Career of Nathaniel Macon*, Chapel Hill : University Press, 1900; et Clarence Poe, « Nathaniel Macon, The Cincinnatus of America », *South Atlantic Quarterly* 37 (janvier 1938), p. 12-21.

[653] Cité dans Jesse Helms, *op. cit.*, p. 204.

> the Kyoto Protocol (global warming) [and] the Nuclear Test Ban Treaty[654]

Les médias et les adversaires de Helms finissent par le surnommer le « sénateur non » (*Senator no*), tellement ils ont le sentiment que son unique but est de poser obstacle aux initiatives de la branche exécutive[655]. Mais le principal intéressé n'y voit aucun inconvénient : il juge plus important de s'opposer aux programmes qui ne font pas sens à ses yeux que de plaire à ses détracteurs. Il confie d'ailleurs ceci à un assistant quand le *New York Times* l'accuse, dans un éditorial, de tenir les projets de Clinton en otage au Sénat : « Son, just so you understand : I don't care what the New York Times says about me. And nobody I care about cares what the New York Times says about me[656] ». Selon Helms, les sénateurs peuvent empêcher la Maison-Blanche de commettre des erreurs quand ils jouent bien leur rôle constitutionnel. Helms juge d'autant plus essentiel d'adopter une attitude proactive qu'il estime, dès son arrivée au Sénat en 1973, que le Sénat a délégué la prise de décision à des instances comme le département d'État. Comme l'explique le sénateur : « [Senate's] responsibility is *never* to be taken lightly or ceded to other branches of government[657] ». La volonté de Helms de réaffirmer les prérogatives du Sénat est indiscutable quand on remarque que le sénateur n'hésite pas à contrecarrer les plans d'un ami personnel : Ronald Reagan. En 1981, Helms s'oppose notamment à la nomination de Thomas O. Enders au poste de secrétaire d'État adjoint pour les Affaires interaméricaines[658]. Puis, en 1985, le « sénateur non » menace d'empêcher l'envoi d'un nouvel ambassadeur en Chine si Reagan continue à offrir de l'aide aux pays qui pratiquent l'avortement et la stérilisation des femmes et des

---

[654] Jane Chastain, « A Fond Farewell to Senator "No Sir" », *WorldNetDaily*, 2 janvier 2003 : http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=30287

[655] Dans ses mémoires, Helms affirme que le *News & Observer* de la ville de Raleigh est le premier journal à le surnommer le « sénateur non ». Voir Jesse Helms, *op. cit.*, p. 63. Plusieurs journalistes et commentateurs politiques finissent cependant par emboîter le pas, comme en témoigne, par exemple, un article du *New York Times* datant de 1999 dans lequel on peut lire ceci : « As chairman of the Senate Foreign Relations Committee, Mr. Helms, the prickly and powerful North Carolina Republican who is sometimes called "Senator No," has held hostage various Clinton Administration nominees for ambassadorial and other foreign posts ». Voir David A. Rosenbaum, « Top Officials Pay Tribute to an Aide », *New York Times*, 20 mai 1999.

[656] Marc Thiessen, « Leader With a "Lone-Wolf" Rap », *The Washington Post*, 11 janvier 2003, p. A19.

[657] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 204.

[658] Juan de Onis, « Reagan Names 2 Over Opposition of Conservatives », *The New York Times*, 23 avril 1981, p. A1.

hommes[659]. Le président et ses conseillers n'ont jamais la certitude que Helms se rangera de leur côté. Ils doivent ainsi constamment établir trois stratégies différentes pour garantir l'adoption de leurs projets par le Congrès : une pour courtiser les démocrates, une pour plaire aux républicains et une pour satisfaire Helms[660]. La situation devient encore plus délicate pour Clinton, car Helms, qui était seulement membre de la CSRE durant la présidence de Reagan, gère maintenant les activités de la Commission et est, ainsi, encore plus puissant que durant les années 1980. Qui plus est, le sénateur de la Caroline du Nord est, depuis son arrivée au Sénat en 1973, passé maître dans l'art de manipuler les règles et les procédures du Sénat pour obtenir ce qu'il veut de ses collègues ou encore de la Maison-Blanche.

4.3.2 Un expert des règles et des procédures au Sénat

Helms commence à développer son expertise des règles et procédures dès ses premières journées au Capitole. Comme le veut la coutume au Sénat, le sénateur doit, puisqu'il est une recrue, s'acquitter de différentes tâches jugées ingrates par les autres sénateurs, comme celle consistant à présider les débats en assemblée plénière. Helms joue ce rôle pour la première fois le 26 janvier 1973, quelques semaines à peine après son entrée en fonction au Sénat[661]. Contrairement à la plupart de ses collègues, il finit par prendre plaisir à la tâche, qui lui permet d'apprendre les règles et les procédures du Sénat et, surtout, de comprendre comment utiliser celles-ci de manière stratégique pour gagner les batailles législatives. Comme l'explique le sénateur :

> The lessons I learned while presiding over the Senate were already being applied on the Senate floor. I knew the value of amendments and how to keep things from being caught up in committees. I knew when and how to make the call for a voice vote so Senators would have to attach their name to the issues they supported of chose not to support. I knew how to introduce substitute bills and how to recruit cosigners[662]

---

[659] Martin Tolchin, « Helms Bars Envoy, Demanding Reagan Halt Abortion Aid », *The New York Times*, 1er novembre 1985, p. A1.

[660] Sur cette question, voir Michael Bates, « Recalling the Indispensable Senator No », 19 septembre 2007 : http://www.enterstageright.com/archive/articles/0907/0907helms.htm

[661] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 66.

[662] *Ibid.*

En plus de présider les débats en assemblée plénière plus souvent que la moyenne, Helms découvre en James Allen, le sénateur démocrate de l'Alabama, un véritable mentor. Allen siège au Sénat depuis 1969 et est l'un des plus grands experts des règles et des procédures au sein de cette chambre. Lors de la première journée de Helms au Sénat, Allen vient à sa rencontre et lui confie qu'il est très heureux qu'un nouveau conservateur ait été élu. Allen affirme aussi qu'il fera tout en son pouvoir pour aider Helms. Connaissant l'expertise de son collègue, Helms demande à ce dernier de lui enseigner les mécanismes de fonctionnement du Sénat. Les deux se rencontrent souvent par la suite et Allen utilise des mises en situation pour aider Helms à comprendre les règles du jeu. Helms confie, dans ses mémoires, à quel point Allen est un bon enseignant : « Jim Allen was an excellent teacher. He'd begin each of our visits together with a procedural problem for me to solve. For example, he would say, "Now, the Senate is in this posture with respect to moving ahead. What can you do with the rules to help it *not* moving ahead ?"[663] ». Helms avoue que les questions d'Allen l'embêtent parfois. Clinton découvre toutefois que le sénateur de la Caroline du Nord a été un excellent étudiant. Entre 1995 et 2001, Helms est, en effet, un président de la CSRE redoutable parce qu'il maîtrise bien les règles et les procédures et qu'il n'hésite pas à tirer profit de son expertise pour marquer des points dans les débats. Le cas de la réforme du département d'État, de l'Agence américaine pour le développement international (*Agency for International Development* ou USAID, de l'Agence américaine pour le désarmement et le contrôle des armements (*Arms Control and Disarmament Agency* ou ACDA) et de l'Agence d'information américaine (*U.S. Information Agency* ou USIA) est particulièrement probant à cet égard. Helms juge que les contribuables américains paient trop cher pour ce que leur rapportent ces organisations. Il propose donc, dès 1995, de couper le financement destiné au département d'État et d'abolir l'USAID, l'ACDA et l'USIA. Lorsque Clinton indique son désaccord avec un tel projet, Helms utilise les règles et les procédures de manière stratégique pour punir le président. Le président de la CSRE s'appuie effectivement sur les pouvoirs qui lui incombent pour refuser de tenir des audiences et des débats sur des traités chers aux yeux de Clinton, comme la Convention interdisant les armes chimiques (*Chemical Weapons Convention* ou CIAC), et des nominations proposées par la Maison-Blanche pour combler des postes d'ambassadeurs dans des pays comme la Bosnie, le Panama, le Zaïre, la Malaisie,

---

[663] *Ibid.*, p. 177.

le Cambodge, l'Indonésie, le Pakistan et le Qatar. L'analyse suivante de la journaliste Elaine Sciolino témoigne de l'ampleur et de l'efficacité des efforts de Helms :

> As part of a two-month campaign to press the Administration to take him more seriously, Senator Helms [...] halted business meetings of the Senate Foreign Relations Committee, which he chairs; blocked 400 State Department promotions, and refused to allow the Senate to ratify any treaties, including the nuclear nonproliferation treaty and the Chemical Weapons Convention[664]

Comme l'explique Ernest Furgurson, l'une des particularités de Helms est qu'il est prêt à tout pour faire valoir son point de vue, même à se mettre ses collègues à dos en utilisant ses pouvoirs au Sénat pour bloquer les projets de loi[665]. Selon les termes de Furgurson : « He'll do anything to gain his way [...] He has no compunction about what he'll do [...] He does things that are technically allowed, but in spirit they abuse the rules[666] ». Helms est d'autant plus enclin à mettre son expertise des règles et procédures à profit que cela lui permet d'atteindre l'un de ses principaux objectifs personnels et politiques : contribuer à la montée en force du conservatisme à Washingon et aux États-Unis.

4.3.3 Un conservateur convaincu et déterminé à garantir la fortune de sa philosophie

> *I think it's fair to say Jesse Helms was conservative before conservative was cool. Jesse Helms has never had any doubts about America and what we stood for. He has always been comfortable in his own skin*
> Le sénateur Phil Gramm (républicain – Texas)

Le troisième facteur individuel qui pousse Helms à jouer un rôle déterminant dans le débat sur la politique étrangère est qu'il veut faire du conservatisme l'idéologie dominante à Washington et aux États-Unis[667]. Le titre d'une biographie de Helms signée par William Link témoigne à quel point l'histoire du sénateur et celle du conservatisme sont

---

[664] Elaine Sciolino, « In Deal With Clinton, Helms Agrees to Move Ahead on Envoys », *The New York Times*, 30 septembre 1995.

[665] Ernest Furgurson, *Hard Right : The Rise of Jesse Helms*, New York : Norton, 1986, p. 23-24.

[666] *Ibid.* Ce passage est également cité dans James Scott, Ralph Carter et Carie Steele, *op. cit.*, p. 17.

[667] Jesse Helms, *op. cit.*

indissociables : *Righteous Warrior: Jesse Helms and the Rise of Modern Conservatism*[668]. Helms découvre son attachement envers le conservatisme au début des années quarante, peu de temps après s'être marié[669]. Le père de sa femme, Jacob L. Coble, n'est pas un politicien ou un professeur de science politique. Or, il s'intéresse fortement, dans ses temps libres, aux débats qui animent les élus à Washington et en Caroline du Nord. Helms a plusieurs conversations avec Coble, qui lui fait part de ses opinions conservatrices et l'incite à faire preuve d'un esprit critique face aux décisions gouvernementales. Helms décrit ainsi l'influence que son beau-père a sur lui : « Mr. Coble's example and conversations [...] helped me understand how the strength of the free-enterprise system is interwoven with the true strength of our democracy. The more I paid attention to the issues, the more convinced I became that government works best when it intrudes least[670] ».

Ces premiers contacts de Helms avec la pensée conservatrice l'incitent à poursuivre sa réflexion et à participer aux succès d'un mouvement qui n'a pas, à l'époque, la même ampleur qu'au moment où il devient président de la CSRE[671]. En 1950 par exemple, Helms, qui est éditorialiste à une station de radio locale (*WRAL*), appuie un candidat conservateur lors de la primaire démocrate qui a lieu en Caroline du Nord pour élire un nouveau membre du Sénat américain. À l'époque, le parti républicain est si faible dans cet État – et dans le Sud des États-Unis en général – que les primaires démocrates revêtent une plus grande importance que les élections générales pour déterminer qui occupera les sièges au Congrès. En effet, les vainqueurs des primaires démocrates n'ont souvent aucune difficulté à battre leurs adversaires républicains, avant tout parce que le *Grand Old Party* a mauvaise réputation aux yeux des ségrégationnistes depuis qu'Abraham Lincoln a mis fin à l'esclavage.

La sénatoriale de 1950 en Caroline du Nord illustre bien ce phénomène. La véritable course a lieu lors de la primaire démocrate, qui oppose Frank Porter Graham, un libéral, à

---

[668] William Link, *Righteous Warrior: Jesse Helms and the Rise of Modern Conservatism*, New York : St. Martin's Press, 2008.

[669] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 31-37.

[670] *Ibid.*, p. 32.

[671] Comme l'explique Jesse Helms à propos de la faible influence du conservatisme au Congrès au début des années 1970 : « when I went to the Senate, conservatives in Congress could have met comfortably in a phone booth ». *Ibid.*, p. 66.

Willis Smith, un conservateur. Dans ses mémoires, Helms explique que sa femme appuie Graham, un ami personnel. Il décide néanmoins de se ranger derrière Smith, dont la philosophie correspond davantage à la sienne. Smith l'emporte finalement et demande à Helms de l'accompagner à Washington D.C. pour occuper un poste d'assistant administratif. Helms fait bientôt la rencontre du sénateur Richard Nixon (républicain – Californie), avec lequel il tisse des liens d'amitié. Helms se dit impressionné par celui qui deviendra plus tard le 37e président des États-Unis. Selon ses termes : « I was impressed by his intellect and his genuine interest in working with people who shared conservative principles without concern for their party tag[672] ». Helms développe aussi une relation étroite avec d'autres conservateurs : en 1952, il fait par exemple partie de l'équipe de campagne du sénateur Richard Russell (démocrate – Georgie), qui brigue la présidence. La mort du sénateur Willis à l'été 1953 l'incite cependant à quitter Washington D.C. pour revenir à Raleigh, en Caroline du Nord. Helms y accepte un autre emploi d'éditorialiste, cette fois au réseau de télévision *WRAL-TV*. Pendant plus de dix ans, le futur sénateur fait la promotion du conservatisme au petit écran en vilipendant, entre autres, le président Johnson et les libéraux du Congrès. En janvier 1968, il affirme notamment ceci à propos des programmes reliés à la *Great Society* : « [Johnson] wishes to inaugurate a program to build six million "low-cost" housing units in the next ten years – low-cost to those who occupy them, but "high cost" for the taxpayers[673] ». Sa volonté d'offrir un contrepoids aux éditorialistes libéraux de la Caroline du Nord est évidente quand il utilise les termes suivants pour décrire sa mission à *WRAL-TV* :

> If our editorials [...] had an editorial bias, it was one in favor of the conservative principles that were the bedrock beliefs enumerated by our founders [...] I felt there was a compelling need to establish another means of presenting another side to the liberal positions advocated by so many of the state's newspapers[674]

Ainsi, Helms n'hésite pas à affirmer, en ondes, que les opposants à la guerre du Vietnam manquent de respect à l'égard des troupes ou encore que le coût élevé des programmes gouvernementaux endettera les générations à venir.

---

[672] *Ibid.*, p. 39.
[673] *Ibid.*, p. 48.
[674] *Ibid.*, p. 49.

Helms pousuit son combat dès qu'il est élu au Sénat en 1972. Après avoir remporté une course qu'il croyait perdre, le nouveau sénateur suit le conseil de son père et s'engage à tenir promesse auprès de ceux qui l'ont élu et qu'il décrit de la sorte : « the people who struggle to pay their taxes and raise their children, who never take a dime of welfare money and ask nothing of the government except to be left alone[675] ». Ses actions au Sénat visent dès le départ à lutter contre le libéralisme : « [I ran to the U.S. Senate] to try to derail the freight train of liberalism that was gaining speed toward its destination of "government-run" everything, paid for with big tax bills and record debt[676] ». À ce titre, Helms affirme qu'il n'est pas allé au Sénat pour diluer sa pensée, ni pour gagner un concours de popularité; son objectif est de rester fidèle à ses principes. Par conséquent, il participe uniquement aux événements, soirées et réceptions qui lui permettent de faire avancer la cause conservatrice et les intérêts des électeurs de la Caroline du Nord. Son influence est petite si l'on se fie à l'analyse du journaliste Kurt Andersen, qui écrit ceci en 1981 : « Instead of cutting deals and mastering the techniques of cloakroom conciliation, [Helms] has been a right-wing curiosity, proposing hopeless bills, attacking presidential appointments out of ideological pique, making blustery speeches that go largely unremarked[677] ». Or, il refuse d'imiter ses collègues républicains, qui font des compromis avec les démocrates en se disant qu'ils n'auront, de toute façon, jamais la majorité au Sénat. La phrase suivante de Helms traduit bien son sentiment à cet égard : « [My Republican colleagues] didn't want to make waves; I wanted to drain the swamp[678] ». C'est exactement ce qu'il tente de faire en 1983, quand il s'oppose – en vain – à la loi prévoyant une journée fériée en l'honneur de Martin Luther King, un des nombreux gestes qui, durant les trente années de Helms au Sénat, lui vaudront d'être qualifié de « raciste » par plusieurs.

Le sénateur a particulièrement maille à partir avec le président Ford, qui, avec le vice-président Nelson Rockefeller, forme un duo beaucoup plus libéral que ne l'est la frange conservatrice du parti républicain. Helms, qui appuyait la candidature de Barry Goldwater

---

[675] *Ibid.*, p. 58.
[676] *Ibid.*, p. 63.
[677] Kurt Andersen, « To the Right, March ! », *Time Magazine*, 14 septembre 1981 : http://www.time.com/time/printout/0,8816,924848,00.html
[678] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 65.

pour occuper la vice-présidence aux côtés de Ford, ne cache pas son malaise avec certaines politiques de la Maison-Blanche, comme celles visant à taxer les importations de pétrole américaines et à rétrocéder aux Panaméens la souveraineté sur le Canal de Panama[679]. Aux yeux du sénateur, Ford et Rockefeller gouvernent davantage à gauche qu'à droite même si le président des États-Unis affirme qu'il est conservateur. Helms n'hésite d'ailleurs pas à proposer de transformer le système des partis américains en remplaçant les partis démocrate et républicain par des partis libéral et conservateur[680].

La principale raison pour laquelle Helms propose de créer un parti conservateur est qu'il constate, à son arrivée au Sénat, que les libéraux sont mieux organisés que les sénateurs de droite, qui ne disposent pas de structures leur permettant d'échanger entre eux et de développer des stratégies législatives efficaces. Comme l'explique Helms : « The liberals were organized. They planned their offensives and knew how to get what they wanted. By comparison, the conservatives worked independently. Therefore, they appeared weak and ineffectual simply because they did not make use of the power they might have had together[681] ». Pour pallier ce problème, le sénateur organise régulièrement des rencontres entre les conservateurs du Sénat. Le nombre d'élus participant à ces rencontres s'accroit avec le temps. Il crée aussi, en 1973, une organisation appelée le *National Congressional Club* (NCC), dont les membres originaux sont des contributeurs financiers qui l'aident à payer les dettes qu'il accumule durant l'élection de 1972. Le NCC devient bientôt l'un des plus importants « comités d'action politique » (*political action committee*) aux États-Unis, c'est-à-dire un organisme visant à recueillir et à distribuer des fonds aux candidats aux élections fédérales. Véritable moteur de la pensée conservatrice, le NCC fait des envois postaux pour rejoindre les gens intéressés par la politique, mais surtout pour diffuser les idées défendues par Helms et solliciter des contributions pour l'élection de conservateurs à Washington[682]. En 1975, Helms forme aussi le *Committee on Conservative Alternatives* (COCA), dont l'objectif est de mettre au point les stratégies nécessaires pour renforcer l'influence du

---

[679] *Ibid.*, p. 88.
[680] *Ibid.*
[681] *Ibid.*, p. 94.
[682] Sur l'influence du NCC, lire Ernest Furgurson, *op. cit.*

conservatisme aux États-Unis[683]. L'une des principales conclusions du COCA est qu'il faut, à l'avenir, décourager l'élection de libéraux sous la bannière républicaine, pour réformer le *GOP* et favoriser son glissement vers la droite. Helms avoue qu'il a toujours milité en faveur de l'élection de conservateurs à tous les postes électifs à l'échelle des États-Unis. « I was always to talk about the importance of electing conservatives – to any job they were running for, from President to precinct captain ! », confie-t-il dans ses mémoires[684]. Ses efforts semblent porter fruit si l'on se fie à l'analyse de son assistant, Marc Thiessen, qui écrit ceci en 2003 :

> Helms is more in the Republican mainstream today, as he leaves the Senate, than he was when he arrived. And it is not because he mellowed with age or moved to the center but because he stood his ground – and the Republican Party, the Senate and the world moved in his direction[685]

Helms est particulièrement déterminé à contribuer à la montée du conservatisme à Washington quand Ronald Reagan, qu'il appelle son « président favori » (*favorite President*), remporte la présidentielle de 1980. Selon lui, Reagan change à jamais le paysage politique américain et force les présidents qui le suivent à gouverner à droite. C'est notamment le cas de Clinton, qui, selon Helms, « vole les idées de Reagan » (*he was stealing ideas from Ronald Reagan*) quand il affirme, entre autres, que « l'ère de l'État-providence est révolue » (*the era of big government is over*). Cela démontre, de l'avis de Helms, que les démocrates sont obligés de recentrer leur discours et délaisser les idées libérales à partir des années 1990. Le sénateur estime que l'humeur du pays est plus conservatrice que jamais, ce pourquoi il écrit ceci dans ses mémoires : « the only way a Democrat President could govern and expect to be reelected was to do his best to imitate Ronald Reagan[686] ».

Les élections de 1994 semblent confirmer l'idée que les Américains veulent désormais élire des candidats partageant les idées de Reagan et se trouvant à droite sur l'échiquier politique. Les conservateurs ont fait du chemin en vingt ans et le scrutin

---

[683] Sans auteur, « The Growling on Ford's Right », *Time Magazine*, 17 mars 1975 : http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,912968-1,00.html

[684] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 172.

[685] Marc Thiessen, *op. cit.*

[686] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 120.

historique de 1994 incite Helms à poursuivre son combat contre le libéralisme. Comme l'explique le sénateur : « [1994] was an amazing moment for me[687] ». Les nouvelles majorités républicaines sont déterminées à contrecarrer les efforts de Clinton et Helms se dit inspiré par ceux et celles qui se mobilisent et font front commun devant les libéraux. Helms salue notamment l'initiative de Sue Myrick (républicaine – Caroline du Nord), qui distribue à ses collègues des cartes aide-mémoire sur lesquelles figurent les six principes auxquels les conservateurs doivent tenir mordicus dans leurs stratégies législatives : réduire la taille du gouvernement, réduire les impôts, sauvergarder les libertés individuelles, protéger l'institution familiale, garantir l'ordre à l'échelle nationale et protéger la sécurité nationale en augmentant les dépenses militaires[688]. Helms ne voit aucun inconvénient à respecter de tels principes, car c'est précisément ce qu'il fait depuis son arrivée au Sénat en 1972. À en croire le titre de la première page d'un numéro du mois d'août 1997 de la revue *The Weekly Standard*, il ne fait aucun doute que les efforts de Helms portent fruit. La revue proclame effectivement « la montée en puissance de Jesse Helms » (*The Ascendency of Jesse Helms*) et le commentateur Fred Barnes signe un article proclamant que le sénateur est le deuxième conservateur le plus important des vingt-cinq dernières années, après Reagan. Selon les termes de Barnes : « Next to Ronald Reagan, Jesse Helms is the most important conservative of the last 25 years [...] Helms has been a magnetic force on ideology and policy, pulling the entire national debate to the right. Positions he noisily took in Washington two decades ago, almost alone, are now part of mainstream conservatism[689] ». Le journaliste du *Washington Times* Ralph Hallow va dans le même sens quand il écrit que plusieurs considèrent que Helms est « la conscience des conservateurs au Sénat » depuis le début des années 1970 (*conscience of Senate conservatives*)[690].

---

[687] *Ibid.*, p. 199.

[688] *Ibid.*, p. 201.

[689] Fred Barnes est cité dans Andrew Phillips, « Jesse Helms », *Maclean's Magazine*, 1er septembre 1997 :http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=M1ARTM0011396 Le numéro de la revue *The Weekly Standard* dont il est ici date du 11 août 1997 et s'intitule *The Ascendency of Jesse Helms*. Sur la couverture du numéro, une illustration montre le visage de Helms sculpté dans la pierre du Mont Rushmore aux côtés de ceux des présidents George Washington, Thomas Jefferson, Theodore Roosevelt et Abraham Lincoln.

[690] Ralph Hallow, « Helms Lauded as Conscience of Senate Conservatives », *The Washington Times*, 26 août 2005.

4.3.4 Une vision de la politique étrangère aux antipodes de celle de Clinton

En plus de vouloir garantir la montée en force du conservatisme, Helms est poussé à jouer un rôle déterminant à la tête de la CSRE parce qu'il a une vision de la politique étrangère aux antipodes de celle de Clinton. Helms décrit bien le fossé qui le sépare de Clinton quand il écrit : « President Clinton and I were on the opposite sides of just about every major issue that came up during his administration[691] ». Dans ses discours sur l'état de l'Union, Clinton promet souvent d'adopter des politiques modérées, voire conservatrices. Or, Helms affirme que le président est un vrai libéral, qui signe des accords et des traités internationaux « bâclés » (*poorly crafted*) et nomme les pires candidats aux postes de hauts fonctionnaires au sein du gouvernement[692].

La philosophie de Clinton dans le domaine de la politique étrangère peut être qualifiée « d'internationaliste libérale ». Comme l'explique Louis Balthazar, les internationalistes libéraux estiment que les États-Unis doivent exercer un leadership dans le monde, mais « œuvrer à la construction d'un système [international] fondé à la fois sur des institutions internationales et sur une pratique multilatéraliste[693] ». Selon ce courant de pensée, les États-Unis doivent donc travailler de concert avec les alliés tout en favorisant la création d'institutions (ONU, OTAN, Organisation mondiale du commerce, etc.) et la mise en œuvre d'accords internationaux (ALÉNA, Traité ABM, etc.) favorables aux intérêts américains. Les internationalistes libéraux croient que la multiplication des liens politiques et économiques entre les États permet à ceux-ci de développer des normes de réciprocité et des relations pacifiques. C'est pourquoi, durant sa présidence, Clinton juge essentiel de mener des efforts de conciliation en ex-Yougoslavie, en Irlande du Nord et dans le conflit israélo-palestinien ou encore de conclure maints accords internationaux, comme ceux de l'*Uruguay Round*, qui visent à libéraliser les échanges économiques internationaux, et le traité sur l'interdiction des essais nucléaires (TICEN) de 1999.

---

[691] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 193.
[692] *Ibid.*, p. 195.
[693] Louis Balthazar, « Le cadre conceptuel : les grands courants de pensée politiques », in Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *op. cit.*, p. 94.

Jesse Helms ne partage pas cette vision. Sa philosophie, qui pourrait être qualifiée de « souverainiste néoconservatrice limitationniste », repose sur trois séries de postulats à propos du rôle des États-Unis dans le monde[694]. D'abord, Helms est « souverainiste » parce qu'il estime que l'intérêt national américain doit *toujours* primer sur les intérêts des alliés et des organisations internationales. Le sénateur rejette donc les ententes et les institutions qui vont à l'encontre des valeurs américaines. Comme il l'explique : « nobody but the United States of America makes decisions for the United States of America[695] ». Le sénateur dénonce la tendance de Clinton de vouloir signer des accords à tout prix : il préfère peser le pour et le contre de chacune des ententes internationales et rejeter celles dont la philosophie va à l'encontre des intérêts américains. Helms s'oppose notamment à la décision de Clinton de conclure des accords avec la Russie qui, comme le Traité ABM ou encore le TICEN, briment la liberté des États-Unis de se doter d'un bouclier antimissile. Il refuse aussi l'adhésion des États-Unis à la Cour pénale internationale (*International Criminal Court*), prétextant qu'il est inacceptable de donner à une instance supranationale le pouvoir d'accuser et d'emprisonner des citoyens américains[696]. Helms décrit ainsi sa tendance « souverainiste » dans la préface d'un livre publié par son assistant Marc Thiessen :

> Multilateralism is becoming the prevailing current in

---

[694] Helms n'utilise pas le concept de « souverainisme néoconservateur limitationniste » pour décrire sa philosophie, mais il affirme à plusieurs reprises, et notamment dans un entretien avec les lecteurs du *Washington Post*, que sa vision de la politique étrangère repose sur trois principes, soit ceux voulant que les États-Unis doivent protéger leur souveraineté, adopter une politique musclée dans le domaine de la défense et mener une politique étrangère guidée par la morale. Voir sans auteur, « Transcript : Senator Helms : "Here's Where I Stand" », *washingtonpost.com*, 16 septembre 2005. À notre avis, l'idée de « souverainisme néconservateur limitationniste » permet d'illustrer ces trois principes si chers à Helms. Dans un article publié dans le *Wall Street Journal*, Walter Russell Mead utilise le concept de « jacksonisme » pour décrire le courant de pensée auquel appartient le sénateur. Voir Walter Russell Mead, « The Helms Legacy : Farewell to a Great Jacksonian », *The Wall Street Journal*, 25 août 2005. Selon Mead, Helms est « jacksonien » parce qu'il est, comme l'était le président Andrew Jackson (1829-1837), un populiste militant en faveur des intérêts de la classe moyenne et s'opposant aux programmes gouvernementaux et à l'élitisme. Dans son livre *Special Providence*, Mead indique aussi que les « jacksoniens » cherchent à défendre l'honneur des États-Unis dans le monde et sont enclins à utiliser la force de façon rapide et décisive. Voir Walter Russell Mead, *Special Providence*, p. 218-263. Le concept de « jacksonisme » donne de bons indices sur la vision de la politique étrangère de Helms, mais nous préférons utiliser celui de « souverainisme néoconservateur limitationniste » ici, car il permet, entre autres, d'illustrer qu'il existe de grandes similitudes entre la vision du sénateur de la Caroline du Nord et celle d'individus qui, tels Paul Wolfowitz, John Bolton, Richard Perle et Lewis Libby, exercent une grande influence dans le processus décisionnel à la Maison-Blanche durant le premier mandat du président George W. Bush.

[695] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 245.

[696] *Ibid.*, p. 226.

> international affairs today. Our European allies (who should know better) are running headlong into the multilateralist camp, ceding more and more of their sovereignty to the European Union, the United Nations, and other emerging supranational institutions [...] But America is different. Americans know full well that in order to conduct a foreign policy guided by the virtues on which our democracy was founded [...] we must be willing to make many sacrifices, in treasure and, in some cases, lives. But there is one thing we Americans must never, ever, sacrifice: our sovereignty[697]

Ensuite, Helms est « néoconservateur » parce qu'il estime que l'intérêt premier des États-Unis est de diffuser la liberté dans le monde et de lutter – par la force s'il le faut – contre les États qui s'opposent au modèle américain. Selon les termes du sénateur : « our first priority in foreign policy is to preserve and extend freedom – and to lead through strength[698] ». Cette formule, inspirée de la philosophie de Reagan, est l'un des piliers de la pensée néoconservatrice et amène Helms à croire que les États-Unis doivent se doter d'une puissante armée et des outils militaires nécessaires pour préserver la sécurité américaine. Parmi les autres concepts-clés du néoconservatisme, l'importance du moralisme et de l'idéologie dans les relations internationales est centrale[699]. Les néoconservateurs comme Helms perçoivent effectivement les régimes qui affichent une idéologie antiaméricaine comme des ennemis. Le président de la CSRE en veut particulièrement aux régimes communistes comme Cuba et la Chine. Il juge inacceptable que ces pays briment la liberté d'expression ou de religion de leurs citoyens et est d'avis que les États-Unis doivent adopter

---

[697] Voir Marc Thiessen (dir.), *Empire for Liberty: A Sovereign America and Her Moral Mission*, Washington D.C.: Regnery, 2001, p. xxi. Ce passage est cité dans James Scott, Ralph Carter et Carie Steele, *op. cit.*, p. 10-11.

[698] *Ibid.*, p. 209.

[699] Jean-Frédéric Légaré Tremblay, « L'idéologie néoconservatrice et la politique étrangère américaine sous George W. Bush », *Étude Raoul-Dandurand 9 publiée par la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques*, Montréal : Chaire Raoul-Dandurdand, 2005, p. 4. Pour d'autres contributions permettant de saisir l'esprit des néoconservateurs, lire Max Boot, « Neocons », *Foreign Policy*, no 140 (janvier-février 2004), p. 20-28; William Kristol (dir.), *The Weekly Standard. A Reader : 1995-2005*, New York : Harper Collins, 2005; Mark Gerson, *The Neoconservative Vision : from the Cold War to the Culture Wars*, Lanham : Madison Books, 1997; Irwin Stelzer (dir.), *The Neocon Reader*, New York : Grove Press, 2004; et John Ehrman, *The Rise of Neoconservatism : Intellectuals and Foreign Affairs (1945-1994)*, New Haven : Yale University Press, 1995; Alain Frachon et Daniel Vernet, *L'amérique messianique : les guerres des néo-conservateurs*, Paris : Random House, 2003; Stefan Halper et Jonathan Clarke, *America Alone : The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004.

des sanctions économiques contre La Havane et Beijing. Helms affirme également que les États-Unis doivent défendre Taïwan et garantir son indépendance par rapport à la Chine. Il décrit de la sorte sa position à l'endroit des États voyous et des régimes communistes : « We should be working to undermine the economic power, the social stability, and the military strength of every anti-freedom regime in the world[700] ». Une autre pièce maîtresse de la pensée néoconservatrice partagée par Helms réside dans son profond attachement au patriotisme et au leadership américain. Le sénateur croit à la supériorité morale des États-Unis et valorise l'exceptionnalisme américain, c'est-à-dire l'idée que le pays est prédestiné à une mission très spéciale et qu'il doit jouer le rôle d'une nation bienveillante, qui, autant que possible, renverse les régimes hostiles, force les autres pays à adopter les valeurs américaines et protège les démocraties à l'échelle internationale. La phrase suivante de Helms illustre bien sa conviction que les États-Unis représentent une nation élue par Dieu pour rendre le monde à son image : « [America] is a nation founded by Providence to serve as a shining city on a hill – a light to the nations, spreading the good news of God's gift of human freedom[701] ».

Enfin, Helms peut être qualifié de « limitationniste » parce qu'il veut réduire la taille du gouvernement et éliminer les programmes et les institutions qui, à son avis, sont inutiles et inefficaces. Tel que mentionné précédemment, l'un de ses principaux objectifs est de réduire les impôts des contribuables. Par conséquent, il lui semble incontournable de réformer des institutions comme le département d'État qui, à ses yeux, incarne une bureaucratie trop lourde qui ne répond pas aux besoins des Américains. Helms n'est pas le premier décideur à fustiger l'inefficacité, le caractère procédurier et l'inertie du département d'État. Comme le remarque Charles-Philippe David, FDR, pour ne citer qu'un exemple, comparait *Foggy Bottom* à un éléphant[702]. Or, Helms veut aller plus loin dans les opérations de dégraissage du département. Son cynisme et son mécontement à l'endroit des fonctionnaires du département d'État sont patents :

---

[700] Jesse Helms, *op. cit.*, p. 228.
[701] *Ibid.*, p. 247.
[702] Charles-Philippe David, « Les acteurs du jeu bureaucratique », in Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse (dir.), *op. cit.*, p. 184.

> Even today, in the mist and murkiness of the State Department, plain speech can become diplomatic discourse in which *no one* knows exactly what, if anything, has been said – or if any agreements have been reached. What to others would appear to be useless conversations at a cocktail party are called at Foggy Bottom "exercices of diplomacy." Just as they created their own dress code with striped pants and cutaway coats, the folks at Foggy Bottom created their own code of conduct as well, where innumerable meetings (at which nothing was accomplished) could be *called* successful because no challenges were issued – and no voices were raised. If you were looking for people to organize your next reception or cotillion, Foggy Bottom was the place to go. But if you wanted actual movement toward the settlement of issues vital to U.S. interests, you were going to leave disappointed[703]

Les actions posées par Helms pour influencer la politique étrangère démontrent à quel point il a une vision différente de celle de Clinton. En effet, le sénateur ne perd pas de temps, dès les débuts du 104e Congrès en janvier 1995, pour serrer la bride au président des États-Unis et le forcer à adopter des mesures qui ne correspondent pas à la vision internationaliste libérale. Comme Vandenberg et Fulbright, Helms recourt à des actions législatives et non législatives pour faire sa marque en politique étrangère. Il obtient toutefois plus de succès que Fulbright avec les projets de loi et les amendements qu'il introduit au Sénat, avant tout parce que les majorités républicaines font preuve d'une grande discipline de parti et joignent leurs efforts pour donner des maux de tête à Clinton.

4.4 Les moyens utilisés par Helms pour influencer la politique étrangère

La performance de Jesse Helms à la tête de la CSRE ressemble à plusieurs titres à celle de J. William Fulbright. Comme son homologue de l'Arkansas, Helms cherche le plus souvent à contrecarrer les plans du président des États-Unis. À ce titre, il n'hésite pas à multiplier les discours au Sénat et à organiser des audiences publiques qui lui permettent de persuader ses collègues que la Maison-Blanche doit changer ses politiques. Comme Fulbright, Helms publie aussi des articles dans des grands quotidiens et des revues spécialisées pour convaincre l'opinion publique ou encore les intellectuels et les experts de la pertinence de ses

---

[703] *Ibid.*, p. 205.

positions[704]. À la différence de Fulbright toutefois, Helms passe l'essentiel de son temps à introduire des projets de loi ou des amendements au Sénat et, donc, à poser des actions législatives pour influencer la politique étrangère. Pour cette raison, l'expérience de Helms se compare également à celle de Vandenberg, qui, par exemple, utilise les amendements pour s'assurer que les programmes de Truman correspondent à sa philosophie. Une autre différence entre l'expérience de Helms et de Fulbright est que le sénateur de la Caroline du Nord ne profite pas des avantages que la télévision apporte. Alors que Fulbright multiplie les apparitions dans des émissions d'affaires publiques sur des réseaux comme ABC et CBC, Helms utilise peu ce moyen pour rejoindre les Américains. Comme l'explique l'analyste politique de CNN William Schneider : « We rarely see Jesse Helms on television, because unlike most politicians, like his colleague John Edwards of North Carolina, a Democrat in the Senate, he doesn't use the media very much[705] ».

Au moins trois raisons expliquent pourquoi Helms utilise peu la télévision pour atteindre ses objectifs. D'abord, il a peu de respect pour les sénateurs qui passent leur temps dans les émissions d'affaires publiques à tenter d'épater la galerie avec des slogans et des discours « préemballés » (*grandstanding senators*). Ensuite, Helms n'a jamais été un grand orateur et ne se sent donc pas à l'aise à la télévision. Enfin, le président de la CSRE estime qu'un conservateur comme lui ne peut avoir de discussions constructives avec les journalistes de réseaux qui, comme CNN, ABC, CBS ou MSNBC, ont un parti pris libéral évident. Sa retraite du Sénat en 2001 ne change pas ses convictions à ce propos. Quand l'ex-président de la CSRE publie ses mémoires en 2005, son éditeur lui propose de lancer le livre lors d'une entrevue à l'émission *60 minutes* avec Dan Rather sur CBS. Mais Helms à d'autres plans : il donnera une seule entrevue à la télévision, à Sean Hannity du réseau *Fox News*[706].

---

[704] Voir, par exemple, Jesse Helms, « Reality and MFNtsy », *The Weekly Standard*, 24 février 1997, p. 15; *Idem.*, « What are we Going to Do About China? », *Wall Street Journal*, 8 juillet 1999; *Idem.*, « On Trade, Cuba is not China », *The New York Times*, 24 juin 2000, p. A15; et *Idem.*, « Compassionate Conservatism doesn't Stop at the Water's Edge », *The American Enterprise*, 12:3 (avril/mai 2001), p. 46.

[705] Voir CNN Breaking News, « Jesse Helms Announces Retirement », *CNN*, 22 août 2001 : http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0108/22/bn.07.html

[706] Fred Barnes, « Still at the Helm », *The Weekly Standard*, vol. 10, no 47, 5 septembre 2005 : http://www.weeklystandard.com/Content/Protected/Articles/000/000/006/002pkriy.asp

Hormis la télévision, Helms recourt à la plupart des moyens législatifs et non législatifs à sa disposition. C'est ce que démontre une étude des activités du sénateur à propos des quatre dossiers les plus chers à ses yeux, soit la réforme du département d'État et des agences responsables de la politique étrangère, le rejet des nominations proposées par Clinton, la lutte contre les régimes hostiles aux États-Unis ainsi que la réforme de l'ONU et la protection de la souveraineté des États-Unis face à la communauté internationale. Le président de la CSRE réussit souvent à rendre la politique étrangère américaine plus néoconservatrice grâce à ses amendements et projets de loi. Le cas de Helms est, de plus, original quand on le compare à ceux de Vandenberg et Helms. Contrairement à ses prédécesseurs, Helms n'hésite pas à utiliser les pouvoirs qui lui incombent à la CSRE pour bloquer les nominations et les projets de Clinton. À titre indicatif, le sénateur de la CSRE refuse souvent de tenir des débats et des votes sur les mesures chères à la Maison-Blanche. Helms accepte parfois de plier l'échine, mais seulement après avoir obtenu des concessions de la part de Clinton sur d'autres questions. Sans de telles concessions, Helms ne voit aucun problème à bloquer indéfiniment les programmes du président des États-Unis. Liée au contexte ultrapartisan qui prévaut à Washington durant les années 1990, cette technique utilisée par Helms marque une nouveauté dans l'histoire de la présidence de la CSRE. Alors que Vandenberg croyait dur comme fer aux vertus de la politique étrangère bipartisane et que Fulbright commençait à remettre en doute l'importance du consensus de la guerre froide, Helms est le premier président de la CSRE de l'après-guerre à n'accorder aucune importance au principe du « politics stops at the water's edge ».

4.4.1 La réforme du département d'État et des agences responsables de la politique étrangère

La réforme du département d'État et des agences responsables de la conduite de la politique étrangère est l'un des dossiers qui préoccupent le plus Jesse Helms entre 1995 et 2001. *Foggy Bottom* et des agences comme l'USAID, l'ACDA ou encore l'USIA coûtent trop cher aux contribuables américains selon le sénateur, qui veut réduire la taille du département et éliminer les trois agences en question. Le débat entre la Maison-Blanche et Helms sur cet enjeu débute en janvier 1995. Sachant les républicains favorables à d'importantes coupures budgétaires, les fonctionnaires du département d'État tentent de prendre les devants dans les

discussions en proposant rapidement leur propre plan de réorganisation. Le vice-président Al Gore fait alors des apparitions publiques pour affirmer que l'administration veut « réinventer le gouvernement » (*reinvent government*)[707]. Le plan consiste à fusionner le département d'État, l'USAID, l'ACDA et l'USIA, mais Gore revient sur sa décision le 27 janvier et annonce qu'il est souhaitable que l'USAID, l'ACDA et l'USIA demeurent des agences indépendantes sous la supervision du département d'État. Gore promet des études qui permettront d'éliminer le chevauchement des activités et des missions de ces quatre organisations et d'économiser cinq milliards en cinq ans.

Helms exprime des doutes et décide de réécrire le projet de loi proposé par la Maison-Blanche. En plus de cette première action législative, le sénateur pose déjà deux gestes non législatifs : il organise des audiences publiques au sein de la CSRE[708] et publie un article dans le *Washington Post* pour critiquer Gore et tenter de rallier les sénateurs et le secrétaire d'État Warren Christopher à sa cause. Helms affirme alors : « It is essential to turn the vice president around, lest the Clinton administration make the perilous error of shelving the most thoughtful reorganization of U.S. foreign affairs institution since World War II[709] ». Dans le même esprit, Helms profite de la visite de Christopher à la CSRE pour insister sur l'idée que la fin de la guerre froide rend la réforme du département d'État incontournable. Les propos suivants démontrent combien ce facteur international influence la position du sénateur :

> Now, if the Cold War is over and if there is agreement that the U.S. government must conduct its affairs differently, then why are the same old bureaucracies spending the same amount of money on the same worn-out programs ? [...] Simply said, radical reform must be made, Mr. Secretary, I tell you it is going to happen. Now is the time, not 2 or 3 or 4 years down the road. Now is the time[710]

---

[707] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1995, p. 10-3.

[708] Steven Greenhouse, « G.O.P. Backs Merging Foreign Policy Agencies », *The New York Times*, 15 février 1995.

[709] Jesse Helms, « Christopher Is Right », *Washington Post*, 14 février 1995, p. A15.

[710] Cité dans James Scott, Ralph Carter et Carie Steele, *op. cit.*, p. 27.

Helms rend public son plan de réorganisation quelques semaines plus tard[711]. Celui-ci propose de consolider le département d'État, l'ACDA, l'USAID et l'USIA et est décrit de la sorte par le sénateur : « a fundamental and revolutionary reinvention of America's foreign policy institutions[712] ». Au terme d'audiences au sein de la CSRE, qui se soldent par l'adoption du projet par un vote de 10-8, Helms signe un autre article pour défendre sa position, cette fois dans la revue *Freedom Review*[713]. En plus de fusionner *Foggy Bottom* et les trois agences susmentionnées, le projet, qui porte le nom de *State Department Authorization*, réduirait de 14% le personnel du département d'État en trois ans. Helms veut aussi créer un poste de sous-secrétaire d'État pour les exportations commerciales, l'économie et les affaires (*under secretary of State for export trade, economics and business*), pour aider les exportateurs américains à trouver des opportunités d'affaires, ainsi qu'un poste d'envoyé spécial au Tibet occupant le rang d'ambassadeur[714].

Les démocrates du Sénat, dont John Kerry (Massachusetts), sont en désaccord avec la législation de Helms. Ils refusent donc de clore les débats sur celle-ci, à moins que les républicains n'acceptent de la modifier[715]. Helms se venge et bloque des nominations et des traités chers à Clinton, dont la Convention interdisant les armes chimiques (CIAC), qui vise à bannir le développement, la production, l'acquisition ou l'utilisation d'armes chimiques[716]. Un accord survient finalement en décembre 1995 et le Sénat adopte un projet moins drastique que ne le souhaitait initialement Helms[717]. À titre indicatif, l'ACDA, l'USAID et l'USIA ne seront pas éliminées, mais leur budget total devra être réduit de près de deux milliards en cinq

---

[711] Steven Greenhouse, « Helms Seeks to Merge Foreign Policy Agencies », *The New York Times*, 16 mars 1995.

[712] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1995, p. 10-3.

[713] Jesse Helms, « For a More Effective State Department », *Freedom Review*, 26:3 (Mai/juin 1995), p. 8.

[714] Christopher Wren, « The 104th Congress at Midpoint: Where Its Major Legislation Stands; FOREIGN AFFAIRS, *The New York Times*, 21 janvier 1996.

[715] Sans auteur, « World News Briefs; State Department Plan Is Put on Hold in Senate », *The New York Times*, 2 août 1995.

[716] Voir sans auteur, « Senator Helms's Bargaining Chips », *The New York Times*, 28 août 1995; et Barbara Crossette, « Chemical Treaty Appears on Hold in the Senate », *The New York Times*, 10 septembre 1995.

[717] Neil Lewis, « Helms, After Winning Leaner Foreign Policy, Clears Way to Approve Ambassadors », *The New York Times*, 9 décembre 1995.

ans. Malgré les efforts de Helms et de Kerry d'en arriver à une entente, la Maison-Blanche s'oppose à la loi et Clinton la rejette en avril 1996 en exerçant son droit de veto[718]. Les républicains de la Chambre et du Sénat n'ont pas les majorités nécessaires pour renverser le veto présidentiel, mais Helms n'a pas dit son dernier mot...

En janvier 1997, l'arrivée de Madeleine Albright à la tête du département d'État facilite les pourparlers entre la Maison-Blanche et Helms, car celui-ci admire Albright et la préfère de loin à son prédécesseur[719]. Helms propose cette fois une législation abolissant l'ACDA et l'USIA, mais conservant l'USAID, à condition de réduire le budget de celle-ci et d'éliminer certains de ses programmes[720]. Clinton finit par capituler en octobre 1998 et promulgue la loi proposée par Helms[721]. Comme l'explique le journaliste Philip Shenon, le président des États-Unis concède la victoire au sénateur sur cette question en espérant que celui-ci fasse des concessions sur d'autres dossiers épineux, comme le règlement de la dette américaine envers l'ONU : « The Clinton Administration agreed to support the abolishments and the reorganization in part to win concessions from Senator Helms on other foreign policy issues[722] ». Le porte-parole de Helms, Marc Thiessen, décrit ainsi l'enchantement de son patron devant la décision de Clinton d'accepter son projet : « Senator Helms kept pushing and it has finally happened. We've actually shut down two Government agencies. It's slimming down the bureaucracy. It's bringing more coherence to foreign affairs institutions[723] ». Cet épisode témoigne de la volonté de Helms de recourir aux législations procédurales que nous avons décrites au **chapitre I** pour influencer la politique étrangère. En effet, Helms n'accorde pas une aussi grande importance que Clinton à l'outil diplomatique et

---

[718] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1996, p. 9-3. Voir aussi Jerry Gray, « State Dept. Budget Is Vetoed; Clinton Protests Planned Cuts », *The New York Times*, 13 avril 1996.

[719] Voir Steve Erlanger, « Courtly Ritual Greets Albright On Capitol Hill », *The New York Times*, 9 janvier 1997; Steven Lee Myers, « Unusual Relationship Lessens Capital Tension », *The New York Times*, 26 mars 1997 ; Steve Erlanger, « Winning Friends for Foreign Policy: Albright's First 100 Days », *The New York Times*, 14 mai 1997; et Jesse Helms, *op. cit.*, p. 194-195.

[720] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-33.

[721] Philip Shenon, « Two Foreign Affairs Agencies Are Eliminated », *The New York Times*, 23 octobre 1998.

[722] *Ibid.*

[723] Cité dans *Ibid.*

croit qu'un département d'État à taille réduite obligera les décideurs à la Maison-Blanche à recourir à d'autres outils, comme la force militaire, pour promouvoir les intérêts américains.

4.4.2 Le rejet des nominations libérales proposées par Clinton

Un deuxième objectif de Helms est de rejeter les nominations proposées par le président Clinton qui ne le satisfont pas. À ce titre, Helms est l'un des principaux responsables d'un problème majeur de la politique américaine durant les années 1990 : la difficulté pour le président des États-Unis de nommer avec succès les hauts fonctionnaires, ambassadeurs et juges fédéraux. Norman Ornstein et Thomas Donilon utilisent l'expression « entrave aux confirmations des nominations présidentielles » (*The Confirmation Clog*) pour illustrer cette dynamique[724].

Les élections de 1994 viennent à peine de se terminer quand la Maison-Blanche doit renoncer à une première nomination à cause de Helms. James Hormel, un homme d'affaires de San Francisco, est le candidat choisi par Clinton pour combler le poste d'ambassadeur américain à Fiji. Or, Hormel est gai et Helms est l'un des plus farouches opposants à la cause homosexuelle. Les rumeurs vont bon train à l'effet que le président de la CSRE refusera d'entériner la nomination et Clinton décide donc d'y renoncer[725].

En juin 1997, Helms livre cette fois une bataille épique à la Maison-Blanche quand Clinton propose de nommer le gouverneur du Massachusetts William F. Weld au poste d'ambassadeur au Mexique. Le président de la CSRE s'oppose dès le départ au choix de Clinton, prétextant que Weld, un républicain modéré, manque de fermeté dans le dossier de la lutte contre la drogue, notamment parce qu'il est en faveur de l'usage de la marijuana à des fins thérapeutiques[726]. Le Mexique est alors l'un des principaux pays impliqués dans le commerce de la cocaïne produite dans des pays comme la Colombie, la Bolivie et le Pérou et consommée aux États-Unis. Helms, qui promeut une politique musclée contre le trafic

---

[724] Norman Ornstein et Thomas Dillon, « The Confirmation Clog », *Foreign Affairs*, 79, 6 (novembre/décembre 2000), p. 87-99.

[725] David Dunlap, « Nomination Of Gay Man Is Dropped », *The New York Times*, 1er janvier 1995.

[726] Voir Steven Lee Myers, « Helms to Oppose Weld as Nominee for Ambassador », *The New York Times*, 4 juin 1997; et Richard L. Berke, « White House Stands by Weld Despite Opposition of Helms », *The New York Times*, 5 juin 1997.

international de la drogue, juge que Washington doit nommer un ambassadeur qui a davantage cet intérêt à cœur que Weld[727]. Le sénateur est d'autant plus encouragé à rejeter la nomination que Weld l'accuse, en conférence de presse, de jouer le jeu de « l'extorsion idéologique » (*ideological extortion*)[728]. Lorsque Weld annonce, en juillet, qu'il quitte son poste de gouverneur pour consacrer tout son temps à des efforts de lobbying visant à convaincre les sénateurs d'approuver sa nomination, le leader de la majorité du Sénat Trent Lott (républicain – Mississippi) lui conseille de convaincre Clinton de le nommer à un autre poste d'ambassadeur ou de « trouver du travail » (*look for work*)[729].

Helms refuse effectivement d'organiser des audiences publiques au sein de la CSRE sur le dossier de Weld, même si la majorité des membres de la commission sont en faveur de telles audiences[730]. Le sort de Weld est donc entre les mains du sénateur de la Caroline du Nord, qui est contraint de tenir une réunion spéciale sur la question quand Richard Lugar, Joe Biden, John Kerry (démocrate – Massachusetts) et Gordon Smith (républicain – Oregon) recourent à une mesure rarement utilisée par les sénateurs pour obliger le président de la CSRE à respecter la volonté des membres de la Commission[731]. La réunion, qui a lieu le 12 septembre, dure à peine trente minutes et est minutieusement orchestrée par Helms pour que personne d'autre que lui ne prenne la parole. Le président de la CSRE reproche notamment à Lugar et Biden d'avoir défié son autorité[732]. À Weld, qui est présent avec sa femme dans une salle pleine à craquer, Helms dit ceci : « Mr. Weld appears to be threatening that unless his nomination to Mexico is moved, he will begin a war within the Republican Party. Let him try[733] ». Le président informe aussi son auditoire qu'il a récemment écrit une lettre au

---

[727] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-45.

[728] Katharine Q. Seelye, « Weld Goes to Washington to Make his Case », *The New York Times*, 1er août 1997.

[729] Cité dans Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-45.

[730] Steven Lee Myers, « Showdown is Set as Clinton Nominates Weld », *The New York Times*, 24 juillet 1997.

[731] Voir Katharine Q. Seelye, « Helms to Defend His Stand Against Hearing Over Weld », *The New York Times*, 8 septembre 1997.

[732] Katharine Q. Seelye, « With Iron Gavel, Helms Rejects Vote on Weld », *The New York Times*, 13 septembre 1997.

[733] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-45.

président Clinton dans laquelle il se dit prêt à accepter que Weld soit nommé ambassadeur ailleurs qu'au Mexique. Clinton annonce cependant, une fois la réunion spéciale de la CSRE terminée, qu'il tient mordicus à ce que Helms organise de vraies audiences sur la nomination. Weld continue pour sa part à attaquer Helms, déclarant ceci à propos de l'attitude autoritaire du sénateur : « It seemed that the senator was set to show that the Senate is a despotic institution[734] ». Mais il s'avoue vaincu le 15 septembre et retire sa nomination[735]. Mike McCurry, le porte-parole de la Maison-Blanche, prouve à quel point Helms exerce une autorité sur l'administration Clinton quand il affirme à propos de cet épisode :

> We, throughout this process, have said that while we were fighting hard for Gov. Weld, we hoped that we were fighting fair and square. And we hope the chairman will recognize that and that we can continue to do the business that we need to do together as a country to advance America's interest in the world[736]

L'administration témoigne déjà de son impuissance devant Helms quand le porte-parole de la Maison-Blanche prononce les mots suivants en août 1997 : « We've made it quite clear we will go to the mat. But we, at the same time, do not suggest that we support or would encourage anything that circumvents the authority of Chairman Helms[737] ».

Helms n'en était pas à ses premières salves à l'endroit de Clinton dans le dossier des nominations présidentielles. Entre mars et décembre 1995, il refuse de permettre au Sénat de tenir des votes sur dix-huit nominations proposées par la Maison-Blanche pour combler des postes d'ambassadeurs (voir **tableau 10**). À l'image d'une prise d'otage, le président de la CSRE indique qu'il donnera le feu vert aux nominations uniquement quand les démocrates lui permettront d'aller de l'avant avec son plan de réforme du département d'État. Selon l'interprétation de la journaliste du *New York Times* Elaine Sciolino : « Senator Helms acknowledges with pride that he has seized hostages as the only way to get the

---

[734] Cité dans *Ibid.*

[735] Katharine Q. Seelye, « Weld Ends Fight Over Nomination by Withdrawing », *The New York Times*, 16 septembre 1997.

[736] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-45.

[737] Cité dans Katharine Q. Seelye, « White House Says it Will Push for Weld as Ambassador, but Won't Challenge Helms », 5 août 1997.

Administration's attention[738] ». C'est finalement ce qui se produit le 7 décembre 1995. Les ambassadeurs peuvent finalement entrer en fonction après plusieurs mois passés à Washington sans savoir ce qui adviendrait de leur sort.

Tableau 10
Les nominations à des postes d'ambassadeurs bloquées par Helms entre mars et décembre 1995

CANDIDAT	POSTE
A. Peter Burleigh	Sri Lanka
James F. Collins	Ex-URSS
Frances D. Cook	Oman
Don L. Gevirtz	Fiji
Robert E. Gribbin III	Rwanda
William H. Itoh	Thaïlande
Richard H. Jones	Liban
James A. Joseph	Afrique du Sud
Sandra J. Kristoff	Forum économique de l'Asie-Pacifique
John R. Malott	Malaisie
Joan M. Plaisted	Îles Marshall et Kiribati
Kenneth M. Quinn	Cambodge
David P. Rawson	Mali
J. Stapleton Roy	Indonésie
Jim Sasser	Chine
Gerald W. Scott	Gambie
Thomas W. Simons Jr.	Pakistan
Charles H. Twining	Cameroun

Source : Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1995, p. 10-5.

Helms s'érige tel un mur devant Clinton à plusieurs autres reprises jusqu'en janvier 2001. Il refuse, par exemple, de tenir des audiences publiques sur la nomination de Richard Holbrooke au poste d'ambassadeur à l'ONU, car le département de la Justice ne veut pas partager avec les membres de la CSRE les résultats d'enquêtes menées sur le diplomate. Holbrooke est soupçonné d'avoir eu des contacts avec l'Ambassade américaine en Corée du Sud qui contreviennent à la loi fédérale sur le lobbying. On lui reproche aussi d'avoir accepté des rétributions pour des conférences données pendant qu'il était envoyé spécial de la

[738] Elaine Sciolino, « Awaiting Call, Helms Puts Foreign Policy on Hold ».

Maison-Blanche dans les Balkans[739]. Après avoir obtenu les documents demandés au département de la Justice, Helms les étudie et conclut que Holbrooke a violé la loi à quelques reprises[740]. Le diplomate le satisfait cependant quand il reconnaît, lors d'un témoignage au Sénat, qu'il a mal interprété la loi. Holbrooke affirme aussi qu'il militera en faveur de la réforme de l'ONU si on lui confie le soin de diriger la déléguation américaine au sein de l'Organisation. Sa nomination est finalement approuvée par la CSRE à la fin juin 1999, après un an d'attente[741]. Le Sénat emboîte le pas un mois plus tard[742].

4.4.3 La lutte contre les régimes hostiles aux États-Unis

Outre le combat qu'il livre à Clinton dans le domaine des nominations présidentielles, Helms initie des actions pour s'assurer que les États-Unis adoptent une politique ferme à l'endroit des États hostiles aux valeurs et aux intérêts américains. Le sénateur est actif sur ce plan dès la première année de son règne et Cuba est sa première cible. En mai 1995, Clinton veut mettre un terme à la politique visant à accueillir en territoire américain les Cubains fuyant le régime de Castro[743]. Helms y voit une trahison envers les Cubains en quête de liberté et cherche à garantir l'adoption d'un projet de loi visant des sanctions contre le régime de Castro : le *Helms-Burton Act* ou *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*[744]. Ce projet prévoit, entre autres, d'empêcher les industries américaines d'importer des produits fabriqués avec du sucre cubain et de refuser d'octroyer des visas américains aux représentants d'industries étrangères qui ont acheté des propriétés confisquées par Castro à des entreprises américaines au lendemain de la révolution[745]. Helms souhaite, grâce à cette action

---

[739] Philip Shenon, « Helms, Citing Inquiry, Bars Confirmation Hearing for Holbrooke », *The New York Times*, 7 mai 1999.

[740] Philip Shenon, « Helms Prods Holbrooke and Receives a Concession », *The New York Times*, 18 juin 1999.

[741] Philip Shenon, « Holbrooke Nomination Passes One Hurdle but Faces Another », 1er juillet 1999.

[742] Philip Shenon, « Senate Confirms U.N. Appointment after 14 Months », *The New York Times*, 6 août 1999.

[743] Steven Greenhouse, « U.S. Will Return Refugees to Cuba in Policy Shift », *The New York Times*, 3 mai 1995.

[744] Steven Greenhouse, « Clinton Opposes Move to Toughen Embargo on Cuba », *The New York Times*, 5 mai 1995.

[745] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1995, p. 10-21 à 10-23.

législative, forcer Clinton à adopter une mesure correspondant à sa philosophie anticommuniste.

Le sénateur multiplie les actions non législatives pour convaincre ses collègues de la nécessité de sa loi et pour rallier l'opinion publique à sa cause. Il organise notamment des audiences publiques à propos de Cuba en mai et juin 1995, prononce des discours au Sénat contedisant les arguments de ses adversaires et publie des textes d'opinion dans des quotidiens et des revues comme le *Washington Post*, le *USA Today* et *Human Events*[746]. À chaque fois, ses principaux arguments sont que les sanctions engendreront la chute de Castro et qu'il est essentiel de protéger les Cubains qui fuient leur pays. Plusieurs sénateurs, comme les républicains Nancy Landon Kassebaum (Kansas) et Richard Lugar (Indiana) ainsi que le démocrate Christopher Dodd (Connecticut), estiment cependant que Helms a une position jusqu'au-boutiste et refusent de clore les débats en assemblée plénière sur la loi *Helms-Burton*, ce qui rend impossible son adoption. Helms amende donc son projet : il renonce, entre autres, à une mesure permettant aux Cubains-Américains de poursuivre devant les tribunaux les compagnies étrangères qui font affaire avec Cuba. Une version édulcorée du *Helms-Burton Act* est finalement adoptée au Sénat en octobre 1995, par un vote de 74-24[747]. De leur côté, les représentants de la Chambre votent en faveur d'une version plus ferme de la loi, semblable à celle que Helms voulait au départ[748]. Des membres du Sénat et de la Chambre doivent maintenant former une commission de conciliation et forger un compromis. En janvier 1996, Helms publie un autre article dans le *USA Today* pour faire connaître aux Américains sa position. Il écrit alors qu'il faut interdire aux Américains de visiter Cuba, car le tourisme permet de remplir les coffres de l'État cubain et à Castro de se maintenir au pouvoir[749].

---

[746] Voir Jesse Helms, « Castro Needs a Final Push », *Washington Post*, 4 mai 1995, p. A21; *Ibid.*, « Castro Blows a Gasket », *USA Today*, 14 juin 1995; et *Ibid.*, « New Sanctions Will Topple Castro », *Human Events*, 23 juin 1995.

[747] Sans auteur, « Curb on Trade With Cuba is Tightened », *The New York Times*, 20 octobre 1995.

[748] Steven Greenhouse, « Bill to Tighten Economic Embargo on Cuba is Passed With Strong Support in the House », *The New York Times*, 22 septembre 1995.

[749] Jesse Helms, « Immoral to Lift Ban », *USA Today*, 9 janvier 1996, p. 10A.

Le 24 février 1996, la crédibilité des opposants à la loi *Helms-Burton* s'amenuise soudainement quand des avions MiG cubains abattent deux avions civils américains, coûtant la vie à quatre Cubains-Américains anticastristes[750]. La frustration de la communauté cubaine force aussi Clinton à rallier la position de Helms[751]. La version finale de la loi, qui est signée par Clinton le 12 mars 1996, reflète encore plus la vision du président de la CSRE que les versions adoptées par la Chambre et le Sénat à la fin de l'année 1995[752]. Portant le nom de *Cuba LIBERTAD Bill*, cette loi vise, entre autres, à interdire aux étrangers qui possèdent des propriétés à Cuba d'entrer aux États-Unis. La loi rend aussi illégal le commerce entre les États-Unis et le pays de Castro, en plus de couper l'aide américaine aux États qui, comme la Russie, ont des relations étroites avec La Havane[753]. Helms juge immoral que des alliés des États-Unis commercent avec Cuba et reproche ainsi au Canada d'agir exactement comme la Grande-Bretagne à l'aube de la Seconde Guerre mondiale. Selon l'interprétation du sénateur : « This is precisely what Neville Chamberlain advocated about dealing with Hitler[754] ». Helms continue d'insister sur l'importance d'isoler Cuba et de lutter contre le régime de Castro jusqu'en 2001. Il organise plusieurs audiences publiques et écrit des lettres personnelles à Clinton et à la secrétaire d'État Albright pour contester la décision de la Maison-Blanche de suspendre temporairement certaines mesures du *Cuba LIBERTAD Bill*, comme celle visant à sanctionner des industries qui, à l'instar de la compagnie minière canadienne Sherritt, font affaire à Cuba[755]. En outre, Helms demande à Albright de lui fournir tous les courriels, mémorandums, télécopies, lettres et autres documents rédigés par l'administration et qui concernent la loi, ce qui, de l'avis du sénateur, permettra de vérifier si la branche exécutive applique celle-ci comme prévu. À son avis,

---

[750] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1996, p. 9-6 à 9-8.

[751] Todd Purdum, « Clinton Seeking Wider Sanctions Against Cubans », *The New York Times*, 27 février 1996.

[752] Pour une excellente étude des relations entre le Congrès et la présidence sur la loi Helms-Burton, voir Patrick Haney et Walt Vanderbush, « The Helms-Burton Act : Congress and Cuba Policy », in Ralph Carter (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy*, 3e éd., Washington : CQ Press, 2007, p. 281-303.

[753] Pour consulter un exemplaire de la loi, voir la page suivante sur le site gpoaccess : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=104_cong_bills&docid=f:h927enr.txt.pdf

[754] Cité dans Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1996, p. 9-7.

[755] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-42 et 8-43.

l'administration Clinton fait preuve de laxisme envers Cuba et doit mettre en œuvre la loi Helms-Burton à la lettre. Selon ses termes : « Once again I call on the Clinton administration to increase U.S. support for dissidents to respect the codification of the embargo and to work with us in the Congress on this bipartisan policy[756] ».

L'anticommunisme de Helms l'incite aussi à multiplier les efforts pour durcir la politique américaine envers la Chine et protéger l'indépendance de Taïwan face à Beijing. Le sénateur pose un premier geste législatif qui va dans ce sens en 1995 quand il vote en faveur d'une résolution demandant à Clinton d'autoriser la visite aux États-Unis du président taïwanais Lee Teng-hui[757]. La Maison-Blanche est peu chaude à cette idée, car elle juge que cela risque de refroidir les relations avec le gouvernement chinois. Clinton finit cependant par se conformer à la demande de Helms et des membres du Congrès le 22 mai quand le département d'État offre un visa à Lee, décision qui incite Beijing à rappeler l'ambassadeur chinois aux États-Unis. Helms continue à faire pression sur Clinton quand il lui demande, dans une lettre datant d'octobre 1997, de partager avec la CSRE et la commission du Sénat sur le Renseignement (*Senate Select Committee on Intelligence*) tous les mémorandums, notes de recherches, données et informations secrètes sur la prolifération nucléaire en Chine dont dispose la Maison-Blanche[758]. Puis, en 1999, Helms initie un projet de loi visant à renforcer les relations entre les États-Unis et Taïwan : le *Taiwan Security Enhancement Act*[759]. Cette législation a pour but la vente d'armes américaines à Taipei, pour aider le gouvernement à protéger la population taïwanaise face à la Chine, et ce, grâce à des systèmes de défense sophistiqués, comme des satellites, sous-marins de guerre, défenses antimissile et missiles. Helms décrit son projet comme la suite logique de sa loi de 1979, le *Taiwan Relations Act*. Le 14 avril 1999, il participe comme conférencier à un colloque organisé par

---

[756] Voir U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearing : Castro's Crackdown in Cuba : Human Rights on Trial*, 106e Congrès, 10 mars 1999, p. 1-2.

[757] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1995, p. 10-19 à 10-21.

[758] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-39.

[759] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 23-4.

la *Heritage Foundation* et l'*American Enterprise Institute* et défend à nouveau son projet[760]. Le *Taiwan Security Enhancement Act* n'entre finalement pas en vigueur avant la fin de la présidence de Clinton, mais Helms continue à promouvoir ses positions lors de débats sur d'autres projets de loi. En mai 2000 par exemple, lorsque la Chambre et le président Clinton négocient un accord menant à l'adoption, par les représentants, d'une loi visant à normaliser les relations économiques avec la Chine, Helms annonce qu'il entend initier des amendements obligeant la Chine à respecter les libertés religieuses et à cesser la prolifération nucléaire et les menaces à l'endroit de Taïwan. Comme l'affirme alors Helms : « We are going to have a debate, Mr. Clinton. And we are going to have votes, perhaps uncomfortable votes, on a range of issues relating to China[761] ». Les amendements de Helms sont toutefois rejetés par les sénateurs, ce qui l'empêche de laisser son empreinte sur le projet de loi, même s'il réussit à attirer l'attention de ses collègues et des Américains sur les mauvais agissements du gouvernement chinois.

Cette volonté de Helms s'inscrit dans la lignée d'actions qu'il avait posées précédemment pour rendre la politique américaine plus ferme à l'endroit de la Chine. En 1998 par exemple, le président de la CSRE est l'un des parrains (*sponsors*) d'une loi visant à protéger les libertés religieuses dans le monde, l'*International Religious Freedom Act of 1998*[762]. Plus particulièrement, la loi force le président des États-Unis et le département d'État à soumettre un rapport annuel au Congrès à propos de l'état des libertés religieuses dans le monde, et à imposer des sanctions économiques aux pays qui, comme la Chine, ne respectent pas celles de groupes qui pratiquent des religions comme le christianisme[763].

Hormis Cuba et la Chine, des « États voyous » comme la Libye, l'Iran, l'Irak et la Corée du Nord s'attirent souvent les foudres de Helms. En 2000 par exemple, le président de

---

[760] Jesse Helms, « Remarks by Sen. Jesse Helms », *Heritage Foundation-American Enterprise Institute Conference on the 20th Anniversary of the Taiwan Relations Act*, 14 avril 1999. Texte disponible à l'adresse suivante : http://www.jessehelmscenter.org/jessehelms/documents/20th_Anniversary_Taiwan_Relations_Act.pdf

[761] Cité dans Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LVI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 2000, p. 20-13.

[762] Voir la loi en question sur le site gpoaccess : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105_cong_bills&docid=f:s1868is.txt.pdf

[763] Eric Schmitt, « Bill to Punish Nations Limiting Religious Beliefs Passes Senate », *The New York Times*, 10 octobre 1998.

la CSRE est le co-auteur d'une résolution enjoignant Clinton à faire preuve de plus de fermeté à l'endroit du gouvernement de Qaddafi. Il s'inquiète, entre autres, de la décision de la Maison-Blanche de rendre à la Lybie deux individus soupçonnés d'avoir commis l'attaque terroriste contre le vol *Pan Am* 103 en 1988, laquelle a fait 270 morts, dont 189 Américains. Partisan des sanctions économiques contre la Lybie et l'Iran adoptées par le Congrès en 1996[764], Helms stipule, dans cette nouvelle résolution, qu'il faut continuer à interdire le tourisme et les voyages d'affaires américains en Libye, et ce, tant que Qaddafi n'admet pas qu'il appuie le terrorisme international[765]. De l'avis de Helms, les sanctions économiques contre des États comme la Libye sont essentielles, car elle permettent d'affaiblir et d'isoler des régimes hostiles aux Américains. Le président de la CSRE exprime ainsi sa vision dans un article de la revue *Foreign Affairs* : « [sanctions] have effectively contained the Saddam Husseins, Mu'ammar al-Qadhafis, and Hafiz al-Asads of the world. Without sanctions, Saddam would now be threatening the world with vx missiles, Qadhafi would be blowing up U.S. passenger planes, and Asad would be planning terrorist operations against U.S. citizens[766] ».

En 1998, Helms tente cette fois de punir l'Iran en bloquant une législation permettant aux industries pharmaceutiques et agricoles américaines de vendre des médicaments et de la nourriture à ce pays[767]. Le président de la CSRE change néanmoins d'avis en 1999, affirmant : « If Iran wants to pay cash-on-the barrel for American grain, that is fine with me [...] Every dollar Iran spends on U.S. farm products is a dollar that Iran cannot spend on

---

[764] Nous faisons ici référence à la loi *Iran-Lybia Sanctions* (HR 3107), adoptée par la Chambre et le Sénat durant les mois de juin et juillet 1996 et signée par le président Clinton le 5 août. Cette loi vise, entre autres, à sanctionner les compagnies étrangères qui investissent dans l'industrie pétrolière en Libye ou en Iran. Pour plus de détails, voir Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1996, p. 9-5 à 9-6.

[765] Cité dans *Ibid.*, p. 11-15.

[766] Jesse Helms, « What Sanctions Epidemic ? U.S. Business' Curious Crusade », *Foreign Affairs* (janvier-février 1999).

[767] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1999, p. 23-26.

terrorism or weapons of mass destruction[768] ». En 2000, une loi émanant de la CSRE va dans ce sens[769].

L'Irak et la Corée du Nord sont, pour leur part, deux des principaux pays qui, selon Helms, obligent les États-Unis à se doter d'un bouclier antimissile. Le président de la CSRE est l'un des plus ardents promoteurs de ce projet. Dans une lettre que lui et 24 autres sénateurs signent et font parvenir à Clinton en avril 2000, Helms informe la Maison-Blanche qu'il s'oppose au Traité ABM avec la Russie, lequel interdit le déploiement d'un système de défense antimissile sur l'ensemble des territoires américain et russe[770]. De l'avis du président de la CSRE, Clinton met la sécurité des Américains en péril en négociant des accords de contrôle des armements au lieu de développer le bouclier antimissile[771]. Selon ses termes : « The president is attempting to lock the United States into a system that cannot defend the American people against even the limited threats we face today[772] ». Cette position est conforme à celle adoptée par Helms depuis l'élection de 1994. Le 6 septembre 1995 par exemple, il affirme, dans un discours au Sénat, qu'il appuie l'idée de développer une défense antimissile capable de protéger tous les Américains[773]. Il répète cet argument au Sénat en février 1996 et introduit un projet de loi pour inciter Clinton à mettre en œuvre un tel programme[774]. Ce projet de loi, qui porte le nom de *Strategic Anti-Missile Revitalization and Security Act of 1996*, stipule que les États-Unis doivent se retirer du Traité ABM et développer un bouclier antimissile pour se protéger contre les attaques des « États voyous » (*the possiblity of ballistic missile attack upon the United States by a rogue country*)[775]. Faute de pouvoir en garantir l'adoption, Helms continue à défendre l'idée que les États-Unis doivent se protéger contre les attaques possibles d'États comme l'Irak et la Corée du Nord.

---

[768] Cité dans *Ibid.*, p. 23-27.

[769] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LVI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 2000, p. 23-26.

[770] Elizabeth Becker et Eric Schmitt, « G.O.P. Senators Tell Clinton They Oppose Him on ABM Treaty and Defense System », *The New York Times*, 22 avril 2000.

[771] Helms développe étaye notamment cet argument dans Jesse Helms, « Amend the ABM Treaty? No, Scrap it! », *The Wall Street Journal*, 22 janvier 1999.

[772] Cité dans Elizabeth Becker et Eric Schmitt, *op. cit.*

[773] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 104th Congress, Washington D.C., 6 septembre 1995, p. S12649.

[774] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 104th Congress, Washington D.C., 6 février 1996, p. S917-S919.

[775] Voir le texte du projet de loi dans *Ibid.*, p. S919.

Le rapport de la Commission Rumsfeld, dont nous avons parlé précédemment, lui donne de nouveaux arguments sur lesquels s'appuyer. Lors d'un discours au Sénat datant de septembre 1998, il dit vouloir organiser des audiences publiques pour discuter des conclusions de la Commission Rumsfeld et s'avoue inquiet de l'ampleur des menaces irakienne, iranienne, indienne, pakistanaise et nord-coréenne :

> Mr. President, in listening to various justifications for the proposed amendment (which discuss the ongoing development of nuclear weapons by India, Pakistan, North Korea, Iran, Iraq, etc.) I was struck by the urgent need – not for another arms control treaty – but for a national missile defense to protect the United States from these nuclear weapons[776]

En profond désaccord avec Helms sur la question du bouclier antimissile, Clinton plie finalement l'échine et accepte de signer des projets de loi prévoyant des investissements dans de telles technologies militaires. Il utilise son véto en décembre 1995 pour bloquer des dépenses reliées au bouclier antimissile pour la raison suivante : « [A "Star Wars" type of missile defense system would] waste tens of billions of dollars and force us to commit prematurely to a specific technological option[777] ». Mais il revient sur sa décision quatre ans plus tard et annonce que le Pentagone dépensera sept milliards sur six ans pour mettre en œuvre le projet tant désiré par Helms[778]. Le plan alors envisagé par Clinton est décrit ainsi par le journaliste William Broad :

> The scope of the proposed project is both challenging and enormous, growing in four steps from an initial 20 missile interceptors in 2005 to a much larger system by 2011. By the time it is complete, the shield would require at least 2 launching sites, 3 command centers, 5 communication relay stations, 15 radars, 29 satellites, 250 underground silos and 250 missile interceptors. It would be based in Hawaii, Alaska, California, Colorado, North Dakota, Massachusetts, Greenland, Britain and possibly Maine. Two radars would be set up in Asia, possibly in Japan and South Korea. Building it would cost at least $60 billion and running it

---

[776] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 105th Congress, Washington D.C., 1er septembre 1998, p. S9771.

[777] Todd Purdum, « Clinton Vetoes Military Authorization Bill », *The New York Times*, 29 décembre 2005.

[778] Steven Lee Myers, « Clinton to Pledge $7 Billion for Missile Defense System », *The New York Times*, 7 janvier 1999.

> would take at least 1,455 people, and probably hundreds more[779]

Même si ce projet ne voit pas réellement le jour avant la fin de la présidence de Clinton, l'insistance de Helms pour forcer la Maison-Blanche à faire du bouclier antimissile une priorité a fonctionné. Le président George W. Bush poursuit bientôt sur la lancée de Helms en annonçant le retrait des États-Unis du Traité ABM le 13 décembre 2001 et en accélérant le développement du bouclier antimissile.

4.4.4 La réforme de l'ONU, la réduction de l'aide étrangère et le rejet des accords internationaux menaçant la souveraineté des États-Unis

Jesse Helms multiplie également les efforts pour s'assurer que les États-Unis protègent leur indépendance face aux organisations et accords internationaux. Il initie plusieurs actions législatives et non législatives entre 1995 et 2001 pour promouvoir sa vision sur cette question. Sa principale cible est sans contredit l'ONU. Le président de la CSRE tente de poser un premier obstacle aux activités de l'ONU quand il propose, en 1995, un amendement amputant de dix millions l'aide américaine à cette organisation[780]. Ceci donne le ton aux tentatives de Helms de réformer l'ONU et de réduire le financement américain de ses activités. En 1996, Helms décrit bien ses objectifs dans la revue *Foreign Affairs* :

> As it currently operates, the United Nations does not deserve continued American support. Its bureaucracy is proliferating, its costs are spiraling, and its mission is constantly expanding beyond its mandate-and beyond its capabilities. Worse, with the steady growth in the size and scope of its activities, the United Nations is being transformed from an institution of sovereign nations into a quasi-sovereign entity in itself. That transformation represents an obvious threat to U.S. national interests. Worst of all, it is a transformation that is being funded principally by American taxpayers. The United States contributes more than $3.5 billion every year to the U.N. system as a whole, making it the most generous benefactor of this powerhungry and dysfunctional organization[781]

---

[779] William Broad, « The Nuclear Shield : Repelling an Attack; A Missile Defense With Limits : The ABC's of the Clinton Plan », *The New York Times*, 20 juin 2000.

[780] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1995, p. 10-9. Voir aussi sans auteur, « Senate Votes to Deny Funds Until U.N. Diplomats Pay Up », *The New York Times*, 1er août 1995.

[781] Jesse Helms, « Saving the U.N. : A Challenge to the Next Secretary-General », *Foreign Affairs*

Un peu comme c'est le cas du département d'État, l'ONU doit, de l'avis du président de la CSRE, changer ses pratiques et, surtout, éliminer les agences qui ont les mêmes missions et activités. Lors des débats de mai et juin 1995 au sein de la CSRE sur le projet de loi autorisant les dépenses en matière d'aide étrangère, Helms propose de réduire de plusieurs millions de dollars les contributions américaines à quatorze organisations internationales dont l'ONU. John Kerry arrive toutefois à renverser la décision du président de la CSRE à l'aide d'un amendement[782]. Helms en profite pour décrire l'ONU ainsi : « the fattest pig at the foreign aid trough[783] ». Durant les années 1995 et 1996, la principale arme utilisée par le sénateur pour exprimer son désaccord avec les pratiques de l'ONU est de refuser d'aller de l'avant avec le projet de loi autorisant le règlement de la dette des États-Unis envers l'organisation. Helms et les républicains affirment que le Congrès ne bougera pas tant que l'ONU n'adoptera pas des réformes.

Le président de la CSRE met cependant de l'eau dans son vin à partir de 1997. En juin, il forge un compromis avec le sénateur Joe Biden et accepte d'introduire un projet de loi dont l'objectif est de payer une partie des dettes américaines (plan Helms-Biden)[784]. Mais le débat est loin d'être clos : les représentants de l'ONU disent que les États-Unis lui doivent 1,3 milliards, mais Clinton affirme que le montant ne dépasse pas 1 milliard. Helms accepte de payer 819 millions de dollars, à la condition que l'ONU réduise son personnel et ses activités et accepte que la part des contributions américaines passe de 25% à 20% du budget total de l'organisation[785]. Le Secrétaire général Kofi Annan réagit négativement à cette proposition et se dit favorable à l'alternative proposée par le sénateur Richard Lugar, qui prévoit le remboursement des dettes américaines à l'ONU sans conditions. Lugar a cependant peu d'appuis au Congrès et le président Clinton se dit en faveur du plan Helms-

---

(septembre-octobre 1996), p. 2. Ce passage est également cité dans James Scott, Ralph Carter et Carie Steele, *op. cit.*, p. 19.

[782] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1995, p. 10-8.

[783] *Ibid.*

[784] Steven Lee Myers, « U.S. May Pay Some Arrears to the U.N. », *The New York Times*, 11 juin 1997.

[785] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-33.

Biden[786]. Ironie du sort, Clinton utilise finalement son veto, en 1998, pour bloquer le projet, car celui-ci est rattaché, dans le processus législatif, à un autre projet de loi inacceptable aux yeux de l'administration démocrate et qui vise à bannir l'aide fédérale aux organisations non gouvernementales en faveur de l'avortement et de la contraception[787].

Helms continue à militer en faveur de son programme entre 1998 et 2000. En 1998, il annonce notamment ceci lors d'une intervention au Sénat :

> We have heard, time and time again, the complaint that the United Nations is in financial crisis because Congress has refused to pay the U.S. arrears. Well today, Congress is ready to write a check. The only thing that could possibly prevent the United Nations from cashing it is an unwise refusal to enact common sense reforms[788]

En septembre de la même année, il publie un article dans le *New York Times* dans lequel il traîne Clinton aux gémonies pour son refus de promulguer le plan Helms-Biden[789]. Comme en 1997, la Maison-Blanche refuse d'entériner la mesure même si le Congrès l'a adoptée, car celle-ci contient un passage interdisant l'aide fédérale aux organisations en faveur de l'avortement et de la contraception. Helms souligne alors qu'il faut pointer la Maison-Blanche du doigt et non le Congrès pour le retard dans le paiement de la dette américaine : « To our friends at the United Nations, I say this: Don't complain to Congress if this year passes without payment of the arrears. The President has the check in his hand. When you see him today, advise him to cash it[790] ». Les représentants de l'ONU répondent en rappelant que les États-Unis risquent de perdre leur droit de vote à l'Assemblée générale de l'organisation à la fin de l'année 1999 s'ils ne paient pas au moins 350 millions de leurs dus[791].

---

[786] Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997, p. 8-36.

[787] David Stout, « Clinton Vetoes Measure to Pay $1 Billion in Late U.S. Dues », *The New York Times*, 22 octobre 1998.

[788] Cité dans Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1999, p. 2-79.

[789] Jesse Helms, « A Day to Pay Old Debts », *The New York Times*, 21 septembre 1998, p. A19.

[790] *Ibid.*

[791] Christopher Wren, « United States May Yet Lose its Vote in U.N. General Assembly », *The New York Times*, 16 novembre 1999.

Helms et la Maison-Blanche en viennent finalement à un accord et la loi Helms-Biden entre en vigueur quelques jours avant Noël[792]. Cette nouvelle version de la loi contient plusieurs mesures semblables aux versions proposées précédemment par le président de la CSRE. Les États-Unis s'engagent, par exemple, à rembourser 926 millions de leur dette[793]. Courtney Smith décrit ainsi les autres dispositions importantes du plan :

> The remaining chapters of the law specified the certifications that the administration had to make to Congress before each tranche of money would be released. The seven certifications required to release the first tranche of money all related to U.S. sovereignty. They required that the UN respect the U.S. Constitution and U.S. property rights, that the UN refrain from trying to tax U.S. nationals or U.S. arrears to the UN, and that the UN take no steps toward creating a standing army or developing the authority to borrow money[794]

Les États-Unis acceptent donc de rembourser leur dette, mais seulement à certaines conditions. Par exemple, les 926 millions ne sont pas remboursés en une seule tranche, mais plutôt en tranches annuelles et sur une période de trois ans. Chaque année, l'ONU doit démontrer qu'elle adopte les réformes demandées par les États-Unis, sans quoi ceux-ci peuvent suspendre le paiement de leurs dus. Pour la deuxième année, la loi Helms-Burton oblige, entre autres, les représentants de l'ONU à accepter que la part américaine du budget consenti aux activités de maintien de la paix ne dépasse pas 25%[795]. Helms réussit donc à serrer la bride aux Nations unies grâce à ses efforts. Son influence est telle aux yeux des représentants de l'ONU qu'il devient, en janvier 2000, le premier sénateur américain de l'histoire invité à prononcer un discours devant les membres du Conseil de sécurité à New York. Il affirme alors que les États-Unis sont le pays qui investit le plus d'argent dans les activités de l'ONU et qu'il est donc normal que l'Institution respecte la souveraineté américaine[796]. Pour Helms, il est, à titre indicatif, inacceptable que l'ONU ait l'autorité sur les déploiements militaires américains à travers le globe : l'Organisation n'est pas un

---

[792] Barbara Crossette, « U.S. Saves its U.N. Voting Rights With a Payment of Back Dues », *The New York Times*, 22 décembre 1999.

[793] Courtney Smith, « The Politics of U.S.–UN Reengagement: Achieving Gains in a Hostile Environment », *International Studies Perspectives*, 5 (2004), p. 200.

[794] *Ibid.*

[795] *Ibid.*, p. 201.

[796] Voir l'exemplaire du texte du discours dans Jesse Helms, *Here's Where I Stand*, p. 291-300.

gouvernement supranational et seuls le Congrès et le président des États-Unis ont le pouvoir de décider comment, quand et où utiliser la force militaire américaine. Le sénateur rappelle aussi que l'ONU dépasse ses champs d'action quand ses représentants créent des institutions qui, comme la Cour Pénale internationale, ont pour objectif de faire primer le droit international sur la souveraineté étatique. Il est, aux yeux de Helms, un sacrilège que l'ONU veuille s'ingérer dans les affaires internes des États-Unis et traduire des Américains en justice devant un tribunal international. Selon l'interprétation du sénateur :

> The American people do not want the United Nations to become an "entangling alliance." That is why Americans look with alarm at UN claims to a monopoly on international moral legitimacy. They see this as a threat to the God-given freedoms of the American people, a claim of political authority over America and its elected leaders without their consent. The effort to establish a United Nations International Criminal Court is a case-in-point. Consider: the Rome Treaty purports to hold American citizens under its jurisdiction -- even when the United States has neither signed nor ratified the treaty. In other words, it claims sovereign authority over American citizens without their consent. How can the nations of the world imagine for one instant that Americans will stand by and allow such a power-grab to take place ?[797]

Helms fait ainsi tout en son pouvoir pour empêcher l'entrée des États-Unis dans la Cour. La rencontre internationale pour discuter des détails du projet n'a pas encore débuté qu'il annonce déjà qu'un traité prévoyant la création d'une cour criminelle internationale n'a aucune chance d'être ratifié par le Sénat[798]. Cette attitude ferme du président de la CSRE force la délégation américaine chargée de négocier les détails du projet à demander aux pays signataires de limiter le champ d'action de la Cour Pénale internationale uniquement aux cas de génocides et de crimes contre l'humanité. Les représentants de plusieurs pays, dont l'Allemagne, refusent toutefois une telle option. Contrairement aux délégués américains, ils veulent donner à la Cour le pouvoir de traduire les soldats américains en justice si, par exemple, ceux-ci posent des actions qui violent les droits humains. Les discussions s'achèvent donc le 18 juillet 1998 par le refus des États-Unis de se joindre à plus de cent pays

---

[797] *Ibid.*

[798] Alessandra Stanley, « Conference Opens on Creating Court to Try War Crimes », *The New York Times*, 15 juin 1998.

pour signer le Traité de Rome[799].

Jesse Helms muliplie les actions législatives et non législatives jusqu'à la fin de la présidence de Clinton pour convaincre les Américains, ses collègues et la Maison-Blanche de la nécessité de protéger la souveraineté des États-Unis face à la Cour Pénale internationale. Le 31 juillet 1998, il signe un article du *Financial Times* dans lequel il affirme que les États-Unis doivent « massacrer le monstre » que représente la Cour[800]. Helms écrit aussi, dans cet article, qu'il s'opposera à la participation des États-Unis aux opérations de l'OTAN tant que les membres de cette organisation ne garantiront pas l'immunité des soldats américains devant la Cour[801]. Il promet, en outre, de s'assurer que les États-Unis n'offriront jamais d'assistance financière à la Cour, idée qu'il martèle à nouveau dans une résolution introduite au Sénat le 14 octobre 1998 et qui stipule ceci : « The United States shall exercise its rights to limit the use of assistance it provides under the Treaty so that any assistance provided by the Government of the United States shall not be transferred to or otherwise used to assist the International Criminal Court[802] ». Les efforts de Helms portent fruit : Clinton ne peut envisager l'entrée des États-Unis dans le Traité de Rome, car il sait que le sénateur laissera mourir le dossier à la CSRE en refusant de tenir un vote sur celui-ci et de l'acheminer vers l'assemblée plénière du Sénat. Clinton pose un geste symbolique en signant le traité en décembre 2000, quelques jours à peine avant de quitter la présidence[803]. Cette signature permet aux États-Unis de participer aux négociations des règles et des procédures de la Cour. Or, Helms a bel et bien le dernier mot dans le dossier, d'autant que l'administration de George W. Bush adopte la position du sénateur après janvier 2001.

Helms s'oppose également avec succès à plusieurs autres ententes et accords internationaux. Le Protocole de Kyoto est l'un de ces accords : Clinton signe le traité le 12

---

[799] Voir Alessandra Stanley, « U.S. Presses Allies to Rein in Proposed War Crimes Court », *The New York Times*, 15 juillet 1998; et *Idem.*, « U.S. Dissent, but Accord is Reached on War-Crime Court », *The New York Times*, 18 juillet 1998.

[800] Jesse Helms, « We Must Slay this Monster », *Financial Times*, 31 juillet 1998, p. 18.

[801] *Ibid.*

[802] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 105th Congress, Washington D.C., 14 octobre 1998, p. S12548-S12558.

[803] Sans auteur, « U.S. to Sign War Crimes Treaty », *CNN*, 31 décembre 2000 : http://archives.cnn.com/2000/US/12/31/war.tribunal/index.html

novembre 1998, mais annonce qu'il ne l'acheminera pas au Sénat pour ratification. L'administration à la Maison-Blanche sait que plusieurs sénateurs républicains, dont Chuck Hagel (Nebraska), sont contre la mesure, car celle-ci nuirait à l'économie en obligeant les industries américaines à se conformer à des règles environnementales strictes[804]. Helms est conscient que Kyoto sera rejeté si Clinton demande aux sénateurs de passer au vote sur la mesure. C'est pourquoi il fait parvenir une lettre au président l'informant qu'il prendra le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN) en otage au sein de la CSRE tant et aussi longtemps que la Maison-Blanche n'acheminera pas le Protocole de Kyoto au Sénat pour ratification[805]. Le TICEN est un traité cher aux yeux de Clinton et des démocrates du Congrès, mais la Maison-Blanche ne plie pas l'échine. Par conséquent, Helms et ses collègues n'ont pas l'opportunité de se prononcer formellement sur le Protocole de Kyoto. Leur victoire sur Clinton est cependant évidente : leurs menaces de rejetter Kyoto suffisent pour empêcher la participation officielle des États-Unis à l'entente.

Après avoir livré des batailles épiques à l'administration Clinton à propos d'ententes internationales comme la Convention interdisant les armes chimiques (CIAC), finalement ratifiée par le Sénat le 25 avril 1997[806], et le Traité START II, adopté par le Sénat le 27 janvier 1996[807], le président de la CSRE gagne l'une de ses plus importantes victoires quand le Sénat rejette le TICEN le 13 octobre 1999[808]. Ce traité, qui vise à bannir toute explosion nucléaire dans le monde, est décrit ainsi par Terry Deibel :

> Negotiated from 1994 to 1996, the treaty committed its contracting parties to what Secretary of State Madeleine Albright called "a total ban on nuclear ... explosions of any size, in any place, at any time." It established a global network of 321 internationally maintained monitoring stations to detect clandestine explosions, and it provided for on-site challenge inspections in cases of doubt. With nuclear tests prohibited, the safety and reliability of the U.S.

---

[804] Sans auteur, « U.S. Signs Global Warming Treaty », *CNN*, 12 novembre 1998 : http://edition.cnn.com/TECH/science/9811/12/climate.signing/

[805] John Broder, « Defeat of a Treaty : The Tactics; Quietly and Dexterously, Senate Republicans Set a Trap », *The New York Times*, 14 octobre 1999.

[806] Alison Mitchell, « How the Votes Were Won : Clinton's New G.O.P. Tactics », *The New York Times*, 25 avril 1997.

[807] Steven Erlanger, « After 3-Year Wait, Arms Pact Wins Senate Backing but Faces New Russian Opposition », *The New York Times*, 27 janvier 1996.

[808] John Broder, *op. cit.*

> nuclear arsenal would be maintained through a $4.5-billion-a-year stockpile stewardship program, using supercomputer simulations, laser blasts, and subnuclear tests of components, including the high explosives used to trigger atomic bombs. As of July 2002, 165 nations had signed and 93 ratified the CTBT. But the treaty can come into force only when it is ratified by all nuclear-capable states -- a total of 44 countries[809]

Au départ, Helms croit qu'il sera impossible de convaincre suffisamment de pays de ratifier le TICEN pour que celui-ci entre officiellement en vigueur. Il juge donc inutile de tenir des audiences publiques sur cette question, d'autant que le TICEN n'est à ses yeux qu'une version édulcorée du Traité de non prolifération nucléaire (TNP), dont les États-Unis sont déjà signataires[810]. Ainsi, quand Clinton achemine la mesure au Sénat en septembre 1997 et que les démocrates insistent pour que le Sénat la ratifie, Helms part en guerre contre la Maison-Blanche. Parmi les efforts du sénateur pour convaincre ses collègues de rejeter le TICEN, les audiences publiques d'octobre 1999 au sein de la CSRE lui sont particulièrement utiles[811]. Il rappelle alors qu'il n'a jamais vu autant d'experts et d'anciens décideurs s'opposer à un traité de contrôle des armements :

> Four former Directors of Central Intelligence have weighed in against the CTBT [Comprehensive Test Ban Treaty], including two of President Clinton's CIA Directors, Jim Woolsey and John Derish. Two former chairmen of the Joint Chiefs, Admiral Tom Moore and Admiral John Vessey are likewise strongly opposed, and yesterday the Senate received a letter signed by six—count them, six—distinguished former Secretaries of Defense, Cap Weinberger, who is with us today, thank the Lord, Frank Carlucci, Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Jim Schlesinger, and Mel Laird. And it occurs to me that such unanimity among the former Secretaries of Defense in opposition to an arms control treaty is almost without precedent, and I might say that the present distinguished Secretary of Defense, whom I admire greatly and enjoyed greatly, served in the Senate with him, when he was a Senator he strongly opposed this treaty[812]

---

[809] Terry Deibel, « The Death of a Treaty », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 5 (septembre/octobre 2002), p. 142-161.

[810] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 105th Congress, Washington D.C., 1er septembre 1998, p. S9770-S9771.

[811] Voir U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings : Final Review of the Comprehensive Nuclear Test Ban* Treaty, 106e Congrès, 7 octobre 1999, 135 p.

[812] *Ibid.*, p. 2.

Au terme de ces audiences, Helms accepte d'acheminer le dossier du TICEN vers l'assemblée plénière du Sénat pour permettre aux cent sénateurs de se prononcer sur celui-ci. Au préalable, il s'assure toutefois que le leader de la majorité Trent Lott (républicain – Mississipi) s'entende avec les démocrates pour limiter le temps des débats sur la mesure ainsi que le nombre d'amendements que les sénateurs peuvent y apporter. Helms est également confiant de voir les républicains voter en bloc contre le projet, car Jon Kyl (républicain – Arizona) a déjà pris le pouls de ses collègues, qui lui ont promis de faire mordre la poussière à Clinton[813]. Lorsque le vote final a lieu le 13 octobre 1999, le président des États-Unis enregistre l'une de ses plus grandes défaites : seulement 48 sénateurs se prononcent en faveur du traité, contre 51, alors qu'il faut une majorité de deux tiers des sénateurs (67) pour ratifier les traités internationaux. La victoire de Helms est d'autant plus embarassante pour la Maison-Blanche qu'à peine vingt traités ont été formellement rejetés par le Sénat dans l'histoire des États-Unis, dont le Traité de Versailles au lendemain de la Première Guerre mondiale et la Convention des Nations Unies sur les droits de la mer en mai 1960.

***

À en croire les observateurs et les experts de la politique américaine, Jesse Helms mérite sans contredit l'une des premières places de notre palmarès des présidents de la CSRE les plus influents après 1945. Les conservateurs seraient, bien entendu, d'accords avec notre analyse, eux qui estiment que Jesse Helms est un « joyau national » (*national gem*)[814], un héros[815] et qu'il aurait été un « grand président des États-Unis » (*great president*)[816]. Or, même ceux qui ne partagent pas la philosophie de Helms admettent qu'il a durablement marqué le débat sur l'action internationale des États-Unis. Le sénateur Joe Biden reconnaît, par exemple, que Helms a joué un rôle déterminant dans la réforme de l'ONU : « Just as only Nixon could go to China, only Helms could fix the UN[817] ». Il ne fait aucun doute, selon le spécialiste de la politique étrangère américaine Walter Russell Mead, que Helms a influencé l'action

---

[813] Terry Deibel, *op. cit.*

[814] Michael Bates, *op. cit.*

[815] Paul Weyrich, « Senator Jesse Helms, A Man for All Seasons », *The Conservative Voice*, 27 septembre 2005.

[816] Rev. Austin Miles, « Jesse Helms' Eye-Opening Memoir. Wow ! », *The American Daily*, 14 novembre 2005.

[817] Cité sur le site du Jesse Helms Center : http://www.jessehelmscenter.org/jessehelms/quotes.asp

internationale des États-Unis quand on considère que plusieurs de ses positions deviennent la norme après l'arrivée de George W. Bush à la Maison-Blanche. Selon les termes de Mead :

> views he has long espoused that were once dismissed as crackpot have now become established U.S. foreign policy. The Kyoto Protocol, the Comprehensive Test Ban Treaty, and the proposed small arms, land mine and International Criminal Court treaties will not be ratified by the Senate anytime soon[818]

Jesse Helms s'est, en outre, personnellement assuré qu'une relève le suivrait et militerait en faveur d'une politique étrangère conservatrice. Non seulement a-t-il appuyé la candidature de la républicaine conservatrice Elizabeth Dole pour le remplacer au Sénat, mais plusieurs anciens membres du personnel de Helms ont continué à porter le message de leur ancien patron en occupant des postes d'influence après 2001. C'est notamment le cas de Stephen E. Biegun qui, après avoir été directeur du personnel de la CSRE durant les années 1999 et 2000, oeuvre aux côtés de Condoleezza Rice à la Maison-Blanche, au poste de Secrétaire exécutif du Conseil de sécurité nationale (*Executive Secretary of the National Security Council*), puis comme conseiller à la sécurité nationale pour le leader de la majorité du Sénat Bill Frist (républicain – Tennessee). Biegun est vice-président aux affaires internationales pour la compagnie *Ford* au moment d'écrire ces pages, mais il pourrait faire un retour à la Maison-Blanche à l'avenir, lorsqu'une nouvelle administration conservatrice prendra le pouvoir[819]. On pourrait en dire autant de Marc A. Thiessen qui, après avoir été porte-parole de Helms pendant plusieurs années, devient rédacteur de discours en chef du secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld puis rédacteur de discours pour le président George W. Bush[820]. Comme l'illustre le **tableau 11**, Biegun et Thiessen ne sont pas les seuls anciens membres du personnel de Helms à avoir gravi les échelons du pouvoir : plusieurs personnes recrutées par Helms occupent aujourd'hui des postes importants au département d'État, à l'OTAN, à l'USAID ou encore dans des *think tanks* conservateurs comme l'*American Enterprise Institute* et le *Project for a New American Century*. La CSRE dirigée par Helms a donc servi d'incubateur pour les idées conservatrices, mais également de tremplin pour une

---

[818] Walter Russell Mead, « Farewell to a Great Jacksonian ».

[819] Voir la biographie de Stephen Biegun sur le site de la compagnie Ford : http://media.ford.com/article_display.cfm?article_id=18269

[820] Al Kamen, « Still a Big U.N.known », *The Washington Post*, 26 mai 2004, p. A25.

nouvelles génération de décideurs qui poursuivra le combat de leur ancien patron pendant plusieurs décennies.

Tableau 11
Ce que les anciens membres du personnel de Helms sont devenus

Nom de l'ancien membre du personnel	Fonction ou poste important après avoir quitté la CSRE	Fonction ou poste actuel (en date du 11 décembre 2007)
Marshall Billingslea	Secrétaire adjoint au Pentagone pour les opérations spéciales et les conflits de basse intensité	Secrétaire général adjoint de l'OTAN pour l'investissement pour la défense
Ellen Bork	Chercheure au *German Marshall Fund*	Directrice exécutive du *Project for a New American Century*
Daniel W. Fisk	Sous-secrétaire adjoint au bureau des Affaires de l'Hémisphère occidental du département d'État américaine	Directeur pour les Affaires de l'Hémisphère occidental au Conseil de sécurité nationale à la Maison-Blanche
Garrett Grigsby	Sous-administrateur adjoint du Bureau pour la démocratie, les conflits et l'aide humanitaire de l'Agence américaine de l'Aide au développement (USAID)	Directeur du *Center of Faith-Based and Community Initiatives* à l'Agence américaine de l'Aide au développement (USAID)
Kirsten D. Madison	Directrice pour les Affaires de l'Amérique centrale et des Caraïbes au Conseil de sécurité nationale à la Maison-Blanche	Sous-secrétaire adjoint au bureau des Affaires de l'Hémisphère occidental du département d'État
Patricia A. McKerney		Secrétaire adjoint pour la sécurité internationale et la non prolifération au département d'État
Roger F. Noriega	Ambassadeur américain à l'Organisation des États américain	Chercheur à l'*American Enterprise Institute*
Danielle Pletka		Vice-présidente des études sur la politique étrangère et de défense à l'*American Enterprise Institute*

Sources sites Internet du département d'État, de la Maison-Blanche, du département de la Défense, de l'OTAN, de l'USAID, de l'*American Enterprise Institute* et du *Project for a New American Century*.

Le message et les idéaux de Helms continuent également à être transmis aux nouvelles générations grâce au *Jesse Helms Center*, un centre de recherche et d'études disposant d'un budget annuel de $1,5 millions. Créé il y a une vingtaine d'années à l'Université Wingate en Caroline du Nord, le centre tient des événements publics et organise

des activités d'enseignement et de recherche sur la politique américaine[821]. Le principal objectif du centre est le suivant :

> to continue the work of former U. S. Senator Jesse Helms by promoting the principles of free enterprise and traditional American values. The work of the Helms Center involves education, historical preservation, and public policy promotion through a variety of programs for students, scholars, and the general public[822]

Lieu de ressemblement des conservateurs d'aujourd'hui et de formation des conservateurs de demain, le centre propose notamment des cours sur la philosophie de Helms dans le domaine de la politique étrangère. Les étudiants suivant ces cours n'ont pas l'opportunité de rencontrer Helms personnellement, mais plusieurs anciens membres du personnel de Helms à la CSRE, comme Danielle Pletka et Deborah Demoss Fonseca, figurent parmi les enseignants. Le *Jesse Helms Center* invite aussi les principales figures du mouvement conservateur à venir donner des conférences dans ses murs. Le collaborateur de *Fox News* et co-fondateur de la revue néoconservatrice *The Weekly Standard* Fred Barnes, l'ex-ambassadeur américain à l'ONU John Bolton, Condoleezza Rice et Bill Frist figurent parmi les récents invités au centre. Grâce à de telles activités de formation et de réseautage, le *Jesse Helms Center* poursuit le même objectif que Helms lui-même qui, dès son arrivée au Sénat en 1973 et particulièrement durant son règne à la tête de la CSRE entre 1995 et 2001, cherche à alimenter le mouvement conservateur et à s'assurer que le conservatisme guide l'action internationale des États-Unis.

---

[821] Voir le rapport annuel de l'année 2006 du *Jesse Helms Center* à l'adresse suivante : http://www.jessehelmscenter.org/about/documents/2006_Annual_Report_Final.pdf

[822] Voir le site du *Jesse Helms Center* : http://www.jessehelmscenter.org/about/default.asp

CHAPITRE V

LA PRÉSIDENCE DE L'OPPOSITION ET DES AMBITIONS POLITIQUES : JOE BIDEN ET LA GUERRE EN IRAK (2007-)

Grâce à la victoire démocrate aux élections législatives de 2006, Joe Biden devient président de la CSRE pour la deuxième fois de sa carrière. Occupant ce poste une première fois entre mai 2001 et janvier 2003, il joue alors un rôle effacé, comme en témoigne sa douzième place à notre palmarès des présidents de la CSRE les plus influents depuis 1945 (voir **tableau 6**). La principale raison qui explique cette réalité est que le contexte de l'après-11 septembre nuit à son influence. En effet, la soudaine montée en importance de la menace terroriste contribue à la conformité du Congrès aux politiques proposées par George W. Bush pour protéger la sécurité des Américains[823]. Tous les législateurs, dont Biden, se rallient aux propositions du président et les débattent à peine, sous le prétexte que l'adoption rapide de mesures antiterroristes est essentielle pour éviter un autre 11 septembre. Une résolution votée au Congrès le 12 septembre 2001 pour dénoncer les attentats de New York et Washington démontre à quel point les législateurs sont prêts à laisser Bush mener la politique de sécurité[824]. Ce texte indique que le Congrès s'engage à accroître les ressources dont le président a besoin pour lutter contre le terrorisme et à punir et traduire en justice les responsables du 11 septembre et les États qui les ont appuyés.

La conformité de Biden aux politiques de Bush est évidente par la suite : il appuie le *U.S.A. Patriot Act*, une loi qui renforce les pouvoirs d'agences comme le FBI et la CIA pour intercepter les terroristes en territoire américain. Il se range aussi derrière Bush pour affirmer qu'une intervention militaire en Afghanistan est nécessaire pour traquer Oussama Ben Laden et renverser le régime taliban. Plus important encore, Biden appuie la guerre en Irak déclenchée par l'administration Bush en mars 2003.

---

[823] Frédérick 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 ».

[824] Voir la résolution S.J. Res. 22 : http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c107:3:./temp/~c107hE8vtv::

La conformité du Congrès et de Biden à propos de l'Irak est évidente quand, en octobre 2002, les législateurs adoptent une résolution autorisant Bush à renverser le régime de Saddam Hussein. Selon Bryan Marshall, jamais les législateurs n'avaient donné autant de latitude à un président pour mener une guerre depuis l'adoption de la résolution du golfe du Tonkin à l'époque de J. William Fulbright[825]. Les termes utilisés dans la résolution pour l'intervention en Irak ne sont d'ailleurs pas sans rappeler ceux de la résolution de 1964. Les représentants et les sénateurs octroient un véritable blanc-seing à Bush, soit le pouvoir d'utiliser les forces armées des États-Unis comme il le croit nécessaire et approprié, dans le but de défendre la sécurité nationale contre la menace irakienne et forcer Saddam Hussein à respecter les résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU ayant rapport à l'Irak[826].

Les membres du Congrès commencent à discuter de l'imminence d'une intervention en Irak en juin 2002, quand Bush affirme dans son discours à *West Point* que les Américains doivent se tenir prêts à mener une « action préventive » contre Saddam Hussein[827]. Joe Biden organise des audiences publiques au sein de la CSRE sur cette question fin juillet. Des spécialistes sur l'Irak, dont le chercheur Anthony Cordesman du *Center for Strategic and International Studies* (CSIS), sont alors invités à partager leurs idées avec les membres de la Commission[828]. Durant les semaines suivantes, plusieurs représentants et sénateurs, surtout du parti démocrate, déclarent que Bush ne peut pas, en vertu de la Loi sur les pouvoirs de guerre de 1973, renverser Saddam Hussein par la force sans une autorisation préalable du Congrès. C'est notamment le cas des sénateurs Paul Welstone (démocrate – Minnesota) et Russ Feingold (démocrate – Wisconsin)[829]. Devant cette situation, la Maison-Blanche

---

[825] Bryan W. Marshall, « Explaining Congressional-Executive Rivalry in International Affairs : The Changing Role of Parties, Committees, and the Issue Agenda ». Manuscrit non publié.

[826] Voir la résolution H.J. Res. 114 : http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c107:5:./temp/~c107VmzHBN::

[827] James Lindsay, « Deference and Defiance : The Shifting Rythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », p. 542.

[828] U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings to Examine Threats, Responses, and Regional Considerations Surrounding Iraq*, 107e Congrès, 31 juillet et 1er août 2002 : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_senate_hearings&docid=f:81697.wais Pour une analyse de ces audiences, voir Geoffrey Kemp, « The U.S. Senate Hearings on Iraq », *Al-Ittihad*, 4 août 2002 : http://www.nixoncenter.org/publications/articles/Kemp/080402Senate.htm

[829] U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings to Examine Threats, Responses, and Regional Considerations Surrounding Iraq*, 107e Congrès, 31 juillet et 1er août 2002.

achemine au Capitole une première version de la résolution pour l'intervention en Irak[830]. Celle finalement adoptée par les législateurs, la H.J. Res. 114, diffère très peu du texte initial.

Le 10 octobre 2002, lors du vote à la Chambre des représentants sur la H.J. Res. 114, les républicains comptent 223 sièges à cette chambre et les démocrates 208. Bush doit donc recevoir l'appui de presque tous les représentants républicains pour que son projet soit accepté. C'est finalement ce qui se produit, car seulement six républicains rejettent la résolution. Du côté démocrate, le parti est divisé alors que 126 votent pour et 81 contre[831]. Le lendemain, le parti démocrate est également déchiré au Sénat : vingt-neuf de ses membres se joignent aux républicains pour voter en faveur de la H.J. Res. 114, dont John Kerry (Massachusetts), John Edwards (Caroline du Nord), Harry Reid (Nevada) et le leader de la majorité Tom Daschle (Dakota du Sud).

Joe Biden fait partie des sénateurs qui votent en faveur de la résolution. Le 10 octobre 2002, il annonce ainsi ses couleurs lors d'un discours au Sénat: « Saddam is dangerous. The world would be a better place without him [...] Because while Iraq's illegal weapons of mass destruction program do not--do not--pose an imminent threat to our national security, in my view, they will, if left unfettered[832] ».

Quand on compare cette attitude avec celle que Biden adopte après son retour à la tête de la CSRE en janvier 2007, la différence est marquée. En mars 2007 par exemple, le sénateur affirme à propos de la politique de Bush en Irak :

> We went to war with too few troops, we went to war unnecessarily, and we went to war with men and women who were ill-equipped, and they are coming home ill-served. It is about time we have the courage to stand up and say to the President: Mr. President, you have not only put us

[830] Bob Woodward, *Plan of Attack*, New York: Simon & Schuster, 2004, p. 107.

[831] Dana Bash et Ted Barrett, « Congress mixed on Iraq Resolution », *CNN Washington Bureau*, 20 septembre 2002 : http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/09/20/congress.iraq.resolution/

[832] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 107th Congress, Washington D.C., 10 octobre 2002, p. S10290.

> in harm's way, you have harmed us. You have no policy, Mr. President [...] you are leading us off a cliff. Stop[833]

Comme le démontre ce chapitre, Biden est, après janvier 2007, déterminé à modifier la politique américaine en Irak : il pose plusieurs gestes pour influencer le débat sur cet enjeu et incite Bush à changer d'idée. Comment expliquer cette volte-face du sénateur, en comparaison avec son rôle beaucoup plus effacé entre mai 2001 et janvier 2003? À notre avis, l'approche théorique utilisée pour expliquer la forte influence de Vandenberg, Fulbright et Helms est utile pour comprendre celle de Biden après 2007. En effet, Biden multiplie les actions législatives et non législatives pour influencer la politique américaine parce que trois variables sont réunies et l'amènent à agir. D'abord, sur le plan international, les difficultés de la reconstruction de l'Irak le poussent à croire que les États-Unis doivent revoir leur stratégie. Un peu comme Fulbright dans le cas du Vietnam, Biden est persuadé que la Maison-Blanche fait fausse route en Irak et qu'il doit assurer un rôle plus vigoureux. Ensuite, le niveau d'analyse national permet de démontrer que le contexte aux États-Unis est favorable à l'influence du président de la CSRE. Les démocrates viennent de remporter une élection législative historique et de reprendre le contrôle des deux chambres du Congrès pour la première fois en douze ans, ce qui pousse Biden à croire que les Américains lui ont donné le mandat d'altérer la politique en Irak. Le président de la CSRE a donc toute la légitimité voulue pour se comporter comme un chef de l'opposition au Sénat, d'autant que George W. Bush et les républicains sont très impopulaires en raison d'autres bavures, comme la gestion calamiteuse de l'ouragan Katrina, l'affaire Abramoff, le *Plamegate* et les scandales sexuels impliquant des individus comme le représentant Mark Foley (Floride). Finalement, sur le plan individuel, les convictions, aptitudes et intérêts de Biden ont un impact sur son comportement. Le président de la CSRE a non seulement une vision de la politique étrangère différente de celle de Bush, mais sa forte expérience au Sénat et à la CSRE l'incite à croire que les solutions qu'il a jadis proposées pour gérer les crises internationales seraient également utiles pour régler le conflit irakien. Biden fait notamment une analogie historique entre la Bosnie et l'Irak : à son avis, on peut stabiliser l'ancien pays de Saddam Hussein en répartissant le pouvoir équitablement entre les chiites, les sunnites et les Kurdes, comme on

---

[833] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 109th Congress, Washington D.C., 14 mars 2007, p. S3080.

l'a réparti entre les Croates, les Serbes et les musulmans en Bosnie après les Accords de Dayton en 1995. Parmi les autres facteurs individuels amenant Biden à participer activement au débat sur l'Irak, sa candidature à l'élection présidentielle de 2008 a été déterminante. En effet, le sénateur est dynamique sur la question de l'Irak parce qu'il a l'ambition de remporter l'investiture de son parti et de devenir le 44e président des États-Unis. Être visible et prendre position sur cet enjeu lui permet, à son avis, de se bâtir une réputation aux yeux des électeurs et de convaincre les Américains qu'il est mieux préparé que ses collègues démocrates Barack Obama, Hillary Clinton, John Edwards et Bill Richardson pour jouer le rôle de commandant en chef des États-Unis. Même si Biden finit par quitter la course en janvier 2008, l'élection présidentielle continue à le motiver par la suite. Ses actions sur l'Irak sont effectivement un bon moyen de convaincre les favoris du côté démocrate, c'est-à-dire Hillary Clinton et Barack Obama, qu'il est un sérieux prétendant au poste de secrétaire d'État ou à d'autres postes clés au sein du prochain gouvernement.

La dernière partie du chapitre décrit les actions législatives et non législatives initiées par Biden pour influencer la politique en Irak. Ici, sa performance se compare à celle de Vandenberg, Fulbright et Helms à plusieurs titres. Comme ses prédécesseurs, le sénateur du Delaware recourt à la fois à l'influence législative et non législative pour faire sa marque. Biden veut, à l'instar de Fulbright et Helms, contrecarrer les plans de la Maison-Blanche et forcer le président des États-Unis à modifier sa politique. Il n'a toutefois pas le même succès que Helms avec ses projets de loi, résolutions et amendements. D'une part, ceux-ci restent souvent lettre morte à cause de la volonté des républicains d'utiliser des manœuvres dilatoires et obstructionnistes pour empêcher leur adoption. D'autre part, Biden n'a pas le caractère intransigeant de Helms : ce n'est pas son style de prendre les projets de la Maison-Blanche en otage au sein de la CSRE pour forcer le parti adverse à faire des compromis.

Biden croit cependant plus que Helms à l'utilité des apparitions télévisuelles pour faire connaître ses idées aux Américains. Il utilise, de surcroît, un outil législatif qu'aucun des trois autres sénateurs étudiés ici n'a employé : Internet. Grâce à son site officiel, mais également à ses pages personnelles sur des sites de réseautage comme *Myspace* et *Facebook*, Biden tente de rejoindre les Américains branchés et intéressés par l'enjeu irakien. Ce nouvel

outil de communication transforme la relation du président de la CSRE avec l'opinion publique; il démontre aussi que l'éventail des instruments non législatifs du président de la CSRE s'est grandement élargi depuis 1945.

5.1 Le niveau international : les difficultés en Irak offrent l'opportunité à Biden de s'affirmer

Major combat operations in Iraq have ended.
In the Battle of Iraq, the United States and
our allies have prevailed
George W. Bush, 1er mai 2003

Our enemies in Iraq [...] are not yet defeated,
and we can still expect tough fighting ahead
George W. Bush, 28 janvier 2008

Mercredi soir, le 19 mars 2003, l'administration de George W. Bush lance l'opération « Liberté en Irak » (*Iraqi Freedom*). Les ordres de l'ancien gouverneur du Texas au secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld et au chef d'état-major des armées Richard Myers sont clairs : les États-Unis doivent renverser le régime de Saddam Hussein parce qu'il a des liens avec l'organisation terroriste Al-Qaïda et possède des armes de destruction massive[834]. La campagne débute par des attaques aériennes en périphérie de Bagdad. Quand les agences de renseignement américaines informent le président et ses conseillers de la présence de Saddam Hussein dans cette région, l'armée recourt à la stratégie de « choc et stupeur » (*Shock and Awe*) pour décapiter le régime irakien. Celle-ci consiste à mener des bombardements soudains et massifs pour tuer Hussein[835]. La tentative échoue, mais la dictature irakienne tombe finalement moins de trois semaines plus tard, grâce aux bombardements aériens et aux combats au sol menés par les forces de la coalition. Le 9 avril, les forces irakiennes capitulent à Bagdad et des dizaines d'Irakiens, aidés de soldats américains, abattent la statue monumentale de Saddam Hussein qui se trouve au carré Firdos (*Firdos Square*) au centre de la capitale. Ces images, retransmises sur les réseaux de télévision à l'échelle de la planète, sonnent le glas du pouvoir irakien et offrent au monde

---

[834] M. Kent Bolton, *U.S. National Security and Foreign Policymaking After 9/11 : Present at the Re-Creation*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2008, p. 175.
[835] Michael Gordon, « Setting the Stage », *The New York Times*, 20 mars 2003.

l'image symbolique de la fin d'un règne[836]. Optimiste, le président Bush annonce la fin des combats majeurs en Irak le 1er mai 2003[837]. Dans son discours à la nation à bord du *USS Abraham Lincoln*, un destroyer américain, il prononce les mots suivants : « my fellow Americans, major combat operations in Iraq have ended. In the battle of Iraq, the United States and our allies have prevailed. And now our coalition is engaged in securing and reconstructing that country[838] ». Derrière le président se trouve une bannière sur laquelle figurent les mots « mission accomplie » (*Mission Accomplished*). Joe Biden, les membres du Congrès et les Américains constatent cependant, dans les semaines et les mois qui suivent, que tout reste à faire en Irak et que stabiliser et reconstruire le pays est plus difficile que prévu.

Hormis la capture de Saddam Hussein sur une ferme non loin de la ville de Tikrit le 13 décembre 2003, les mauvaises nouvelles en Irak affluent dès la fin des combats majeurs[839]. Très tôt, les militaires américains font face à la résistance d'Irakiens favorables à Saddam Hussein qui perçoivent les États-Unis comme une puissance d'occupation et non comme des libérateurs[840]. En outre, les forces militaires de l'ancien régime tentent de reprendre le contrôle des villes irakiennes[841]. Le président Bush vient à peine d'annoncer la fin des « combats majeurs » que des altercations ont déjà lieu à Falluja, une ville à l'ouest de Bagdad[842]. De tels affrontements se multiplient à l'échelle du pays, révélant que les États-Unis ont gagné la guerre, mais pas encore la paix.

De nombreux experts affirment alors qu'il sera ardu pour la Maison-Blanche et son envoyé spécial en Irak, Paul Bremer, de rebâtir les institutions politiques de l'Irak et de

---

[836] Sans auteur, « The Fall of Bagdad », *The New York Times*, 10 avril 2003.

[837] Frédérick Gagnon, « Dealing with Hegemony at Home : From Congressional Compliance to Resistance to George W. Bush's National Security Policy », p. 108.

[838] Propos recueilli dans sans auteur, « Bush Makes Historic Speech Aboard Warship », *CNN*, 2 mai 2003.

[839] Elisabeth Bumiller et David Sanger, « Bush's Cautious Demeanor Masks White House Elation », *The New York Times*, 15 décembre 2003.

[840] Edmund Andrews, « Once Hailed, Soldiers in Iraq Now Feel Blame at Each Step », 29 juin 2003.

[841] M. Kent Bolton, *op. cit.*, p. 175.

[842] Dexter Filkins et Ian Fisher, « U.S. is Now in Battle for Peace After Winning the War in Iraq », *The New York Times*, 3 mai 2003.

démocratiser le pays. C'est notamment le cas d'Adeed et Karen Dawisha qui, dans un article de la revue *Foreign Affairs* de mai-juin 2003, rappellent que plusieurs questions demeurent sans réponses malgré la réussite de l'opération « Liberté en Irak ». Comme l'écrivent les professeurs de la *Miami University* :

> the victorious powers will have to answer [a] pressing question: How, exactly, should they go about rebuilding the country? Saying simply that postwar Iraq should be democratic will be the easy part. Just about everyone agrees on that, and indeed, for many this end will justify the entire operation. The more difficult question will be how to make it happen[843]

Lors d'un entretien avec Douglas Feith, sous-secrétaire à la Défense pour la planification des politiques et bras droit de Paul Wolfowitz, le deuxième décideur en importance au Pentagone après le secrétaire Donald Rumsfeld, James Fallows, collaborateur de la revue *The Atlantic*, constate que l'administration Bush n'a pas préparé de plan précis pour répondre aux événements se déroulant après la chute de Saddam Hussein[844]. Comme l'explique Feith, Rumsfeld n'aime pas les prédictions et préférait développer la politique de reconstruction au fur et à mesure plutôt que de suivre un plan préparé à l'avance, mais erroné en raison des mauvaises évaluations des spécialistes. « You will not find a piece of paper [...] that says "Mr. Secretary or Mr. President, let us tell you what postwar Iraq is going to look like, and here is what we need plans for"[845] », de confier Feith. Bien sûr, Bush et ses conseillers réfléchissent à un projet d'intervention militaire en Irak depuis longtemps : dès les premières réunions du cabinet après le 11 septembre 2001, Rumsfeld et Paul Wolfowitz tentent de convaincre le président de renverser Saddam Hussein[846]. De la même manière, le département d'État mène des études sur les perspectives d'une guerre à partir de mars 2002, dans le cadre d'un projet intitulé « L'avenir de l'Irak » (*Future of Iraq*). La CIA organise, pour sa part, des simulations informatiques permettant aux agents de renseignement et aux

---

[843] Adeed I. Dawisha et Karen Dawisha, « How to Build a Democratic Iraq », *Foreign Affairs* (mai-juin 2003) : http://www.foreignaffairs.org/20030501faessay11218/adeed-i-dawisha-karen-dawisha/how-to-build-a-democratic-iraq.html

[844] James Fallows, « Blind into Badhdad », *The Atlantic* (Janvier-février 2004) : http://www.theatlantic.com/doc/200401/fallows

[845] Cité dans *Ibid.*

[846] Ryan Hendrickson et Frédérick Gagnon, « The United States versus Terrorism : Clinton, Bush, and Osama Bin Laden », in Ralph Carter (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy*, 3e éd., Washington : CQ Press, 2007, p. 13.

représentants du département de la Défense d'envisager divers scénarios après la chute du régime irakien[847]. Douglas Feith croit cependant qu'il était plus ou moins utile de se préparer en fonction d'un scénario particulier, vu que l'intelligence humaine a ses limites et qu'il est difficile de prédire l'avenir. D'autres conseillers du secrétaire Rumsfeld, comme Richard Perle, qui préside la Commission de la politique de Défense (*Defense Policy Board*) au Pentagone, font également preuve d'un grand optimisme. Lors d'un entretien informel quelques semaines après le 11 septembre 2001, Perle confie à Biden qu'il sera facile de renverser Saddam Hussein et le régime taliban simultanément. Comme le relate Biden :

> [O]ne evening [...], I ran into Richard Perle [...] The advisory board, according to Perle [...], was already pushing a plan to take out Iraqi dictator Saddam Hussein. The idea was to use the buildup toward war against the Taliban in Afghanistan as a feint. While the rest of the world focused on Afghanistan, the U.S. military would make a surprise attack on Baghdad. Saddam's own generals and the Iraqi people wanted so badly to be rid of Saddam, Perle insisted, that we could do it on the cheap. He explained that we could take out most of Saddam's heavy artillery with guided weapons. Then, as I recall him telling me, we'd drop seventeen thousand paratroopers into Baghdad one night, capture or kill Saddam, and wipe out his Republican Guard. The regular Iraqi military would then rise up and support us. When Perle wanted to know what I thought of his "decapitation plan," I didn't know what to say[848]

Très tôt après le début de la guerre, Biden est donc convaincu que Bush est mal conseillé par son équipe et que l'administration n'a pas bien planifié la reconstruction de l'Irak. Cette certitude le pousse à mieux s'informer sur la situation au Moyen-Orient et à inciter Bush à revoir ses décisions. Le sénateur initie plusieurs actions pour influencer la politique en Irak bien avant de reprendre la tête de la CSRE en janvier 2007. Peu de temps après l'entrée en fonction de Paul Bremer comme envoyé spécial en Irak, en mai 2003, Biden se rend au pays pour évaluer les progrès de la reconstruction. Constatant que plusieurs Irakiens n'ont pas accès à l'électricité, que l'entraînement de la police irakienne fait défaut et que le nombre de troupes américaines n'est pas suffisant pour assurer la sécurité et la stabilité du pays, Biden est désormais convaincu que Donald Rumsfeld n'avait pas de plan pour

---

[847] James Fallows, *Ibid.*
[848] Joe Biden, *Promises to Keep*, p. 308.

l'après-Saddam[849]. Le 23 mai 2003, le sénateur implore l'administration de cesser de mentir aux Américains, à qui l'on répète que la reconstruction sera rapide et peu coûteuse[850]. Visitant à nouveau l'Irak à quelques reprises entre mai 2003 et novembre 2004, Biden note que la situation continue à se détériorer, contrairement à ce que prétend la Maison-Blanche. Comme l'écrit le sénateur : « What I saw was disheartening. The disconnect between the administration's rhetoric back in Washington and the reality on the ground was greater than it had ever been. The president kept insisting that "freedom is on the march." In fact, the so-called Sunni dead-enders were digging in and launching more frequent attacks against our troops[851] ». Durant ses visites, Biden ne se sent pas en sécurité lui-même, malgré les nombreuses mesures mises en place pour assurer sa protection. Ceci nourrit sa conviction que les erreurs de Bush ont plongé l'Irak dans une situation précaire. Selon les termes du sénateur : [T]he costliest mistake the president made was his unwillingness to level with the American people about what would be required to prevail in Iraq. He never seemed willing to ask any but a small percentage to make a real sacrifice to win the war. He didn't tell them that well over one hundred thousand troops would be needed for many years[852] ». Dans un article du *New York Times* publié en mai 2006, Biden maintient que Bush n'a aucune stratégie pour gagner la paix. Reprochant au président de vouloir refiler le problème à son successeur, le sénateur invite l'administration à forger, en Irak, un système fédéral susceptible de satisfaire les chiites, les sunnites et les Kurdes[853]. Selon l'analyse de Bob Woodward, cet article a un certain retentissement à la Maison-Blanche et attire notamment l'attention de Steve Herbits, un des conseillers spéciaux du secrétaire à la Défense Rumsfeld. Comme le relate Woodward : « Steve Herbits went to have a sandwich with Rumsfeld at the Pentagon on Wednesday, June 14. The most important op-ed piece of the year, Herbits told him, was probably the one in *The New York Times* the previous month by Senator Joseph R. Biden Jr. [...] and Les Gelb[854] ».

---

[849] *Ibid.*, p. 345-348.

[850] Voir Eric Schmitt, « Senators Sharply Criticize Iraq Rebuilding Efforts », *The New York Times*, 23 mai 2003.

[851] Joe Biden, *op. cit.*, p. 356.

[852] *Ibid.*, p. 352.

[853] Joseph Biden et Leslie Gelb, « Unity Through Autonomy in Iraq », *The New York Times*, 1er mai 2006.

[854] Bob Woodward, *State of Denial : Bush at War, Part III*, New York : Simon & Schuster, 2006, p. 481.

Plus particulièrement, trois réalités poussent Biden à croire que la politique en Irak est un échec. D'abord, les deux principaux arguments cités par la Maison-Blanche pour justifier le renversement de Saddam Hussein ne tiennent pas la route. D'une part, les forces armées américaines sont incapables de mettre la main sur les prétendues armes de destruction massive irakiennes (ADM). Alors que Colin Powell présente au Conseil de sécurité de l'ONU, en février 2003, des photos satellites et extraits de conversations entre hauts placés irakiens confirmant l'existence qu'un programme d'armements chimiques, bactériologiques et nucléaires en Irak[855], les inspecteurs américains finissent par abandonner les recherches de telles armes début 2005[856]. Cette décision suit la publication, fin septembre 2004, d'un rapport du *Iraq Survey Group*, groupe de la CIA chargé de faire le point sur la situation des ADM irakiennes et dirigé par Charles Duelfer, conseiller spécial du directeur national du Renseignement[857]. Le rapport Duelfer mine les arguments de Bush et démontre que le régime de Saddam Hussein a renoncé aux armes chimiques, bactériologiques et nucléaires peu de temps après 1991. Cette situation frustre Biden et l'incite à déclarer, en mars 2007, que la résolution adoptée par le Congrès en octobre 2002 pour autoriser Bush à mener la guerre en Irak n'a plus force de loi :

> Look, in this story about the Constitution, we gave the President specific authority, which is our responsibility. It was to take down Saddam, if need be, it was to get rid of weapons of mass destruction that did not exist, and it was to get compliance with the U.N. resolution. Every one of those have been met. Saddam is dead, there were no weapons, and Iraq is in compliance with the U.N. So if one wants to be literal about it, his mission no longer has the force of law[858]

D'autre part, la Maison-Blanche n'arrive pas à prouver hors de tout doute que Saddam Hussein appuyait le terrorisme international et entretenait des liens avec Al-Qaïda. Bush et ses conseillers estiment, avant la guerre, qu'Abu Musab al-Zarqawi, un Jordanien

---

[855] Colin Powell, « U.S. Secretary of State Colin Powell Addresses the U.N. Security Council », *Maison-Blanche*, 5 février 2003 : http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030205-1.html#3

[856] Sans auteur, « Official : U.S. Calls off Search for Iraqi WMDs », *CNN*, 13 janvier 2005.

[857] Voir CIA, « Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD », 30 septembre 2004 : https://www.cia.gov/library/reports/general-reports-1/iraq_wmd_2004/index.html

[858] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 109th Congress, Washington D.C., 14 mars 2007, p. S3080.

d'origine relié au réseau Al-Qaïda, est présent en Irak et bénéficie de l'appui de la dictature. Comme l'explique Colin Powell devant le Conseil de sécurité de l'ONU le 5 février 2003 : « Iraq today harbors a deadly terrorist network headed by Abu Musab Al-Zarqawi, an associated in collaborator of Osama bin Laden and his Al Qaida lieutenants[859] ». Or, la Commission sur le 11 septembre (*National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States* ou *9/11 Commission*), mise sur pied par le Congrès le 27 novembre 2002 pour étudier les causes et les conséquences des attaques terroristes de New York et Washington, conclut, dans son rapport final, que Saddam Hussein n'a jamais collaboré avec Al-Qaïda. Selon les membres de la Commission, Oussama Ben Laden a exploré la possibilité de coopérer avec l'Irak au milieu des années 1990, mais cela n'a jamais donné lieu à une relation durable[860]. La Commission estime donc qu'aucune donnée ne permet de conclure que l'Irak et Al-Qaïda ont coopéré pour attaquer les États-Unis, d'autant que Ben Laden détestait l'attitude séculière de Hussein[861]. Ces observations confirment ce que Biden croit depuis longtemps. Dans son autobiographie, le sénateur confie, à cet égard, qu'il doute de l'existence de liens entre Al-Qaïda et Saddam Hussein dès que l'administration entame, en 2002, sa campagne visant à vendre le projet de guerre aux Américains : « I thought the approach was enormously flawed. The facts on the ground showed that terrorist groups didn't base their training camps in countries with strong governments or dictators; they found safe haven in failed states and grew stronger in the vacuum of power[862] ». À l'époque, plusieurs experts et anciens décideurs partagent l'hypothèse de Biden, comme Brent Scowcroft, ex-conseiller à la sécurité nationale de George Bush père, qui juge que Saddam Hussein veut avant tout se maintenir au pouvoir et n'a, pour cette raison, aucun intérêt à encourager les États-Unis à intervenir en Irak en appuyant le terrorisme islamiste[863]. Pour Biden, le problème en Irak, ironiquement, est que l'instabilité du pays suivant le renversement de Saddam Hussein donne l'occasion aux représentants d'Al-Qaïda de disposer d'un nouveau front pour lutter contre les États-Unis. En d'autres termes, Bush a peut-être,

---

[859] Colin Powell, *op. cit.*

[860] Voir The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, New York : Norton, 2004, p. 78. Pour plus de détails sur la Commission sur le 11 septembre, voir le site officiel de la Commission : http://www.9-11commission.gov/

[861] Voir The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *op. cit.*, p. 334.

[862] Joe Biden, *Promises to Keep*, p. 330.

[863] Voir Brent Scowcroft, « Don't Attack Saddam », *The Wall Street Journal*, 15 août 2002.

avec sa politique, créé la situation qu'il disait observer avant la guerre. « Al-Qaeda, which had not been in Iraq before the war, [is] getting a real foothold in the west, threatening to turn the country into what I called a "Bush-fulfilling prophecy"[864] », de croire le président de la CSRE.

Ensuite, une deuxième vérité qui dérange Biden est que l'Irak est la guerre la plus coûteuse en vies américaines depuis le conflit au Vietnam. L'intervention est, en réalité, beaucoup moins désastreuse que celle au Vietnam, qui avait fait près de 60 000 morts et un peu plus de 150 000 blessés parmi les *boys*[865]. Alors que l'opération « Liberté en Irak » fait moins de 200 morts et 600 blessés américains, près de 3700 *boys* perdent la vie et 28 000 autres sont blessés en Irak entre la fin des « combats majeurs », le 1er mai 2003, et la fin de l'année 2007[866]. Les mois de novembre 2004, janvier 2005 et décembre 2006 sont particulièrement sanglants, mais le nombre mensuel de morts et de blessés est également très élevé après le retour de Biden à la tête de la CSRE. C'est notamment le cas des mois d'avril et mai 2007, qui font respectivement 108 morts et 131 morts, en plus de 776 et 591 blessés. De l'avis de Biden, ces pertes sont inacceptables, car Bush et ses conseillers mènent une politique bâclée. Comme l'énonce le président de la CSRE lors d'un discours au Sénat en mars 2007 :

> Mr. President, our troops don't lose wars; bad policy and bad leadership lose wars. We should have the courage to stand up and tell the administration they have had a God-awful policy. They put our troops in a position that, in fact, has made it virtually impossible for them to succeed at the outset. They deserve a policy, a plan, but there is no plan. We went to war with too few troops, we went to war unnecessarily, and we went to war with men and women who were ill-equipped, and they are coming home ill-served[867]

---

[864] Joe Biden, *op. cit.*, p. 357.

[865] John W. Chamber (dir.), *The Oxford Companion to American Military History*, Oxford : Oxford University Press, 1999, p. 849.

[866] Voir sans auteur, « U.S. Casualties in Iraq », sur le site globalsecurity.org : http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_casualties.htm

[867] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 109th Congress, Washington D.C., 14 mars 2007, p. S3080.

Enfin, le coût financier élevé de la guerre pousse également Biden à tenter d'altérer la politique de Bush. Le sénateur du Delaware estime que la Maison-Blanche a mal évalué les ressources nécessaires pour remporter la paix en Irak. Dans son autobiographie, il se rappelle notamment que l'administrateur de l'USAID promettait, peu avant la fin des « combats majeurs », que reconstruire l'Irak coûterait à peine $1,7 milliard[868]. Les principaux architectes de la guerre étaient également confiants, avant l'opération « Liberté de l'Irak », que renverser Saddam Hussein et remettre l'Irak sur pied exigerait peu de dépenses. Donald Rumsfeld chiffrait celles-ci à 50 ou 60 milliards tandis que Paul Wolfowitz était convaincu que l'effort américain serait financé par le pétrole irakien[869]. Mais au moment de faire son retour à la tête de la CSRE en janvier 2007, Biden constate que la guerre a déjà coûté $400 milliards aux contribuables[870]. De surcroît, certains économistes comme Linda Bilmes et Joseph Stiglitz estiment que reconstruire l'Irak pourrait coûter jusqu'à $1190 milliards[871]. Le problème, pour Biden, n'est pas tant que l'on doive dépenser autant d'argent pour démocratiser l'Irak. Le sénateur en veut plutôt à Bush d'avoir mal utilisé cet argent et mal informé les Américains à propos des sacrifices nécessaires pour mener à bien la mission : « [Bush] didn't tell [the American people] that the cost would surpass $300 billion[872] ».

Ainsi, les difficultés de la guerre représentent le premier facteur incitant Joe Biden à jouer un rôle déterminant à la tête de la CSRE. Le niveau d'analyse national permet d'enrichir notre explication en démontrant que le contexte institutionnel à Washington et social aux États-Unis favorisait également l'influence du sénateur.

---

[868] Joe Biden, *op. cit.*, p. 345.

[869] Charles-Philippe David et la Chaire Raoul-Dandurand, *Le 11 septembre 2001 cinq ans plus tard : Le terrorisme, les États-Unis et le Canada*, Sillery : Septentrion, 2006, p. 54.

[870] Roger Cohen, « Iraq's Biggest Failing : There is No Iraq », *The New York Times*, 10 décembre 2006.

[871] Charles-Philippe David et la Chaire Raoul-Dandurand, *op. cit.*, p. 54.

[872] Joe Biden, *op. cit.*, p. 352.

5.2 Le niveau national : un contexte institutionnel et sociétal favorable à l'influence de Biden

5.2.1 L'élection législative de 2006 : le signal que les Américains veulent du changement

Le premier facteur national qui explique pourquoi Biden décide de jouer un rôle de premier plan est que les démocrates remportent une victoire historique lors des élections au Congrès de 2006 et, plus important encore, que ces élections sont un véritable référendum sur la politique de Bush en Irak. La guerre n'est pas le seul enjeu des élections. Plusieurs des 435 courses à la Chambre des représentants et des 33 courses au Sénat sont déterminées par des questions locales, surtout celles à la Chambre, qui se tiennent dans des circonscriptions à petite superficie et dans lesquelles habitent à peine 600 000 Américains. C'est notamment le cas de la course dans la troisième circonscription de l'État du Kentucky, où la principale préoccupation des électeurs est de choisir le candidat qui résoudra les problèmes de circulation de la ville de Louisville. De la même manière, les résidants de la sixième circonscription de l'Ohio se demandent, à quelques jours des élections, s'ils doivent congédier leur représentant parce qu'il n'a pas réussi à obtenir, de la part du gouvernement fédéral, des subventions aussi alléchantes que celles recueillies par la circonscription voisine. Hormis ces considérations locales, l'Irak est au cœur des discussions dans la plupart des circonscriptions et États. Joe Biden n'est pas le seul à en vouloir à Bush d'avoir mal géré la guerre : plusieurs Américains connaissent, par exemple, un soldat tué au combat ou font partie de la famille d'un blessé. Steven Schier explique, en outre, que les électeurs sont déçus de l'incapacité de Bush de trouver les ADM, de la torture de prisonniers irakiens par des soldats américains à la prison d'Abu Ghraib ou encore de l'affaire Valerie Plame (*Plamegate*), du nom de l'agente de la CIA dont l'identité est révélée par la Maison-Blanche après la parution, dans le *New York Times*, d'un article signé par le mari de celle-ci et annonçant que Bush et ses conseillers ont exagéré la menace irakienne[873].

---

[873] Steven Schier, « Frustrated Ambitions: the George W. Bush Presidency and the 2006 Elections », *The Forum*, vol. 4, no 3 (2006), p. 1-8.

Plusieurs données et sondages démontrent que l'Irak exerce un poids énorme sur les élections de 2006[874]. À quelques jours du scrutin, un sondage *Gallup* démontre, par exemple, que plus de 30% des Américains ont la guerre comme premier souci. L'immigration, citée comme le plus important enjeu par 10% des électeurs, et les prix de l'essence, par 3%, arrivent deuxième et troisième[875]. L'Irak a un effet négatif sur l'humeur générale des Américains. Au moment d'aller aux urnes, près de 70% se disent insatisfaits de la direction prise par le pays. Les taux d'approbation de Bush sont également en chute libre : un sondage *CBS/New York Times* mené entre les 27 et 31 octobre 2006 révèle qu'à peine 35% sont satisfaits du travail du président, contre 60% d'insatisfaits[876]. De telles données expliquent en grande partie la victoire démocrate. À la Chambre, le parti de Biden soutire une trentaine de sièges aux républicains et élit une majorité de 233-202. Au Sénat, les démocrates gagnent six sièges pour se donner une majorité de 51-49. Ces résultats sont relativement surprenants quand on considère que très peu de courses sont généralement compétitives lors des élections au Congrès. En effet, plus de 90% des sénateurs sortants sont normalement réélus alors que ce taux est souvent supérieur à 95% dans le cas des représentants sortants[877]. Les démocrates ont cependant le vent en poupe et reprennent le contrôle des deux chambres du Congrès pour la première fois depuis la victoire républicaine de 1994. Et comme l'élection de 1994 avait poussé Jesse Helms à croire que les Américains voulaient du changement, celle de 2006 incite Joe Biden à penser que la population lui a donné le mandat d'infléchir la politique de Bush. À peine trois jours après l'élection, il affirme qu'il veut s'asseoir avec le président des États-Unis pour trouver une alternative à la stratégie en Irak : « I hope [...] to press the president very hard to sit with us, anywhere from the White House to Camp David — without our staffs and cellphones — to actually hammer out what I think a number of us on both sides of the aisle believe are necessary elements of an Iraq policy[878] ».

---

[874] Frédérick Gagnon, « L'Irak au cœur des élections américaines », *Le Devoir*, 5 octobre 2006, p. A7.

[875] Lydia Saad, « Americans View of "Most Important Problem" Continues to Be Iraq », *Gallup*, 22 juin 2007 : http://www.gallup.com/poll/27949/Americans-View-Most-Important-Problem-Continues-Iraq.aspx

[876] Voir sans auteur, « President Bush Overall Job Rating », pollingreport.com : http://www.pollingreport.com/BushJob.htm

[877] Gary Jacobson, *The Politics of Congressional Elections*, p. 24-25.

[878] Cité dans Carl Hulse et Thom Shanker, « Democrats, Engaging Bush, Vow Early Action on Iraq », *The New York Times*, 11 novembre 2006.

Les Américains continuent à avoir une opinion négative de Bush et de sa politique au cours de l'année 2007. Selon un sondage *Washington Post-ABC News* de décembre 2007, la population devient plus optimiste à propos de la guerre lorsque le nombre de morts américaines commence à chuter en octobre 2007[879]. Plusieurs lient effectivement cette bonne nouvelle à la décision de Bush d'augmenter de 20 000 le nombre de troupes en Irak[880]. Les Américains continuent cependant à percevoir l'Irak comme une épine dans le pied des États-Unis : 60% disent qu'il ne fallait pas intervenir, 40% pensent qu'on ne fait aucun progrès, deux tiers estiment que Bush gère mal la reconstruction et plus de la moitié veut retirer les troupes[881]. Pendant ce temps, les taux d'approbation de Bush avoisinent les 30% et les Américains font plus confiance au parti démocrate qu'aux républicains pour relever le défi irakien. Cette situation témoigne de la situation délicate dans laquelle se trouve le *Grand Old Party* et le mouvement conservateur, en véritable déroute depuis l'élection de 2004.

5.2.2 La déroute du parti républicain et du mouvement conservateur

Le deuxième facteur national qui incite Biden à s'impliquer dans le débat sur l'Irak est que plusieurs autres dossiers démontrent que les républicains et les conservateurs gèrent mal le pays. Les nombreuses affaires de corruption et scandales impliquant des républicains du Congrès en témoignent. D'abord, en septembre 2005, le leader de la majorité de la Chambre Tom Delay, l'un des plus grands alliés de Bush au Congrès, est inculpé de fraude et de collecte de fonds illégale. Il est l'un des organisateurs « d'un circuit financier entre le parti républicain au niveau national et certains candidats aux législatives du Texas de 2002, ayant permis la participation illégale de plusieurs sociétés à leurs frais de campagne[882] ». Il quitte finalement le Congrès en avril 2006[883]. Ensuite, l'affaire Abramoff, qui implique quelques démocrates, mais surtout des républicains, donne le sentiment aux Américains que le *Grand Old Party* a promu un vaste système de corruption depuis des années. Jack Abramoff, un lobbyiste ambitieux entré au parti républicain à l'époque de Reagan, servait d'intermédiaire

---

[879] Jennifer Agiesta et Jon Cohen, « Polls Show More Optimism on War », *The Washington Post*, 14 décembre 2007, p. A18.

[880] David Sanger, « Bush Adds Troops in Bid to Secure Iraq », *The New York Times*, 11 janvier 2007.

[881] Jennifer Agiesta et Jon Cohen, *op. cit.*

[882] Sans auteur, « Un proche de Bush inculpé pour une affaire de financement électoral », *Le Devoir*, 29 septembre 2005, p. A5.

[883] Sans auteur, « Tom Delay quitte le Congrès », *Le Soleil*, 5 avril 2006, p. A12.

entre des législateurs et des hommes d'affaires désireux d'échanger des crédits ou encore des amendements aux lois contre des avantages de toute nature, tels des voyages, contributions aux campagnes électorales ou encore emplois pour les proches. Comme l'explique Eric Leser :

> Jack Abramoff s'activait pour des entreprises cherchant à influencer des parlementaires, pour des gouvernements étrangers voulant obtenir des contacts avec des membres de la Maison Blanche ou même le président, et pour de riches tribus indiennes inquiètes pour la pérennité de leur lucrative industrie du jeu. Celles-ci auraient versé plus de 85 millions de dollars à Abramoff et [son associé Michael]Scanlon qui, non seulement surfacturaient leurs services, mais organisaient parfois des lobbyings contre leurs propres clients pour se rendre encore plus indispensables ! Sur cette somme, 4,5 millions de dollars se sont retrouvés dans les poches de près de 200 parlementaires, essentiellement républicains[884]

Enfin, le scandale sexuel impliquant le représentant de la Floride Mark Foley (républicain) jette du discrédit sur le parti de Bush et le mouvement conservateur. En septembre 2006, les Américains apprennent que Foley a échangé des courriels lubriques avec des adolescents employés au Congrès, dans lesquels il utilise un langage explicite et leur demande, par exemple, la longueur de leur pénis[885]. Le scandale prend de l'ampleur quand l'ancien directeur de cabinet de Foley affirme avoir alerté le *speaker* de la Chambre Dennis Hastert (républicain – Illinois) de la situation dès 2003. Hastert, un autre allié indéfectible de Bush, aurait toutefois choisi de garder le silence, donnant le sentiment aux Américains que les républicains, qui se disent les champions des valeurs morales, font en fait passer l'intérêt du parti avant la protection des jeunes devant les adultes aux tendances pédophiles[886]. Comble de malheur pour les républicains, le révérend Ted Haggard, évangéliste en vue qui n'a jamais caché son appui pour le parti de George W. Bush, est lui aussi impliqué dans un scandale sexuel. Marié, père de cinq enfants et ardent défenseur de l'institution familiale, Haggard a

---

[884] Eric Leser, « Corruption à Washington : le scandale Abramoff », *Le Monde*, 1er novembre 2006, p. 21.

[885] Philippe Coste, « Panique au Capitole », *L'Express*, 12 octobre 2006, p. 84.

[886] Alexandre Shield, « Enquête parlementaire sur un scandale sexuel », *Le Devoir*, 6 octobre 2006, p. A1.

entretenu une relation homosexuelle de près de trois ans avec un prostitué, en plus de consommer de la méthamphétamine[887].

Plusieurs autres événements portent les Américains à croire que les républicains ne sont pas dignes de confiance et font preuve d'incompétence. Après avoir été nommé président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz est accusé de népotisme : il aurait profité de sa position pour octroyer de généreuses augmentations de salaire et promotions à sa compagne. Le 18 mai 2007, il annonce qu'il quittera son poste à la fin juin[888]. La fin du règne de Wolfowitz illustre bien la déroute des néoconservateurs après 2004. Cette idéologie, mise de l'avant par des républicains comme Jesse Helms entre 1995 et 2001, est bien représentée au départ au sein de l'administration Bush, avec Wolfowitz et Douglas Feith au Pentagone, John Bolton comme sous-secrétaire d'État pour le contrôle des armements et la sécurité internationale puis ambassadeur américain à l'ONU, et Lewis Libby au poste de directeur du personnel et conseiller à la sécurité nationale du vice-président Dick Cheney. Mais ce n'est plus le cas lorsque Biden prend la tête de la CSRE en janvier 2007. La plupart des néoconservateurs ont démissionné ou ont été pris dans des scandales, comme c'est le cas de Wolfowitz à la Banque mondiale et de Libby, inculpé dans l'affaire Valerie Plame. Même Donald Rumsfeld, que Bush protège envers et contre tous, annonce sa démission quelques jours après l'élection de 2006[889]. En désertant un à un l'administration, les principaux conseillers de Bush lancent eux-mêmes le message qu'il y a un profond malaise à la Maison-Blanche à propos du bilan des dernières années.

La gestion calamiteuse de l'ouragan Katrina à partir de la fin août 2005 est sans doute le plus puissant symbole de cette crise de gouvernance. En frappant les côtes à proximité de la Nouvelle-Orléans, en Louisiane, la tempête force l'évacuation des résidants de la ville et plonge 80% de celle-ci sous l'eau, quand les digues qui retenaient les eaux du lac Pontchartrain se rompent. Plusieurs qui refusent de quitter la Nouvelle-Orléans ou qui sont

---

[887] Philippe Gelie, « La chute d'un pasteur embarasse les républicains », *Le Figaro*, 4 novembre 2006, p. 3.

[888] Alain Faujas, « Lâché par la Maison-Blanche, Paul Wolfowitz démissionne », *Le monde*, 19 mai 2007, p. 14.

[889] Sheryl Gay Stolberg et Jim Rutenberg, « Rumsfeld Resigns; Bush Vows to "Find Common Ground", *The New York Times*, 9 novembre 2006.

trop pauvres pour le faire restent ainsi prisonniers de leurs demeures, souvent sans eau potable, nourriture, ni électricité. Tandis que plusieurs profitent de la situation pour piller la ville, les secours tardent à venir et sont mal organisés. Des dizaines de milliers de sinistrés sont massés à l'intérieur du *Convention Center* et du *Superdome*, stade de football des *Saints*, et les réseaux de télévision retransmettent des images qui rappellent celles d'un pays en développement[890]. La catastrophe fait finalement 1100 morts en Louisiane seulement, selon un rapport de février 2006 d'une commission spéciale de la Chambre des représentants mandatée de faire enquête sur la réponse gouvernementale à l'ouragan Katrina (*Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*)[891]. Même si tous les niveaux de gouvernements, municipal, de l'État et fédéral, ont chacun leur part de responsabilité dans la mauvaise gestion de la catastrophe[892], Bush admet lors d'une conférence de presse de septembre 2005 que la tempête a mis en lumière de graves problèmes dans la capacité de Washington de gérer les crises[893]. C'est également la conclusion de la commission de la Chambre chargée d'enquêter sur ce qui s'est produit, qui affirme que le département de la Sécurité du territoire national (*Department of Homeland Security*) n'était pas préparé à gérer un tel déluge et que plusieurs composantes de la réponse fédérale à l'ouragan Katrina ont été mises en œuvre trop tard, n'ont pas été mises en œuvre ou étaient inefficaces[894].

Il ne faut pas sous-estimer l'impact de Katrina sur l'opinion des Américains à propos de l'administration Bush. En plus des nombreux scandales et affaires qui jettent du discrédit sur les républicains et les conservateurs, Katrina révèle que l'administration n'est peut-être pas aussi prête à gérer une attaque terroriste en territoire américain qu'elle le prétend. En effet, la Maison-Blanche saurait-elle gérer les contrecoups d'une attaque bactériologique soudaine à Los Angeles ou Miami quand sa stratégie pour limiter les dégâts d'une

---

[890] Jonathan Alter, « The Other America », *Newsweek*, 19 septembre 2005.

[891] U.S. House of Representative, « A Failure of Initiative », *Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, Washington D.C., 15 février 2006, p. 7.

[892] Louise K. Comfort, « Fragility in Disaster Response : Hurricane Katrina, 29 August 2005 », *The Forum*, vol. 3, no 3 (2005).

[893] Sans auteur, « Bush assume la responsabilité de ses cafouillages », *Le droit*, 14 septembre 2005, p. 3.

[894] U.S. House of Representative, « A Failure of Initiative », p. 2-3.

catastrophe naturelle annoncée à l'avance par les météorologues fait défaut? Katrina sème un doute dans l'esprit des Américains, qui en viennent à croire que Bush et ses conseillers n'ont pas les habiletés nécessaires pour gérer les dossiers prioritaires, et ce, notamment celui de l'Irak. Le discours de Biden voulant que la Maison-Blanche doive changer sa politique a donc un écho auprès des Américains, qui savent que les républicains n'en sont pas à leur première bavure et qu'il est donc probable que le président de la CSRE dise vrai quand il affirme que Bush n'a pas la bonne politique pour reconstruire l'ancien pays de Saddam Hussein.

5.2.3 L'émergence d'un consensus national autour des idées de Biden

Biden est, de plus, encouragé à multiplier les efforts pour influencer la politique en Irak parce qu'il constate que plusieurs acteurs du débat s'accordent avec ses positions. Les difficultés en Irak déçoivent en effet plusieurs journalistes, anciens décideurs et experts qui, à l'instar de Biden, jugent que la Maison-Blanche a perdu le cap. Chez les journalistes, l'exemple Bob Woodward est particulièrement probant. Dans un livre publié en 2006 et intitulé *State of Denial*, ce journaliste vedette du *Washington Post* écrit que Bush a caché la vérité sur l'Irak et mal géré la reconstruction[895]. L'éditorialiste du *New York Times* Thomas Friedman est également déçu de la politique de la Maison-Blanche. Expert du Moyen-Orient dont la réputation n'est plus à faire, Friedman appuie au départ l'intervention et croit que les Américains peuvent reconstruire et démocratiser l'Irak. Il commence toutefois à exprimer des doutes quant à la stratégie du Pentagone quelques semaines après la fin des « combats majeurs ». Dans un texte du 25 juin 2003 par exemple, il écrit : « I still believe that with the right effort Iraq can be made a decent place. But that task has been made much harder because of the Pentagon's poor planning for postwar Iraq[896] ». Il renchérit à plusieurs reprises par la suite, et ce, en août 2003 notamment : « I worry that we're not going to have the time, money or people to finish this job right -- for several reasons[897] ». Friedman adopte un ton encore plus critique le 4 août 2006 dans un article dont le titre traduit sa certitude qu'il faut changer la politique en Irak : « Time for a Plan B[898] ». Comme il l'explique alors : « It is

[895] Bob Woodward, *op. cit.*
[896] Thomas Friedman, « Bad Planning », *The New York Times*, 25 juin 2003.
[897] Thomas Friedman, « Power and Peril », *The New York Times*, 13 août 2003.
[898] Thomas Friedman, « Time for a Plan B », *The New York Times*, 4 août 2006.

now obvious that we are not midwifing democracy in Iraq. We are baby-sitting a civil war [...] Since the Bush team never gave us a Plan A for Iraq, it at least owes us a Plan B ». En décrivant le « plan B » qu'il adopterait pour « sauver » l'Irak, Friedman énonce des idées identiques à celles de Biden, comme l'argument voulant qu'il faille créer, en Irak, une fédération basée sur le modèle bosniaque[899]. Puis, en avril 2007, lors d'une entrevue avec Wolf Blitzer à CNN, l'éditorialiste du *New York Times* affirme que Biden est le candidat à l'élection présidentielle de 2008 le plus compétent pour gérer le dossier irakien. Selon les termes de Friedman :

> I think Joe Biden's been on top of this from the very beginning. He was on top of the opportunity, he was on top of what stakes we needed, what we needed to do to get some chance of realizing that opportunity. And he's been on top of saying this isn't working. So if there's anyone I felt in sync with from the very beginning, I would say it's Joe Biden[900]

David Brooks, un autre éditorialiste du *New York Times*, s'accorde avec Friedman pour affirmer que la solution proposée par Biden, c'est-à-dire un système fédéral prévoyant la répartition des pouvoirs entre les chiites, les sunnites et les Kurdes, est pertinente. Comme l'écrit Brooks dans un article publié en janvier 2007 :

> circumstances and politics are leading inexorably toward soft partition. The Bush administration has been slow to recognize its virtues because it is too dependent on the Green Zone Iraqis. The Iraqis talk about national unity but their behavior suggests they want decentralization. Sooner or later, everybody will settle on this sensible policy, having exhausted all the alternatives[901]

D'autres commentateurs médiatiques réputés vantent les mérites des efforts de Biden. C'est notamment le cas de Richard Cohen du *Washington Post*, qui affirme que le plan du sénateur pour l'Irak n'est pas parfait, mais fait déjà beaucoup plus de sens que les solutions

---

[899] *Ibid.*

[900] CNN Late Edition with Wolf Blitzer, « Massacre at Virginia Tech; Interview With Senators Wyden, Brownback », 22 avril 2007 : http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0704/22/le.01.html

[901] David Brooks, « Parting Ways in Iraq », *The New York Times*, 28 janvier 2007.

proposées par l'administration Bush[902]. E.J. Dionne, un autre éditorialiste du *Washington Post*, écrit pour sa part que le plan de Biden a le mérite d'être clair et pourrait être un tournant[903]. Le correspondant de *Newsweek* Michael Hirsh s'accorde avec Cohen et Dionne en avril 2007 : « Joe Biden is dead right on Iraq. [He] has been on the record for a year with a fully thought-out vision for Iraq that offers a real alternative to the bleack choice we're getting from everyone else[904] ». Plusieurs autres journalistes et éditorialistes ont félicité Biden et salué ses efforts pour trouver une solution au conflit irakien, comme David Ignatius et Jackson Diehl du *Washington Post*, Tony Blankley du *Washington Times* et George Packer du *New Yorker*[905].

De nombreux anciens décideurs et experts de la politique étrangère américaine affirment aussi que Biden a raison et que Bush doit changer sa politique. C'est notamment le cas de Lee Hamilton, directeur du *Woodrow Wilson International Center for Scholars* et membre de la Chambre des représentants de 1965 à 1999, et de James Baker, qui fut, entre autres, secrétaire d'État durant la présidence de George Bush père. Hamilton et Baker sont, de mars à décembre 2006, coprésidents du *Iraq Study Group* (ISG), un groupe d'étude indépendant et bipartisan créé par le Congrès pour faire le point sur la situation en Irak et formuler des recommandations politiques[906]. Dans son rapport officiel rendu public quelques semaines avant le début 2007, le ISG affirme que la situation en Irak se détériore et que la Maison-Blanche doit ajuster sa politique. Plus particulièrement, le ISG recommande de mener un effort diplomatique pour impliquer les voisins de l'Irak, comme l'Iran et la Syrie, dans un projet collectif visant à garantir la stabilité de l'ancien pays de Saddam Hussein. L'ISG propose aussi que les forces américaines mettent plus d'efforts dans l'entraînement des soldats irakiens et transfèrent progressivement la responsabilité des combats à l'armée irakienne[907]. Même si Hamilton, Baker et les autres membres du ISG rejettent l'idée de

---

[902] Richard Cohen, « Iraq's Inevitabilities », *The Washington Post*, 25 septembre 2007, p. A19.

[903] E.J. Dionne, « The Value of an Exit Strategy », *The Washington Post*, 2 octobre 2007, p. A19.

[904] Michael Hirsh, « Joe Biden has One Thing Right », *Newsweek*, 26 avril 2007.

[905] Pour voir les commentaires de ces individus à propos des efforts de Biden, voir la page suivante : http://planforiraq.com/praise

[906] Pour plus de détails sur le *Iraq Study Group*, voir le site suivant : http://www.usip.org/isg/

[907] James A. Baker et Lee H. Hamilton (dir.), *The Iraq Study Group Report*, 2006, p. 6-8. Disponible en ligne sur le site du *United States Institute of Peace* : http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf

diviser le pouvoir politique entre les chiites, les sunnites et les Kurdes, leur principal constat est le même que celui de Biden : l'administration Bush doit changer sa stratégie si elle désire obtenir du succès en Irak.

Les travaux du ISG motivent Biden et le poussent à initier de nouvelles actions pour influencer la politique en Irak. Dans un article paru dans le *Washington Post* quelques semaines avant la publication du rapport du ISG, le sénateur affirme que les conclusions du groupe constitueront une excellente source d'information en vue d'audiences publiques qu'il entend organiser. Selon les termes de Biden : « the Baker-Hamilton commission [...] can help inform the critical debate on Iraq that I intend to hold in the Senate Foreign Relations Committee [and that] will put a light on what options remain for America to start bringing our troops home without trading a dictator for chaos[908] ».

Les commentaires de plusieurs autres anciens décideurs et experts amènent Biden à croire qu'il doit faire preuve de leadership dans le dossier irakien. À titre indicatif, d'importants officiers militaires avouent publiquement leur déception envers la Maison-Blanche. Dans un article du *Washington Post* de décembre 2006 par exemple, Barry R. McCaffrey, directeur de l'Agence nationale des politiques de lutte contre la drogue (*Office of National Drug Control Policy*) sous Clinton, écrit que l'incompétence du secrétaire à la Défense Rumsfeld est responsable du bourbier irakien : « We are in a very difficult position created by a micromanaged Rumsfeld war team that has been incompetent, arrogant and in denial[909] ». Selon McCaffrey, Washington doit trouver une solution politique au conflit et, en premier lieu, faire pression sur les Irakiens pour qu'ils créent une fédération et répartissent entre eux les revenus du pétrole. Joseph Hoar, chef du commandement central américain (*United States Central Command*) de 1991 à 1994, soutient pour sa part que la guerre en Irak est un fiasco. Lors d'un témoignage devant la CSRE en janvier 2007, Hoar prétend que Bush et ses conseillers n'ont pas saisi la complexité de la mission au Moyen-Orient : « This administration's handling of the war has been characterized by deceit, mismanagement and a

---

[908] Joseph R. Biden, Jr., « The Minimum Necessary », *The Washington Post*, 19 novembre 2006, p. B07.

[909] Barry R. McCaffrey, « Beyond Baker-Hamilton », *The Washington Post*, 13 décembre 2006, p. A21.

shocking failure to understand the social and political forces that influence events in the Middle East[910] ».

Curieusement, même les commentateurs politiques d'obédience néoconservatrice finissent par se révolter contre l'administration Bush, alors qu'ils l'avaient au départ encouragée à renverser Saddam Hussein et diffuser la démocratie en Irak. C'est notamment le cas de William Kristol, directeur de la revue *The Weekly Standard*, qui, en 2004 déjà, affirme que les troupes américaines méritent un meilleur patron que Donald Rumsfeld[911]. Richard Perle éprouve aussi de la rancœur envers Bush et ses conseillers. En 2006, il prononce les mots suivants lors d'une entrevue : « If I had known that the U.S. was going to essentially establish an occupation, then I'd say, "Let's not do it"[912] ». Occuper l'Irak était « stupide » (*foolish*) selon Perle.

Parmi les experts et anciens décideurs qui dévoilent leur inquiétude à propos de l'Irak, au moins deux anciens secrétaires d'État saluent les efforts de Biden pour trouver une alternative à la politique de Bush. Lors d'audiences publiques de la CSRE tenues en janvier 2007, Henry Kissinger et Madeleine Albright déclarent que la proposition de Biden de diviser le pouvoir politique entre les chiites, les sunnites et les Kurdes est intéressante[913]. L'ancien ministre de la Défense irakien Ali Allawi, l'ex-ambassadeur à l'ONU Richard Holbrooke, le président du *Council on Foreign Relations* Richard Haass, le chercheur de la *Brookings Institution* Michael O'Hanlon et la doyenne de la *Woodrow Wilson School* de l'Université Princeton Anne-Marie Slaughter sont quelques-unes des autres personnalités qui estiment que Biden vise juste avec les solutions qu'il propose.

Lorsque le sénateur du Delaware prend la tête de la CSRE en janvier 2007, il existe donc un profond malaise aux États-Unis et à Washington à propos de la politique en Irak. Ce

---

[910] Joseph Hoar, « Statement of General Joseph P. Hoar, U.S. Marine Corps (Retired) before the Senate Foreign Relations Committee », 18 janvier 2007. Disponible sur le site de la CSRE à l'adresse suivante : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/HoarTestimony070118.pdf

[911] Robert Novak, « Neocons vs. Rumsfeld », *cnn.com*, 23 décembre 2004 : http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/12/23/novak.rumsfeld/index.html

[912] Cité dans Peter Baker, « Embittered Insiders Turn Against Bush », *The Washington Post*, 19 novembre 2006, p. A01.

[913] Voir les propos de Kissinger et d'Albright en ligne, à la page suivante : http://planforiraq.com/praise

malaise est non seulement partagé par une majorité d'Américains et plusieurs éditorialistes, anciens décideurs et experts de la politique américaine, mais aussi par la communauté artistique. Des musiciens comme Neil Young, Kris Kristofferson et les membres du groupe rock *Green Day* dénoncent la politique de Bush dans leurs chansons et concerts[914]. Pour Young par exemple, il faut destituer le président des États-Unis parce qu'il a menti à la population :

> Let's impeach the President for lying
> And misleading our country into war
> Abusing all the power that we gave him
> And shipping all our money out the door[915]

Plusieurs vedettes hollywoodiennes invitent aussi les Américains à remettre la politique de la Maison-Blanche en question. C'est le cas, entre autres, de l'acteur Sean Penn, qui visite l'Irak à plusieurs reprises depuis le début de la guerre et dirige des rencontres antiguerre en Californie[916]. Bush et ses conseillers sont également la cible des animateurs des principales émissions de fin de soirée à la télévision. En avril 2007 par exemple, Conan O'Brien, animateur du populaire *Late Night* sur le réseau NBC, met l'incompétence de Bush en évidence dans cette blague : « The White House says it wants to appoint a high-powered official to oversee the wars in Iraq and Afghanistan and issue directions to the Pentagon and the State Department. This person would be called "the President of the United States"[917] ». En mars 2006, Jay Leno, animateur du *Tonight Show* sur NBC, y va d'une blague qui a de quoi faire rire jaune le président des États-Unis : « We're coming up to the third anniversary of the invasion of Iraq. I'm not sure how Bush is going to mark the occasion. I think we can

---

[914] Voir Neil Young, *Living with War* (disque mis en marché le 9 mai 2006 par la compagnie *Reprise*); Kris Kristofferson, « In the News » (5e pièce du disque intitulé *This Old Road*, mis en marché le 7 mars 2006 par la compagnie *New West Record*); et Green Day, *American Idiot* (disque mis en marché le 21 septembre 2004 par la compagnie *Reprise*).

[915] Neil Young, « Let's Impeach the President », sur le disque intitulé *Living with War*.

[916] Voir sans auteur, « Sean Penn Leads California Town Hall Against Iraq War », *Fox News*, 26 mars 2007 : http://www.foxnews.com/story/0,2933,261145,00.html

[917] Cité dans sans auteur, « Laugh Lines : Jay Leno, David Letterman and Conan O'Brien », *The New York Times*, 15 avril 2007 : http://www.nytimes.com/2007/04/15/weekinreview/15laugh.html?_r=1&oref=slogin Un extrait vidéo de cette blague est disponible dans la bibliothèque *Youtube* à l'adresse suivante : http://www.youtube.com/watch?v=PPTVhZlOkRI

rule out landing on an aircraft carrier and declaring mission accomplished[918] ». Quelques semaines auparavant, David Letterman, un pilier des émissions de fin de soirée depuis le début des années 1980, s'engage dans un débat houleux avec son invité Bill O'Reilly, animateur du *O'Reilly Factor* sur le réseau *Fox News* et ardent défenseur de la guerre. Letterman rappelle alors qu'il avait, au départ, appuyé la politique de Bush, mais qu'il croit maintenant que l'intervention a fait plus de tort que de bien. Selon les termes de Letterman : « as the weeks turned into months, turned into years, and one death became a dozen deaths became a hundred deaths became a thousand deaths, then we began to realize, you know what, maybe we're causing more trouble over there than the whole effort has been worth[919] ».

Outre O'Brien, Leno et Letterman, Jon Stewart et son *Daily Show* martèlent également l'idée que Bush fait fausse route. Le *Daily Show* est une émission humoristique dans laquelle Stewart personnifie un lecteur de nouvelles et utilise un humour décapant pour mettre en évidence les contradictions des politiques américaines et l'incompétence des dirigeants[920]. Le *Daily Show*, qui est diffusé sur le réseau *Comedy Central*, est très populaire auprès des jeunes, ce qui pousse ses détracteurs comme Bill O'Reilly à prétendre qu'il est surtout regardé par les « étudiants universitaires qui consomment de la drogue » (*dopey college kids*)[921]. Stewart et son équipe y multiplient les reportages, capsules et commentaires tournant la stratégie de Bush en dérision. Ils n'hésitent pas, par exemple, à intituler leur segment d'émission consacré à la guerre en Irak le « gâchis en Mésopotamie » (*Mess O'Potamia*) et à indiquer que la politique de la Maison-Blanche ne mène nulle part. Lors d'un épisode de juin 2007 du *Daily Show*, Jon Stewart se moque ainsi de Bush tandis que son auditoire rit à gorge déployée :

> So how are those benchmarks going? Got a law for distributing oil revenues yet? OK, no. Constitutional

---

[918] Cité dans Daniel Kurtzman, « George Bush Jokes », sur le site about.com : http://politicalhumor.about.com/od/bushjokes/a/2006bushjokes_4.htm

[919] Voir un extrait vidéo de ce débat dans la bibliothèque *Youtube* : http://www.youtube.com/watch?v=d0nD_iNPaIY

[920] Pour plus de détails sur le *Daily Show*, voir le site officiel de l'émission : http://www.thedailyshow.com/

[921] Cité dans sans auteur, « O'Reilly Again Attacked *Daily Show* Viewers as Being "Stoned" "Dopey College Kids" », *Media Matters for America*, 16 juin 2006 : http://mediamatters.org/items/200606160011

> review process doesn't appear to be... Have you chosen a national bird? No, OK. How can you not go with the Basra Reed-warbler? How can you not go with that? So the surge is not bearing fruit—have no fear, we do have a plan B. I think you're gonna dig this. The United States is now actually arming the Sunni insurgents in Iraq who were fighting us. In exchange, they have given their word they will only fight Al-Qaeda. It's a plan so crazy, it just might be... freakin' crazy. Oh, you don't want to fight us anymore? Have a rocket launcher![922]

L'émergence d'un consensus national autour de l'argument voulant que Bush doive changer sa politique n'est pas le seul facteur qui explique pourquoi Biden décide de jouer un rôle déterminant dans le débat sur l'Irak. Il ne fait cependant aucun doute que cette donnée offre au sénateur une fenêtre d'opportunité dont il ne disposait pas entre 2001 et 2003, quand l'intervention dans l'ancien pays de Saddam Hussein était populaire aux États-Unis et à Washington. L'inquiétude de Friedman, Hamilton, Leno et autres pousse Biden à croire qu'il est au diapason de l'opinion des principaux commentateurs et experts de la politique américaine. Ses idées, qui auraient été marginales entre 2001 et 2003, sont maintenant partagées par bon nombre d'intellectuels et d'anciens décideurs, ce qui lui donne la volonté et la légitimité d'agir. Même si le niveau d'analyse national est primordial pour comprendre pourquoi Biden décide de multiplier les actions pour infléchir la politique de Bush, notre explication serait incomplète et insatisfaisante si nous n'intégrions pas le niveau d'analyse individuel dans l'équation. En effet, l'une des raisons pour lesquelles Biden fait preuve de dynamisme est qu'il possède les aptitudes, convictions et intérêts nécessaires pour exercer un fort leadership à la tête de la CSRE.

5.3 Le niveau individuel : les intérêts, convictions et aptitudes de Biden

Trois facteurs personnels expliquent pourquoi Biden joue un rôle déterminant à la tête de la CSRE. D'abord, il est en désaccord avec la vision de la politique étrangère de Bush. Ensuite, sa forte expérience lui donne les outils nécessaires pour défier l'administration au pouvoir. Biden estime par exemple que son rôle dans la résolution du conflit en Bosnie démontre qu'il peut contribuer efficacement à la formulation d'un plan de stabilisation de

---

[922] Voir un extrait vidéo de cet épisode dans la bibliothèque *Youtube* : http://www.youtube.com/watch?v=M0ewUb57a1I

l'Irak. Enfin, Biden joue un rôle actif sur la question de l'Irak en raison d'une ambition politique : il souhaite se bâtir une crédibilité aux yeux des Américains en vue de l'élection présidentielle de 2008 et démontrer aux candidats à l'investiture démocrate qu'il ferait un excellent secrétaire d'État au sein de la prochaine administration à la Maison-Blanche.

5.3.1 Une vision de la politique étrangère différente de celle de Bush

« The President has no authority to unilaterally attack Iran and [...] if he does, as foreign relations committee chairman and former chairman of judiciary, I will move to impeach him[923] ». Cette phrase de Biden témoigne à quel point il rejette la vision de la politique étrangère de Bush. Après les attentats du 11 septembre 2001, le président des États-Unis se laisse convaincre par le projet néoconservateur. Tel que mentionné plus haut et dans le chapitre sur Jesse Helms, les néoconservateurs jugent essentiel de diffuser la démocratie et les valeurs américaines dans le monde, par la force si nécessaire. C'est, entre autres, sur cette base que Bush justifie l'intervention en Irak.

Joe Biden n'appartient pas à ce courant. Nos discussions avec Antony Blinken, directeur du personnel à la CSRE et principal conseiller de politique étrangère de Biden, nous porte à croire qu'il doit être qualifié d'internationaliste libéral, un peu à l'image du président Bill Clinton entre 1993 et 2001. Biden croit effectivement que les États-Unis doivent défendre l'intérêt national et protéger la sécurité des Américains, mais aussi respecter les organisations multilatérales comme l'ONU et l'opinion des alliés. Opposé à la tendance unilatéraliste de Bush, le sénateur du Delaware est également plus prudent en ce qui a trait à l'utilisation de la force. Il croit que les néoconservateurs sont trop « rapides sur la gâchette » militaire et que cela les pousse à prendre des risques inutiles.

Biden est contre la vision de l'administration Bush dès l'arrivée de celle-ci à la Maison-Blanche[924]. Il constate que les conseillers du président sont divisés entre, d'un côté, les « internationalistes républicains » (*old-school Republican internationalists*) comme le

---

[923] Cité dans David Edwards et Nick Juliano, « Biden's warning to Bush: Bomb Iran and face impeachment », *The Raw Story*, 30 novembre 2007 : http://rawstory.com/news/2007/Biden_to_try_impeachment_if_Bush_1130.html

[924] Joe Biden, *Promises to Keep*, p. 291-292.

secrétaire d'État Colin Powell et, de l'autre, les « néo-isolationnistes » (*neo-isolationnists*) qui, comme le secrétaire à la Défense Rumsfeld et son acolyte Paul Wolfowitz, profitent bientôt de la conjoncture de l'après-11 septembre pour convaincre Bush d'adopter une politique néoconservatrice. Rumsfeld et Wolfowitz défendent, déjà avant les attaques de New York et Washington, des positions qui déplaisent à Biden. Selon les propos du sénateur :

> The Rumsfeld clique was talking about pulling out of the Balkans, walking away from the international global warming pact called the Kyoto Treaty, and canceling President Clinton's signature on the international treaty that set up the new International Criminal Court for prosecuting individuals for genocide and other war crimes. They were so intent on going ahead with Reagan's Star Wars missile defense shield that they were willing to pull out of earlier arms control treaties to get there – inviting, in my view, another arms race[925]

Biden en veut à Bush et à ses conseillers de rompre avec la vision de Clinton : « they were so intent on overturning President Clinton's foreign policy initiatives that they were losing sight of the bigger goal, which was keeping America safe at home and engaged in doing good in the world[926] ». Le 11 septembre le pousse à se rallier à Bush et à appuyer les interventions en Afghanistan et en Irak. Or, le fossé entre Biden et l'administration se creuse par la suite. Selon le sénateur, la guerre en Irak illustre à elle seule tous les méfaits et les dangers de la vision néoconservatrice. Lors d'une rencontre avec Bush et le vice-président Dick Cheney, Biden ne mâche pas ses mots et affirme que Rumsfeld et Cheney méritent d'être virés. Comme le raconte le sénateur :

> Not long after [the Abu Ghraib broke in April 2004], I found myself in a room with President Bush and Vice President Cheney, talking about Iraq, when the president all of a sudden said, *Why do you keep picking on Rummy ?* I could tell he wasn't just making small talk; he seemed angry. *Mr. President*, I said, *all due respect, let's get something straight : I didn't call for his resignation. I was asked were I president what would I do. And I said I would fire him.* President Bush asked why I'd do that, and I looked at Cheney. *Mr. Vice President,* I said, *full disclosure : Were you not a constitutional officer, I'd fire you, too. Simple reason, Mr. President : Can you name me one piece of*

[925] *Ibid.*
[926] *Ibid.*, p. 298.

> *substantial advice given about the war in Iraq that's turned out to be true ? That's why, Mr. President*[927]

Comme l'illustrent ces paroles, Biden est donc convaincu que Bush est entouré d'une équipe qui promeut une vision erronée de la politique étrangère. L'Irak le démontre et il multiplie les actions sur cet enjeu pour démontrer que sa vision est plus pertinente que celle qui prévaut à la Maison-Blanche.

5.3.2 Une forte expérience dans le domaine de la politique étrangère

Biden croit également qu'il est aussi, sinon plus expérimenté que le président et ses conseillers pour formuler les solutions nécessaires au conflit irakien. Dans un article du *New York Times*, l'analyste politique Greg Giroux note que Biden est, au moment d'entrer dans la course présidentielle de 2008, le plus expérimenté de tous les candidats démocrates et républicains[928]. Élu au Sénat en 1972, quelques jours avant son trentième anniversaire, le sénateur en est à sa trente-quatrième année au Capitole quand il reprend la tête de la CSRE en 2007. Il est alors le cinquième plus ancien membre du Sénat, derrière Robert Byrd (démocrate de la Virginie occidentale élu pour la première fois en 1958), Edward Kennedy (démocrate du Massachusetts élu en 1962), Daniel Inouye (démocrate d'Hawaï élu en 1962) et Ted Stevens (républicain de l'Alaska arrivé au Sénat en 1968).

Biden est donc plus expérimenté que le président Bush, qui fait son entrée sur la scène politique comme gouverneur du Texas en 1995, la secrétaire d'État Condoleezza Rice, qui fait ses premières armes au gouvernement comme directrice des affaires soviétiques et de l'Europe de l'Est au conseil de sécurité nationale en 1989 (*Director of Soviet and East European Affairs in the National Security Council*), ou encore le secrétaire à la Défense Robert Gates, qui débute sa carrière comme analyste à la CIA à la fin des années 1960 et dirige cette même agence de 1991 à 1993. Dans son autobiographie, le président de la CSRE raconte une anectode qui illustre combien le président Bush a moins d'expérience que lui. Quelques semaines après l'élection de 2000, Bush l'appelle personnellement pour lui demander conseil à l'approche d'une visite en Europe. Le président avoue alors au sénateur

---

[927] *Ibid.*, p. 351.

[928] Greg Giroux, « Biden Announces Candidacy for 2008 Presidential Nomination », *The New York Times*, 31 janvier 2007.

qu'il n'a jamais mis les pieds sur le Vieux continent de sa vie[929] !

Biden dévoile son intérêt pour la politique étrangère et les affaires internationales dès sa première campagne électorale en 1972, quand il choisit de s'opposer ouvertement à la guerre du Vietnam. Il saisit l'opportunité de faire partie de la CSRE dès 1975, commission dont il est membre depuis[930]. À titre de membre de la CSRE, le sénateur du Delaware rencontre quelques-uns des plus importants leaders étrangers des dernières décennies, dont le chancelier allemand Helmut Schmidt, la Première ministre israélienne Golda Meir, le leader chinois Deng Xiaoping, le président Brezhnev et le Premier ministre soviétique Alexei Kosygin. Il est aussi appelé à participer à tous les débats de politique extérieure qui animent les Américains après la présidence de Nixon, comme ceux sur la gestion des relations avec l'URSS, le bouclier antimissile, l'affaire Iran-Contra et la guerre du Golfe Persique de 1990-1991. De tous ces enjeux, la guerre en Yougoslavie durant les années 1990 marque particulièrement le sénateur et influence la position qu'il adopte plus tard sur l'Irak.

Le sénateur relate, dans son autobiographie, qu'il commence à s'inquiéter de la situation en Yougoslavie quand un prêtre catholique d'origine croate le visite à la CSRE et lui explique que son pays sera bientôt à feu et à sang[931]. Entre 1945 et 1980, le président yougoslave Josip Broz Tito dirige une fédération multiethnique composée de six républiques : Bosnie-Herzégovine, Croatie, Macédoine, Monténégro, Serbie et Slovénie. De plus, la Serbie comprend deux régions autonomes à partir de 1974 : le Kosovo et la Voïvodine. Les différences culturelles et religieuses entre les républiques sont profondes, comme l'illustre la guerre civile qui suit l'invasion du pays par l'Allemagne nazie en 1941. Biden décrit ainsi la mosaïque yougoslave : « The Orthodox Serbs dominated Serbia and Montenegro; Croatia was mainly Roman Catholic; Kosovo was overwhelmingly Albanian Muslim. In the middle was Bosnia and Herzegovina, which had the greatest mix of all. Bosnia's population was 44 percent Muslim, 31 percent Serb, and 17 percent Croatian[932] ».

---

[929] Joe Biden, *Promises to Keep*, p. 293.
[930] *Ibid.*
[931] *Ibid.*, p. 247.
[932] *Ibid.*, p. 248.

Tito réussit à maintenir ces peuples soudés comme un ciment jusqu'à sa mort en 1980, en faisant de l'indépendance face à l'URSS et de la lutte contre le fascisme les pierres angulaires de son régime communiste. L'endettement de la fédération, la hausse des prix du pétrole et des taux d'intérêt ainsi que les inégalités économiques des années 1980 favorisent cependant les tensions interethniques et l'exacerbation des nationalismes. Les régions riches rejettent par exemple le partage solidaire de la dette, jugeant qu'elles n'ont pas à payer pour les excès et l'inefficacité économique des régions pauvres[933]. Cela aboutit sur ce que Fernandez Elorriaga Juan qualifie de « violente flambée des irrédentismes[934] ». Comme l'explique l'auteur :

> La Serbie, que dirige le leader charismatique Slobodan Milosevic, vit dans une permanente exaltation nationaliste attisée par l'hostilité à l'égard des Albanais musulmans de la province du Kosovo. La Slovénie et la Croatie, qui ont entrepris d'importantes réformes politiques et économiques, s'opposent aux ambitions panserbes de M. Milosevic. La fédération est menacée d'éclatement[935]

C'est finalement ce qui se produit au début des années 1990 : la Slovénie et la Croatie déclarent leur indépendance le 25 juin 1991[936], la Macédoine le 10 septembre 1991[937] et la Bosnie le 29 février 1992[938]. S'ensuivent les guerres de Croatie et de Bosnie, qui opposent les républiques nouvellement créées à leurs minorités serbes et, dans le cas de la Bosnie, à l'armée yougoslave et aux paramilitaires serbo-bosniaques. Ces affrontements durent près de quatre ans et donnent lieu à des exactions que la communauté internationale qualifie plus tard d'actes génocidaires[939]. Biden décrit ainsi la situation en Bosnie dans son autobiographie :

> All Across Bosnia, regular [Yugoslav National Army] soldiers, Bosnian Serb paramilitary troops, and Chetniks

---

[933] Voir sans auteur, « L'éclatement de la Yougoslavie », *Le Monde diplomatique*, date inconnue : http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/kosovo/eclatement

[934] Fernandez Elorriaga Juan, « La fédération yougoslave menacée d'éclatement », *Le Monde diplomatique*, février 1990, p. 5.

[935] *Ibid.*

[936] Sans auteur, « Yougoslavie : la déclaration d'indépendance de deux Républiques », *Le Monde*, 27 juin 1991, p. 3.

[937] John Tagliabue, « Macedonians Vote for Independence from Yugoslavia », *The New York Times*, 10 septembre 1991.

[938] Chuck Sudetic, « Turnout in Bosnia Signals Independence », *The New York Times*, 2 mars 1992.

[939] *Ibid.*

> simply sliced their way through small towns, rousting every villager, separating Muslim from Serb and then the men from the women and children, leaving the elderly and infirm to burn when they torched their homes. The educated and political Muslim men were killed first. The paramilitary troops who called themselves White Eagles were especially fearsome. From the reports we received, they took real pleasure in torturing their Muslim captives. They forced Muslim men to chew up and swallow pictures of Tito, carved Orthodox crosses in their chests, cut off their fingers, noses, and ears, gouged out their eyes, pulled off their skin with pliers, and castrated them. They killed with automatic weapons, knives, and their bare hands. One Bosnian Serb who tried to help a Muslim neighbor and friend was pummeled to death. They killed husbands in front of wives, fathers in front of sons and daughters, and children in front of their parents. They shot one little girl as she hid behind her grandmother and forced a man to watch his twelve-year-old daughter being gang-raped[940]

De telles atrocités, dont la nature confirme aux yeux de plusieurs l'idée que « l'homme sécrète du désastre »[941], convainquent le sénateur que les États-Unis doivent intervenir dans les Balkans. C'est pourquoi, lorsque le président Bush père déclare que les guerres en Yougoslavie sont « un problème européen » (*a European problem*) et que le secrétaire d'État James Baker indique que les États-Unis n'ont pas d'intérêt dans cette région (*We don't have a dog in that fight*), Biden contacte le sous-secrétaire d'État Lawrence Eagleburger pour lui demander des explications[942]. Il lui dit alors ceci : « Larry [...] You know what's happening. How can you not tell the secretary of state ? How can you not tell the President ? *Larry, goddammit, you know better*[943] ». Mais son interlocuteur ne bronche pas et Biden doit se résigner à l'idée que la Maison-Blanche restera passive dans le dossier yougoslave.

L'arrivée de Bill Clinton à la présidence redonne espoir au sénateur : très tôt après l'inauguration du nouveau président en janvier 1993, Biden suggère, lors d'un discours au Sénat, de lever l'embargo de l'ONU sur les armes imposé à la Yougoslavie, pour permettre

---

[940] Joe Biden, *Promises to Keep*, p. 254.

[941] Cette idée est évoquée par le philosophe roumain Émile Cioran dans Cioran, *Syllogismes de l'amertume*, in *Œuvres*, Paris : Quarto Gallimard, 1995, p. 801.

[942] Joe Biden, *Promises to Keep*, p. 256.

[943] *Ibid.*

aux Bosniaques de se défendre face aux Serbes[944]. Biden implore aussi la communauté internationale de traiter Milosevic comme un criminel de guerre et milite en faveur de frappes de l'OTAN contre l'artillerie et les chars d'assaut serbes. Ses positions sont cependant marginales à ce moment, notamment au sein de la CSRE.

Le sénateur décide donc de se rendre lui-même dans les Balkans, pour rencontrer Milosevic et observer la situation sur le terrain. Il visite, entre autres, la ville de Tuzla en Bosnie, où des réfugiés originaires de Srebrenica lui racontent des atrocités confirmant ce qu'il a lu dans des études et rapports à Washington. Puis, une fois à Belgrade, en tête-à-tête avec Milosevic, Biden confie ceci au leader serbe : « I think you're a damn war criminal and you should be tried as one[945] ». Milosevic ne sourcille pas, tentant de convaincre Biden que les Serbes ne font que répliquer aux attaques adverses. Le sénateur n'en croit pas un mot : il déclare que les Serbes en Bosnie devront rendre les armes ou faire face à une intervention de l'OTAN. Milosevic répond alors qu'il peut seulement accepter cette demande si Radovan Karadzic, président de la République serbe de Bosnie, décide de s'y conformer. Biden demande donc à parler à Karadzic, qui les rejoint dans le bureau de Milosevic et jure à son tour que les Serbes sont victimes et non responsables des conflits. Le sénateur l'interrompt et formule clairement ses demandes : « First, I told them they had to back off Srebrenica and let the U.N. forces in. Second, they had to make sure they made a cease-fire stick while they worked out a peace plan[946] ». Qui plus est, Biden affirme que les États-Unis seraient prêts à utiliser la force en Bosnie et mentionne l'exemple de la guerre du Golfe de 1990-1991 pour illustrer la détermination dont Washington peut faire preuve.

Après son retour à Washington, le sénateur rencontre le secrétaire d'État Warren Christopher et le président Clinton pour les convaincre d'intervenir militairement en Yougoslavie[947]. Ses efforts sont vains au départ : après une tournée en Europe de Christopher, Clinton rejette l'idée d'une guerre parce que les alliés n'en veulent pas. Le président des États-Unis maintient sa position plusieurs mois, mais le massacre de 6000

---

[944] *Ibid.*, p. 260.
[945] *Ibid.*, p. 266.
[946] *Ibid.*, p. 267.
[947] *Ibid.*, p. 273.

musulmans bosniaques par les paramilitaires serbo-bosniaques, dans la ville de Srebrenica à l'été 1995, l'incite à utiliser la force[948] : une intervention de l'OTAN contre les forces serbes est lancée le 30 août 1995 et force Milosevic à négocier. Il s'ensuit la signature des Accords de Dayton par Milosevic et les présidents croate Franjo Tudman et bosniaque Alija Izetbegovic. L'entente prévoit la partition de la Bosnie entre la Fédération de Bosnie-Herzégovine (croato-bosniaque) et la République serbe de Bosnie (serbe), ainsi que le déploiement d'une force de 60 000 troupes de l'OTAN pour garantir la paix sur ces territoires[949]. Selon l'interprétation de Biden des accords :

> Milosevic and Karadzic had agreed to withdraw their military forces from Bosnia and Herzegovina and to recognize and respect the sovereignty of the independent state of Bosnia and Herzegovina. The Muslims, Croats, and Serbs all agreed to a cessation of the killing and violence. Refugees were garanteed safe return to their homes and property or just compensation for what had been destroyed[950]

Plus de dix ans après Dayton, Biden est appelé à réfléchir sur la manière de régler un autre conflit intraétatique, celui de l'Irak. Le cas yougoslave toujours frais dans sa mémoire, il est convaincu que l'expérience acquise durant sa participation à la résolution des conflits croate et bosniaque lui donne une longueur d'avance sur Bush pour formuler un plan de paix dans l'ex-pays de Saddam Hussein. La phrase suivante de Biden témoigne bien sa certitude : « I was there in Srebrenica. I was in Tuzla. I was in Sarajevo. I was in Brcko in the Balkans. How did we solve that ? We solved that with a policy of separating the parties[951] ». Le président de la CSRE croit donc qu'un nouveau Dayton serait la clé en Irak.

Peu importe qu'il ait raison ou non, le fait qu'il dresse un parallèle entre les cas

---

[948] Sans auteur, « Srebrenica : The Days of Slaughter », *The New York Times*, 29 octobre 1995. Sur l'impact du massacre de Srebrenica sur la prise de décision de l'administration Clinton, lire Sébastien Barthe & Charles-Philippe David, « Foreign Policy-Making in the Clinton Administration : Reassessing Bosnia and the "Turning Point" of 1995, *Occasional Paper 2 Published by the Center for United States Studies of the Raoul Dandurand Chair of Strategic and Diplomatic Studies*, 2004, 20 p.

[949] Craig Withney, « Balkan Foes Sign Peace Pact, Dividing an Unpacified Bosnia », *The New York Times*, 15 décembre 1995. Pour plus de détails, voir un exemplaire du texte des Accords de Dayton sur le site du département d'État : http://www.state.gov/www/regions/eur/bosnia/bossumm.html

[950] Joe Biden, *Promises to Keep*, p. 284.

[951] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 109th Congress, Washington D.C., 14 mars 2007, p. S3080.

yougoslave et irakien accorde du crédit aux théories voulant que les analogies historiques ont un impact substantiel sur le comportement des décideurs[952]. Selon les auteurs de telles théories, comme Yuen Foong Khong[953], les dirigeants sont incapables de tenir compte de toutes les informations quand ils analysent les enjeux. Ils prennent donc des raccourcis cognitifs et évacuent plusieurs données pour faciliter la prise de décision. L'un de ces raccourcis consiste, pour le décideur, à comparer la situation présente à une situation similaire s'étant produite dans le passé, d'où l'idée d'analogie historique. Comme l'écrit Khong : « The term *historical analogy* signifies an inference that if two or more events separated in time agree in one respect, then they may also agree in another[954] ». Pour Biden, il y a des ressemblances frappantes entre la Bosnie de 1992-1995 et l'Irak, à commencer par le fait que les deux pays sont déchirés par des luttes opposant des factions aux valeurs, cultures et religions différentes. Le président de la CSRE croit donc être en présence d'une analogie historique déterminante, ce qui le pousse à affirmer que le remède qui a guéri la Bosnie guérira aussi l'Irak.

5.3.3 Un but : gagner l'élection présidentielle ou un poste important au sein du gouvernement

Biden joue aussi un rôle actif à la tête de la CSRE parce que cela lui permet de se bâtir une crédibilité aux yeux des Américains en vue des élections présidentielles de 2008. Politicien ambitieux, le sénateur n'en est pas à sa première course à la présidence. Il tente sa chance une première fois en 1988, suite à des réélections faciles au Sénat en 1978 et 1984. Après avoir recueilli des fonds importants et fait bonne figure dans les sondages en vue des caucus de l'Iowa, Biden est toutefois impliqué dans un scandale qui le force à abandonner les primaires – et l'un de ses rêves. Septembre 1987 est effectivement un mois sombre pour Biden : on l'accuse d'avoir plagié un discours de Neil Kinnock, chef du parti travailliste britannique[955]. À plusieurs occasions, le sénateur reprend les paroles de Kinnock en créditant

---

[952] Nous remercions Marie-Chantal Locas de nous avoir aidé à formuler et préciser cet argument.

[953] Yuen Foong Khong, *Analogies at war : Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam decisions of 1965*, Princeton: Princeton University Press, 1992.

[954] *Ibid.*, p. 6-7.

[955] Maureen Dodd, « Biden is Facing Growing Debate on His Speeches », *The New York Times*, 16 septembre 1987.

celui-ci de les avoir imaginées. Mais Biden oublie de mentionner son homologue une fois, lors d'un débat en Iowa le 23 août, ce qui incite l'équipe de campagne du démocrate Michael Dukakis à remettre l'honnêteté du principal intéressé en question[956]. La polémique prend de l'ampleur quand des représentants de l'Université Syracuse déclarent publiquement que Biden a aussi été accusé de plagiat alors qu'il faisait son droit au milieu des années 1960[957]. Lors d'une conférence de presse qui a lieu une semaine plus tard, Biden annonce son retrait de la course, mais indique clairement qu'il pourrait briguer à nouveau la présidence à l'avenir.

C'est exactement ce qu'il fait en janvier 2007, quand il annonce officiellement sa candidature à l'investiture démocrate[958]. Convaincu que l'Irak sera le principal enjeu de la course, il affirme avoir ce qu'il faut pour stabiliser l'ancien pays de Saddam Hussein et rebâtir la crédibilité des États-Unis dans le monde. Comme nous le verrons plus bas, il initie bientôt une multitude d'actions législatives et non législatives pour le prouver. En effet, Biden multiplie les apparitions à la télévision, articles de journaux et conférences publiques révélant qu'il a profondément réfléchi sur la marche à suivre en Irak. Les audiences publiques qu'il organise à la CSRE ainsi que les projets de loi qu'il dépose au Sénat démontrent aussi que ses paroles se traduisent en actions concrètes.

Biden est cependant victime des événements encore une fois : contrairement à ce qu'il affirme, la situation en Irak commence à montrer des signes d'amélioration à l'automne 2007. Plus particulièrement, le nombre de morts et de blessés américains chute considérablement à partir de septembre (voir **tableau 12**). Ce facteur n'est pas le seul dont Biden tient compte pour juger que les États-Unis font fausse route en Irak. À titre indicatif, l'harmonie entre les chiites, sunnites et Kurdes n'est pas assurée et la violence entre ces trois groupes subsiste. Or, la plupart des Américains n'ont pas une fine connaissance du dossier irakien et évaluent la politique de Bush en fonction du seul critère des pertes américaines.

---

[956] Maureen Dodd, « Biden's Debate Finale : An Echo From Abroad », *The New York Times*, 12 septembre 1987.

[957] E.J. Dionne, « Biden was Accused of Plagiarism in Law School », *The New York Times*, 17 septembre 1987.

[958] Greg Giroux, *op. cit.*

Qui plus est, les médias parlent moins de la guerre quand le nombre de morts se met à diminuer, ce qui contribue à la dégringolade de cet enjeu dans l'échelle des priorités de la population.

Tableau 12
Nombre de soldats américains tués et blessés en Irak (par mois)

Mois	Soldats tués	Soldats blessés
Janvier 2007	82	714
Février 2007	81	398
Mars 2007	75	637
Avril 2007	102	776
Mai 2007	121	591
Juin 2007	98	669
Juillet 2007	75	654
Août 2007	77	658
Septembre 2007	62	347
Octobre 2007	37	376
Novembre 2007	35	244
Décembre 2007	23	144
Janvier 2008	27	Non disponible

Source : Sans auteur, « U.S. Casualties in Iraq », sur le site globalsecurity.org : http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_casualties.htm

Le discours de changement de Biden a donc moins d'écho auprès des Américains après septembre qu'il en avait précédemment. Les premières courses des primaires, qui se tiennent les 3 et 8 janvier en Iowa et au New Hampshire, démontrent par exemple que l'économie dépasse l'Irak au titre d'enjeu le plus important aux yeux des électeurs démocrates[959]. Cette réalité n'explique pas à elle seule la déconfiture de Biden en Iowa et son abandon de la course[960]. Les « candidats vedettes » comme Hillary Clinton et Barack Obama

[959] Voir les résultats des sondages menés aux sorties des urnes (*exit polls*) lors des courses de l'Iowa et du New Hampshire, disponibles sur le site de CNN : http://edition.cnn.com/ELECTION/2008/

[960] Sans auteur, « Biden Abandons Presidential Bid », *MSNBC.com*, 4 janvier 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/22497443/

occupent rapidement toute l'attention, ce qui nuit à sa visibilité. Qui plus est, le sénateur ne dispose pas d'un financement suffisant pour faire compétition aux meneurs[961].

Or, le président de la CSRE ne multiplie pas les actions législatives et non législatives à propos de l'Irak uniquement parce qu'il a l'œil sur la présidence. Il joue aussi un rôle actif à la CSRE parce qu'il veut prouver aux candidats démocrates qu'il ferait un excellent secrétaire d'État après 2008. Dans son autobiographie, Biden confie que John Kerry, l'adversaire de George W. Bush à la présidentielle de 2004, lui avait offert la direction du département d'État advenant une victoire démocrate – ce qui ne s'est finalement pas produit[962]. Le président de la CSRE a toujours l'œil sur ce poste quatre ans plus tard à en croire l'analyse de Steve Kornacki, collaborateur du *New York Observer* : « the job Mr. Biden may really be eyeing is that of Secretary of State[963] ». L'analyste politique Helena Andrews juge pour sa part que le leadership dont Biden fait preuve sur la question de l'Irak lui permet de s'approcher du but : « The Delaware senator's second run for the White House ended in the snow of Iowa, but he is even more attractive than before as a candidate for secretary of state in a Democratic administration[964] ».

Affirmer que les ambitions politiques sont la seule raison pour laquelle Biden figure parmi les présidents de la CSRE les plus influents de l'après-guerre serait pour le moins cynique – et certainement exagéré. Les nombreuses critiques que Biden adresse à Bush *avant* de se lancer dans la course présidentielle démontrent qu'il veut s'assurer que la Maison-Blanche mène de bonnes politiques *en plus* de gravir les échelons du pouvoir. Ainsi, Richard Fenno a raison de décrire ainsi l'un des buts premiers des membres du Congrès : « to achieve good public policy[965] ». Le cas de Biden confirme aussi ce que James Lindsay écrit à propos

---

[961] En janvier 2008, Clinton, Obama et Biden avaient respectivement amassé 91, 80 et 8 millions pour mener leurs campagnes. Voir les détails à l'adresse suivante : http://www.opensecrets.org/pres08/index.asp

[962] Joe Biden, *Promises to Keep*, p. 354.

[963] Steve Kornacki, « A Candidate for Secretary of State », *The New York Observer*, 12 juin 2007 : http://www.observer.com/2007/candidate-secretary-state

[964] Helena Andrews, « Biden Looks Overseas », *Politico*, 22 janvier 2008 : http://www.politico.com/news/stories/0108/8026.html

[965] Richard Fenno, *Home Styles*, p. 137; et *Ibid.*, *Congressmen in Committees*, Boston : Little, Brown and Company, 1973, p. 1.

des législateurs : « Of course, it is chic today to deride members of Congress as politicians bereft of commitment to anything or anyone but themselves. Yet far more than is commonly recognized, members hold views about what role the United States should play in the world, views they want to see translated into policy[966] ». La prochaine section décrit précisément les moyens employés par Biden pour faire sa marque dans le débat sur l'Irak.

5.4 Les moyens utilisés par Biden pour influencer la politique en Irak

De tous les présidents de la CSRE étudiés dans cette thèse, J. William Fulbright est celui dont les actions à la CSRE s'apparentent le plus à celles de Biden. La performance du sénateur du Delaware ressemble à plusieurs égards à celles de Vandenberg et Helms. Par exemple, Biden combine les actions législatives et non législatives comme Vandenberg pour atteindre ses buts. Qui plus est, il rappelle Helms, car il tente d'infléchir la politique du président des États-Unis. Les parallèles entre Fulbright et Biden sont toutefois plus nombreux et évidents. D'abord, les deux recourent davantage aux actions non législatives que législatives pour influencer la politique étrangère. À l'instar de Fulbright, Biden sait qu'il lui sera difficile de garantir l'adoption de ses projets de loi et amendements par le Sénat, faute d'appuis. Ses positions sont moins marginales à Washington que celles de Fulbright l'étaient entre 1965 et 1969, mais les sénateurs républicains et le président Bush sont néanmoins assez puissants pour empêcher la promulgation des lois chères aux démocrates. Comme Fulbright, Biden décide donc de se rabattre sur les actions non législatives pour influencer les idées à propos de l'Irak : il se dit que la politique changera s'il arrive à convaincre les Américains, experts, journalistes, éditorialistes et membres du Congrès de la nécessité de rompre avec la stratégie de Bush. Ensuite, le cas de Biden se rapproche de celui de Fulbright parce que les deux innovent par rapport à leurs prédécesseurs en se dotant de nouveaux outils de communication. En effet, alors que Fulbright est le premier président de la CSRE à véritablement recourir aux apparitions télévisuelles pour influencer l'opinion publique, Biden marque une nouveauté en accordant une grande importance à Internet dans sa stratégie. Le président de la CSRE utilise notamment des sites personnels et des pages sur des sites de réseautage social comme *Facebook* et *Myspace* pour diffuser ses idées et garantir sa visibilité. De surcroit, Biden accumule les participations à des émissions d'affaires publiques

---

[966] James Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, p. 4.

sur des réseaux comme *MSNBC*, CNN, ABC et *Comedy Central*. Il rompt donc avec la tendance de Helms et renoue avec celle de Fulbright sur ce plan. Enfin, les motivations derrière les actions posées par le sénateur du Delaware sont les mêmes que celles qui incitent Fulbright à agir : l'objectif est de s'élever contre une guerre controversée et coûteuse sur le plan humain. À ce titre, il est intéressant de constater que Fulbright et Biden appuient respectivement la guerre du Vietnam et la guerre en Irak avant de devenir d'ardents critiques de la Maison-Blanche.

5.4.1 Les moyens non législatifs

La rédaction du Plan Gelb-Biden

Le premier moyen non législatif utilisé par Biden a été de corédiger, avec le chercheur du *Council on Foreign Relations* Leslie Gelb, un plan alternatif à la politique de Bush. Ce plan, intitulé *Iraq : A Way Forward* (ou Plan Gelb-Biden), a été rendu public le 1er mai 2006. Il est décrit en détail sur un site Internet créé à l'initiative de Joe Biden et de ses conseillers[967]. Ce plan étaye l'une des solutions proposées par Biden et décrite plus haut, soit la création d'une fédération irakienne dans laquelle trois provinces de nature confessionnelle, soit les provinces kurde au nord, sunnite au centre et chiite au sud, disposeraient d'une grande autonomie politique vis-à-vis du gouvernement central. Plus particulièrement, Gelb et Biden font les cinq recommandations suivantes :

1. Keep Iraq together by giving its major groups breathing room in their own regions and control over their daily lives. A central government would be left in charge of common interests like defending the borders and distributing oil revenues;

2. Secure the support of the Sunnis – who have no oil – by garanteeing them a proportionate share of oil revenue and reintegrating those with no blood on their hands;

3. Increase, not end, reconstruction assistance but insist that the oil-rich Arab Gulf states fund it and tie it to the creation of a massive jobs program and to the protection of minority rights;

4. Initiate a major diplomatic offensive to enlist the support of the major powers and Iraq's neighbors for a political settlement in Iraq and create an Oversight Contact Group to enforce regional commitments;

---

[967] Voir le site *Plan for Iraq* : www.planforiraq.com

5. Begin the phased redeployment of U.S. forces this year and withdraw most of them by the summer of 2008, with a small follow-on force to keep the neighbors honest and to strike any concentration of terrorists[968].

De l'avis de Biden, l'une des forces de ce plan est qu'il comporte des avantages pour les chiites, les sunnites et les Kurdes au lieu de favoriser l'un ou l'autre de ces groupes, comme c'est le cas de la solution proposée par Bush. D'abord, les sunnites, qui contrôlaient le pays à l'époque de Saddam Hussein, sont frustrés de leur poids minoritaire au sein du gouvernement mis en place après la guerre. Biden croit que leur donner l'opportunité de diriger une région relativement autonome par rapport à Bagdad éliminera leur désir de recourir à la violence pour exprimer leur désaccord avec le système actuel. Ensuite, les chiites ont intérêt à ce que les sunnites cessent de mettre le pays à feu et à sang, car cela les empêche de diriger efficacement le pays. Enfin, Biden rappelle que les Kurdes rêvent d'indépendance, mais restent prudents pour l'instant parce qu'ils craignent les réactions négatives de la Turquie et de l'Iran, deux pays qui possèdent d'importantes minorités kurdes et qui s'opposeraient à la création d'un État kurde. À défaut de pouvoir envisager la sécession, les Kurdes verraient d'un bon œil, selon Biden, de se voir confier plus d'autonomie dans un Irak uni.

Les apparitions télévisuelles

Une fois son plan d'action rendu public, Biden cherche à en faire la promotion. Convaincu que les apparitions télévisuelles sont utiles pour atteindre cet objectif et convaincre les Américains de la pertinence de ces idées, il n'hésite donc pas à participer à des émissions d'affaires publiques et de variété sur des réseaux comme CNN, *Fox News*, MSNBC et *Comedy Central*. Lors d'une visite à l'émission *Meet the Press* (MSNBC) le 7 janvier 2007, Biden dit s'opposer à l'envoi d'un plus grand nombre de troupes en Irak et martèle que Bush doit réfléchir aux solutions politiques à la guerre[969]. Biden fait une autre apparition à *Meet the Press* huit mois plus tard. Il propose alors que le seul moyen d'enrayer la violence en Irak est de décentraliser le pouvoir : « The only way there's any possibility of dealing with the sectarian violence is you've got to separate the parties, give them some breathing room,

---

[968] Voir *Ibid.*

[969] Voir sans auteur, « MTP Transcript for Jan. 7, 2007 », *MSNBC*, 7 janvier 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/16456248/

give them local control[970] ». Cinq mois plus tôt, Biden confiait cette fois à l'animateur de *Meet the Press* que le cas de la Bosnie démontre qu'une telle solution fonctionne : « Once there was an agreement reached as to this—political agreement reached as to the separation of the parties, from Brcko to Sarajevo to Srebrenica, there was an incredible diminution in the internecine warfare[971] ».

Biden participe à plusieurs autres émissions de télévision en 2007, dont *The Daily Show* sur *Comedy Central*, où il est invité les 31 janvier et 8 août. Le président de la CSRE profite de cette occasion pour décrire sa position sur l'Irak et le Plan Gelb-Biden. Le 31 janvier par exemple, il indique que la politique de Bush a placé les États-Unis au bord du gouffre et qu'il détient la clé pour remédier à la situation[972].

Ces paroles vont dans le sens de celles que prononce le sénateur à plusieurs dizaines de reprises dans d'autres émissions télévisées. Moins d'un mois après avoir pris la tête de la CSRE, Biden affirme ceci à l'émission *Good Morning America* sur ABC : « We should insist on a political settlement between the Sunnis and the Shias [...] We ought to be bringing all the parties together [...] There is no military solution to Iraq[973] ». En mars 2007, Biden confie à l'animateur Chris Matthews sur MSNBC que Leslie Gelb et lui sont les seuls à proposer une solution politique au conflit irakien[974]. Biden répète les mêmes arguments lors d'une apparition à l'émission *American Morning* sur CNN, le 27 avril 2007[975] et lors du marathon d'entrevues suivant :

---

[970] Voir sans auteur, « MTP Transcript for Sept. 9, 2007 », *MSNBC*, 9 septembre 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/20676549/page/3/

[971] Voir sans auteur, « MTP Transcript for April 29, 2007, *MSNBC*, 29 avril 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/18381961/page/3/

[972] Voir un extrait vidéo de l'entrevue à la page suivante : http://www.spike.com/search?query=Biden&s=Search Pour visionner un extrait vidéo de l'entrevue du 8 août 2007, consulter la page suivante : http://www.thedailyshow.com/video/index.jhtml?videoId=91157&title=sen.-joe-biden

[973] Voir des extraits de l'entrevue en question sur le site officiel de la campagne de Joe Biden pour la présidentielle de 2008 : http://blog.joebiden.com/?p=31

[974] Sans auteur, « "Hardball with Chris Matthews" for March 28 », *MSNBC*, 29 mars 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/17856312/

[975] Pour voir un extrait vidéo de l'entrevue, voir le lien suivant : http://blog.joebiden.com/?p=384

31 juillet 2007
7:00 – *Today Show* sur NBC
23:30 – *Late Show with David Letterman* sur CBC

1er août 2007
7:00 – *The Early Show* sur CBS
17:00 – *Hardball with Chris Matthews* sur MSNBC

2 août 2007
16:00 – *The Situation Room* sur CNN
22:00 – *On the Record with Greta van Susteren* sur Fox News

3 août 2007
7:00 – *Morning Joe* sur MSNBC[976]

Au *Today Show* le 31 juillet, Biden déclare qu'il est impossible de mettre en place un gouvernement central fort en Irak, comme le souhaite le président Bush[977].

Biden profite aussi de ses apparitions télévisuelles durant les débats de la campagne à l'investiture démocrate pour tenter de persuader les Américains que sa position sur l'Irak fait sens. Le premier de ces débats a lieu le 26 avril 2007 à Orangeburg en Caroline du Sud. Biden prend la parole quelques minutes après le début des discussions et affirme qu'il faut changer les prémisses de la reconstruction et envisager la création de trois régions autonomes en Irak[978]. Le président de la CSRE participe par la suite à dix autres débats présidentiels retransmis à la télévision, soit ceux du 3 juin à Manchester au New Hampshire (diffusé sur CNN)[979], du 28 juin à l'Université Howard à Washington D.C. (PBS)[980], du 23 juillet à Charleston en Caroline du Sud (CNN/Youtube)[981], du 7 août à Chicago (MSNBC)[982], du 19

---

[976] Voir la page suivante sur le site de campagne de Joe Biden : http://blog.joebiden.com/?p=834

[977] Voir un extrait vidéo de l'entrevue à la page suivante : http://blog.joebiden.com/?p=835

[978] Pour visionner le débat, consulter la page suivante : http://www.youdecide2008.com/video/video-democratic-candidates-debate-in-south-carolina/

[979] Sans auteur, « CNN Live Event/Special : New Hampshire Democratic Presidential Debates », *CNN*, 3 juin 2007 : http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0706/03/se.01.html

[980] Sans auteur, « Transcript of the Third Democratic Primary Presidential Debate », *The New York Times*, 28 juin 2007 : http://www.nytimes.com/2007/06/28/us/politics/29transcript.html

[981] Sans auteur, « Part I : CNN/Youtube Democratic Presidential Debate Transcript », *CNN*, 24 juillet 2007 : http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/07/23/debate.transcript/ Voir aussi sans auteur, « Part II : CNN/Youtube Democratic Presidential Debate Transcript », *CNN*, 24 juillet 2007 : http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/07/23/debate.transcript.part2/index.html

[982] Sans auteur, « The Democratic Candidates Forum », *The New York Times*, 8 août 2007 : http://www.nytimes.com/2007/08/08/us/politics/07demsforum.html

août à Des Moines en Iowa (ABC)[983], du 20 septembre à Davenport en Iowa (PBS)[984], du 26 septembre à Hanover au New Hampshire (MSNBC)[985], du 30 octobre à Philadelphie (MSNBC)[986], du 15 novembre à Las Vegas (CNN)[987] et du 13 décembre à Des Moines en Iowa (télévision publique de l'Iowa)[988]. À chaque débat, Biden dévoile sa stratégie pour l'Irak et indique que la politique de Bush est un fiasco.

Les conférences publiques

Le troisième outil non législatif de Biden sont les conférences publiques. Le président de la CSRE multiplie, entre autres, les rencontres avec les électeurs d'États qui, comme l'Iowa et le New Hampshire, votent tôt dans le processus des caucus et des primaires et exercent donc un poids significatif dans la sélection des candidats à l'élection présidentielle. Le 28 décembre 2007 par exemple, Biden participe à quatre événements publics en Iowa pour discuter de ses positions avec les citoyens de Decorah, Adel, Cresco et Waverly[989]. Les propos de Biden retiennent souvent l'attention des médias locaux, comme c'est le cas le 7 février 2007, quand le réseau de télévision WCAX, dans l'État du Vermont, couvre la visite de Biden à *Dartmouth College* au New Hampshire[990]. Le 30 août 2007, c'est au tour du *Courier*, un journal distribué dans les villes de Waterloo et de Cedar Falls en Iowa, de rapporter les propos tenus par Biden dans un restaurant du coin[991].

---

[983] Sans auteur, « Transcript : The Democratic Debate », *ABC*, 19 août 2007 : http://abcnews.go.com/Politics/Decision2008/story?id=3498294

[984] Voir le débat en format vidéo à l'adresse suivante : http://www.youdecide2008.com/video/video-aarp-ipt-democratic-debate-from-davenport-iowa/

[985] Sans auteur, « The Democratic Presidential Debate on MSNBC », *The New York Times*, 26 septembre 2007 : http://www.nytimes.com/2007/09/26/us/politics/26DEBATE-TRANSCRIPT.html

[986] Sans auteur, « The Democratic Debate on MSNBC », *The New York Times*, 30 octobre 2007 : http://www.nytimes.com/2007/10/30/us/politics/30debate-transcript.html

[987] Sans auteur, « The Democratic Debate », *The New York Times*, 15 novembre 2007 : http://www.nytimes.com/2007/11/15/us/politics/15debate-transcript.html

[988] Sans auteur, « CNN Live Event/Special : Des Moines Register Presidential Debate – Democrats », 13 décembre 2007 : http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0712/13/se.01.html

[989] Voir l'horaire de Joe Biden pour la journée du 28 décembre, sur le site officiel de la campagne de Biden : http://www.joebiden.com/newscenter/page?id=0004

[990] Sans auteur, « Biden Visits Upper Valley », *WCAX-TV*, 27 février 2007 : http://www.wcax.com/Global/story.asp?S=6152870&nav=4QcS

[991] Jens Manuel Krogstad, « Biden Touts Iraq War Solution », 30 août 2007 : http://www.wcfcourier.com/articles/2007/08/30/news/metro/be9679d044be7f3b862573470048c1ec.prt

Outre ses allocutions dans le cadre des présidentielles de 2008, Biden s'adresse aussi à d'autres auditoires que ses clientèles électorales. C'est notamment le cas le 15 février : Biden se trouve à la *Brookings Institution* à Washington D.C. et énonce l'argument suivant : « The Bush administration is heading in [...] the wrong direction [...] This military surge in Iraq is not a solution – it is a tragic mistake[992] ». En septembre 2007, c'est cette fois devant le forum de la Reconstruction d'Anbar (*Anbar Reconstruction Forum*), à Ramadi en Irak, que Biden énonce ses idées. Plusieurs dirigeants irakiens participent à cette rencontre, comme les vice-présidents Adel Abdul-Mahdi et Tareq Al-Hashimi. Le président de la CSRE utilise alors l'exemple des États-Unis pour illustrer l'idée selon laquelle un gouvernement central faible est bénéfique : « In the early days of America's republic, the United States were not united. No one wanted a strong central government. We built one country by bringing problems and responsibilities down to the local and regional level, as you are doing here in al Anbar[993] ».

Les textes d'opinion dans les journaux et une autobiographie

En plus des conférences publiques, Biden met souvent ses idées sur papier pour les publier sous forme d'articles. Cela lui permet non seulement de rejoindre les Américains, mais aussi les acteurs du débat, comme les anciens décideurs, membres de l'administration, membres du Congrès, chercheurs dans les *think tanks* ou encore journalistes et éditorialistes. Le président de la CSRE publie une dizaine d'articles en 2007 à propos de l'Irak. Le 24 janvier, il cosigne avec le sénateur Chuck Hagel (républicain – Nebraska) un texte du *USA Today* proclamant que le Congrès doit s'opposer à la politique de Bush d'augmenter le nombre de troupes en Irak[994]. Biden revient à la charge un mois plus tard dans le *Boston Globe* et écrit que le Congrès doit annuler la résolution adoptée en octobre 2002 pour autoriser la Maison-Blanche à intervenir militairement en Irak. De l'avis du sénateur : « We gave the president that power to destroy Iraq's weapons of mass destruction and, if necessary, to depose Saddam Hussein. The weapons of mass destruction were not there. Saddam Hussein is no longer there. The

---

[992] Joe Biden, « Iraq's Future and America's Interests », *Remarks Prepared for Delivery at the Brookings Institution*, 15 février 2007. Voir l'adresse suivante : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=269399&&

[993] Joe Biden, « Biden Addresses Iraqi Leaders in Anbar Province », 6 septembre 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=281962&&

[994] Joseph Biden et Chuck Hagel, « A First Step in Iraq », *USA Today*, 24 janvier 2007.

2002 authorization is no longer relevant to the situation in Iraq[995] ». En mars, Biden publie un article dans le *Miami Herald* mentionnant que les efforts de Bush de créer un gouvernement central fort en Irak sont voués à l'échec : « In Iraq, the administration has bet everything on a future that will not happen: Iraqis rallying behind a strong central government[996] ». En avril, le président de la CSRE recourt cette fois au *Washington Post* pour affirmer que John McCain, sénateur républicain de l'Arizona et candidat à la présidentielle de 2008, a tort d'appuyer la politique de Bush visant à envoyer plus de troupes en Irak[997]. Selon Biden : « The problem is that for every welcome development, there is an equally or even more unwelcome development that gives lie to the claim that we are making progress[998] ». En juin, Biden publie un texte avec la sénatrice Barbara Boxer (démocrate – Californie) dans le *San Francisco Chronicle*. Il déplore alors le nombre élevé de morts en Irak et indique que cette dure réalité oblige un changement de stratégie[999]. Ce thème revient dans un article que Biden publie en septembre dans *The State*[1000]. Puis, dans l'édition du 3 octobre du *Washington Post*, Biden et Leslie Gelb répondent aux attaques de Bush et du Premier ministre irakien Nouri al-Maliki à l'endroit de leur plan : « First, our plan is not partition [...] Second, we are not trying to impose our plan [...] Third, our plan would not produce "suffering and bloodshed,"[1001] ». Trois semaines plus tard, le président de la CSRE informe les lecteurs du *New Hampshire Union Leader* que son plan reçoit l'appui d'importants républicains au Congrès, comme le sénateur conservateur Sam Brownback (républicain – Kansas)[1002]. Pour Biden, le fait que Brownback et plusieurs autres républicains se rangent derrière la majorité démocrate prouve qu'il existe un consensus autour de l'idée voulant que Bush mène la mauvaise politique[1003]. En novembre, le sénateur du Delaware

---

[995] Joseph Biden, « Congress Should Repeal its Autorisation to Use Force in Iraq », *Boston Globe*, 27 février 2007.

[996] Joseph Biden, « Mideast Needs More, Not Less, Diplomacy », *Miami Herald*, 26 mars 2007.

[997] Joseph Biden, « The Real Surge Story », *Washington Post*, 12 avril 2007.

[998] *Ibid.*

[999] Joseph Biden et Barbara Boxer, « A Way Forward in Iraq », *San Francisco Chronicle*, 15 juin 2007.

[1000] Joseph Biden, « A Plan for a Stable Iraq », *The State*, 25 septembre 2007.

[1001] Joseph Biden et Leslie Gelb, « Federalism, Not Partition », *The Washington Post*, 3 octobre 2007.

[1002] Joseph Biden, « Ending the War the Right Way », *New Hampshire Union Leader*, 21 octobre 2007.

[1003] *Ibid.*

tente cette fois de convaincre les électeurs de Des Moines en Iowa qu'il a l'étoffe d'un président et qu'il connaît la marche à suivre au Moyen-Orient. Biden écrit ceci dans le *Des Moines Register* : « As you know, my plan would keep Iraq together by giving the warring parties local control over their daily lives - their jobs, their police and their religion. My plan would allow our troops to come home without leaving chaos behind[1004] ».

Pendant qu'il communique ses idées sous forme d'articles, Biden publie aussi une autobiographie intitulée *Promises to Keep : On Life and Politics*[1005]. Mis sur le marché le 31 juillet 2007, ce livre de 365 pages lui permet de mieux se faire connaître auprès des électeurs en vue de l'élection présidentielle de 2008. Le sénateur y raconte notamment son enfance au Delaware, son manque de discipline à l'école et sa forte popularité auprès des autres étudiants, sa rencontre avec sa première femme et le décès de celle-ci et de leur fille dans un accident de la route en 1972, son arrivée au Sénat en 1973 et sa carrière de législateur. Les chapitres 18 à 20 du livre traitent de l'Irak : Biden juge que le Pentagone a commis de graves erreurs dans la gestion de la reconstruction et, pire encore, que Bush a adopté une politique bâclée et caché la vérité aux Américains à propos du défi colossal que représente la démocratisation de l'ancien pays de Saddam Hussein. Selon les termes du sénateur :

> [Bush] took us to war essentially alone, before it was necessary, on the heels of the biggest and most lopsided tax cut in history, with half the troops we needed to succeed. The Bush administration sent in teams to hunt nonexistent weapons of mass destruction, and left hundreds of tons of munitions unguarded until they were simply carried off by potential insurgents. The administration never took the time to understand the difficulty of reconciling the Shi'ite majority, who had bled for so long under Saddam, and the Sunni minority, who had ruled, let alone the Kurds, who control most of the oil in Iraq but live in fear of an invasion from Turkey, and a strong central government in Bagdhad[1006]

Il est difficile de mesurer la portée de tels arguments compte tenu du fait qu'une infime proportion de la population américaine lit des ouvrages comme *Promises to Keep*. Un

---

[1004] Joseph Biden, « End Iraq War. Restore America's Moral Leadership », *The Des Moines Register*, 17 novembre 2007.

[1005] Joe Biden, *Promises to Keep : On Life and Politics*, New York : Ramdon House, 2007.

[1006] *Ibid.*, p. 352-353.

mois après la parution du livre, celui-ci occupait toutefois la sixième place du palmarès des ouvrages politiques les plus vendus selon le *New York Times*, derrière le populaire *The Assault on Reason* d'Al Gore (5e place), et devant des livres sur Ronald Reagan (10e place) et Dick Cheney (12e place), et des ouvrages signés par John McCain (13e place) et Barack Obama (15e place)[1007]. Lui-même surpris d'avoir vendu près de 15 000 exemplaires de *Promises to Keep*, Biden avoue lors d'une visite à Philadelphie : « I never thought I'd write a book, let alone one that people would want to read[1008] ». Il ne fait donc aucun doute aux yeux de Biden que sa décision de publier un livre pour modeler le débat sur des enjeux comme l'Irak était la bonne.

Les sites Internet

Biden estime aussi qu'Internet peut lui permettre de rejoindre les Américains et d'influencer leur position sur l'Irak. Ainsi, un peu comme la télévision, qui commence à occuper une place importante dans la stratégie politique du président de la CSRE à l'époque de Fulbright, Internet devient un moyen de communication incontournable pour le président de la CSRE avec Biden.

D'une part, le sénateur du Delaware possède deux sites personnels : un site en tant que sénateur du Delaware (http://biden.senate.gov/) et l'autre en tant que candidat à la présidentielle de 2008 (http://www.joebiden.com/home). Sur « biden.senate.gov », les visiteurs trouvent une foule d'informations sur l'Irak et les positions de Biden. Le sénateur explique, entre autres, que l'un de ses objectifs est de trouver les solutions pour « gagner la paix en Irak » (*Winning the Peace in Iraq*). Une section consacrée au cas irakien permet aussi de prendre connaissance des récents discours au Sénat, articles de journaux et

---

[1007] Voir Orville Buddo, « Poli-Book Best Sellers for August », *The Caucus (blogue politique publié sur le site du New York Times)*, 25 août 2007 : http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2007/08/25/poli-book-best-sellers-for-august/ Les livres auquels nous faisons référence sont : Al Gore, *The Assault on Reason*, New York : Penguin, 2007; Douglas Brinkley, *The Reagan Diaries*, New York : HarperCollins, 2007; Stephen Hayes, *Cheney : The Untold Story of America's Most Powerful and Controversial Vice President*, New York : HarperCollins, 2007; John McCain (avec Mark Salter), *Hard Call : Great Decisions and the Extraordinary People who Made Them*, Twelve Publishers, 2007; et Barack Obama, *The Audacity of Hope*, New York : Three Rivers Press, 2007.

[1008] Cité dans Christi Parsons, « Biden Buoyed by Best-Seller », *The Swamp*, 31 août 2007 : http://www.swamppolitics.com/news/politics/blog/2007/08/biden_buoyed_by_bestseller_pro.html

communiqués de presse de Biden, en plus du Plan Gelb-Biden[1009]. L'autre site personnel de Biden, soit « joebiden.com », contient sa plateforme électorale en vue de la présidentielle de 2008 et, en particulier, les programmes qu'il veut mettre en œuvre pour régler le conflit irakien. Comme « biden.senate.gov », ce deuxième site renferme un exemplaire du Plan Gelb-Biden et une banque de liens vers les articles et discours de Biden. Des extraits vidéos sont également disponibles, via un lien menant à la bibliothèque *Youtube*.

D'autre part, Biden possède des pages personnelles sur deux sites de réseautage social, soit *Myspace* et *Facebook*[1010]. Ces sites, qui font respectivement leur apparition en 1999 et 2004, aident à relier les amis, collègues de travail ou simples inconnus, en favorisant la formation de contacts. Les membres de *Myspace* et *Facebook* utilisent notamment les moteurs de recherche offerts par ces services pour repérer d'autres membres qui partagent leurs intérêts. Ces sites sont, entre autres, utiles aux artistes musicaux, cinéastes ou encore photographes qui désirent se faire connaître grâce au partage de correspondance et de fichiers multimédias. Joe Biden les utilise pour une raison semblable : il veut assurer sa visibilité auprès des 110 millions de membres de *Myspace* et des 60 millions usagers de *Facebook*[1011]. Ses pages contiennent des extraits vidéos de ses apparitions publiques, discours, etc. Plusieurs membres visitent ses pages et prennent connaissance de ses positions. D'autres vont encore plus loin en devenant les « amis virtuels » (*Myspace friends* ou *Facebook friends*) de Biden, c'est-à-dire des abonnés de ses pages, ce qui donne, entre autres, le privilège de publier des commentaires et encouragements sur celles-ci. En décembre 2007, Biden comptait 15 000 « amis *Myspace* » et 8000 « amis *Facebook* », dont plusieurs lui écrivaient régulièrement des commentaires tels celui-ci, publié par Tony Huynh sur le *Facebook* de Biden en novembre 2007 : « I totally agree with how Sen. Biden tells it straight. Plus he sticks to his own beliefs, not bowing to political pressure. I admire how he is staying with his position on the Iraq War (not immediate withdrawal), saying how some things are

---

[1009] Voir la page « The War in Iraq » à l'adresse suivante : http://biden.senate.gov/issues/iraq.cfm

[1010] Voir les pages suivantes : http://www.myspace.com/bidenforpresident et http://www.facebook.com/joebiden

[1011] Voir Adam Philipps, « Myspace and MTV Team Up to Promote Electronic Democracy for Youth Online », *NewsVOA*, 22 janvier 2008 : http://www.voanews.com/english/AmericanLife/2008-01-22-voa30.cfm et sans auteur, « Samwer Brothers Acquire Stake in Facebook », *Spiegel Online*, 15 janvier 2008 : http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,528828,00.html

worth loosing for (even primaries). This is someone worth voting for[1012] ». *Myspace* et *Facebook* sont particulièrement utiles pour rejoindre les jeunes, car la majorité des utilisateurs de ces sites ont entre 18 et 35 ans.

Les discours au Sénat

Comme Vandenberg, Fulbright et Helms, Biden prononce plusieurs discours au Sénat pour faire valoir son point de vue et convaincre les autres membres du Congrès de se ranger derrière lui. Ces discours sont primordiaux, car la plupart des représentants et des sénateurs n'ont pas une fine connaissance de la situation au Moyen-Orient : il est donc difficile pour ces derniers de peser le pour et le contre des solutions de rechange à la politique de Bush si Biden ne les informe pas. Le président de la CSRE prononce deux discours importants en février 2007, pour proclamer qu'envoyer plus de soldats américains au milieu d'une guerre civile ne fait aucun sens[1013]. Biden rappelle aussi que le Congrès a la responsabilité de décider, avec la Maison-Blanche, quand et pour combien de temps déployer les troupes américaines à l'étranger : « we are coequal – Congress, along with the President – in deciding when, if, how long, and under what circumstances to send Americans to war, for shedding America's treasure and blood[1014] ». Le 14 mars 2007, Biden y va de l'une de ses allocutions les plus critiques à l'endroit de Bush. Haussant le ton à plusieurs reprises et criant par moments, le sénateur agite les mains dans tous les sens et postule avec passion qu'il est pratiquement impossible de réussir la mission de Bush[1015]. Deux semaines plus tard, Biden prend la parole pour convaincre ses collègues de la nécessité de débloquer des fonds pour l'achat de véhicules qui résistent aux explosions de mines antipersonnel (*MRAP*

[1012] Voir la page *Facebook* de Joe Biden : http://www.facebook.com/wall.php?id=7860876103&page=33&hash=2456a1b11523219ff287d4ba84d31a13

[1013] Joe Biden, « Remarks on the Senate Floor on the Bipartisan Iraq War Resolution », 5 février 2007 : http://joebiden.com/getinformed/speeches?id=0080

[1014] Joe Biden, « Sen. Biden Speaks Out on Senate Floor on Bipartisan Iraq Resolution », 1er février 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=268307&&

[1015] U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 109th Congress, Washington D.C., 14 mars 2007, p. S3080.

vehicules)[1016]. Biden est contre la politique de la Maison-Blanche, mais juge que le Congrès a le devoir d'appuyer et de protéger les *boys* au combat.

Le 24 avril, il pointe encore Bush du doigt : « Mr. President I have a message for you: the only thing that is emboldening the enemy is your failed policy. Instead of escalating the war with no end in sight, we have to start bringing it to a responsible conclusion[1017] ». Puis, le 10 mai, Biden dénonce la décision de Bush d'exercer son veto pour bloquer un projet de loi proposant un calendrier de retrait d'Irak[1018]. Le 18 juillet, il s'en prend aux républicains du Sénat qui continuent à appuyer la politique de la Maison-Blanche et qui recourent à des manœuvres dilatoires et obstructionnistes pour bloquer les projets de loi démocrates :

> the notion that we would have to resort to a filibuster to stop a vote of a majority—clear majority—of United States senators who believe that there is an urgent need to change course in Iraq is not only dismaying, but the consequence of it, I believe, is to kick the can down the road another two to three months. In the meantime, many Americans are going to be injured and killed who I believe are not—that could be avoided[1019]

Les audiences publiques au sein de la CSRE

En plus de ses discours au Sénat, Biden organise de nombreuses audiences publiques au sein de la CSRE. Ces audiences lui permettent d'inviter des experts, décideurs et anciens décideurs à débattre de la situation en Irak. En outre, Biden se sert de ces rencontres pour susciter des appuis à ses propositions et rédiger des projets de loi et résolutions visant à modifier la politique de Bush.

[1016] Joe Biden, « Floor Statement of Senator Biden on the Need for Additional Funding to Provide Mine Resistant Ambush Protected Vehicles to the Troops », 28 mars 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=271679&&&search_field=mrap

[1017] Joe Biden, « Biden: The President's Double-Talk on Iraq Is Reaching New Heights of Hypocrisy », 24 avril 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=272936&&

[1018] Joe Biden, « Biden: If We Limit the Mission - the President Cannot Justify Keeping 160,000 Americans in Iraq », 10 mai 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=273899&&

[1019] Joe Biden, « BIDEN Decries Republican Refusal to Vote on Iraq War on Senate Floor Today », 18 juillet 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=279243&&

Le président de la CSRE ne perd pas de temps pour démontrer aux membres du Congrès et à la Maison-Blanche qu'il entend consacrer beaucoup de temps à la réflexion et aux discussions sur l'Irak. Il organise treize rencontres sur cet enjeu en janvier 2007[1020]. La première, qui n'est pas ouverte au public, prévoit le partage d'informations secrètes entre des représentants de la communauté du Renseignement et les membres de la CSRE[1021]. Puis, le 10 janvier débute une série d'audiences qui dure jusqu'au 1er février et qui s'intitule *Securing America's Interests in Iraq : The Remaining Options*. Les propos des témoins invités à la Commission prouvent qu'il existe un profond malaise à propos de la politique de Bush. Michael O'Hanlon, un réputé chercheur de la *Brookings Institution*, confie que l'année 2006 a été très mauvaise dans l'ancien pays de Saddam Hussein : « Violence got worse for Iraqi civilians and barely declined at all for American and Iraqi troops. And the economy was fairly stagnant as well[1022] ». Lors de la visite de la secrétaire d'État Condoleezza Rice à la CSRE le 11 janvier, Biden lui fait part de son inquiétude et affirme que la politique de la Maison-Blanche est une erreur[1023]. L'ex-ambassadeur Peter Galbraith lui donne raison le même jour quand il déclare ceci : « The reality of Iraq is stark. The country has broken up and is in the midst of a civil war [...] the United States needs to extricate itself from Iraq as soon as feasible so that we can address other more urgent threats to our national security, including from nuclear North Korea and nuclear ambitious Iran[1024] ».

Le 17 janvier, c'est au tour de Vali Nasr, chercheur au *Council on Foreign Relations*, de soutenir les arguments de Biden. Selon Nasr, les dirigeants américains doivent trouver une solution politique au conflit irakien : « it is imperative to work for a political settlement

---

[1020] Voir le site de la CSRE : http://www.senate.gov/~foreign/hearing2007.html

[1021] Voir U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Intelligence Briefing on Iraq*, 110e Congrès, 1e session, 9 janvier 2007.

[1022] Voir la présentation de Michael O'Hanlon lors de l'audience suivante : U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Securing America's Interests in Iraq : The Remaining Options – Where We Are : The Current Situation in Iraq*, 110e Congrès, 1e session, 10 janvier 2007.

[1023] Voir le mot d'introduction de Biden lors de l'audience suivante : U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Securing America's Interests in Iraq : The Remaining Options – The Administration's Plan for Iraq*, 110e Congrès, 1e session, 11 janvier 2007. Un exemplaire de ce mot d'introduction est disponible à l'adresse suivante : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/BidenStatement070111.pdf

[1024] Voir Peter Galbraith, « Acknowledge Partition and Withdraw : A Reality Based Strategy for Iraq », *Testimony before the Senate Foreign Relations Committee*, 11 janvier 2006 : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/GalbraithTestimony070111.pdf

that would limit the scope of sectarian violence[1025] ». Le chercheur ne mentionne pas explicitement que le Plan Gelb-Biden représente la solution, mais ses propos laissent entendre que l'administration Bush se concentre trop sur les solutions militaires. Le 23 janvier, Robert Manley, spécialiste du Moyen-Orient au *International Crisis Group*, tient des propos semblables : « The President' (sic) plan essentially relies on military means to resolve a political problem[1026] ». L'ancien conseiller à la sécurité nationale Zbigniew Brzezinski est encore plus catégorique : la présence américaine en Irak nourrit l'antiaméricanisme au Moyen-Orient et risque d'engendrer une confrontation militaire avec l'Iran. Washington doit, selon Brzezinski, rompre avec la stratégie de Bush et trouver une solution politique au conflit[1027].

Biden organise une autre audience le 19 juillet 2007, quand il invite l'ambassadeur américain en Irak, Ryan Crocker, à faire un bilan de la situation sur le terrain[1028]. Crocker dit, entre autres, que l'Irak fait du progrès et que le Congrès doit être patient et éviter de miner les efforts américains en adoptant des lois qui déplaisent aux acteurs politiques irakiens[1029]. Biden exprime son désaccord avec Crocker : « Mr. Ambassador, I believe that the President's policy, which you are being asked to execute, is based on a fundamentally flawed premise. "If we just give the central government time, it will secure the support and trust of all Iraqis,". In my judgment, that will not happen[1030] ».

Crocker participe à une autre audience publique très attendue le 11 septembre 2007, en compagnie du général David Petraeus, le commandant en chef des forces alliées en Irak,

---

[1025] Voir un exemplaire de la présentation de Vali Nasr à l'adresse suivante : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/NasrTestimony070117.pdf

[1026] Voir un exemplaire de la présentation de Robert Manley à l'adresse suivante : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/MalleyTestimony070123.pdf

[1027] Voir un exemplaire de l'allocution de Bzrezinski à l'adresse suivante : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/BrzezinskiTestimony070201.pdf

[1028] U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Iraq : An Update from the Field*, 110e Congrès, 1e session, 19 juillet 2007.

[1029] Voir un exemplaire de la présentation de Ryan Crocker ici : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/CrockerTestimony070719.pdf

[1030] Joe Biden, « Opening Statement in the Senate Foreign Relations Committee Hearing (*Iraq: An Update From the Field*), 19 juillet 2007 : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/BidenStatement070719.pdf

venu faire rapport à la CSRE de la situation en Irak[1031]. Petraeus affirme que la décision de Bush d'augmenter le nombre de troupes en Irak porte fruit : le pays est plus stable qu'auparavant, ce qui permet, de l'avis du général, de rapatrier d'ici l'été 2008 les 30 000 soldats envoyés en renfort par la Maison-Blanche[1032]. Petraeus s'appuie sur plusieurs données pour étayer l'idée que la situation en Irak s'améliore, comme la diminution du nombre d'attaques contre les soldats américains et irakiens, d'explosions de voitures piégées et de morts du côté des civils. Le général est soudainement interrompu par un membre de l'auditoire qui se lève et crie sa frustration à l'endroit de Bush. Mais rien n'y fait : Petraeus reste impassible, convaincu de la pertinence et de l'efficacité des efforts du gouvernement pour stabiliser l'Irak.

Ses arguments ne sont cependant pas suffisamment probants aux yeux de Biden, qui soutient que l'amélioration de la situation en Irak ne date que d'un mois et ne révèle pas une tendance lourde. Le sénateur affirme, de surcroit, qu'il ne comprend pas comment on peut parler de succès quand plus de mille attaques se produisent chaque semaine : « We're still talking about over 1,000 weekly attacks, 1,000, and we're calling that success[1033] ». Après près de cinq heures de discussions entre Crocker, Petraeus et les membres de la CSRE, Biden a le dernier mot et clôt l'audience en prononçant ces paroles : « I don't see anything that leads to an early and honorable end to this war [and] there's no clear political plan[1034] ».

5.4.2 Les moyens législatifs

Les résolutions, projets de loi et amendements

Les actions non législatives de Biden visent un but : créer le momentum nécessaire pour garantir l'adoption au Congrès de résolutions, projets de loi et amendements modifiant la politique en Irak. Ceci n'est pas facile pour deux raisons. D'une part, les républicains sont

---

[1031] U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Iraq : The Crocker-Petraeus Report*, 110e Congrès, 1e session, 11 septembre 2007.

[1032] Voir David Petraeus, « Report to Congress on the Situation in Iraq », 10-11 septembre 2007 : http://foreignaffairs.house.gov/110/pet091007.pdf

[1033] Cité dans Elisabeth Bumiller, « A General Faces Questions From 5 Potential Bosses », *The New York Times*, 12 septembre 2007.

[1034] Voir l'extrait vidéo de l'audience sur le site de la CSRE : http://www.senate.gov/~foreign/hearings/2007/hrg070911a.html

suffisamment nombreux au Sénat pour recourir à la « flibuste » (*filibuster*) pour bloquer les programmes du président de la CSRE. Au Sénat, le temps des débats en assemblée plénière est d'une durée illimitée et il est obligatoire d'obtenir l'accord de soixante sénateurs sur cent pour clore ces mêmes débats. Techniquement, un petit groupe de sénateurs peut donc refuser de clore les discussions sur un projet et, ainsi, empêcher les leaders du Sénat de prévoir un vote final sur celui-ci[1035]. En d'autres termes, sans l'accord de soixante sénateurs pour aller de l'avant avec une résolution, une loi ou un amendement, il est impossible de garantir l'adoption de ceux-ci. Le problème pour Biden est que les démocrates sont majoritaires au Sénat après l'élection de 2006, mais que cette majorité est très faible : 51 contre 49 républicains. Biden doit donc convaincre suffisamment de républicains de ne pas bloquer ses projets. Ceci représente un défi colossal, car la plupart des républicains continuent d'appuyer Bush même si certains estiment que la politique en Irak n'est pas parfaite.

D'autre part, Bush dispose d'un droit de veto et peut lui aussi anéantir les projets du président de la CSRE. La Constitution américaine est stricte sur ce point : le président des États-Unis peut apposer son veto à une loi, auquel cas les deux chambres du Congrès doivent chacune voter à la majorité des deux tiers pour qu'elle soit quand même promulguée[1036]. Encore une fois ici, les sénateurs démocrates ne sont pas en nombre suffisant pour espérer renverser le veto présidentiel. Biden l'explique bien quand il confie ceci à Tim Russert, animateur de l'émission *Meet the Press* : « let's speak truth to power here. You need 67 votes [to overturn Bush's veto][1037] ».

En dépit de ces obstacles, Biden arrive tout de même à garantir l'adoption d'importants textes législatifs. Le 17 janvier, il introduit une résolution concomitante

---

[1035] Frédérick Gagnon (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 108. Pour plus de détails sur la flibuste, voir Sarah Binder et Steven S. Smith, *Politics or Principle ? Filibustering in the United States Senate*, Washington DC : Brookings Institution, 1997; Sarah Binder, *Stalemate. Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington DC : Brookings Institution, 2003; et C. Lawrence Evans et Daniel Lipinski, « Obstruction and Leadership in the U.S. Senate », in Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8e éd., Washington DC : CQ Press, 2005, p. 227-248.

[1036] Voir la section 7 de l'article 1 de la Constitution américaine.

[1037] Voir sans auteur, « MTP Transcript for Sept. 9, 2007 », *MSNBC*, 9 septembre 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/20676549/page/4/

(*concurrent resolution*) exprimant le désaccord du Congrès avec la décision de Bush d'augmenter le nombre de troupes en Irak[1038]. Cette résolution n'est pas contraignante et n'oblige pas la Maison-Blanche à changer sa politique. Or, elle a un impact sur la position de plusieurs membres du Congrès, qui, en se prononçant en faveur de celle-ci, déclarent publiquement leur opposition à Bush. Plus particulièrement, la résolution indique qu'il n'est pas dans l'intérêt national d'adopter une politique d'escalade en Irak, que l'objectif premier des États-Unis devrait être d'encourager les leaders irakiens à faire les compromis nécessaires pour mettre un terme à la violence et que les voisins de l'Irak doivent participer à la résolution du conflit. La mesure souligne, de plus, que l'intervention en Irak nuit à la réputation des États-Unis et est coûteuse sur le plan humain. Plusieurs sénateurs saluent et appuient l'effort de Biden, dont Chuck Hagel (républicain – Nebraska), Hillary Clinton (démocrate – New York), Carl Levin (démocrate – Michigan) et Olympia Snowe (républicaine – Maine). Mais la plupart des républicains n'approuvent pas la mesure et croient, à l'instar du président Bush, qu'elle risque de démoraliser les troupes américaines. Devant cette situation, Biden décide de laisser tomber sa mesure et d'appuyer celle du sénateur John Warner (républicain – Virginie). Cette nouvelle résolution ressemble à celle de Biden et déclare que le Sénat est en désaccord avec le plan consistant à augmenter le nombre de troupes en Irak[1039]. Mais elle échoue à son tour le 5 février 2007, quand les républicains refusent de permettre la tenue d'un vote final sur celle-ci[1040]. Très tôt après son arrivée à la tête de la CSRE, Biden constate donc qu'il lui sera difficile de recourir efficacement aux moyens législatifs pour infléchir la politique en Irak. Près d'un an plus tard, Robert McMahon, du *Council on Foreign Relations*, conclut que l'influence législative du président de la CSRE et des démocrates a été minime à cause des blocages politiques : « attempts in both chambers to establish withdrawal timelines were [...] thwarted by presidential veto threats and the solidarity of Republicans in the Senate, where Democrats hold only a slim

---

[1038] Nous faisons ici référence à la *S. Con. Res. 2*. Voir le texte de la résolution à l'adresse suivante :http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:sc2is.txt.pdf

[1039] Carl Hulse, « The Reach of War ; Compromise Senate Measure Rebuffing Bush's Iraq Buildup Gathers Support », *The New York Times*, 2 février 2007.

[1040] Carl Hulse et Jeff Zeleny, « Senate Rejects Renewed Effort to Debate Iraq », *The New York Times*, 18 février 2007.

majority[1041] ». Ces blocages empêchent notamment Biden et ses collègues d'aller de l'avant avec une mesure qu'ils introduisent au Sénat le 8 mars et qui vise à changer la mission en Irak et à retirer progressivement les troupes américaines du pays (*United States Policy in Iraq Resolution of 2007*)[1042].

Mais Biden finit par enregistrer une victoire le 26 septembre, quand le Sénat adopte un amendement qu'il propose en compagnie de Sam Brownback (républicain – Kansas) et qui porte le nom suivant : *To Express the Sense of Congress on Federalism in Iraq*[1043]. Ce texte, non contraignant, reprend en grande partie les arguments du Plan Gelb-Biden et stipule entre autres : « the United States should actively support a political settlement among Iraq's major factions based upon the provisions of the Constitution of Iraq that create a federal system of government and allow for the creation of federal regions[1044] ». Il est adopté par l'assemblée plénière du Sénat par un vote de 75-23. Ainsi, vingt-six républicains se rangent derrière Biden pour proclamer que Bush doit envisager une alternative à un gouvernement central fort en Irak. Parmi eux, on retrouve des sénateurs qui n'ont pas l'habitude de faire faux bon à la Maison-Blanche, comme le leader de la minorité Mitch McConnell (Kentucky) et l'ultraconservateur Trent Lott (Mississippi)[1045]. Biden se réjouit de la tournure des événements, déclarant : « We just declared the central animating strategy the president has taken to be mistaken[1046] ». De toute évidence, les actions non législatives qu'il a posées depuis janvier 2007 pour convaincre les membres du Congrès, experts, médias ainsi que l'opinion publique de la pertinence du Plan Gelb-Biden ont porté fruit : il existe désormais une base d'appui à son programme. Selon les termes du sénateur :

> Slowly but surely, we're building a consensus in the Congress around a way forward in Iraq. That's significant,

---

[1041] Robert McMahon, « The Impact of the 110th Congress on U.S. foreign policy », *The Washington Post*, 24 décembre 2007.

[1042] Nous faisons ici référence à la S.J. Res. 9. Voir le texte de la résolution à l'adresse suivante : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:sj9pcs.txt.pdf

[1043] Nous faisons ici référence au S.A. 2997. Voir le texte de l'amendement dans U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 110th Congress, First Session, Washington D.C., 26 septembre 2007, p. S12093.

[1044] Voir *Ibid.*

[1045] Voir les résultats détaillés du vote sur le site du Sénat américain : http://www.senate.gov/legislative/LIS/roll_call_lists/roll_call_vote_cfm.cfm?congress=110&session=1&vote=00348

[1046] Elana Schor, « Biden's Iraq Plan Scores Senate Win », *The Hill*, 27 septembre 2007.

> because it's the only real way to end this war. Everyone agrees that there is no military solution in Iraq, only a political solution. That begs the question: so, what is your political solution ? We have an obligation to answer that question and today, leaders from both parties answered with one voice[1047]

Biden n'est cependant pas au bout de ses peines : Bush finit par bloquer son amendement en usant du « pocket veto ». En vertu de la Constitution américaine, le président des États-Unis dispose effectivement de dix jours ouvrables pour examiner et promulguer les lois. S'il ne signe pas le projet et que le Congrès est ajourné durant ce délai la loi ne peut entrer en vigueur[1048]. C'est exactement ce qui se produit dans ce cas-ci : le Congrès suspend ses activités pour les vacances des fêtes et Bush annonce, le 28 décembre, qu'il laissera mourir la loi, prétextant que certaines dispositions de celle-ci pourraient nuire aux efforts de reconstruction du gouvernement irakien[1049]. Biden réintroduit son amendement au Sénat dès la reprise des travaux du Congrès en janvier 2008. La mesure est adoptée le 22, mais Bush ne l'avait pas encore promulguée au moment d'écrire ces pages.

Les votes législatifs

Hormis les projets de loi, résolutions et amendements qu'il propose, Biden influence aussi la politique en Irak en exerçant son droit de vote sur les mesures débattues au Congrès. Le sénateur exerce un vote important le 24 mai 2007, quand il se prononce en faveur d'un projet visant à poursuivre le financement de la guerre en Irak, soit le *U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act, 2007*[1050]. Dans un communiqué de presse, Biden avoue qu'il n'est pas satisfait de cette loi, car elle

---

[1047] Cité dans un communiqué de presse intitulé « Biden Plan for Iraq Passes Senate », 26 septembre 2007, publié sur le site de Joe Biden : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=284259&&

[1048] Voir Élisabeth Vallet, « La présidence des États-Unis : glossaire », pour le livre *La présidence des États-Unis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2005, disponible à l'adresse suivante : http://www.dandurand.uqam.ca/download/pdf/publication/Glossaire_us.pdf

[1049] Josh Rogin, « At Iraq's Urging, Bush Pocket-Vetoes Defense Authorization Bill », *CQ Today*, 28 décembre 2007 : http://public.cq.com/docs/cqt/news110-000002650500.html

[1050] Nous faisons ici référence à la H.R. 2206. Voir le texte de la résolution à l'adresse suivante : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:h2206enr.txt.pdf

n'inclut pas de plan précis pour sortir de la crise[1051]. Pour Tim Russert, de l'émission *Meet the Press*, ce vote de Biden peut sembler contradictoire, car il illustre que le président de la CSRE accepte de donner un blanc-seing à Bush, même s'il affirme que la Maison-Blanche doit changer sa politique. Selon les termes de Russert : « Many Democrats who will vote in the primary, Senator, will say « The only way to stop this war, Senator Biden, is to cut off funding. Everything else is small talk, and unless you're willing to do that, you will not be the Democratic nominee »[1052] ». Biden répond que sa priorité, pour l'instant, est de s'assurer que les troupes disposent de l'équipement nécessaire pour se protéger contre les attaques ennemies. Le 29 mai 2007, lors d'une conférence devant les électeurs de l'Iowa, le sénateur utilise le même argument pour justifier sa décision : « As long as there are troops who are in a position where, if we don't fund them they are going to be hurt, I'm not going to cut off funding[1053] ». Biden rappelle à maintes reprises que les démocrates ne sont, de toute façon, pas assez puissants au Sénat pour rétrécir le budget consenti à la guerre : « Well, we've got 49 Democrats and one Independent on our side. We have to bring 17 Republicans over to our way of thinking – to the way a strong majority of Americans are thinking. We're making progress, but we're not there yet. So it's nice to talk about taking a stand on this, but we don't have the votes – yet – to turn our rhetoric into reality. That's the reality[1054] ».

***

Malgré ce bilan législatif mitigé, Joe Biden a joué un rôle déterminant à la tête de la CSRE parce qu'il a approfondi la réflexion sur l'Irak comme aucun de ses collègues. Un peu à l'instar de J. William Fulbright entre 1965 et 1969, Biden joue un rôle d'éducateur auprès des Américains et des membres du Congrès en leur démontrant que la situation en Irak est autrement plus complexe et désastreuse que le prétend George W. Bush. La force de Biden est qu'il ne se contente pas de mettre Bush dans l'embarras avec ses critiques. Il s'appuie également sur son expérience pour proposer des solutions de rechange concrètes à la stratégie

---

[1051] Voir sans auteur, « Sen. Biden Issues Statement After Iraq Supplemental Vote », sur le site de Joe Biden : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=275126&&

[1052] Voir sans auteur, « MTP Transcript for Sept. 9, 2007 », *MSNBC*, 9 septembre 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/20676549/page/4/

[1053] Cité dans Thomas Beaumont, « Biden Slams 2008 Rivals over Iraq Vote », *USA Today*, 29 mai 2007 : http://www.usatoday.com/news/politics/2007-05-29-biden-iraq_N.htm

[1054] Cité dans sans auteur, « Sen. Biden Issues Statement After Iraq Supplemental Vote », sur le site de Joe Biden : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=275126&&

de la Maison-Blanche. L'avenir dira si Biden mérite véritablement une place parmi les présidents de la CSRE les plus influents de l'après-guerre. Or, les efforts du sénateur après 2007 constituent sans doute le point de départ d'un changement de stratégie en Irak, d'autant si les démocrates remportent la Maison-Blanche et accroissent leurs majorités au Congrès en novembre 2008.

CONCLUSION

L'influence du président de la CSRE a-t-elle inéluctablement diminué depuis 1945 ? Le président de la CSRE joue-t-il toujours un rôle déterminant dans la formulation et la conduite de la politique étrangère américaine ? Telles sont les principales questions qui guidaient cette thèse. Nous avons tenté, à l'aide des cas de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden, de nuancer l'argument des « sceptiques » voulant que le président de la CSRE soit aujourd'hui un acteur secondaire, inopérant ou de moindre importance. Il y aura, selon nous, d'autres Vandenberg et Fulbright à l'avenir; Helms et Biden prouvent déjà que les présidents de la CSRE qui marquent leur époque ne sont pas une espèce en voie de disparition. Plus particulièrement, cette thèse a permis de tirer quatre conclusions sur le rôle du président de la CSRE depuis 1945.

De l'influence du président de la CSRE

Premièrement, l'influence législative et l'influence non législative dont nous avons traité dans ces pages comportent une différence fondamentale, laquelle pourrait se résumer ainsi : à l'instar des personnages de la ferme des animaux d'Orwell[1055], certaines actions initiées par le président de la CSRE apparaissent « plus égales que d'autres ». En d'autres termes, même si nous avons choisi d'accorder une grande place aux actions non législatives de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden, nos observations démontrent que l'influence législative permet au président de la CSRE d'exercer un poids plus significatif et direct sur la politique étrangère que les apparitions télévisuelles, sites Internet ou encore discours au Sénat. Les présidents de la CSRE ont beau donner des conférences publiques dans les *think tanks* ou publier des livres, seuls les amendements, lois et résolutions adoptées au Congrès leur permettent de modifier concrètement la politique extérieure. Les exemples de Vandenberg et Helms sont particulièrement probants à ce titre. Contrairement à Fulbright et Biden, ils sont directement responsables de lois et amendements ayant changé la conduite de la politique extérieure (voir les mesures précédées des *** dans le **tableau 13**). Vandenberg aurait pu vociférer pendant

[1055] George Orwell, *Animal Farm*, Londres : Secker and Warburg, 1945.

deux ans à propos de la nécessité d'aider l'Europe à se reconstruire, mais seuls ses amendements à la Doctrine Truman et au Plan Marshall ainsi que la promulgation de tels programmes pouvaient garantir la mise en œuvre de sa vision. La même remarque vaut pour Helms : si ses discours et articles anticastristes parvenaient aux oreilles des Cubains, seule la loi *Helms-Burton* a réellement transformé leur vie. Les présidents de la CSRE qui recourent avec succès aux moyens législatifs sont donc plus influents que les autres : ils changent les choses alors que des sénateurs comme Fulbright et Biden doivent souvent se contenter de simplement communiquer leurs souhaits ou propager leur vision de l'avenir.

Nous croyons néanmoins que Fulbright et Biden méritent une place au palmarès des présidents de la CSRE les plus importants, et ce, parce que leur dynamisme leur a permis de modeler durablement le débat sur les guerres au Vietnam et en Irak. Fulbright et Biden sont des avant-gardistes : ils ont formulé des idées novatrices et devancé leurs collègues du Congrès, le président des États-Unis et la société américaine dans la réflexion sur les enjeux de l'heure. Pour Fulbright, cela consistait à affirmer que Johnson avait tort d'aller au Vietnam; pour Biden, de proposer une solution politique à la violence en Irak.

Le problème, bien sûr, est qu'être avant-gardiste peut également signifier être marginal, et qu'être marginal empêche le président de la CSRE de garantir l'adoption de ses projets de loi au Congrès. Comme l'illustre le **tableau 13**, les bilans législatifs de Fulbright et Biden sont moins reluisants que ceux de Vandenberg et Helms : ils ont introduit des résolutions au Congrès ou voté en faveur de mesures correspondant à leur philosophie, mais ont suscité une levée de boucliers parmi les législateurs ou à la Maison-Blanche.

Tableau 13
Le bilan législatif des présidents de la CSRE

Vandenberg 1947-1949	**Fulbright 1965-1969**	**Helms 1995-2001**	**Biden 2007-**
LOIS, RÉSOLUTIONS ET AMENDEMENTS ***Amendements valorisant l'ONU et lui conférant un rôle dans l'administration de l'aide à la Grèce et la Turquie ***Amendement visant à inclure l'Allemagne au groupe de pays visés par le Plan Marshall ***Amendement retirant la mention du montant total alloué à l'Europe dans le cadre du Plan Marshall ***Amendement réduisant le montant et la durée de la première tranche d'aide à l'Europe dans le cadre du Plan Marshall ***Amendement confiant l'administration du Plan Marshall à une agence indépendante sous la supervision du président des États-Unis	**LOIS, RÉSOLUTIONS ET AMENDEMENTS** Résolution visant à inclure des membres de la CSRE dans une commission chargée de superviser les activités de la communauté du Renseignement (1966) Résolution semblable à la Loi sur les pouvoirs de guerre de 1973 (*National Commitments Resolution* – 1967)	**LOIS, RÉSOLUTIONS ET AMENDEMENTS** ***Résolution visant à réformer le département d'État (1995) ***Loi Helms-Burton (1995) ***Loi visant à protéger les libertés religieuses dans le monde (*International Religious Freedom Act of 1998*) ***Loi visant à réduire les contributions américaines à l'ONU et à obliger celle-ci à adopter des réformes (*Helms-Biden Plan*) Loi visant à renforcer les relations avec Taïwan (*Taiwan Security Enhancement Act of 1999*) Résolution visant à financer le bouclier antimissile (*Strategic Anti-Missile Revitalization Act of 1996*)	**LOIS, RÉSOLUTIONS ET AMENDEMENTS** Résolution exprimant le désaccord du Congrès avec la décision de Bush d'augmenter le nombre de troupes en Irak (janvier 2007) Résolution visant à changer la mission en Irak et à retirer progressivement les troupes (*United States Policy in Iraq Resolution of 2007*) Amendement visant à mettre le Plan Gelb-Biden en œuvre (*To Express the Sense of Congress on Federalism in Iraq*)
VOTES LÉGISLATIFS ***Vote en faveur de la doctrine Truman (avril 1947) ***Vote en faveur du Plan Marshall (mars 1948)	**VOTES LÉGISLATIFS** ***Vote en faveur d'une résolution déclarant que le Congrès est favorable à une rencontre internationale pour trouver une solution au Vietnam (1967) ***Votes en faveur du financement de la guerre du Vietnam (1966, 1967, 1968) Vote en faveur d'une mesure visant à abroger la résolution du golfe du Tonkin (1966)	**VOTES LÉGISLATIFS** ***Vote en faveur d'une résolution demandant à Clinton d'autoriser la visite du président taïwanais aux États-Unis (1995) ***Vote en faveur de sanctions économiques contre la Lybie et l'Iran (1996) ***Vote contre le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (*Comprehensive Test Ban Treaty*), le 13 octobre 1999	**VOTES LÉGISLATIFS** *** Vote en faveur du financement de la guerre en Irak (*U.S. Troops Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Act of 2007*), le 24 mai 2007

*** Mesures qui sont entrées en vigueur. Les mesures qui ne sont pas précédées des *** ont été bloquées au Congrès ou rejetées par la Maison-Blanche.

Dans cette thèse, nous avons toutefois constaté que l'influence non législative fut cruciale pour Vandenberg et Helms, qui voyaient dans les discours au Sénat, audiences publiques ou encore contacts directs avec le président des États-Unis des outils complémentaires à l'influence législative. Sans audiences publiques, sans doute le milieu des affaires se serait-il davantage mobilisé pour inciter les collègues de Vandenberg à rejeter le Plan Marshall. Sans lettres au président Clinton et discours au Sénat, il aurait été plus difficile pour Helms d'inciter le Congrès et la Maison-Blanche à financer le bouclier antimissile. Par conséquent, comme le Yin et le Yang, les actions non législatives et législatives sont indissociables. Sauf exception, le président de la CSRE ne peut garantir l'adoption de ses lois sans poser d'actions non législatives au préalable, pour convaincre les Américains des bienfaits de ses projets, forger une coalition au Sénat et convaincre le président des États-Unis de ne pas apposer son veto à la mesure.

Nos recherches démontrent, en outre, qu'une stratégie axée presque exclusivement sur les actions non législatives peut également permettre au président de la CSRE de jouer un rôle déterminant, et ce, parce que ses discours, apparitions publiques et publications représentent parfois l'eau, la lumière et l'oxygène d'un arbre législatif prenant racine quelques mois ou années plus tard. Les cas de Fulbright et Biden illustrent bien ce point. Ils n'ont pas personnellement garanti l'adoption de projets de loi infléchissant la politique de Johnson et de Bush, mais ils ont été de véritables phares permettant de voir plus clair dans la pénombre des débats sur le Vietnam et l'Irak. On remarque d'ailleurs que plusieurs témoins des efforts de Fulbright finissent par poursuivre son combat contre la « présidence impériale ». Jacob Javits (républicain – New York), Frank Church (démocrate – Idaho), Harold Hughes (démocrate – Iowa) et le représentant Leo Ryan (démocrate – Californie) en sont quelques exemples, et James Lindsay décrit ainsi leur influence à partir des années 1970 :

> In the 1970s, Congress passed legislation such as the War Powers Resolution and the Hugues-Ryan Amendment that sought to curtail the imperial presidency. In the 1980s, Congress and the White House fought bitterly over the MX missile, the nuclear freeze, and aid to the Nicaraguan contras, among other issues[1056]

[1056] James Lindsay, *op. cit.*, p. 24.

Il serait exagéré de conclure que Fulbright est l'unique responsable du regain d'influence du Congrès durant les années 1970 et 1980 (*congressional resurgence*). À vrai dire, nos recherches démontrent que celui que Truman appelait *Halfbright* n'aurait pas joué un rôle aussi déterminant si la guerre au Vietnam n'avait pas mal tourné. Or, les membres du Congrès prêchent souvent par l'exemple, surtout dans le domaine des affaires internationales, où leur expertise et connaissances sont généralement moins grandes que dans le domaine de la politique intérieure. Ils ont donc besoin de modèles comme Fulbright et Biden, qui les aident à mieux comprendre les enjeux internationaux et les incitent à agir. C'est ce que l'histoire retient de Fulbright : il fut un entrepreneur, un faiseur d'opinions et un éducateur au moment où la nation américaine, les membres du Congrès – et même l'administration Johnson – saisissaient mal la réalité au Vietnam. Si on avait davantage écouté des sénateurs comme Fulbright, peut-être les expressions « échec du Vietnam » et « syndrome du Vietnam » ne feraient pas partie de notre vocabulaire aujourd'hui.

L'avenir dira si les collègues de Biden, ses successeurs et l'administration à la Maison-Blanche finiront pas accepter l'idée qu'il faut changer la politique en Irak et promulguer des lois conformes aux solutions proposées par le sénateur du Delaware. La tendance de Barack Obama et Hillary Clinton à réitérer que « Joe a raison » (*Joe is Right*) porte à croire que ce sera le cas si les Américains votent démocrate à l'élection présidentielle de 2008[1057]. Une altération de la politique irakienne conforme aux arguments de Biden confirmerait, à l'instar du cas de Fulbright, que le président de la CSRE peut exercer une forte influence même s'il initie peu d'actions législatives durant son règne. En effet, les lois sont parfois adoptées plus tard, quand le contexte est favorable au Congrès et que le président des États-Unis est ouvert au changement. C'est notamment ce qui risque de se produire si la prédiction des experts se confirme et que les démocrates accroissent leur majorité au Sénat en 2008[1058]. L'arrivée de Biden au poste de secrétaire d'État rendrait encore plus probable l'adoption des politiques qu'il a promues alors qu'il présidait la CSRE.

[1057] Pour un montage vidéo des multiples mentions d'Obama et Clinton de l'idée que « Joe a raison » sur la question de l'Irak, voir le lien suivant sur la bibliothèque *Youtube* : http://www.youtube.com/watch?v=wbOa989IRYw

[1058] En date du 7 février 2008, les principaux experts des élections au Congrès prédisent que les démocrates gagneront plus ou moins cinq sièges au Sénat en novembre 2008, se donnant ainsi une

Comme l'illustre le **graphique 1**, l'influence du président de la CSRE sur la politique étrangère comprend donc deux niveaux. Le premier est l'influence non législative, qui consiste à tenter de convaincre les autres acteurs politiques et la société de la pertinence de nouveaux projets ou initiatives. S'il rencontre du succès avec ce type d'influence, le président de la CSRE contribue à créer un climat favorable à l'adoption de lois, amendements ou résolutions fidèles à sa vision. Sinon, c'est l'échec et l'impact du président de la CSRE sur la politique étrangère s'en voit réduit. Celui-ci a alors deux choix : abandonner le combat ou poser de nouvelles actions non législatives.

Le deuxième niveau d'influence du président de la CSRE est l'influence législative. De manière générale, il y a recourt surtout quand il a le sentiment que le climat favorise sa réussite, c'est-à-dire quand il a suffisamment d'appuis au Congrès et dans la population et lorsque le président des États-Unis fait preuve d'ouverture. Sinon, le président de la CSRE consacrera la plupart de ses efforts aux actions non législatives.

Une fois qu'il a initié un projet de loi, un amendement ou une résolution au Sénat, le président de la CSRE peut s'attendre à deux résultats. D'un côté, le Congrès et le président des États-Unis peuvent décider d'aller de l'avant avec la mesure. Dans un tel cas de figure, l'influence du président de la CRSE atteint son degré le plus élevé, car ses succès sur le plan législatif engendrent un changement concret de la politique étrangère. De l'autre côté, les membres du Congrès ou encore le président peuvent refuser de promulguer la loi, ce qui place le président de la CSRE devant une situation d'échec et le force à choisir parmi trois options : 1- proposer de nouveaux projets de loi, amendements ou résolutions en espérant qu'une deuxième tentative portera fruit; 2- revenir à la case départ et initier de nouvelles actions non législatives pour susciter des appuis; ou 3- baisser les bras et abandonner le combat. Bien entendu, la réalité est souvent plus complexe que ne l'illustre le **graphique 1** et il n'est pas rare que le président de la CSRE pose des actions non législatives en même temps qu'il initie des projets de loi. Or, il lui est difficile d'exercer l'influence législative

---

majorité de 56-44 face aux républicains. À ce propos, voir les analyses de Stuart Rothenberg (http://rothenbergpoliticalreport.blogspot.com/2007/11/2008-senate-ratings.html), Larry Sabato (http://www.centerforpolitics.org/crystalball/2008/senate/) et du *Cook Political Report* (http://www.cookpolitical.com/races/senate/default.php).

avec succès s'il n'a pas, au préalable, posé des gestes non législatifs lui permettant de vendre son projet aux acteurs du débat et du processus législatif.

Graphique 1
Les deux niveaux d'influence du président de la CSRE sur la politique étrangère

Comme l'illustre le **tableau 13**, Vandenberg et Helms ont mieux réussi que Fulbright et Biden à passer avec succès les différentes étapes illustrées dans le **graphique 1**. Or, les présidents comme Fulbright et Biden jouent néanmoins un rôle déterminant parce qu'ils préparent le terrain à leurs successeurs, qui enregistrent la victoire quand disparaissent les obstacles à l'adoption des mesures. Qui a joué le rôle le plus déterminant dans l'adoption de la loi sur les pouvoirs de guerre de 1973 ? Jacob Javits qui profite d'une conjoncture favorable pour l'introduire au Sénat avec succès ou J. William Fulbright qui, depuis 1965, travaille d'arrache-pied pour changer les mentalités des législateurs et convaincre les Américains que le temps est venu de réaffirmer les prérogatives du Congrès dans le domaine de la politique étrangère ? De la même manière, qui devra se féliciter, après l'élection de 2008, d'avoir permis l'adoption de projets de loi modifiant la politique en Irak ? Celui ou celle qui profitera du contexte moins tendu qu'auparavant au Sénat pour y arriver ou Biden, qui, après l'élection de 2006, aura approfondi la réflexion sur l'Irak comme nul autre au

Congrès et convaincu ses collègues et la population de rompre avec la politique de Bush ? La réponse est – probablement – les deux. Or, les observateurs de la politique américaine tendent à se souvenir du représentant ou du sénateur qui scelle l'issue de la bataille législative au lieu de ceux qui se sont dépensés pendant des années pour créer les conditions gagnantes. En mettant l'accent sur l'influence non législative du président de la CSRE, nous avons proposé un éclairage nouveau en démontrant que les sénateurs qui imaginent les projets et se battent corps et âme pour les réaliser jouent souvent un rôle plus important que ceux qui n'ont qu'à couper le ruban rouge une fois le chantier terminé. Les quatre sénateurs étudiés ici le savaient et c'est pourquoi ils ont multiplié les discours au Sénat, apparitions télévisuelles ou encore conférences publiques durant leur règne à la Commission.

De l'innovation du président de la CSRE

La deuxième conclusion de notre thèse est que les actions initiées par le président de la CSRE se sont grandement transformées depuis 1945 et que celui-ci a constamment développé de nouveaux outils pour continuer à atteindre ses objectifs. Certes, les actions législatives de Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden se ressemblent, ce qui dénote une constante. Or, les études de cas démontrent que l'éventail d'instruments *non législatifs* du président de la CSRE n'a cessé de s'élargir. Le **tableau 14** illustre ce phénomène. Entre 1947 et 1949, Vandenberg recourt aux rencontres informelles avec les membres du Congrès, comités d'études et de réflexion, documents d'information, contacts directs avec le président et ses conseillers, lettres aux acteurs de la société américaine, discours au Sénat, audiences publiques au sein de la CSRE et conférences publiques dans sa stratégie. Fulbright, Helms et Biden continuent à utiliser la plupart de ces outils par la suite, mais chacun innove et se dote de nouveaux instruments. Dans le **tableau 14**, l'innovation des présidents de la CSRE correspond aux cases ombragées. D'abord, Fulbright introduit une première nouveauté par rapport à ses prédécesseurs en plaçant les apparitions télévisuelles ainsi que la publication d'ouvrages et d'articles de journaux et de revues au cœur de sa stratégie. Ensuite, Helms devient le premier président de la CSRE à recourir de manière substantielle aux manœuvres dilatoires et obstructionnistes pour remplir sa mission. Enfin, Biden entre de plain-pied dans le 21e siècle en faisant d'Internet l'un de ses principaux outils de communication. L'innovation du président de la CSRE dépend parfois de facteurs personnels. Par exemple,

Fulbright aimait être sous les projecteurs médiatiques, ce qui l'incita à multiplier les apparitions télévisuelles. De la même manière, Helms recourt aux manœuvres dilatoires et obstructionnistes parce qu'il s'est juré de ne jamais faire de compromis sur ses positions conservatrices. Il est toutefois évident que l'environnement entourant les présidents de la CSRE détermine aussi leur volonté et aptitude à faire preuve de nouveauté. Par exemple, Biden n'aurait pu innover de la sorte si Internet n'en était pas venu à occuper une place centrale dans la vie des Américains à partir des années 1990. Qui plus est, Vandenberg n'a pas le réflexe d'utiliser la télévision pour façonner l'opinion publique, car celle-ci est encore très peu regardée à la fin des années 1940.

En affirmant que l'influence du président de la CSRE sur la politique étrangère a sans cesse diminué depuis 1945, les « sceptiques » auxquels nous nous référions en introduction oublient que ce leader est, en réalité, beaucoup mieux outillé qu'autrefois pour laisser sa marque sur la politique extérieure. Biden peut rejoindre des millions d'Américains grâce à la télévision et Internet alors que Vandenberg devait écrire des lettres ou organiser des audiences publiques pour entrer en contact avec la population. Certes, disposer des bons outils ne suffit pas et certains présidents de la CSRE n'ont pas réussi à se démarquer même s'ils avaient les ressources nécessaires pour y arriver. Or, si l'on accepte l'idée qu'il est plus facile de faire du feu avec un briquet qu'en entrechoquant deux pierres, Fulbright, Helms et Biden ont sans contredit aidé leurs successeurs en imaginant des instruments non législatifs inédits. Le prochain président de la CSRE pourra, par exemple, combiner les approches de Fulbright, Helms et Biden en annonçant ses couleurs à la télévision et dans des vidéos en ligne tout en recourant à des manœuvres dilatoires et obstructionnistes pour forcer la Maison-Blanche à négocier. Encore une fois, disposer de bons instruments non législatifs est essentiel pour le président de la CSRE, qui les utilise comme levier pour garantir l'adoption de ses projets de loi.

Tableau 14
Les instruments non législatifs du président de la CSRE

Vandenberg 1947-1949	**Fulbright 1965-1969**	**Helms 1995-2001**	**Biden 2007-**
Rencontres informelles avec les membres du Congrès	Rencontres informelles avec les membres du Congrès	Rencontres informelles avec les membres du Congrès	Rencontres informelles avec les membres du Congrès
Création de comités d'études et de réflexions			
Préparation de documents d'information			Préparation de documents d'information
Contacts directs avec le président et/ou ses conseillers	Contacts directs avec le président et/ou ses conseillers	Contacts directs avec le président et/ou ses conseillers	Contacts directs avec le président et/ou ses conseillers
Lettres aux acteurs de la société américaine	Lettres aux acteurs de la société américaine		
Discours au Sénat	Discours au Sénat	Discours au Sénat	Discours au Sénat
Audiences publiques au sein de la CSRE	Audiences publiques au sein de la CSRE	Audiences publiques au sein de la CSRE	Audiences publiques au sein de la CSRE
Conférences publiques	Conférences publiques	Conférences publiques	Conférences publiques
	APPARITIONS TÉLÉVISUELLES		Apparitions télévisuelles
	PUBLICATION D'OUVRAGES		Publication d'ouvrages
	PUBLICATION D'ARTICLES DE JOURNAUX ET DE REVUES	Publication d'articles de journaux et de revues	Publication d'articles de journaux et de revues
		MANŒUVRES DILATOIRES ET OBSTRUCTIONNISTES	
			SITES INTERNET

Des facteurs qui expliquent l'influence du président de la CSRE

La troisième conclusion de notre thèse est qu'il est possible, grâce à une approche alliant les niveaux d'analyse international, national et individuel, d'expliquer pourquoi Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont davantage marqué l'histoire de la politique étrangère que les autres présidents de la CSRE. Comme l'illustre le **tableau 15** et comme nous l'avons expliqué dans les études de cas, les quatre sénateurs étudiés ont trois choses en commun : a) ils ont dirigé la CSRE lors d'une période cruciale de la politique étrangère américaine, c'est-à-dire lorsqu'un événement international d'envergure incitait les décideurs à redéfinir les principaux objectifs du rôle des États-Unis dans le monde (niveau international) ; b) ils ont oeuvré dans un environnement institutionnel et sociétal qui favorisait leur réussite (niveau national); et c) ils avaient les intérêts, aptitudes et convictions nécessaires pour exercer un fort leadership au Congrès et face au président américain (niveau individuel).

Cette explication à plusieurs niveaux d'analyse serait sans doute rejetée par ceux et celles qui visent à définir une loi générale du comportement des membres du Congrès. En effet, nous mettons l'accent sur un nombre relativement élevé de facteurs, ce qui pourrait pousser les critiques à affirmer que notre thèse relève davantage de la description que de l'explication. Qui plus est, on pourrait nous reprocher d'avoir mis l'accent sur des variables indépendantes qui différent trop d'un cas à l'autre pour pouvoir parler de *réels* mécanismes de causalité. En effet, comment expliquer qu'une élection importante incite Vandenberg, Helms et Biden à jouer un rôle déterminant alors que Fulbright joue lui aussi un rôle important en l'absence d'une élection cruciale en 1964, 1966 ou 1968 ? De la même manière, comment expliquer que le facteur partisan joue un rôle déterminant dans le cas de Helms, mais pas dans le cas de Vandenberg, qui collabore avec un président du parti adverse, et de Fulbright, qui traîne aux gémonies un président provenant du même parti que lui ? À notre avis, la réponse est que le contexte dans lequel évolue le président de la CSRE est en constante évolution. Contrairement à ceux et celles qui tentent de formuler des lois générales du comportement des membres du Congrès, rien n'est figé dans le temps; un facteur important aujourd'hui pourrait ne plus l'être demain et l'environnement entourant Vandenberg n'est pas *exactement* le même que ceux dans lesquels se retrouvent Biden, Helms et Fulbright.

C'est bien ce que nous avons voulu démontrer et c'est pourquoi nous avons utilisé « l'étude du développement politique américain » (APD) pour guider notre réflexion. Cette approche ne vise pas, comme la théorie du choix rationnel ou d'autres approches positivistes strictes, à utiliser les exemples historiques pour élaborer et valider des lois générales du comportement politique. Elle cherche plutôt à montrer qu'il existe des similudes entre des phénomènes politiques s'étant produits à des périodes différentes, mais qu'une seule et même réalité ne peut se dérouler exactement de la même manière deux ou plusieurs fois. Ainsi, Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden ont été influents pour des raisons *semblables*, mais pas *identiques*.

Nous aurions certainement pu essayer de développer une explication de l'influence du président de la CSRE répondant davantage aux critères d'une loi générale. Or, les autres tentatives d'identifier *la* cause ultime du comportement du Congrès et de ses membres ont été peu concluantes jusqu'à présent. James Lindsay démontre par exemple que l'une des théories générales les plus convaincantes dans le domaine des études du Congrès, soit celle inspirée des travaux de David Mayhew et qui consiste à affirmer que les membres du Congrès sont des acteurs rationnels qui adoptent *toujours* des positions maximisant leurs chances de réélection[1059], est contredite par le comportement des législateurs dans le domaine de la politique étrangère. Selon les termes de Lindsay : « On most foreign policy issues voters know and care little about specific policy choices, thereby giving members considerable freedom to vote their consciences[1060] ». Les cas étudiés ici contredisent d'ailleurs souvent la thèse de Mayhew. Par exemple, Fulbright risque gros en s'opposant à la guerre du Vietnam : son siège est en jeu en 1968 et une majorité d'électeurs de l'Arkansas continue à appuyer la politique d'escalade de Johnson.

Outre Lindsay, Eugene Wittkopf et James McCormick illustrent aussi la difficulté de développer une loi générale[1061]. Après avoir utilisé la méthode statistique de la régression pour mesurer l'impact d'une vingtaine de variables indépendantes sur la décision du Congrès d'appuyer les projets du président des États-Unis pour la période 1946-1996, les auteurs

---

[1059] David Mayhew, *op. cit.*
[1060] James Lindsay, *op. cit.*, p. 4.
[1061] Eugene Wittkopf et James McCormick, « When Congress Supports the President ».

concluent qu'aucun facteur international (participation des États-Unis à une guerre, échec de politique étrangère), sociétal (période d'élection au Congrès, popularité du président des États-Unis), gouvernemental (situation de cohabitation à Washington) ou individuel (affiliation partisane, idéologie) n'explique à lui seul le soutien des législateurs aux politiques présidentielles. Nous voulions donc naviguer entre les écueils de la théorisation à outrance et proposer une approche plus souple, fidèle à la tradition de l'APD. Cette approche nous apparaissait d'autant plus pertinente qu'elle permet de fournir une explication plus riche en détail que celles d'auteurs de théories générales, qui doivent évacuer plusieurs données historiques au nom de la parcimonie.

Les critiques remarqueront, en outre, que les performances des autres présidents de la CSRE après 1945 confirment le pouvoir explicatif de notre approche. À notre avis, Tom Connally, Alexander Wiley, Walter George, Theodore Green, John Sparkman, Frank Church, Charles Percy, Richard Lugar et Claiborne Pell arrivent derrière Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden au palmarès des présidents de la CSRE les plus influents pour au moins une des raisons suivantes : a) ils ne dirigeaient pas la CSRE lors d'une période cruciale de la politique étrangère (niveau international); b) ils oeuvraient dans un environnement institutionnel et sociétal ne favorisant pas leur réussite (niveau national); ou c) ils n'avaient pas les intérêts, aptitudes et convictions nécessaires pour exercer un fort leadership au Congrès et face au président américain (niveau individuel). Ainsi, Connally est souvent éclipsé au Sénat par son collègue Vandenberg, et ce, jusqu'en 1951 (variable nationale). De plus, son style sarcastique agace les collègues et il n'a pas la meilleure relation avec Truman et ses conseillers (variables individuelle et nationale). Wiley n'a pas ce qu'il faut pour faire preuve d'un fort leadership au Congrès (variable individuelle). Comme l'explique Malcolm Jewell : « [he] lacked the talent for leadership, the parlimentary skills, industry, and persuasiveness that more influential senators have[1062] ».

George aurait pu devenir un grand président de la CSRE, car son expérience ressemble à celle de Vandenberg. En effet, comme Truman entre 1947 et 1949, Eisenhower est contraint de faire participer le président de la CSRE à la prise de décision s'il veut garantir

[1062] Malcolm Jewell, *op. cit.*, p. 116.

l'adoption de ses projets au Congrès. George possède, en outre, les aptitudes nécessaires pour faire preuve d'un fort leadership. Selon les termes de Malcolm Jewell : « Like Vandenberg, George was a powerful leader in foreign affairs because of his ability and experience, because his views were widely respected in the Senate, because he was acknowledged by members of his party as their spokesman[1063] ». Le problème toutefois est que la période durant laquelle George est en poste (1955-1957) n'est pas aussi mouvementée, au plan international, que celle correspondant à la présidence de Vandenberg. George joue un rôle déterminant dans les débats menant à l'adoption de la Résolution de Formose et la ratification d'un traité de contrôle des armements avec la Chine (*Chinese Mutual Defense Treaty*). Or, ces mesures ne sont pas aussi cruciales que la doctrine Truman et le Plan Marshall, deux actions décisives pour l'avenir de la stratégie globale américaine et qui contribuent au déclenchement de la guerre froide.

Green ne joue pas un rôle déterminant avant tout en raison de son âge : il a quatre-vingt-neuf ans au moment de prendre la tête de la CSRE et l'histoire raconte qu'il somnole durant les audiences publiques (variable individuelle). Selon James McCormick, Sparkman n'a également pas ce qu'il faut pour faire preuve de leadership : « he was often asleep at the wheel[1064] ». Church n'a pas ce problème, mais un facteur national l'empêche de se démarquer : 1980 est une année électorale et le sénateur fait face à une forte compétition en Idaho. Il passe l'essentiel de la dernière année de son règne à la CSRE à tenter de sauver son siège, pour finalement le perdre. Percy le suit, mais n'arrive pas non plus à s'imposer : il est un modéré dans un Sénat de plus en plus polarisé et au sein duquel la plupart des sénateurs ne se reconnaissent pas dans les politiques qu'il propose (variables individuelle et nationale).

Lugar fait bien entre 1985 et 1987, mais cette période relativement calme sur le plan international lui donne peu d'occasions de s'affirmer, d'autant que les élections de 1986 lui coupent l'herbe sous le pied en marquant le retour des démocrates au pouvoir au Sénat (variable nationale). Entre 2003 et 2007, le facteur partisan pousse cette fois Lugar à jouer un rôle passif (variable nationale). Le président de la CSRE est notamment réticent à

[1063] *Ibid.*

[1064] James McCormick, « Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committee », p. 142.

organiser des audiences publiques sur l'Irak, car cela risque de mettre le président Bush et les républicains dans l'embarras à l'approche des élections de 2006. Juste avant Lugar, Pell avait grandement déçu : il n'avait pas les aptitudes et convictions nécessaires pour exercer un fort leadership et se faisait souvent éclipser dans les débats par des membres de la CSRE plus dynamiques que lui, comme Jesse Helms (variables individuelle et nationale). Ainsi, Vandenberg, Fulbright, Helms et Biden sont les seuls à remplir les trois conditions – internationale, nationale et invididuelle – de notre théorie. À notre avis, les présidents de la CSRE qui risquent le plus de marquer la politique étrangère à l'avenir sont également ceux qui rempliront ces conditions sans exception.

Tableau 15
Une explication multifactorielle de l'influence du président de la CSRE

Présidents de la CSRE / Facteurs d'influence	**Vandenberg 1947-1949**	**Fulbright 1965-1969**	**Helms 1995-2001**	**Biden 2007-**
NIVEAU D'ANALYSE INTERNATIONAL ***Une période cruciale de la politique étrangère incite le président de la CSRE à jouer un rôle déterminant***	Émergence de la menace communiste	Escalade et difficultés au Vietnam	Ambivalence stratégique suivant la chute de l'URSS et la fin de la guerre froide	Difficultés en Irak
NIVEAU D'ANALYSE NATIONAL ***L'environnement institutionnel et sociétal offre une fenêtre d'opportunité au président de la CSRE et le pousse à agir***	Élection de 1946 : obligation pour Truman de faire participer Vandenberg à la prise de décision Émergence du consensus de la guerre froide au Congrès et dans la société	Érosion du consensus de la guerre froide au Congrès Mécontentement populaire et érosion du consensus de la guerre froide dans la société	Élection de 1994 : signal que les Américains veulent du changement Montée en importance du facteur partisan au Congrès Montée en force des acteurs conservateurs dans la société Opinion publique apathique et plus favorable aux politiques conservatrices qu'avant	Élection de 2006 : signal que les Américains veulent du changement Émergence d'un consensus national autour des idées de Biden Déroute du parti républicain et du mouvement conservateur
NIVEAU D'ANALYSE INDIVIDUEL ***Le président de la CSRE possède les intérêts, aptitudes et convictions nécessaires pour exercer un fort leadership***	Volonté de rompre avec l'isolationnisme et de promouvoir l'internationalisme Désir de coopérer avec la Maison-Blanche et de mettre en œuvre une politique étrangère bipartisane Un leader respecté, expérimenté et efficace	Volonté de rétablir l'équilibre des pouvoirs entre le Congrès et la présidence Sentiment de trahison et ressentiment envers Johnson Conviction que Johnson a une vision erronée de la politique étrangère Haut degré de complexité cognitive et formation universitaire	Volonté de réaffirmer les prérogatives du Sénat dans le domaine de la politique étrangère Volonté de contribuer à la fortune du conservatisme aux États-Unis Conviction que Clinton a une vision erronée de la politique étrangère Forte expertise des règles et procédures au Sénat	Une ambition politique : gagner l'élection présidentielle ou devenir secrétaire d'État en 2008 Conviction que Bush a une vision erronée de la politique étrangère Forte expérience en politique étrangère et sentiment d'être en présence d'une analogie historique (Bosnie/Irak)

Les implications politiques de la recherche sur le président de la CSRE

The steady habit of correcting and completing [one's] own opinion by collating it with others, so far from causing doubt and hesitation in carrying it into practice, is the only stable foundation for a just reliance on it
John Stuart Mill, *On Liberty* (1859)[1065]

History ha[s] shown that neither the President nor Congress [is] infallible and that each need[s] the other - which may well be what the Founding Fathers were trying to tell us
Arthur Schlesinger, Jr.[1066]

En somme, la quatrième et dernière conclusion de notre thèse est que la recherche sur le président de la CSRE a d'importantes implications politiques. Dans son ouvrage intitulé *A Culture of Deference*, Stephen Weissman explique, comme nous l'avons mentionné au **chapitre I**, que les membres du Congrès sont « intoxiqués » par l'idée qu'ils devraient jouer un rôle secondaire dans la formulation et la mise en œuvre de la politique étrangère[1067]. Plusieurs autres auteurs ont documenté la tendance des législateurs à croire que le président des États-Unis est le principal responsable de la politique extérieure, comme Louis Fisher et Barbara Hinckley[1068]. La période de l'après-11 septembre 2001 démontre pourtant que les Américains ne sont pas bien servis par un Congrès jouant un rôle effacé. Les législateurs ont, par exemple, peu débattu les bienfaits d'intervenir militairement en Irak : ils ont fait confiance à la Maison-Blanche et l'ont appuyé presque inconditionnellement[1069]. La décision de Bush de ne pas tenir compte des mises en garde du secrétaire d'État Colin Powell avant de renverser Saddam Hussein indique que les griefs des législateurs à l'endroit de la Maison-Blanche seraient sans doute tombés dans l'oreille d'un sourd. Or, en ne débattant pas ardemment de la question de l'Irak dès 2002, les représentants et les sénateurs étaient mal préparés pour demander des comptes à l'administration Bush lorsque sa politique a commencé à tituber. L'administration en poste avait effectivement une longueur d'avance

---

[1065] Cité dans Stephen Weissman, *op. cit.*, p. 4.
[1066] Jr. Arthur M. Schlesinger, *op. cit.*
[1067] *Ibid.*
[1068] Voir Louis Fisher, *Presidential War Power*, Lawrence : University Press of Kansas, 1995; *Ibid.*, *Congressional Abdication on War & Spending*, College Station : Texas A & M University Press, 2000; et et Barbara Hinckley, *op. cit.*
[1069] Sur cette question, voir Frédérick Gagnon, « Dealing with Hegemony at Home ».

sur le Congrès dans la réflexion sur l'Irak; elle pouvait gagner les débats avec les législateurs, qui saisissaient mal les tenants et les aboutissants de la reconstruction.

En replaçant les enjeux de sécurité et de politique étrangère au cœur des priorités politiques, le 11 septembre 2001 et les difficultés en Irak ont, à notre avis, prouvé la pertinence de la vision des Pères fondateurs américains. Selon eux, le pouvoir doit arrêter le pouvoir et le Congrès doit servir de contrepoids au pouvoir présidentiel, pour éviter les abus d'autorité de la part de la Maison-Blanche. Comme l'énoncent James Madison, Alexander Hamilton et John Jay dans les *Federalist Papers* : « Ambition must be made to counteract ambition[1070] ».

Mais pour s'assurer que les membres du Congrès jouent davantage leur rôle de contrepoids à l'avenir, il faut lutter contre la culture de délégation décrite par Weissman. C'est ce que nous avons voulu faire dans cette thèse. Convaincu que la participation active des membres du Congrès au débat sur la politique étrangère réduit les risques de débordement et d'échec, nous avons cherché à valoriser le rôle du président de la CSRE. Nous jugions aussi essentiel de confondre les « sceptiques », car leurs arguments peuvent être utilisés à des fins politiques pour justifier l'existence de la « présidence impériale ».

[1070] James Madison, Alexander Hamilton et John Jay, *The Federalist Papers*, New York : Penguin Books, 1987, p. 319.

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

Acheson, Dean, *Present at the Creation: My Years at the State Department*, New York: Norton, 1969.

Albright, Madeleine, *Madam Secretary. A Memoir*, New York: Miramax Books, 2003.

Aldrich, John, *Why Parties? The Origins and Transformation of Political Parties in America*, Chicago: University of Chicago Press, 1995.

Alterman, Eric et Mark Green, *The Book on Bush. How George W. (Mis)leads America*, New York: Viking, 2004.

Arnold, Douglas, *The Logic of Congressional Action*, New Haven : Yale University Press, 1990.

Ashby, LeRoy et Roy Gramer, *Fighting the Odds : The Life of Senator Frank Church*, Pullman : Washington State University Press, 1994.

Austin, Betty, comp. *J. William Fulbright: A Bibliography*, Westport, CT: Greenwood Press, 1995.

Baker, James A. (avec Thomas M. Defrank), *The Politics of Diplomacy : Revolution, War and Peace 1989-1992*, New York : G.P. Putnam's Sons, 1995.

Baker, Peter, *The Breach: Inside the Impeachment and Trial of William Jefferson Clinton*, New York: Scribner, 2000.

Baker, Richard A. et Roger H. Davidson (dir.), *First Among Equals: Outstanding Senate Leaders of the Twentieth Century*, Washington D.C. : Congressional Quarterly, 1991.

Baker, Ross K., *Friend and Foe in the United States Senate,* New York: The Free Press, 1980.

_____. *House and Senate*, New York: W.W. Norton & Company, 1989.

Bamford, James, *A Pretext for War. 9/11, Iraq, and the Abuse of America's Intelligence Agencies*, New York : Doubleday, 2004.

Bensel, Richard, *Yankee Leviathan : The Origins of Central State Authority in America, 1859-1877*, New York : Cambridge University Press, 1990.

_____. *The Political Economy of American Industrialization, 1877-1900*, New York : Cambridge University Press, 2000.

Berman, Larry, *Lyndon Johnson's War : The Road to Stalemate in Vietnam*, New York: Norton, 1989.

_____. *Planning a Tragedy: the Americanization of the War in Vietnam*, New York: Norton, 1982.

Berman, William C., *William Fulbright and the Vietnam War: The Dissent of a Political Realist*, Kent: Kent State University Press, 1988.

Beschloss, Michael R., *Legends of the Hill*, New York: George Publishing Co., 1997.

Binckley, Wilfred, *President and Congress*, 3e éd., New York : Random House, 1962.

Binder, Sarah, *Stalemate : Causes and Consequences of Legislative Gridlock*, Washington D.C. : Brookings, 2003.

_____. *Majority Rule, Minority Rights*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Binder, Sarah et Steven S. Smith, *Politics or Principle ? Filibustering in the United States Senate*, Washington D.C. : Brookings Institution, 1997.

Black, Earl et Merle Black, *The Rise of Southern Republicans*, Cambridge : Harvard University Press, 2002.

Blechman, Barry M., *The Politics of National Security : Congress and U.S. Defense Policy*, New York : Oxford University Press, 1990.

Bolton, M. Kent, *U.S. National Security and Foreign Policymaking After 9/11 : Present at the Re-Creation*, Lanham : Rowman & Littlefield Publishers.

Bond, Jon R. et Richard Fleisher, *Polarized Politics : The President and the Congress in a Partisan Era*, Washington D.C. : CQ Press, 2000.

Bonds, John Bledsoe, *Bipartisan Strategy. Selling the Marshall Plan*, Westport : Praeger, 2002.

Brady, David W., *Critical Elections and Congressional Policy Making*, Stanford : Stanford University Press, 1988.

Brady, David W. et Mathew McCubbins (dir.), *Party, Process, and Political Change in Congress*, Stanford : Stanford University Press, 2002.

Brady, David W. et Craig Volden, *Revolving Gridlock : Politics and Policy from Carter to Clinton*, Boulder : Westview, 1998.

Bridges, Amy, *Morning Glories : Municipal Reform in the Southwest*, Princeton : Princeton University Press, 1997.

Brinkley, Douglas, *The Reagan Diaries*, New York : HarperCollins, 2007.

Brown, Eugene, *J. William Fulbright: Advice and Dissent*, Iowa City: University of Iowa Press, 1985.

Byrd, Robert C., *Losing America: Confronting a Reckless and Arrogant Presidency*, New York: Norton, 2004.

Byrnes, Mark S., *The Truman Years. 1945-1953*, New York : Longman, 2000.

Califano, Joseph, *The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years*, New York: Simon & Schuster, 1991.

Cameron, Fraser, *US Foreign Policy after the Cold War : Global Hegemon or Reluctant Sheriff ?*, 2e éd., New York : Routledge, 2005.

Campbell, Colton C. *et al.*, *Congress and the Politics of Foreign Policy*, Upper Saddle River : Prentice Hall, 2002.

Campbell, David, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, édition révisée, Minneapolis : University of Minnesota Press, 1998.

Caro, Robert A., *Master of the Senate : The Years of Lyndon Johnson*, New York : Knopf, 2002.

Carpenter, Daniel, *The Forging of Bureaucratic Autonomy : Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*, Princeton : Princeton University Press, 2001.

Chamber, John W., (dir.), *The Oxford Companion to American Military History*, Oxford : Oxford University Press, 1999.

Cioran, Émile, *Œuvres*, Paris : Quarto Gallimard, 1995.

Clausen, Aage, *How Congressmen Decide: A policy Focus*, New York: St. Martin's Press, 1973.

Clinton, Bill, *My Life*, New York: Alfred Knopf, 2004.

Coffin, Tristram, *Senator Fulbright: Portrait of a Public Philosopher*, New York: E.P. Dutton Co., 1966.

Connally, Tom, *My Name is Tom Connally*, New York : Thomas Y. Crowell Company, 1954.

Cotton, Norris, *In the Senate: Amidst the Conflict and the Turmoil*, New York: Dodd, Mead, 1978.

Cox, Michael, *US Foreign Policy After the Cold War : Superpower Without a Mission ?*, London : Pinter, 1995.

Crabb, Cecil V. (Jr.), Glenn J. Antizzo et Leila E. Sarieddine, *Congress and the Foreign Policy Process : Modes of Legislative Behavior*, Baton Rouge : Louisiana State University Press, 2000.

Daalder, Ivo H. et James M. Lindsay, *America Unbound : The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington D.C. : Brookings Institution Press, 2003.

Dahl, Robert A., *Congress and Foreign Policy*, New York : Norton, 1950.

David, Charles-Philippe, *Au sein de la Maison-Blanche: La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Sainte-Foy : PUL, 2004.

David, Charles-Philippe, Louis Balthazar et Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris : Presses de Science Po, 2003.

David, Charles-Philippe et la Chaire Raoul-Dandurand, *Le 11 septembre 2001 cinq ans plus tard : Le terrorisme, les États-Unis et le Canada*, Sillery : Septentrion, 2006.

Davidson, Roger H. (dir.), *The Postreform Congress*, New York : St. Martin's, 1992.

Davidson, Roger H. et Walter Oleszek, *Congress and Its Members*, 10e éd., Washington D.C.: CQ Press, 2006.

Deering, Christopher et Steven Smith, *Committees in Congress*, 3e éd., Washington D.C.: CQ Press, 1997.

Dennison, Eleanor E., *The Foreign Relations Committee*, Palo Alto: Stanford University Press, 1942.

Dobson, Alan et Steve Marsh, *US Foreign Policy Since 1945*, New York : Routledge, 2001.

Dodd, William E., *The Life of Nathaniel Macon*, Raleigh : Edwards and Broughton, 1903.

Ehrman, John, *The Rise of Neoconservatism : Intellectuals and Foreign Affairs (1945-1994)*, New Haven : Yale University Press, 1995.

Eisenach, Eldon, *Lost Promise of Progressivism*, Lawrence : University of Kansas Press, 1994.

Ely, John Hart, *War and Responsibility : The Constitutional Lessons of Vietnam and its Aftermath*, Princeton : Princeton University Press, 1993.

Evans, C. Lawrence, *Leadership in Committee*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1991.

Evans, Rowland et Robert Novak, *Lyndon B. Johnson: The Exercise of Power. A Political Biography*, New York : New American Library, 1966.

Farnsworth, David, *The Senate Committee on Foreign Relations*, Champaign : Urbana University of Illinois Press, 1961.

Fenno, Richard F., *Congressmen in Committees*, Boston : Little, Brown and Company, 1973.

_____. *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress*, Boston: Little, Brown and Co., 1966.

_____. *Home Style : House Members in Their District*. Boston : Little, Brown, 1978.

Fiorina, Morris P., *Divided Government*, New York : Allyn and Bacon, 1995.

Fisher, Louis, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, Princeton : Princeton University Press, 1985.

_____. *Presidential War Power*, Lawrence : University Press of Kansas, 1995.

_____. *The Politics of Shared Power : Congress and the Executive*, 4e éd., College Station : Texas A & M University Press, 1998.

_____. *Congressional Abdication on War & Spending*, College Station : Texas A & M University Press, 2000.

Foley, Michael, *Congress and the Presidency: Institutional Politics in a Separated System,* New York: Manchester University Press, 1996.

Foner, Éric, *The Story of American Freedom*, New York : Norton, 1998.

Forgette, Richard G., *Congress, Parties, & Puzzles : Politics as a Team Sport*, New York: Peter Lang, 2004.

Frachon, Alain et Daniel Vernet, *L'amérique messianique : les guerres des néo-conservateurs*, Paris : Random House, 2003.

Franck, Thomas M. (dir.), *The Tethered Presidency: Congressional Restraints on Executive Power*, New York: New York University Press, 1981.

Fraser, T.G. et Donette Murray, *America and the World since 1945*, New York : Palgrave, 2002.

Fry, Joseph A., *Debating Vietnam: Fulbright, Stennis, and Their Senate Hearings*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, New York : Maxwell Macmillan International, 1992.

Fulbright, J. William, *Prospects for the West.* Cambridge: Harvard University Press, 1963.

_____. *Old Myths and New Realities, and Other Commentaries*. New York: Random House, 1964.

_____. *The Arrogance of Power*, New York : Random House, 1966.

_____. *The Pentagon Propaganda Machine*. New York: Liveright Publishing Corp., 1970.

_____. *The Crippled Giant: American Foreign Policy and its Domestic Consequences*, New York: Random House, 1972.

_____. (avec Seth P. Tillman), *The Price of the Empire,* New York: Pantheon Books, 1989.

Furgurson, Ernest, *Hard Right : The Rise of Jesse Helms*, New York : Norton, 1986.

Gaddis, John Lewis, *We Now Know. Rethinking Cold War History*, Oxford: Clarendon Press, 1997.

_____. *The Cold War. A New History*, New York : Penguin Books, 2005.

Gagnon, Frédérick (dir.), *Le Congrès des États-Unis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006.

Gallagher, Hugh G., *Advise and Obstruct: The Role of the United States Senate in Foreign Policy Decisions*, New York: Delacourt Press, 1969.

Gerson, Mark, *The Neoconservative Vision : from the Cold War to the Culture Wars*, Lanham : Madison Books, 1997.

Goldman, Eric, *The Tragedy of Lyndon Johnson*, New York: Knopf, 1969.

Gottschalk, Marie, *The Shadow Welfare State : Labor, Business and the Politics of Healh Care in the United States*, Ithaca : Cornell University Press, 2000.

Gore, Al, *The Assault on Reason*, New York : Penguin, 2007.

Gould, Lewis, *The Most Exclusive Club : A History of the Modern United States Senate*, Cambridge : Basic Books, 2006.

Graubard, Stephen, *Mr. Bush's War : Adventures in the Politics of Illusion*, New York : Hill and Wang, 1992.

Greenstone, J. David, *The Lincoln Persuasion : Remaking American Liberalism*, Princeton : Princeton University Press, 1993.

Hacker, Jacob, *The Divided Welfare State : The Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, New York : Cambridge University Press, 2002.

Halberstam, David, *The Best and the Brightest*, New York: Random House, 1972.

_____. *The Powers That Be*, New York: Knopf, 1979.

Haley, P. Edward, *Congress and the Fall of Vietnam and Cambodia*, Faileigh-Dickinson, 1982.

Halper, Stefan et Jonathan Clarke, *America Alone : The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004.

Hamby, Alonzo L., *Man of the People. A Life of Harry S. Truman*, New York et Oxford : Oxford University Press, 1995.

Hamilton, Lee H. et Jordan Tama, *A Creative Tension : The Foreign Policy Roles of the President and Congress*, Washington D.C. : Johns Hopkins University Press, 2003.

Harris, Fred R., *Deadlock or Decision: The U.S. Senate and the Rise of National Politics*, New York: Oxford University Press, 1993.

Hartz, Louis, *The Liberal Tradition in America*, New York: Harcourt, Brace, 1955.

Hastedt, Glen, *American Foreign Policy : Past, Present, Future*, 5e éd., Upper Saddle River : Prentice Hall.

Hattam, Victoria, *Labor Visions and State Power : The Origins of Business Unionism in the United States*, Princeton : Princeton University Press, 1993.

Haycraft, William R., *Unravelling Vietnam : How American Arms and Diplomacy Failed in Southeast Asia*, Jefferson : McFarland, 2005.

Hayes, Stephen, *Cheney : The Untold Story of America's Most Powerful and Controversial Vice President*, New York : HarperCollins, 2007.

Helms, Jesse, *When Free Men Shall Stand*, Grand Rapids: Zondervan, 1976.

_____. *Here's Where I Stand : A Memoir*, New York : Random House, 2005.

Hendrickson, Ryan C., *The Clinton Wars : The Constitution, Congress, and War Powers*, Nashville : Vanderbilt University Press, 2002.

Henehan, Marie, *Foreign Policy and Congress : An International Relations Perspective*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 2000.

Henkin, Louis, *Constitutionalism, Democracy and Foreign Affairs*, New York : Columbia University Press, 1991.

_____. *Foreign Affairs and the United States Constitution*, Oxford : Oxford University Press, 1996.

Henkin, Louis *et al.*, *Cases and Materials, Basic Documents Supplement to International Law*, 3e éd., Eagan : West Publishing Company, 1993.

Herring, George C., *America's Longest War : The United States and Vietnam 1950-1975*, 2e éd., New York : Alfred A. Knopf, 1986.

Herrnson, Paul S., *Congressional Elections. Campaigning at Home and in Washington*, 4e éd., Washington D.C.: CQ Press, 2004.

Hershman, Rebecca, *Friends and Foes : How Congress and the President Really Make Foreign Policy*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 2000.

Hess, Stephen, *The Ultimate Insiders: U.S. Senators and the National Media,* Washington D.C.: Brookings, 1986.

_____. *Live from the Capitol Hill! Studies of Congress and the Media*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1991.

Hibbing, John (dir.), *The Changing World of the Senate,* Berkeley, CA: IGS Press, 1990.

Hinckley, Barbara, *Less Than Meets the Eye : Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago : University of Chicago Press, 1994.

Hiro, Dilip, *Secrets And Lies. Operation "Iraqi Freedom" and After*, New York: Nation Books, 2004.

Hunt, Michael, *Lyndon Johnson's War : America's Cold War Crusade in Vietnam 1945-1968*, New York : Hill and Wang, 1996.

Huntington, Samuel, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York : Simon and Schuster, 1996.

Hyland, William, *Clinton's World. Remaking American Foreign Policy*, Westport: Praeger, 1999.

Isaacs, Arnold, *Without Honor. Defeat in Vietnam and Cambodia*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

Jacobson, Gary C., *The Politics of Congressional Elections*, 6e éd., New York : Pearson Longman, 2004.

Javits, Jacob et Don Kellermann, *Who Makes War: The President Versus Congress*, New York: William Morrow & Company, Inc., 1973.

Jentleson, Bruce, *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*, 2e éd., New York : Norton, 2004.

Jewell, Malcolm E., *Senatorial Politics and Foreign Policy*, Lexington: University of Kentucky Press, 1962.

Johnson, Haynes et Bernard M. Gwertzman, *Fulbright: The Dissenter*, Garden City, NY: Doubleday Co., 1968.

Johnson, Robert David, *Congress and the Cold War*, Cambridge : Cambridge University Press, 2006.

Jones, Charles, *Separate but Equal Branches : Congress and the Presidency*, 2e éd., Chatham : Chatham House Publishers, 1999.

Jumonville, Neil, *Henry Steele Commager : Midcentury Liberalism and the History of the Present*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1999.

Kelley, Donald R. (dir.), *Divided Power: The Presidency, Congress, and the Formation of American Foreign Policy*, Fayetteville: The University of Arkansas Press, 2005.

Kennan, George, *Memoirs 1925-1950*, Boston : Little, Brown and Company, 1967.

_____. *Around the Cragged Hill : A Personal and Political Philosophy*, New York : Norton, 1993.

Khong, Yuen Foong, *Analogies at war : Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam decisions of 1965*, Princeton: Princeton University Press, 1992.

King, David C., *Turf Wars : How Congressional Committees Claim Jurisdiction*, Chicago : University of Chicago Press, 1997.

King, Desmond, *Separate and Unequal : Blacks Americans and the US Federal Government*, Oxford : Oxford University Press, 1995.

Kingdon, John W., *Congressmen's Voting Decisions*, New York : Harper, 1973.

Kissinger, Henry, *Ending the Vietnam War*, New York : Simon & Schuster, 2003.

_____. *Diplomacy*, New York : Simon and Schuster, 1994.

Klinkner, Philip A. (dir.), *Midterm: The Elections of 1994 in Context*, Boulder: Westview Press, 1996.

Kristol, William, (dir.), *The Weekly Standard. A Reader : 1995-2005*, New York : Harper Collins, 2005.

Kryder, Daniel, *Divided Arsenal : Race and the American State during World War II*, New York : Cambridge University Press, 2000.

Kull, Steven et I.M. Destler, *Misreading the Public : The Myth of a New Isolationism*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1999.

Lavorel, Sabine, *La politique de sécurité des États-Unis sous George W. Bush*, Paris : L'Harmattan, 2003.

Ledru, Raymond, *La jeunesse américaine et la guerre du Vietnam. Ampleur et impact de la contestation dans les années soixante*, Paris : Didier, 1991.

Lees, John D., *The Committee System of the United States Congress*, London : Routledge and Kegan Paul, 1967.

Leffler, Melvyn, *A Preponderance of Power. National Security, the Truman Administration, and the Cold War*, Stanford : Stanford University Press, 1992.

_____. *The Specter of Communism. The United States and the Origins of the Cold War, 1917-1953*, New York : Hill and Wang, 1994.

Lehman, Charles, *Making War : The 200-Year-Old Battle Between the President and Congress Over How Americans Go to War*, New York : Charles Scribner's Sons, 1992.

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

Link, William, *Righteous Warrior: Jesse Helms and the Rise of Modern Conservatism*, New York : St. Martin's Press, 2008.

Logevall, Fredrik, *The Origins of the Vietnam War*, New York : Pearson Longman, 2001.

Loomis, Burdette A., *The New American Politician : Ambition, Entrepreneurship, and the Changing Face of Political Life*, New York : Basic Books, 1988.

_____. (dir.), *Esteemed Colleagues : Civility and Deliberation in the U.S. Senate*, Washington D.C. : Brookings, 2000.

Lynn, Naomi B. et Arthur F. McClure, *The Fulbright Premise: Senator J. William Fulbright's Views on Presidential Power*, Lewisburg, PA: Bucknell University Press, 1973.

Madison, James, Alexander Hamilton et John Jay, *The Federalist Papers*, New York : Penguin Books, 1987.

Mann, Thomas (dir.), *A Question of Balance : The President, the Congress and Foreign Policy*, Washington D.C. : The Brookings Institution, 1990.

Mann, Thomas E. et Norman Ornstein, *Congress, the Press, and the Public*, Washington D.C.: American Enterprise Institute / The Brookings Institution, 1994.

_____. *The Broken Branch: How Congress is Failing America and How to Get it Back on Track*, Oxford: Oxford University Press, 2006.

Masters, Roger, *The Nation is Burdened : American Foreign Policy in a Changing World*, New York : Knopf, 1967.

Matthews, Donald R., *U.S. Senators and Their World*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960.

May, Ernest (dir.), *American Cold War Strategy : Interpreting NSC-68*, New York : St. Martin's Press, 1993.

Mayhew, David, *America's Congress : Actions in the Public Sphere, James Madison through Newt Gingrich*, New Haven : Yale University Press, 2000.

_____. *Congress: The Electoral Connection*, 2e éd., New Haven : Yale University Press, 2004.

McCain, John (avec Mark Salter), *Hard Call : Great Decisions and the Extraordinary People who Made Them*, Twelve Publishers, 2007.

McCullough, David, *Truman*, New York: Simon & Schuster, 1992.

McNab, Chris et Andy West, *L'histoire de la guerre du Vietnam*, Aartselaar, Belgique : Chantecler, 2005.

McNamara, Robert, *In Retrospect. The Tragedy and Lessons of Vietnam*, New York: Vintage Books, 1995.

Mead, Walter Russell, *Special Providence. American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York : Knopf, 2001.

Melandri, Pierre et Justin Vaïsse, *L'empire du milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la guerre froide*, Paris: Odile Jacob, 2001.

Melanson, Richard A., *American Foreign Policy since the Vietnam War : The Search for Consensus from Richard Nixon to George W. Bush*, 4e éd., Armonk : M.E. Sharpe : 2005.

Meyer, Karl E. (dir.), *Fulbright of Arkansas: The Public Positions of a Private Thinker*, Washington D.C.: Robert B. Luce, 1963.

Mickletwait, John et Adrian Wooldridge, *The Right Nation : Conservative Power in America*, New York : Penguin Books, 2005.

Miller, William J. , *Henry Cabot Lodge. A Biography*, New York : James H. Heineman, 1967.

Miscamble, Wilson, *George F. Kennan and the Making of American Foreign Policy, 1947-1950*, Princeton, Princeton University Press, 1992.

Mitchell, David, *Making Foreign Policy. Presidential Management of the Decision-Making Process*, Burlington : Ashgate, 2005.

Moens, Alexander, *The Foreign Policy of George W. Bush : Values, Strategy, and Loyalty*, Williston : Ashgate, 2004.

Morrow, William L., *Congressional Committees,* New York: Charles Scribner's Sons, 1969.

Morse, Janice M. et Lyn Richards, *Readme First for a User's Guide to Qualitative Methods,* Sage Publications : Thousand Oaks, 2002.

Nelson, Garrison, *Committees in the U.S. Congress: 1947-1992*, Washington D.C.: CQ Press, 1993.

Neustadt, Richard, *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, éd. Révisée, New York : Free Press, 1991.

Nouailhat, Yves-Henri, *Les États-Unis et le monde, de 1898 à nos jours*, 3e éd., Paris : Armand Colin, 2003.

Obama, Barack, *The Audacity of Hope*, New York : Three Rivers Press, 2007.

O'Hanlon, Michael, *Defense Policy Choices for the Bush Administration*, 2e éd., Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2002.

Oleszek, Walter J., *Congressional Procedures and the Policy Process*, 6e éd., Washington D.C.: CQ Press, 2004.

Oppenheimer, Bruce I., *U.S. Senate Exceptionalism*, Columbus : Ohio State University Press, 2002.

O'Reilly, Bill, *The O'Reilly Factor : The Good, the Bad, and the Completely Ridiculous in American Life*, New York : Broadway, 2000.

Ornstein, Norman J., *Congress in Change : Evolution and Reform*, New York : Praeger, 1975.

Orren, Karen et Stephen Skowronek, *The Search for American Political Development*, Cambridge : Cambridge University Press, 2004.

Orwell, George, *Animal Farm*, Londres : Secker and Warburg, 1945.

Paletz, David L., *The Media and American Politics. Contents and Consequences*, 2e éd., New York: Longman, 2002.

Patterson, James T., *Mr. Republican. A Biography of Robert A. Taft*, Boston : Houghton Mifflin, 1972.

Peterson, Paul E., *The President, the Congress, and the Making of Foreign Policy*, Norman : University of Oklahoma Press, 1994.

Pettit, Lawrence K. et Edward Keynes (dir.), *The Legislative Process in the U.S. Senate*, Chicago: Rand McNally, 1969.

Plotke, David, *Building a Democratic Political Order : Reshaping American Liberalism in the 1930s and 1940s*, New York : Cambridge University Press, 1996.

Polsby, Nelson, *How Congress Evolves : Social Bases of Institutional Change*, Oxford : Oxford University Press, 2005.

Portes, Jacques, *Les Américains et la guerre du Vietnam*, Bruxelles : Éditions Complexe, 1993.

Powell, Lee Riley, *J. William Fulbright and America's Lost Crusade: Fulbright's Opposition to the Vietnam War*, Little Rock: Rose Publishing Co., 1984.

_____. *J. William Fulbright and His Time: A Political Biography*, Memphis, Tenn.: Guild Bindery Press, 1996.

Power, Samantha, *A Problem from Hell. America and the Age of Genocide*, New York : Basic Books, 2002.

Prémont, Karine, *La télévision mène-t-elle le monde?*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2006.

Preston, Thomas, *The President & His Inner Circle. Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York : Columbia University Press, 2001.

Price, David E., *Who Makes the Laws? Creativity and Power in Senate Committees*, Cambridge, MA: Schenkman Publishing Co., 1972.

Price, H. B., *The Marshall Plan and Its Meaning*, Ithaca : Cornell University Press, 1955.

Rhode, David W., *Parties and Leaders in the Postreform House*, Chicago : University of Chicago Press, 1991.

Rieselbach, Leroy N., *Congressional Reform : The Changing Modern Congress*, Washington D.C.: CQ Press, 1994.

Ripley, Randall B. et James M. Lindsay, *Congress Resurgent : Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1993.

Ritchie, Donald A., *Press Gallery: Congress and the Washington Correspondents*, Cambridge: Harvard University Press, 1991.

Ritter, Gretchen, *Goldbugs and Greenbacks : The Antimonopoly Tradition and the Politics of Finance*, New York : Cambridge University Press, 1997.

Robinson, James A., *Congress and Foreign Policy Making*, Homewood, IL: Dorsey Press, 1962.

Rosati, Jerel, *The Politics of United States Foreign Policy*, 3e éd., Belmonth : Wadsworth, 2004.

Rosener, Jeremy D., *The New Tug-Of-War : Congress, the Executive Branch, and National Security*, Washington D.C. : Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

Rourke, John T., *Congress and the Presidency in U.S. Foreign Policymaking : A Study of Interaction and Influence*, Boulder : Westview, 1983.

Rozell, Mark J. (dir.), *Media Power, Media Politics*, New York: Rowman & Littlefield, 2003.

Rubinstein, Alvin, *The Clinton Foreign Policy Reader*, Londres: M.E. Sharpe, 2000.

Sanders, Elizabeth, *Roots of Reform : Farmers, Workers and the American State*, Chicago : University of Chicago Press, 2000.

Sans auteur (avec introduction de J. William Fulbright), *The Vietnam Hearings*, New York : Vintage Books, 1966.

Schickler, Eric, *Disjointed Pluralism : Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*, Princeton : Princeton University Press, 2001.

Schlesinger, Jr., Arthur, *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin, 1973.

Siff, Ezra Y., *Why the Senate Slept ?: The Gulf of Tonkin Resolution and the Beginning of America's Vietnam War*, Westport : Praeger, 1999.

Sinclair, Barbara, *The Transformation of the U.S. Senate*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1989.

_____. *Unorthodox Lawmaking: New Legislative Processes in the U.S. Congress*, Washington D.C.: CQ Press, 1997.

_____. *Party Wars : Polarization and the Politics of National Policy Making*, Oklahoma : University of Oklahoma Press, 2006.

Skocpol, Theda, *Boomerang : Clinton's Health Security Effort and the Turn against Government in U.S. Politics*, New York : Norton & Company, 1996.

Skowronek, Stephen, *Building a New American State : The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, New York : Cambridge University Press, 1982.

_____. *The Politics President Make : Leadership from John Adams to George Bush*, Cambridge : Belknap Press, 1993.

Smith, Rogers, *Civic Ideals : Conflicting Visions of Citizenship in US History*, New Haven : Yale University Press, 1997.

Smith, Steve et John Baylis, *The Globalization of World Politics . An Introduction to International Relations*, 2e éd., Oxford : Oxford University Press, 2001.

Smith, Steven, Jason Roberts et Ryan Vander Wielen, *The American Congress*, 4e éd., Cambrigde : Cambridge University Press, 2006.

Snider, William D., *Helms and Hunt: The North Carolina Senate Race, 1984*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1985.

Spalding, Elizabeth Edwards, *The First Cold Warrior. Harry Truman, Containment, and the Remaking of Liberal Internationalism*, Lexington : The University Press of Kentucky, 2006.

Stelzer, Irwin, (dir.), *The Neocon Reader*, New York : Grove Press, 2004.

Stern, Gary M. et Morton H. Halperin (dir.), *The U.S. Constitution and the Power to Go War : Historical and Current Perspectives*, Westport : Greenwood Pub Group, 1994.

Stillman, Edmund et William Pfaff, *Power and Impotence : The Failure of America's Foreign Policy*, New York : Random House, 1966.

Stonecash, Jeffrey, Mark Brewer et Mark Mariani, *Diverging Parties: Social Change, Realignment, and Party Polarization*, Boulder: Westview Press, 2003.

Strahan, Randall, *New Ways and Means : Reform and Change in a Congressional Committee*, Chapel Hill : University of North Carolina Press, 1990.

Sundquist, James, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D.C.: Brookings Institution, 1981.

The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *The 9/11 Commission Report*, New York : Norton, 2004.

Thiessen, Marc, (dir.), *Empire for Liberty: A Sovereign America and Her Moral Mission*, Washington D.C.: Regnery, 2001.

Thompkins, C. David, *Senator Arthur H. Vandenberg : The Evolution of a Modern Republican, 1884-1945*, Lansing: Michigan State University Press, 1970.

Thurber, James (dir.), *Rivals for Power : Presidential-Congressional Relations*, 2e éd., Lanham : Rowman & Littlefield Publishers, 2002.

Tichenor, Daniel, *Dividing Lines : The Politics of Immigration Control in America*, Princeton : Princeton University Press, 2002.

Tompkins, C. David, *Senator Arthur H. Vandenberg: The Evolution of a Modern Republican, 1884-1945*, Lansing: Michigan State University Press, 1970.

Toqueville, Alexis de, *Democracy in America*, New York : Anchor Books, 1969.

Truman, Harry S., *Memoirs : Year of Decisions* (vol. 1), New York : Doubleday, 1955.

_____. *Memoirs : Years of Trial and Hope* (vol. 2), Garden City : Doubleday, 1956.

Truman, Margaret, *Harry S. Truman*, New York : William Morrow & Company, 1972.

Tweraser, Kurt K., *Changing Patterns of Political Beliefs: The Foreign Policy Operational Codes of J. William Fulbright, 1943-1967*, Beverly Hills: Sage Publications, 1974.

Unekis, Joseph et Leroy Rieselbach, *Congressional Committee Politics : Continuity and Change*, New York : Praeger, 1984.

Valelly, Richard, *The Two Reconstructions : The Struggle for Black Enfranchisement*, Chicago : University of Chicago Press, 2004.

Van Evera, Stephen, *Guide to Methods for Students of Political Science*, Ithaca et Londres : Cornell University Press, 1997.

Vandenberg, Arthur Hendrick. *The Greatest American, Alexander Hamilton*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1921.

_____. *If Hamilton Were Here Today: American Fundamentals Applied to Modern Problems*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1923.

_____. *The Trail of a Tradition*, New York: G.P. Putnam's Sons, 1926.

Vandenberg, Jr., Arthur H. et Joe Alex Morris (dir.), *The Private Papers of Senator Vandenberg*, Westport : Greenwood Press, 1974.

Vandiver, Frank, *Shadows of Vietnam. Lyndon Johnson's Wars*, College Station: Texas A&M University Press, 1997.

Waltz, Kenneth, *Man, the State and War : A Theoretical Analysis*, New York et Londres : Columbia University Press, 1959.

Warburg, Gerald Felix. *Conflict and Consensus : The Struggle Between Congress and the President over Foreign Policymaking*, New York : Harper and Row, 1989.

Weisberg, Herbert F. et Samuel C. Patterson, *Great Theater : The American Congress in the 1990's*, Cambridge : Cambridge University Press, 1998.

Weissman, Stephen R., *Culture of Deference : Congress's Failure of Leadership in Foreign Policy*, New York : Basic Books, 1996.

Westerfield, Donald L., *War Powers : The President, the Congress, and the Question of War*, Westport : Greenwood Pub Group, 1996.

Wilcox, Francis O., *Arthur H. Vandenberg: His Career and Legacy*, Michigan Historical Collections Bulletin numéro 25, Ann Arbor: Michigan Historical Collections (Bentley Historical Library, University of Michigan), 1975.

Williams, William Appleman, Thomas McCormick, Lloyd Gardner et Walter LaFeber (dir.), *America in Vietnam : A Documentary History*, New York : Norton, 1989.

Wilson, Edwin Mood, *The Congressional Career of Nathaniel Macon*, Chapel Hill : University Press, 1900.

Wilson, James Q. et John J. Dilulio, Jr., *American Government: Institutions and Policies*, 9e éd., Boston : Houghton Mifflin Company, 2004.

Woods, Randall Bennett, *Fulbright : A Biography*, New York : Cambridge University Press, 1995.

_____. *J. William Fulbright, Vietnam, and the Search for a Cold War Foreign Policy*, New York: Cambridge University Press, 1998.

Woodward, Bob, *Bush at War*, New York : Simon & Schuster, 2002.

_____. *Plan of Attack*, New York : Simon & Schuster, 2004.

_____. *State of Denial : Bush at War, Part III*, New York : Simon & Schuster, 2006.

Wolfensberger, Don, *Congress to the People : Deliberative Democracy on Trial*, Washington D.C. : The Woodrow Wilson Center Press, 2000.

Wormuth, Francis D. et Edwin D. Firmage, *To Chain the Dog of War : The War Power of Congress in History and Law*, Champaign : University of Illinois Press, 1989.

Wunderlin, Clarence E., Jr., *The Papers of Robert A. Taft*, vol. 3, 1945-1948, Kent : The Kent State University Press, 2003.

Young, Marylin B., *The Vietnam Wars 1945-1990*, New York : HarperPerrenial, 1991.

Zegart, Amy B., *Flawed by Design : The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*, Stanford : Stanford University Press, 1999.

Zolberg, Aristide, *A Nation by Design : Immigration Policy in the Fashioning in the United States, 1750-2000*, Cambridge et New York : Harvard University Press et Russell Fage Foundation, 2006.

Zolberg, Aristide et Peter Benda, *Global Migrants, Global Refugees : Problems and Solutions*, New York : Berghahn Books, 2001.

Chapitres de livres

Acheson, Dean, « Arthur Vandenberg and the Senate », in *Sketches From Life Of Men I Have Known*, New York: Harper & Brothers, 1961, p. 123-146.

Andrieu-Pafundi, Hélène, « Faucons », « colombes » et « albatros » : l'opinion publique américaine et la guerre du Vietnam, 1964-1973 », in Jean-Michel Lacroix et Jean Cazemajou (dir.), *La Guerre du Vietnam et l'opinion publique américaine (1961-1973)*, Paris : Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1991.

Aldrich, John H. et David W. Rohde, « Congressional Committees in a Partisan Era », in Lawrence C. Dodd et Bruce J. Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 8e éd., Washington D.C.: CQ Press, 2005, p. 249-270.

Bennett, Andrew, « Who Rules the Roost? Congressional-Executive Relations on Foreign Policy After the Cold War », in Robert J. Lieber (dir.), *Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Upper Saddle River : Prentice Hall, 2002, p. 47-69.

Berman, Larry et Bruce W. Jentleson, « Bush and the Post-Col-War World : New Challenges for American Leadership », in Colin Campbell et Bert A. Rockman (dir.), *The Bush Presidency First Appraisals*, Chatham : Chatham House, 1991.

Cannon, Carl, « The 1999 Comprehensive Nucleart Test Ban Treaty », in David Abshire (dir.), *Triumphs and Tragedies of the Modern Presidency*, Wesport : Praeger, 2001, p. 74-78.

Carter, Ralph G., « Congress and Post-Cold War U.S. Foreign Policy », James M. Scott (dir.), *After the End : Making U.S. Foreign Policy in the Post-Cold War World*, Durham : Duke University Press, 1998, p. 108-137.

Cohen, Jeffrey E. et David C. Nice, « The President and Congress », in *The Presidency*, New York : McGraw-Hill, 2003, p. 270-311.

Cooper, Joseph et Garry Young, « Partisanship, Bipartisanship, and Crosspartisanship in Congress since the New Deal », in Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 6e éd., Washington D.C.: CQ Press, 1997.

Cook, Timothy E., « Media Power and Congressional Power », in Woll, Peter (dir.), *American Government: Readings and Cases*, 15e éd., New York, Longman, 2003, p. 387-394.

Deering, Christopher, « Principle or Party ? Foreign and National Security Policymaking in the Senate », in Colton C. Campbell et Nicol Rae (dir.), *The Contentious Senate*, Lanham : Rowman and Littlefield, 2001, p. 43-64.

Edwards, George C., « Riding High in the Polls », in Colin Campbell et Bert A. Rockman (dir.), *The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects*, Washington D.C. : CQ Press, 2004, p. 16-45.

Emerson, J. Terry, « Congress and the Commitment to Vietnam », in Stephen P. Soper (dir.), *Congress, the President, and Foreign Policy*, Washington D.C. : The American Bar Association, 1984.

Evans, C. Lawrence et Daniel Lipinski, « Obstruction and Leadership in the U.S. Senate », in Lawrence C. Dodd et Bruce I. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 8e éd., Washington D.C.: CQ Press, 2005, p. 227-248.

Fleisher, Richard et Jon R. Bond, « Partisanship and the President's Quest for Votes on the Floor of Congress », in *Polarized Politics: Congress and the President in a Partisan Era*, Washington D.C.: CQ Press, 2000, p. 109-133.

Fisher, Louis, « Presidential Wars », in Eugene R. Wittkopf & James M. McCormick (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, 4e éd., New York: Rowman & Littlefield, 2004, p. 155-181.

Fulbright, J. Williams, « Congress and Foreign Policy », in Ronald C. Moe (dir.), *Congress and the President: Allies and Adversaries*, Pacific Palisades, CA: Goodyear Publishing Co., 1971, p. 197-209.

_____. « The Johnson Presidency and Vietnam », in Kenneth W. Thompson (dir.), *The Johnson Presidency: Twenty Intimate Perspectives of Lyndon B. Johnson, Portraits of American Presidents*, vol. 5., Lanham, MD: University Press of America, 1986, p. 237-248.

Gagnon, Frédérick, « Dealing with Hegemony at Home : From Congressional Compliance to Resistance to George W. Bush's National Security Policy », in Charles-Philippe David et David Grondin (dir.), *Hegemony or Empire? The Redefinition of US Power under George W. Bush*, Aldershot: Asghate, 2006, p. 87-114.

Goldman, Emily et Larry Berman, « Engaging the World : First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy », in Colin Campbell et Bert Rockman (dir.), *The Clinton Legacy*, New York : Chatham House, 2000, p. 226-253.

Hammond, Susan Webb, « Life and Work on the Hill », in Sunil Ahuja et Robert Dewhirst (dir.), *Congress Respond to the Twentieth Century*, Colombus : Ohio State University Press, 2003, p. 73-93.

Haney, Patrick et Walt Vanderbush, « The Helms-Burton Act : Congress and Cuba Policy », in Ralph Carter (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy*, 3e éd., Washington D.C.: CQ Press, 2007, p. 281-303.

Hastedt, Glenn P., « Congress and Foreign Policy », in *American Foreign Policy : Past, Present, Future*, 5e éd., Upper Saddle River : Prentice Hall, 2003, p. 201-217.

Helms, Jesse, « Latin American Policy Today », in Albion Knight and David S. Sullivan (dir.), *The Defense of America: From Assured Destruction to Assured Survival*, Houston: Texas Policy Institute, 1983.

Hendrickson, Ryan et Frédérick Gagnon, « The United States versus Terrorism : Clinton, Bush, and Osama Bin Laden », in Ralph Carter (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy*, 3e éd., Washington D.C. : CQ Press, 2007.

Hershey, Marjorie Randon et Paul Allen Beck, « Parties in Congress and State Legislature », in *Party Politics in America*, 10e éd., New York : Longman, 2003, p. 253-275.

Hook, Steven W., « Congress Beyond the "Water's Edge" », in *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*, Washington D.C.: CQ Press, 2005, p. 121-152.

Hurley, Patricia, « The Decline and Rise of Congressional Parties in the Twentieth Century », in Sunil Ahuja et Robert Dewhirst (dir.), *Congress Respond to the Twentieth Century*, Colombus : Ohio State University Press, 2003, p. 157-183.

Jacobson, Gary, « The 1994 House Elections in Perspective », in Philip A. Klinkner (dir.), *Midterm: The Elections of 1994 in Context*, Boulder: Westview Press, 1996.

_____. « Party Polarization in National Politics : The Electoral Connection », in Jon R. Bond et Richard Fleisher (dir.), *Polarized Politics : Congress and the President in a Partisan Era*, Washington D.C.: CQ Press, 2000, p. 9-30.

Jentleson, Bruce W., « The Domestic Context : Foreign Policy Politics and the Process of Choice », in *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*, 2e éd., New York : W.W. Norton, 2004, p. 31-74.

Jones, Christopher M., « Rejection of the Comprehensive Test Ban Treaty: The Politics of Ratification », in *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy: From Terrorism to Trade*, Ralph G. Carter (dir.), Washington D.C. : CQ Press, 2002, p. 160-195.

Leffler, Melvyn, « National Security and US Foreign Policy », in Melvyn Leffler et David S. Painter, *Origins of the Cold War*, Londres et New York : Routledge, 1994, p. 15-52.

Lindsay, James M., « From Deference to Activism and Back Again : Congress and the Politics of American Foreign Policy », in Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy*, 4e éd., New York: Rowman & Littlefield, 2004, p. 183-195.

Lindsay, James M. et Randall Ripley, « How Congress Influences Foreign and Defense Policy », in James Lindsay et Randall Ripley (dir.), *Congress Resurgent : Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1993, p. 17-35 .

Levy, Jack S., « Theories of Interstate and Intrastate War: A Levels-of-Analysis Approach », in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson et Pamela Aall (dir.), *Turbulent Peace: The Challenges of Managing International Conflict*, Washington D.C. : United States Institute of Peace, 2001, p. 3-27.

Marx, Roland, « Les temps forts de la guerre américaine du Vietnam de 1961 à 1975 », in Jean-Michel Lacroix et Jean Cazemajou (dir.), *La Guerre du Vietnam et l'opinion publique américaine* (1961-1973), Paris : Presses de la Sorbonne Nouvelle, 1991.

Mastanduno, Mastanduno, « The United States Political System and International Leadership: A "Decidedly Inferior" Form of Government? », in G. John Ikenberry (dir.), *American Foreign Policy: Theoretical Essays*, 4e éd., New York : Longman, 2002, p. 236-258.

Mattei, Franco, « Eight More in '94: The Republican Takeover of the Senate », Philip A. Klinkner (dir.), *Midterm: The Elections of 1994 in Context*, Boulder: Westview Press, 1996.

McCormick, James, « Decision Making in the Foreign Affairs and Foreign Relations Committees », in Randall B. Ripley et James M. Lindsay (dir.), *Congress Resurgent : Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1993, p. 115-153.

Melandri, Pierre et Serge Ricard, « Avant-propos : Les États-Unis ont-ils gagné la guerre froide ? », in *Les États-Unis et la fin de la guerre froide*, Paris : L'Harmattan, 2005.

Murray, Shoon Kathleen et Christopher Spinosa, « The Post-9/11 Shift in Public Opinion: How Long Will It Last? », in Eugene R. Wittkopf et James M. McCormick (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence* (4e éd.), Lanham: Rowman & Littlefield, 2004, p. 97-115.

Nathan, James A. et James K. Oliver, « Congress and Foreign Policy », in *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3e éd., Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1994, p. 72-90.

Nitze, Paul, « The Grand Strategy of NSC-68 », in James Gaston (dir.), *Grand Strategy and the Decision-Making Process*, Washington D.C.: National Defense University Press, 1991, p. 25-36.

Noble, Charles, « From Neoconservative to New Right : American Conservatives and the Welfare State », in Michael J. Thompson, *Confronting the New Conservatism : The Rise of the Right America*, New York : New York University Press, 2007.

Owens, John E., « Challenging (and Acting for) the President : Congressional Leadership in an Era of Partisan Polarization », in George C. Edwards III et Philip John Davies (dir.), *New Challenges For the American Presidency*, New York : Pearson Longman, 2004, p. 123-143.

Pastor, Robert A., « Congress and U.S. Foreign Policy : Comparative Advantage or Disadvantage ? », in Brad Roberts, *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, Cambridge : MIT Press, 1992, p. 327-340.

Paterson, Thomas G., « Presidential Foreign Policy, Public Opinion, and Congress : The Truman Years », in Joel H. Silbey (dir.), *The Congress of the United States 1789-1989*, vol. 1, Brooklyn : Carlson, 1991.

Pfiffner, James P., « George W. Bush: Policy, Politics, and Personality », in George C. Edwards III et Philip John Davies (dir.), *New Challenges For the American Presidency*, New York : Pearson Longman, 2004, p. 161-181.

Roberts, Brad, « Introduction », in *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, Cambridge : MIT Press, 1992.

Rockman, Bert A., « Presidential Leadership in an Era of Party Polarization – The George W. Bush Presidency », Colin Campbell et Bert A. Rockman, *The George W. Bush Presidency : Appraisals and Prospects*, Washington D.C. : CQ Press, 2004, p. 319-357.

Rosati, Jerel A., « Congress and Interbranch Politics », in *The Politics of United States Foreign Policy*, 3e éd., Belmont, Wadsworth, 2004, p. 292-333.

Sinclair, Barbara, « Context, Strategy, and Chance : George W. Bush and the 107th Congress », in Colin Campbell et Bert A. Rockman, *The George W. Bush Presidency : Appraisals and Prospects*, Washington D.C. : CQ Press, 2004, p. 105-132.

_____. « Leading and Competing : The President and the Polarized Congress ». In *New Challenges For the American Presidency*, George C. Edwards III et Philip John Davies (dir.), New York : Pearson Longman, 2004, p. 85-100.

_____. « The World of U.S. Senators », in Lawrence Dodd et Bruce Oppenheimer, *Congress Reconsidered*, 8e éd., Washington D.C. : CQ Press, 2005.

Smith, Steven S., « Forces of Change in Senate Party Leadership and Organization », in Lawrence Dodd et Bruce Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 5e éd., Washington D.C.: CQ Press, 1993, p. 259-290.

Strahan, Randall, « Dan Rostenkowski : A Study in Congressional Power », in Lawrence Dodd et Bruce Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 5e éd., Washington D.C.: CQ Press, 1993, p. 189-209.

Tierney, John T., « Interest Group Involvement in Congressional Foreign and Defense Policy », in Randall Ripley et James Lindsay (dir.), *Congress Resurgent : Foreign and Defense Policy on Capitol Hill*, Ann Arbor : University of Michigan Press, 1993, p. 89-111.

Trask, David F., « The Congress as Classroom: J. William Fulbright and the Crisis of American Power », in Frank J. Merli and Theodore A. Wilson (dir.), *Makers of American Diplomacy: From Benjamin Franklin to Henry Kissinger*, 1974, p. 649-75.

Vaïsse, Justin, « Le Congrès », in Charles-Philippe David, Louis Balthazar, Justin Vaïsse, *La politique étrangère des États-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Paris : Presses de Science Po, 2003, p. 249-284.

Wayne, Stephen J., « Bush and Congress : Old Problems and New Challenges », in George C. Edwards III et Philip John Davies (dir.), *New Challenges For the American Presidency*, New York : Pearson Longman, 2004, p. 101-122.

Wittkopf, Eugene R., Charles W. Kegley (Jr.) et James M. Scott, « The Role of Congress in Foreign Policy Making », in *American Foreign Policy Pattern and Process*, 6e éd., Belmont : Thomson Wadsworth, 2003, p. 403-444.

Articles scientifiques

Abramowitz, David, « The President, the Congress, and Use of Force: Legal and Political Considerations in Authorizing Use of Force Against International Terrorism », *Harvard International Law Journal*, vol. 43, n° 1 (hiver 2002), p. 71-81.

Amer, Vik D., « The Senate and the Constitution », *Yale Law Journal* 97 (mai 1988), p. 1111-1130.

Auerswald, David P. et Peter F. Cowhey, « Ballotbox Diplomacy : The War Powers Resolution and the Use of Force », *International Studies Quarterly*, vol. 41, n° 3 (septembre 1997), p. 505-528.

Barrett, David M., « The Mythology Surrounding Lyndon Johnson, His Advisers, and the 1965 Decision to Escalate the Vietnam War », *Political Science Quarterly*, vol. 103, no 4 (hiver 1988-1989).

Berger, Henry W., « Bipartisanship, Senator Taft, and the Truman Administration », *Political Science Quarterly*, vol. 90, no 2 (été 1975).

Bettelheim, Adriel, « Has Bush Overstepped His Authority in Fighting Terrorism? », *CQ Researcher*, 15 novembre 2002, vol. 12, n° 40.

Binder, Sarah et Forrest Maltzman, « The Limits of Senatorial Courtesy », *Legislative Studies Quarterly 24* (2004), p. 2-22.

Bolton, John, « Wrong Turn in Somalia », *Foreign Affairs*, vol. 73 (janvier-février 1994), p. 56-66.

Boot, Max, « Neocons », *Foreign Policy*, no 140 (janvier-février 2004), p. 20-28.

Brinkley, Douglas, « Democractic Enlargement : The Clinton Doctrine », *Foreign Policy*, no 106 (printemps 1997), p. 110-127.

Boulard, Garry, « Arthur H. Vandenberg and the Formation of the United Nations », *Michigan History 71* (juillet/Août 1987), p. 38-45.

Boylan, Timothy S., « War Powers, Constitutional Balance, and the Imperial Presidency Idea at Century's End », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 29, n° 2 (juin 1999), p. 232-249.

_____. « The Law : Constitutional Understandings of the War Power », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, n° 3 (septembre 2001), p. 514-528.

Bradshaw, James Stanford, « Senator Arthur H. Vandenberg and Article 51 of the United Nations Charter », *Mid-America 57* (juillet 1975), p. 145-156.

Briggs, Philip J., « Senator Vandenberg, Bipartisanship and the Origin of United Nations Article 51 », *Mid-America 60* (octobre 1978), p. 163-169.

Bullert, Gary Byron et Francis Michael Casey, « The Foreign Policy of Senator William J. Fulbright: From Cold War Warrior to Neo-Isolationist », *Journal of Social, Political and Economic Studies* 8 (hiver 1983), p. 449-469.

Burnett, John H, « J.W. Fulbright, Chairman of the Senate Foreign Relations Committee », *Arkansas Historical Quarterly* 20 (hiver 1961), p. 318-330.

Byman, Daniel L. et Kenneth M. Pollack, « Let Us Now Praise the Great Men : Bringing the Statesmen Back In », *International Security*, vol. 25, n° 4 (printemps 2001), p. 107-146.

Cable, John N., « Vandenberg: The Polish Question and Polish Americans, 1944-1948 », *Michigan History* 57 (hiver 1973), p. 296-310.

Carter, Ralph, James Scott et Charles Rowling, « Setting a Course : Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in Post-World War II U.S. Foreign Policy », *International Studies Perspectives*, 5 (2004), p. 278-299.

Ceaser, James W. et Richard Drew, « The Study of American Politics: A Bibliographic Survey », manuscrit non publié : http://www.civicinitiative.com/Ceaser%20USG%20essaybiblio3.pdf

Coleman, John J., « The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict », *Journal of Politics*, n° 59 (février 1997), p. 165-184.

Collie, Melissa P. et Brian E. Roberts, « Trading Places: Choice and Committee Chairs in the U.S. Senate, 1950-1986 », *Journal of Politics* 54 (février 1992), p. 231-245.

Comfort, Louise K., « Fragility in Disaster Response : Hurricane Katrina, 29 August 2005 », *The Forum*, vol. 3, no 3 (2005).

Cone, Stacey, « Pulling the Plug on America's Propaganda: Sen. J. W. Fulbright's Leadership of the Antipropaganda Movement, 1943-1974 », *Journalism History* 30 (hiver 2005), p. 166-176.

Courmont, Barthélémy, « Le Congrès et son poids dans la formulation de la politique étrangère américaine », *Revue internationale et stratégique*, n° 42 (été 2001), p. 87-97.

Crotty, William, « Presidential Policymaking in Crisis Situations : 9/11 and Its Aftermath », *The Policy Studies Journal*, vol. 31, n° 3, 2003, p. 451-464.

Dallek, Robert, « Lyndon Johnson and Vietnam: The Making of a Tragedy », *Diplomatic History*, vol. 20 (printemps 1996), p. 147-162.

Dawisha, Adeed I. et Karen Dawisha, « How to Build a Democratic Iraq », *Foreign Affairs* (mai-juin 2003).

Day, Frederick A. et Gregory A. Weeks, « The 1984 Helms-Hunt Senate Race: A Spatial Postmortem of Emerging Republican Strength in the South », *Social Science Quarterly* 69 (décembre 1988), p. 942-960.

Deibel, Terry, « The Death of a Treaty », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 5 (septembre/octobre 2002), p. 142-161.

Endersby, James W. et Karen M. McCurdy, « Committee Assignments in the U.S. Senate », *Legislative Studies Quarterly 21* (1996), p. 219-234.

Evans, C. Lawrence, « Participation and Policy Making in Senate Committees », *Political Science Quarterly* 106 (automne 1991), p. 479-498.

Fallows, James, « Blind into Badhdad », *The Atlantic* (Janvier-février 2004).

Felten, Peter G., « The Path to Dissent: Johnson, Fulbright, and the 1965 Intervention in the Dominican Republic », *Presidential Studies Quarterly* 26 (automne 1996), p. 1009-1018.

Freedman, Thomas, « War in Iraq: Selling the Threat », *Survival*, vol. 46 (été 2004), p. 7-49.

Friedman, Michael Jay, « Congress, the President, and the Battle of Ideas : Vietnam Policy, 1965-1969 », *Essays in History*, vol. 41 (1999).

Fulbright, J. William, « A United States of Europe? », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 257 (mai 1948), p. 151-56.

_____. « Congressional Investigations: Significance for the Legislative Process », *University of Chicago Law Review* 18 (printemps 1951), p. 440-448.

_____. « The American Experiment in Self-Government », *Virginia Magazine of History and Biography* 63 (avril 1955), p. 151-160.

_____. « The First Fifteen Years of the Fulbright Program », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 335 (mai 1961), p. 21-27.

_____. « American Foreign Policy in the 20th Century Under an 18th-Century Constitution », *Cornell Law Quarterly* 47 (automne 1961), p. 1-13.

_____. « For a Concert of Free Nations », *Foreign Affairs* 40 (octobre 1961), p. 1-18.

_____. « Education in International Relations », *Colorado Quarterly* 15 (hiver 1966), p. 209-216.

_____. « Congress, the President and the War Power », *Arkansas Law Review* 25 (printemps 1971), p. 71-84.

_____. « Fulbright's Role in the Cuban Missile Crisis », *Inter-American Economic Affairs* 27 (printemps 1974), p. 86-94.

_____. « Fulbright on the Press », *Columbia Journalism Review* 14 (novembre/décembre 1975), p. 39-45.

_____. « The Most Significant and Important Activity I Have Been Privileged to Engage in During My Years in the Senate », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 424 (mars 1976), p. 1-5.

_____. « The Legislator as Educator », *Foreign Affairs* 57 (printemps 1979), p. 719-32.

Gaddis, John Lewis, « NSC-68 and the Soviet Threat Reconsidered », *International Security*, vol. 5 (printemps 1980), p. 164-177.

Gagnon, Frédérick, « 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*, vol. XXXVI, n° 4 (décembre 2005), p. 501-525.

Gamm, Gerald et Kenneth Shepsle, « The Emergence of Legislative Institutions: Standing Committees in the House and Senate, 1810-1825 », *Legislative Studies Quarterly* 14 (1989), p. 39-66.

Gazell, James A., « Arthur H. Vandenberg, Internationalism, and the United Nations », *Political Science Quarterly* 88 (septembre 1973), p. 375-394.

Glennon, Michael J., « The Senate Role in Treaty Ratification », *American Journal of International Law* 77 (avril 1983), p. 257-280.

Goldbloom, Maurice, « The Fulbright Revolt », *Commentary* (septembre 1966).

Gould, James W., « The Origins of the Senate Committee on Foreign Relations », *Western Political Quarterly* 12 (septembre 1959), p. 670-682.

Greenberger, Robert S., « Dateline Capitol Hill : The New Majority's Foreign Policy », *Foreign Policy* (hiver 1995-1996), p. 159-169.

Gregg, Richard G., « A Rhetorical Re-Examination of Arthur Vandenberg's 'Dramatic Conversion,' January 10, 1945 », *Quarterly Journal of Speech* 61 (Avril 1975), p. 154-168.

Gregorian, Hrach, « Assessing Congressional Involvement in Foreign Policy : Lessons of the Post-Vietnam Period », *Review of Politics*, 46 (janvier 1984), p. 91-112.

Gunn, Herb, « The Continuing Friendship of James William Fulbright and Ronald Buchanan McCallum », *South Atlantic Quarterly* 83 (automne 1984), p. 416-433.

Haas, Richard, « Paradigm Lost », *Foreign Affairs*, vol. 74 (janvier-février 1995), p. 43-58.

Hall, Richard L., « Participation and Purpose in Committee Decision Making », *American Political Science Review* 81 (1987), p. 105-27.

Helms, Jesse, « Saving the U.N. : A Challenge to the Next Secretary-General », *Foreign Affairs* (septembre-octobre 1996).

_____. « What Sanctions Epidemic ? U.S. Business' Curious Crusade », *Foreign Affairs* (janvier-février 1999).

Herring, George, « American and Vietnam: The Unending War », *Foreign Affairs*, vol. 70 (hiver 1991-1992), p. 102-119.

Hetherington, Marc J. et Michael Nelson, « Anatomy of a rally effect : George W. Bush and the War on Terrorism », PS : Political Science and Politics (janvier 2003), p. 37-42.

Hill, Thomas M., « Senator Arthur H. Vandenberg, the Politics of Bipartisanship, and the Origins of Anti-Soviet Consensus, 1941-1946 », *World Affairs* 138 (hiver 1975-1976), p. 219-241.

Hilsman, Roger, « Congressional-Executive Relations and the Foreign Policy Consensus », *American Political Science Review* 52 (September 1958), p. 725-744.

Hitchens, Christopher, « Farewell to the Helmsman », *Foreign Policy* (septembre-octobre 2001), p. 68-71.

Hitchens, Harold L., « Influences of the Congressional Decision to Pass the Marshall Plan », *The Western Political Science Quarterly*, vol. 21, no 1 (mars 1968).

Hudson, Daryl J., « Vandenberg Reconsidered: Senate Resolution 239 and American Foreign Policy », *Diplomatic History* 1 (hiver 1977), p. 46-63.

Huitt, Ralph K., « The Congressional Committee: A Case Study », *American Political Science Review* 48 (juin 1954), p. 340-65.

Humphrey, Hubert H., « The Senate in Foreign Policy », *Foreign Affairs* 37 (juillet 1959), p. 525-536.

Hyland, William, « A Mediocre Record », *Foreign Policy*, no 101 (hiver 1995-1996), p. 69-74.

Ikenberry, John, « The End of the Neo-Conservative Moment », *Survival*, vol. 46 (printemps 2004), p. 7-22.

Jeffrey, Harry P., « Legislative Origins of the Fulbright Program », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 491 (mai 1987), p. 36-47.

Kassop, Nancy, « The War Power And Its Limits », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (septembre 2003), p. 509-529.

Katznelson, Ira et John S. Lapinski, « At the Crossroads : Congress and American Political Development », *Perspectives on Politics* (juin 2006), vol. 4, no 2, p. 243-260.

Kernell, Samuel, « The Truman Doctrine Speech : A Case Study of the Dynamics of Presidential Opinion Leadership », *Social Science History*, vol. 1, no 1 (automne 1976).

Krauthammer, Charles, « The Unipolar Moment », *Foreign Affairs (America and the World 1990/91)*, vol. 70, n° 1 (1991), p. 23-33.

Kravitz, Walter, « Evolution of the Senate's Committee System », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 411 (1974), p. 27-38.

Krehbiel, Keith, « Where's the Party? », *British Journal of Political Science*, n° 23 (1993), p. 235-266.

Krehbiel, Keith, Kenneth A. Shepsle et Barry R. Weingast, « Why Are Congressional Committees Powerful ? », *American Political Science Review 81* (1987), p. 929-948.

Lehnen, Robert G., « Behavior on the Senate Floor: An Analysis of Debate in the U.S. Senate », *Midwest Journal of Political Science* 11 (novembre 1967), p. 505-521.

Leloup, Lance T. et Steven Shull, « Congress versus the Executive : The 'Two Presidencies' Reconsidered », *Social Science Quarterly 59* (1979), p. 704-719.

Lindsay, James M., « Congress and Foreign Policy : Why the Hill Matters », *Political Science Quarterly*, vol. 107, no 4 (1992-1993), p. 607-627.

_____. « Deference and Defiance : The Shifting Rhythms of Executive-Legislative Relations in Foreign Policy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 33, n° 3 (septembre 2003), p. 530-546.

Lindsay, James M. et Randall Ripley, « Foreign and Defense Policy in Congress : A Research Agenda for the 1990s », *Legislative Studies Quarterly*, vol. 17, no 3 (août 1992), p. 417-449.

Lisio, Stephen A., « Helms-Burton and the Point of Diminishing Returns », *International Affairs*, 72, 4 (1996), p. 691-711.

Marshall, Bryan, « Presidential Success in the Realm of Foreign Affairs : Institutional Reform and the Role of House Committees », *Social Science Quarterly*, vol. 84, n° 3 (septembre 2003), p. 685-703.

Martin, William, « The Christian Right and American Foreign Policy », *Foreign Policy*, no 114 (printemps 1999), p. 66-80.

Matthews, Donald, « The Folkways of the United States Senate : Conformity to Group Norms and Legislative Effectiveness », *The American Political Science review*, 53 (1959), p. 1064-1089.

Meernik, James, « Presidential Support in Congress : Conflict and Consensus in Foreign and Defense Policy », *Journal of Politics 55* (1993), p. 569-587.

Nelson, Michael, « George W. Bush and Congress : The Electoral Connection », *Perspectives on Political Science* (été 2003), p. 1-12.

Nye, Joseph S., Jr., « The American National Interest and Global Public Goods », *International Affairs*, vol. 78, n° 2 (2002), p. 233-244.

Ornstein, Norman et Thomas Dillon, « The Confirmation Clog », *Foreign Affairs*, 79, 6 (novembre/décembre 2000), p. 87-99.

Parris, Judith H., « The Senate Reorganizes its Committees, 1977 », *Political Science Quarterly* 94 (été 1979), p. 319-37.

Patterson, J.W., « Arthur Vandenberg's Rhetorical Strategy in Advancing Bipartisan Foreign Policy », *Quarterly Journal of Speech 56* (octobre 1970), p. 284-295.

Patterson, Samuel, « Party Leadership in the U.S. Senate », *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 14, no. 3. (août 1989).

Phelps, Glenn A. et Timothy S. Boylan, « Discourses of War : The Landscape of Congressional Rhetoric », *Armed Forces & Society*, vol. 28, n° 4 (juillet 2002), p. 641-667.

Poe, Clarence, « Nathaniel Macon, The Cincinnatus of America », *South Atlantic Quarterly* 37 (janvier 1938).

Quade, Quentin, « The Truman Administration and the Separation of Powers : the Case of the Marshall Plan », *The Review of Politics*, vol. 27, no 1 (janvier 1965), p. 58-77.

Reston, James, « Arthur Vandenberg », *Michigan Quarterly Review* 8 (printemps 1969), p. 73-82.

Ripley, Randall, « Power in the Post-World War II Senate », *The Journal of Politics*, vol. 31, no 2 (mai 1969), p. 465-492.

Schier, Steven, « Frustrated Ambitions: the George W. Bush Presidency and the 2006 Elections », *The Forum*, vol. 4, no 3 (2006), p. 1-8.

Schlesinger, Arthur M., Jr., « Congress and the Making of American Foreign Policy », *Foreign Affairs* 51 (octobre 1972), p. 78-113.

_____. « Back to the Womb ? Isolationism's Renewed Threat », *Foreign Affairs*, vol. 74, no 4 (juillet 1995).

Scott, James M., « In the Loop : Congressional Influence in American Foreign Policy », *Journal of Political and Military Sociology*, 25 (été 1997), p. 47-75.

Sinclair, Barbara, « Senate Styles and Senate Decision Making, 1955-1980 », *Journal of Politics* 48 (Novembre 1986), p. 877-908.

Sjostedt, Roxanna, « The Discursive Origins of a Doctrine : Norms, Identity, and Securitization under Harry S. Truman and George W. Bush », *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, no 3 (juillet 2007), p. 233-254.

Smith, Courtney, « The Politics of U.S.–UN Reengagement: Achieving Gains in a Hostile Environment », *International Studies Perspectives*, 5 (2004).

Smith, Harold T., « J. William Fulbright and the Arkansas 1974 Senatorial Election », *Arkansas Historical Quarterly* 44 (été 1985), p. 103-117.

Stewart, Charles, III et Tim Groseclose, « The Value of Committee Seats in the United States Senate, 1947-91 », *American Journal of Political Science* 43 (juillet 1999), p. 963-973.

Stoll, Richard, « The Guns of November: Presidential Reelections and the Use of Force, 1947-1982 », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 28, n° 2 (juin 1984), p. 231-246.

Tarr, David R. et Ann O'Connor (dir.), *Congress A to Z*, 4e éd., Washington D.C. : CQ Press, 2003.

Tompkins, C. David, « Senator Arthur Hendrick Vandenberg: Middle Western Isolationist », *Michigan History* 44 (mars 1960): 39-58.

_____. « Arthur Vandenberg Goes to the Senate », *Michigan History* 51 (printemps 1967), p. 19-35.

_____. « Profile of a Progressive Editor », *Michigan History* 53 (été 1969), p. 144-57.

Tower, John, « Congress versus the President : The Formulation and Implementation of U.S. Foreign Policy », *Foreign Affairs* (hiver 1981), p. 229-246.

Tweraser, Kurt K, « J. William Fulbright—Belief Systems, Models of Representation and Re-election Strategies, 1942-1962 », *Arkansas Political Science Journal* 6 (hiver 1985), p. 55-70.

Ulman, Richard, « A Late Recovery », *Foreign Policy*, no 101 (hiver 1995-1996), p. 75-79.

Wittkopf, Eugene et James McCormick, « When Congress Supports the President : A Multilevel Inquiry, 1948-1996 », *Série Cahiers de l'Espace Europe*, n° 13 (mai 1999), p. 15-40.

Woods, Randall Bennett, « Fulbright Internationalism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 491 (mai 1987), p. 22-35.

_____. « Dixie's Dove: J. William Fulbright, the Vietnam War, and the American South », *Journal of Southern History* 60 (Août 1994), p. 533-552.

Wolfensberger, Donald R., « Pols Apart », *The Washington Quarterly* (automne 2004), p. 49-59.

X, « The Sources of Soviet Conduct », *Foreign Affairs*, vol. 25, no 4 (juillet 1947), p. 566-582.

Zelizer, Julian E., « Bridging State and Society: The Origins of 1970s Congressional Reform », *Social Science History* 24 (été 2000), p. 379-393.

Notes de recherche et textes de conférences

Allison, Graham, Dimitri Simes et James Thomson (dir.), « America's National Interests : A Report From the Commission on America's National Interests, 1996 », *Belfer Center*, 1996, 60 p.

Barthe, Sébastien & Charles-Philippe David, « Foreign Policy-Making in the Clinton Administration : Reassessing Bosnia and the "Turning Point" of 1995, *Occasional Paper 2 Published by the Center for United States Studies of the Raoul Dandurand Chair of Strategic and Diplomatic Studies*, 2004, 20 p.

Carter, Ralph et James Scott, « Choosing the Road Less Traveled : A Theory of Foreign Policy Entrepreneurship ». Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, San Diego, California, March 21-25, 2006, 44 p.

_____. « Seizing the Opportunity : Congressional Foreign Policy Entrepreneuship in the Post-Cold War Era », Paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago, Illinois, February 28-March 3, 2007, 65 p.

Courmont, Barthélémy, « Les pouvoirs de guerre en débat à Washington », Institut français des relations internationales (IFRI), septembre 2003, 74 p.

Erken, Ruth, « The Role of William Fulbright in the Movement Against the Vietnam War », *Historical Actual On Line*, no 8 (automne 2005).

Fowler, Linda et Brian Law, « Parties, Executives and Committee Prestige : The Eclipse of the Senate in National Security, 1947-2004 ». Paper prepared for a « Conference on Party Effects in the United States Senate », Washington, Duke University, 7-8 avril 2006.

Gagnon, Frédérick, « A Cold War-like Consensus? Toward a Theoretical Explanation of U.S. Congressional-Executive Relations Concerning National Security Policy After 9/11 », *Center for United States Studies*, *Raoul Dandurand Chair*, Occasional Paper n° 3, 2004, 33 p.

Henehan, Marie, « Critical Issues and Trends in Congressional Foreign Policy Behavior Since the Cold War ». Paper Presented to the Joint Conference of the International Studies Association and the Central and East European International Studies Association (CEEISA), Budapest, June 26-28, 2003, 16 p.

Légaré Tremblay, Jean-Frédéric, « L'idéologie néoconservatrice et la politique étrangère américaine sous George W. Bush », *Étude Raoul-Dandurand 9 publiée par la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques*, Montréal : Chaire Raoul-Dandurdand, 2005.

Marshall, Bryan W., « Explaining Congressional-Executive Rivalry in International Affairs : The Changing Role of Parties, Committees, and the Issue Agenda ». Manuscrit non publié.

Scott, James, Ralph Carter et Carie Steele, « Chairmen in Charge : Comparing Foreign Policy Leadership and Entrepreneurship from the Senate Foreign Relations Committee under William Fulbright et Jesse Helms ». Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii, 5 mars 2005, 33 p.

Silverman, Adam L., « The Evolution of U.S. Executive and Legislative Attitudes and Responses to Terrorism ». Paper Prepared for Presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31, 2003, 34 p.

Stennis, John C. et J. William Fulbright, « The Role of Congress In Foreign Policy », American Enterprise Institute Rational Debate Seminars. Washington: *American Enterprise Institute for Public Policy Research*, 1971.

Theriault, Sean, « Party Polarisation in Congress », Paper prepared for presentation at the American Political Science Association Annual Meeting, Washington, DC, September 1-4, 2005.

Trubowitz, Peter, « Bipartisanship, Foreign Policy, and September 11 ». Paper Prepared for Presentation at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia, August 28-31, 2003, 19 p.

Articles de journaux et de revues

Acheson, Dean, « Of Men I Have Known. My Adventures Among the U.S. Senators », *The Saturday Evening Post* (1961), p. 26.

Agiesta, Jennifer et Jon Cohen, « Polls Show More Optimism on War », *The Washington Post*, 14 décembre 2007, p. A18.

Albright, Robert, « Vandenberg Hits at Critics of Greek Aid », *Washington Post*, 19 avril 1947, p. 1.

Allen, Mike et Barton Gellman, « Preemptive Strikes Part of U.S. Strategic Doctrine », *Washington Post*, 11 décembre 2002, p. A01.

Alter, Jonathan, « The Other America », *Newsweek*, 19 septembre 2005.

Andrews, Edmund, « Once Hailed, Soldiers in Iraq Now Feel Blame at Each Step », 29 juin 2003.

Baker, Peter, « Embittered Insiders Turn Against Bush », *The Washington Post*, 19 novembre 2006, p. A01.

Becker, Elizabeth et Eric Schmitt, « G.O.P. Senators Tell Clinton They Oppose Him on ABM Treaty and Defense System », *The New York Times*, 22 avril 2000.

Berke, Richard L., « White House Stands by Weld Despite Opposition of Helms », *The New York Times*, 5 juin 1997.

Biden, Joseph, « The Minimum Necessary », *The Washington Post*, 19 novembre 2006, p. B07.

_____. « Congress Should Repeal its Autorisation to Use Force in Iraq », *Boston Globe*, 27 février 2007.

_____. « Mideast Needs More, Not Less, Diplomacy », *Miami Herald*, 26 mars 2007.

_____. « The Real Surge Story », *Washington Post*, 12 avril 2007.

_____. « A Plan for a Stable Iraq », *The State*, 25 septembre 2007.

_____. « Ending the War the Right Way », *New Hampshire Union Leader*, 21 octobre 2007.

_____. « End Iraq War. Restore America's Moral Leadership », *The Des Moines Register*, 17 novembre 2007.

Biden, Joseph et Barbara Boxer, « A Way Forward in Iraq », *San Francisco Chronicle*, 15 juin 2007.

Biden, Joseph et Leslie Gelb, « Unity Through Autonomy in Iraq », *The New York Times*, 1er mai 2006.

_____. « Federalism, Not Partition », *The Washington Post*, 3 octobre 2007.

Biden, Joseph et Chuck Hagel, « A First Step in Iraq », *USA Today*, 24 janvier 2007.

Broad, William, « The Nuclear Shield : Repelling an Attack; A Missile Defense With Limits : The ABC's of the Clinton Plan », *The New York Times*, 20 juin 2000.

Broder, John, « Defeat of a Treaty : The Tactics; Quietly and Dexterously, Senate Republicans Set a Trap », *The New York Times*, 14 octobre 1999.

Brooks, David, « Parting Ways in Iraq », *The New York Times*, 28 janvier 2007.

Bumiller, Elisabeth, « A General Faces Questions From 5 Potential Bosses », *The New York Times*, 12 septembre 2007.

Bumiller, Elisabeth et David Sanger, « Bush's Cautious Demeanor Masks White House Elation », *The New York Times*, 15 décembre 2003.

Cohen, Richard, « Iraq's Inevitabilities », *The Washington Post*, 25 septembre 2007, p. A19.

Cohen, Roger, « Iraq's Biggest Failing : There is No Iraq », *The New York Times*, 10 décembre 2006.

Coste, Philippe, « Panique au Capitole », *L'Express*, 12 octobre 2006, p. 84.

Crossette, Barbara, « Sinister ? UN's Simply in the Dark », *The New York Times*, 9 juillet 1995.

_____. « Chemical Treaty Appears on Hold in the Senate », *The New York Times*, 10 septembre 1995.

_____. « Does America Love or Hate the U.N. ? », *The New York Times*, 23 septembre 1996.

_____. « U.S. Saves its U.N. Voting Rights With a Payment of Back Dues », *The New York Times*, 22 décembre 1999.

David, Charles-Philippe, Frédérick Gagnon et Élisabeth Vallet, « Où est la fracture politique? », *Le Devoir*, 4 novembre 2004, p. A7.

De Onis, Juan, « Reagan Names 2 Over Opposition of Conservatives », *The New York Times*, 23 avril 1981, p. A1.

Dionne, E.J., « Biden was Accused of Plagiarism in Law School », *The New York Times*, 17 septembre 1987.

_____. « Running from Foreign Policy », *Washington Post*, 12 octobre 1993, p. A19.

_____. « The Value of an Exit Strategy », *The Washington Post*, 2 octobre 2007, p. A19.

Dodd, Maureen, « Biden's Debate Finale : An Echo From Abroad », *The New York Times*, 12 septembre 1987.

_____. « Biden is Facing Growing Debate on His Speeches », *The New York Times*, 16 septembre 1987.

Dunlap, David, « Nomination Of Gay Man Is Dropped », *The New York Times*, 1er janvier 1995.

Erlanger, Steve, « After 3-Year Wait, Arms Pact Wins Senate Backing but Faces New Russian Opposition », *The New York Times*, 27 janvier 1996.

_____. « Courtly Ritual Greets Albright On Capitol Hill », *The New York Times*, 9 janvier 1997.

_____. « Winning Friends for Foreign Policy: Albright's First 100 Days », *The New York Times*, 14 mai 1997.

Faujas, Alain, « Lâché par la Maison-Blanche, Paul Wolfowitz démissionne », *Le monde*, 19 mai 2007, p. 14.

Filkins, Dexter et Ian Fisher, « U.S. is Now in Battle for Peace After Winning the War in Iraq », *The New York Times*, 3 mai 2003.

Friedman, Thomas, « Bad Planning », *The New York Times*, 25 juin 2003.

_____. « Power and Peril », *The New York Times*, 13 août 2003.

_____. « Time for a Plan B », *The New York Times*, 4 août 2006.

Fulbright, J. William, « Honorable Compromise », *U.S. News and World Report*, 5 février 1966.

_____. « We Must Negociate Peace in Vietnam », *Saturday Evening Post*, 9 avril 1966, p. 10, 12 et 14.

_____. « The Fatal Arrogance of Power », *The New York Times Magazine*, 15 mai 1966, p. SM15.

_____. « The Patriotism of Dissent », *Redbook* (novembre 1966), p. 44, 47 et 49.

_____. « The Great Society is a Sick Society », *New York Times Magazine*, 20 juillet 1967, p. 30.

_____. « The United States and "Responsibilities of Power" », *The New York Times*, 27 janvier 1968.

Gagnon, Frédérick, « L'Irak au cœur des élections américaines », *Le Devoir*, 5 octobre 2006, p. A7.

Gelie, Philippe, « La chute d'un pasteur embarasse les républicains », *Le Figaro*, 4 novembre 2006, p. 3.

Giroux, Greg, « Biden Announces Candidacy for 2008 Presidential Nomination », *The New York Times*, 31 janvier 2007.

Gordon, Michael, « Setting the Stage », *The New York Times*, 20 mars 2003.

Gray, Jerry, « State Dept. Budget Is Vetoed; Clinton Protests Planned Cuts », *The New York Times*, 13 avril 1996.

Greenhouse, Steven, « Republicans Plan to Guide Foreign Policy by Purse String », *The New York Times*, 13 novembre 1994.

_____. « The New Congress : Confrontation; Helms Voices Doubts on Clinton as Commander », *The New York Times*, 19 novembre 1994.

_____. « G.O.P. Backs Merging Foreign Policy Agencies », *The New York Times*, 15 février 1995.

_____. « Helms Seeks to Merge Foreign Policy Agencies », *The New York Times*, 16 mars 1995.

_____. « U.S. Will Return Refugees to Cuba in Policy Shift », *The New York Times*, 3 mai 1995.

_____. « Clinton Opposes Move to Toughen Embargo on Cuba », *The New York Times*, 5 mai 1995.

_____. « Bill to Tighten Economic Embargo on Cuba is Passed With Strong Support in the House », *The New York Times*, 22 septembre 1995.

Groses, Peter, « Fulbright Urges Congress Inquiry into War Policy », *The New York Times*, 26 février 1968.

Hallow, Ralph, « Helms Lauded as Conscience of Senate Conservatives », *The Washington Times*, 26 août 2005.

Helms, Jesse, « Christopher Is Right », *Washington Post*, 14 février 1995, p. A15.

_____. « Castro Needs a Final Push », *Washington Post*, 4 mai 1995, p. A21.

_____. « For a More Effective State Department », *Freedom Review*, 26:3 (Mai/juin 1995).

_____. « Castro Blows a Gasket », *USA Today*, 14 juin 1995.

_____. « New Sanctions Will Topple Castro », *Human Events*, 23 juin 1995.

_____. « Immoral to Lift Ban », *USA Today*, 9 janvier 1996, p. 10A.

_____. « Reality and MFNtsy », *The Weekly Standard*, 24 février 1997.

_____. « We Must Slay this Monster », *Financial Times*, 31 juillet 1998, p. 18.

_____. « A Day to Pay Old Debts », *The New York Times*, 21 septembre 1998, p. A19.

_____. « Amend the ABM Treaty? No, Scrap it! », *The Wall Street Journal*, 22 janvier 1999.

_____. « What are we Going to Do About China? », *Wall Street Journal*, 8 juillet 1999.

_____. « On Trade, Cuba is not China », *The New York Times*, 24 juin 2000, p. A15.

_____. « Compassionate Conservatism doesn't Stop at the Water's Edge », *The American Enterprise*, 12:3 (avril/mai 2001).

Hirsh, Michael, « Joe Biden has One Thing Right », *Newsweek*, 26 avril 2007.

Holley, David, « Trade, Human Rights Benefits for "Commercial Diplomacy" », *Los Angeles Times*, 31 août 1994, p. 3.

Holmes, Steven, « A Foreign Aid of Words, Not Cash », *The New York Times*, 5 décembre 1993.

Hulse, Carl, « The Reach of War ; Compromise Senate Measure Rebuffing Bush's Iraq Buildup Gathers Support », *The New York Times*, 2 février 2007.

Hulse, Carl et Thom Shanker, « Democrats, Engaging Bush, Vow Early Action on Iraq », *The New York Times*, 11 novembre 2006.

Hulse, Carl et Jeff Zeleny, « Senate Rejects Renewed Effort to Debate Iraq », *The New York Times*, 18 février 2007.

Juan, Fernandez Elorriaga, « La fédération yougoslave menacée d'éclatement », *Le Monde diplomatique*, février 1990.

Kamen, Al, « Still a Big U.N.known », *The Washington Post*, 26 mai 2004, p. A25.

Kenworthy, E.W., « Fulbright Sees Senate Influencing Policy Again », *The New York Times*, 20 juillet 1967.

Lemann, Nicholas, « Fear Factor : Bill O'Reilly's Baroque Period », *The New Yorker*, 27 mars 2006.

Leser, Eric, « Corruption à Washington : le scandale Abramoff », *Le Monde*, 1er novembre 2006, p. 21.

Lewis, Neil, « Helms, After Winning Leaner Foreign Policy, Clears Way to Approve Ambassadors », *The New York Times*, 9 décembre 1995.

McCaffrey, Barry R., « Beyond Baker-Hamilton », *The Washington Post*, 13 décembre 2006, p. A21.

McMahon, Robert, « The Impact of the 110th Congress on U.S. foreign policy », *The Washington Post*, 24 décembre 2007.

Mead, Walter Russell, « Why the World is Better for Jesse Helms », *The New York Times*, 22 avril 2001.

_____. « The Helms Legacy : Farewell to a Great Jacksonian », *The Wall Street Journal*, 25 août 2005.

Milbank, Dana, « In War, It's Power to the President », *Washington Post*, 20 novembre 2001, p. A01.

Miles, Rev. Austin, « Jesse Helms' Eye-Opening Memoir. Wow ! », *The American Daily*, 14 novembre 2005.

Mitchell, Alison, « How the Votes Were Won : Clinton's New G.O.P. Tactics », *The New York Times*, 25 avril 1997.

Myers, Steven Lee, « Unusual Relationship Lessens Capital Tension », *The New York Times*, 26 mars 1997.

_____. « Helms to Oppose Weld as Nominee for Ambassador », *The New York Times*, 4 juin 1997.

_____. « U.S. May Pay Some Arrears to the U.N. », *The New York Times*, 11 juin 1997.

_____. « Showdown is Set as Clinton Nominates Weld », *The New York Times*, 24 juillet 1997.

_____. « Clinton to Pledge $7 Billion for Missile Defense System », *The New York Times*, 7 janvier 1999.

Purdum, Todd, « Clinton Vetoes Military Authorization Bill », *The New York Times*, 29 décembre 2005.

_____. « Clinton Seeking Wider Sanctions Against Cubans », *The New York Times*, 27 février 1996.

Reston, James, « Taft, Vandenberg Sensed as Apart », *The New York Times*, 12 février 1947, p. 22.

_____. « Democrats Let Vandenberg Carry Load in Aid Debate », *The New York Times*, 25 novembre 1947.

_____. « Vandenberg Wants a National Debate on Marshall Plan », *The New York Times*, 22 décembre 1947.

Rosenbaum, David A. , « Top Officials Pay Tribute to an Aide », *New York Times*, 20 mai 1999.

Sanger, David, « Bush Adds Troops in Bid to Secure Iraq », *The New York Times*, 11 janvier 2007.

Sans auteur, « Vandenderg Leading GOP Senate '48 Poll », *The New York Times*, 12 février 1947, p. 21.

Sans auteur, « Excerpts From Vandenberg's Speech on Aid to Middle East », *The New York Times*, 9 avril 1947.

Sans auteur, « The Disinvited Guest », *Time*, 31 décembre 1965.

Sans auteur, « Fulbright the Undecider », *Life*, 13 mai, 1966.

Sans auteur, « Fulbright Offers Plan to End War », *The Washington Post*, 22 janvier 1967.

Sans auteur, « Hundreds of Protesters Block Traffic in Chicago; Anti-War and Anti Humphrey Groups Clash With Police After Ouster From Park », *The New York Times*, 26 août 1968, p. 25.

Sans auteur, « Yougoslavie : la déclaration d'indépendance de deux Républiques », *Le Monde*, 27 juin 1991, p. 3.

Sans auteur, « Open Seasons on Aid ? », *The Washington Post*, 6 janvier 1995.

Sans auteur, « Foreign Aid in Moderation », *The New York Times*, 2 février 1995.

Sans auteur, « Putting the UN in focus », *Christian Science Monitor*, 4 mai 1995.

Sans auteur, « Senate Votes to Deny Funds Until U.N. Diplomats Pay Up », *The New York Times*, 1er août 1995.

Sans auteur, « World News Briefs; State Department Plan Is Put on Hold in Senate », *The New York Times*, 2 août 1995.

Sans auteur, « Senator Helms's Bargaining Chips », *The New York Times*, 28 août 1995.

Sans auteur, « Curb on Trade With Cuba is Tightened », *The New York Times*, 20 octobre 1995.

Sans auteur, « Srebrenica : The Days of Slaughter », *The New York Times*, 29 octobre 1995.

Sans auteur, « U.S. is Seeking to Build Its Trade with Africa », *The Wall Street Journal*, 2 juin 1997.

Sans auteur, « A Slippery UN Deal », *New York Times*, 16 juin 1997.

Sans auteur, « The Fall of Bagdad », *The New York Times*, 10 avril 2003.

Sans auteur, « Bush assume la responsabilité de ses cafouillages », *Le droit*, 14 septembre 2005, p. 3.

Sans auteur, « Un proche de Bush inculpé pour une affaire de financement électoral », *Le Devoir*, 29 septembre 2005, p. A5.

Sans auteur, « Tom Delay quitte le Congrès », *Le Soleil*, 5 avril 2006, p. A12.

Sans auteur, « Les démocrates américains tentent de bloquer l'augmentation des troupes en Irak », *Le Monde*, 18 janvier 2007.

Schmitt, Eric, « Bill to Punish Nations Limiting Religious Beliefs Passes Senate », *The New York Times*, 10 octobre 1998.

_____. « Senators Sharply Criticize Iraq Rebuilding Efforts », *The New York Times*, 23 mai 2003.

Schor, Elana, « Biden's Iraq Plan Scores Senate Win », *The Hill*, 27 septembre 2007.

Sciolino, Elaine, « In Deal With Clinton, Helms Agrees to Move Ahead on Envoys », *The New York Times*, 30 septembre 1995.

Scowcroft, Brent, « Don't Attack Saddam », *The Wall Street Journal*, 15 août 2002.

Seelye, Katharine Q., « Weld Goes to Washington to Make his Case », *The New York Times*, 1er août 1997.

_____. « White House Says it Will Push for Weld as Ambassador, but Won't Challenge Helms », 5 août 1997.

_____. « Helms to Defend His Stand Against Hearing Over Weld », *The New York Times*, 8 septembre 1997.

_____. « With Iron Gavel, Helms Rejects Vote on Weld », *The New York Times*, 13 septembre 1997.

_____. « Weld Ends Fight Over Nomination by Withdrawing », *The New York Times*, 16 septembre 1997.

Shenon, Philip, « Two Foreign Affairs Agencies Are Eliminated », *The New York Times*, 23 octobre 1998.

_____. « Helms, Citing Inquiry, Bars Confirmation Hearing for Holbrooke », *The New York Times*, 7 mai 1999.

_____. « Helms Prods Holbrooke and Receives a Concession », *The New York Times*, 18 juin 1999.

_____. « Holbrooke Nomination Passes One Hurdle but Faces Another », 1er juillet 1999.

_____. « Senate Confirms U.N. Appointment after 14 Months », *The New York Times*, 6 août 1999.

Shield, Alexandre, « Enquête parlementaire sur un scandale sexuel », *Le Devoir*, 6 octobre 2006, p. A1.

Stanley, Alessandra, « Conference Opens on Creating Court to Try War Crimes », *The New York Times*, 15 juin 1998.

_____. « U.S. Presses Allies to Rein in Proposed War Crimes Court », *The New York Times*, 15 juillet 1998.

_____. « U.S. Dissent, but Accord is Reached on War-Crime Court », *The New York Times*, 18 juillet 1998.

Stolberg, Sheryl Gay et Jim Rutenberg, « Rumsfeld Resigns; Bush Vows to "Find Common Ground", *The New York Times*, 9 novembre 2006.

Stout, David, « Clinton Vetoes Measure to Pay $1 Billion in Late U.S. Dues », *The New York Times*, 22 octobre 1998.

Sudetic, Chuck, « Turnout in Bosnia Signals Independence », *The New York Times*, 2 mars 1992.

Tagliabue, John, « Macedonians Vote for Independence from Yugoslavia », *The New York Times*, 10 septembre 1991.

Thiessen, Marc, « Leader With a "Lone-Wolf" Rap », *The Washington Post*, 11 janvier 2003, p. A19.

Tolchin, Martin, « Helms Bars Envoy, Demanding Reagan Halt Abortion Aid », *The New York Times*, 1er novembre 1985, p. A1.

Trussel, C.P., « Vandenberg Bars Politics on Policy; Aid Bill Advanced », *The New York Times*, 19 mars 1947.

VandeHei, Jim et Charles Babington, « More Aggressive Congress Could Hinder Bush's Plans », *Washington Post*, 20 décembre 2004, p. A01.

Weyrich, Paul, « Senator Jesse Helms, A Man for All Seasons », *The Conservative Voice*, 27 septembre 2005.

Whites, William S., « Vandenberg Bids U.S. Study Ability to Give Europe Aid », *The New York Times*, 13 juin 1947.

Withney, Craig, « Balkan Foes Sign Peace Pact, Dividing an Unpacified Bosnia », *The New York Times*, 15 décembre 1995.

Wren, Christopher, « The 104th Congress at Midpoint: Where Its Major Legislation Stands; FOREIGN AFFAIRS, *The New York Times*, 21 janvier 1996.

_____. « United States May Yet Lose its Vote in U.N. General Assembly », *The New York Times*, 16 novembre 1999.

Sur la toile

Andersen, Kurt, « To the Right, March ! », *Time Magazine*, 14 septembre 1981 : http://www.time.com/time/printout/0,8816,924848,00.html

Andrews, Helena, « Biden Looks Overseas », *Politico*, 22 janvier 2008 : http://www.politico.com/news/stories/0108/8026.html

Angle, Kristopher, « How Senate Panels Shape U.S. Foreign and Military Policy », *Washington File*, Département D'État, 16 janvier 2003 : http://usinfo.org/wf-archive/2003/030116/epf415.htm

Baker, James A. et Lee H. Hamilton (dir.), *The Iraq Study Group Report*, 2006. Disponible en ligne sur le site du *United States Institute of Peace* : http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf

Balz, Dan, « Democrats Are United in Plans to Block Top Bush Initiatives », *Washington Post*, 10 janvier 2005, p. A01: http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A61686-2005Jan9?language=printer

Barnes, Fred, « Still at the Helm », *The Weekly Standard*, vol. 10, no 47, 5 septembre 2005 : http://www.weeklystandard.com/Content/Protected/Articles/000/000/006/002pkriy.asp

Bash, Dana et Ted Barrett, « Congress mixed on Iraq Resolution », *CNN Washington Bureau*, 20 septembre 2002 : http://archives.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/09/20/congress.iraq.resolution/

Bates, Michael, « Recalling the Indispensable Senator No », 19 septembre 2007 : http://www.enterstageright.com/archive/articles/0907/0907helms.htm

BBC News, « US Senate Opens Iraq Weapons Probe », 3 juin 2003 : http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/2958138.stm

Beaumont, Thomas, « Biden Slams 2008 Rivals over Iraq Vote », *USA Today*, 29 mai 2007 : http://www.usatoday.com/news/politics/2007-05-29-biden-iraq_N.htm

Biden, Joe, « Sen. Biden Speaks Out on Senate Floor on Bipartisan Iraq Resolution », 1er février 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=268307&&

_____. « Remarks on the Senate Floor on the Bipartisan Iraq War Resolution », 5 février 2007 : http://joebiden.com/getinformed/speeches?id=0080

_____. « Iraq's Future and America's Interests », *Remarks Prepared for Delivery at the Brookings Institution*, 15 février 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=269399&&

_____. « Floor Statement of Senator Biden on the Need for Additional Funding to Provide Mine Resistant Ambush Protected Vehicles to the Troops », 28 mars 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=271679&&&search_field=mrap

_____. « Biden: The President's Double-Talk on Iraq Is Reaching New Heights of Hypocrisy », 24 avril 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=272936&&

_____. « Biden: If We Limit the Mission - the President Cannot Justify Keeping 160,000 Americans in Iraq », 10 mai 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=273899&&

_____. « BIDEN Decries Republican Refusal to Vote on Iraq War on Senate Floor Today », 18 juillet 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=279243&&

_____. « Opening Statement in the Senate Foreign Relations Committee Hearing (*Iraq: An Update From the Field*), 19 juillet 2007 : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/BidenStatement070719.pdf

_____. « Biden Addresses Iraqi Leaders in Anbar Province », 6 septembre 2007 : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=281962&&

Brauer, Carl, « Lost in Transition », *The Atlantic*, novembre 1988 : http://www.theatlantic.com/politics/polibig/brauer.htm

Bush, George W., « Remarks at 2002 Graduation Exercise of the United States Military Academy », West Point, New York, 1er juin 2002 : http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html

Bolton, Alexander, « GOP's Iraq Ambush : Senate Republicans Work With Bush to Turn Tide on War », *The Hill*, 26 février 2004: http://www.thehill.com/news/022604/iraq.aspx

Buddo, Orville, « Poli-Book Best Sellers for August », *The Caucus (blogue politique publié sur le site du New York Times)*, 25 août 2007 : http://thecaucus.blogs.nytimes.com/2007/08/25/poli-book-best-sellers-for-august/

Byrd, Robert, « We Stand Passively Mute », Washington, Sénat américain, 12 février 2003 : http://byrd.senate.gov/byrd_newsroom/byrd_news_feb/news_2003_february/news_2003_february_9.html

CATO Institute Policy Forum, « Congress and the Power of War and Peace », avec Gene Healy et Louis Fisher, *CATO Institute*, 17 mai 2001 : http://www.cato.org/events/transcripts/010517et.pdf

Chastain, Jane, « A Fond Farewell to Senator "No Sir" », *WorldNetDaily*, 2 janvier 2003 : http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=30287

CIA, « Comprehensive Report of the Special Advisor to the DCI on Iraq's WMD », 30 septembre 2004 : http://www.cia.gov/cia/reports/iraq_wmd_2004/

CNN, « Congress Working on Resolution Authorizing Force », 13 septembre 2001 : http://archives.cnn.com/2001/US/09/12/congress.terrorism/

_____. « Byrd battles to delay Iraq resolution vote », 9 octobre 2002 : http://voteview.uh.edu/byrd_delay.htm

_____. « Democrats Say Bush Popularity Turned Tide », 6 novembre 2002 : http://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/11/06/elec02.democrats.react/

CNN Breaking News, « Jesse Helms Announces Retirement », *CNN*, 22 août 2001 : http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0108/22/bn.07.html

CNN Late Edition with Wolf Blitzer, « Massacre at Virginia Tech; Interview With Senators Wyden, Brownback », 22 avril 2007 : http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0704/22/le.01.html

Dinan, Stephen, « Senate Gets Iraq-terror Spending Bill », *The Washington Times*, 1er octobre 2003 : http://www.washtimes.com/national/20030930-113022-4791r.htm

Edwards, David et Nick Juliano, « Biden's warning to Bush: Bomb Iran and face impeachment », *The Raw Story*, 30 novembre 2007 : http://rawstory.com/news/2007/Biden_to_try_impeachment_if_Bush_1130.html

Franklin, Charles H., « Presidential Approval in Perspectives », Madison : University of Wisconsin, p. 8 : http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff_for_blog/perspective.pdf

Galbraith, Peter, « Acknowledge Partition and Withdraw : A Reality Based Strategy for Iraq », *Testimony before the Senate Foreign Relations Committee*, 11 janvier 2006 : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/GalbraithTestimony070111.pdf

Hamilton, Lee, « Power in Congress », *The Center on Congress at Indiana University* : http://congress.indiana.edu/radio_commentaries/power_in_congress.php

_____. « The Job of Congressman », *The Center on Congress at Indiana University* : http://congress.indiana.edu/radio_commentaries/job_of_congressman.php

Helms, Jesse, « Remarks by Sen. Jesse Helms », *Heritage Foundation-American Enterprise Institute Conference on the 20th Anniversary of the Taiwan Relations Act*, 14 avril 1999. Texte disponible à l'adresse suivante : http://www.jessehelmscenter.org/jesschelms/documents/20th_Anniversary_Taiwan_Relations_Act.pdf

Hendrickson, Ryan, « Clinton, Bush, Congress and War Powers: A Comparative Analysis of the Military Strikes on Iraq and Bin Laden », texte d'une conférence prononcée le 17 mai 2004 au *Woodrow Wilson Center for International Scholars* : http://wwics.si.edu/events/docs/hendrickson.pdf

Hoar, Joseph, « Statement of General Joseph P. Hoar, U.S. Marine Corps (Retired) before the Senate Foreign Relations Committee », 18 janvier 2007 : http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2007/HoarTestimony070118.pdf

Hoffmann, Stanley, « America Alone in the World », *The American Prospect*, vol. 13, n° 17 (23 septembre 2002) : www.prospect.org/print-friendly/print/V13/17/hoffmann-s.html

Hyde, Henry, « Floor Statement on the Iraq Resolution », 17 mars 2004 : http://wwwc.house.gov/international_relations/108/hyde031704.htm

Karoui, Lotfi, « Complexité des représentations concurrentielles et performance : le cas des dirigeants de voyagistes », texte présenté à la XVe Conférence Internationale de Management Stratégique, Annecy, Genève, 13-16 juin 2006 : http://www.crepa.dauphine.fr/documents/Co/doc_rHyVKa.pdf

Kemp, Geoffrey, « The U.S. Senate Hearings on Iraq », *Al-Ittihad*, 4 août 2002 : http://www.nixoncenter.org/publications/articles/Kemp/080402Senate.htm

Kennedy, Edward, « The Bush Doctrine of Pre-Emption », *Truthout Issues*, 7 octobre 2002 : http://truthout.com/docs_02/10.09A.kennedy.htm

King, Martin Luther, « The Casualties of the War in Vietnam », discours prononcé à Los Angeles, 25 février 1967 : http://www.stanford.edu/group/King/publications/speeches/unpub/670225-001_The_Casualties_of_the_War_in_Vietnam.htm

Klemm, Margaret F. et Albert C. Ringelstein, « Congressional Response to the September 11, 2001 Terrorist Attacks ». In *Extensions: A Journal of the Carl Albert Congressional Research and Studies Center*, automne 2002 : http://www.ou.edu/special/albertctr/extensions/fall2002/Klemm.html

Kornacki, Steve, « A Candidate for Secretary of State », *The New York Observer*, 12 juin 2007 : http://www.observer.com/2007/candidate-secretary-state

Krogstad, Jens Manuel, « Biden Touts Iraq War Solution », 30 août 2007 : http://www.wcfcourier.com/articles/2007/08/30/news/metro/be9679d044be7f3b862573470048c1ec.prt

Kurtzman, Daniel, « George Bush Jokes », sur le site about.com : http://politicalhumor.about.com/od/bushjokes/a/2006bushjokes_4.htm

Kyl, Jon, « 'A Fundamental Disagreement' Over More Than Iraq », 15 novembre 2004 : http://kyl.senate.gov/record.cfm?id=227966

La Loi sur les pouvoirs de guerre (*War Powers Act*) de 1973 : http://www.cs.indiana.edu/statecraft/warpow.html

La résolution du Congrès autorisant l'administration Bush à utiliser la force en Afghanistan (S.J. Res. 23) : http://www.law.cornell.edu/background/warpower/sj23.pdf

La résolution du Congrès autorisant l'administration Bush à utiliser la force en Irak (H.J. Res. 114) : http://www.house.gov/young/iraqres.pdf

Le *Cook Political Report* : www.cookpolitical.com

Le discours sur l'état de l'Union de George W. Bush de janvier 2002 : http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html

Le « Republican Contract with America » : http://www.house.gov/house/Contract/CONTRACT.html

Le site de la *Christian Coalition of America* : http://www.cc.org/

Le site de *Focus on the Family* : http://www.family.org/

Le site du Jesse Helms Center : http://www.jessehelmscenter.org/jessehelms/quotes.asp

Le site *Youtube* : www.youtube.com

Le site de Larry Sabato : http://www.centerforpolitics.org/crystalball/

Le site du *Family Research Council* : http://www.frc.org/get.cfm?c=HOME

Le site *Plan for Iraq* : www.planforiraq.com

Le site des *Concerned Women for America* : http://www.cwfa.org/main.asp

Le site de l'*American Family Association* : http://www.afa.net/

Le site du *Daily Show* : http://www.thedailyshow.com/

Le site du *Council for National Policy* : http://www.policycounsel.org

Le site de la *Heritage Foundation* : http://www.heritage.org/

Le site de l'*American Enterprise Institute* : http://www.aei.org/

Le site du *Hudson Institute* : http://www.hudson.org/

Le site de la commission du Sénat sur les Relations extérieures : http://www.senate.gov/~foreign/

Le site du Sénat américain: www.senate.gov

Le site *Myspace* : www.myspace.com

Le site *Facebook* : www.facebook.com

Le site de la campagne de Joe Biden pour la présidentielle de 2008 : http://www.joebiden.com/

Le site de Joe Biden : http://biden.senate.gov/

Le site du *Project for a New American Century* : http://www.newamericancentury.org/

Le *Rothenberg Political Report* : www.rothenbergpoliticalreport.blogspot.com

Les archives du *New York Times* : www.nytimes.com

Les archives du *Washington Post* : www.washingtonpost.com

Leuchtenburg, William E., « New Faces of 1946 », *Smithsonian Magazine* (novembre 2006) : http://www.smithsonianmagazine.com/issues/2006/november/1946.php .

Lindsay, James M. et Ivo H. Daalder, « No Presidential War », *Washington Post*, 31 juillet 2002 : http://www.brook.edu/views/op-ed/daalder/20020731.htm

_____. « It's Too Soon to Give Bush War Power in Iraq », *Newsday*, 25 septembre 2002 : http://www.cfr.org/pub6353/james_m_lindsay_ivo_h_daalder/its_too_soon_to_give_bush_war_power_in_iraq.php

_____. « Where is the Debate on Iraq? », *Algemeen Dagblad*, 9 octobre 2002 : http://www.cfr.org/pub6299/james_m_lindsay_ivo_h_daalder/where_is_the_debate_on_iraq.php

Maison-Blanche, Administration George W. Bush, Gouvernement des États-Unis, « The National Security Strategy of the United States of America », septembre 2002, 31 p. : http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf

Marcy, Carl, (entrevue avec Donald A. Ritchie), « Interview #5 – Fulbright Breaks with Johnson), 19 octobre 1983. Cette entrevue est disponible sur le site du United States Historical Office : http://www.senate.gov/artandhistory/history/resources/pdf/Marcy_interview_5.pdf

Martinez, Mel, « Martinez Says Time to Put Partisan Politics Aside and Move Forward to Protect Country Against Future Attacks »: http://www.melforsenate.org/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&PressRelease_id=9&Month=3&Year=2004

Novak, Robert, « Neocons vs. Rumsfeld », *cnn.com*, 23 décembre 2004 : http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/12/23/novak.rumsfeld/index.html

Parsons, Christi, « Biden Buoyed by Best-Seller », *The Swamp*, 31 août 2007 : http://www.swamppolitics.com/news/politics/blog/2007/08/biden_buoyed_by_bestseller_pro.html

Paul, Ron, « Will Congress Debate War with Iraq? », 6 août 2002 : http://www.house.gov/paul/tst/tst2002/tst080502.htm

Petraeus, David, « Report to Congress on the Situation in Iraq », 10-11 septembre 2007 : http://foreignaffairs.house.gov/110/pet091007.pdf

Philipps, Adam, « Myspace and MTV Team Up to Promote Electronic Democracy for Youth Online », *NewsVOA*, 22 janvier 2008 : http://www.voanews.com/english/AmericanLife/2008-01-22-voa30.cfm

Phillips, Andrew, « Jesse Helms », *Maclean's Magazine*, 1er septembre 1997 : http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=M1ARTM0011396

Powell, Colin, « U.S. Secretary of State Colin Powell Addresses the U.N. Security Council », *Maison-Blanche*, 5 février 2003 : http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030205-1.html#3

Rogin, Josh, « At Iraq's Urging, Bush Pocket-Vetoes Defense Authorization Bill », *CQ Today*, 28 décembre 2007 : http://public.cq.com/docs/cqt/news110-000002650500.html

Saad, Lydia, « Americans View of "Most Important Problem" Continues to Be Iraq », *Gallup*, 22 juin 2007 : http://www.gallup.com/poll/27949/Americans-View-Most-Important-Problem-Continues-Iraq.aspx

Sans auteur, « L'éclatement de la Yougoslavie », *Le Monde diplomatique*, date inconnue : http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/kosovo/eclatement

Sans auteur, « President Bush Overall Job Rating », pollingreport.com : http://www.pollingreport.com/BushJob.htm

Sans auteur, « Sen. Biden Issues Statement After Iraq Supplemental Vote », sur le site de Joe Biden : http://biden.senate.gov/newsroom/details.cfm?id=275126&&

Sans auteur, « U.S. Casualties in Iraq », sur le site globalsecurity.org : http://www.globalsecurity.org/military/ops/iraq_casualties.htm

Sans auteur, « The Growling on Ford's Right », *Time Magazine*, 17 mars 1975 : http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,912968-1,00.html

Sans auteur, « U.S. Signs Global Warming Treaty », *CNN*, 12 novembre 1998 : http://edition.cnn.com/TECH/science/9811/12/climate.signing/

Sans auteur, « U.S. to Sign War Crimes Treaty », *CNN*, 31 décembre 2000 : http://archives.cnn.com/2000/US/12/31/war.tribunal/index.html

Sans auteur, « Transcript : Senator Helms : "Here's Where I Stand" », *washingtonpost.com*, 16 septembre 2005.

Sans auteur, « O'Reilly Again Attacked *Daily Show* Viewers as Being "Stoned" "Dopey College Kids" », *Media Matters for America*, 16 juin 2006 : http://mediamatters.org/items/200606160011

Sans auteur, « Biden Abandons Presidential Bid », *MSNBC.com*, 4 janvier 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/22497443/

Sans auteur, « MTP Transcript for Jan. 7, 2007 », *MSNBC*, 7 janvier 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/16456248/

Sans auteur, « Biden Visits Upper Valley », *WCAX-TV*, 27 février 2007 : http://www.wcax.com/Global/story.asp?S=6152870&nav=4QcS

Sans auteur, « Sean Penn Leads California Town Hall Against Iraq War », *Fox News*, 26 mars 2007 : http://www.foxnews.com/story/0,2933,261145,00.html

Sans auteur, « "Hardball with Chris Matthews" for March 28 », *MSNBC*, 29 mars 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/17856312/

Sans auteur, « Laugh Lines : Jay Leno, David Letterman and Conan O'Brien », *The New York Times*, 15 avril 2007 : http://www.nytimes.com/2007/04/15/weekinreview/15laugh.html?_r=1&oref=slogin

Sans auteur, « MTP Transcript for April 29, 2007, *MSNBC*, 29 avril 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/18381961/page/3/

Sans auteur, « CNN Live Event/Special : New Hampshire Democratic Presidential Debates », *CNN*, 3 juin 2007 : http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0706/03/se.01.html

Sans auteur, « Transcript of the Third Democratic Primary Presidential Debate », *The New York Times*, 28 juin 2007 : http://www.nytimes.com/2007/06/28/us/politics/29transcript.html

Sans auteur, « Part I : CNN/Youtube Democratic Presidential Debate Transcript », *CNN*, 24 juillet 2007 : http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/07/23/debate.transcript/

Sans auteur, « Part II : CNN/Youtube Democratic Presidential Debate Transcript », *CNN*, 24 juillet 2007 : http://edition.cnn.com/2007/POLITICS/07/23/debate.transcript.part2/index.html

Sans auteur, « The Democratic Candidates Forum », *The New York Times*, 8 août 2007 : http://www.nytimes.com/2007/08/08/us/politics/07demsforum.html

Sans auteur, « Transcript : The Democratic Debate », *ABC*, 19 août 2007 : http://abcnews.go.com/Politics/Decision2008/story?id=3498294

Sans auteur, « MTP Transcript for Sept. 9, 2007 », *MSNBC*, 9 septembre 2007 : http://www.msnbc.msn.com/id/20676549/page/4/

Sans auteur, « The Democratic Presidential Debate on MSNBC », *The New York Times*, 26 septembre 2007 : http://www.nytimes.com/2007/09/26/us/politics/26DEBATE-TRANSCRIPT.html

Sans auteur, « The Democratic Debate on MSNBC », *The New York Times*, 30 octobre 2007 : http://www.nytimes.com/2007/10/30/us/politics/30debate-transcript.html

Sans auteur, « The Democratic Debate », *The New York Times*, 15 novembre 2007 : http://www.nytimes.com/2007/11/15/us/politics/15debate-transcript.html

Sans auteur, « CNN Live Event/Special : Des Moines Register Presidential Debate – Democrats », 13 décembre 2007 : http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0712/13/se.01.html

Sans auteur, « Samwer Brothers Acquire Stake in Facebook », *Spiegel Online*, 15 janvier 2008 : http://www.spiegel.de/international/business/0,1518,528828,00.html

Stout, David, « Congress Approves $87,5 Billion Aid Package for War Effort », *New York Times*, 3 novembre 2003: http://www.nytimes.com/2003/11/03/politics/03CND-COSTS.html?ex=1105506000&en=57be3a8240cb64a0&ei=5070&oref=login&ex=1068526800&en=1691ac8005020b93&ei=5062&partner=GOOGLE

Taylor, Stuart (Jr.), « An Invasion of Iraq Requires the Approval of Congress : The Constitution is Often Ambiguous, But Not on the Issue of Who Has the Power to Declare War », *The Atlantic Monthly*, 4 septembre 2002 : http://www.theatlantic.com/politics/nj/taylor2002-09-04.htm

Theriault, Sean M., « The Case of the Vanishing Moderates : Party Polarization in the Modern Congress », *University of Texas at Austin*, 2 mai 2004, p. 6 : http://www.la.utexas.edu/~seant/vanishing.pdf

Tomasky, Michael, « The Republican War Critic », *Salon.com*, 19 mars 2002 : http://www.salon.com/politics/feature/2002/03/19/dissent/index_np.html

Udall, Morris, « Vietnam : This Nation is Caught on a Treadmill », extraits d'un discours à la Chambre des représentants, publié par le journal *Reveille* en juillet 1967 : http://www.library.arizona.edu/exhibits/udall/treadmil_htm.html

U.S. Senate Resolution 239, 80e Congrès, 2e session, 11 juin 1948, disponible sur le site de l'OTAN : http://www.nato.int/docu/basictxt/b480611a.htm

USA Today, « Text of Lott, Daschle Response to Bush Speech », 20 septembre 2001 : http://usatoday.com/news/nation/2001/09/20/lott-daschle.htm

Vallet, Élisabeth, « La présidence des États-Unis : glossaire », pour le livre *La présidence des États-Unis*, Québec : Presses de l'Université du Québec, 2005 : http://www.dandurand.uqam.ca/download/pdf/publication/Glossaire_us.pdf

Van Biema, David, « Harrying Truman », *Time*, 21 novembre 1994 : http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,981836,00.html

Williams, Juan, « Reagan, the South and Civil Rights », *NPR*, 10 juin 2004 : http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=1953700

Archives, documents officiels et outils de référence

Bacon, Donald, Roger Davidson et Morton Keller (dir.), *The Encyclopedia of the United States Congress*, New York: Simon & Schuster, 1995.

Christianson, Stephen G., *Facts About the Congress*, New York: Wilson, 1996.

Congrès des États-Unis. Sénat. *Proceedings of the United States Senate in the Impeachment Trial of President William Jefferson Clinton.* Senate Document 4. 106e Congrès, 1ère session. Washington, DC: GPO, 2000.

_____. Sénat. *Treaties and Other International Agreements: The Role of the United States Senate*. Senate Print 53. 103e Congrès, 1ère session. Washington, DC: GPO, novembre 1993.

_____. Sénat. *Guide to Research Collections of Former United States Senators, 1789-1995.* Senate Document 35. 103e Congrès, 2e session. Washington, DC: GPO, 1995.

_____. Sénat. *Senators of the United States: A Historical Bibliography.* Senate Document 34. 103e Congrès, 2e session. Washington, DC: GPO, 1995.

Congressional Quarterly's Guide to Congress. 5e édition. Washington, DC: CQ Press, 2000.

Congressional Quarterly Service, *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1966.

_____. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1967.

_____. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXIV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1968.

_____. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. XXV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1969.

_____. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1995.

_____. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1996.

_____. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LIII, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1997.

_____. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LV, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 1999.

_____. *Congressional Quarterly Almanac*, vol. LVI, Washington DC : Congressional Quarterly Service, 2000.

Dubin, Michael J., *United States Congressional Elections, 1788-1997: The Official Results of the Elections of the 1st Through 105th Congresses*, Jefferson, NC: McFarland, 1998.

Fulbright, J. William, « Our Responsibilities in World Affairs », *Vital Speeches of the Day*, 15 juin 1959.

Johnson, Lyndon B., « The John Hopkins Speech », Public Papers of the Presidents of the United States : Lyndon Johnson, 1965, Washington D.C. : Government Printing Office, 1966, p. 394-397.

_____. « Address to the Nation Announcing Steps To Limit the War in Vietnam and Reporting His Decision Not To Seek Reelection », 31 mars 1968.

Leuchtenburg, William E. (dir.), *President Harry S. Truman's Office Files, 1945-1953*, Part 2 : Correspondence File, *Research Collection in American Politics*, Bethesda : University Publications of America, 1989.

Maison-Blanche, « National Security Strategy of the United States 1994-1995 : Engagement and Enlargement », décembre 1994.

_____. « A National Security Strategy of Engagement and Enlargement », février 1995.

_____. « A National Security Strategy for a New Century », mai 1997.

_____. « A National Security Strategy for a New Century », octobre 1998.

_____. « A National Security Strategy for a New Century », décembre 1999.

Schneider, Judy, *The Committee System in the U.S. Congress,* Washington DC, CRS Report for Congress, 2003.

Tiefer, Charles, Congressional Practice and Procedure: A Reference, Research, and Legislative Guide, New York: Greenwood Press, 1989.

Truman, Harry S., « Address to the US Congress, March 12, 1947 », *Public Papers of the President, Harry S. Truman*, 1947 [7], p. 176-180.

U.S. Congress, *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 80th Congress, First Session, vol. 93 (Part 2), Washington D.C., 20 mars 1947.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. 111 (Part 9), Washington D.C., 15 juin 1965.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. III, no 170, Washington D.C., 15 septembre 1965.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. 112 (Part 4), Washington D.C., 1er mars 1966.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 89th Congress, First Session, vol. 112 (Part 13), Washington D.C., 22 juillet 1966.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 1), Washington D.C., 19 janvier 1967.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 1), Washington D.C., 23 janvier 1967.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, Second Session, vol. 114 (Part 5), Washington D.C., 7 mars 1967.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, Second Session, vol. 114 (Part 7), Washington D.C., 2 avril 1967.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 7), Washington D.C., 10 avril 1967.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 7), Washington D.C., 25 avril 1967.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 90th Congress, First Session, vol. 113 (Part 16), Washington D.C., 9 août 1967.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 105th Congress, Washington D.C., 1er septembre 1998.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 105th Congress, Washington D.C., 14 octobre 1998.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 107th Congress, Washington D.C., 10 octobre 2002.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 109th Congress, Washington D.C., 14 mars 2007.

_____. *Congressional Record*, Proceedings and Debates of the 110th Congress, First Session, Washington D.C., 26 septembre 2007.

U.S. Congress, Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings on United States Assistance to European Economic Recovery*, 80e Congrès, 2e session, 1948.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Supplemental Foreign Assistance, Fiscal Year 1966-Vietnam, Hearings on S.2793*, 89e Congrès, 2e session, 1966.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations. *Causes, Origins, and Lessons of the Vietnam War*, 92e Congrès, 2e session, Washington D.C. : Government Printing Office, 1973.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearing : Castro's Crackdown in Cuba : Human Rights on Trial*, 106e Congrès, 10 mars 1999.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings : Final Review of the Comprehensive Nuclear Test Ban* Treaty, 106e Congrès, 7 octobre 1999.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Hearings to Examine Threats, Responses, and Regional Considerations Surrounding Iraq*, 107e Congrès, 31 juillet et 1er août 2002.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Intelligence Briefing on Iraq*, 110e Congrès, 1e session, 9 janvier 2007.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Securing America's Interests in Iraq : The Remaining Options – Where We Are : The Current Situation in Iraq*, 110e Congrès, 1e session, 10 janvier 2007.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Securing America's Interests in Iraq : The Remaining Options – The Administration's Plan for Iraq*, 110e Congrès, 1e session, 11 janvier 2007.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Iraq : An Update from the Field*, 110e Congrès, 1e session, 19 juillet 2007.

_____. Senate, Committee on Foreign Relations, *Iraq : The Crocker-Petraeus Report*, 110e Congrès, 1e session, 11 septembre 2007.

U.S. House of Representative, « A Failure of Initiative », *Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*, Washington D.C., 15 février 2006.

Vandenberg, Arthur H. , « American Foreign Policy », *U.S. Congress, Senate, Congressional Record*, 79e Congrès, 1e session, p. 164-167.

_____. « Soviet Pressure, A World Peril », *Speech Delivered to the United States Senate*, Washington D.C., 8 avril 1947.

_____. « Bipartisan Foreign Policy », *Record of 80th Congress the Best*, Delivered over the Radio, Washington D.C., 4 octobre 1948.

Thèses de doctorat et de maîtrise

Anderson, Joel E., Jr., « The Fulbright Strategy: A Critique », thèse de maîtrise, *American University*, 1966.

_____. « The 'Operational Code' Belief System of Senator Arthur H. Vandenberg: An Application of the George Construct », thèse de doctorat, *University of Michigan*, 1974.

Bradshaw, Leonard Lee, « The Rhetoric of J. William Fulbright: Dissent in Crisis », thèse de doctorat, *Southern Illinois University*, 1970.

Carson, Mark David, *Beyond the Solid South : Southern Members of Congress and the Vietnam War*, thèse de doctorat en philosophie, Faculty of the Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College, mai 2003.

Down, Calvin W., « A Thematic Analysis of Speeches on Foreign Policy of Senator J.W. Fulbright », thèse de doctorat, *Michigan State University*, 1963.

Dunlap, Aurie Nichols, « The Political Career of Arthur H. Vandenberg », thèse de doctorat, *Columbia University*, 1955.

Eldersveld, A. Martin, « A Review and Thematic Analysis of Arthur H. Vandenberg's Senate Addresses on Foreign Policy », thèse de doctorat, *University of Michigan*, 1960.

Hill, Thomas M., « The Senate Leadership and International Policy from Lodge to Vandenberg », thèse de doctorat, *Washington University*, 1970.

Johnson, Willie Stephen, « The Bumpers-Fulbright Senate Race: A Rhetorical Analysis », thèse de doctorat, *University of Illinois at Urbana-Champaign*, 1981.

Kling, Merle, « The Tenability of Isolationism and Internationalism as Designations of the Foreign Policy of the United States—A Case Study of Senator Arthur H. Vandenberg and Representative Vito Marcantonio », thèse de doctorat, *Washington University*, 1949.

Lehman, Ronald Frank, II, « Vandenberg, Taft, and Truman: Principle and Politics in the Announcement of the Truman Doctrine », thèse de doctorat, *Claremont Graduate School*, 1975.

Manske, Robert Fred, « The Fulbright Foreign Policy Thought, 1964-1971: A Co-Organic Critique », thèse de doctorat, *American University*, 1973.

Moore, Newell S., « The Role of Senator Arthur H. Vandenberg in American Foreign Affairs », *George Peabody College for Teachers of Vanderbilt University*, 1954.

Patterson, J.W., « A Study of the Changing Views in Selected Foreign Policy Speeches of Senator Arthur H. Vandenberg, 1937-1949 », thèse de doctorat, *University of Oklahoma*, 1961.

Scott, Frank H., « Major Contributions and Opinions of J. William Fulbright in the Field of American Foreign Policy, 1943 to 1964 », thèse de maîtrise, *Kansas State College of Pittsburgh*, 1964.

Silverman, Sheldon Arnold, « At the Water's Edge: Arthur Vandenberg and the Foundation of American Bipartisan Foreign Policy », thèse de doctorat, *University of California, Los Angeles*, 1967.

Tobler, Judith Ann, « The Education of a Legislator: The Evolution of J. William Fulbright's Attitudes Toward the Soviet Union », thèse de maîtrise, *University of Arkansas*, 1983.

Truslow, Marion A., Jr., « A Discussion and Analysis of J. William Fulbright's Political Thought », thèse de maîtrise, *Vanderbilt University*, 1969.

Yang, Ryh-hsiuh. (Richard H.), « The Role of Chairman Arthur H. Vandenberg of the Senate Foreign Relations Committee in the 80th Congress, 1947-1948 », thèse de doctorat, *New School for Social Research*, 1966.

Albums musicaux

Green Day, *American Idiot* (disque mis en marché le 21 septembre 2004 par la compagnie *Reprise*).

Kristofferson, Kris, « In the News » (5e pièce du disque intitulé *This Old Road*, mis en marché le 7 mars 2006 par la compagnie *New West Record*).

Young, Neil, *Living with War* (disque mis en marché le 9 mai 2006 par la compagnie *Reprise*).