

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-
UNIS LORSQUE LE PRÉSIDENT EST INVALIDE

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
ALEXANDRE ALAOUI

OCTOBRE 2015

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire 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.»

REMERCIEMENTS

Une longue aventure s'achève pour moi. Au cours de ce périple, ma passion pour l'analyse des phénomènes politiques a pu se réaliser. Pour mener à bien cette entreprise, plusieurs personnes ont cru en moi et m'ont offert leur soutien.

Tout d'abord, je tiens à remercier chaleureusement mon directeur de maîtrise, Charles-Philippe David, qui m'a offert l'opportunité d'entreprendre et de mener ce projet à terme. Son influence intellectuelle a été extraordinairement marquante pour moi. Il a été un véritable mentor et un agent structurant tout au long de ce cheminement.

Au cours de mes études, j'ai eu la chance inestimable de faire partie de la Chaire Raoul-Dandurand, ce superbe véhicule pour analyser, former et diffuser le savoir. À cet égard, je voudrais aussi remercier le personnel de cette chaire de recherche, en particulier Frédérick Gagnon et Julien Tourreille, respectivement directeur et directeur adjoint de l'Observatoire sur les États-Unis. Vous m'avez toujours soutenu et offert le loisir de diffuser mes premières analyses destinées au grand public.

Merci aussi à ma mère Réjane pour son soutien indéfectible et la fierté qu'elle m'a fait ressentir à travers cette étape de ma vie qui m'a permis de m'accomplir intellectuellement. Enfin, je ne serais pas devenu qui je suis sans l'apport de mes amis. Alexandre, Alexandre, Amélie, Chantal, Julie, Louis-François, Marie-Hélène, Naomi, Pier-André, Raphaël, Raphaëlle et Rémi, merci d'être dans ma vie. Vous êtes comme une famille pour moi.

[Cette page a été laissée intentionnellement blanche]

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX.....	vii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	viii
RÉSUMÉ.....	ix
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I	
SYSTÈME NSC ET APPROCHES DÉCISIONNELLES	21
1.1 Le contexte décisionnel en politique étrangère : le système du NSC.....	22
1.1.1 La structure du système du NSC et ses limites.....	24
1.1.2 La montée en puissance du conseiller pour la sécurité nationale et du personnel du NSC	25
1.2 Les approches décisionnelles en politique étrangère.....	27
1.2.1 Le néo-institutionnalisme.....	27
1.2.2 La politique bureaucratique	29
1.2.3 L'approche de gestion présidentielle	32
1.3 Intégration des approches et méthodologie	33
1.3.1 Éléments à retenir des différentes approches.....	34
1.3.2 Méthodologie	36
CHAPITRE II	
LES INVALIDITÉS D'EISENHOWER AU SEIN D'UN SYSTÈME DE GESTION PRÉSIDENTIELLE FORTEMENT INSTITUTIONALISÉ.....	39
2.1 Le style présidentiel d'Eisenhower et sa structure consultative	40

2.1.1	Le NSC hautement institutionnalisé	43
2.1.2	La relation entre Eisenhower et ses principaux conseillers	44
2.2	La gestions des périodes d'invalidités d'Eisenhower	48
2.2.1	La crise cardiaque de 1955	49
2.2.2	Une opération à l'intestin, la crise de Suez et la campagne électorale de 1956.....	54
2.3	Bilan et conséquences des invalidités d'eisenhower	64
CHAPITRE III		
	LA GUERRE DU KIPPOUR : LE « PRÉSIDENT » KISSINGER	67
3.1	Nixon : un président impérial au style solitaire	68
3.1.1	Le NSC centralisé de Kissinger	71
3.1.2	Le « couple Nixinger » : entre symbiose et suspicion	74
3.2	La gestion de crise avec une président impotent	77
3.3	Bilan et conséquences du comportement de Kissinger.....	91
CHAPITRE IV		
	LA TENTATIVE D'ASSASSINAT SUR REAGAN : UN MOMENT DÉCISIF DE SA PRÉSIDENCE	93
4.1	Reagan : le communicateur en chef au style délégant	94
4.1.1	Le NSC de Reagan : un système décisionnel désorganisé.....	97
4.1.2	Reagan et ses conseillers : un triumvirat tout puissant, mais pas de « vicaire » de la politique étrangère.....	100
4.2	Le jour où l'on a tenté d'assassiner Reagan	103
4.3	Bilan et répercussions de l'invalidité de Reagan.....	118
	CONCLUSION	121
	BIBLIOGRAPHIE	129

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
Tableau 1.1 Intégration des approches	38
Tableau 2.1 Bilan et résultats des invalidités d'Eisenhower	65
Tableau 3.1 Gestion de la guerre du Kippour	92
Tableau 4.1 Bilan de la tentative d'assassinat sur Reagan	119
Tableau 5.1 Résultats des études de cas	122

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AVC	accident vasculaire cérébral
EOP	Executive Office of the President
FPA	analyse de la politique étrangère
ICBM	missiles balistiques intercontinentaux
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique nord
NCA	National Command Authority
NSC	Conseil de sécurité nationale
NSDM	National Security Decision Memorandum
NSSM	National Security Memorandum
OEOB	Old Executive Office Building
SAM	missile sol-air
SDN	Société des Nations
WPA	War Powers Act
WSAG	Washington Special Action Group

RÉSUMÉ

Ce mémoire s'intéresse au processus décisionnel en politique étrangère des États-Unis lorsque le président s'est retrouvé en situation d'invalidité. Plus précisément, cette étude porte sur le comportement des principaux conseillers au sein du processus décisionnel selon la présence ou l'absence du président en mettant l'accent sur les entrepreneurs politiques. L'hypothèse défendue est que l'invalidité du président est une occasion favorisant l'émergence d'entrepreneurs politiques qui vont tenter de saisir l'opportunité se présentant à eux afin de promouvoir leurs propres intérêts dans la formulation de la politique étrangère. Pour mener à bien cette recherche, nous analysons trois études de cas qui se déroulent dans le cadre de la guerre froide, au cours desquelles le président s'est retrouvé en situation d'invalidité temporaire. Eisenhower s'est retrouvé en situation d'invalidité à trois reprises en l'espace de deux ans. Durant ces périodes, le processus décisionnel n'a pas changé, mais le secrétaire d'État Dulles a pris une décision qui a fait dévier la politique étrangère en l'absence du président et dont les conséquences internationales ont été désastreuses. Au cours de la guerre du Kippour, Kissinger a pris en main le processus de gestion de crise et s'est approprié les pouvoirs présidentiels de Nixon, qui était accablé par le scandale du Watergate et sans doute temporairement inapte à gouverner à cause de ses excès d'alcool. Lorsque Reagan a été victime d'une tentative d'assassinat, le secrétaire d'État Haig tenta sans succès de prendre le contrôle de la gestion de crise. Cet événement permit à un groupe de conseillers de s'imposer au sein de cette administration. Toutefois, ces trois cas ont eu des résultats différents, ce qui suggère que l'invalidité présidentielle ne modifie pas systématiquement le processus décisionnel et la politique étrangère. Enfin, cette étude conclut que certains facteurs ont prédéterminé l'impact de l'invalidité présidentielle sur la prise de décision.

Mots clés : invalidité, 25^e Amendement, politique étrangère des États-Unis, processus décisionnel, entrepreneurs politiques, conseillers du président, approches décisionnelles, NSC, Dwight Eisenhower, John Foster Dulles, Richard Nixon, Henry Kissinger, Ronald Reagan, Alexander Haig, crise de Suez, guerre du Kippour, tentative d'assassinat sur le président, Situation Room.

INTRODUCTION

Dans le célèbre conte philosophique *Les voyages de Gulliver*, Jonathan Swift suggérait que le sort des grandes entreprises humaines était couramment dû à des événements anodins ou des accidents de parcours. Contredisant Plutarque par satire, l'auteur proposait d'interpréter la défaite d'Alexandre le Grand, menant à sa mort et la chute de son empire, non pas à cause d'un empoisonnement, mais par un excès d'alcool consommé la veille de la bataille qui l'aurait rendu incapable de mener ses troupes au combat¹. Bien qu'il s'agisse d'une œuvre de fiction qui permet à son auteur de spéculer et réviser l'Histoire à sa guise, cette anecdote littéraire contient des réflexions intéressantes pour l'analyse politique. Certains événements d'une grande importance historique pourraient-ils s'expliquer en partie par des circonstances aussi fortuites ? La politique d'une nation est-elle le fruit d'opportunités offertes soudainement par le hasard plutôt que de décisions éclairées ? Que se passe-t-il lorsqu'un *Prince* est inapte à gouverner lors d'un moment critique ?

Il existe des circonstances où le chef d'État n'est pas en mesure de remplir ses devoirs pour des raisons d'ordre médical ou autre : subir une opération sous anesthésie; être en convalescence quelque temps à la suite d'une maladie grave ou d'une tentative d'assassinat; vivre des problèmes psychologiques ou d'alcoolisme minant soudainement sa capacité à prendre des décisions. Selon Jerrold Post et Robert Robins, l'invalidité désigne l'incapacité chez des individus de remplir les exigences statutaires liées à leur profession à cause d'une détérioration qui les empêche

¹ Jonathan Swift, *Les Voyages de Gulliver* (Paris: Flammarion, 1997), p.269, 273-274, 400n197-198.

d'accomplir leurs tâches². Ces auteurs ont consacré une étude complète sur la question des dirigeants politiques dont la santé était chancelante et concluent que peu importe le type de régime politique, les procédures pour gérer ces cas d'invalidité sont rarement institutionnalisées ou tout simplement ignorées la plupart du temps puisqu'il s'agit de cas d'exceptions. Il est donc difficile d'établir des règles pour anticiper adéquatement la façon d'y répondre à cause de sa rareté. Pour faciliter la transmission du pouvoir au sommet de l'État, le protocole et la désignation d'un successeur doivent être inscrits au sein d'un processus clair. Ils estiment aussi que l'histoire des présidents Américains constitue l'exemple le plus détaillé et documenté à propos de la complexité des enjeux soulevés par un chef d'État devenu inopérant³.

Lorsque la Constitution des États-Unis a été rédigée, la manière de gérer les cas d'invalidité temporaire du président avait été laissée à la discrétion de ce dernier ou du vice-président. Les Pères fondateurs avaient anticipé la possibilité que le chef de l'exécutif puisse mourir en fonction en créant le titre de vice-président, dont la raison d'être est d'assurer la succession si ce genre de situations devait se produire⁴. Une disposition constitutionnelle établit la succession présidentielle en instituant que le vice-président assure l'intérim en cas de destitution, de mort de démission ou d'invalidité permanente⁵. Par contre, l'invalidité n'était pas distinguée de la destitution, de la mort ou de la démission et aucune disposition ne prévoyait qu'un président puisse choisir de revenir en poste une fois rétabli⁶. Cette incertitude constitutionnelle fit en sorte que durant près de 180 ans, il n'exista aucun mécanisme

² Tout au long de cette étude, nous utiliserons cette définition de l'invalidité au sens large plutôt que dans son sens strictement juridique. Jerrold M. Post et Robert S. Robins, *When Illness Strikes the Leader: The Dilemma of the Captive King* (New Haven: Yale University Press, 1993), p.204.

³ Ibid., p.168, 171.

⁴ Robert E. Gilbert, *The Mortal Presidency: Illness and Anguish in the White House* (New York: BasicBooks, 1992), p.233; Clinton Rossiter, *The American Presidency*, 1^{ère} édition (New York: Harcourt, Brace and Company, 1956), p.105.

⁵ U.S. Constitution, art. II, sec. 1, cl. 6, récupéré le 7 juin 2014 de <http://www.law.cornell.edu/constitution/articleii#section1>.

⁶ Nancy Kassop, « The Law: When Law and Politics Collide: Presidents and the Use of the Twenty-Fifth Amendment », *Presidential Studies Quarterly* 35, n° 1 (2005): p.149.

formel pour gérer des situations où le président se trouvait temporairement incapable d'accomplir ses fonctions. Robert Gilbert note que des raisons politiques ont entravé la clarification du retrait temporaire du président pour cause d'invalidité puisqu'à l'origine, les Pères fondateurs n'avaient pas défini ce qu'elle signifie ni comment la déterminer. Ainsi, certains présidents se sont montrés réticents à admettre leur incapacité à gouverner de crainte que la délégation de leurs pouvoirs et responsabilités au vice-président devienne permanente⁷. Durant toutes ces décennies, il n'exista donc aucun dispositif offrant des balises claires afin de gérer une circonstance où le chef de l'exécutif pourrait se retirer temporairement de ses fonctions et s'assurer de les récupérer en toute légalité⁸. Le 25^e Amendement de la Constitution, déterminant les modalités pour remplacer temporairement un président de ses fonctions, entra en fonction en février 1967 afin de corriger cette ambiguïté⁹.

L'INVALIDITÉ PRÉSIDENTIELLE DANS L'HISTOIRE AMÉRICAINE

Au cours de l'histoire des États-Unis, plusieurs occupants de la Maison-Blanche se sont trouvés en situation d'invalidité temporaire ou permanente. Par exemple, John Adams fut incommodé par des problèmes de santé et passa plus de six mois à l'extérieur de Washington. James Madison a souffert de délires dus à un épisode de fièvre durant un mois. James Garfield survécut 80 jours après une tentative d'assassinat en 1881. Durant cette période, son médecin l'empêcha formellement de travailler. Grover Cleveland fut opéré en secret à bord d'un bateau qui longeait tranquillement la rivière Hudson en 1893. Woodrow Wilson fut victime d'un accident

⁷ Robert E. Gilbert, « The Contemporary Presidency: The Twenty-Fifth Amendment: Recommendations and Deliberations of the Working Group on Presidential Disability », *Presidential Studies Quarterly* 33, n° 4 (2003): p.878-879.

⁸ Herbert L. Abrams, « Shielding the President from the Constitution: Disability and the 25th Amendment », *Presidential Studies Quarterly* 23, n° 3 (juillet 1993): p.534.

⁹ U.S. Constitution, 25th Amendement, récupéré le 7 juin 2014 de <http://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxxv>.

vasculaire cérébral (AVC) en septembre 1919 lors d'une campagne nationale visant à convaincre les Américains de voter en faveur de partisans du projet de Société des Nations (SDN) au Congrès afin de le faire ratifier par le Sénat. Son médecin, sa femme et un conseiller politique ont géré le pays en secret durant huit mois¹⁰. Calvin Coolidge hérita de la présidence après la mort subite de Warren Harding en 1923. Moins d'un an plus tard, son fils décéda. Ceci le plongea dans une grande dépression pendant plusieurs mois durant lesquels la politique et la présidence ne l'intéressaient guère¹¹. Techniquement, ces présidents se sont tous retrouvés en situation d'invalidité relativement prolongée. C'est-à-dire qu'ils n'ont pas été en mesure d'accomplir pleinement leurs fonctions et que le pouvoir exécutif est demeuré politiquement estropié durant plusieurs semaines, voire quelques mois. En ce qui concerne Cleveland, Garfield et Wilson, leurs vice-présidents ne les remplacèrent pas durant leurs périodes de convalescence. Dans le cas de Garfield, le cabinet rejeta l'idée qu'il était invalide malgré les recommandations du médecin, alors que le vice-président Chester Arthur refusa de contester leur décision, préférant attendre¹². Cleveland se retira dans sa résidence secondaire pour sa convalescence durant l'été alors qu'une crise financière secouait le pays. Pendant tout ce temps, le vice-président Adlai Stevenson¹³ et le reste du cabinet ne furent jamais informés de l'opération et de la rémission du président¹⁴. Dans le cas de Wilson, ne pouvant accéder à son chevet, le secrétaire d'État Robert Lansing convoqua le cabinet une vingtaine de fois en l'absence du président afin que les membres se penchent sur ce sujet délicat et proposent au vice-président de le remplacer. Wilson finit par le limoger en février

¹⁰ Gilbert, « The Contemporary Presidency », p.878; Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.85-86; Del Quentin Wilber, *Rawhide Down: The Near Assassination of Ronald Reagan* (New York: Henry Holt and Company, 2011), p.165-166.

¹¹ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.32-33, 35.

¹² Leonard Schlup, « Presidential Disability: The Case of Cleveland and Stevenson », *Presidential Studies Quarterly* 9, n° 3 (juillet 1979): p.304; Stephen W. Stathis, « Presidential Disability Agreements Prior to the 25th Amendment », *Presidential Studies Quarterly* 12, n° 2 (avril 1982): p.208.

¹³ À ne pas confondre avec le candidat démocrate aux élections présidentielles de 1952 et 1956.

¹⁴ Schlup, « Presidential Disability », p.303-310.

1920. Durant tout ce temps, le vice-président Thomas Marshall, à l'instar d'Arthur, refusa de saisir cette opportunité et d'entreprendre une procédure visant à démettre Wilson de ses fonctions, laissant les plus hautes sphères du gouvernement paralysées avec un président impotent¹⁵. Après la mort de son fils, Coolidge demeura endeuillé et dépressif, ce qui changea son comportement. Il devint désintéressé et indifférent, ce qui le rendit inapte à accomplir ses tâches de président. Il laissa la gouverne du pays entre les mains du Congrès et délégua graduellement son autorité présidentielle aux secrétaires des départements afin que ceux-ci prennent en charge les fonctions exécutives pour le reste de son mandat¹⁶.

Pourquoi est-ce que le pouvoir exécutif fut laissé estropié aussi souvent et durant d'aussi longues périodes ? Il semblerait que l'ambiguïté constitutionnelle à propos de l'invalidité temporaire du président provoqua un dilemme de nature politique. En effet, lors de ces situations, la continuité du pouvoir exécutif ne fut pas assurée puisque les vice-présidents craignaient de passer pour des usurpateurs. Leurs motifs étaient de nature politique plutôt que légale puisqu'il y eut un précédent historique où un vice-président réclama de remplacer le président au lieu de se contenter d'assurer l'intérim. Ainsi, lorsque le président William Harrison décéda un mois après son inauguration en 1841, le vice-président John Tyler revendiqua de recevoir le titre et l'ensemble des pouvoirs de la présidence plutôt que simplement en assurer l'intérim. Le « précédent Tyler » désigne donc un vice-président qui succède et obtient le titre de président, ce qui se distingue constitutionnellement d'assumer les pouvoirs et devoirs de l'exécutif par intérim jusqu'à la prochaine élection en cas de décès¹⁷.

¹⁵ Kassop, « The Law », p.150-151; Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.87-88; Stathis, « Presidential Disability Agreements Prior to the 25th Amendment », p.209.

¹⁶ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.36-42.

¹⁷ Abrams, « Shielding the President from the Constitution », p.535; John D. Feerick, « Presidential Succession and Inability: Before and After the Twenty-Fifth Amendment », *Fordham Law Review* 79, n° 3 (2011): p.918-919.

LA PRÉSIDENTE MODERNE ET L'AVÈNEMENT DU 25^E AMENDEMENT

Tous ces cas précèdent l'avènement de la présidence moderne, dont les fonctions sont particulièrement différentes et complexes¹⁸. Celle-ci est d'abord caractérisée par une institutionnalisation de la présidence, avec la mise sur pied de l'*Executive Office of the President* (EOP) par Franklin Delano Roosevelt en 1939¹⁹. L'EOP sert à chapeauter les agences exécutives et offrir un soutien administratif à la Maison-Blanche, tout en offrant au président un personnel à son service. Ce développement est considéré par plusieurs comme l'émergence d'une division présidentielle séparée des départements au sein de l'appareil exécutif du gouvernement²⁰. Pour Clinton Rossiter, l'EOP permet de transformer la présidence en instrument de gouvernement moderne en lui offrant des outils pour remplir ses devoirs constitutionnels²¹.

C'est surtout dans le domaine de la politique étrangère que la présidence moderne se démarque. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis se retrouvaient dans une situation sans précédent dans leur histoire en tant que principale puissance mondiale. Sur la scène internationale, le gouvernement américain avait choisi d'assumer un nouveau rôle, celui de « leader du monde libre ». Au balbutiement de la guerre froide, le président Harry Truman entreprit une réorganisation massive de l'exécutif, découlant de la doctrine qui porte son nom. L'objectif était de doter le gouvernement d'un appareil de sécurité nationale assorti

¹⁸ Selon Fred Greenstein, la présidence moderne est apparue avec l'entrepreneuriat politique de Franklin Delano Roosevelt qui développa d'énormes programmes fédéraux avec le New Deal et la Seconde Guerre mondiale. Elle se distingue par une indépendance accrue vis-à-vis du Congrès pour la formulation de politiques alors que celui-ci avait largement dominé les législations du gouvernement fédéral auparavant. *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*, 3^e édition, (Princeton ; Oxford: Princeton University Press, 2009), p.3.

¹⁹ Rossiter, *The American Presidency*, p.97-98, 103.

²⁰ John Hart, *The Presidential Branch*, Pergamon government & politics series (New York: Pergamon Press, 1987), p.2-4; William Newmann mentionne que plusieurs études concluent carrément que l'EOP s'est muté, dans les faits, en quatrième branche du gouvernement fédéral : *Managing National Security Policy: The President and the Process* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003), p.22, 215-216n15.

²¹ Rossiter, *The American Presidency*, p.104.

d'une architecture administrative permettant aux États-Unis de mener une politique étrangère comprenant désormais une implication active dans les affaires diplomatiques, militaires et économiques mondiales²². Le *National Security Act* de 1947 mettait sur pied les principales organisations de sécurité nationale afin d'offrir les outils nécessaires à la présidence pour accomplir son rôle de commandant en chef dans ce contexte international²³. Le joyau de cette réorganisation est sans nul doute le Conseil de sécurité nationale (NSC), une organisation sous le contrôle direct du président, dont la fonction est de le conseiller et coordonner l'ensemble des aspects de la sécurité nationale, diplomatiques et militaires, pour formuler la politique étrangère²⁴. Le NSC est devenu une composante de l'EOP en 1949²⁵.

Dans ce contexte de guerre froide, marqué par des crises internationales successives et le risque d'affrontement nucléaire entre les États-Unis et l'Union soviétique, le rôle et les fonctions du président américain sont devenus beaucoup plus importants et complexes qu'auparavant. En revanche, la manière formelle d'assurer la continuité du gouvernement en cas d'invalidité temporaire du président ne fut pas posée avant 1957. Eisenhower entama ce processus en exhortant le Congrès de se pencher sur la question après s'être trouvé inapte à remplir ses fonctions à trois reprises en l'espace de deux ans. Craignant de terminer sa présidence comme Wilson, il souhaitait développer une façon d'encadrer les circonstances où le chef d'État ne serait pas en mesure de déclarer sa propre invalidité. Inquiet de sa santé chancelante et conscient de cette brèche constitutionnelle, il avait demandé au procureur général Herbert Brownell de concocter un amendement pour y remédier, vu les conséquences

²² David Rothkopf, *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power* (New York: Public Affairs, 2006), p.22-32.

²³ Pour l'histoire détaillée du National Security Act, voir: Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954* (New York: Cambridge University Press, 1998), 525 p.

²⁴ Karl Inderfurth et Loch K. Johnson, éd., *Fateful Decisions: Inside the National Security Council* (New York: Oxford University Press, 2004), p.24.

²⁵ Hart, *The Presidential Branch*, p.65.

désastreuses que cela pourrait orchestrer à l'âge nucléaire. Les objectifs étaient de confirmer le « précédent Tyler », de permettre au président d'assigner ses pouvoirs au vice-président pendant qu'il est incapable d'accomplir ses tâches tout en ayant les garanties qu'il pourrait les récupérer en toute légalité une fois rétabli, ainsi que parer à l'éventualité où il lui serait impossible de se déclarer invalide ou ferait preuve de réticence à cet égard²⁶.

Encore une fois, des motifs politiques ont empêché d'établir une manière formelle de gérer l'invalidité temporaire du président. Les chefs démocrates du Congrès, le speaker de la Chambre Sam Rayburn et le président *pro tempore* du Sénat Lyndon Johnson, ont refusé d'obtempérer pour empêcher que Richard Nixon assure l'intérim avant de se présenter comme candidat républicain aux élections présidentielles de 1960. Ils ont préféré maintenir Eisenhower en poste, peu importe son état de santé, par strict calcul partisan²⁷. Devant ce blocage législatif, Eisenhower, de plus en plus inquiet de sa santé, réalisa un accord informel avec Nixon en cas de besoin, lui permettant de se déclarer invalide et de pouvoir reprendre ses fonctions²⁸. Après l'assassinat de John F. Kennedy, le Congrès détermina que les États-Unis avaient besoin de clarifier le fonctionnement de la succession présidentielle²⁹. Dans ce contexte de guerre froide, assurer la continuité du gouvernement leur paraissait désormais urgent. Les législateurs et universitaires qui ont forgé le 25^e Amendement ont répondu aux problèmes de santé vécus par Eisenhower. Ils ont enfin considéré

²⁶ Abrams, « Shielding the President from the Constitution », p.535-536; Herbert L. Abrams, « *The President Has Been Shot* »: *Confusion, Disability, and the 25th Amendment in the Aftermath of the Attempted Assassination of Ronald Reagan*, (New York: W.W. Norton, 1992), 166, 169-170; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.129-132.

²⁷ Gilbert, « The Contemporary Presidency », p.878-879; Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.170.

²⁸ Kennedy reprit le même type d'accord provisoire avec Lyndon Johnson en 1961. Abrams, *The President Has Been Shot*, p.173.

²⁹ Wilber, *Rawhide Down*, p.166.

que définir clairement les rôles du président, du vice-président, du cabinet et du Congrès était essentiel afin d'éviter que se reproduise l'expérience de Wilson³⁰.

Le 25^e Amendement est composé de quatre sections. La première clarifie qu'en cas de mort, de destitution ou de démission du président, le vice-président lui succéderait en titre plutôt que simplement assurer l'intérim, formalisant le « précédent Tyler »³¹. La seconde comble une lacune constitutionnelle en permettant de nommer un vice-président, avec l'accord du Congrès, lorsque le poste est vacant³². La troisième permet au président d'informer par écrit les leaders du Congrès pour les informer qu'il est temporairement dans l'incapacité de remplir ses fonctions ou sur le point de l'être. Dans ce cas-ci, le vice-président n'assure que l'intérim jusqu'à ce que le président réclame de récupérer ses pouvoirs. Enfin, la quatrième concerne les situations où le président n'est pas en mesure de se déclarer invalide ou qu'il refuse de se décharger de ses pouvoirs. Le vice-président, de concert avec la majorité du cabinet, peut tenter de supplanter le président. De plus, cette section leur permet de contester le rétablissement du président avec l'accord des deux tiers de chaque chambre du Congrès afin que le vice-président puisse continuer d'assurer l'intérim³³. Il s'agit, bien entendu, de la section la plus controversée de l'amendement³⁴.

³⁰ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.167.

³¹ Notons que le « précédent Tyler » fut suivi par Millard Fillmore, Andrew Johnson, Chester Arthur, Theodore Roosevelt, Calvin Coolidge, Harry Truman et Lyndon Johnson, qui accédèrent tous au titre de président après la mort de leurs prédécesseurs. Ce chemin, tracé par la pratique, fut tout simplement formalisé. Cette section fut invoquée pour la première fois en 1974 lorsque Gerald Ford remplaça Nixon après sa démission. Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.233-236; Rose McDermott, *Presidential Leadership, Illness, and Decision Making* (Cambridge ; New York: Cambridge University Press, 2008), p.200.

³² Ce fut le cas à de nombreuses reprises au cours de l'histoire américaine. Avant 1967, il fallait attendre la prochaine élection présidentielle pour remplir le poste. Cette section fut invoquée pour la première fois après la démission Spirow Agnew en 1973 afin de combler le poste par Ford, puis pour nommer Nelson Rockefeller en 1974. Sans le 25^e Amendement, le speaker démocrate Carl Albert serait devenu président après la démission de Nixon. McDermott, *Presidential Leadership*, p.201.

³³ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.236-238.

³⁴ Pour une analyse constitutionnelle des problèmes inhérents liés à la section 4 de l'amendement, voir : Adam R.F. Gustafson, « Presidential Inability and Subjective Meaning », *Yale Law and Policy Review* 27, n° 2 (2009): 459-97.

INVALIDITÉ PRÉSIDENTIELLE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Nous cherchons à analyser et comparer le comportement des principaux conseillers en politique étrangère au sein du processus décisionnel selon la présence ou l'absence du président depuis la mise en place du NSC. Or, la littérature traitant de la formulation de la politique étrangère américaine a généralement pour objet de modéliser ou d'expliquer la gestion présidentielle d'une administration ou d'une décision particulière. Ces recherches visent habituellement à démontrer comment le président a organisé son système décisionnel pour élaborer la politique étrangère. Cependant, il arrive qu'il soit inapte à gouverner lorsqu'un événement international requiert son attention. Nous avons noté une lacune au sein des écrits sur ce sujet puisque ces situations se sont produites à quelques reprises depuis l'établissement du NSC et du 25^e Amendement. Mais celui-ci n'a pas été invoqué alors que le président n'était pas en mesure d'être aux commandes. Certains conseillers ont pris les choses en mains alors qu'ils n'étaient pas élus, ni politiquement imputables envers la population. Ceci soulève des questionnements à propos de l'autorité présidentielle, d'enjeux constitutionnels, de luttes bureaucratiques et de l'impact de la centralisation de la prise de décision en politique étrangère. Notre objectif est d'expliquer comment se déroule la formulation de la politique étrangère lorsque le président est momentanément incapable de remplir ses fonctions.

Nous n'avons pas trouvé d'étude discutant spécifiquement du fonctionnement de la prise de décision en politique étrangère pour ce genre de cas³⁵. Il est vrai que ces circonstances sortent de l'ordinaire par leur caractère exceptionnel. Ce phénomène est

³⁵ Certaines études ont mis en relief que les fonctions du président venaient avec des dangers pour la santé tout aussi importants que ceux de nature politique. Leur apport a été d'illustrer que ces facteurs ont eu des conséquences sur leurs prises de décisions en politique étrangère. Néanmoins, elles reposent sur l'idée que des maladies ont eu un impact sur la politique étrangère lorsque le président était aux commandes. Pour notre part, nous nous intéressons aux gestes commis par des conseillers du président alors que celui-ci était temporairement incapable de remplir ses devoirs et ne participait pas à la prise de décision. Voir : Gilbert, *The Mortal Presidency*; McDermott, *Presidential Leadership*.

imprévisible. Par contre, il s'est produit à quelques reprises et nous présumons qu'il peut se reproduire à nouveau. Comprendre le fonctionnement du processus décisionnel dans ce contexte pourrait être bénéfique pour la science politique en général. Notre but consiste donc à analyser comment fonctionne la gestion de crises lorsque le président est invalide. Nous cherchons à déterminer si le comportement des conseillers en matière de politique étrangère et de sécurité nationale est similaire ou différent selon la présence ou l'absence du président au sein du processus décisionnel.

Post et Robins notaient que les études portant sur ce sujet ne s'intéressaient guère aux effets que cela peut causer sur le processus décisionnel, à ses conséquences sur des groupes d'individus en lutte pour le pouvoir dans les hautes sphères du gouvernement ou sur la relation entre un chef d'État impotent et ses conseillers³⁶. Nous souhaitons combler ce manque en mettant l'accent sur ce que Charles-Philippe David et Sébastien Barthe nomment les « entrepreneurs de la prise de décision » :

Des conseillers influents [qui] ont orienté la prise de décision pour accomplir leurs objectifs idéels et organisationnels : d'une part en promouvant leur lecture et leurs perceptions des enjeux de la réponse américaine souhaitée par eux, d'autre part en exploitant habilement les rouages bureaucratiques pour accomplir avec succès leurs objectifs.³⁷

Bien entendu, cet entrepreneuriat politique n'est pas sous-jacent à l'invalidité présidentielle. Nous désirons mettre en lumière les actions de ces conseillers alors qu'une occasion de ce genre s'est présentée à eux. La question qui guide cette étude est d'établir comment la prise de décision se déroule en l'absence du président et de quelle manière elle modifie la politique étrangère ? Nous croyons que l'invalidité du président est une occasion favorisant l'émergence d'entrepreneurs politiques qui vont

³⁶ Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.xii.

³⁷ Charles-Philippe David et Sébastien Barthe, « Les entrepreneurs de la prise de décision: l'exemple des politiques de sécurité nationale de l'administration G. W. Bush (2001–2004) », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 46, n° 03 (2013): p.549.

tenter de saisir l'opportunité se présentant à eux afin de promouvoir leurs propres intérêts dans la formulation de la politique étrangère.

Cette recherche présente trois études de cas ayant en commun la gestion de crises pendant que le président était temporairement inopérant et incapable de remplir ses fonctions depuis la mise en place du NSC. Tout d'abord, durant les périodes d'invalidité d'Eisenhower, le vice-président Richard Nixon présida les réunions du NSC et du cabinet, assurant la continuité des fonctions du gouvernement³⁸. Le 25^e Amendement n'existait pas encore à cette époque, mais en pratique, le remplacement temporaire du président a été respecté puisque Nixon assura l'intérim, sans le titre, en attendant son rétablissement. Par contre, après son opération à l'intestin en 1956, alors qu'il était en convalescence, Eisenhower délégua la mainmise sur la politique étrangère au secrétaire d'État John Foster Dulles. Celui-ci prit une posture intransigeante envers Nasser et retira le financement promis à l'Égypte pour l'aider à construire le barrage d'Assouan. La semaine suivante, Nasser nationalisa le canal de Suez, ce qui provoqua une crise internationale³⁹. Deuxièmement, durant la guerre du Kippour, Henry Kissinger prit en main le processus de gestion de crise et orienta une décision qui plaça les armes nucléaires en état d'alerte sans prévenir Nixon. Kissinger n'était pas élu et ses fonctions ne lui permettaient pas d'agir à la place du président. À ce moment, Nixon était politiquement affaibli par la crise du Watergate et sans doute momentanément inapte à gouverner à cause de ses excès de consommation d'alcool. Le vice-président Agnew venait de démissionner et son successeur n'était pas encore entré en fonction⁴⁰. Dans le troisième cas, lorsque Reagan fut victime d'une tentative d'assassinat, le secrétaire d'État Alexander Haig tenta de prendre le contrôle des opérations à la Maison-Blanche alors que le vice-président George Bush était en

³⁸ John Prados, *Keepers of The Keys : A History of the National Security Council from Truman to Bush* (New York: Morrow, 1991), p.63.

³⁹ McDermott, *Presidential Leadership*, p.1-3.

⁴⁰ Prados, *Keepers of the Keys*, p.342-349; Rothkopf, *Running the World*, p.147-152.

chemin pour se rendre au Texas⁴¹. En déclarant qu'il était en contrôle aux journalistes réunis dans la salle de presse de la Maison-Blanche, il outrepassa outrageusement l'ordre de succession⁴². Celui-ci ne réussit pas à imposer son autorité auprès de ses collègues en attendant le retour de Bush. Dans la semaine suivante, pendant que Reagan était en convalescence, une crise en Pologne mettant en scène le mouvement Solidarité s'intensifiait alors que le président n'était pas aux commandes du gouvernement⁴³. À la suite de cet événement, l'absence de Reagan permit à un trio de conseillers, surnommé « la troïka », de consolider leur pouvoir au sein de l'administration durant le premier mandat de sa présidence⁴⁴.

Malgré leurs similitudes, ces trois cas ont tous provoqué des résultats différents. Dans le premier, le processus n'a pas changé, mais cela n'a pas empêché un individu – Dulles – de prendre une décision indépendamment des préférences du président en convalescence, dont il y eut de graves conséquences internationales par la suite. Dans le second, un entrepreneur – Kissinger – a su exploiter l'opportunité qui se présentait à lui et formuler la politique étrangère en s'appropriant l'autorité présidentielle. Dans le troisième, un entrepreneur – Haig – a échoué en tentant de saisir une opportunité pour prendre le contrôle du processus décisionnel alors que le président est devenu subitement invalide. Cette occasion a permis à un groupe de conseillers de s'imposer. Le fonctionnement de la prise de décision ne semble donc pas être systématique en l'absence du président à la lumière de ces cas. Comment expliquer ces distinctions ? Les auteurs qui se sont penchés sur ces cas offrent des réponses partielles à ce sujet.

⁴¹ Prados, *Keepers of the Keys*, p.451-452; Rothkopf, *Running the World*, p.220.

⁴² Le « précédent Tyler » avait incité à instaurer la loi sur la succession présidentielle de 1886, où le Congrès avait placé les membres du cabinet devant les législateurs, selon l'ordre de création des départements. Truman s'était opposé à cet ordre de succession et fit adopter une nouvelle loi en 1947, où le speaker de la Chambre des représentants et le leader de la majorité au Sénat suivent directement le vice-président, devant les membres du cabinet. Abrams, *The President Has Been Shot*, p.198.

⁴³ Ibid., p.100-102.

⁴⁴ Le secrétaire général de la Maison-Blanche James Baker, son adjoint Michael Deaver et le conseiller spécial Edwin Meese. Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.207.

LES LIMITES POLITIQUES DU 25^E AMENDEMENT

Est-ce que l'établissement du 25^e Amendement influence le comportement de la garde rapprochée du président en cas d'invalidité de celui-ci ? L'amendement constitutionnel aurait un bilan mitigé. Il ne semble pas toujours répondre aux situations d'urgences pour lesquelles il fut créé puisqu'il n'a tout simplement pas été invoqué lorsque des occasions de l'appliquer ont surgi. En effet, Nancy Kassop souligne un paradoxe important : maintenant que des mécanismes formels sont en place, il semble y avoir un manque de volonté politique à les utiliser⁴⁵.

Plusieurs auteurs ont tenté d'expliquer pourquoi il ne fut jamais invoqué en situation de crises. Dans le cas de la guerre du Kippour, Robert Dallek explique que Haig⁴⁶ et Kissinger n'ont jamais discuté du 25^e Amendement puisque Nixon aurait sans doute combattu cette idée comme s'il s'agissait d'un coup d'État. De plus, en vertu de l'ordre de succession, après la démission du vice-président, cela aurait vraisemblablement offert la présidence par intérim au *speaker* démocrate de la Chambre des représentants Carl Albert⁴⁷. Ainsi, si le cabinet avait invoqué la section 4 de l'amendement, les résultats de l'élection présidentielle de 1972 auraient été tout simplement renversés alors que Nixon y avait remporté une victoire écrasante.

⁴⁵ Kassop, « The Law », p.150; Par ailleurs, le seul président à avoir invoqué la section 3 de l'amendement est George W. Bush à deux reprises, en 2002 et 2007. Dans les deux cas, il s'agissait de chirurgies bénignes et prévues. De son côté, Reagan subit une opération pour un cancer du côlon en 1985. Les modalités pour transférer le pouvoir au vice-président ont respecté l'esprit de la section 3, mais il ne fut pas formellement invoqué afin d'éviter de créer un précédent judiciaire. Il s'agissait plutôt d'un accord privé entre Reagan et Bush rappelant celui entre Eisenhower et Nixon en 1958 : Peter Baker, « Bush Will Temporarily Hand Reins To Cheney », *The Washington Post* (Washington), 21 juillet 2007, récupéré le 17 juin 2014 de <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/20/AR2007072001790.html>; Gustafson, « Presidential Inability and Subjective Meaning », p.487-489; Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.172-173; Michael Tackett et Jeremy Manier, « Bush to yield power during exam », *Chicago Tribune* (Chicago), 29 juin 2002, récupéré le 17 juin 2014 de http://articles.chicagotribune.com/2002-06-29/news/0206290063_1_president-bush-colon-cancer-25th-amendment.

⁴⁶ Alexander Haig occupait le poste de secrétaire général de la Maison-Blanche à ce moment.

⁴⁷ Robert Dallek, *Nixon and Kissinger: Partners in Power*, (New York: HarperCollins Pub, 2007), p.527-528.

Ensuite, de nombreux auteurs considèrent que la tentative d'assassinat de Reagan constituait le premier véritable test pour appliquer les modalités de transfert temporaire du pouvoir présidentiel au vice-président en vertu des sections 3 ou 4 du 25^e Amendement⁴⁸. Or, dans leurs récits des événements, Wilber et Haig mentionnent que l'idée d'invoquer l'amendement fut écartée par tous les acteurs pour des raisons politiques. Les membres de la troïka voulaient rassurer le public américain et le reste du monde afin de montrer que le gouvernement continuait à fonctionner alors que le président était sous anesthésie⁴⁹. De son côté, le docteur Herbert Abrams explique que Reagan aurait dû être temporairement retiré de ses fonctions puisqu'il n'était pas aux commandes de l'État lors de son rétablissement, contrairement aux déclarations officielles. Ses fonctions cognitives étaient grandement affectées, restreignant sa capacité à participer à des délibérations complexes. L'auteur analyse que Reagan n'était pas en mesure de prendre des décisions et que la Maison-Blanche a camouflé l'état réel dans lequel se trouvait le président⁵⁰.

Si les vice-présidents se sont abstenus de prendre les choses en mains dans ce genre de circonstances, force est d'admettre que les dispositions contenues dans l'amendement n'influencent pas leur comportement. À cet effet, Post et Robins expliquent que même si l'amendement désigne que la responsabilité de déclencher le processus constitutionnel incombe au vice-président et aux membres du cabinet, il est plus probable que dans ce genre de situation, les décisions cruciales soient prises par les principaux conseillers du président, peu importe leur légitimité constitutionnelle⁵¹. Dans la même veine, Gilbert observe qu'en mettant le fardeau de la preuve sur les

⁴⁸ Abrams, « Shielding the President from the Constitution », p.537-538; Birch Bayh, « Twenty-Fifth Amendment: Dealing with Presidential Disability, The », *Wake Forest Law Review* 30, n° 3 (1995): p.441-442; Kassop, « The Law », p.155; Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.172; Bert E. Park, « Resuscitating the 25th Amendment: A Second Opinion regarding Presidential Disability », *Political Psychology* 16, n° 4 (décembre 1995): p.826.

⁴⁹ Alexander Meigs Haig, *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy* (New York: Macmillan, 1984), p.157; Wilber, *Rawhide Down*, p.164-167.

⁵⁰ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.154-163.

⁵¹ Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.177.

épaules du vice-président, une intervention de sa part comporte le risque de le faire passer pour un usurpateur. Ce geste, même s'il est permis légalement, demeure prohibé dans l'arène politique. Le problème de l'invalidité présidentielle ne peut donc être résolu à lui seul par cet amendement, car des considérations de nature politique prendront inévitablement le dessus⁵². Par conséquent, l'aspect formel du remplacement temporaire du président par le vice-président n'est pas suffisant pour répondre à nos interrogations puisque des raisons politiques persistent à empêcher la gestion de l'invalidité présidentielle tout en maintenant le pouvoir exécutif intact.

INVALIDITÉ PRÉSIDENTIELLE ET PROCESSUS DÉCISIONNEL

La manière dont le processus décisionnel s'est déroulé lors de ces cas est largement commentée. Pour les périodes d'invalidités d'Eisenhower, plusieurs auteurs mettent l'accent sur la manière avec laquelle il avait structuré son système consultatif. En effet, Rossiter indique que les méthodes d'organisation hautement institutionnalisées et propres au style de gestion d'Eisenhower ont permis au gouvernement de continuer à fonctionner normalement sans que le président soit aux commandes durant plusieurs semaines⁵³. Dans la même veine, David Rothkopf mentionne que les problèmes de santé d'Eisenhower lors de son second mandat ont mis en relief la valeur de son système NSC⁵⁴. Puis, pour I. M. Destler, les réunions du NSC présidées par le vice-président Nixon ont assuré la poursuite des délibérations sur les enjeux de sécurité nationale ainsi que la continuité des fonctions régaliennes de l'État en l'absence du président⁵⁵.

⁵² Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.238-239, 242.

⁵³ Rossiter, *The American Presidency*, p.131.

⁵⁴ Rothkopf, *Running the World*, p.77.

⁵⁵ I. M. Destler, « National Security Advice to U.S. Presidents: Some Lessons from Thirty Years », *World Politics* 29, n° 2 (janvier 1977) : p.148.

De son côté, Dallek offre des pistes de réflexion intéressantes à propos de la façon dont la guerre du Kippour a été gérée par la Maison-Blanche. Nixon était ravagé politiquement, sans doute incapable d'accomplir ses tâches à cause de ses abus d'alcool, et essentiellement absent du processus décisionnel. Il estime aussi que Nixon tentait d'instrumentaliser la politique étrangère durant la crise du Watergate afin d'éviter de subir la procédure de destitution. Il ajoute que la manière dont la décision de mettre les forces nucléaires en état d'alerte a été prise est troublante et que l'état du président soulève des questions à propos de ses capacités à exercer ses fonctions durant cette crise internationale, tout comme le fait que le cabinet n'a jamais discuté du 25^e Amendement pour assurer la poursuite des fonctions régaliennes de la présidence⁵⁶. Pour John Prados, ce qui distingue la gestion américaine de cette crise est l'absence presque complète du président qui ne prenait part à aucune réunion tout au long du processus⁵⁷. Alors que la manière avec laquelle un individu qui n'était pas élu a dominé le processus décisionnel durant la crise du Kippour fut sans précédent pour Rothkopf⁵⁸.

Pour ce qui est de Reagan, Abrams mentionne que dès le départ, il avait assigné énormément de responsabilités aux membres de la troïka. Après la tentative d'assassinat, alors qu'il était hospitalisé, ceux-ci n'ont pas eu le moindre scrupule à user de cette autorité. « Pendant la période de traumatisme et de convalescence, *ils étaient le président des États-Unis*⁵⁹ », note-t-il. Ceux-ci n'étaient pas élus ni assujettis à l'approbation du Congrès. Cela ne les a toutefois pas empêché de s'approprier l'autorité présidentielle alors que la Constitution ne les autorisait nullement à prendre des décisions importantes. Même si Reagan était légalement aux commandes, dans les faits il n'était capable de se concentrer que quelques heures par jour durant les semaines qui suivirent l'attentat. L'auteur estime qu'il n'aurait pas été

⁵⁶ Dallek, *Nixon and Kissinger*, xi-xii, 488, 500-502.

⁵⁷ Prados, *Keepers of the Keys*, p.346.

⁵⁸ Rothkopf, *Running the World*, p.152.

⁵⁹ Notre traduction. Italique dans l'original. Abrams, *The President Has Been Shot*, p.188.

en mesure de gérer la crise en Pologne si jamais la situation s'était détériorée⁶⁰. Puis, à propos de la tentative de prise de contrôle par le secrétaire d'État lors de la crise suscitée le jour de la fusillade, Prados et Rothkopf mentionnent tous les deux que cet incident a ruiné à la fois sa réputation et sa carrière politique⁶¹.

Les mémoires des acteurs concernés abordent aussi ces situations. Mais ces derniers tendent à mettre l'accent sur l'aspect anecdotique de leur comportement lors de ces événements. En effet, leurs comptes-rendus sont parfois exhaustifs en éléments factuels, mais contiennent très peu de réflexions à propos du fonctionnement du processus décisionnel lorsque le président était invalide⁶². En fait, les récits autobiographiques de Kissinger et Haig semblent avoir pour objectif de montrer qu'ils ont fait preuve d'abnégation en minimisant l'impact de leur entrepreneuriat politique pour se donner le beau rôle. Avant que la guerre éclate au Moyen-Orient, Kissinger raconte que le scandale du Watergate lui avait retiré le soutien d'un président fort et que sa nomination au poste de secrétaire d'État servait à isoler la politique étrangère du contexte politique national. Il constate donc aisément que Nixon était politiquement vulnérable, mais ne fait guère mention de la capacité du président à être aux commandes, expliquant plutôt que l'intérêt du président envers la politique étrangère avait diminué à cause du scandale⁶³. De son côté, Haig affirme que sa déclaration lors de la tentative d'assassinat de Reagan a tout simplement causé un événement médiatique anodin⁶⁴. Le reste de son récit sur cette journée semble avoir pour but de le faire paraître comme une sorte de sauveur de la situation et de régler ses comptes envers ses anciens collègues de l'administration⁶⁵.

⁶⁰ Ibid., p.188-189.

⁶¹ Prados, *Keepers of the Keys*, p.451; Rothkopf, *Running the World*, p.222.

⁶² À titre d'exemple, dans le second tome de ses mémoires, Henry Kissinger consacre 190 pages à sa gestion de la guerre du Kippour. *Les années orageuses* (Paris: Fayard, 1982), p.518-707.

⁶³ Ibid., p.477-482.

⁶⁴ Haig, *Caveat*, p.163-166.

⁶⁵ Ibid., p.148-149, 156-157.

L'INVALIDITÉ, UN PROBLÈME DE NATURE POLITIQUE

En faisant le point à propos de ce que raconte la littérature spécialisée sur ce sujet, nous en tirons quelques constats. Des motivations de nature politique semblent avoir eu préséance sur les considérations constitutionnelles alors que la sécurité nationale était en jeu. L'établissement du 25^e Amendement ne semble donc pas influencer le comportement des principaux acteurs concernés puisqu'il n'a pas été invoqué lors de ces situations. D'une part, les principaux conseillers du président ont tenté de préserver leurs propres intérêts plutôt que l'intérêt national, c'est-à-dire assurer la continuité du gouvernement. D'autre part, les vice-présidents ne sont pas incités à intervenir à cause du potentiel de risques politiques que ce geste comporte.

Ensuite, il semblerait que la présidence moderne ait eu un impact extraconstitutionnel, c'est-à-dire que les pratiques courantes de la politique étrangère ne sont pas régies par les règles dessinées par les Pères fondateurs⁶⁶. Si des conseillers ont pu prendre les choses en main et s'en tirer avec impunité, c'est dû à l'évolution du rôle du président et des frictions bureaucratiques qui en ont découlé. Hart affirmait que le comportement des principaux conseillers pose souvent problème, notamment avec leur tendance à tenter d'isoler le président du monde extérieur à la Maison-Blanche. Ce sont les « portiers » qui sélectionnent les individus et les informations qui pénètrent au sein du Bureau ovale⁶⁷. Ils ont généralement plus aisément accès au président que les membres du cabinet, ce qui correspond à la « règle de la proximité » de Kissinger⁶⁸. Ce sont aussi ceux qui ont le plus à perdre

⁶⁶ Pour Louis Henkin, les nouvelles exigences provenant du rôle des États-Unis au lendemain de la Seconde Guerre mondiale ont offert des opportunités uniques aux présidents afin qu'ils acquièrent plus de pouvoirs extraconstitutionnels dans le cadre de la politique étrangère. *Foreign Affairs and the United States Constitution*, 2^e édition (New York: Oxford University Press, 1996), p.4-5, 31.

⁶⁷ Hart, *The Presidential Branch*, p.129.

⁶⁸ Dans les entrevues accordées à Rothkopf pour la rédaction de son étude, Kissinger discutait régulièrement de la règle de la proximité comme étant la plus importante à Washington. Celui-ci considérait qu'elle garantissait son influence auprès du président puisqu'il se trouvait physiquement à

dans les luttes de pouvoir au sein de l'exécutif puisque leur influence dépend de la loyauté qu'ils accordent au chef d'État. Ainsi, le contexte bureaucratique demeure un frein à la gestion formelle de l'invalidité présidentielle.

Ces constats suggèrent que nous devons poursuivre notre réflexion en puisant dans la littérature traitant du processus décisionnel au sein de l'exécutif. Or, nous n'avons pas trouvé de mécanismes précisant la manière dont chaque administration doit s'organiser pour assurer la pérennité des fonctions régaliennes de l'État en cas de crises impliquant la sécurité nationale lorsque le président n'est temporairement pas aux commandes pour cause d'invalidité. En effet, le *National Command Authority* (NCA) n'indique que la chaîne de commandement concernant les décisions militaires⁶⁹. Puisque ce sujet ne semble pas avoir été abordé directement au sein des écrits sur la politique étrangère des États-Unis, nous devons nous rabattre sur ce qui a déjà été rédigé dans ce domaine afin d'en dégager des éléments de réponses.

Le premier chapitre va illustrer le contexte institutionnel de la formulation de la politique étrangère au sein du système du NSC. Puis, nous allons exposer notre cadre conceptuel et la méthodologie employée pour opérationnaliser cette étude en fonction des variables provenant de trois déclinaisons théoriques servant à expliquer le fonctionnement du processus décisionnel au sein de l'exécutif. Les chapitres 2 à 4 vont élaborer nos trois études de cas. Pour conclure, nous ferons le point sur cette recherche et procéderons à une analyse des résultats de ces études de cas. Après quoi nous offrirons une brève réflexion à propos de ce qu'implique l'invalidité des leaders politiques sur la prise de décision et d'autres sujets connexes en science politique.

quelques mètres du Bureau ovale alors que ses rivaux bureaucratiques étaient à quelques minutes de voiture de la Maison-Blanche. *Running the World*, p.92, 114-118.

⁶⁹ Le président et le secrétaire à la Défense, ainsi que leurs adjoints respectifs. U.S. Department of Defense, *About The Department of Defense — DoD 101*, récupéré le 22 juillet 2014 de <http://www.defense.gov/about/dod101.aspx>.

CHAPITRE I

SYSTÈME NSC ET APPROCHES DÉCISIONNELLES

L'analyse de la politique étrangère (FPA) étudie les décisions prises par les individus en position d'autorité qui sont en mesure de mobiliser les ressources de l'État. Les études en FPA ont pour particularités d'expliquer la formulation de la politique étrangère de manière multifactorielle, de réaliser des analyses sur plusieurs niveaux, d'intégrer des éléments théoriques interdisciplinaires et d'être orientées sur les acteurs. Son principal postulat est que seuls les individus peuvent être en interactions entre eux sur la scène internationale et agir en tant qu'agents, explique Valerie Hudson⁷⁰. Ces recherches abordent le processus décisionnel en politique étrangère plutôt que ses résultats. Les théories dominantes en relations internationales ont généralement pour objectif d'expliquer le comportement des États au niveau du système international. Inversement, les analyses de type FPA ont pour but d'ouvrir la « boîte noire » de l'État afin d'expliquer l'interaction entre les principaux décideurs, ainsi qu'entre les organisations de sécurité nationale. Les individus ne sont pas interchangeables en ce sens qu'il n'est pas prouvé que d'autres auraient pris les mêmes décisions dans le même contexte⁷¹. Leur portée limitée fait en sorte qu'elles

⁷⁰ Valerie M. Hudson, *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory* (Lanham : Rowman & Littlefield Pub., 2007), p.4-6, 10-11.

⁷¹ Graham T. Allison et Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Longman, 1999), p.404-405; Hudson, *Foreign Policy Analysis*, p.3-4; Amy B Zegart, *Flawed By Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC* (Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 1999), p.3-5.

ne tentent pas de tirer des conclusions générales. Cette limite les cantonne à réaliser des études de cas en offrant une démarche méthodologique et conceptuelle servant à faire des analyses approfondies. Sous cet angle, l'histoire de la politique étrangère américaine depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale est celle des conflits entre les individus qui ont participé à l'orienter et la formuler⁷².

Pour analyser le fonctionnement du processus décisionnel en cas d'invalidité du président, nous devons commencer par présenter le NSC. C'est à travers cet organe que se dessine le contexte décisionnel en politique étrangère dans les plus hautes sphères du gouvernement américain. Ensuite, nous allons illustrer les principaux postulats des trois déclinaisons théoriques complémentaires que nous avons sélectionnées, leurs indicateurs pertinents et la méthodologie employée pour opérationnaliser notre sujet d'étude.

1.1 LE CONTEXTE DÉCISIONNEL EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE : LE SYSTÈME DU NSC

Il est primordial d'établir ce dont il est question lorsque nous discutons du NSC. Les auteurs qui l'ont étudié s'accordent pour affirmer qu'il se distingue des autres organes du gouvernement puisqu'il fut conçu spécifiquement pour servir le président. Il s'agit de l'organisme dans lequel réside le pouvoir décisionnel en politique étrangère⁷³. Le NSC représente donc le contexte institutionnel pour son élaboration.

⁷² Pour reprendre ici l'idée de I.M. Destler, Leslie H. Gelb et Anthony Lake, l'histoire des coulisses de la formulation de la politique étrangère américaine est celle des présidents, des courtiers (conseillers de la Maison-Blanche) et des barons (les membres du cabinet), dont le récit raconte comment ils ont travaillé ensemble et lutté entre eux alors qu'ils devaient faire face aux enjeux internationaux les plus importants. *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1984), p.167.

⁷³ Inderfurth et Johnson, *Fateful Decisions*, p.xiv; Bradley H. Patterson, *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond* (Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2000), p.49; Prados, *Keepers of the Keys*, p.7; Rothkopf, *Running the World*, p.5.

Amy Zegart détermine trois façons distinctes de le concevoir. Primo, le Conseil de sécurité nationale en tant qu'organe formel et statutaire, composé du président, du vice-président, ainsi que des secrétaires d'État et de la Défense. Secundo, le personnel du NSC, campé par le conseiller pour la sécurité nationale et son équipe de quelques dizaines de spécialistes servant exclusivement le président pour l'orientation, l'analyse et la coordination de la politique étrangère. Il s'agit des aspects informels du NSC dont il sera discuté. Tertio, il y a le système du NSC, incluant à la fois l'organe formel et les procédures informelles effectuées par le personnel⁷⁴. Nous ajoutons à cela l'ensemble des mécanismes interdépartementaux et des comités consultatifs établis par les présidents, qui prennent la forme souhaitée par ceux-ci⁷⁵. Selon Prados, le NSC et son personnel représentent le mécanisme permettant d'intégrer la politique étrangère et celle de défense nationale⁷⁶.

Son impact institutionnel aura été de centraliser l'élaboration de la politique étrangère entre les mains du président et du personnel de cet organe. Selon Bradley Patterson, le processus de formulation des politiques s'est vu graduellement retirer des mains des départements afin d'être réaffecté à la Maison-Blanche, au profit de l'EOP. Le NSC formel est une institution pratiquement désuète puisque les présidents préfèrent généralement la flexibilité et les mécanismes informels demandant moins de procédures officielles et bureaucratiques⁷⁷. Pour Zegart, cette tendance s'explique par le fait que tous les présidents ont rencontré des situations où la solution la plus rentable pour eux consistait à acquérir plus de contrôle sur la formulation de la politique étrangère⁷⁸. Ce qui provoqua un paradoxe. En effet, David note que son évolution est ponctuée par un accroissement bureaucratique allant de pair avec sa

⁷⁴ Zegart, *Flawed by Design*, p.253n1.

⁷⁵ Charles Philippe David, *Au sein de la Maison-Blanche : De Truman à Obama, la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, 3e édition (Québec: Presses de l'Université Laval, 2015), p.153-159; Rothkopf, *Running the World*, p.5-6.

⁷⁶ Prados, *Keepers of the Keys*, p.8.

⁷⁷ Patterson, *The White House Staff*, p.10, 54.

⁷⁸ Zegart, *Flawed by Design*, p.77.

prédominance et les besoins de chaque administration pour coordonner et intégrer les décisions prises au sein de l'immense appareil de sécurité nationale américain⁷⁹. Afin de poursuivre cette réflexion, deux sous-thèmes importants à propos du NSC méritent d'être abordés : la structure du système consultatif, ainsi que l'ascendance du conseiller pour la sécurité nationale et de son personnel.

1.1.1 LA STRUCTURE DU SYSTÈME DU NSC ET SES LIMITES

Les présidents entament généralement leur transition en réorganisant le NSC en fonction des stratégies de gestion qu'ils privilégient. Ces derniers réinventent la roue en quelque sorte pour personnaliser et s'appropriier cet organe afin de l'adapter à leur style présidentiel tout en l'ajustant en cours de chemin pour faciliter leurs prises de décision⁸⁰. Ils ont tous tenté d'imprégner leur propre identité au NSC. Dès leur inauguration, de concert avec le conseiller pour la sécurité nationale, ils redessinent la structure des comités consultatifs interdépartementaux et modifient les catégories et les noms des directives présidentielles, ainsi que des mémorandums⁸¹. Ces directives et mémorandums servent à déterminer le fonctionnement quotidien du NSC, ainsi que les objectifs à atteindre tout en s'imprégnant dans la structure de comités préétablie⁸².

Par contre, peu importe les structures mises en place, une force centripète pousse toutes les administrations à centraliser la formulation de la politique étrangère vers la Maison-Blanche et à privilégier les mécanismes informels⁸³. Certains présidents ont choisi de fonctionner ainsi dès le départ. Ce fut le cas de Kennedy, qui préférait travailler au sein d'un système consultatif plus flexible en privilégiant les rencontres

⁷⁹ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.106.

⁸⁰ Newmann, *Managing National Security Policy*, p.4.

⁸¹ Rothkopf, *Running the World*, p.95.

⁸² Inderfurth et Johnson, *Fateful Decisions*, 63-79, 85-129.

⁸³ Newmann, *Managing National Security Policy*, p.71.

informelles avec ses conseillers⁸⁴. Cette tendance serait si marquée selon Zegart que tous les présidents depuis Kennedy ont fini par utiliser les mécanismes informels même s'ils n'avaient pas commencé ainsi⁸⁵. Ce ne sera pas le seul héritage laissé par Kennedy à ses successeurs. La prédominance du conseiller pour la sécurité nationale et du personnel du NSC dans l'élaboration de la politique étrangère aura des répercussions bureaucratiques majeures par la suite.

1.1.2 LA MONTÉE EN PUISSANCE DU CONSEILLER POUR LA SÉCURITÉ NATIONALE ET DU PERSONNEL DU NSC

Selon Zegart, le NSC moderne, c'est-à-dire les mécanismes flexibles employés depuis Kennedy, se distingue du modèle plus formel en place sous Truman et Eisenhower. Trois éléments caractérisent son évolution : les fonctions du conseiller pour la sécurité nationale furent transformées, passant d'un adjoint administratif servant les besoins de l'organe statutaire à un poste de conseiller prédominant; sa montée en puissance entraîna de nouvelles responsabilités pour le personnel du NSC; les présidents ont tous tendance à recourir à ce personnel et aux rencontres informelles avec certains membres du cabinet pour obtenir des informations, des analyses et des conseils, provoquant le déclin de l'organe formel. La conséquence de cette évolution fut de retirer le pouvoir décisionnel hors des départements pour le relocaliser à la Maison-Blanche. Elle évoque avec éloquence que « les gardes du palais ont, dans les faits, éclipsé les ministres du roi »⁸⁶. De son côté, Prados analyse que la transformation majeure opérée par McGeorge Bundy pour répondre aux préférences de Kennedy fut de « métamorphoser le personnel du NSC de serviteurs

⁸⁴ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.141-142; Destler, « National Security Advice to U.S. Presidents », p.151; Newmann, *Managing National Security Policy*, p.51; Rothkopf, *Running the World*, p.84-85; Alexander L George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder : Westview Press, 1980), p.157-159.

⁸⁵ Zegart, *Flawed by Design*, p.90.

⁸⁶ *Ibid.*, p.85-87.

de la *présidence* en serviteurs du *président*⁸⁷ ». Cette réorientation du rôle du conseiller pour la sécurité nationale et de son personnel leur conféra un énorme pouvoir, brouillant la séparation entre la planification de la politique et les opérations⁸⁸. À cela, Cecil Crabb et Kevin Mulcahy ajoutent que le département d'État a refusé de prendre de nouvelles responsabilités depuis la création du NSC, laissant le champ libre à la Maison-Blanche pour les accaparer⁸⁹. Dans la même veine, Destler, Gelb et Lake observent que le *National Security Act* plaça les agences de sécurité nationale à l'extérieur de la mainmise du département d'État, ce qui a eu pour effet de dévaluer son rôle et son influence⁹⁰.

Enfin, deux autres innovations ont drastiquement transformé la relation entre le président et les autres organisations de sécurité nationale. D'abord, l'établissement de la Situation Room dans le sous-sol de l'aile Ouest de la Maison-Blanche par McGeorge Bundy après la débâcle de la baie des Cochons en 1961 a offert un ascendant au personnel du NSC sur le reste de la bureaucratie⁹¹. En effet, ceux-ci ont acquis une plus grande capacité de surveiller comment les directives présidentielles sont mises en œuvre par chacune des organisations de sécurité nationale⁹². Découlant

⁸⁷ Italiques dans l'original. Prados, *Keepers of the Keys*, p.102.

⁸⁸ Destler, « National Security Advice to U.S. Presidents », p.153; Rothkopf, *Running the World*, p.85-86.

⁸⁹ Cecil V. Crabb et Kevin V. Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making: From FDR to Reagan* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1986), p.53-55.

⁹⁰ Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.171.

⁹¹ Il s'agit d'un « centre nerveux » permettant d'alerter la Maison-Blanche à propos des événements internationaux importants qui risquent d'affecter la sécurité nationale des États-Unis. Cette centrale permet au président d'obtenir des renseignements en temps réel pour la conduite de la politique étrangère en interceptant les communications de l'ensemble des organisations de sécurité nationale. Elle est composée de plusieurs installations qui réalisent une variété de fonctions pour le conseiller pour la sécurité nationale et le personnel du NSC. La salle de conférence de la Situation Room est munie d'un système de communication à la fine pointe de la technologie permettant au président de suivre en direct le déroulement des opérations militaires. Au fil du temps, la Situation Room est devenue le symbole du président en action. Michael Bohn, *Nerve Center: Inside the White House Situation Room* (Washington D.C.: Brassey's, 2003), 241 p.

⁹² Joseph G. Bock et Duncan L. Clarke, « The National Security Assistant and the White House Staff: National Security Policy Decisionmaking and Domestic Political Considerations, 1947-1984 », *Presidential Studies Quarterly* 16, n° 2 (avril 1986): p.262; Patterson, *The White House Staff*, p.50-52;

directement de la création de la Situation Room, l'autre changement fut la relocalisation du conseiller pour la sécurité nationale et de son personnel de l'OEOB au sous-sol de la Maison-Blanche, où ils se sont vus offrir de nouvelles responsabilités, instituant, selon l'expression d'Andrew Preston, un « petit département d'État »⁹³. Ces deux gestes ont consacré l'ascendance institutionnelle de la Maison-Blanche sur la formulation de la politique étrangère puisque toutes les informations importantes sont communiquées au président via l'installation souterraine⁹⁴. Ayant désormais la capacité d'opérer de la sorte, tous ses successeurs vont poursuivre cette tendance centralisatrice.

1.2 LES APPROCHES DÉCISIONNELLES EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Après avoir tracé les grandes lignes du contexte institutionnel de la prise de décision, l'étape suivante consiste à expliquer comment la politique étrangère est élaborée. Il s'agit ici de déterminer les facteurs clés expliquant pourquoi le processus décisionnel a provoqué des résultats différents lorsque le président était invalide. Pour ce faire, nous avons sélectionné trois déclinaisons théoriques : le néo-institutionnalisme, la politique bureaucratique et le modèle de gestion présidentielle.

1.2.1 LE NÉO-INSTITUTIONNALISME

Pour Zegart, les organisations de sécurité nationale, dont le NSC, n'ont pas été conçues pour servir l'intérêt national de manière optimale puisque les acteurs ayant pris part à leurs créations défendaient tous leurs propres préférences institutionnelles.

Prados, *Keepers of the Keys*, p.104-105; Rothkopf, *Running the World*, p.91-92; Zegart, *Flawed by Design*, p.86.

⁹³ Andrew Preston, « The Little State Department: McGeorge Bundy and the National Security Council Staff, 1961-65 », *Presidential Studies Quarterly* 31, n° 4 (décembre 2001): 635-659.

⁹⁴ Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.186-188.

Autrement dit, elles furent conçues par des facteurs politiques plutôt que pour les fonctions qu'elles ont à accomplir. Sa méthode consiste à déduire quelles sont les incitations, motivations et capacités des acteurs impliqués afin d'expliquer pourquoi ces organisations sont mal équipées pour servir l'intérêt national⁹⁵. En empruntant des concepts clés de la micro-économie, les individus sont décrits comme des acteurs rationnels cherchant à maximiser leurs gains et dont le comportement détermine le produit des actions collectives. Ces organisations sont considérées à la fois en tant que variables dépendantes et indépendantes. C'est-à-dire que leur conception d'origine est tout aussi importante que l'impact qu'elles ont sur leur environnement⁹⁶. Leurs secteurs d'activité se chevauchent et s'entremêlent, provoquant un jeu à somme nulle : lorsqu'une organisation obtient une nouvelle responsabilité, une autre perd de son influence, l'incitant à entrer en conflit avec le président pour protéger son fief⁹⁷.

Leur évolution est menée par des conflits au sein de l'exécutif entre le président, les dirigeants des organisations et leurs fonctionnaires. Le problème réside dans la relation principal-agent, où le président n'a pas le choix de se fier aux fonctionnaires détenant l'expertise et les informations dont il a besoin. Toutefois, ceux-ci ne partagent pas entièrement les intérêts du président. Celui-ci n'obtient donc pas tout le temps ce qu'il voudrait de la part de ces organisations et tentera de surmonter le problème principal-agent d'une façon qui comporte le moindre coût politique⁹⁸. Cette contrainte a façonné l'évolution du processus décisionnel, incitant le président à utiliser le système du NSC puisqu'il lui est possible de mettre de l'avant sa perspective à un coût politiquement plus acceptable et d'en retirer potentiellement plus de bénéfices. Cette transformation s'est effectuée aisément puisque la configuration initiale du NSC leur permet d'effectuer des modifications sans avoir

⁹⁵ Zegart, *Flawed by Design*, p.8-9.

⁹⁶ *Ibid.*, p.14-15.

⁹⁷ *Ibid.*, p.37-38.

⁹⁸ *Ibid.*, p.47-49.

recours à de nouvelles législations. Il ne suffit que d'ordres exécutifs ou de directives présidentielles pour créer des postes ou changer le rôle et les fonctions du personnel du NSC. Cette prédominance a eu pour conséquence de provoquer des résistances de la part des principales organisations puisque le NSC formel offrait un système consultatif où le cabinet était très influent alors que sa version moderne les relègue au second rang, ce qui va nécessairement à l'encontre de leurs intérêts. Enfin, la tendance des présidents à faire plus confiance à leur propre personnel plutôt que celui des autres organisations explique pourquoi le département d'État n'a jamais été en mesure de retrouver sa position dominante d'antan en politique étrangère⁹⁹.

1.2.2 LA POLITIQUE BUREAUCRATIQUE

Graham Allison demeure l'un des auteurs les plus importants pour expliquer comment les décisions en politique étrangère sont prises à l'intérieur de l'État¹⁰⁰. Sous cet angle conceptuel, les politiques du gouvernement sont le produit de la compétition que se livrent des acteurs et des organisations du gouvernement aux intérêts divergents¹⁰¹. Cette approche repose sur le postulat que les dirigeants des principales organisations sont des joueurs au sein d'un jeu brutal : la politique à l'intérieur du gouvernement. Ce modèle s'intéresse au déroulement du processus décisionnel au sein d'un groupe de décideurs. Le comportement du gouvernement est le produit du marchandage entre les principaux joueurs qui agissent en fonction de leurs intérêts personnels ou institutionnels¹⁰². Ceux-ci prennent des décisions par négociation et tractation de nature politique plutôt qu'en fonction de l'intérêt national. Ces décisions représentent un amalgame de préférences et de compromis entre les

⁹⁹ Ibid., p.96-101.

¹⁰⁰ Nous utilisons la réédition de 1999 en collaboration avec Philip Zelikow plutôt que l'original de 1971.

¹⁰¹ Newmann, *Managing National Security Policy*, p.19.

¹⁰² Allison et Zelikow, *Essence of Decision*, p.294-296.

principaux acteurs concernés. La méthode pour expliquer une décision consiste à identifier le jeu, ses règles et ses participants. Ceux-ci forment des coalitions, effectuent du marchandage et des compromis. Leur impact est déterminé par les pouvoirs qu'ils ont acquis et leur manière de défendre leurs intérêts¹⁰³. La formulation de politiques par le gouvernement résulte de plusieurs facteurs devant être pris en considération, échappant à toutes tentatives de généraliser un idéal type¹⁰⁴. Le problème principal-agent est directement abordé, où le président, en tant que décideur, représente le principal tandis que les conseillers qui prennent part au processus décisionnel agissent en tant qu'agents. Toutefois, comme avec le néo-institutionnalisme, ceux-ci ne représentent pas que les intérêts du décideur. Ils sont aussi des joueurs qui détiennent des pouvoirs et des intérêts¹⁰⁵. Dans ce jeu bureaucratique, le président n'est qu'un joueur très puissant parmi d'autres. Pour déterminer les intérêts des autres joueurs, Allison nuance sa célèbre formule dans la seconde édition : « la position d'un individu sur un enjeu est "substantiellement affectée" par l'organisation qu'il représente¹⁰⁶ ».

Jean Garrison a approfondi cette approche pour discuter des entrepreneurs de politiques et des moyens qu'ils utilisent pour parvenir à leurs fins au sein du jeu de pouvoir. Ceux-ci peuvent se comporter en entrepreneurs coriaces, capables de manipuler le processus, négocier et persuader les autres acteurs de leur propre chef. L'auteure remonte la source épistémique de cet entrepreneuriat à Machiavel, qui avertissait le *Prince* de rester prudent envers les conseillers qui sont en mesure d'agir indépendamment de lui afin de poursuivre leurs propres objectifs¹⁰⁷. Les variables clés de ce modèle sont liées les unes aux autres : le contexte historique de formulation

¹⁰³ Ibid., p.255-258, 296-302.

¹⁰⁴ Ibid., p.263-264.

¹⁰⁵ Ibid., p.271-273.

¹⁰⁶ Ibid., p.307.

¹⁰⁷ Jean A. Garrison, *Games Advisors Play: Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, The Joseph V. Hughes, Jr., and Holly O. Hughes series in the presidency and leadership studies, no. 3 (College Station: Texas A&M University Press, 1999), p.xiii, xv.

de politique (le système NSC), la structure consultative choisie par les présidents (le modèle de gestion¹⁰⁸) et la dynamique de groupe qui se développe dans ce cercle restreint; les motivations intrinsèques des acteurs dictent leur comportement au sein du processus en fonction de leurs habiletés à percevoir socialement les gens afin de développer les stratégies à employer pour atteindre leurs buts; ce qui provoque des jeux de pouvoir entre les principaux conseillers, dont les manœuvres bureaucratiques sont de nature structurelle, procédurale et interpersonnelle¹⁰⁹.

Avec la portée scientifique de ce modèle, les critiques sont parvenues de toutes parts. La plupart notent que certains acteurs ne représentent aucune organisation au sein du processus¹¹⁰. Pour Stephen Krasner, cette approche n'est valable que lorsque les intérêts et l'attention du président sont absents du processus décisionnel¹¹¹. Ceci a trouvé écho chez William Newmann, pour qui « les présidents ont la responsabilité, l'autorité et les habiletés nécessaires pour mettre de l'ordre au sein du processus. Si le président échoue dans ces tâches, par négligence ou par incapacité, tout peut se déchaîner¹¹². » De son côté, Robert Art se demande quel est l'impact du contrôle présidentiel sur les mécanismes décisionnels et de la perspective qu'il apporte pour outrepasser les préférences des autres acteurs¹¹³. Alors que pour Gary Clifford, cette approche tend à sous-estimer que le président peut dominer le processus en sélectionnant les joueurs et les règles du jeu¹¹⁴. Ces commentaires rejoignent précisément notre objet d'étude.

¹⁰⁸ Voir la section 1.2.3 sur l'approche de gestion présidentielle.

¹⁰⁹ Garrison, *Games Advisors Play*, p.4-26.

¹¹⁰ Robert J. Art, « Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique », *Policy Sciences* 4, n° 4 (1973): p.470; J. Garry Clifford, « Bureaucratic Politics », *The Journal of American History* 77, n° 1 (juin 1990): p.163; Stephen D. Krasner, « Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland) », *Foreign Policy* n° 7 (juillet 1972): p.165; Zegart, *Flawed by Design*, p.21.

¹¹¹ Krasner, « Are Bureaucracies Important? », p.160, 168.

¹¹² Newmann, *Managing National Security Policy*, p.22.

¹¹³ Robert J. Art, « Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique », *Policy Sciences* 4, n° 4 (1973) : p.473-474.

¹¹⁴ J. Garry Clifford, « Bureaucratic Politics », *The Journal of American History* 77, n° 1 (1 juin 1990): p.163.

1.2.3 L'APPROCHE DE GESTION PRÉSIDENTIELLE

Cette approche, développée par Alexander George, discute de la manière avec laquelle les présidents organisent leur processus consultatif afin de prendre des décisions. Ce système attribue les responsabilités de chaque organisation de sécurité nationale afin d'assurer leur coordination¹¹⁵. La composition du modèle de gestion est déterminée par la personnalité du président, dont le choix de structure consultative est un élément du style présidentiel¹¹⁶. Pour George, ce modèle devrait être conséquent avec les préférences du président pour organiser la structure des comités et des procédures consultatives. Trois caractéristiques personnelles entrent en jeu : le style cognitif du président concerne la façon avec laquelle il acquiert, traite, évalue et utilise l'information; sa perception de ses forces et ses faiblesses représente son sens de l'efficacité dans les tâches décisionnelles, ce qui influence son niveau d'intérêt et d'implication dans la politique étrangère; et son attitude envers les conflits idéels et interpersonnels entre ses conseillers doit influencer son choix de modèle de plaidoirie¹¹⁷. La typologie la plus citée dans la littérature demeure les modèles formel et collégial¹¹⁸. Sans nous attarder sur ces modèles, notons leurs principaux attributs :

- a) le modèle formel est caractérisé par une structure hiérarchique ordonnée. Les procédures sont plus strictes pour organiser la manière dont l'information et les conseils se rendent au président et les rôles de chaque conseiller sont prédéterminés. Cette structure décourage en théorie les conflits internes et le marchandage entre les participants du processus décisionnel;

¹¹⁵ George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.145.

¹¹⁶ Pour Newmann, le style présidentiel représente la façon dont le président s'implique dans le processus décisionnel et comment il se fie à ses conseillers en groupe ou individuellement. *Managing National Security Policy*, p.35.

¹¹⁷ George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.147-148.

¹¹⁸ David Mitchell a réduit la typologie à deux modèles, intégrant le type compétitif comme variante du collégial. La distinction qu'il apporte aux précédents auteurs est la variable de centralisation au sein des différents modèles. Nous reprenons ici cette version plus concise. « Centralizing Advisory Systems: Presidential Influence and the U.S. Foreign Policy Decision-Making Process », *Foreign Policy Analysis* 1, n° 2 (2005): 181-206.

b) le système collégial représente une structure consultative flexible qui favorise le travail d'équipe ainsi que la pluralité des points de vue. Les participants débattent entre égaux et sont encouragés à s'identifier partiellement avec la perspective présidentielle. Lors des situations de crises, ce modèle tente d'éviter les excès provenant des luttes bureaucratiques. Son bon fonctionnement est assuré par l'implication active du président¹¹⁹.

Newmann mentionne que ces modèles ne sont pas statiques. Le degré de centralisation par le président et certains conseillers peut varier avec le temps et les enjeux¹²⁰. À cet effet, George insiste sur l'idée que la formulation de politiques procède généralement selon deux chemins : la partie visible, formelle et officielle, ainsi qu'un sentier informel, moins perceptible, qui contourne les procédures¹²¹.

1.3 INTÉGRATION DES APPROCHES ET MÉTHODOLOGIE

Toutes ces approches offrent des éléments pertinents pour aborder la question du processus décisionnel en cas d'invalidité du président. Afin de résoudre les problèmes posés par leur exclusivité mutuelle et leurs distinctions méthodologiques à propos du rôle du président et des organisations, Newmann suggère d'intégrer leurs postulats¹²². L'approche bureaucratique met l'accent sur les faiblesses du président alors que la gestion présidentielle se concentre sur ses forces. L'auteur conçoit ces deux déclinaisons comme étant complémentaire puisque le président, les organisations de sécurité nationale et leurs dirigeants jouent tous des rôles importants au sein du processus décisionnel. Le degré de lutte bureaucratique dépend donc du style

¹¹⁹ Allison et Zelikow, *Essence of Decision*, p.265-266; Garrison, *Games Advisors Play*, p.6; George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.148-149; Newmann, *Managing National Security Policy*, p.23-24.

¹²⁰ Newmann, *Managing National Security Policy*, p.24-25.

¹²¹ George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.153.

¹²² Newmann, *Managing National Security Policy*, p.31.

présidentiel : plus il s'intéresse à la politique étrangère et s'implique activement, plus il va chercher à en contrôler le processus. La compétition entre les acteurs concerne tout autant la substance des politiques que le fonctionnement du processus. Le président doit donc contrôler l'orientation des politiques tout en gérant les rivalités bureaucratiques. Pour illustrer cette dynamique, Newmann la compare à l'étirement d'un élastique : le président, ses principaux conseillers et les organisations tirent tous dans des directions différentes. Dès que l'un d'eux tire de son côté, les autres tirent également du leur. Ce phénomène explique l'instabilité du processus décisionnel¹²³. Cette idée met en relief les résistances bureaucratiques provoquées par l'ascendance de la Maison-Blanche et du personnel du NSC au détriment des autres organisations de sécurité nationale expliquée par Zegart. Ensuite, l'auteur intègre les événements politiques internationaux et nationaux en tant que variables indépendantes qui influencent la relation entre le président et ses principaux conseillers. La manière avec laquelle ils vont répondre à ces enjeux découle du style présidentiel, du modèle de gestion et des stratégies politiques employées¹²⁴.

1.3.1 ÉLÉMENTS À RETENIR DES DIFFÉRENTES APPROCHES

Ces approches offrent des indicateurs pour aborder l'élaboration de la politique étrangère en cas d'invalidité du président. En combinant les éléments du système NSC avec ces approches, des sous-questions complémentaires pour analyser le problème « gestion-invalidité » émergent de chacune de ces déclinaisons théoriques.

a) Le néo-institutionnalisme offre des prémisses intéressantes avec l'évolution du NSC, la relation principal-agent et le calcul coût-bénéfice des acteurs pour discuter de leur comportement au sein du processus décisionnel. Toutefois, les bénéfices sont

¹²³ Ibid., p.28-29.

¹²⁴ Ibid., p.32-38.

strictement abordés du point de vue présidentiel. La tendance à centraliser le contrôle sur la politique étrangère pourrait avoir causé des effets pervers. Le système NSC moderne avec ses mécanismes informels semble avoir provoqué la personnalisation du *président* au détriment de l'institution *présidentielle* pour la formulation de la politique étrangère. L'évolution du NSC incite-t-elle les conseillers et les organisations relégués au second rang à tenter de saisir les opportunités qui se présentent à eux lorsque le président est temporairement incapable d'accomplir ses devoirs afin de mettre de l'avant leurs préférences à moindre coût politique ?

b) La politique bureaucratique offre des variables clés pour comparer le comportement des principaux conseillers en politique étrangère au sein du processus décisionnel selon la présence ou l'absence du président. Ce facteur pourrait être expliqué en appliquant la relation principal-agents au comportement des entrepreneurs de politiques. Les plus talentueux d'entre eux sont capable de saisir les opportunités qui se présentent pour en tirer avantage et faire converger le groupe de décideurs vers leurs propres intérêts¹²⁵. En tenant compte de l'interaction entre le président et ses conseillers, cela permet d'illustrer comment certains d'entre eux ont tenté de manipuler le processus décisionnel pour mettre de l'avant leurs préférences pendant que le chef de l'exécutif était invalide. Cet indicateur fait écho aux commentaires de Krasner et Newmann en ce sens que cette approche n'est utile que lorsque les intérêts du président ne sont pas représentés et que l'ordre ne tient plus s'il n'est pas en train de contrôler le processus. Suivant la logique de la relation décideur-conseillers, que se produit-il lorsque l'on retire le décideur de l'équation ?

c) Le modèle de gestion présidentielle correspond à la forme que prend le système de plaidoirie au sein des mécanismes du NSC. Pour George, la personnalité du président doit déterminer le type de modèle de gestion au sein du système NSC. Cette

¹²⁵ Allison et Zelikow, *Essence of Decision*, 280-281.

prémisse implique qu'une structure consultative qui n'est pas au diapason avec le style présidentiel risque de provoquer des dysfonctions dans les rouages décisionnels. Cela dépend donc de l'implication du président dans le processus. Cet élément semble être un indicateur expliquant pourquoi ces situations, malgré leur similitude, ont provoqué des résultats différents. En complément aux sous-questions précédentes, quels sont les effets du choix de modèle de gestion et de structure du NSC sur le comportement des conseillers selon la présence ou l'absence du président ?

Enfin, le contexte politique international et national offre d'autres indicateurs concernant le comportement de la garde rapprochée du président. Les études de cas que nous avons identifiées se sont toutes déroulées dans le contexte de la guerre froide. L'invalidité d'un président a sans doute dû provoquer plus de remous au sein de l'exécutif durant cette période marquée par des crises permanentes. De nombreux événements provoquaient des situations où la réponse américaine reposait entièrement sur les épaules du président. Par contre, le contexte politique national était changeant durant cette période, surtout en ce qui concerne la popularité du président auprès de ses concitoyens et l'attitude du Congrès à son égard. Ces éléments sont complémentaires à ces déclinaisons théoriques.

1.3.2 MÉTHODOLOGIE

Les approches en FPA que nous avons vues offrent les éléments pertinents pour répondre à nos questionnements. Avec ces variables-clés, nous allons opérationnaliser ces études de cas, expliquer comment s'est effectué l'entrepreneuriat politique de certains conseillers en l'absence du président et pourquoi le déroulement du processus décisionnel ne fut pas systématique. Ces déclinaisons théoriques indiquent la méthodologie à suivre et les éléments à sélectionner pour analyser ces cas de façon qualitative (tableau 1.1). La marche à suivre consiste donc à réaliser des analyses

approfondies en tenant compte des facteurs multiples qui ont influencé le comportement des conseillers lorsque le président souffrait d'invalidité.

La relation principal-agent est au cœur de notre réflexion. Elle invite à procéder par individualisme méthodologique afin de déterminer si le comportement de certains conseillers a changé dans ces situations. Le style présidentiel est une variable indépendante pour expliquer le choix du modèle de gestion et de structure consultative et dans quelle mesure celles-ci étaient conséquentes avec sa personnalité et ses préférences dans l'élaboration de la politique étrangère. Il s'agit d'examiner le rôle accordé au cabinet et aux organisations de sécurité nationale au sein du système NSC. Cette structure correspond à la variable intermédiaire qui identifie comment le processus avait été préétabli. Les manœuvres bureaucratiques des entrepreneurs politiques seront mises en évidence en tant que variable dépendante. Elles servent à démontrer si l'absence du président a provoqué un changement de comportement parmi ses principaux conseillers et s'ils ont pris des décisions qui ont affecté la politique étrangère. De cette façon, nous comptons établir si l'ordre décisionnel est menacé par l'invalidité du président pour vérifier notre hypothèse. En complément, le contexte international et national sont aussi des variables indépendantes expliquant la réaction du président et de ses subalternes lors de ces événements.

Ainsi, nous croyons qu'en retirant le principal de l'équation, cela incite les entrepreneurs de politiques à tenter de modifier la direction de la politique étrangère indépendamment des préférences du président. Toutefois, la cohésion entre le style présidentiel et le modèle de gestion devrait indiquer de quelle façon l'absence du commandant en chef eut un impact sur le déroulement du processus. Logiquement, plus les organisations étaient actives dans la structure consultative préétablie, moins leurs dirigeants seront tentés de profiter de cette occasion pour changer le cours des choses. Ces éléments seront approfondis en fonction des indicateurs sélectionnés pour expliquer en quoi ces études de cas offrent des résultats différents.

Tableau 1.1 Intégration des approches

Déclinaisons théoriques			
Prémises	Néo-institutionnalisme	Politique bureaucratique	Gestion présidentielle
Président	Utilise NSC pour mettre sa perspective de l'avant à moindre coût politique.	Joueur puissant parmi d'autres.	En contrôle du processus décisionnel.
Conseillers	Acteurs rationnels tentant de maximiser leurs gains. Ne partagent pas tous les intérêts du président.	Joueurs tentant d'influencer le processus décisionnel.	Nommés par le président. Tâches définies par le modèle de gestion
Organisations	Évolution marquée par des conflits entre elles et le président afin de préserver leur fief.	Les positions des acteurs sur les enjeux sont substantiellement influencées par les organisations qu'ils représentent.	Rôle et forme déterminés par le choix de structure consultative.
Prise de décision	Centralisation entre les mains du président et du NSC au détriment des autres organisations.	Identifier le jeu politique et les joueurs. Les décisions résultent d'un amalgame de préférences et de tractations entre les participants.	Manière déterminée par le modèle de gestion.
Variables			
Indépendantes	Conception originale des organisations.	Présence ou absence du président.	Style présidentiel.
Intermédiaires	Relation principal-agent.	Relation principal-agent.	Modèle de gestion et du système du NSC.
Dépendantes	Évolution du système du NSC.	Manœuvres bureaucratiques.	Cohésion de la structure consultative.
Complémentaires	Contextes politiques international et national.		
Indicateurs	Importance accordée aux organisations de sécurité nationale au sein du processus décisionnel.	Comportement similaire ou distinct des conseillers selon la présence ou l'absence du président.	Structure consultative cohérente avec le style présidentiel.

CHAPITRE II

LES INVALIDITÉS D'EISENHOWER AU SEIN D'UN SYSTÈME DE GESTION PRÉSIDENTIELLE FORTEMENT INSTITUTIONALISÉ

« Eisenhower était le Clark Kent de la présidence américaine », résumait Fred Greenstein afin d'illustrer qu'il était beaucoup plus sophistiqué qu'il paraissait, confondant ainsi des spécialistes de la présidence qui l'avaient sous-estimé¹²⁶. Les qualités organisationnelles du 34^e président sont mises en relief lors des trois périodes d'invalidité qu'il a vécu en l'espace de deux ans, c'est-à-dire une crise cardiaque en septembre 1955, une inflammation de l'intestin pour laquelle il fut opéré en juin 1956, ainsi qu'un léger AVC en novembre 1957. Au cours des deux premières périodes, il dut se retirer temporairement de ses fonctions afin de récupérer. Deux éléments distinguent la gestion interne de son administration par rapport aux autres cas : il y eut beaucoup moins d'entrepreneuriat politique par ses subalternes et peu d'impact au sein du processus. Trois raisons expliquent pourquoi l'exécutif a pu continuer à fonctionner presque normalement durant les invalidités du président : l'organisation du processus décisionnel d'Eisenhower était cohérente avec son style présidentiel, les rivalités bureaucratiques entre les joueurs étaient minimisées et le chef de l'exécutif était totalement en contrôle de la formulation de la politique étrangère. Toutefois, à la suite des deux premières périodes d'invalidité, Dulles prit des décisions, indépendamment du président, provoquant une série d'événements menant à la crise de Suez et dont les conséquences ont affecté la politique étrangère.

¹²⁶ Greenstein, *The Presidential Difference*, p.221.

2.1 LE STYLE PRÉSIDENTIEL D'EISENHOWER ET SA STRUCTURE CONSULTATIVE

Les stratégies de gestion d'Eisenhower au diapason avec son style présidentiel offrent un premier indicateur pour expliquer comment s'est déroulé le processus décisionnel en son absence. Eisenhower manifestait un grand intérêt et une implication constante envers la politique étrangère et les enjeux de sécurité nationale, fort de ses expériences de chef d'état-major durant la Seconde Guerre mondiale et de commandant suprême des forces de l'OTAN. Il arriva donc à la Maison-Blanche avec une expérience organisationnelle sans précédent qui influença grandement son style et sa structure de gestion. Son envergure lui permettait aussi d'entretenir soigneusement un statut de chef d'État au-dessus de la mêlée, motivé par une volonté de réduire l'aspect politicien de son leadership¹²⁷. Selon Stephen Ambrose, il fut l'un des présidents les mieux préparés en politique étrangère dans l'histoire des États-Unis. Il connaissait personnellement plusieurs chefs d'État, avait eu des relations de travail avec les principaux politiciens d'Europe et gagné le respect de la plupart des dirigeants mondiaux en plus d'avoir habité sur presque tous les continents¹²⁸.

Eisenhower démontrait une préférence pour agir de façon indirecte, en coulisse, tout en cherchant à demeurer en contrôle de la politique de sécurité nationale¹²⁹. Même s'il était très engagé dans la prise de décision et un gestionnaire de crise hors pair, Eisenhower ne se montrait pas pressé d'agir, préférant chercher la meilleure solution

¹²⁷ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, 2015, p.265-266; George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.152; Fred I. Greenstein et Richard H. Immerman, « Effective National Security Advising: Recovering the Eisenhower Legacy », *Political Science Quarterly* 115, n° 3 (octobre 2000): p.336-337; Prados, *Keepers of the Keys*, p.66; Rothkopf, *Running the World*, p.65; Evan Thomas, *Ike's Bluff: President Eisenhower's Secret Battle to Save the World*, (New York: Little, Brown and Co, 2012), p.26-27.

¹²⁸ Stephen E Ambrose, *Eisenhower: The President. Volume Two 1952-1959* (London: Allen & Unwin, 1984), p.18-19.

¹²⁹ Thomas, *Ike's Bluff*, p.27.

aux problèmes rencontrés¹³⁰. Il évitait autant que possible de s'impliquer personnellement dans les rivalités bureaucratiques, tout en sachant que les conflits étaient inévitables. Ce qui ne l'empêchait pas, de temps à autre, de s'engager dans des manœuvres politiques en faveur de ses intérêts présidentiels. Ainsi, selon George, le processus décisionnel n'était pas dépolitisé en soit, mais rationalisé par un mode de procédures hautement formalisées. Cette structure correspondait à la partie visible du style présidentiel d'Eisenhower. Il avait aussi recours à des rouages plus informels, alors qu'il rassemblait ses principaux conseillers dans le Bureau ovale avant les réunions du NSC¹³¹. Il gérait ses conseillers avec lesquels il partageait le plus d'affinité de façon confidentielle, où le groupe se rencontrait presque tous les soirs amicalement autour d'un verre. Ceci avait pour effet d'accroître la proximité relationnelle entre ceux-ci et le président¹³². Eisenhower eut donc la chance d'entretenir des relations plutôt cordiales avec ses subalternes et sa présidence ne fut par marquée par d'importantes luttes bureaucratiques entre ceux-ci grâce à son mélange de stratégies de gestion formelles et informelles¹³³.

Selon David, la philosophie qui animait son style présidentiel consistait à décentraliser le processus dans le but de préserver une vue d'ensemble des dossiers du gouvernement¹³⁴. S'il avait une conception limitée du rôle du président en politique intérieure, en politique étrangère par contre, au cours de ses mandats, l'autorité et les pouvoirs du chef de l'exécutif se sont grandement accrus, notamment, en ayant recours à la CIA pour manœuvrer dans l'ombre¹³⁵. En matière de politique étrangère, il était le principal concepteur. En effet, les documents déclassifiés

¹³⁰ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.266; Thomas, *Ike's Bluff*, p.286.

¹³¹ George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.152-153; Greenstein et Immerman, « Effective National Security Advising », p.337; Thomas, *Ike's Bluff*, p.45.

¹³² Ce groupe était composé par Sherman Adams, Jerry Persons, Bobby Cutler, Gordon Gray et John Foster Dulles. Her Prados, *Keepers of the Keys*, p.80; Rothkopf, *Running the World*, p.73-74.

¹³³ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.283.

¹³⁴ *Ibid.*, p.272.

¹³⁵ Eleanor W. Schoenebaum et Michael L. Levine, éd., *The Eisenhower Years*, Coll. Political Profiles (New York: Facts On File, Inc., 1980), p.XIV.

montrent que c'était Eisenhower qui était l'acteur dominant et non le secrétaire d'État John Foster Dulles, ou celui de la Défense, Charles E. Wilson, dans le cadre des débats portant sur la formulation de la politique étrangère et de sécurité nationale au sein du NSC¹³⁶. Eisenhower innova l'institutionnalisation de la présidence en créant deux postes clés, reproduits par presque l'ensemble de ses successeurs : le secrétaire général de la Maison-Blanche, d'abord comblé par Sherman Adams, afin de servir d'intermédiaire entre le président et le cabinet, ainsi que le conseiller pour la sécurité nationale, occupé par Robert Cutler au cours des cinq premières années, afin d'organiser le système du NSC¹³⁷. Ceux-ci constituaient des éléments importants d'une structure de gestion présidentielle formelle et hautement hiérarchisée accompagnée d'un mécanisme consultatif institutionnalisé pour le NSC¹³⁸. Eisenhower croyait fermement en l'importance des processus et souhaitait remettre en selle le système de cabinet qui avait fait défaut sous Wilson et Roosevelt¹³⁹. Ce gouvernement de cabinet reposait sur la conception que l'échelon supérieur de l'exécutif fonctionne sur la base d'un groupe plutôt que sur le président uniquement. Ainsi, les secrétaires des départements agissaient en tant qu'agents exécutifs puissants, dont le mandat était d'administrer les politiques¹⁴⁰. Deux mois après son inauguration, la structure de gestion de son administration était déjà en place et fonctionnait de la manière qu'il souhaitait¹⁴¹.

¹³⁶ Ambrose, *Eisenhower*, p.10; Prados, *Keepers of the Keys*, p.58.

¹³⁷ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.273; George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.153-154; Greenstein et Immerman, « Effective National Security Advising », p.337; Bradley H. Patterson, « Teams and Staff: Dwight Eisenhower's Innovations in the Structure and Operations of the Modern White House », *Presidential Studies Quarterly* 24, n° 2 (avril 1994): 277-98; Prados, *Keepers of the Keys*, p.62-63.

¹³⁸ Cette hiérarchisation est souvent nommée « the policy Hill » par les auteurs qui discutent du NSC d'Eisenhower. Voir : George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.152-154; Greenstein et Immerman, « Effective National Security Advising », p.337-341; Prados, *Keepers of the Keys*, p.69-80.

¹³⁹ Thomas, *Ike's Bluff*, p.44-45.

¹⁴⁰ Ambrose, *Eisenhower*, p.118; Prados, *Keepers of the Keys*, p.57.

¹⁴¹ Ambrose, *Eisenhower*, p.49.

2.1.1 LE NSC HAUTEMENT INSTITUTIONALISÉ

Le système du NSC sous Eisenhower fut le plus institutionnalisé et formel de l'histoire américaine d'après-guerre. Le caractère hautement structuré et sophistiqué du processus consultatif mis sur pied par Eisenhower ajoute un élément important afin d'expliquer pourquoi l'entrepreneuriat politique était minimisé lors de ses périodes d'invalidité contrairement aux deux autres cas étudiés. La valeur de cette structure, comme le suggérait Rothkopf, est mise en relief par sa capacité à assurer la continuité des fonctions régaliennes du gouvernement et de réduire l'impact causé par l'absence du président sur le processus décisionnel au sein de l'exécutif. En effet, selon David, l'objectif du président et de son équipe de sécurité nationale était de codifier la manière dont les politiques sont formulées en misant sur l'expertise apportée par la bureaucratie. Lors des réunions du NSC, les participants étaient invités à considérer les enjeux liés à la politique étrangère sous la perspective présidentielle plutôt que départementale afin d'apporter des solutions qui reflètent les intérêts nationaux¹⁴². À cet égard, la participation au forum décisionnel du NSC fut élargie par Eisenhower, avec entre autres le secrétaire au Trésor George Humphrey, le directeur de la CIA Allan Dulles, les chefs de l'état-major et des conseillers spéciaux¹⁴³. Appuyé par un système de comités structuré par des règles de délibérations explicites, ce mécanisme décisionnel est désormais considéré comme étant le prototype du modèle formel de gestion présidentielle¹⁴⁴. Pour Rothkopf, il s'agira aussi de la première véritable utilisation du NSC par un président¹⁴⁵.

Le but de cette structure était de créer un processus de planification pour la politique étrangère. Le comité de planification, un organe de consultation interdépartemental, était le noyau de l'organisation de ce système. Ce comité était géré de manière à

¹⁴² David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.275.

¹⁴³ Ambrose, *Eisenhower*, p.25; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.280.

¹⁴⁴ Mitchell, « Centralizing Advisory Systems », p.183.

¹⁴⁵ Rothkopf, *Running the World*, p.49.

identifier les points de divergences entre les organisations alors que les participants se réunissaient en moyenne deux fois par semaine¹⁴⁶. Les recommandations de ce comité étaient acheminées vers le NSC formel, qui se réunissait presque toutes les semaines. Eisenhower a présidé 329 des 366 réunions du NSC durant sa présidence. Les seules qu'il ait manqué, lorsqu'il était en convalescence, étaient dirigées par Nixon ou Dulles¹⁴⁷. Ensuite, le comité de coordination des opérations, présidé par Cutler, s'assurait que les décisions prises au sommet soient appliquées par les organisations concernées¹⁴⁸. Ces procédures tentaient de systématiser un mécanisme de plaidoirie multiple afin de s'assurer que les décisions prises par le président tiennent compte de chacune des options et des préférences des participants¹⁴⁹. Cette façon de procéder, explique Mitchell, eut pour effet de réduire les rivalités bureaucratiques et les tractations entre les joueurs grâce à un mécanisme qui évitait le chevauchement des responsabilités entre les organisations¹⁵⁰.

2.1.2 LA RELATION ENTRE EISENHOWER ET SES PRINCIPAUX CONSEILLERS

La relation qu'entretenait Eisenhower, de façon générale, avec les principaux joueurs concernés par cette étude, le secrétaire d'État John Foster Dulles et le vice-président Richard Nixon, ainsi que les rapports entre ceux-ci, met en lumière leur comportement au cours des périodes d'invalidité du président. Cet indicateur est l'un des éléments permettant d'expliquer pourquoi son absence suscita aussi peu d'entrepreneuriat politique de leur part.

¹⁴⁶ Ibid., p.66-67.

¹⁴⁷ Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.172; Greenstein et Immerman, « Effective National Security Advising », p.341.

¹⁴⁸ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.278-279.

¹⁴⁹ Charles E. Walcott et Karen M. Hult, « White House Structure and Decision Making: Elaborating the Standard Model », *Presidential Studies Quarterly* 35, n° 2 (2005): p.304.

¹⁵⁰ Mitchell, « Centralizing Advisory Systems », p.191.

Tout d'abord, Dulles était le principal « baron » de l'administration Eisenhower, tant au niveau du cabinet qu'en politique étrangère. Il était considéré comme l'éminence grise du Parti républicain pour les affaires étrangères au moment où Eisenhower le choisit pour agir en tant que porte-parole de la diplomatie américaine. Avec son frère Allan, qui dirigeait la CIA, les Dulles étaient issus d'une grande famille de diplomates. Leur grand-père, John W. Foster, avait été le secrétaire d'État du président Harrison et leur oncle, Robert Lansing, celui de Wilson¹⁵¹. D'autre part, il avait déjà acquis une formidable expérience des relations internationales¹⁵². Eisenhower dira d'ailleurs à un ami : « Je ne connais qu'un seul homme qui a plus voyagé, parlé à plus de gens et sait plus de choses que Dulles, et c'est moi.¹⁵³ »

La relation entre Eisenhower et Dulles s'est d'abord construite dans un cadre formel. Elle se développa et tous les deux devinrent très proches. Il faisait partie des rares conseillers qui avaient un accès direct au président, sans devoir passer par Adams, ce qui le rendit graduellement jaloux de ce pouvoir. Au départ, Eisenhower cherchait quelqu'un pour administrer la bureaucratie du département d'État, mais Dulles n'était pas intéressé. Il voulait être le principal conseiller du président en matière de politique étrangère¹⁵⁴. La gestion interne du département ayant été confiée à son subalterne, Dulles va entretenir pendant cinq ans une très grande proximité avec Eisenhower, se considérant même comme « l'avocat du président » sur la scène internationale¹⁵⁵. Par contre, il est important de mentionner que le statut particulier du secrétaire d'État ne signifie pas que le département d'État était l'organisation dominante dans la formulation de la politique étrangère¹⁵⁶.

¹⁵¹ Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.161-164.

¹⁵² Dulles avait, entre autres, participé à la délégation américaine lors de la Conférence sur la paix de Versailles en 1919 à la demande de son oncle. Ibid., p.165.

¹⁵³ Cité dans : Antoine Coppolani, *Richard Nixon* (Paris: Fayard, 2013), p.221; Ambrose, *Eisenhower*, p.21; Thomas, *Ike's Bluff*, p.51.

¹⁵⁴ Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.165.

¹⁵⁵ Thomas, *Ike's Bluff*, p.51.

¹⁵⁶ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.286-287.

Dulles s'est avéré être un excellent collaborateur pour Eisenhower. Avec sa rhétorique belliqueuse et morale envers le communisme, il demeurait la cible visible de l'administration pour la politique étrangère. Ce qui était utile pour le président, qui de son côté avait le loisir de tempérer les ardeurs de son secrétaire d'État et de paraître modéré en faisant preuve de retenue¹⁵⁷. Ambrose et David expliquent que leur relation était basée sur une répartition de tâches. Ainsi, Dulles représentait la partie visible, supervisant la conduite de la diplomatie officielle. Or, ce dernier n'agissait pas de son propre gré, malgré sa grande marge de manœuvre. Il était plutôt le porteur de messages du président. C'était Eisenhower qui formulait la politique étrangère, en consultation avec Dulles, ce qui en fait l'une des collaborations les plus étroites de la période d'après-guerre. Et ce, même si le président devait parfois intervenir pour réparer les erreurs de son secrétaire d'État et en payait les coûts politiques, comme dans le cas de la crise de Suez¹⁵⁸.

Dans le cas de Nixon, Eisenhower transforma le rôle du vice-président. En effet, Nixon fut l'un des premiers individus à occuper ce poste à être aussi qualifié et utile. Selon Rossiter, avant lui la vice-présidence était réputée comme étant frustrante et quasi inutile¹⁵⁹. Eisenhower a favorisé cette évolution, note Antoine Coppolani, puisqu'il souhaitait avoir un vice-président qui soit à la fois actif et capable de lui succéder¹⁶⁰. Leur relation semblait animée par l'utilité et une certaine méfiance mutuelle. Ceux-ci se fréquentaient très peu à l'extérieur du travail¹⁶¹. Selon Thomas, Nixon n'appréciait pas trop son président puisqu'il se sentait comme un officier

¹⁵⁷ Ambrose, *Eisenhower*, p.442; Crabb et Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, p.164; Rothkopf, *Running the World*, p.68; Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.xiii; Thomas, *Ike's Bluff*, p.50-51.

¹⁵⁸ Ambrose, *Eisenhower*, p.50; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.287.

¹⁵⁹ Rossiter mentionnait que cette fonction a un problème inhérent qui la rend la plupart du temps politiquement impotente puisque sa place dans l'administration et ses responsabilités résultent de ce que le président choisit d'en faire. Dans le cas de Nixon, Eisenhower a tout simplement choisi d'en faire quelque chose de plus utile à son administration que la plupart des présidents avant lui. *The American Presidency*, p.105-109.

¹⁶⁰ Coppolani, *Richard Nixon*, p.216, 219.

¹⁶¹ Ambrose, *Eisenhower*, p.292.

junior en présence du héros de guerre, tant l'envergure d'Eisenhower l'intimidait¹⁶². De plus, l'histoire du fond secret, qui avait teinté la campagne électorale de 1952, laissa des marques indélébiles sur leurs rapports tout au long des deux mandats, raconte Coppelani¹⁶³. Nixon était surtout utilisé pour la politique intérieure, ayant déjà servi six ans au Congrès. À ce titre, il était l'un des principaux conseillers du président. À l'instar de Dulles, il représentait la partie visible de l'administration, en ses qualités d'homme de mains et de bête noire des démocrates. Ce qui permettait à Eisenhower de préserver son image d'homme d'État au-dessus des débats partisans¹⁶⁴. Cette instrumentalisation s'avèrera un couteau à double tranchant pour Nixon. Eisenhower fut longuement indécis concernant la manière de l'utiliser pour son second mandat, le jugeant beaucoup trop politicien¹⁶⁵. Il tenta de convaincre Nixon de se retirer du ticket électoral de 1956 et de remplacer Wilson à la Défense, qui était un irritant constant pour Eisenhower. Il fut conservé essentiellement à cause des préoccupations grandissantes d'Eisenhower envers sa propre santé¹⁶⁶.

Néanmoins, Nixon bénéficia d'un apprentissage considérable en matière de politique étrangère de la part d'Eisenhower. Le vice-président était un membre actif, tant au sein du cabinet qu'au NSC, mais sans avoir un rôle clé comme Dulles dans les réunions du forum décisionnel¹⁶⁷. Eisenhower contribua à la formation de Nixon pour les affaires étrangères en l'exposant aux techniques employées dans les opérations clandestines de la CIA. Le vice-président eut aussi l'occasion de se faire la main dans l'exercice de la diplomatie en effectuant de nombreuses représentations officielles,

¹⁶² Thomas, *Ike's Bluff*, p.25.

¹⁶³ Coppelani, *Richard Nixon*, p.208-209.

¹⁶⁴ Ibid., p.202-203; Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.456, 458.

¹⁶⁵ Ambrose, *Eisenhower*, p.321.

¹⁶⁶ Depuis le début, Wilson avait causé des problèmes à Eisenhower. L'ancien PDG de General Motors avait refusé de se départir de ses actions de la compagnie, laissant planer un soupçon de conflit d'intérêts vu la très grande quantité de contrats que le Pentagone octroyait à l'entreprise. De plus, Wilson ne semblait pas arriver à administrer le département de la Défense et dérangeait souvent Eisenhower, qui n'aimait pas s'immiscer dans les détails des politiques. Ibid., p.283, 320, 441; Coppelani, *Richard Nixon*, p.236; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.271-272.

¹⁶⁷ Coppelani, *Richard Nixon*, p.235.

particulièrement au cours du second mandat, alors que le président était devenu plus prudent avec sa santé¹⁶⁸. De plus, Nixon entretenait de bonnes relations avec les frères Dulles. Tous les trois se fréquentaient en privé pour discuter des problèmes internationaux. Selon Coppolani, ces entretiens présageaient sa future relation avec Kissinger. Enfin, Dulles veillait à ce que le vice-président soit constamment au fait des activités du département d'État¹⁶⁹.

2.2 LA GESTION DES PÉRIODES D'INVALIDITÉ D'EISENHOWER

Le style présidentiel d'Eisenhower a sans doute garanti la continuité des fonctions exécutives lors de ses périodes d'invalidité. En effet, Gilbert rappelle que la structure de gestion mise en place fut mise à l'épreuve au cours de ces périodes où il a dû s'absenter plusieurs semaines pour sa rémission¹⁷⁰. Ayant constitué un système décisionnel basé sur la délégation d'autorité, l'impact fut moindre en terme d'entrepreneuriat politique et de rivalité bureaucratique. Ceci est particulièrement le cas pour sa crise cardiaque de 1955 où la poursuite des opérations normales du NSC s'est déroulée sans qu'un individu saisisse cette opportunité pour promouvoir ses intérêts ou une politique. Cette situation s'est produite alors que les contextes international et national étaient plutôt calmes, contrairement à son opération à l'intestin en 1956. Ainsi, nous nous concentrons sur ces deux périodes d'invalidités aux fins de cette étude puisque son AVC de 1957 n'eut que de faibles répercussions sur la scène nationale¹⁷¹. À contrario, les deux premières ont affecté la politique étrangère en raison des décisions prises par Dulles en l'absence du président.

¹⁶⁸ Ibid., p.229-231, 267.

¹⁶⁹ Ibid., p.222.

¹⁷⁰ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.119-120.

¹⁷¹ Le soir même, il y avait une réception officielle à la Maison-Blanche en l'honneur du roi Mohammed IV du Maroc. Nixon prit le relais, tandis que des rumeurs animaient les journalistes au sein de l'aile-Ouest. Le *New York Times* avait même suggéré quelques jours plus tard que Nixon

2.2.1 LA CRISE CARDIAQUE DE 1955

Dans la nuit du 23 au 24 septembre 1955, alors qu'il était en vacances au Colorado, Eisenhower se réveilla avec une sévère douleur au thorax. Son médecin personnel, le docteur Howard Snyder, arriva rapidement à son chevet. Plus tard dans la nuit, ce dernier diagnostiqua une crise cardiaque¹⁷². Eisenhower se réveilla vers midi et se mit à penser à ses responsabilités présidentielles. Il demande alors à son médecin de contacter la Maison-Blanche afin d'obtenir un avis juridique du procureur général Brownell dans le but de déléguer adéquatement son autorité dans ce cas précis¹⁷³. Par la suite, il fut transféré à l'hôpital militaire Fitzsimons, où il fut placé dans une tente d'oxygène pour subir une intervention médicale¹⁷⁴. Contrairement aux deux autres cas qui seront abordés, Eisenhower va déterminer lui-même comment il souhaitait que la situation soit gérée en son absence.

En effet, dès le lendemain Eisenhower prit en charge sa propre situation d'invalidité afin de s'assurer de la continuité des affaires du gouvernement. En apprenant le 25 septembre qu'il venait de subir une crise cardiaque, il fut préoccupé et dit à son secrétaire de presse, James Hagerty, qu'il ne voulait rien dissimuler à la nation et que la vérité soit dite¹⁷⁵. Eisenhower connaissait la fin de la présidence de Wilson et la façon dont il était demeuré estropié après son AVC, confiné à son lit alors que le cabinet et le public n'étaient pas au fait de son état de santé. Il se souvint aussi que le secrétaire d'État Lansing avait convoqué des réunions du cabinet sans en informer le président, qui finit par le limoger. De plus, il croyait sincèrement que le public avait le droit de connaître la vérité et que dissimuler les faits serait une erreur. Par

devienne président par intérim puisqu'il s'agissait de la troisième fois en l'espace de deux ans qu'Eisenhower ne pouvait accomplir ses fonctions. Thomas, *Ike's Bluff*, p.262-265.

¹⁷² Ambrose, *Eisenhower*, p.270-271; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.86-88; Thomas, *Ike's Bluff*, p.186-187.

¹⁷³ Ambrose, *Eisenhower*, p.271.

¹⁷⁴ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.88-89.

¹⁷⁵ Thomas, *Ike's Bluff*, p.188.

conséquent, il prit des mesures afin d'éviter que ce scénario ne se reproduise. Eisenhower fit donc parvenir un message, par l'entremise d'Hagerty, assignant que toutes les réunions régulières du cabinet et du NSC devaient être tenues et présidées par le vice-président Nixon¹⁷⁶. Ce dernier se trouva donc sous les projecteurs avec toute la pression sur ses épaules quant à savoir comment il se comporterait.

Dans les coulisses du pouvoir, des manœuvres bureaucratiques et de petites luttes de pouvoir commencèrent à se produire. Dès la première réunion du cabinet, le 30 septembre, Dulles énonça l'enjeu cruciale : qui allait avoir accès au président¹⁷⁷. Après la réunion, Adams se rendit à Denver à la demande du président. Ce dernier lui ordonna de faire en sorte que les affaires du gouvernement relevant de la routine continuent. Or, si des décisions importantes devaient avoir lieu, le NSC et le cabinet devaient se contenter de lui offrir des recommandations afin de les prendre en considération lui-même. Eisenhower dicta aussi que le canal de communication officiel pour lui soumettre ces recommandations passe par Jerry Persons à la Maison-Blanche et qu'elles soient ensuite dirigées vers Adams à Denver¹⁷⁸. Nixon se rendit au chevet du président le 8 octobre. Eisenhower le remercia pour la façon dont le gouvernement continuait de fonctionner en son absence. Il lui demanda de s'organiser avec Adams pour faire venir l'ensemble des membres du cabinet, un par un, pour les consulter. Puis, Dulles vint rencontrer Eisenhower pour discuter de l'état du monde, comme ils en avaient quotidiennement l'habitude. Le secrétaire d'État exprima son inquiétude à propos de la vente d'armes soviétiques à l'Égypte par l'entremise de la Tchécoslovaquie. Ils écrivirent une lettre au ministre des Affaires étrangères de l'URSS afin d'exprimer leur indisposition à propos des implications de cette transaction¹⁷⁹. Le président demeura hospitalisé jusqu'au 11 novembre et termina sa convalescence sur sa ferme à Gettysburg. L'endroit était proche de Washington, ce

¹⁷⁶ Ambrose, *Eisenhower*, p.272.

¹⁷⁷ Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.177.

¹⁷⁸ Ambrose, *Eisenhower*, p.275.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p.275-276.

qui offrait un accès rapide à ses conseillers en cas de besoin¹⁸⁰. Les dispositions organisationnelles dictées par Eisenhower permirent de réduire considérablement l'impact de son invalidité sur le déroulement des affaires de l'exécutif.

Quatre mois se sont écoulés avant qu'il ne revienne à la Maison-Blanche. Nixon présida la majorité des réunions du cabinet et du NSC pendant cette période. Ce qui n'empêcha pas les conseillers de la Maison-Blanche de tenter de lui barrer la route. Ceux-ci consultèrent Brownell à propos de l'idée de déléguer formellement l'autorité présidentielle à un conseil exécutif pour la période où le président serait absent. Ce qui fut drastiquement déconseillé par le procureur général. Par contre, un groupe, composé de Adams, Brownell, Dulles, Humphrey, Nixon et Persons, s'établit de manière informelle, en conformité avec la dynamique préexistante du fonctionnement de l'administration, afin d'assurer la poursuite des affaires courantes du gouvernement¹⁸¹. En fin renard, Nixon fit prendre des photos d'une réunion du cabinet afin de montrer que l'harmonie continuait de régner au sein de l'équipe et que le gouvernement fonctionnait normalement. Mais, en réalité, le déroulement des événements n'était pas aussi harmonieux. C'était Dulles qui dominait littéralement les réunions du cabinet et du NSC, reléguant souvent Nixon au second plan. Ce dernier recevait aussi de la pression par des membres du parti qui lui rappelait son devoir constitutionnel d'assumer le leadership à la place du personnel de la Maison-Blanche. Les journalistes ont rapidement flairé le pot aux roses et découvert qu'une lutte de factions avait lieu chez les républicains. Ambrose explique que dès le surlendemain de la crise cardiaque, un article du *New York Times* rapportait que les membres du clan Eisenhower voulaient maintenir le contrôle de la Maison-Blanche entre les mains d'Adams afin d'éviter qu'il se trouve entre celles de Nixon, craignant que cela avantage les démocrates l'année suivante¹⁸². De plus, le magazine *New*

¹⁸⁰ Thomas, *Ike's Bluff*, p.191-192.

¹⁸¹ Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.16-17.

¹⁸² Ambrose, *Eisenhower*, p.273.

Yorker faisait état, le 8 octobre, qu'Adams se percevait comme le gardien de la Maison-Blanche et qu'il manœuvrait pour réduire le pouvoir de Nixon¹⁸³.

Nixon n'entreprit aucun geste pour usurper l'autorité du président. C'est-à-dire que même s'il assurait l'intérim dans les faits, c'est à titre de vice-président qu'il le fit. Par exemple, lorsqu'il était à la Maison-Blanche, il utilisait la salle de conférence plutôt que le Bureau ovale afin de ne pas envoyer un signal d'usurpation du pouvoir présidentiel. Dans les semaines qui suivirent, Nixon demeura plutôt effacé, ce qui eut l'effet de réduire l'aspect politique de son rôle. Le moindre de ses gestes était scruté à la loupe et il n'avait que peu de marge de manœuvre : s'il se dérobaît du pouvoir, il paraîtrait incertain; s'il tentait de saisir l'occasion, on pourrait croire qu'il tentait de détrôner un président populaire. Son objectif était d'éviter d'avoir l'air de profiter des circonstances afin d'en soutirer des bénéfices politiques. Or, c'est précisément ce qu'il obtint en faisant preuve de retenue puisque cela eut pour effet d'atténuer momentanément son image publique de politicien sans scrupule¹⁸⁴. Ainsi, Nixon eut sans doute le comportement le plus approprié par rapport à la position inconfortable dans laquelle il se trouvait. Il ne chercha pas à accaparer trop de pouvoir sans nécessairement s'en dérober. Pourtant, note Thomas, Nixon avait des raisons légitimes de s'inquiéter de l'état de santé du président à quelques mois d'une année électorale¹⁸⁵. Pendant cette période, à Washington, les gens supposaient qu'Eisenhower ne se représenterait pas pour un second mandat¹⁸⁶.

Toutefois, dans les coulisses de la sécurité nationale il se tramait des manœuvres bureaucratiques qui eurent des conséquences néfastes par la suite. En déléguant plus

¹⁸³ Richard H. Revere, « Letter From Washington », *The New Yorker* (New York), 8 octobre 1955, p.179, récupéré le 3 novembre 2014 de <http://www.newyorker.com/magazine/1955/10/08/letter-from-washington-49>.

¹⁸⁴ Ambrose, *Eisenhower*, p.272-273; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.120; Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.457-458.

¹⁸⁵ Thomas, *Ike's Bluff*, p.193-194.

¹⁸⁶ Richard Nixon, *Dans l'arène* (New York: Tsuru, 1990), p.179-180.

de pouvoir à Dulles, celui-ci en profita pour écarter son principal rival en politique étrangère, le conseiller spécial Nelson Rockefeller, dont l'influence dépendait du président. Rockefeller fut écarté du processus au cours de la convalescence d'Eisenhower et quitta ses fonctions en décembre pour « motifs personnels », laissant Dulles sans rival dans l'équipe de sécurité nationale¹⁸⁷. Eisenhower reprit le flambeau de la politique étrangère en interrompant momentanément sa convalescence afin de présider une courte réunion du NSC tenue à Camp David le 21 novembre, dont le principal sujet était le développement d'une nouvelle génération d'ICBM¹⁸⁸. Enfin, lors d'une réunion du cabinet le lendemain, il en profita pour féliciter son équipe à propos de la façon dont les membres se sont comportés en son absence¹⁸⁹. Il revint au travail le 10 janvier et annonça qu'il allait se représenter le mois suivant¹⁹⁰.

En dernière analyse, le contexte national et international a grandement favorisé la gestion de l'invalidité présidentielle. Eisenhower n'aurait pas pu tomber malade à un meilleur moment, ironisait Ambrose, en faisant référence à sa chance légendaire. En septembre 1955, le Congrès n'était pas en session, il n'y avait pas de crise internationale à l'horizon où la fermeté d'Eisenhower aurait été cruciale pour le maintien de la paix et le climat de la guerre froide était tempéré par l'esprit de Genève, où il avait rencontré Khrouchtchev en juillet 1955¹⁹¹. De plus, le président bénéficiait d'une très grande cote de popularité auprès de l'électorat, où celle-ci avoisinait 80 % auprès des Américains au retour du Sommet de Genève¹⁹². Si Nixon ou Dulles avaient tenté de saisir l'opportunité pour mettre de l'avant leurs propres préférences alors que le président bénéficiait d'un appui populaire aussi solide, nous présumons que cet entrepreneuriat politique aurait été perçu comme une tentative

¹⁸⁷ McDermott, *Presidential Leadership*, p.3.

¹⁸⁸ Ambrose, *Eisenhower*, p.279, 283-284.

¹⁸⁹ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.93.

¹⁹⁰ Thomas, *Ike's Bluff*, p.197.

¹⁹¹ Ambrose, *Eisenhower*, p.274; Thomas, *Ike's Bluff*, p.174.

¹⁹² Thomas, *Ike's Bluff*, p.186.

d'usurpation du pouvoir présidentiel. Nixon admettra plus tard que le système de gestion d'Eisenhower a essentiellement continué à fonctionner au cours de la période de convalescence du président parce que la situation internationale était calme à ce moment. Si une crise sérieuse avait requis une décision présidentielle, rien n'indique que la structure aurait pu y faire face¹⁹³. Mais l'ascension de Dulles, en tant que principal architecte de la politique étrangère pendant la rémission du président, eut des ramifications majeures. En lui laissant une très grande marge de manœuvre, cela contribuera à des bouleversements importants au Moyen-Orient par la suite¹⁹⁴.

2.2.2 UNE OPÉRATION À L'INTESTIN, LA CRISE DE SUEZ ET LA CAMPAGNE ÉLECTORALE DE 1956

À l'aube de la campagne présidentielle de 1956, Eisenhower fut hospitalisé pour une seconde fois en l'espace de 10 mois, le 8 juin, afin d'être opéré d'urgence pour une inflammation de l'intestin¹⁹⁵. Or, si sa crise cardiaque avait eu un impact politique très limité l'année précédente, cette fois-ci le contexte international était différent et le secrétaire d'État prit une décision, alors que le président se trouvait en rémission, qui provoqua une série d'événements qui eurent de lourdes conséquences sur la politique étrangère américaine. Au cours de ce second épisode d'invalidité, ce n'est pas tant la gestion du processus décisionnel qui importe que les répercussions internationales d'une décision. À six mois des élections présidentielles, l'enjeu lié à la santé d'Eisenhower concernait sa capacité à mener la campagne électorale plutôt que d'assurer la continuité des affaires de l'État en son absence¹⁹⁶. Par conséquent, c'est la façon dont cette décision a été prise en l'absence du président et ses répercussions

¹⁹³ John D. Feerick, « Twenty-Fifth Amendment: An Explanation and Defense, The », *Wake Forest Law Review* 30, n° 3 (1995): p.489.

¹⁹⁴ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.127.

¹⁹⁵ Thomas, *Ike's Bluff*, p.207, 212-213.

¹⁹⁶ Coppolani, *Richard Nixon*, p.246.

internationales qui nous intéressent afin de discuter de la manière avec laquelle la crise de Suez a été gérée alors qu'Eisenhower demeurait physiquement affaibli.

Au moment où Eisenhower tomba malade, les relations diplomatiques entre les États-Unis et l'Égypte se détérioraient. Dulles a une grande part de responsabilité dans cette situation pour deux raisons : sa vision bipolaire du monde ne tenait pas compte des sensibilités régionales et il entretenait des prédispositions négatives à l'égard de Nasser. La conception du monde du secrétaire d'État se réduisait souvent aux enjeux de la guerre froide, ce qui faussait son analyse face à l'accroissement du nationalisme dans les pays récemment décolonisés, particulièrement au Moyen-Orient. Son objectif était de freiner l'expansion du communisme en établissant des gouvernements pro-occidentaux et en formant des alliances militaires. Or, celles-ci étaient jugulées par le nationalisme arabe, spécifiquement par Nasser, ce qui frustrait Dulles. Le dirigeant égyptien réagissait à des décennies de colonialisme britannique en rejetant toutes formes de pacte qui offrait la chance à une grande puissance de venir dans son pays si ses intérêts stratégiques étaient en jeu¹⁹⁷. D'autre part, lorsque le roi Farouk fut renversé en 1952, les États-Unis avaient tenté d'acheter les faveurs de Nasser en finançant secrètement la construction d'un minaret près du Nil. Mais, Nasser ne s'était pas laissé soudoyer et s'était tourné du côté soviétique pour obtenir des armes et du coton, ce qui agaça Washington¹⁹⁸. De plus, Dulles avait mal compris les besoins et les intérêts de Nasser. À la fin de 1955, l'Égypte avait demandé de l'aide militaire aux Américains après une attaque israélienne. Dulles refusa, prétextant que les États-Unis ne s'impliquaient pas dans la course aux armements dans la région. Il prit donc l'initiative de proposer de subventionner la construction d'un barrage hydroélectrique à Assouan pendant qu'Eisenhower était hospitalisé¹⁹⁹. Avec

¹⁹⁷ Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.166, 169.

¹⁹⁸ Thomas, *Ike's Bluff*, p.217.

¹⁹⁹ La proposition était d'offrir une subvention de 70 millions de dollars, accompagné d'un prêt de 200 millions. De plus, la Grande-Bretagne avait aussi offert de subventionner 20 % de la facture. Ambrose, *Eisenhower*, p.329.

réticence, Nasser se tourna du côté soviétique pour obtenir de l'armement. Dulles interpréta ce geste comme une dérive vers le communisme, alors que Nasser ne souhaitait pas se rapprocher du giron soviétique²⁰⁰. Or, si Dulles craignait que Nasser devienne l'outil de l'URSS et souhaitait maintenir les Soviétiques à l'extérieur de la région, sa maladresse les y invita, résume Ambrose²⁰¹.

À son retour à la Maison-Blanche en janvier 1956, Eisenhower trouva le Moyen-Orient au cœur de ses préoccupations. Le premier ministre britannique, Anthony Eden vint rencontrer le président pour se plaindre de la vente d'armes soviétiques à l'Égypte et souhaitait que Nasser soit expulsé du pouvoir. Puis, en reconnaissant *de jure* la République populaire de Chine au printemps 1956, Nasser commit un autre geste qui rendit Dulles furieux, augmentant ses prédispositions négatives à son égard²⁰². Dulles rédigea un mémorandum à la demande du président afin de proposer une nouvelle politique envers l'Égypte. Il suggéra de maintenir un embargo sur la vente d'armement au Caire, de continuer à repousser les négociations sur le barrage d'Assouan et de suspendre en partie l'aide humanitaire américaine envers l'Égypte²⁰³. Eisenhower approuva ce plan en mai, ne voyant aucun intérêt à poursuivre le projet²⁰⁴. C'est dans ce contexte international aux ramifications complexes qu'Eisenhower fut atteint d'une inflammation de l'intestin nécessitant une opération et une période de rémission avant la campagne électorale.

Après trois semaines d'hospitalisation, Eisenhower passa quelque temps sur sa ferme de Gettysburg et sa récupération fut plus rapide²⁰⁵. Il rencontra Nixon et lui

²⁰⁰ Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.170.

²⁰¹ Ambrose, *Eisenhower*, p.315.

²⁰² Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.128.

²⁰³ John Foster Dulles, « 223. Memorandum From the Secretary of State to the President. », *U.S. Department of State Office of the Historian*, 28 mars 1956, récupéré le 5 novembre 2014 de <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v15/d223>.

²⁰⁴ Ambrose, *Eisenhower*, p.329.

²⁰⁵ *Ibid.*, p.322.

mentionna que ce second épisode avait augmenté sa crainte à propos de l'ambiguïté constitutionnelle concernant l'invalidité présidentielle. Il avait été sous anesthésie pendant plus de deux heures et le pays s'était retrouvé sans commandant en chef alors que des négociations diplomatiques étaient en cours au Moyen-Orient. Il était de plus en plus résolu à combler cette lacune constitutionnelle au moyen d'un amendement. Il se remit graduellement au travail vers la mi-juillet, mais demeurait affaibli. Pour s'assurer qu'il était encore en mesure d'accomplir ses fonctions et se remonter le moral, il se rendit au Panama pour rencontrer ses homologues de l'ensemble des Amériques le 21 juillet²⁰⁶. À son retour, Nixon l'accueillit à l'aéroport et constata qu'« il partit en ayant l'air d'un invalide – malade, fatigué et endolori –... il revint tel le vieux chef, prêt à rebondir et à plonger dans le travail²⁰⁷. » Les médecins trouvèrent aussi que le voyage lui avait redonné de la vigueur et recouvert sa bonne humeur. Entretemps, Eisenhower hésitait encore à propos de la façon de se conduire envers Nasser. Il se sentait dans l'obligation d'aller de l'avant avec le barrage d'Assouan. Le 20 juin, pendant qu'il était hospitalisé, il dépêcha Eugene Blade, le président de la Banque mondiale, au Caire afin de faire une offre finale à Nasser. Ce dernier refusa certaines conditions et offrit une contre-proposition qui incluait des conditions qui seraient jugées inacceptables par Eisenhower. Le président comprit qu'il venait d'avoir l'excuse dont il avait besoin pour se retirer de la transaction s'il en décidait éventuellement ainsi²⁰⁸. Mais, pendant sa rémission, il avait aussi laissé plus de latitude à Dulles pour s'occuper de la politique étrangère, dont ce dossier urgent.

À ce moment précis, la question de l'invalidité présidentielle est cruciale pour expliquer les retentissements de la décision de Dulles sur le cours des événements. Le principal objectif d'Eisenhower était d'affaiblir Nasser en misant sur l'Arabie

²⁰⁶ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.102-103.

²⁰⁷ Ibid., p.103-104.

²⁰⁸ Ambrose, *Eisenhower*, p.329-330.

Saoudite pour réduire l'influence du dirigeant égyptien dans la région²⁰⁹. Mais Dulles était convaincu que Nasser n'était qu'un opportuniste qui tentait de jouer les États-Unis contre l'URSS. Ce qui l'amena à lier l'aide économique promise à l'Égypte à son alignement politique dans le contexte de la guerre froide²¹⁰. De plus, Dulles détestait profondément Nasser. Durant la convalescence du président, il avait les mains beaucoup plus libres que d'habitude. Pour McDermott, ces prédispositions ont eu beaucoup plus d'impacts qu'elles en auraient eues si Eisenhower avait été présent et en contrôle de la situation²¹¹. C'est ainsi que Dulles prit la décision de retirer le financement américain pour le barrage d'Assouan le 19 juillet afin de punir Nasser. Selon Gilbert, il n'avait reçu aucune directive de la part d'Eisenhower et voulait envoyer un message clair à l'effet que personne ne pouvait rester neutre dans le cadre de la guerre froide²¹². De son côté, Thomas rapporte que le président était préoccupé par la façon avec laquelle Dulles avait pris la situation en mains alors qu'il était en convalescence. Il questionna son secrétaire d'État et ne reçut qu'un torrent de déni et de justifications pour son geste²¹³. Selon Ambrose, Eisenhower était embêté par la manière dont Dulles avait informé les Égyptiens et considérait que les États-Unis venaient de trahir Nasser. Dulles déclara à Eisenhower que selon ses informations, les Égyptiens étaient parfaitement au courant que les États-Unis allaient agir de la sorte. Par contre, ces informations n'étaient plus valides puisque Nasser avait changé d'avis à propos des conditions au financement du barrage. Le jour même, l'ambassadeur égyptien contacta Dulles pour lui porter un message de Nasser à l'effet qu'il retirait ses conditions et acceptait l'offre américaine²¹⁴. Dulles répondit à l'ambassadeur que

²⁰⁹ Eisenhower jonglait avec l'idée d'élever le prestige du roi saoudien et d'en faire le rival de Nasser pour le leadership arabe pour le lier ensuite aux Occidentaux. Nasser serait pris dans une position inconfortable et pourrait se montrer plus clément envers les États-Unis. Ibid., p.315-317.

²¹⁰ Wm. Roger Louis, « Dulles, Suez, and the British », in *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, éd. par Richard H. Immerman (Princeton: Princeton University Press, 1990), p.145.

²¹¹ McDermott, *Presidential Leadership*, p.2-3.

²¹² Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.128.

²¹³ L'auteur se base sur un manuscrit non publié de la part de John Eisenhower, le fils de Dwight, à propos des mémoires de son père. Thomas, *Ike's Bluff*, p.217.

²¹⁴ Ambrose, *Eisenhower*, p.330.

les États-Unis n'allaient plus se laisser insulter par Nasser et que le chantage devait cesser²¹⁵. Ainsi, à son retour de convalescence, Eisenhower dû réparer les pots cassés par Dulles. Cela se produisait au pire moment puisqu'il souhaitait régler cette situation avant la tenue de la convention républicaine au mois d'août²¹⁶. Une semaine plus tard, le 26 juillet, Nasser nationalisa la Compagnie universelle du canal maritime de Suez, une propriété franco-britannique, dans le but de financer le barrage d'Assouan²¹⁷. La crise qu'Eisenhower cherchait à régler prit alors une ampleur internationale au beau milieu de la campagne présidentielle.

Eisenhower prit en main la gestion de cette crise internationale en manœuvrant indirectement et en coulisse. Pour David, sa façon de s'impliquer, mélangeant le recours à des mécanismes formels et informels, témoigne d'un engagement très personnel de sa part. Eisenhower s'est beaucoup entretenu en privé avec ses principaux conseillers, notamment les frères Dulles, Andrew Goodpaster et les chefs d'état-major. Les structures du NSC furent moins utilisées qu'à l'habitude, où peu de réunions du forum décisionnel eurent lieu²¹⁸. Un peu comme l'année précédente, il prit en charge la manière avec laquelle il souhaitait que le processus décisionnel se déroule, mais cette fois-ci, c'était dans le but de s'occuper de ses limitations physiques. Ainsi, Nixon fut essentiellement tenu à l'écart du cercle confidentiel puisque le président lui avait délégué la tâche de mener la majeure partie de la campagne électorale. Eisenhower s'organisa pour demeurer peu actif à cause de ses ennuis de santé et se contenter d'offrir quelques discours télévisés, étant confiant qu'il allait l'emporter. C'est donc le vice-président qui devint la principale cible des démocrates²¹⁹. De cette façon, Eisenhower a pu concentrer son attention

²¹⁵ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.128-129.

²¹⁶ Ambrose, *Eisenhower*, p.323, 326.

²¹⁷ Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.170; Thomas, *Ike's Bluff*, p.216.

²¹⁸ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.282.

²¹⁹ Eisenhower jouissait d'une très grande popularité lors de l'élection. Son opposant démocrate, Adlai Stevenson, n'arrivait pas à l'attaquer sur des enjeux politiques alors il se concentrait sur la santé chancelante d'Eisenhower pour s'en prendre à Nixon. Ambrose, *Eisenhower*, p.347; Coppolani,

essentiellement sur la gestion de crise en utilisant des mécanismes et des canaux de communications informels qui lui offrirent une grande souplesse dans sa condition.

Le principal problème d'Eisenhower au cours de la crise de Suez était les principaux alliés des États-Unis, ce qui demandait du tact et de la flexibilité pour s'en occuper. Son engagement personnel produisait un stress immense. Au moment où la crise était en train d'escalader, il était très affecté et amaigri puisqu'il était encore en train de se remettre de sa chirurgie²²⁰. De leur côté, les Britanniques et les Français étaient furieux envers Nasser. Ils voulaient le détrôner et regagner le contrôle du canal. Pour eux, il s'agissait d'un problème d'une importance stratégique majeure puisque le deux tiers du pétrole auquel avaient accès les Européens transitait par le canal de Suez. Alors, ils se mirent en secret sur le pied de guerre²²¹. Même si Nasser était devenu un irritant, Eisenhower savait qu'il incarnait les sentiments des gens de la région en humiliant les Occidentaux. Il valait mieux tenter de diviser les Arabes plutôt que transformer Nasser en martyr, d'autant qu'il pensait que l'Égypte était dans son droit d'accaparer ce qui était sur son territoire²²². Le président cherchait avant tout à ralentir le cours des événements. Les Britanniques attribuaient la responsabilité de la nationalisation à Dulles, donc Eisenhower se servit de lui pour exécuter certaines besognes afin de préserver ses bonnes relations avec ses anciens compagnons d'armes²²³. Il employa la voie diplomatique et dépêcha Dulles pour persuader Eden de tenir une conférence sur le sujet à Londres pour la mi-août. Lors de cette conférence, Dulles réussit à faire adopter un accord en vue de créer une autorité internationale pour opérer le canal tandis que l'Égypte obtiendrait la plus grande part des revenus de péages. Ce qui enragea à la fois la Grande-Bretagne, la

Richard Nixon, p.239, 241-242; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.105; Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.187.

²²⁰ Ambrose, *Eisenhower*, p.334; Thomas, *Ike's Bluff*, p.219-220.

²²¹ Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.170; Thomas, *Ike's Bluff*, p.216.

²²² Ambrose, *Eisenhower*, p.331-332.

²²³ Louis, « Dulles, Suez, and the British », p.133, 135.

France et l'Égypte²²⁴. Toutefois, l'affaire s'était déplacée entre les mains de l'ONU, gracieuseté de la Grande-Bretagne et de la France, ce qui permit d'offrir un accord sur les principes de base pour entamer des négociations avec Nasser²²⁵. Or, pendant qu'Eisenhower croyait avoir réussi à gagner du temps, il ne savait pas ce qui se tramait derrière son dos. La Grande-Bretagne et la France complotaient avec Israël pour créer artificiellement un *casus belli* envers l'Égypte.

Au cours des dernières semaines d'octobre, Eisenhower vécut l'un des moments les plus éprouvants de sa vie. En effet, des émeutes éclatèrent à Budapest et Moscou envoya des troupes pour les réprimer sévèrement à compter du 24 octobre²²⁶. Le surlendemain, au cours d'une réunion du NSC, Dulles rapporte que l'Égypte, la Syrie et la Jordanie avaient signé le Pacte d'Amman pour une coopération militaire sous commandement du Caire en cas de guerre avec Israël²²⁷. Le 27 octobre, les forces israéliennes semblaient être sur le pied de guerre. La CIA était distraite par des bouleversements en Hongrie et les services de renseignements israéliens fournirent de la désinformation aux frères Dulles qui crurent qu'une attaque se préparait contre la Jordanie. Le 29 octobre, Israël envahit le Sinaï. Eisenhower l'apprend dans l'avion alors qu'il se rendait en Floride pour faire campagne. À son retour à la Maison-Blanche en soirée, le président était en colère. Eisenhower savait qu'il s'était fait trahir par ses alliés et que ceux-ci profitaient de sa campagne présidentielle pour agir derrière son dos. Ils faisaient le pari qu'une fois le conflit armé déclenché, Eisenhower serait forcé de se joindre à eux, ne serait-ce que pour neutraliser l'URSS. Mais ils sous-estimèrent sa détermination à vouloir les empêcher de réussir leur aventure militaire. Eisenhower anticipait que s'il n'intervenait pas en faveur de l'Égypte, les Soviétiques s'implanteraient dans la région²²⁸. Le 30 octobre, le rideau

²²⁴ Ambrose, *Eisenhower*, p.333-334; Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.170.

²²⁵ Ambrose, *Eisenhower*, p.350.

²²⁶ Thomas, *Ike's Bluff*, p.218.

²²⁷ Ambrose, *Eisenhower*, p.356.

²²⁸ *Ibid.*, p.356-358; Thomas, *Ike's Bluff*, p.218-220.

se leva lorsque Londres et Paris lancent un ultimatum pour un cessez-le-feu entre Israël et l'Égypte et de rétrocéder le contrôle du canal à une force franco-britannique pour éviter d'entraver le trafic tout en maintenant les belligérants séparés. Tel-Aviv accepta les conditions de l'ultimatum puisque l'accord leur offrait de maintenir le contrôle du Sinaï tandis que les Européens se chargeraient de renverser Nasser. Eisenhower réagit furieusement et envoya des câbles à ses homologues britannique et français pour qu'ils retirent leur ultimatum²²⁹. Pour lui, le plan représentait le pire du colonialisme européen du XIX^e siècle²³⁰. Le lendemain, des avions britanniques bombardèrent Le Caire. En contrepartie, Nasser coula un immense cargo rempli de ciment et 32 anciens bateaux dans le canal, bloquant complètement la navigation²³¹.

L'historien John Lewis Gaddis décrivait Eisenhower comme étant « à la fois le stratège le plus subtil et brutal de l'ère nucléaire²³² ». En effet, il cherchait à obtenir des leviers de négociations avec ses alliés pour faire en sorte que leur plan échoue et il employa des tactiques diplomatiques inusitées afin de parvenir à ses fins. Lors d'une rare réunion du NSC le 1^{er} novembre, il prit la décision d'émettre des sanctions envers Israël et de proposer une résolution à l'ONU exigeant un cessez-le-feu immédiat. Celle-ci fut adoptée le 2 novembre et le ministre des Affaires étrangères du Canada, Lester B. Pearson, proposa la création d'une force onusienne pour en assurer l'efficacité²³³. Pendant ce temps, Eisenhower s'inquiétait de voir Moscou saisir l'occasion pour jouer au sauveur du monde arabe tout en mettant un pied dans la région. Il fallait qu'un de ses alliés se retire avant qu'il ne soit trop tard. Or, les Britanniques avaient un talon d'Achille à exploiter. Ceux-ci ne s'étaient pas encore complètement remis de la guerre. Il fit quelques gestes discrets envers ses alliés en

²²⁹ Ambrose, *Eisenhower*, p.360; Thomas, *Ike's Bluff*, p.220-221.

²³⁰ Ambrose, *Eisenhower*, p.354, 358; Louis, « Dulles, Suez, and the British », p.136.

²³¹ Ambrose, *Eisenhower*, p.362; Thomas, *Ike's Bluff*, p.223.

²³² John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History* (New York: Penguin Press, 2005), p.66.

²³³ Ambrose, *Eisenhower*, p.363-365.

jouant les cartes du pétrole et de leurs finances²³⁴. Le président prit ensuite deux jours de congé pour relaxer puisque son état de santé l'y obligeait. Pendant ce week-end, Dulles subit une opération pour cause de cancer du côlon et l'URSS lança un assaut majeur en Hongrie. Le lundi 5 novembre, la veille de l'élection, tout se déchaîna. Des parachutistes franco-britanniques atterrissaient près du canal et l'URSS entraînait dans la danse, confirmant les craintes d'Eisenhower. Moscou se montra soudainement désireuse d'avoir l'Égypte en tant qu'alliée et fit du chantage nucléaire envers Londres et Paris, ce qui représentait une attaque envers l'OTAN. À ce moment, Eisenhower ne pouvait plus rester neutre. Il envoya un message clair aux Soviétiques pour éviter qu'ils s'interposent. Il ordonna à la Sixième flotte de se mettre en état d'alerte et se mêler aux vaisseaux franco-britanniques dans la Méditerranée. En même temps, il continua à faire des pressions sur ses alliés pour qu'ils se retirent. Ce jour-là, le docteur Snyder demeura à ses côtés, craignant que le stress lui cause des problèmes de santé²³⁵. Ces manœuvres lui permirent de préserver la paix. À la fin novembre, les Casques bleus étaient déployés et les troupes franco-britanniques se retiraient des lieux avant Noël. Toutefois, les Soviétiques s'étaient invités au Moyen-Orient alors que les Arabes croyaient que c'était le chantage nucléaire les avait sauvés plutôt que la diplomatie d'Eisenhower²³⁶. Enfin, le coût fut énorme pour la politique étrangère américaine. Les alliés blâmèrent Dulles pour son refus de les appuyer militairement. Eisenhower réussit à rétablir les liens avec la Grande-Bretagne, mais la France quitta l'OTAN sous l'impulsion de Charles de Gaulle, lorsqu'il revint à la présidence, afin de mener une politique étrangère indépendante des États-Unis²³⁷.

²³⁴ La Réserve fédérale américaine se mit à vendre des actifs britanniques et le remboursement d'un prêt fut bloqué par le FMI. Westminster fut informé que le remboursement aurait lieu lorsqu'ils accepteraient le cessez-le-feu. Ensuite, l'hiver approchait et le canal restait bloqué. Eisenhower s'en servit comme levier et fit pression sur ses alliés. Pour s'en assurer, il instruit Arthur Flemming, le responsable de la réserve stratégique de pétrole, de refuser d'aider Londres et Paris et d'attendre ses ordres. Il leur promit d'envoyer des approvisionnements de pétrole lorsqu'ils retireraient leurs troupes d'Égypte. Thomas, *Ike's Bluff*, p.221, 224, 231-232, 234.

²³⁵ Ambrose, *Eisenhower*, p.366-368; Thomas, *Ike's Bluff*, p.226-229.

²³⁶ Ambrose, *Eisenhower*, p.373.

²³⁷ Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.170, 187.

2.3 BILAN ET CONSÉQUENCES DES INVALIDITÉS D'EISENHOWER

Il n'y eut pas de changement significatif au sein du processus décisionnel lors des périodes d'invalidité d'Eisenhower. Son style présidentiel et le système de gestion hautement institutionnalisé sont les principales causes qui expliquent ce résultat. En effet, son système a certainement réduit les rivalités bureaucratiques en son absence. De plus, en déterminant lui-même la marche à suivre pendant sa première convalescence et en choisissant de dévoiler publiquement son état de santé, les médias et le public étaient en connaissance de cause, réduisant aussi l'impact de son absence en incitant ses subalternes à se comporter de sorte à devoir rendre compte de leurs actes. À cet égard, le comportement de Nixon fut exemplaire. Sa retenue a fait en sorte qu'il en retira des bénéfices politiques tout en assurant la poursuite des opérations de l'exécutif. Par contre, lors de sa seconde période d'invalidité, la décision hâtive de retirer le financement du barrage d'Assouan par Dulles a fait dévier la politique étrangère dans une direction qui n'était pas souhaitée par Eisenhower, qui hésitait encore envers la réponse à offrir à l'Égypte. Dulles commit deux erreurs de jugement. En retirant l'offre, il voulait faire perdre du prestige à Nasser, mais ce dernier devint un héros arabe en nationalisant le canal. Il ne pensait pas que l'URSS allait supplanter le soutien américain à l'Égypte, mais le geste de Moscou augmenta l'influence soviétique dans la région²³⁸. Dulles fut blâmé pour le désastre de Suez, mais il conserva sa fonction jusqu'en avril 1959 et décéda des suites du cancer le mois suivant²³⁹. Enfin, cette crise révéla que le Moyen-Orient était beaucoup plus important pour les Occidentaux que ceux-ci ne l'étaient pour les Arabes. Eisenhower formula la doctrine à son nom afin de pouvoir y intervenir en cas de besoin, ce qu'il fit au Liban en 1958²⁴⁰. Cet héritage fut légué à ses successeurs. Le Moyen-Orient sera le théâtre d'une autre confrontation nucléaire 17 ans plus tard avec un président qui, cette fois-ci, n'était pas aux commandes de la gestion de crise.

²³⁸ McDermott, *Presidential Leadership*, p.3.

²³⁹ Ambrose, *Eisenhower*, p.442; Schoenebaum et Levine, *The Eisenhower Years*, p.171.

²⁴⁰ Ambrose, *Eisenhower*, p.377, 381; Thomas, *Ike's Bluff*, p.298.

Tableau 2.1 Bilan et résultats des invalidités d'Eisenhower

Caractéristiques du système décisionnel d'Eisenhower		
Style présidentiel	Modèle de gestion et structure du NSC	Rôle et comportement des conseillers
Fonctionnement du processus décisionnel de l'administration Eisenhower		
Préférence pour agir de façon indirecte.	Prototype du modèle de gestion formel.	Le secrétaire d'État est le principal conseiller du président en politique étrangère.
Manifeste un très grand intérêt envers la politique étrangère.	Grande place accordée au cabinet, aux organisations de sécurité nationale et à leurs dirigeants.	Excellente relation de travail entre Eisenhower et Dulles basée sur une proximité interpersonnelle et une répartition des tâches.
S'implique activement dans le processus décisionnel.	Réunions du forum décisionnel très fréquentes.	Vice-président utile et actif.
Grande importance accordée aux procédures formelles.	Système hautement institutionnalisé et formel.	Relation strictement formelle entre Eisenhower et Nixon.
Impact des périodes d'invalidités du président sur la prise de décision		
Prends en charge la gestion de son invalidité. Dévoilement de sa condition.	Pas de changement dans le processus décisionnel.	Nixon fait preuve de retenue en assurant l'intérim.
Dicte la marche à suivre.	Poursuite des réunions du cabinet et du NSC.	Délégation de pouvoir. Peu de rivalités bureaucratiques.
Implication personnelle du président pour gérer la crise de Suez avec ses limitations physiques.	Utilisation de moyens informels et indirects. Peu de réunions du NSC durant la gestion de crise.	Décision par Dulles en l'absence du président qui a fait dévier la politique étrangère américaine au Moyen-Orient.
Contexte politique international et national		
International	1955	Pas de crise internationale nécessitant l'attention du président.
	1956	Détérioration des relations diplomatiques entre les États-Unis et l'Égypte suivies de la crise de Suez.
National	1955	Congrès pas en session. Président très populaire.
	1956	Campagne électorale présidentielle.

[Cette page a été laissée intentionnellement blanche]

CHAPITRE III

LA GUERRE DU KIPPOUR : LE « PRÉSIDENT » KISSINGER

Un « animal politique » de la trempe de Richard Nixon est une véritable rareté. Après une longue traversée du désert, il revint à la Maison-Blanche avec une conception très claire de ce qu'il voulait accomplir, particulièrement dans le domaine de la politique étrangère, et trouva en la personne d'Henry Kissinger, le parfait complice pour atteindre ses buts²⁴¹. Par contre, Nixon était aussi un être profondément tourmenté et secret, dont les habiletés politiques contenaient les germes de sa propre autodestruction. Son histoire et sa chute sont dignes d'une tragédie shakespearienne dont les répercussions se font encore sentir sur la présidence 40 ans après sa démission. Plusieurs éléments distinguent cette étude de cas des deux autres. Premièrement, l'invalidité du président est soupçonnée, mais n'est pas démontrée avec des éléments de preuves solides. En effet, au moment crucial de la gestion de crise durant la guerre du Kippour, une décision fut prise dans la Situation Room pour placer les forces nucléaires américaines en alerte. Ce soir-là, le bruit circulait, selon plusieurs témoignages, que Nixon noyait sa peine dans l'alcool à l'étage, ravagé par la tempête du Watergate qui s'abattait sur lui²⁴². Bien que ces éléments demeurent circonstanciels, ils portent à croire que cela explique son absence à ce moment précis et représente le plus important cas de dissimulation d'invalidité présidentielle depuis Wilson. Deuxièmement, comme le souligne Alistair Horne, un individu qui n'est ni élu ni chef d'État, Kissinger, est devenu pendant quelques semaines l'homme le plus

²⁴¹ Coppelani, *Richard Nixon*, p.396; Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.202.

²⁴² Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.73.

puissant du monde en s'appropriant le pouvoir présidentiel²⁴³. Troisièmement, l'entrepreneuriat politique de ce dernier a non seulement eu des répercussions sur la politique étrangère des États-Unis, mais offert une opportunité pour lancer un processus de paix, après coup, qui a modifié le théâtre d'affrontement dans lequel le Moyen-Orient était plongé depuis un quart de siècle. Quatrièmement, la concentration de pouvoir entre ses mains était déjà accomplie lorsque la guerre éclata. Ainsi, le processus décisionnel n'a pas tant changé. Il était plutôt en continuité avec la manière habituelle de procéder en politique étrangère, à l'exception que le président fut essentiellement absent tout au long de la gestion de cette crise. De son côté, Nixon tentait de sauver sa présidence alors que son autorité s'érodait de jour en jour à travers le gouffre du scandale du Watergate.

3.1 NIXON : UN PRÉSIDENT IMPÉRIAL AU STYLE SOLITAIRE

À l'instar d'Eisenhower, Nixon voulait être un président de politique étrangère. Pour lui, un cabinet compétent était capable de gouverner le pays, mais le président demeure indispensable en politique étrangère, note Coppolani²⁴⁴. Dès leur première rencontre à l'Hôtel Pierre à New York, Kissinger raconte qu'il fut tout simplement foudroyé par la perspicacité et les connaissances de Nixon en relations internationales²⁴⁵. Selon David, Nixon avait la dimension d'un homme d'État doté d'un sens de l'histoire remarquable. Il s'agit du président qui accorda le plus d'importance à la planification à long terme de la politique étrangère. Nixon fut aussi le politicien le plus expérimenté à devenir président et il n'hésitait pas à employer tous les moyens nécessaires pour parvenir à ses fins²⁴⁶. Il avait une personnalité paradoxale, à la fois cynique et animée par l'ambition d'accomplir des gestes

²⁴³ Alistair Horne, *Kissinger: 1973, the Crucial Year* (New York: Simon & Schuster, 2009), p.ix.

²⁴⁴ Coppolani, *Richard Nixon*, p.377.

²⁴⁵ Horne, *Kissinger*, p.14-15.

²⁴⁶ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.394-395.

politiques audacieux et constructifs²⁴⁷. Dallek ajoute que les enregistrements de la Maison-Blanche révèlent qu'il était un individu secret, sournois, réfléchi, énergique, rempli d'insécurité et qui tentait de contrôler ses propres démons intérieurs dans l'espoir d'atteindre la grandeur²⁴⁸.

Caractéristique inhabituelle chez les présidents, Nixon n'aimait pas être entouré de gens. Pour Greenstein, sa personnalité introvertie et socialement mal à l'aise demeure un phénomène assez rare chez les politiciens²⁴⁹. L'ensemble de sa structure de gestion présidentielle sera organisé et adapté en fonction de sa personnalité et de ses préférences de travail. Au cœur du système, on retrouve Nixon, seul dans sa suite spécialement aménagée dans l'OEOB pour ne pas se faire déranger, révisant des documents²⁵⁰. Une barrière bureaucratique, surnommée « le mur de Berlin », fut érigée par ses plus proches collaborateurs, le secrétaire de la Maison-Blanche H.R. Haldeman, le conseiller pour les affaires intérieures John Ehrlichman et Kissinger. L'objectif était de protéger Nixon à la fois des autres et de lui-même²⁵¹. Ses relations avec ses subalternes se déroulaient donc à travers des mémorandums pour éviter d'être en contact avec des gens²⁵². George rappelle avec ironie qu'il est curieux de constater que Nixon évitait à tout prix les conflits, lui qui avait vécu à travers eux tout au long de sa carrière politique²⁵³. Cette garde rapprochée servait à filtrer les demandes des organisations. Ce qui permettait au président d'effectuer un processus systématique de révision des documents afin d'en dégager diverses options sans devoir être confronté aux acteurs qui participaient aux débats, illustre David²⁵⁴. Ceci

²⁴⁷ Greenstein, *The Presidential Difference*, p.93.

²⁴⁸ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.89.

²⁴⁹ Greenstein, *The Presidential Difference*, p.99.

²⁵⁰ Coppelani, *Richard Nixon*, p.380; Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.96; Rothkopf, *Running the World*, p.114.

²⁵¹ Coppelani, *Richard Nixon*, p.384-386; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.402-403; Greenstein, *The Presidential Difference*, p.107; Rothkopf, *Running the World*, p.128.

²⁵² Prados, *Keepers of the Keys*, p.266.

²⁵³ George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.155.

²⁵⁴ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.401-402.

explique pourquoi Nixon voulait gouverner depuis la Maison-Blanche en centralisant excessivement les pouvoirs entre ses mains, particulièrement en politique étrangère.

La personnalité de Nixon dicta la forme que prit son modèle de gestion présidentiel. Greenstein note que cela démontre à quel point la structure du système décisionnel a besoin d'être adaptée à l'occupant du Bureau ovale et que ce dernier aurait été mal servi par une organisation où il devait être en contact régulièrement avec ses subalternes²⁵⁵. En désirant mener ses politiques depuis la Maison-Blanche, il pouvait éviter d'être trop souvent en contact avec les membres du cabinet, où peu de réunions eurent lieu durant sa présidence²⁵⁶. David Gergen, qui travailla dans cette administration, raconte qu'Eisenhower avait enseigné à Nixon qu'une bonne organisation ne garantit pas une présidence efficace, mais qu'une mauvaise organisation lui nuira assurément²⁵⁷. Par conséquent, Nixon fit ériger une structure de gestion formelle et très hiérarchisée avec un penchant pour l'ordre et la loyauté, qui répondait à son style présidentiel²⁵⁸. Les mécanismes étaient organisés à partir de principes rigides et compartimentés afin de séparer complètement la politique intérieure et étrangère au sein de la Maison-Blanche²⁵⁹. Greenstein ajoute que ce système de gestion présidentielle fut inspiré par Eisenhower, notamment pour renforcer les mécanismes du NSC, mais que la centralisation du processus décisionnel était totalement en contraste avec son mentor²⁶⁰. De plus, la méfiance de Nixon envers la bureaucratie était légendaire, en particulier envers le département d'État, qu'il croyait être le représentant des autres pays²⁶¹. Dès l'inauguration, Kissinger effectua un « coup d'État » bureaucratique qui va concentrer un énorme

²⁵⁵ Greenstein, *The Presidential Difference*, p.106.

²⁵⁶ Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.207; Horne, *Kissinger*, p.29.

²⁵⁷ David R. Gergen, *Eyewitness to Power: The Essence of Leadership: Nixon to Clinton* (New York: Simon & Schuster, 2000), p.25.

²⁵⁸ George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.154.

²⁵⁹ Horne, *Kissinger*, p.102.

²⁶⁰ Greenstein, *The Presidential Difference*, p.99.

²⁶¹ Coppelani, *Richard Nixon*, p.402; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.403-404; Horne, *Kissinger*, p.26-27.

pouvoir entre ses mains et assurer la domination de la Maison-Blanche pour formuler la politique étrangère de l'administration Nixon²⁶². En signant une directive préalablement approuvée par le président, le secrétaire d'État William Rogers a consenti implicitement à sa propre perte d'influence, explique Coppolani²⁶³. Rogers ne connaissait que très peu de choses en politique étrangère et acceptait d'avoir le rôle de porte-parole de la diplomatie, garantissant par le fait même que la formulation des politiques soit concentrée entre les mains de Nixon et Kissinger et symbolisant le déplacement institutionnel du pouvoir en dehors du département d'État²⁶⁴.

3.1.1 LE NSC CENTRALISÉ DE KISSINGER

Nixon savait précisément ce qu'il voulait faire avec son système NSC. Au cours de son premier mandat, le président s'était engagé à rétablir le rôle primordial du NSC dans la planification de la politique de sécurité nationale²⁶⁵. Nixon accordait une grande importance au processus au sein du NSC, ce qui eut pour effet de produire des études qui planifiaient et anticipaient des changements de politiques²⁶⁶. Il y avait six comités interdépartementaux, tous dirigés par Kissinger. Ceux-ci produisaient des études, nommées *National Security Memorandum* (NSSM), offrant les points de vue des organisations. Ensuite, des *National Security Decision Memorandum* (NSDM) étaient rédigés par le conseiller pour la sécurité nationale au nom du président et acheminés vers les organisations pour faire part de ses décisions. Le système NSSM-NSDM avait le mérite de répondre au style de gestion ordonnée et efficace du président, tout en tenant la bureaucratie occupée pendant que Kissinger prenait les

²⁶² Rothkopf, *Running the World*, p.117.

²⁶³ Coppolani, *Richard Nixon*, p.403.

²⁶⁴ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.409; Horne, *Kissinger*, p.19; Prados, *Keepers of the Keys*, p.302; Rothkopf, *Running the World*, p.130.

²⁶⁵ Prados, *Keepers of the Keys*, p.261, 263.

²⁶⁶ Rothkopf, *Running the World*, p.118.

rènes du pouvoir²⁶⁷. D'autre part, il y avait le *Washington Special Action Group* (WSAG), la cellule de gestion de crise²⁶⁸. Toutefois, même si Nixon souhaitait que les mécanismes du NSC soient fortement structurés, les rouages employés se sont développés de façon informelle et en marge du système décisionnel, selon David²⁶⁹.

Nixon avait demandé à Kissinger d'organiser un système où le département d'État serait tenu à l'écart pour éviter que des membres de cette organisation pilotent les plus importants comités. Le but étant d'empêcher qu'ils soient constamment en conflit avec les représentants du Pentagone²⁷⁰. Or, la charte organisationnelle du système NSC structurée par Kissinger canalisait entièrement le contrôle sur la politique étrangère à la Maison-Blanche²⁷¹. Ce fut le modèle le plus centralisé de l'après-guerre, selon George²⁷². Érigé de manière pyramidale, ce système créait une force centripète où Kissinger présidait l'ensemble des principaux comités interdépartementaux. Les secrétaires d'État et de la Défense, pourtant membres statutaires du NSC formel, étaient subordonnés au conseiller pour la sécurité nationale. Ce dernier concentrait un pouvoir sans précédent entre ses mains et celles de son personnel, dont le nombre de professionnels augmentait exponentiellement d'année en année²⁷³. Au bout de 18 mois, la manière dont la politique étrangère était formulée apparaissait déjà très clairement : le président tenait le volant, son conseiller pour la sécurité nationale prenait la place du navigateur, tandis que les dirigeants des autres organisations avaient le choix entre se plaindre ou quitter, illustre Rothkopf²⁷⁴.

²⁶⁷ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.411-413; Prados, *Keepers of the Keys*, p.266-267; Rothkopf, *Running the World*, p.117.

²⁶⁸ Horne, *Kissinger*, p.18.

²⁶⁹ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.407-408.

²⁷⁰ Rothkopf, *Running the World*, p.115.

²⁷¹ Garrison, *Games Advisors Play*, p.32; Inderfurth et Johnson, *Fateful Decisions*, p.67-70.

²⁷² George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.155.

²⁷³ Prados, *Keepers of the Keys*, p.282; Rothkopf, *Running the World*, p.117, 146.

²⁷⁴ Rothkopf, *Running the World*, p.145.

Ainsi, les conflits bureaucratiques que Nixon souhaitait éviter furent exacerbés. En effet, les frictions entre Kissinger et Rogers éclatèrent dès le départ et les autres dirigeants d'organisations entamèrent des résistances bureaucratiques puisqu'ils venaient de perdre leur influence²⁷⁵. Ceux-ci voyaient leurs rôles réduits à celui de participants au sein d'un organe consultatif plutôt qu'un forum décisionnel. Les réunions visaient à légitimer les décisions prises en secret par Nixon et Kissinger, explique David²⁷⁶. Ceci provoquait d'incessantes luttes bureaucratiques entre Kissinger et les secrétaires d'État et de la Défense puisque ces derniers étaient essentiellement tenus à l'écart. C'est ce qui se produisit, notamment à propos des pourparlers de paix au Vietnam et des initiatives de contrôle des armements avec les Soviétiques²⁷⁷. Préférant mener la diplomatie à l'abri des contraintes bureaucratiques, Nixon et Kissinger ont privilégié l'emploi de canaux de communication secrets et informels. Ce mode de gestion a produit un tournant majeur dans la conduite de la politique étrangère avec l'opérationnalisation du conseiller pour la sécurité nationale lors du rapprochement avec la Chine. Pour Rothkopf, une ligne fut franchie lorsque Kissinger devint le premier détenteur de ce poste à exécuter lui-même les politiques qu'il avait contribué à façonner²⁷⁸. Cet élément démontre que le comportement de Kissinger durant la guerre du Kippour semblait être en continuité plutôt qu'en rupture avec ses méthodes usuelles.

C'est donc dans ce contexte institutionnel que Kissinger fut nommé secrétaire d'État le 22 août 1973. La concentration de pouvoir entre ses mains atteint son paroxysme puisqu'il conservait son poste de conseiller pour la sécurité nationale²⁷⁹. En cumulant ces deux fonctions, Kissinger avait le loisir de changer de chapeau à son gré pour contrôler l'ensemble de la bureaucratie en politique étrangère.

²⁷⁵ Prados, *Keepers of the Keys*, p.265.

²⁷⁶ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.408.

²⁷⁷ Prados, *Keepers of the Keys*, p.277, 286-287.

²⁷⁸ Rothkopf, *Running the World*, p.134-137.

²⁷⁹ Kissinger, *Les années orangeuses*, p.486; Prados, *Keepers of the Keys*, p.340.

3.1.2 LE « COUPLE NIXINGER²⁸⁰ » : ENTRE SYMBIOSE ET SUSPICION

Nixon et Kissinger étaient tous les deux animés par le désir de marquer l'Histoire²⁸¹. Leur relation peut être représentée comme étant deux côtés d'une même médaille, du moins en politique étrangère. Coppolani illustre que peu importe leur dissemblance, ceux-ci composaient deux facettes de la même personne. Ils étaient du même niveau à l'égard des relations internationales, partageant une conception froide et réaliste du monde²⁸². Pour Rothkopf, ils ne peuvent être considérés comme des personnages séparés. Il s'agit de deux composantes d'un même ensemble qui se complètent mutuellement où Nixon représente la force déterminante de la relation. Ce qui créa le tandem à la fois le plus influent, puissant, brillant et dysfonctionnel de l'histoire de la politique étrangère américaine²⁸³. Dans la même veine, Horne explique que les documents déclassifiés attestent que Nixon était le principal concepteur des grandes initiatives qu'ils réalisèrent ensemble, comme la détente avec l'Union soviétique et le rapprochement avec la Chine. Nixon représentait la partie instinctive du couple tandis que Kissinger le complétait avec son intellect²⁸⁴. Sur leur complémentarité, Dallek renchérit en affirmant que les traits de personnalité qu'ils partageaient les rendaient efficaces et qu'ils concentraient ensemble leurs antagonismes envers la bureaucratie, perçue comme trop encombrante²⁸⁵.

Toutefois, aussi symbiotique que pût être leur relation dans le cadre de leurs fonctions, tous les deux n'entretenaient que des rapports strictement formels et utilitaristes. Selon Julie Nixon-Eisenhower, il s'agissait d'un mariage de raison, au sens où leur complicité les amenait à partager des idées et des méthodes similaires,

²⁸⁰ L'expression « couple Nixinger » provient de Joan Hoff. Citée dans : David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.414n70.

²⁸¹ Horne, *Kissinger*, p.23.

²⁸² Coppolani, *Richard Nixon*, p.403-404.

²⁸³ Rothkopf, *Running the World*, p.111.

²⁸⁴ Horne, *Kissinger*, p.20, 25.

²⁸⁵ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.92-93.

mais ils ne s'appréciaient pas personnellement²⁸⁶. Tous les deux entretenaient très peu de proximité personnelle. Kissinger ne s'empêchait pas d'ailleurs de se moquer de Nixon dans son dos en présence de son personnel du NSC, surtout lorsque le président avait trop bu²⁸⁷. Alors que de son côté, Nixon disait à ses collaborateurs que Kissinger avait besoin de consulter un psychiatre²⁸⁸. De plus, avec son anxiété et son besoin d'être rassuré, le président avait en Kissinger un courtisan idéal dont l'oreille était toujours disponible²⁸⁹. En échange, le prestige et l'influence d'Henry au sein de l'administration dépendaient de sa proximité avec le président²⁹⁰. À cet effet, son bureau fut rapidement transféré du sous-sol de l'aile Ouest à l'étage, dans un couloir menant directement au Bureau ovale²⁹¹. Kissinger développa une obsession jalouse à l'égard de son accès privilégié auprès du président, au point où il s'organisa pour être son seul interlocuteur pour la politique étrangère²⁹².

Ils étaient aussi animés par le même sentiment d'insécurité. Ceci alimentait un climat de suspicion constante dans une ambiance paranoïaque. Par exemple, Kissinger se méfiait de son premier assistant, Alexander Haig²⁹³. Or, celui-ci s'entendait bien avec Haldeman, ce qui lui permettait d'avoir un accès direct au président, qui en retour, l'utilisait pour surveiller Kissinger²⁹⁴. Coppolani note qu'ils se percevaient réciproquement comme des ennemis potentiels dont ils avaient besoin pour comploter. Pour l'auteur, il s'agit de l'élément crucial qui explique leur relation

²⁸⁶ La fille de Nixon qui épousa le petit-fils d'Eisenhower. Citée dans : Coppolani, *Richard Nixon*, p.405.

²⁸⁷ Rothkopf, *Running the World*, p.128.

²⁸⁸ Coppolani, *Richard Nixon*, p.648.

²⁸⁹ *Ibid.*, p.257.

²⁹⁰ Garrison, *Games Advisors Play*, p.34.

²⁹¹ Horne, *Kissinger*, p.30.

²⁹² Coppolani, *Richard Nixon*, 405, 408.

²⁹³ Haig tentait de se rendre indispensable pour Kissinger, tout en écartant ses rivaux dans l'administration du NSC. Dans une lutte avec David Young pour devenir l'assistant de Kissinger, Haig alla jusqu'à faire venir les services du bâtiment de la Maison-Blanche un dimanche afin d'agrandir l'espace de son bureau de moitié et réduire celui de son compétiteur qui était adjacent au sien. Prados, *Keepers of the Keys*, p.280.

²⁹⁴ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.393, 424; Prados, *Keepers of the Keys*, p.309-310.

étroite, habitée en même temps par une méfiance réciproque²⁹⁵. Éventuellement, leur relation commença à se dégrader puisque tous les deux étaient obsédés par l'idée d'être personnellement crédités des succès de la politique étrangère²⁹⁶. Cette compétition malsaine atteint son point culminant au moment où tous les deux furent nommés conjointement « Personnalités de l'année 1972 » par le magazine *Time*, rendant Nixon jaloux de devoir partager le titre²⁹⁷. Kissinger s'inquiétait pour son sort, connaissant le désir insatiable du président pour obtenir tout le crédit et les soupçons qu'il entretenait envers son entourage immédiat²⁹⁸. Ainsi, Kissinger prévoyait quitter ses fonctions à la fin de l'année 1973, mais le scandale du Watergate surgit. Ceci menaçait d'engouffrer tout ce qu'ils avaient accompli depuis 1969. À ce moment, Kissinger ne pouvait plus quitter le navire et soudainement, Nixon avait besoin de lui et non l'inverse²⁹⁹. En le nommant secrétaire d'État, cela eut deux effets immédiats. D'abord, cela permit d'isoler la politique étrangère des ravages provoqués par le Watergate sur la Maison-Blanche en plaçant Kissinger au département d'État³⁰⁰. Ensuite, cela produisit une concentration de pouvoir inégalée par un serviteur de l'État dans un pays où les institutions politiques reposent entièrement sur un système de poids et contrepois. « Pendant que Nixon croulait sous le Watergate, cela fit de Kissinger – dans les faits – l'homme le plus puissant des États-Unis et, *ipso facto*, du monde », résume Horne³⁰¹. La table était donc mise pour lui permettre de manœuvrer à sa guise durant la guerre du Kippour, tandis que son dernier obstacle, le président lui-même, était devenu politiquement trop impotent pour être aux commandes de l'État.

²⁹⁵ Coppelani, *Richard Nixon*, p.403.

²⁹⁶ En arrivant à la Maison-Blanche en 1969, Nixon avait fait retirer le système de micros placé par Lyndon Johnson. L'une des raisons qui l'incita à le faire remettre en place était d'espionner Kissinger afin d'éviter qu'il s'accapare la gloire de la politique étrangère du président. *Ibid.*, p.382.

²⁹⁷ Horne, *Kissinger*, p.2.

²⁹⁸ Prados, *Keepers of the Keys*, p.338.

²⁹⁹ Coppelani, *Richard Nixon*, p.701-704; Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.506; Horne, *Kissinger*, p.187; Kissinger, *Les années orangeuses*, p.476; Prados, *Keepers of the Keys*, p.339.

³⁰⁰ Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.210; Kissinger, *Les années orangeuses*, p.482.

³⁰¹ Notre traduction. Horne, *Kissinger*, p.189.

3.2 LA GESTION DE CRISE AVEC UN PRÉSIDENT IMPOTENT

La guerre du Kippour prit le monde par surprise. Le 6 octobre 1973, le jour où l'Égypte et la Syrie attaquèrent Israël, personne ne prévoyait qu'une guerre éclaterait au Moyen-Orient à ce moment précis. Cette date correspondait au jour du Yom Kippour, la plus importante la fête religieuse du calendrier juif, ainsi qu'au premier jour du ramadan dans le monde musulman³⁰². Kissinger prit en mains la gestion de la crise d'une manière sans précédent de la part d'un non élu, au point de prendre des décisions à la place du président. Avec l'aide du secrétaire général de la Maison-Blanche, Haig³⁰³, Kissinger entreprit un processus de gestion de crise en laissant Nixon à l'écart dès le départ, alors que ce dernier était préoccupé par de multiples problèmes politiques internes à cause du scandale du Watergate. Selon Walter Isaacson, Kissinger et Haig prirent des décisions importantes tout au long de la crise sans inclure le président dans le processus³⁰⁴. « [Nixon] ne pouvait plus se concentrer suffisamment pour donner forme aux décisions avant même qu'elles lui fussent soumises. Cette responsabilité retombait désormais sur moi³⁰⁵ » écrivit Kissinger dans ses mémoires pour montrer qu'il avait fait preuve d'abnégation. Ce processus culmina vers son aboutissement, dans la nuit du 24 au 25 octobre, où un groupe de conseillers ont décidé de mettre les forces nucléaires américaines en état d'alerte au nom du président. Nixon n'aurait été mis au courant de cette décision qu'au matin³⁰⁶. Mais de nombreuses questions restent à élucider. Pourquoi Nixon a-t-il laissé Kissinger prendre entièrement le contrôle du processus ? Même si le Watergate

³⁰² Ibid., p.228-229.

³⁰³ Celui-ci remplaça Haldeman en mai 1973 puisque ce dernier fut limogé avec Ehrlichman dans la foulée du scandale du Watergate. Il était perçu comme solide et compétent. Ce qui est un contraste comparé à la réputation qu'il s'est fait en devenant secrétaire d'État sous Reagan. Rothkopf, *Running the World*, p.147.

³⁰⁴ Walter Isaacson, *Kissinger : A Biography* (New York: Simon & Schuster, 1992), p.514.

³⁰⁵ Kissinger, *Les années orageuses*, p.542.

³⁰⁶ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.530; Isaacson, *Kissinger*, p.530; Prados, *Keepers of the Keys*, p.348; Rothkopf, *Running the World*, p.151; Nous employons le conditionnel puisqu'un débat a toujours lieu quant à savoir si Nixon était en possession de ses moyens ou s'il était complètement ivre le soir du 24 octobre. Voir : David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.439n155.

accaparait son attention et explique en partie que la politique étrangère devait se poursuivre dans un contexte où son autorité était en décrépitude, cela ne légitime pas son exclusion quasi totale tout au long de la gestion de crise. Pourquoi Nixon était-il absent lors de cette réunion cruciale qui dénoua la crise ? Le président ne souffrait pas d'invalidité au sens où une incapacité physique l'empêchait d'accomplir ses devoirs, mais sa façon de réagir à la tempête politique qui s'abattait sur lui porte à croire qu'il n'était pas du tout en mesure d'assumer ses fonctions à ce moment. Ce qui favorisa assurément l'entrepreneuriat politique de Kissinger dans un contexte décisionnel où le président n'était tout simplement plus aux commandes de la politique étrangère.

En effet, lorsque cette crise internationale surgit, l'autorité présidentielle était en érosion. Le contexte politique interne accaparait toute l'attention de Nixon, qui devait lutter pour la survie de sa présidence, moins d'un an après avoir triomphé en étant réélu avec l'une des plus fortes majorités de l'histoire américaine³⁰⁷. Nixon refusait de quitter et laisser la place à son vice-président, envers qui il avait peu d'estime³⁰⁸. Nixon considérait qu'Agnew était sa meilleure police d'assurance. Avec cynisme et lucidité, le président jugeait que personne ne serait assez fou pour tenter de le destituer tant qu'Agnew occupait le poste³⁰⁹. Toutefois, une autre tuile tomba sur Nixon alors que le 7 août, le *Wall Street Journal* rapportait que le vice-président était suspecté d'extorsion, de corruption et d'évasion fiscale au moment où il était gouverneur du Maryland dans les années 1960³¹⁰. Alors que le Watergate était presque à son comble, les allégations sur le vice-président ajoutèrent de la pression sur les épaules de Nixon. L'intérêt et l'implication du président envers la politique étrangère étaient donc déjà en déclin au moment où la guerre éclata.

³⁰⁷ Aux élections présidentielles de 1972, le ticket Nixon-Agnew avait remporté 49 États au collège électoral et 60,7 % du vote populaire. The American Presidency Project, *1972 Presidential Election*, récupéré le 11 décembre 2014 de <http://www.presidency.ucsb.edu/showelection.php?year=1972>.

³⁰⁸ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.486-487.

³⁰⁹ Horne, *Kissinger*, p.174.

³¹⁰ Jerry Landauer, « A New Watergate?: Spiro Agnew Is Target Of a Criminal Inquiry; Extortion Is Alleged », *Wall Street Journal* (New York), 7 août 1973, p.1.

De son côté, Kissinger fut réveillé très tôt le 6 octobre en apprenant que l'Égypte et la Syrie étaient sur le point d'entrer en guerre avec Israël. Le secrétaire d'État séjournait à New York pour l'Assemblée générale de l'ONU qui se tenait au même moment. Il appela d'abord l'ambassadeur soviétique à Washington, Anatoly Dobrynine, à quelques reprises pour savoir si les Soviétiques étaient dans le coup³¹¹. Or, ce dernier n'avait pas la moindre information. Kissinger s'inquiéta à propos de l'impact que pourrait avoir cette crise sur la détente entre les deux superpuissances si jamais celles-ci étaient aspirées dans le conflit en défendant leurs clients. Ensuite, il entra en communication avec l'ambassade israélienne à Washington. Le personnel était en état de panique, tellement l'attaque était féroce dans le Sinaï et sur le plateau du Golan³¹². Plus de deux heures après avoir été informé du début des combats, Kissinger mit enfin Nixon au courant de ce qui se tramait. C'est à ce moment qu'un processus se mit en branle pour dissimuler publiquement qui prenait réellement les décisions et que des mesures furent prises pour maintenir le président à l'écart.

Nixon se trouvait en retraite à Key Biscayne en Floride avec quelques conseillers, dont Haig, afin de se cacher de l'enquête du Congrès et préparer sa réplique aux demandes du procureur spécial, Archibald Cox, de rendre les enregistrements de la Maison-Blanche³¹³. Kissinger appela Haig et ce dernier suggéra qu'ils donnent l'impression au public que Nixon prenait les décisions-clés, même s'il ne le faisait pas. Kissinger discuta une heure plus tard avec Nixon, qui laissa son conseiller prendre les choses en mains tant qu'il déclarait publiquement qu'ils étaient en contacts depuis le début. Puis, Haig avertit Kissinger que Nixon pensait revenir plus

³¹¹ Depuis 1969, Kissinger entretenait une relation privilégiée avec Dobrynine. C'était le fameux canal de communication secret de Kissinger avec les Soviétiques qui a largement favorisé le rapprochement entre les deux nations dans le cadre de la politique de détente. Ils avaient l'habitude de se parler quotidiennement. Lors de situations de crises, leur amitié permettait de réduire les erreurs de jugements de part et d'autre, tout en maintenant une communication constante entre leurs gouvernements. Horne, *Kissinger*, p.139-142; Prados, *Keepers of the Keys*, p.286-287.

³¹² Horne, *Kissinger*, p.228-233.

³¹³ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.521; Kissinger, *Les années orageuses*, p.518-519.

tôt à la Maison-Blanche. Toutefois, Kissinger ne voulait pas que le président retourne à Washington afin d'éviter qu'il se comporte comme un hystérique qui croit que cette crise internationale pourrait lui offrir l'opportunité de sauver sa présidence. Haig était d'accord avec Kissinger³¹⁴. Ainsi, dès le départ, une sorte de tampon bureaucratique fut mis en place afin d'empêcher que le président se mêle de la gestion de crise. Selon Isaacson, ce processus fut entamé dès ces premiers appels, où les deux conseillers s'accordèrent pour ravitailler Israël sans en aviser Nixon. Ils ont procédé de cette façon tout au long de la crise³¹⁵. Ces manœuvres bureaucratiques avaient pour but d'instrumentaliser la politique étrangère au profit du président, à un moment où il était si politiquement estropié qu'il lui était impossible de gérer efficacement les décisions importantes³¹⁶. Dans les faits, ceux-ci ont usurpé l'autorité du président à de multiples occasions afin de l'exclure des décisions. Est-ce qu'il y avait d'autres raisons qui motivaient Kissinger et Haig de tenter d'exclure Nixon à tout prix ?

La manière avec laquelle le président réagissait devant l'érosion de son pouvoir et l'effet que cela a pu provoquer sur sa condition au cours de cette crise soulève des questions. Croulant sous la pression, Nixon avait été hospitalisé en juillet. Dans ses mémoires, il déclare avoir été atteint d'une pneumonie virale l'empêchant d'acquiescer ses tâches³¹⁷. Par contre, Dallek rapporte que des membres du personnel de la Maison-Blanche, présents à l'hôpital, spéculaient que les ennuis de santé de Nixon n'étaient pas causés par un virus, mais par son alcoolisme. Les beuveries du président étaient un secret de polichinelle à Washington. Pendant qu'il était attaqué de toute part, Nixon faisait des appels à ses collaborateurs, tard en soirée. Son éloquence était

³¹⁴ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.522; Rothkopf, *Running the World*, p.150.

³¹⁵ Isaacson, *Kissinger*, p.514; Il faut ajouter qu'après la guerre des Six Jours, il y eut une rupture dans les relations franco-israéliennes. De Gaulle avait décrété un embargo sur la vente d'armement au Moyen-Orient afin d'améliorer les relations de la France avec les pays arabes. Pour combler le vacuum, les États-Unis ont pris le relais à la demande de Tel Aviv et sont devenus les principaux fournisseurs d'armes pour l'État hébreu. Alain Dieckhoff, éd., *L'Etat d'Israël* (Paris: Fayard, 2008), p.352-356.

³¹⁶ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.521; Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.66-67.

³¹⁷ Nixon, *Dans l'arène*, p.176.

empâtée, il sonnait incohérent et très émotif³¹⁸. Coppelani explique que Nixon avait déjà l'habitude de gérer son anxiété en mélangeant l'alcool avec des anxiolytiques ou des somnifères et en appelant un conseiller pour parler de ses angoisses. Durant leurs nombreuses conversations téléphoniques nocturnes, Kissinger surnommait le président « notre ami l'ivrogne » devant son personnel³¹⁹. De plus, Nixon soutenait très mal l'alcool. Horne pense que cet aspect est très important. En réalisant des entrevues avec d'anciens membres de cette administration, ce détail était souvent abordé. Haig déclara à l'auteur qu'après un verre, Nixon titubait, tandis qu'au second, il perdait connaissance. Brent Scowcroft va dans le même sens et ajoute qu'il s'agissait d'un phénomène récurrent durant la période du Watergate³²⁰. Toutefois, ces ragots ne permettent que de suggérer, de manière très circonstancielle, que la garde rapprochée de Nixon cherchait plutôt à le protéger de lui-même pendant qu'il se trouvait au fond de l'abîme. Nous ne pouvons pas affirmer avec certitude que ces conseillers considéraient que le président n'était pas en mesure d'accomplir ses fonctions en choisissant de le tenir presque exclusivement à l'écart du processus de gestion de crise. Mais, deux autres épisodes où les excès d'alcool du président sont en jeu vont se produire au cours de ce mois d'octobre. Pendant ce temps, Kissinger prenait le contrôle du processus de gestion de crise au sein de l'administration.

Les rivaux bureaucratiques de Kissinger étant tous écartés lorsque la guerre éclata, celui-ci saisit l'opportunité pour contrôler le processus décisionnel et façonner la réponse américaine envers la crise. Il employa un mélange de rouages formels et informels qui eurent pour effet de le maintenir au centre des décisions. Kissinger somma son adjoint au NSC, le général Scowcroft³²¹, d'activer la cellule de gestion de crise, le WSAG, pour une réunion le soir du 6 octobre. Tout au long de cette guerre,

³¹⁸ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.497.

³¹⁹ Coppelani, *Richard Nixon*, p.71, 257; Voir aussi : McDermott, *Presidential Leadership*, p.186.

³²⁰ Horne, *Kissinger*, p.25.

³²¹ Celui-ci avait succédé à Haig en mai 1973. Même si Kissinger conservait le titre officiel de conseiller pour la sécurité nationale, dans les faits, c'était Scowcroft qui gérait les opérations quotidiennes. Rothkopf, *Running the World*, p.147.

en plus de Kissinger et Scowcroft, les principaux participants à ces réunions étaient le nouveau secrétaire à la Défense, James Schlesinger, le chef d'état-major, l'amiral Thomas Moorer, ainsi que le nouveau directeur de la CIA, William Colby³²². Selon Horne, Kissinger donna le ton lors de cette réunion en prenant le contrôle de l'agenda et déterminant la manière dont les événements étaient perçus. Les participants en vinrent au consensus qu'Israël devrait rapidement gagner la guerre et ce, même si la première ministre israélienne, Golda Meir, avait demandé une aide militaire d'urgence aux États-Unis. De plus, il employa Scowcroft, qu'il jugeait très fiable, pour diriger les opérations quotidiennes du WSAG, qui se réunissait une ou deux fois par jour dans la Situation Room³²³. Au cours du premier mandat, Kissinger avait été expressément exclu de toute forme d'initiative dans la région à cause de sa judaïté afin d'éviter une apparence de favoritisme. C'était la chasse gardée du département d'État³²⁴. Le président avait encouragé Rogers à tenter de démarrer un plan de paix de concert avec l'ONU, ce qui avait pour avantage de garder le département d'État occupé à propos d'une région jugée moins importante par Nixon. Mais le plan Rogers n'allait nulle part³²⁵. Or, dans le processus de planification à long terme des NSSM, une stratégie avait été conçue dans le but de positionner les Américains au centre du jeu diplomatique³²⁶. Nixon et Kissinger concevaient la politique américaine dans la région dans une optique globale qui transcendait le conflit israélo-arabe³²⁷. Cette stratégie avait pour objectif principal de réduire l'influence soviétique dans la région, puisque celle-ci s'était accrue depuis 1956³²⁸. Kissinger voulait instrumentaliser la guerre pour déclencher un processus de paix au Moyen-Orient³²⁹. Selon Rothkopf, dès le début de la crise, Kissinger appliqua ce plan préétabli afin de prévenir l'Union

³²² Ainsi que quelques assistants des secrétaires d'État et de la Défense. Ibid., p.148.

³²³ Horne, *Kissinger*, p.234, 236; Prados, *Keepers of the Keys*, p.343.

³²⁴ Isaacson, *Kissinger*, p.511; Prados, *Keepers of the Keys*, p.302.

³²⁵ Horne, *Kissinger*, p.123-126; Prados, *Keepers of the Keys*, p.302-303.

³²⁶ Rothkopf, *Running the World*, p.120.

³²⁷ Coppolani, *Richard Nixon*, p.767.

³²⁸ Horne, *Kissinger*, p.125.

³²⁹ Prados, *Keepers of the Keys*, p.343.

soviétique d'en ressortir avec une position dominante dans la région³³⁰. Pour y parvenir, le « grand jeu » de Kissinger reposait sur l'idée de convaincre les Arabes que les Soviétiques n'étaient pas en mesure d'accomplir des progrès diplomatiques alors que les États-Unis leur étaient indispensables. Pour se faire, Israël devait terminer la guerre dans une position avantageuse, sans que les Arabes soient humiliés comme en 1967, tout en liant la retenue soviétique à son statut de « nation la plus favorisée » pour le commerce avec les États-Unis³³¹. Par contre, la réalité du champ de bataille était un obstacle à la réalisation de ce plan au début de la guerre.

Si Kissinger avait été tenu à l'écart de la gestion du Moyen-Orient auparavant, il se trouva au cœur d'un carrefour diplomatique complexe durant la crise. De leurs côtés, les principaux acteurs internationaux mis en cause n'allaient pas tarder à se rendre compte que Nixon était hors jeu. Durant les jours suivants, Kissinger supervisa les échanges diplomatiques avec tous les acteurs impliqués pendant que la guerre s'intensifiait. Les demandes de Meir pour obtenir un ravitaillement en fournitures militaires lui étaient directement adressées. Kissinger affirmait qu'il ne faisait que servir d'intermédiaire pour représenter les souhaits de Nixon, mais dans les faits, les autres chefs d'État le percevaient comme le principal responsable du gouvernement américain à travers qui les affaires étaient conduites. Il est vrai que Kissinger consulta sporadiquement le président durant le conflit. Néanmoins, c'était lui qui menait la charge et prenait toutes les initiatives importantes émanant de Washington³³². Lors de rares moments de lucidité où Nixon se concentrait sur le conflit durant la première semaine, il dicta à Kissinger de ne pas trop avoir l'air d'agir en faveur d'Israël afin d'éviter que les États pétroliers du Golfe s'impliquent dans la guerre. Nixon pensait que si les Israéliens obtenaient une victoire militaire totale, il serait très difficile de les

³³⁰ Rothkopf, *Running the World*, p.148.

³³¹ Coppelani, *Richard Nixon*, p.773; Horne, *Kissinger*, p.249; Rothkopf, *Running the World*, p.149.

³³² Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.522-523.

convaincre d'adhérer à une solution diplomatique après le conflit³³³. Toutefois, le théâtre d'affrontement ne permettait pas que le plan de Kissinger fonctionne. Le 9 octobre, Israël était dans le pétrin. L'ambassadeur israélien à Washington, Sacha Dinitz, vint rencontrer Kissinger. Depuis le début des combats, les Égyptiens, armés de batteries antiaériennes soviétiques (SAM), avaient neutralisé la supériorité aérienne d'Israël, qui avait perdu 50 avions. De plus, les pertes de chars d'assaut s'élevaient à plus de 500. Kissinger dû se rendre à l'évidence, Israël était en train de perdre la guerre³³⁴. De leurs côtés, les Israéliens n'avaient plus rien à perdre et le cabinet prit la décision de mettre les missiles nucléaires Jéricho en état d'alerte. Dinitz insista pour que Meir vienne plaider sa cause auprès de Nixon en secret, ce que Kissinger refusa, sans en avertir le président³³⁵. Au WSAG, Kissinger suggérait de ravitailler Israël. Il rencontra une résistance bureaucratique de la part de Schlesinger. Celui-ci était préoccupé par la réaction des Arabes et considérait que l'État hébreu défendait ses conquêtes de 1967 plutôt que tenter de survivre dans ses propres frontières³³⁶. D'autre part, l'Arabie Saoudite avait déployé l'arme pétrolière en commençant à augmenter ses prix et réduire sa production³³⁷. De son côté, Kissinger plaidait en faveur d'un ravitaillement secret envers Israël pour remplacer l'ensemble de ses pertes durant la guerre. Ce à quoi Schlesinger s'opposait³³⁸. Après la réunion, Kissinger et Scowcroft rencontrèrent discrètement le président. Nixon décida d'y aller avec l'option de Kissinger³³⁹. Selon Dallek, Nixon était distrait à ce moment et préférait laisser Kissinger déterminer la direction de la politique tant qu'il laissait

³³³ Horne, *Kissinger*, p.244, 247; Isaacson, *Kissinger*, p.517.

³³⁴ Horne, *Kissinger*, p.240-241.

³³⁵ Isaacson, *Kissinger*, p.517-518.

³³⁶ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.523; Prados, *Keepers of the Keys*, p.344.

³³⁷ Horne, *Kissinger*, p.246.

³³⁸ Le plan de Kissinger prévoyait utiliser la compagnie d'aviation israélienne El Al et de maquiller l'Étoile de David. De son côté, Schlesinger disait que s'ils devaient choisir entre soutenir Israël ou perdre l'Arabie Saoudite, les intérêts Américains étaient en jeu. Le Pentagone avait monté un scénario pour envahir et occuper le Royaume saoudien pour assurer l'approvisionnement de pétrole en provenance du golfe Persique. Il s'agissait d'un plan destiné à mettre fin à un embargo pétrolier si les Arabes jouait cette carte. Coppolani, *Richard Nixon*, p.774; Rothkopf, *Running the World*, p.149.

³³⁹ Isaacson, *Kissinger*, p.518.

l'impression que c'était le président qui était en charge³⁴⁰. Cela semble être la seule décision prise par Nixon durant la crise. Le lendemain, un autre problème allait s'abattre sur sa présidence, laissant encore plus de marge de manœuvre à Kissinger.

Le 10 octobre, le vice-président Agnew démissionna. Il plaida coupable aux accusations de pots-de-vin du temps où il était gouverneur du Maryland³⁴¹. Cette démission heurta considérablement Nixon, qui venait de perdre sa police d'assurance au pire moment. Le Conseil de sécurité de l'ONU était paralysé par les États-Unis et l'Union soviétique pour empêcher l'adoption d'une résolution de cessez-le-feu. Kissinger saisit cette occasion pour continuer à faire de l'obstruction en demandant à Dobrynine de tenir l'ambassadeur soviétique à l'ONU en laisse à cause de la démission d'Agnew. Son objectif était de faire retarder la diplomatie le temps qu'Israël regagne du terrain. Le jour même, un pont aérien soviétique pour ravitailler l'Égypte et la Syrie fut découvert, ce qui eut l'effet de neutraliser la procrastination du Pentagone et d'accélérer la cadence du réarmement d'Israël³⁴². À la Maison-Blanche, le personnel du NSC s'affairait discrètement à maquiller la condition dans laquelle se trouvait le président. Le lendemain soir, une conversation téléphonique entre Kissinger et Scowcroft révèle les manœuvres qui devaient être exécutées pour contenir la manière dont Nixon réagissait sous la pression. Kissinger détournait les appels de chefs étrangers pour éviter qu'ils aient accès au président. Vers 19 h 50, le premier ministre britannique souhaitait parler à Nixon. Scowcroft, qui obtenait les appels des chefs d'État via la Situation Room, demanda l'avis de Kissinger. Ce dernier dit à son adjoint de mentionner au 10 Downing Street que le président serait disponible pour parler au premier ministre le lendemain matin. Cet appel avait été esquivé puisque le président était complètement saoul à ce moment précis³⁴³. Pour Dallek, ce qui est le plus préoccupant dans cet échange entre Kissinger et Scowcroft,

³⁴⁰ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.523.

³⁴¹ Isaacson, *Kissinger*, p.519; Kissinger, *Les années orageuses*, p.579.

³⁴² Horne, *Kissinger*, p.250; Isaacson, *Kissinger*, p.519-520; Prados, *Keepers of the Keys*, p.345.

³⁴³ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.524; Horne, *Kissinger*, p.251.

c'est de constater comment ceux-ci réagissaient à la condition dans laquelle se trouvait Nixon. « C'était comme si les excès d'alcool du président faisaient partie de la routine qu'ils vivaient. Ils ne montrèrent aucun problème à empêcher l'accès du premier ministre au président.³⁴⁴ », note-t-il. En entrevue avec Horne, Kissinger avoua avec réticence, plus de trois décennies plus tard, que le président noyait profondément sa peine dans l'alcool, ajoutant un facteur débilisant à l'état dans lequel se trouvait Nixon au beau milieu d'une crise internationale d'une importance majeure³⁴⁵. Ce qui avait pour effet de renforcer la position de Kissinger au cœur de la diplomatie américaine et internationale.

Pendant ce temps, Nixon n'était pas au bout de ses peines. Son autorité présidentielle était sapée dans tous les domaines avec le contexte politique national. Le Congrès allait emboîter le pas pour accentuer la pression. Le Watergate apparaissait quotidiennement dans les médias, notamment avec la commission spéciale d'enquête du Sénat diffusée en direct à la télévision. Ce scandale et la guerre du Kippour surgissaient dans une période où le Congrès réaffirmait ses prérogatives en politique étrangère pour contrebalancer le pouvoir de la présidence. Pour couronner le tout, les 12 et 14 octobre, les deux chambres du Congrès adoptèrent le *War Powers Act* (WPA) au beau milieu de ces deux crises, limitant la capacité du président de mener des guerres non déclarées pendant plus de 90 jours sans l'approbation des législateurs. Nixon va apposer son droit de veto présidentiel sur le WPA le 24 octobre, mais le Congrès le renversa le 7 novembre³⁴⁶.

Alors que Nixon croulait sous la pression du Congrès, les choses bougeaient vite sur le champ de bataille. D'abord, les forces israéliennes contrattaquèrent l'armée syrienne sur le plateau du Golan et s'approchèrent de Damas. Puis, le

³⁴⁴ Notre traduction. Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.524.

³⁴⁵ Horne, *Kissinger*, p.251.

³⁴⁶ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.518-520.

réapprovisionnement américain se mit en branle les 12 et 13 octobre, ce qui fit tourner définitivement le vent en faveur d'Israël. L'Égypte commit une erreur tactique en retirant ses troupes à l'est du canal de Suez. Elles se firent massacrer le 14 octobre par l'aviation israélienne, laissant un énorme vacuum entre la 2^e et la 3^e armée égyptienne. Deux jours plus tard, sous la direction du général Ariel Sharon, les forces israéliennes construisirent un pont pour traverser le canal, anéantirent les batteries SAM et prirent les troupes égyptiennes par l'arrière, laissant la 3^e armée isolée et sans ravitaillement³⁴⁷.

Pendant qu'il y avait ce revirement de situation, l'arène diplomatique va consolider la position dominante de Kissinger au sein du gouvernement américain. À Oslo, le comité pour le prix Nobel de la paix annonça le 16 octobre que Kissinger et Le Duc Tho allaient en être les récipiendaires pour les accords de Paris ayant mis fin à la guerre du Vietnam. Vraisemblablement, Nixon fut écarté du prix Nobel à cause du scandale du Watergate. En apprenant la nouvelle pendant une réunion du WSAG, Kissinger crut que cela devait être douloureux pour le président³⁴⁸. Le jour même, le président égyptien, Anouar el-Sadate, l'invita à venir le rencontrer. Kissinger répondit qu'il considérerait volontiers cette invitation après le cessez-le-feu, croyant que le dirigeant égyptien avait un réel désir d'atteindre des progrès diplomatiques et qu'il était prêt à discuter avec les États-Unis³⁴⁹. Ce dénouement est majeur et annonce la « diplomatie de la navette » qui sera mise en place après la guerre. Enfin, le 19 octobre, Brejnev l'invita à venir d'urgence à Moscou pour négocier un traité de paix au Moyen-Orient³⁵⁰. De son côté, Nixon était loin d'être au bout de son calvaire. Il va mettre des bâtons dans les roues de son secrétaire d'État en plus de commettre un acte délibéré de provocation envers le Congrès.

³⁴⁷ Horne, *Kissinger*, p.252-255; Prados, *Keepers of the Keys*, p.345.

³⁴⁸ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.515-516; Horne, *Kissinger*, p.194-195; Prados, *Keepers of the Keys*, p.345.

³⁴⁹ Horne, *Kissinger*, p.266-267.

³⁵⁰ Isaacson, *Kissinger*, p.525.

Kissinger continuait de s'approprier l'autorité présidentielle. Il ne s'était pas entretenu avec Nixon à propos des objectifs stratégiques de son périple à Moscou³⁵¹. Une série d'incidents va venir troubler son voyage et risquer de compromettre son jeu diplomatique. À bord de l'avion, il apprit dans un premier temps que les Saoudiens venaient encore de réduire leur production de pétrole³⁵². Puis, Scowcroft l'informa que Nixon venait d'envoyer un message personnel à Brejnev offrant carte blanche à Kissinger pour parvenir à un accord, causant un imbroglio. En effet, Kissinger comptait faire tarder le cessez-le-feu pendant quelques heures pour laisser à Israël le temps d'améliorer sa position militaire et effectuer des manœuvres dilatoires auprès des Soviétiques en leur disant qu'il devait consulter son président pour parvenir à un accord. De plus, Nixon lui compliqua la tâche en envoyant un message à Moscou contenant des instructions formelles à propos de ce qu'ils devaient proposer aux Soviétiques. Celles-ci contredisaient son plan de tenter d'exclure les Soviétiques pour placer les États-Unis en tant que médiateur entre Israël et les Arabes³⁵³. Ce voyage arrivait au pire moment. À la Maison-Blanche, Nixon était complètement déchaîné. C'était le « Massacre du samedi soir » du 20 octobre qui plongea encore Washington dans la tourmente³⁵⁴. Ces gestes furent interprétés par le Congrès comme des actes de provocation. En représailles, le comité de la Chambre sur les affaires judiciaires entreprit des discussions pour entamer une procédure de destitution du président le 22 octobre³⁵⁵. Le même jour à Moscou, après 36 heures de négociations, les parties avaient convenu à un accord pour une résolution de cessez-le-feu à l'ONU. Meir

³⁵¹ Horne, *Kissinger*, p.271-272.

³⁵² Prados, *Keepers of the Keys*, p.346.

³⁵³ Kissinger ajouta sa même sa touche personnelle durant les discussions à Moscou : il négocia aussi au nom de l'État hébreu, sans consultation avec Meir, une résolution conjointe de cessez-le-feu qui ne demandait pas de retrait israélien. Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.526; Horne, *Kissinger*, p.280; Isaacson, *Kissinger*, p.524-525; Rothkopf, *Running the World*, p.150.

³⁵⁴ Nixon ordonna au procureur général des États-Unis, Elliot Richardson, de congédier Cox, le procureur spécial chargé d'enquêter sur le Watergate, pour éviter de lui remettre les enregistrements de la Maison-Blanche. Richardson refusa d'obtempérer aux ordres du président et offrit sa démission avec celle de son adjoint William Ruckelshaus. Le solliciteur général, Robert Bork, accomplit la besogne et l'enquête revint entre les mains du département de la Justice. Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.518.

³⁵⁵ Ibid.; Isaacson, *Kissinger*, p.525.

invita Kissinger à passer par Tel-Aviv sur le chemin du retour. Celui-ci va commettre une erreur dont les répercussions auraient pu être catastrophiques. La première ministre israélienne était furieuse envers la résolution onusienne. Kissinger lui répondit que s'il se passait quelque chose durant la nuit, il n'y aurait pas de protestation de la part des Américains et qu'au Vietnam, le cessez-le-feu n'était pas entré en vigueur au moment exact où il y eut un accord³⁵⁶. À son retour de voyage, Kissinger apprit qu'Israël avait repris les combats en Égypte, que les Soviétiques continuaient de renflouer la Syrie de chars et que le principal enjeu national était la survie du président³⁵⁷. Ce qui nous amène à la fameuse nuit du 24 au 25 octobre.

Israël avait violé le cessez-le-feu et la 3^e armée égyptienne se trouvait encerclée dans le désert du Sinaï. Le 24 octobre, Brejnev envoya un ultimatum à Washington, via Dobrynine, indiquant que les Soviétiques allaient agir unilatéralement si Israël ne respectait pas le cessez-le-feu. Kissinger lui répondit, sans consulter Nixon, que les États-Unis allaient s'opposer au déploiement de troupes soviétiques, peu importe le prétexte³⁵⁸. Éprouvé politiquement, le président buvait énormément, n'était plus en mesure de se concentrer et laissait Kissinger entièrement à lui-même³⁵⁹. La menace de destitution que le Congrès faisait planer sur Nixon le perturbait complètement. Ce soir-là, de façon très agitée et mélodramatique, il dit à son secrétaire d'État qu'il avait peur de mourir tellement les procureurs du Watergate voulaient sa peau³⁶⁰. Kissinger et Haig prirent donc les choses en mains et convoquèrent une réunion du WSAG dans la Situation Room afin de préserver la fiction du contrôle présidentiel de la situation, sans même inclure Nixon dans les discussions préliminaires. Kissinger, qui revêtit son chapeau de conseiller pour la sécurité nationale afin de parler au nom du

³⁵⁶ Horne, *Kissinger*, p.285, 290; Prados, *Keepers of the Keys*, p.347.

³⁵⁷ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.527; Horne, *Kissinger*, p.292-293; Isaacson, *Kissinger*, p.528; Kissinger, *Les années orageuses*, p.656-658.

³⁵⁸ Coppolani, *Richard Nixon*, p.776; Isaacson, *Kissinger*, p.529.

³⁵⁹ Horne, *Kissinger*, p.293.

³⁶⁰ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.529; Horne, *Kissinger*, p.297; Rothkopf, *Running the World*, p.151.

président, et Haig ont agi en s'attribuant la pleine autorité du chef de l'État alors que ce dernier n'était pas au courant de ce qui se tramait pendant qu'il dormait à 21h50 un mercredi soir, ce qui était inhabituel. Haig ne voulait absolument pas réveiller Nixon. Ce qui signifie que le président n'était pas en mesure de s'occuper de la situation et que, dans les faits, Kissinger avec le cumul de ses deux fonctions était entièrement en charge de la politique étrangère³⁶¹. Pire encore, les participants à cette réunion ont implicitement consenti à usurper l'autorité présidentielle en s'octroyant les pouvoirs les plus élémentaires du commandant en chef. Ceux-ci prirent la décision d'augmenter le niveau d'alerte à DEFCON III, accompagné d'un message livré à l'ambassade soviétique³⁶². En plus de proclamer la décision, Kissinger, un non-élu, l'exécuta en la signant à la place du président, ce qui représente un précédent constitutionnel selon David³⁶³. Pourquoi le président était-il absent cette nuit-là ? « Toutes les preuves suggèrent fortement que durant l'une des réunions les plus cruciales de l'histoire des États-Unis depuis 1945, le président américain, l'homme le plus puissant du monde, était dans les faits rendu inopérant par les supplices du Watergate qui se fermaient sur lui ou qu'il était, crûment dit, trop saoul³⁶⁴ » tranche Horne. Mais, cela demeure controversé³⁶⁵. Le lendemain, Kissinger mit Nixon au courant de la décision. Brejnev retira son ultimatum et accepta la proposition de la Maison-Blanche de n'envoyer que des observateurs civils. Le 26 octobre, Nixon offrit une conférence de presse dans laquelle il s'attribua le crédit des idées et des

³⁶¹ Horne, *Kissinger*, p.298; Isaacson, *Kissinger*, p.531.

³⁶² Le niveau d'alerte le plus élevé en temps de paix. Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.529-530; Horne, *Kissinger*, p.300; Isaacson, *Kissinger*, p.531.

³⁶³ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.439.

³⁶⁴ Horne, *Kissinger*, p.299.

³⁶⁵ En interviewant des gens présents lors de cette nuit, Horne eut droit à des récits contradictoires. Pour Haig, Nixon n'était pas saoul, mais sa santé était chancelante avec le stress. Schlesinger trouvait que l'absence du président était extraordinaire, mais ne sait pas s'il était enivré ou malade. Scowcroft, que l'auteur juge plus fiable, contredit Haig et demeure convaincu que Nixon avait un comportement bizarre, sans confirmer s'il était ivre. Enfin, Kissinger demeura discret sur cet aspect, se contentant de répéter que la décision fut collective et respectait l'autorité présidentielle. *Ibid.*, p.301-303.

décisions tout au long de la crise, ainsi que le mérite d'avoir mis la pression sur Brejnev³⁶⁶.

3.3 BILAN ET CONSÉQUENCES DU COMPORTEMENT DE KISSINGER

Le processus décisionnel était plutôt en continuité avec les habitudes de cette administration, à l'exception que Nixon n'était pas aux commandes. Kissinger s'est donc comporté comme s'il était le président *de facto* à défaut de l'être *de jure*. « En effet, pendant le mois d'octobre, on aurait presque cru que le prince était devenu le roi, du moins "président par procuration", un statut qu'il s'octroie à lui-même³⁶⁷ », conclut David. De plus, ce cas précis, bien qu'exceptionnel, contredit la remarque de Newmann, pour qui l'absence du président au sein du processus en menace l'ordre. Au cours de cette crise internationale, Nixon était l'élément chaotique alors que c'est précisément la prise en charge du processus décisionnel par Kissinger qui a permis de maintenir l'ordre. Bien que les problèmes d'alcool de Nixon ne soient que suggérés, tout le déroulement de cette gestion de crise porte à croire que ce dernier n'était pas en mesure d'assumer ses devoirs présidentiels. La directive de placer les forces nucléaires en état d'alerte pourrait donc être la plus importante décision de l'histoire de la politique étrangère américaine prise par un groupe de conseillers non élus. Le cas échéant, ceux-ci ont carrément usurpé le rôle et les pouvoirs constitutionnels du président. Le plus consternant est que la stratégie a réussi et qu'elle eut des répercussions sur la politique étrangère américaine au Moyen-Orient. Par contre, rien n'indique que les décisions de Kissinger déviaient des souhaits de Nixon. Après la crise, Kissinger entama une série de voyages, surnommés « diplomatie de la navette », auprès des dirigeants de la région pour les convaincre de négocier un processus de paix par l'entremise de Washington³⁶⁸. Sa persévérance mènera aux accords israélo-égyptiens Sinai I et II dans les années suivantes, culminant vers ceux

³⁶⁶ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.531-533; Isaacson, *Kissinger*, p.532.

³⁶⁷ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.440.

³⁶⁸ Dallek, *Nixon and Kissinger*, p.536; Horne, *Kissinger*, p.320-329.

de Camp David en 1978, sous l'hospice de Jimmy Carter, pavant la voie à une paix durable et la reconnaissance mutuelle entre Israël et l'Égypte en 1979³⁶⁹.

Tableau 3.1 Gestion de la guerre du Kippour

Caractéristiques du système décisionnel de Nixon		
Style présidentiel	Modèle de gestion et structure du NSC	Rôle et comportement des conseillers
Fonctionnement du processus décisionnel de l'administration Nixon		
Style introverti et solitaire.	Modèle de gestion formel, ordonné et centralisé.	Nixon et Kissinger sont deux facettes de la même personne.
Grande implication en politique étrangère.	Centralisation de la formulation de la politique étrangère à la Maison-Blanche.	Concentration excessive de pouvoirs entre les mains de Kissinger. Cumul de deux fonctions.
Méfiance envers la bureaucratie.	Organisations de sécurité nationale reléguées au second rang.	Conflits bureaucratiques exacerbés. Frictions entre Kissinger et les autres dirigeants des organisations.
Élément chaotique de l'administration. Tenu essentiellement à l'écart du processus.	Bilan de la gestion de crise Gestion de crise en continuité avec la manière usuelle de procéder.	Kissinger prend en charge le processus de gestion de crise.
Concentré à tenter de sauver sa présidence avec le Watergate.	Les rivaux bureaucratiques de Kissinger étaient hors jeu lorsque la guerre a éclaté.	Appropriation des pouvoirs présidentiels par Kissinger.
Abus d'alcool qui l'ont sans doute rendu inopérant.	Réunions fréquentes du WSAG, dirigées et orientées par Kissinger.	Décisions qui ont changé la politique étrangère des États-Unis et la géopolitique du Moyen-Orient.
Contexte politique international et national		
International	Crise internationale majeure au Moyen-Orient. Très grand risque de confrontation entre les États-Unis et l'URSS.	
National	Scandale du Watergate. Érosion de l'autorité présidentielle et réaffirmation des prérogatives du Congrès.	

³⁶⁹ Dieckhoff, *L'Etat d'Israël*, p.306-307, 364-365.

CHAPITRE IV

LA TENTATIVE D'ASSASSINAT SUR REAGAN : UN MOMENT DÉCISIF DE SA PRÉSIDENTE

Pour Ronald Reagan, être président a été le plus grand rôle de sa vie. Reagan représentait aussi un paradoxe. Greenstein rappelle qu'il incarnait la figure politique la plus omniprésente de son époque tout en ignorant la plupart du temps ce qui se tramait dans sa propre administration³⁷⁰. Cet élément est important pour expliquer en quoi ce cas se distingue des précédents. Contrairement à Eisenhower et Nixon, Reagan n'avait pas d'expérience préalable ni d'intérêt particulier envers la sécurité nationale et ne s'impliquait pas activement dans le processus de formulation de la politique étrangère. Ensuite, la tentative d'assassinat dont il fut victime le 30 mars 1981 s'est produite à un moment où son administration n'avait pas encore complété sa transition au 68^e jour de sa présidence et que les mécanismes décisionnels n'étaient pas formellement institués. La manière dont cette crise a été gérée par les principaux conseillers du président était emblématique des dysfonctions organisationnelles du début de cette administration. Si Reagan a survécu à une tentative d'assassinat, il y eut une autre victime en la personne d'Alexander Haig, qui échoua lamentablement sa tentative de prendre le contrôle du processus de gestion de crise. Sa réputation ne se rétablira jamais de la blessure fatale qu'il s'est infligée à lui-même. Ce fut un moment décisif de la présidence de Reagan, propulsant sa popularité et le plaçant sur un piédestal qui contribua à l'immuniser contre la critique au cours de ses deux

³⁷⁰ Greenstein, *The Presidential Difference*, p.146.

mandats³⁷¹. Ainsi, les succès qu'a connus Reagan dans son premier mandat seraient en partie tributaires de sa réaction héroïque lors de cette tragédie³⁷². Par contre, cet événement eut pour conséquence d'encourager la propension de Reagan à déléguer son autorité à outrance tout en consolidant le pouvoir de sa garde rapprochée au sein de l'administration. Ainsi, cette période d'invalidité présidentielle eut des répercussions indirectes sur la politique étrangère en contribuant à exacerber l'ambiance chaotique dans laquelle les décisions étaient prises dans ce domaine.

4.1 REAGAN : LE COMMUNICATEUR EN CHEF AU STYLE DÉLÉGANT

Reagan se percevait comme un homme ordinaire qui incarnait les espoirs et les aspirations de ses concitoyens, affirme le journaliste Lou Cannon³⁷³. Pour David, il était avant tout un acteur, un excellent acteur politique très habile au sein de forums publics³⁷⁴. En tant que président, son leadership reposait énormément sur ses grands talents de communicateur qui lui permettaient de tisser un lien avec le public au moyen d'une vision claire, voire simpliste, du monde imprégnée de convictions générales, mais très profondément ancrées³⁷⁵. Il avait pour qualité de comprendre ce que ressentaient ses concitoyens. Reagan personnifiait le sentiment d'insatisfaction de la population à son arrivée à la Maison-Blanche. Avec ses discours, il insufflait un sentiment de bien-être pour les Américains et faisait en sorte de rétablir leur confiance en eux-mêmes³⁷⁶. Or, derrière ces qualités humaines, Reagan avait aussi une personnalité très passive et un style délégant.

³⁷¹ Gergen, *Eyewitness to Power*, p.176-177, 208.

³⁷² Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.176.

³⁷³ Lou Cannon, *Reagan* (New York: Perigee Books, 1984), p.304.

³⁷⁴ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.574, 576.

³⁷⁵ Cannon, *Reagan*, p.371; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.575; Greenstein, *The Presidential Difference*, p.150, 156-157.

³⁷⁶ Gergen, *Eyewitness to Power*, p.156.

Selon Larry Berman, au niveau intellectuel, le 40^e président était sans aucun doute le plus paresseux de tous les occupants de la Maison-Blanche de l'ère moderne³⁷⁷. Il n'était pas non plus un bourreau de travail, comparativement à la plupart des présidents. À 70 ans, ses habitudes étaient difficiles à changer. Il aimait faire des siestes et quitter le travail assez tôt, laissant à ses conseillers le soin de gérer son administration³⁷⁸. Ces préférences personnelles ont été à l'origine d'une pratique consistant à informer le président au moyen de mémorandums d'une seule page³⁷⁹. En contraste avec Nixon, Reagan était très satisfait de sa personne, doté d'une grande intelligence émotionnelle et excellait dans les relations interpersonnelles³⁸⁰. Il était donc plus à l'aise en présence des gens que des documents. Il préférait écouter ses conseillers délibérer des options devant lui pour prendre des décisions. Mais Reagan avait de la difficulté à faire face aux désaccords entre ses conseillers en sa présence, préférant ne pas se préoccuper des nombreuses luttes intestines qui se déroulaient pour avoir accès à sa personne³⁸¹. Pour pallier certaines déficiences, Reagan dépendait énormément de la qualité de ses conseillers.

Ce président démontrait une aversion envers les détails. Il préférait concentrer son attention sur des objectifs généraux et quelques enjeux qu'il jugeait importants, ce qui l'emmenait à s'impliquer que de façon sporadique dans le processus de formulation des politiques³⁸². Selon Cannon, plusieurs collaborateurs de Reagan considéraient qu'il s'agissait « [...] d'un monarque énigmatique qui règne et non qui gouverne³⁸³ ». Pour Gilbert, Reagan se contentait la plupart du temps de déterminer les grandes

³⁷⁷ Larry Berman, éd., *Looking Back on the Reagan Presidency* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990), p.5.

³⁷⁸ Cannon, *Reagan*, p.139, 304; Rothkopf, *Running the World*, p.211, 223.

³⁷⁹ Cette méthode fut d'abord établie par William Clark alors que Reagan était gouverneur de la Californie entre 1967 et 1975. Cannon, *Reagan*, p.125; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.577.

³⁸⁰ Gergen, *Eyewitness to Power*, p.198-199; Greenstein, *The Presidential Difference*, p.157.

³⁸¹ Cannon, *Reagan*, p.376; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.585; Gergen, *Eyewitness to Power*, p.183; Rothkopf, *Running the World*, p.216.

³⁸² Cannon, *Reagan*, p.318; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.578; Rothkopf, *Running the World*, p.211.

³⁸³ Cité par David. *Au sein de la Maison-Blanche*, p.577.

orientations tout en confiant le soin de concevoir et mettre en œuvres les politiques à ses subalternes³⁸⁴. Son style le rendait donc excessivement dépendant de la qualité et des compétences de ses conseillers à cause de sa tendance à déléguer son autorité à outrance et de son manque d'attention envers les aspects techniques des enjeux³⁸⁵. Toutefois, la très grande dépendance de Reagan envers ses proches conseillers ne signifie aucunement qu'il était manipulé par eux. Il demeurait maître de sa destinée et ses décisions prenaient racine dans ses convictions, nuance David³⁸⁶.

Reagan était un vendeur doué grâce à ses talents de communicateurs, mais il n'était pas un gestionnaire efficace³⁸⁷. Il ne se préoccupait pas du fonctionnement du processus décisionnel et son style incitait les abus bureaucratiques³⁸⁸. Son besoin de s'appuyer sur ses proches conseillers s'explique aussi par un manque de conception de l'organisation présidentielle, observe Greenstein³⁸⁹. Reagan ne supervisait pas le travail de sa garde rapprochée et n'exigeait pas qu'elle lui rende des comptes. Il faisait tout simplement confiance à ses collaborateurs et signait les recommandations sans les questionner. Ce qui en faisait un président idéal pour les entrepreneurs politiques qui souhaitaient réaliser des projets au nom du président, explique David³⁹⁰. Ainsi, l'approche collégiale était le modèle de gestion qui lui convenait le mieux, ce qui lui permettait d'être en contact avec ses collaborateurs et d'obtenir une certaine plaidoirie multiple pour combler ses déficiences³⁹¹. Par contre, de façon générale, Reagan s'impliquait très peu en politique étrangère et ne démontrait que peu

³⁸⁴ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.183.

³⁸⁵ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.583; Gergen, *Eyewitness to Power*, p.198.

³⁸⁶ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.579.

³⁸⁷ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.191.

³⁸⁸ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.587.

³⁸⁹ Greenstein, *The Presidential Difference*, p.156.

³⁹⁰ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.580.

³⁹¹ David considère que cette structure était semi-collégiale puisque la troïka avait pour tâche d'agir comme un pare-feu afin de protéger le président des tentatives d'influences exercées par certains membres du cabinet, notamment Haig. La troïka était aussi investit de pouvoirs lui permettant de prendre des décisions au nom du président et ce, sans la moindre légitimité de le faire, note l'auteur. *Ibid.*, p.584-587.

d'intérêt envers la sécurité nationale³⁹². Or, dans ce domaine, où le rôle du président est crucial, adapter le système décisionnel à la nonchalance de Reagan envers le processus de formulation des politiques va contribuer à mettre en place une structure décisionnelle très inefficace au début de son administration.

4.1.1 LE NSC DE REAGAN : UN SYSTÈME DÉCISIONNEL DÉSORGANISÉ

Le NSC de Reagan est généralement considéré par les auteurs se spécialisant sur le sujet comme étant le plus dysfonctionnel de l'histoire de cette organisation³⁹³. L'équipe de Reagan a tenté une expérience pour enrayer l'évolution du NSC et remettre les membres du cabinet au centre de la formulation de la politique étrangère³⁹⁴. En effet, à l'instar d'Eisenhower, Reagan souhaitait instaurer une forme de gouvernement de cabinet. Ce type de gouvernance lui permettait de déléguer son autorité aux membres du cabinet afin de masquer son manque de connaissance à propos de plusieurs dossiers, observe Cannon³⁹⁵. Le cabinet était conçu comme une forme de conseil d'administration où la sélection des secrétaires était basée sur leur compétence de gestionnaire plutôt que leur expertise³⁹⁶. L'objectif était de ramener le système NSC à sa plus simple expression et redonner aux organisations de sécurité nationale la responsabilité de coordonner la politique étrangère. Ce qui a offert la structure la plus décentralisée et la moins coordonnée de l'histoire du NSC³⁹⁷.

³⁹² Prados, *Keepers of the Keys*, p.482.

³⁹³ Bock et Clarke, « The National Security Assistant and the White House Staff », p.269-271; Zbigniew Brzezinski, « The NSC's Midlife Crisis », *Foreign Policy*, n° 69 (décembre 1987): p.89-93; Crabb et Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, p.41; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.573; Inderfurth et Johnson, *Fateful Decisions*, p.74-79; Prados, *Keepers of the Keys*, p.559-560; Rothkopf, *Running the World*, p.212; Zegart, *Flawed by Design*, p.92.

³⁹⁴ Rothkopf, *Running the World*, p.210.

³⁹⁵ Cannon, *Reagan*, p.374-375.

³⁹⁶ *Ibid.*, p.309.

³⁹⁷ Inderfurth et Johnson, *Fateful Decisions*, p.77; Rothkopf, *Running the World*, p.220.

L'équipe de Reagan a dévalué l'importance du NSC en lui retirant sa fonction de coordination du processus décisionnel. Le conseiller pour la sécurité nationale était réduit à un rôle de serviteur anonyme, alors que le président ne savait pas quelles fonctions lui confier³⁹⁸. Ce modèle de fonctionnement fut un échec lamentable. Il en résulta un système où le conseiller pour la sécurité nationale n'avait pas directement accès au président. En effet, le premier conseiller pour la sécurité, Richard Allen³⁹⁹, devait opérer à travers la troïka pour rencontrer Reagan, ce qui faisait en sorte que le président était souvent privé de séances d'informations quotidiennes à propos de la situation mondiale⁴⁰⁰. Prados rappelle que le conseiller pour la sécurité nationale sert à intégrer les politiques de sécurité nationale et discipliner les organisations dans le but d'imposer une cohésion. En isolant Allen de la sorte, il lui était impossible d'accomplir son rôle⁴⁰¹. Ainsi, durant la première année de l'administration, la troïka dominait l'ensemble du processus décisionnel alors que ses membres ne possédaient aucune expérience en sécurité nationale⁴⁰².

Enfin, le système décisionnel était complètement confus lorsque la tentative d'assassinat s'est produite. Au cours de la première année de cette administration, il n'y avait aucune décision présidentielle codifiant formellement la structure de fonctionnement des mécanismes du système NSC⁴⁰³. Selon Rothkopf, une rivalité bureaucratique serait à l'origine cette situation. En effet, Haig avait observé aux premières loges la manière avec laquelle Kissinger s'était placé au cœur du

³⁹⁸ Crabb et Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, p.292; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.588-589; Inderfurth et Johnson, *Fateful Decisions*, p.75; Prados, *Keepers of the Keys*, p.449; Rothkopf, *Running the World*, p.210, 220.

³⁹⁹ Il y aura six conseillers pour la sécurité nationale en huit ans, ce qui demeure le plus grand nombre d'individus différents occupant cette fonction sous un président.

⁴⁰⁰ Crabb et Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, p.292; Prados, *Keepers of the Keys*, p.449.

⁴⁰¹ Prados, *Keepers of the Keys*, p.457.

⁴⁰² Cannon, *Reagan*, p.386, 400; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.591.

⁴⁰³ La structure formelle du NSC fut instituée le 13 janvier 1982, soit près d'un an après l'inauguration. David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.591; Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.226; Prados, *Keepers of the Keys*, p.451, 456.

système⁴⁰⁴. Le secrétaire d'État rédigea une charte organisationnelle qui le plaçait au centre de la structure décisionnelle et l'envoya à la troïka (Baker, Deaver et Meese) le jour de l'inauguration⁴⁰⁵. Meese ignore ce mémorandum à deux reprises. Puis, Haig rédigea une troisième proposition de structure avec l'aide du secrétaire à la Défense, Caspar Weinberger. Baker et Meese sont intervenus auprès de Reagan afin d'éviter qu'il signe ce document, qui aurait offert à Haig le contrôle sur l'ensemble des mécanismes interdépartementaux dans lesquels le département d'État était impliqué. Cela eut pour effet d'empêcher Haig de s'établir comme « vicaire » de la politique étrangère, de déclencher une bataille de fief entre le département d'État et la Maison-Blanche et surtout, de priver l'administration Reagan d'une charte qui distribue les responsabilités des différentes organisations et de leurs dirigeants au sein des mécanismes du NSC⁴⁰⁶. Pour combler ce vide, des comités de coordination pour la Défense, le renseignement et la politique étrangère ont été mis sur pied en février 1981. Puis, quelques jours avant la tragédie, la troïka avait convaincu Reagan d'approuver la création d'un comité de gestion de crise dirigé par le vice-président George Bush. Haig apprit la nouvelle dans le *Washington Post* le 22 mars, ce qui le mit en colère, croyant que la manœuvre signifiait que son autorité était réduite⁴⁰⁷. Sans structure opérationnelle clarifiant le rôle et la responsabilité des acteurs pour assurer le fonctionnement du processus décisionnel au début de sa présidence, la relation entre Reagan et ses conseillers s'est donc développée dans une ambiance byzantine où la troïka s'est imposée.

⁴⁰⁴ Rothkopf, *Running the World*, p.217.

⁴⁰⁵ Crabb et Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, p.290.

⁴⁰⁶ Ibid., p.290-291; Prados, *Keepers of the Keys*, p.450-452; Rothkopf, *Running the World*, p.217.

⁴⁰⁷ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.591; Haig, *Caveat*, p.142-143; Toutefois, Prados explique que le centre de gestion de crise évolua spécifiquement dans le but de mettre Haig hors-jeu. Il n'y eut qu'une seule réunion du groupe, qui sera transformé en une autre entité par la suite. Prados, *Keepers of the Keys*, p.452.

4.1.2 REAGAN ET SES CONSEILLERS : UN TRIUMVIRAT TOUT PUISSANT, MAIS PAS DE « VICAIRE » DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Selon David, la personnalité passive de Reagan laissait place aux luttes d'influence entre les conseillers pour tenter d'obtenir son approbation⁴⁰⁸. Le président se montrait aussi très indulgent envers ses subalternes, ce qui envoyait de mauvais signaux. Pour Prados, cette attitude a souvent été interprétée comme une permission tacite envers les entrepreneurs de prise de décision, qui seront très nombreux dans cette administration⁴⁰⁹. Dans les faits, cette administration était en voie d'être gouvernée par un triumvirat très puissant au cours de sa première année.

Tout d'abord, Reagan voulait garder les personnes les plus loyales près de lui, mais il avait besoin de sélectionner un assistant qui a de grandes capacités d'organisations pour diriger son administration⁴¹⁰. Baker hérita donc du poste de secrétaire général de la Maison-Blanche. Celui-ci provenait de l'équipe de Bush lors des élections primaires et s'était joint à la campagne présidentielle à la demande de Reagan⁴¹¹. À ce poste, il s'est révélé être un gestionnaire de talent et un opérateur efficace⁴¹². Pour Gergen, Baker était le *primus inter pares* de l'administration⁴¹³. De son côté, Deaver était le concepteur et le protecteur de l'image publique de Reagan. Il connaissait intimement le couple Reagan depuis plusieurs années. Baker le trouvait donc très utile pour se familiariser avec le président⁴¹⁴. Le troisième, Meese avait pour rôle de concevoir et mettre en œuvre ce que Reagan voulait accomplir. Au cours des premiers mois de l'administration, Meese avait imprégné la majorité des politiques de

⁴⁰⁸ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.585.

⁴⁰⁹ Prados, *Keepers of the Keys*, p.454.

⁴¹⁰ Deaver, Meese, Clark et Weinberger avaient tous servis sous Reagan en Californie.

⁴¹¹ Cannon, *Reagan*, p.306-307; Gergen, *Eyewitness to Power*, p.161.

⁴¹² Rothkopf, *Running the World*, p.215.

⁴¹³ Gergen, *Eyewitness to Power*, p.180.

⁴¹⁴ Cannon, *Reagan*, p.377-379.

sa personne, observe Cannon⁴¹⁵. Au cours des premiers mois de l'administration, avec l'ingérence dont il faisait preuve, Meese jouait *de facto* le rôle de conseiller pour la sécurité nationale⁴¹⁶. Par contre, Baker et Deaver ont rapidement commencé à s'inquiéter à propos de la performance de Meese et de la qualité des informations que recevait le président, surtout en politique étrangère, où ce conseiller spécial n'avait aucune expérience, contrairement au secrétaire d'État⁴¹⁷. Ainsi, les membres de la troïka étaient déjà investis d'énormes pouvoirs d'influence par un président qui déléguait aisément son autorité et ceux-ci n'ont pas hésité à s'en prévaloir lorsque la tentative d'assassinat s'est produite, explique Abrams⁴¹⁸.

Ensuite, la nomination du général Alexander Haig au poste de secrétaire d'État a été la première grave erreur de l'administration Reagan, explique David⁴¹⁹. Reagan avait demandé l'avis de Nixon à propos de Haig. L'ancien président lui répondit : « c'est le salaud le plus dur et mesquin que j'ai connu, mais il fera tout un secrétaire d'État.⁴²⁰ » Peu d'individus sont arrivés à ce poste avec une connaissance préalable du fonctionnement de la Maison-Blanche et une expérience aussi développée dans les affaires étrangères⁴²¹. Reagan lui avait promis qu'il serait le porte-parole de la politique étrangère, mais il ne fut jamais intégré dans le cercle rapproché du président⁴²². Pourtant, Reagan avait besoin de Haig et de ses conseils. Le secrétaire d'État avait une compréhension sophistiquée des relations internationales et partageait la même conception du monde que le président⁴²³. En effet, plusieurs initiatives suggérées par Haig ont été reprises par le président après son départ en

⁴¹⁵ Tant en politique intérieure qu'en politique étrangère. Ibid., p.381-383.

⁴¹⁶ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.592; Rothkopf, *Running the World*, p.217.

⁴¹⁷ Cannon, *Reagan*, p.398, 400.

⁴¹⁸ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.188.

⁴¹⁹ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.621.

⁴²⁰ Notre traduction. Cité dans : Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.225.

⁴²¹ À l'instar d'Eisenhower, Haig avait été commandant suprême des forces de l'OTAN. Crabb et Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, p.284; Prados, *Keepers of the Keys*, p.450.

⁴²² Italique dans l'original. Prados, *Keepers of the Keys*, p.450.

⁴²³ Cannon, *Reagan*, p.395-396.

juillet 1982⁴²⁴. Toutefois, sa performance de courte durée a été à l'opposé de ce qui était attendu de lui. Haig s'était autoproclamé publiquement en tant que « vicaire » de la politique étrangère le jour de l'inauguration et avait critiqué le processus de formulation des politiques de l'administration durant l'audition du Congrès pour sa confirmation. Ces gestes avaient immédiatement provoqué l'antagonisme de la troïka à son égard⁴²⁵. De plus, il se montrait colérique, cherchait constamment l'exclusivité en politique étrangère et causait des problèmes au cabinet avec son attitude de bagarreur toujours prêt à entrer en conflit. Tout compte fait, Haig aurait sans doute été plus à l'aise dans une structure formelle alors que Reagan préférait la collégialité et les gens dont le tempérament est facile à gérer⁴²⁶. Pour Crabb et Mulcahy, Haig voulait reproduire le modèle Eisenhower-Dulles, mais il oubliait que la base de cette collaboration était d'abord personnelle. En critiquant les membres de la troïka au grand jour, leur rivalité se transforma en vendetta publique alors que ceux-ci croyaient que le secrétaire d'État tentait de s'approprier les prérogatives du président⁴²⁷. Enfin, en apprenant que le vice-président allait être en charge de la gestion de crise la semaine précédant la tragédie, Haig menaça de démissionner si son rôle prédominant en politique étrangère n'était pas clarifié. Le président a dû le rassurer en déclarant publiquement que le secrétaire d'État était le principal concepteur de la politique étrangère⁴²⁸. Par conséquent, Haig était en train de guérir une blessure à son égo quand l'incident s'est produit et il avait déjà plusieurs ennemis au sein de l'administration⁴²⁹. Son comportement illustre donc publiquement son désir de tout contrôler en imposant son autorité par d'autres moyens que ceux qui étaient formellement en place.

⁴²⁴ Entre autres, se tenir debout devant les Soviétiques en Amérique centrale et en Asie centrale, substituer le contreterrorisme pour les droits humains, ainsi que le maintien du régime SALT II avec l'URSS. Prados, *Keepers of the Keys*, p.452-453; Rothkopf, *Running the World*, p.222.

⁴²⁵ Rothkopf, *Running the World*, p.218; Wilber, *Rawhide Down*, p.160.

⁴²⁶ Cannon, *Reagan*, p.394; David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.622; Rothkopf, *Running the World*, p.227.

⁴²⁷ Crabb et Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, p.273, 286-290.

⁴²⁸ Haig, *Caveat*, p.146; Prados, *Keepers of the Keys*, p.452; Rothkopf, *Running the World*, p.218.

⁴²⁹ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.210.

4.2 LE JOUR OÙ L'ON A TENTÉ D'ASSASSINER REAGAN

Le jour où Reagan fut victime d'une tentative d'assassinat, la Maison-Blanche fut plongée dans un chaos total. Dans ce contexte décisionnel, où la lutte pour obtenir de l'autorité était en proie à des manœuvres bureaucratiques, Haig tenta de saisir cette opportunité afin de diriger informellement la gestion de crise lors de ce tragique événement. Dans la Situation Room, une lutte de pouvoir entre les secrétaires d'État et de la Défense se tramait pour déterminer qui détenait l'autorité. Pendant ce temps, les membres de la troïka étaient à l'hôpital en compagnie de la première dame. Il y avait une confusion à l'égard de qui était en train de diriger le gouvernement alors que le vice-président était en avion. Ainsi, Haig a eu l'air d'essayer de s'emparer du pouvoir exécutif en mélangeant l'ordre de succession présidentiel dans la salle de presse et échoua donc lamentablement sa tentative de prendre le contrôle des opérations. Pour de nombreux auteurs, cette gestion de crise montrait au grand jour les problèmes de désorganisation qui étaient en place lors des balbutiements de cette administration, ainsi que l'obsession du secrétaire d'État pour conserver ses privilèges⁴³⁰. Mais il y a plus consternant encore que ces dysfonctions organisationnelles. En rejetant l'idée d'invoquer le 25^e Amendement, les acteurs concernés ont non seulement amplifié le capharnaüm décisionnel dans lequel l'administration était plongée ce jour-là, ils ont aussi carrément dissimulé que le président a failli mourir. Dans les semaines qui ont suivi, la Maison-Blanche a continué de camoufler au public dans quel état se trouvait Reagan après l'événement⁴³¹. Si Haig ne réussit pas à substituer le pouvoir présidentiel, la troïka s'est montrée plus habile. Ce groupe de conseillers s'est octroyé un « pouvoir dérivé⁴³² » de l'autorité présidentielle en toute impunité et sans la moindre légitimité

⁴³⁰ Crabb et Mulcahy, *Presidents and Foreign Policy Making*, p.287; Destler, Gelb, et Lake, *Our Own Worst Enemy*, p.226; Rothkopf, *Running the World*, p.221.

⁴³¹ Wilber, *Rawhide Down*, p.3.

⁴³² Selon l'expression de Meese, en entrevue avec Abrams. « Shielding the President from the Constitution », p.538.

constitutionnelle. De son côté, Bush s'est montré plus prudent en refusant de faire le moindre geste qui puisse suggérer une confiscation du pouvoir présidentiel, observe Abrams⁴³³. Le déroulement des événements va donc contribuer à solidifier la cohésion interne de la troïka, consolider le pouvoir du groupe et donner le ton à la présidence de Reagan, qui fut couronnée de succès législatifs après coup.

Le 30 mars 1981 devait être une journée relativement tranquille pour le président. L'événement marquant qui était prévu à son horaire était d'offrir un discours devant des membres du syndicat AFL-CIO, réunis à l'hôtel Hilton de Washington. À 14 h 27, John Hinckley fit feu sur le président, atteignant son attaché de presse Jim Brady à la tête, ainsi que deux agents des services secrets. Dans la limousine, qui filait à toute vitesse pour quitter les lieux, le président mentionne qu'il a de la difficulté à respirer. Craignant que Reagan se soit fait briser une côte dans la manœuvre, les agents décident de se rendre à l'hôpital George Washington⁴³⁴. En arrivant, Reagan, soucieux de son image, s'est déplacé à l'intérieur sans l'aide de ses gardes du corps et s'est effondré dans la salle d'urgence. C'est à ce moment que les médecins se sont aperçus que le président avait été atteint par une balle au thorax. Gilbert note que Reagan est passé très près de mourir et qu'il doit sa survie à la réaction rapide de ses gardes du corps et à la diligence du personnel de l'hôpital⁴³⁵. Reagan est demeuré sous anesthésie durant près de trois heures, le temps qu'il subisse une chirurgie pour faire cesser l'hémorragie interne à son poumon et retirer la balle⁴³⁶. Dans tout le pays, la nouvelle se propageait très rapidement. L'attention du public, à la fois aux États-Unis et dans le reste du monde, était concentrée sur la condition dans laquelle se trouvait Reagan⁴³⁷. Moins de 18 ans après l'assassinat de Kennedy, les États-Unis sont passés à un cheveu de revivre un pareil trauma, résume

⁴³³ Ibid., p.541.

⁴³⁴ Wilber, *Rawhide Down*, p.88-91.

⁴³⁵ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.185-187.

⁴³⁶ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.62-64.

⁴³⁷ Ibid., p.81.

Del Quentin Wilber⁴³⁸. Selon Abrams, la réaction de cette jeune administration va démontrer jusqu'à quel point cette équipe n'était pas du tout prête à faire face à une pareille situation⁴³⁹. Par un concours de circonstances, tout s'est déchaîné en l'absence d'un président qui était pourtant très peu impliqué dans le processus décisionnel. Il y eut une compétition entre plusieurs entrepreneurs politiques pour déterminer qui prend les décisions, ce qui eut pour effet de bafouer le respect des mécanismes encadrant la gestion de l'invalidité présidentielle pour des raisons de nature politique.

Si l'atmosphère était déjà tendue entre la troïka et le secrétaire d'État depuis l'inauguration, l'ambiance de panique et d'incertitude qui régnait ce jour-là va ajouter de la pression sur cette relation déjà entachée et provoquer des problèmes de coordination. En effet, Baker et Meese ont appris par les services secrets et Deaver, qui accompagnait le président pour son discours, que Reagan devait être hospitalisé⁴⁴⁰. Les rapports initiaux n'indiquaient pas que le président était atteint avant que son médecin, le docteur Daniel Ruge, qui était aussi au Hilton, informe Baker que Reagan a été atteint à la poitrine et lui dise de venir à l'hôpital⁴⁴¹. De son côté, Haig apprit la nouvelle dans les minutes qui suivirent la fusillade et contacta Baker, qui l'informa que le président était gravement blessé⁴⁴². Toutefois, Haig va dissimuler cette information à ses collègues dans les heures qui suivirent et la révéler seulement à Bush en soirée. Pour Baker et Haig, la manière avec laquelle la situation est gérée aura sans doute des répercussions internationales. Ainsi, ils s'accordèrent pour établir un centre de commandement dans la Situation Room, où Haig serait le point de contact entre les conseillers du président et les membres du cabinet⁴⁴³. De leur côté, Baker et Meese iront à l'hôpital afin d'être auprès du président. Entre la

⁴³⁸ Wilber, *Rawhide Down*, p.4.

⁴³⁹ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.33.

⁴⁴⁰ Wilber, *Rawhide Down*, p.107.

⁴⁴¹ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.83.

⁴⁴² Haig, *Caveat*, p.150.

⁴⁴³ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.84.

troïka à l'hôpital et le cabinet à la Maison-Blanche, il y aura une confusion à propos du rôle et des responsabilités de chacun des groupes alors que légalement, personne n'était en charge avant le retour du vice-président.

De son côté, Haig se précipita à la Maison-Blanche et prit l'initiative de mobiliser Weinberger, Allen, le secrétaire au Trésor Donald Regan, le directeur de la CIA William Casey, ainsi que le procureur général William Smith pour tenir une réunion d'urgence dans la Situation Room⁴⁴⁴. L'installation souterraine est le seul endroit dans la Maison-Blanche, avec le Bureau ovale, qui soit complètement à l'abri de l'espionnage extérieur, ce qui explique pourquoi il s'agissait du lieu le plus propice pour établir un centre de commandement, selon Gergen⁴⁴⁵. À ce groupe se sont joints d'autres membres du cabinet et du personnel qui était disponible, dont le conseiller juridique de la Maison-Blanche Fred Fielding⁴⁴⁶. En arrivant sur place, Haig tenta de joindre le vice-président, qui était à bord d'Air Force Two en direction d'Austin au Texas. Par contre, la ligne téléphonique n'était pas sécurisée et la qualité de la transmission était mauvaise. Haig réussit tout de même à lui dire de revenir d'urgence à Washington sans offrir de détail⁴⁴⁷. Ainsi, alors que la troïka se trouvait à l'hôpital et que le vice-président était en avion, le secrétaire d'État va tenter de saisir l'opportunité pour prendre le contrôle du processus de gestion de crise.

Haig était, en sa qualité de secrétaire d'État, l'officier qui avait le plus haut rang au sein du groupe en plus d'être le seul individu qui détenait une expérience préalable en gestion de crise⁴⁴⁸. Il décida de prendre informellement la direction et d'organiser le

⁴⁴⁴ Haig, *Caveat*, p.151.

⁴⁴⁵ Gergen, *Eyewitness to Power*, p.173.

⁴⁴⁶ Richard V. Allen, « The Day Reagan Was Shot », *The Atlantic Monthly* 287, n° 4 avril 2001, récupéré le 5 mai 2015 de <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/2001/04/allen.htm>.

⁴⁴⁷ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.191, Haig, *Caveat*, p.152, Wilber, *Rawhide Down*, p.148.

⁴⁴⁸ La hiérarchie au sein cabinet est déterminée en fonction de l'ordre de création des départements. Ainsi, le département d'État fut le premier à avoir été créé par une loi du Congrès en 1789, ce qui confère au secrétaire d'État sa prédominance au sein du cabinet. Abrams, *The President Has Been Shot*, p.111; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.207.

groupe pour gérer la crise. En commençant, il leur dit qu'il représentait le point de contact de Baker et que la principale tâche du groupe était de maintenir l'autorité du gouvernement ainsi que les communications avec le reste du monde en attendant le retour du vice-président⁴⁴⁹. Toutefois, Abrams remarque qu'il y avait une divergence de conception majeure à propos du rôle du cabinet. Pour Baker, les membres de la troïka étaient les acteurs clés tandis que ceux qui restaient à la Maison-Blanche agissaient en soutien. Mais ces derniers n'avaient aucun plan d'urgence alors que le vice-président était dans les airs. Par conséquent, personne d'entre eux n'était formellement en charge en attendant le retour de Bush, ce qui laissait un vacuum d'autorité au sommet du gouvernement⁴⁵⁰. Dans la Situation Room, une lutte de pouvoir entre Haig et Weinberger va prendre place alors que Reagan se faisait opérer.

Les secrétaires d'État et de la Défense vont rivaliser pour déterminer qui est en charge des opérations avant le retour du vice-président sur deux éléments. En arrivant, Weinberger s'est d'abord entretenu avec Meese au téléphone. Ce dernier lui rappela qu'en vertu du NCA, le secrétaire à la Défense était le troisième dans la chaîne de commandement et qu'il détenait l'autorité envers l'ensemble des forces militaires en l'absence du président et du vice-président⁴⁵¹. Après cette conversation, Weinberger est allé rejoindre ses collègues dans la Situation Room et une dispute a éclaté entre lui et Haig. Weinberger mentionna à ses collègues qu'il avait fait hausser le niveau d'alerte du *Strategic Air Command*. Haig voulait savoir s'il avait fait changer le niveau de DEFCON, mais Weinberger ignorait ce que cela signifiait et s'il en avait fait changer le niveau. Haig s'inquiétait du signal que cela pouvait envoyer aux Soviétiques⁴⁵². Au même moment, Gergen offrait une conférence de presse, qui était retransmise sur le téléviseur dans la pièce, pour déclarer que le gouvernement

⁴⁴⁹ Haig, *Caveat*, p.153.

⁴⁵⁰ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.91-92.

⁴⁵¹ Ibid., p.118; Wilber, *Rawhide Down*, p.154-155.

⁴⁵² Haig, *Caveat*, p.156; Wilber, *Rawhide Down*, p.161-162.

était réuni d'urgence et qu'il avait les choses en main. Mais celui-ci était incapable de faire face aux questions des journalistes qui voulaient savoir qui était aux commandes⁴⁵³. Puis, Weinberger apprit que les forces militaires n'avaient pas techniquement changé leur niveau d'alerte⁴⁵⁴. Haig était en train de s'impatienter. Il était agité et devenait vindicatif envers les autres personnes dans la pièce⁴⁵⁵. Selon la retranscription des délibérations dans la Situation Room recueillies par Allen, Gergen demanda qui dirigeait le gouvernement pendant que Reagan était sur la table d'opération, Haig lui répondit : « Le gouvernail est ici. Je veux dire dans cette chaise pour l'instant, constitutionnellement, jusqu'à ce que le vice-président arrive.⁴⁵⁶ » Or, Haig se mélangeait avec l'ordre de succession, où le vice-président est suivi par le speaker de la Chambre et le leader de la majorité au Sénat⁴⁵⁷. De plus, il ignorait que la succession présidentielle est séparée du commandement militaire⁴⁵⁸. En confondant à nouveau cet ordre quelques instants plus tard, une catastrophe va se produire pour le secrétaire d'État devant les médias.

Dans cette atmosphère de panique et de confusion, les communications de l'administration ont connu des problèmes embarrassants. L'adjoint de Brady, Larry Speakes, fut envoyé à la Maison-Blanche pour gérer les journalistes. Toutefois, il n'était pas au courant qu'il y avait une réunion dans la Situation Room et croyait que le centre de commandement se trouvait à l'hôpital avec la troïka⁴⁵⁹. Il prit l'initiative de se rendre directement dans la salle de presse et monta sur le podium pour s'adresser à la nation. Speakes fut assailli de questions à propos de l'état du président et de qui dirigeait le gouvernement à ce moment même. Speakes demeurait évasif dans ses réponses. Dans la Situation Room, les gens s'aperçoivent du désastre que

⁴⁵³ Wilber, *Rawhide Down*, p.155-156.

⁴⁵⁴ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.121.

⁴⁵⁵ Prados, *Keepers of the Keys*, p.451; Wilber, *Rawhide Down*, p.167.

⁴⁵⁶ Notre traduction. Allen, « The Day Reagan Was Shot. »

⁴⁵⁷ Voir note 42.

⁴⁵⁸ Kassop, « The Law », p.156-157.

⁴⁵⁹ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.95-96.

cela était en train de causer en matière de relations publiques⁴⁶⁰. Haig explosa de colère. Il se précipita en haut, suivi par Allen et Gergen, pour sortir Speakes de là. Mais le secrétaire d'État transpirait énormément après cet effort physique. Plutôt que de reprendre son souffle, il entra dans la pièce, monta sur le podium et fit une brève déclaration dans le but de rassurer les journalistes⁴⁶¹. Faisant face à un barrage de questions à son tour, il tenta de clarifier qui est la personne qui prend les décisions :

Constitutionnellement, Messieurs, il y a le président, le vice-président et le secrétaire d'État, dans cet ordre, et si le président veut transférer le gouvernail au vice-président, il le fera. Pour l'instant, je suis en contrôle ici, à la Maison-Blanche, en attendant le retour du président⁴⁶².

Pour Gergen, Haig souhaitait calmer les choses avec sa présence et déclarer que le gouvernement continuait de fonctionner normalement alors qu'une réunion se tenait sous son autorité. Mais l'image qu'il projetait provoquait l'effet contraire. À la télévision, il avait l'air complètement déchaîné et hors de contrôle⁴⁶³. Pour Gilbert, les mots employés sonnaient comme une tentative de confisquer le pouvoir frisant le coup d'État⁴⁶⁴. À l'hôpital, les membres de la troïka étaient sidérés puisqu'il ne les avait pas consultés avant de s'adresser aux médias⁴⁶⁵. À la télévision, les images de sa déclaration tournaient en boucle. Cette phrase se transforma en épée de Damoclès pour Haig. Même Reagan s'en est plaint par la suite, affirmant que le jour où on a tenté de l'assassiner, Bush était à l'extérieur et « Haig s'est précipité à la Maison-Blanche et a prétendu être en charge du pays⁴⁶⁶ ». Pour Prados, Haig aurait pu tenter de bâtir les ponts avec les membres de la troïka, mais ce geste mit un terme définitif aux probabilités d'une bonne entente entre eux⁴⁶⁷. Enfin, Rothkopf croit plutôt que

⁴⁶⁰ Wilber, *Rawhide Down*, p.171-173.

⁴⁶¹ Gergen, *Eyewitness to Power*, p.174.

⁴⁶² Notre traduction. Haig, *Caveat*, p.160; Wilber, *Rawhide Down*, p.175.

⁴⁶³ Gergen, *Eyewitness to Power*, p.174.

⁴⁶⁴ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.208.

⁴⁶⁵ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.96.

⁴⁶⁶ Notre traduction. Cité dans : Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.208-209.

⁴⁶⁷ Prados, *Keepers of the Keys*, p.451.

Haig a dû se souvenir des derniers jours de Nixon, où il avait eu la responsabilité de préparer les arrangements nécessaires pour la démission du président et que le protocole indiquait que sa lettre devait être remise au secrétaire d'État⁴⁶⁸.

En revenant dans la Situation Room, la dispute reprit de plus belle entre Haig et ses collègues. Haig confronta le secrétaire à la Défense à propos de son initiative de hausser le niveau de préparation des troupes, ce à quoi Weinberger lui répondit que le président l'avait explicitement mis en charge des affaires militaires⁴⁶⁹. En retour, Weinberger et Regan l'ont rappelé à l'ordre et lui ont reproché d'avoir confondu l'ordre de succession. Haig leur rétorqua de lire la Constitution, mais Fielding lui répliqua qu'il avait tort⁴⁷⁰. Dans les faits, Haig venait outrageusement d'outrepasser l'ordre de succession. Vers 19 h, Bush arriva enfin à la Maison-Blanche et prit la situation en main⁴⁷¹. C'est donc dans cette ambiance tendue, marquée par ces rivalités pour déterminer qui détenait l'autorité que tous ces acteurs ont refusé d'invoquer le 25^e Amendement.

Curieusement, deux discussions parallèles ont eu lieu à propos de l'idée d'invoquer l'amendement. Dans les deux cas, il semblerait que tous les acteurs aient préféré laisser le président aux commandes, même s'il demeurait dans un état estrôpié, pour des considérations de nature politique. D'une part, à l'hôpital, Baker et Meese ont discuté discrètement de la possibilité de transférer temporairement les pouvoirs de la présidence à Bush. Le docteur Ruge mentionna à Baker que Reagan était en mesure de signer les documents pour se décharger de son pouvoir avant l'opération. Meese affirme qu'ils ont hoché de la tête, signifiant qu'ils venaient de décider de ne pas invoquer le 25^e Amendement. Après coup, Meese admit qu'ils auraient dû invoquer

⁴⁶⁸ Rothkopf, *Running the World*, p.221-222.

⁴⁶⁹ Weinberger avait ordonné une légère hausse du niveau de préparation des troupes à cause de l'incident. Allen, « The Day Reagan Was Shot »; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.209.

⁴⁷⁰ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.97; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.209-210.

⁴⁷¹ Haig, *Caveat*, p.162.

l'amendement au moment où Reagan a subi une chirurgie⁴⁷². Pendant l'opération, Baker et Meese se sont aussi entretenus avec le docteur Joseph Giordano. À son avis, avec la médication et les effets secondaires de l'anesthésie, le président ne serait pas en mesure de prendre des décisions importantes au cours de la période postopératoire⁴⁷³. Wilber analyse que ceux-ci souhaitaient montrer que le gouvernement continuait de fonctionner normalement afin de rassurer le public et le reste du monde. Or, le retrait temporaire du président envoyait exactement le signal contraire. De plus, Bush paraissait trop modéré au goût des loyalistes de Reagan, ce qui leur causait un problème politique, vu la proximité de Baker avec le vice-président et l'influence qu'il avait déjà à la Maison-Blanche⁴⁷⁴. De son côté, Gilbert mentionne qu'invoquer l'amendement aurait sans doute affecté le prestige de Reagan, ce qu'ils tentaient d'éviter à tout prix⁴⁷⁵. Enfin, la troïka ne semblait pas vouloir impliquer les membres du cabinet dans le processus pour déterminer l'invalidité présidentielle, de crainte que ces derniers saisissent l'opportunité. À cet égard, notons que la performance de Haig ne leur donnait pas entièrement tort.

D'autre part, dans la Situation Room, les individus se questionnaient aussi sur les conséquences politiques et juridiques de ce qui était en train de se produire. Fielding avait pris les devants et préparé les documents requis pour invoquer la section 4 du 25^e Amendement au cas où ils en auraient besoin. Smith et Fielding ont expliqué à leurs collègues comment fonctionnaient les modalités pour transférer le pouvoir présidentiel au vice-président, tout en leur mentionnant qu'il n'existait aucun précédent juridique sur le sujet et qu'ils n'avaient pas le matériel légal préalablement

⁴⁷² Entrevue de Meese avec l'auteur Abrams, « Shielding the President from the Constitution », p.538, 544.

⁴⁷³ Entrevue du docteur Giordano avec l'auteur. Abrams, *The President Has Been Shot*, p.180-181.

⁴⁷⁴ Wilber, *Rawhide Down*, p.164.

⁴⁷⁵ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.191.

préparé sur cet enjeu⁴⁷⁶. Fielding s'est mis à réviser les documents en détail avec Haig et l'amiral Daniel Murphy, l'assistant de Bush. En voyant cela, Richard Darman, un assistant de Baker à la Maison-Blanche, était mal à l'aise. Darman décida d'agir pour empêcher que les membres du cabinet poursuivent cette discussion. Il contacta Baker à l'hôpital pour lui rapporter ce qui se passait et obtint l'autorisation de confisquer ces documents pour les mettre en sûreté. Abrams analyse que la prérogative de déterminer si le 25^e Amendement devait être invoqué appartenait non pas au personnel de la Maison-Blanche, mais au vice-président et aux membres du cabinet⁴⁷⁷. Cependant, Haig, Regan, Smith et Weinberger considéraient qu'il était très prématuré de discuter du retrait du président à ce stade⁴⁷⁸. En apprenant que cette discussion avait lieu, Baker était furieux que le groupe ne l'ait pas consulté avant. Ironiquement, ce dernier s'inquiétait du fait que les individus dans la Situation Room violent la loi⁴⁷⁹. Or, c'était Darman, tout comme les membres de la troïka, qui n'avaient aucune légitimité constitutionnelle pour déterminer si l'amendement devait être invoqué ou pas. Enfin, Baker retourna à la Maison-Blanche en soirée et informa ses collègues que les pronostiques étaient encourageants pour Reagan. Le groupe s'est accordé à ce moment pour déléguer informellement plusieurs fonctions présidentielles à Bush dès le lendemain, tout en ignorant l'amendement⁴⁸⁰.

De tous les principaux joueurs impliqués dans la gestion de crise, le vice-président demeure celui qui a fait preuve d'abnégation. Dans le lot d'entrepreneurs politiques qu'il y eut durant la période d'invalidité de Reagan, Bush n'en était pas un. En faisant preuve de retenue, il a su éviter de paraître pour un usurpateur. Pour Abrams, la conduite à la fois loyale, modeste et prudente du vice-président lors de la tragédie

⁴⁷⁶ Wilber, *Rawhide Down*, p.165-166.

⁴⁷⁷ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.95, 180.

⁴⁷⁸ Haig, *Caveat*, p.157.

⁴⁷⁹ Wilber, *Rawhide Down*, p.181, 186.

⁴⁸⁰ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.117; Wilber, *Rawhide Down*, p.189.

était tout à fait consistante avec son style personnel⁴⁸¹. En effet, Bush n'a cessé de répéter que le pays ne pouvait avoir qu'un seul président à la fois. En arrivant à Washington, il refusa de se déplacer par hélicoptère, clamant que seul le président peut atterrir sur la pelouse de la Maison-Blanche. Bush a donc choisi de respecter les procédures formelles au lieu d'offrir un bon moment de télévision⁴⁸². En arrivant dans la Situation Room, il a pris les rênes de la gestion de crise, ce qui eut pour effet de calmer les ardeurs et de ramener l'ordre dans l'équipe. Lorsque la question du transfert de pouvoir a été soulevée, Bush considérait qu'il valait mieux attendre, refusant par le fait même d'invoquer l'amendement⁴⁸³. Puis, vers 21 h, il annonça à la presse qu'il allait rencontrer le cabinet et les leaders du Congrès le lendemain afin que le gouvernement fonctionne le plus normalement possible⁴⁸⁴.

Abrams conclut donc qu'une combinaison de quatre facteurs explique pourquoi tous les acteurs concernés ont choisi de maintenir le président en place alors qu'il n'était manifestement pas capable d'assumer ses fonctions. Premièrement, le groupe dans la Situation Room ignorait les dispositions de l'amendement et la manière de mettre en œuvre le retrait temporaire du président. Deuxièmement, le vice-président a habilement su faire preuve de retenue et de prudence pour éviter d'avoir l'air de profiter de la situation pour s'approprier le pouvoir présidentiel. Troisièmement, la *troïka* accordait beaucoup d'importance à l'image publique et au prestige du président. Ils étaient inquiets à propos de la condition de Reagan et de la façon dont l'invalidité serait perçue à la fois par le public américain et la communauté internationale. Quatrièmement, les membres de la *troïka* ont usé de tromperie afin de rester en charge. Ils ont donc préféré assumer l'autorité présidentielle alors que Reagan était en convalescence à la suite de l'incident plutôt que de faire face au fait

⁴⁸¹ Abrams, « Shielding the President from the Constitution », p.541.

⁴⁸² Wilber, *Rawhide Down*, p.178.

⁴⁸³ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.98; Haig, *Caveat*, p.162; Wilber, *Rawhide Down*, p.191.

⁴⁸⁴ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.192.

que le président n'était tout simplement pas en mesure de remplir ses devoirs⁴⁸⁵. Tous ces facteurs politiques ont donc eu préséance sur le respect des mécanismes formels.

Reagan est demeuré hospitalisé jusqu'au 11 avril⁴⁸⁶. Pendant ce temps, à l'instar de Nixon durant les périodes d'invalidité d'Eisenhower, Bush se contenta de remplacer le président durant sa convalescence au sein des instances décisionnelles de l'administration, sans plus. Toutefois, quelques éléments demeurent problématiques à propos du rôle du vice-président dans ce cas-ci. En effet, le lendemain, le *Wall Street Journal* rapportait qu'un haut placé de la Maison-Blanche aurait confié que le vice-président prendrait les décisions cruciales si une crise avait lieu⁴⁸⁷. Ce qui revenait à admettre *de facto* que le président n'était pas en mesure d'accomplir ses fonctions et que le 25^e Amendement aurait dû être invoqué. Dans les faits, Bush agissait comme président par intérim en héritant automatiquement du NCA et en présidant les réunions des plus hautes sphères de l'exécutif, note Abrams⁴⁸⁸. Dans la même veine, Post et Robins estiment que lorsque la Maison-Blanche a déclaré que la situation n'était pas assez sérieuse pour invoquer l'amendement, le gouvernement se trouvait dans les faits avec un président par intérim qui n'avait jamais été désigné officiellement durant la période d'invalidité de Reagan et la convalescence qui a suivi⁴⁸⁹. Par contre, Gilbert conclut que si Bush était intervenu et avait revendiqué de prendre officiellement l'intérim, il aurait sans doute été fustigé publiquement⁴⁹⁰. Mais exerçait-il l'autorité présidentielle ? En l'absence de Reagan, Bush présidait les réunions quotidiennes du cabinet et du NSC. Mais pour Abrams, le vice-président s'assurait de valider le moindre de ses gestes auprès de la troïka. Pour l'auteur, c'était

⁴⁸⁵ Abrams, « Shielding the President from the Constitution », p.546.

⁴⁸⁶ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.71.

⁴⁸⁷ Walter S. Mossberg, « Confusion Over Who Was in Charge Arose Following Reagan Shooting: Confusion Over Power Arose in the Hours After Reagan Shooting », *Wall Street Journal*, (New York), 1^{er} avril 1981, p.31.

⁴⁸⁸ Abrams, « Shielding the President from the Constitution », p.541.

⁴⁸⁹ Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.174.

⁴⁹⁰ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.238.

Baker, Deaver et Messe qui géraient la Maison-Blanche et aucun élément n'indique que Bush était inclus dans le processus décisionnel au-delà de son niveau d'implication préalable⁴⁹¹. Ainsi, Post et Robins suggèrent que ce furent les membres de la troïka qui ont pris les décisions cruciales et non Bush, même s'il s'est comporté comme président par intérim, sans le titre, durant la convalescence⁴⁹². Dans les semaines suivantes, la troïka va maintenir une fiction pour montrer que Reagan était aux commandes et dissimuler l'état dans lequel il se trouvait réellement.

La nature passive de Reagan faisait en sorte qu'il se souciait très peu de ce qui se passait à la Maison-Blanche en son absence. Dans ces circonstances, la troïka saisit l'opportunité afin de consolider son emprise sur l'administration avec le consentement implicite du président. En effet, la période d'invalidité de Reagan aurait été plus facile à gérer que celle d'Eisenhower pour ses conseillers, selon Gilbert. Contrairement à Eisenhower, Reagan offrait peu de direction à ses subordonnés. Son manque d'implication laissait déjà une place prépondérante à ses subalternes, ce qui fait que son absence ne changeait pas énormément le déroulement du processus. Deaver rapporte que l'exécutif a poursuivi ses opérations normalement en l'absence du président, essentiellement à cause du style de Reagan, qui s'immisçait très peu dans les détails⁴⁹³. Lorsque le président s'est éveillé au cours de la nuit suivant la fusillade, il a confié à son infirmière, Marisa Mize, qu'il ne s'inquiétait pas pour le gouvernement puisque trois assistants s'occupaient de gérer les choses pour lui⁴⁹⁴. D'ailleurs, ceux-ci ont accouru à l'hôpital le lendemain matin pour lui faire signer une législation. Il s'agissait d'une manœuvre orchestrée devant des journalistes pour montrer que le président était aux commandes et que le gouvernement continuait de fonctionner. En fait, Reagan était sous morphine et n'avait pas lu le document qui lui

⁴⁹¹ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.188; Bush n'était pas un poids lourd au sein de l'administration. Ses rapports avec Reagan étaient strictement formels. Rothkopf, *Running the World*, p.218.

⁴⁹² Post et Robins, *When Illness Strikes the Leader*, p.178.

⁴⁹³ Cité dans : Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.216.

⁴⁹⁴ Wilber, *Rawhide Down*, p.211.

avait été tendu pour qu'il appose sa signature. Ce manège continua tout au long de son hospitalisation. La troïka rencontrait le président tous les jours pour laisser croire qu'il était plus impliqué qu'il ne l'était⁴⁹⁵. À l'hôpital, les médecins trouvaient que Reagan ne semblait pas préoccupé par son rôle de président. Ses conseillers lui présentaient des documents à signer et il obtempérait sans poser de questions. Même si Reagan demeurait formellement aux commandes, il n'était éveillé et capable de se concentrer que durant de brefs instants par jour. La situation mondiale ne l'intéressait guère plus alors que les troupes soviétiques approchaient de la frontière polonaise, prêtes à mater le mouvement Solidarité.⁴⁹⁶ Or, Reagan a pu compter sur la chance puisque la situation en Pologne a connu un dénouement pacifique alors qu'il n'était pas en mesure de s'en occuper.

Les 2 et 3 avril, il y avait des mouvements de troupes soviétiques sur le bord de la frontière polonaise. Dans le but de préserver les apparences, Weinberger se rendit à Londres pour un sommet de l'OTAN, les 4 et 5 avril. Pendant ce temps, Reagan était très fiévreux, ce qui préoccupait le cabinet. À l'hôpital, la troïka demanda à ce que la sédation soit réduite au cas où une décision présidentielle imminente serait requise. Le vice-président n'a jamais été informé qu'il aurait pu devoir agir comme président par intérim. En attendant, Bush déclarait officiellement que le président s'occupait de la situation, ce qui était faux. Au cours de cette semaine, Washington envoya un seul message à Moscou, à partir de la Maison-Blanche, pour maintenir l'illusion que le président était aux commandes. Le 8 avril, la crise s'est finalement réglée lorsque Brejnev a choisi de laisser Varsovie résoudre la situation plutôt que d'intervenir⁴⁹⁷.

Reagan reprit graduellement le travail deux semaines après être sorti de l'hôpital et prononça un discours triomphal devant le Congrès le 28 avril. Mais il a pris six mois

⁴⁹⁵ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.159-160; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.215.

⁴⁹⁶ Abrams, « Shielding the President from the Constitution », p.542-543.

⁴⁹⁷ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.100-102.

pour s'en remettre complètement. Au cours de cette période, il se montrait parfois incohérent à cause de son exténuation⁴⁹⁸. Selon Abrams, la troïka a opté pour maintenir une fiction dans l'urgence de déclarer que Reagan avait une récupération « exceptionnelle ». Cependant, sa condition intellectuelle et physique limitait sa capacité à participer au processus décisionnel dans les mois qui ont suivi⁴⁹⁹. Ainsi, la garde rapprochée de Reagan a tout simplement choisi d'exercer l'autorité présidentielle durant sa convalescence, un peu à la manière d'Edith Wilson, remarque McDermott⁵⁰⁰. Par conséquent, la troïka a réussi à saisir l'opportunité qui se présentait pour assurer sa mainmise sur l'administration Reagan.

Enfin, les retombées politiques ont été bénéfiques pour Reagan. L'incident a certainement été un moment décisif de son administration. Cela eut pour conséquence de créer le mythe du « président téflon », alors que les attentes n'étaient pas si élevées à son égard, estime Gilbert⁵⁰¹. Après coup, Gergen explique que Reagan semblait politiquement intouchable et immunisé contre la critique⁵⁰². Survivre à une tentative d'assassinat a surtout changé Reagan. Il croyait que Dieu l'avait épargné pour une raison et qu'il devait utiliser son pouvoir pour réduire la menace nucléaire. Ce qui affecta sa façon de gouverner. Il s'est graduellement impliqué dans les enjeux de la guerre froide à travers des projets comme l'initiative de défense stratégique, surnommée *Star Wars*, qui démontrait son goût pour l'audace⁵⁰³. De son côté, Haig n'a jamais été en mesure de se relever après sa déclaration. Il quitta son poste 15 mois plus tard dans l'opprobre⁵⁰⁴. Enfin, l'abnégation dont Bush fit preuve lui porta fruit. Après deux mandats comme vice-président, il devint à son tour président en 1989, ce qui symbolisa le désir de la population de poursuivre l'héritage de Reagan.

⁴⁹⁸ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.195; Wilber, *Rawhide Down*, p.216.

⁴⁹⁹ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.154, 194.

⁵⁰⁰ McDermott, *Presidential Leadership*, p.202.

⁵⁰¹ Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.211.

⁵⁰² Gergen, *Eyewitness to Power*, p.176.

⁵⁰³ *Ibid.*, 177, 206-208; Wilber, *Rawhide Down*, p.218.

⁵⁰⁴ Wilber, *Rawhide Down*, p.222.

4.3 BILAN ET RÉPERCUSSIONS DE L'INVALIDITÉ DE REAGAN

Dans ce cas précis, il est impossible d'affirmer que l'absence du président a provoqué des changements au sein du processus décisionnel. Contrairement aux deux cas précédents, cette administration était encore en train de mettre en place ses mécanismes décisionnels lorsque la tragédie s'est produite. Ainsi, c'est précisément sur ce point que cette invalidité présidentielle eut sa plus importante répercussion. En effet, c'est au sein de la structure décisionnelle que l'impact a été le plus significatif puisque cet événement a contribué à déterminer le *modus operandi* de cette jeune administration. Dans l'urgence, les membres de la troïka ont été forcés de se serrer les coudes, ce qui eut pour effet de renforcer leur cohésion et de clarifier la chaîne de commandement de la Maison-Blanche par la suite. Un « gouvernement par la troïka » émergea donc, où ces conseillers vont prendre les commandes de l'administration⁵⁰⁵. Mais puisque ceux-ci avaient déjà été investis d'énormes responsabilités, le retrait temporaire du président semble avoir accéléré la consolidation de leur pouvoir. Par contre, Abrams considère que les cyniques se trompent s'ils croient que rien n'a changé puisque Reagan ne s'impliquait pas activement dans le processus décisionnel et déléguait déjà son autorité⁵⁰⁶. De son côté, Cannon observe que l'incident a ralenti l'apprentissage de Reagan envers la formulation de politique étrangère en exacerbant sa propension à déléguer son autorité, entraînant des répercussions indirectes dans ce domaine⁵⁰⁷. En l'absence de direction et de supervision constante du processus décisionnel par le président, une forme de gouvernement parallèle s'est développée au sein du NSC. Des entrepreneurs politiques se sont mis à concevoir et exécuter des initiatives privées de leurs propres chefs. Ce laissez-faire aboutit au scandale Iran-Contra qui ébranla sévèrement Reagan au cours de son second mandat⁵⁰⁸.

⁵⁰⁵ Gergen, *Eyewitness to Power*, p.179-180; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.214-216.

⁵⁰⁶ Abrams, *The President Has Been Shot*, p.190.

⁵⁰⁷ Cannon, *Reagan*, p.405.

⁵⁰⁸ David, *Au sein de la Maison-Blanche*, p.641, 659; Gilbert, *The Mortal Presidency*, p.217-225; Prados, *Keepers of the Keys*, p.448.

Tableau 4.1 Bilan de la tentative d'assassinat sur Reagan

Caractéristiques du système décisionnel de Reagan		
Style présidentiel	Modèle de gestion et structure du NSC	Rôle et comportement des conseillers
Fonctionnement du processus décisionnel au début de l'administration Reagan		
Délégation à outrance de son autorité.	Modèle de gestion collégial et gouvernement de cabinet.	Garde rapprochée de Reagan très puissante et chargée de gérer l'administration.
Peu impliqué en politique étrangère.	Système NSC désorganisé.	Ingérence de la troïka dans le processus de formulation des politiques.
Peu d'intérêt envers le processus de formulation des politiques.	Aucune charte organisationnelle déterminant le rôle des organisations.	Haig tente de contrôler la politique étrangère.
Dépend excessivement de la qualité de ses conseillers.	Rivalité bureaucratique entre le secrétaire d'État et la Maison-Blanche.	Pas de proximité entre Haig et Reagan. Partagent une conception commune du monde.
Impact de l'invalidité présidentielle sur le processus décisionnel		
Fait confiance à la troïka pour s'occuper de son administration en son absence.	Expose les dysfonctions organisationnelles de l'administration.	Usurpation du pouvoir présidentiel par la troïka. Maintient d'une fiction à propos de la condition du président.
Peu préoccupé par le sort du gouvernement lors de son invalidité.	Lutte de pouvoir pour prendre le contrôle de l'administration.	Haig échoue dans sa tentative de prendre le contrôle de la gestion de crise.
Ralentis l'apprentissage de Reagan en politique étrangère et accentue sa propension à déléguer son autorité.	Impact <i>a posteriori</i> : détermine le mode de fonctionnement de l'administration.	Prudence et retenue du vice-président Bush. Assure l'intérim dans les faits.
Contexte politique international et national		
International	Crise en Pologne résolue sans intervention soviétique.	
National	Administration en pleine transition. Reagan devient immuniser envers la critique après coup.	

[Cette page a été laissée intentionnellement blanche]

CONCLUSION

Nous avons postulé que l'invalidité du président était une occasion favorisant l'émergence d'entrepreneurs politiques qui allaient saisir cette opportunité afin de promouvoir leurs propres intérêts, ce qui aurait pour effet de changer le processus décisionnel et de modifier la politique étrangère. Or, si l'invalidité en soi est assurément une occasion qui favorise l'entrepreneuriat politique en retirant le président du processus décisionnel, cette étude révèle que cet indicateur ne permet pas à lui seul d'expliquer comment s'est déroulée la prise de décision dans ces situations. En effet, le constat est mitigé et démontre que le comportement des conseillers ainsi que le fonctionnement du processus décisionnel n'ont pas nécessairement changé en l'absence du président (tableau 5). De plus, les deux premiers cas ont eu des conséquences internationales qui ont eu des conséquences sur la politique étrangère des États-Unis, tandis que le troisième a laissé des traces sur le processus décisionnel, mais n'a eu que des répercussions indirectes dans ce domaine. Par conséquent, à la lumière de ces résultats, nous ne pouvons pas confirmer notre hypothèse puisqu'elle n'explique qu'en partie pourquoi certains conseillers ont réussi à profiter de ces circonstances afin de prendre en charge le processus décisionnel et mettre de l'avant leurs préférences. Ces situations n'ont pas changé le processus décisionnel et un seul cas, celui de Dulles, suggère qu'un conseiller a fait dévier la politique étrangère dans une trajectoire que ne souhaitait pas nécessairement son président. L'invalidité présidentielle n'est donc que l'élément déclencheur que ces situations ont en commun, ce qui suggère que d'autres indicateurs entrent en jeu⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ Le fait que ces trois cas se sont déroulés avec des présidents républicains et mettent tous en scène des secrétaires d'État relève purement du hasard. Des situations similaires pourraient se produire avec des présidents démocrates et impliquer des acteurs qui occupent d'autres fonctions.

Tableau 5.1 Résultats des études de cas

Impact des invalidités présidentielles sur la prise de décision			
Système décisionnel	Eisenhower	Nixon	Reagan
Style présidentiel	Implication active au sein du processus décisionnel.	Implication active en politique étrangère.	Peu intéressé envers la formulation des politiques.
Structure du NSC	Hautement institutionnalisé. Grande place accordée aux organisations de sécurité nationale.	Centralisé à la Maison-Blanche. Organisations de sécurité nationale reléguées au second rang.	NSC désorganisé. Rôle des organisations pas encore déterminé.
Conseillers	Dulles est le principal conseiller du président en politique étrangère. Nixon est un vice-président actif:	Kissinger est au centre du processus décisionnel. Concentration de pouvoir entre les mains de Kissinger.	Troïka investie d'énormes responsabilités. Tentative par Haig de contrôler la politique étrangère.
Résultats en l'absence du président			
Président	Dicte la marche à suivre.	Élément chaotique tenu à l'écart du processus.	Peu préoccupé par le sort du gouvernement.
Processus décisionnel	Inchangé.	En continuité avec la façon de procéder.	Chaos en son absence.
Comportement des conseillers	Peu de rivalités bureaucratiques Nixon assure l'intérim. Dulles prend une décision qui fait dévier la politique étrangère.	Kissinger prend en charge le processus de gestion de crise. Usurpation des pouvoirs présidentiels par Kissinger. Décision importante prise par des conseillers non élus au nom du président.	Lutte de pouvoir. Haig échoue à prendre le contrôle. Usurpation des pouvoirs présidentiels par la troïka. Bush assure l'intérim dans les faits.
Impact sur la politique étrangère	Modifie la politique étrangère.	Modifie la politique étrangère.	Affecte indirectement la politique étrangère.

Les sous-questions complémentaires que nous avons élaborées pour analyser le problème « gestion-invalidité » en fonction des déclinaisons théoriques employées ont aussi offert des éléments de réponses mitigés.

Premièrement, l'évolution du système NSC n'a pas particulièrement incité les conseillers et les organisations reléguées au second rang pour l'élaboration des politiques à tenter de saisir l'opportunité qui se présentait à eux lorsque ces présidents sont devenus subitement invalides. Au moment où ces situations se sont produites, Kissinger et Dulles étaient déjà les acteurs prédominants en politique étrangère, tandis que Haig tentait d'établir son autorité par différents moyens. Ainsi, peu importe la place qu'occupait le département d'État au sein du processus décisionnel, le comportement de ces trois secrétaires d'État doit être pris en compte comme étant celui de ces individus et non pas en fonction de l'organisation qu'ils représentaient.

Deuxièmement, le fait de retirer le président de l'équation dans la relation décideur-conseillers n'a pas nécessairement menacé l'ordre au sein du processus décisionnel. La base de la relation décideur-conseiller dans les deux premiers cas était déjà en place et avait démontré son efficacité. Dulles et Kissinger avaient eu le temps de bâtir une relation de travail très étroite avec leurs présidents, alors que Haig a échoué lamentablement en tentant de les émuler et n'avait pas été en mesure de développer une relation de proximité avec Reagan avant la tentative d'assassinat. Eisenhower et Dulles employaient la technique du « bon flic, mauvais flic » afin de se compléter en politique étrangère. Or, leur relation semblait tenir sur un équilibre où le président tempérerait les ardeurs de son secrétaire d'État. En l'absence d'Eisenhower, Dulles usa de l'autorité qui lui avait été déléguée pour prendre une décision sans consulter le président, qui a dû réparer les pots cassés à son retour de convalescence. Il s'agit vraisemblablement du seul cas où une décision a fait dévier la trajectoire de la politique étrangère par rapport aux souhaits du président. De son côté, le couple « Nixinger » représentait les deux facettes de la même médaille. Si Kissinger

considère avoir agi au nom du président en prenant le contrôle de la gestion de crise, il n'a pas fait preuve d'abnégation. Kissinger s'est carrément emparé du rôle du président tout en obtenant un succès, crédité officiellement à Nixon. La tentative d'assassinat sur Reagan représente le seul cas où l'ordre a été menacé durant quelques heures avant le retour du vice-président. Haig n'a pas réussi à s'établir comme « vicaire » de la politique étrangère à cause de son attitude. La rivalité bureaucratique entre le secrétaire d'État et la troïka pour le contrôle de gestion de crise a contribué à façonner la prise de décision en l'absence du président. Or, les membres de la troïka étaient déjà investies d'une énorme délégation de l'autorité présidentielle et de la confiance de Reagan, ce qui a facilité leur prise de contrôle du processus décisionnel en toute impunité.

Troisièmement, il semblerait que le style présidentiel, ainsi que le choix du mode de gestion et la structure du NSC aient été les principaux facteurs-clés pour expliquer quel a été l'impact de l'absence du président sur le processus décisionnel. Dans les trois cas, ces éléments ont été décisifs pour déterminer la prise de décision lorsque le président était dans l'impossibilité d'accomplir ses devoirs. L'importance accordée aux procédures formelles dans le système d'Eisenhower a démontré sa très grande valeur lors de sa première invalidité. En prenant en charge sa propre invalidité et en dictant la marche à suivre, cela a aussi contribué à faire en sorte d'assurer la continuité des fonctions régaliennes du gouvernement. Ces éléments du système décisionnel ont permis de maintenir le déroulement du processus décisionnel et de prévenir que des entrepreneurs politiques abusent de cette situation. De son côté, Nixon incarnait l'élément déchaîné de son administration au cours de la guerre du Kippour, et ce, même si nous ne pouvons que suggérer que sa façon de réagir à l'érosion de son autorité présidentielle au plus fort de la tempête du Watergate l'avait sans doute rendu momentanément inopérant à cause de ses excès d'alcool. Toutefois, le contexte décisionnel de cette administration faisait en sorte que la formulation de la politique étrangère était déjà concentrée entre les mains de Kissinger lorsque la

guerre éclata au Moyen-Orient. En prenant les commandes de la gestion de crise pendant que Nixon croulait sous la pression, Kissinger agissait en continuité avec la manière dont les deux acolytes formulaient habituellement la politique étrangère, à l'exception que le président était tout simplement hors jeu. Ces mêmes facteurs ont été déterminants dans le cas de Reagan, qui avait de grandes défaillances au niveau de l'organisation de sa présidence. Ainsi, l'incident a exposé les dysfonctions majeures qui caractérisaient la structure décisionnelle de cette jeune administration, ce qui a accentué le chaos et les luttes pour prendre le contrôle de la gestion de crise. La réaction de Reagan lors de son hospitalisation a reflété sa personnalité passive. À l'opposé d'Eisenhower, Reagan ne semblait pas trop préoccupé par son rôle de président ni par la manière avec laquelle son administration était gérée en son absence. En contraste avec les cas précédents, il s'impliquait très peu dans le processus décisionnel et laissait ses subalternes s'occuper des affaires du gouvernement à sa place. Par conséquent, en usurpant l'autorité du président, avec son consentement implicite, tout en dissimulant en partie sa condition dans les semaines suivantes, les membres de la troïka ont agi en continuité.

Ces études de cas ont donc en commun d'avoir réunie certaines conditions préalables qui ont eu des impacts décisifs sur le déroulement de ces événements. Ces facteurs ont prédéterminé pourquoi certains conseillers ont réussi dans leur entreprise de prendre en charge le processus décisionnel alors que d'autres ont échoué lorsque le président était invalide. Dans tous ces cas, ces éléments ont contribué à encourager ou entraver l'entrepreneuriat politique de ces conseillers. Dulles avait des prédispositions négatives envers Nasser qui ont faussé son jugement. Pour Kissinger, le contexte décisionnel lui laissait les mains libres pour saisir l'opportunité de jouer au cowboy solitaire alors que tous ces rivaux bureaucratiques étaient neutralisés. Alors que pour Haig, son ambition de tout contrôler s'est butée à une résistance bureaucratique par la garde rapprochée du président. Les membres de la troïka ont pu aisément user du

pouvoir qu'ils avaient déjà afin de s'imposer en l'absence du président et déterminer le mode de fonctionnement de l'administration après coup.

Certains éléments n'ont pas été suffisamment abordés dans cette étude et mériteraient d'être approfondis ultérieurement. Tout d'abord, la façon dont les médias ont traité ces événements est un élément important pour indiquer à la fois la marge de manœuvre dont disposaient les principaux acteurs et la manière avec laquelle ils ont réagi à cette pression. Ainsi, il serait intéressant de comparer la couverture médiatique de ces événements en guise de complément. Ensuite, la tentative d'assassinat sur Reagan s'est produite au tout début de cette administration, dont les rouages n'étaient pas encore mis à l'épreuve. Rebecca Friedman s'est questionnée sur une situation qui s'est produite dans un contexte similaire, la débâcle de la baie des Cochons par Kennedy, en se concentrant sur le manque de connaissance et le peu d'expérience de l'équipe, ce qu'elle nomme le facteur de transition⁵¹⁰. Cet élément pourrait être intéressant à approfondir pour le cas de Reagan. Enfin, nous avons choisi d'évacuer la période d'invalidité de la fin de la présidence de Woodrow Wilson dans nos études de cas. Ce choix a été fait pour se concentrer sur le processus décisionnel dans le cadre de la présidence moderne et du système NSC comme contexte décisionnel. Néanmoins, il serait intéressant de revisiter le cas de Wilson afin de s'interroger sur la prise de décision lorsqu'il a souffert d'invalidité dans le but de déterminer si cela a provoqué des changements au sein du processus décisionnel en son absence.

En terminant, cette étude offre aussi des éléments à approfondir pour la science politique en général. William Newmann observait que si le président n'est pas présent pour mettre de l'ordre dans le processus décisionnel, tout risquait de se déchaîner. Or, les deux premiers cas étudiés contredisent cette affirmation puisque l'ordre n'a pas

⁵¹⁰ Rebecca R. Friedman, « Crisis Management at the Dead Center: The 1960-1961 Presidential Transition and the Bay of Pigs Fiasco », *Presidential Studies Quarterly* 41, n° 2 (juin 2011): p.307-33.

beaucoup changé en l'absence du président. Cette affirmation mérite donc d'être mise à l'épreuve dans des situations qui ne relèvent pas de l'exception comme les cas présentés ici. Ensuite, dans ces trois cas, il y eut un besoin soudain de combler le vide de pouvoir, ce qui a fait place à des luttes intestines pour déterminer la marche à suivre. Nous croyons que ce phénomène n'affecte pas uniquement le sommet du gouvernement et qu'il est transposable à d'autres sphères de pouvoirs et d'autres types d'organisations où des circonstances similaires se produisent certainement. Par exemple, au sein de partis politiques, d'entreprises, de syndicats et de groupes de pression, il arrive qu'un individu ou un groupe doive assurer l'intérim avant que le leader reprenne sa place ou soit remplacé. Il serait intéressant d'analyser le comportement des plus hauts cadres de ces organisations dans ces situations. De plus, le comportement des vice-présidents Nixon et Bush a été relativement semblable puisqu'ils ont tous les deux fait preuve de retenue. Les cyniques penseront sûrement qu'ils ont refusé de revendiquer plus de pouvoir par strict calcul politique, mais nous doutons qu'ils aient agi de la sorte par machination machiavélique. Nous croyons plutôt que les bénéfices qu'ils ont retirés avec leur prudence sont une leçon à retenir, à la fois pour l'action politique et les études portant sur les individus en position d'autorité au sein d'organisations.

La remarque satirique de Jonathan Swift dans *Les voyages de Gulliver*, qui suggérait que de grands événements qui ont façonné l'histoire aient connu des dénouements par des circonstances fortuites, semble donc très juste à la lumière de cette étude. En somme, peut-être que la nature humaine fait tout simplement en sorte que nous préférons croire en un ordre bienveillant qui détermine le sort du monde plutôt que de faire face au chaos et à l'imprévisibilité.

[Cette page a été laissée intentionnellement blanche]

BIBLIOGRAPHIE

Monographies

- Abrams, Herbert L. « *The President Has Been Shot* »: *Confusion, Disability, and the 25th Amendment in the Aftermath of the Attempted Assassination of Ronald Reagan*. New York : W.W. Norton, 1992, 363 p.
- Allison, Graham T., et Philip Zelikow. *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York : Longman, 1999, 416 p.
- Ambrose, Stephen E. *Eisenhower : The President. Volume Two 1952-1969*. London : Allen & Unwin, 1984, 750 p.
- Berman, Larry, éd. *Looking Back on the Reagan Presidency*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1990, 332 p.
- Bohn, Michael. *Nerve Center : Inside the White House Situation Room*. Washington, D.C. : Brassey's, 2003, 241 p.
- Cannon, Lou. *Reagan*. New York : Perigee Books, 1984, 464 p.
- Coppolani, Antoine. *Richard Nixon*. Paris : Fayard, 2013, 1170 p.
- Crabb, Cecil V., et Kevin V. Mulcahy. *Presidents and Foreign Policy Making : From FDR to Reagan*. Baton Rouge : Louisiana State University Press, 1986, 359 p.
- Dallek, Robert. *Nixon and Kissinger : Partners in Power*. New York : HarperCollins Pub, 2007, 740 p.
- David, Charles Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche : De Truman à Obama, la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*. 3e édition. Québec : Presses de l'Université Laval, 2015, 1182 p.
- Destler, I. M., Leslie H. Gelb, et Anthony Lake. *Our Own Worst Enemy: The Unmaking of American Foreign Policy*. New York : Simon and Schuster, 1984, 320 p.

- Dieckhoff, Alain, éd. *L'Etat d'Israël*. Paris : Fayard, 2008, 591 p.
- Gaddis, John Lewis. *The Cold War: A New History*. New York : Penguin Press, 2005, 352 p.
- Garrison, Jean A. *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*. The Joseph V. Hughes, Jr., and Holly O. Hughes series in the presidency and leadership studies, no. 3. College Station : Texas A&M University Press, 1999, 192 p.
- George, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*. Boulder : Westview Press, 1980, 267 p.
- Gergen, David R. *Eyewitness to Power : The Essence of Leadership : Nixon to Clinton*. New York : Simon & Schuster, 2000, 382 p.
- Gilbert, Robert E. *The Mortal Presidency: Illness and Anguish in the White House*. New York : BasicBooks, 1992, 314 p.
- Greenstein, Fred I. *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to Barack Obama*. 3^e édition. Princeton; Oxford : Princeton University Press, 2009, 329 p.
- Haig, Alexander Meigs. *Caveat : Realism, Reagan, and Foreign Policy*. New York : Macmillan, 1984, 367 p.
- Hart, John. *The Presidential Branch*. Pergamon government & politics series. New York : Pergamon Press, 1987, 367 p.
- Henkin, Louis. *Foreign Affairs and the United States Constitution*. 2^e édition. New York : Oxford University Press, 1996, 582 p.
- Hogan, Michael J. *A Cross of Iron : Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945-1954*. New York : Cambridge University Press, 1998, 525 p.
- Horne, Alistair. *Kissinger : 1973, the Crucial Year*. New York : Simon & Schuster, 2009, 457 p.
- Hudson, Valerie M. *Foreign Policy Analysis : Classic and Contemporary Theory*. Lanham : Rowman & Littlefield Pub., 2007, 225 p.
- Inderfurth, Karl, et Loch K. Johnson, éd. *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*. New York : Oxford University Press, 2004, 378 p.

- Isaacson, Walter. *Kissinger : A Biography*. New York : Simon & Schuster, 1992, 893 p.
- Kissinger, Henry. *Les années orageuses*. Paris : Fayard, 1982, 1493 p.
- Louis, Wm. Roger. « Dulles, Suez, and the British ». In *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, sous la dir. de Richard H. Immerman, p. 133-158. Princeton : Princeton University Press, 1990.
- McDermott, Rose. *Presidential Leadership, Illness, and Decision Making*. Cambridge ; New York : Cambridge University Press, 2008, 334 p.
- Newmann, William W. *Managing National Security Policy : The President and the Process*. Pittsburgh : University of Pittsburgh Press, 2003, 272 p.
- Nixon, Richard. *Dans l'arène*. New York : Tsuru, 1990, 365 p.
- Patterson, Bradley H. *The White House Staff : Inside the West Wing and Beyond*. Washington, D.C. : Brookings Institution Press, 2000, 491 p.
- Post, Jerrold M., et Robert S. Robins. *When Illness Strikes the Leader: The Dilemma of the Captive King*. New Haven : Yale University Press, 1993 243 p.
- Prados, John. *Keepers of The Keys : A History of the National Security Council from Truman to Bush*. New York : Morrow, 1991, 632 p.
- Rossiter, Clinton. *The American Presidency*. 1^{ère} édition. New York : Harcourt, Brace and Company, 1956, 175 p.
- Rothkopf, David. *Running the World : The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*. New York : Public Affairs, 2006, 576 p.
- Schoenebaum, Eleanora W., et Michael L. Levine, éd. *The Eisenhower Years*. Coll. Political Profiles. New York : Facts On File, Inc., 1980, 757 p.
- Swift, Jonathan. *Les Voyages de Gulliver*. Paris : Flammarion, 1997, 421 p.
- Thomas, Evan. *Ike's Bluff : President Eisenhower's Secret Battle to Save the World*. New York : Little, Brown and Co, 2012, 484 p.

Wilber, Del Quentin. *Rawhide Down: The Near Assassination of Ronald Reagan*. New York : Henry Holt and Company, 2011, 305 p.

Zegart, Amy B. *Flawed By Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford, Calif.: Stanford Univ. Press, 1999, 318 p.

Articles de périodiques

Abrams, Herbert L. « Shielding the President from the Constitution: Disability and the 25th Amendment ». *Presidential Studies Quarterly* 23, n° 3 (juillet 1993), p.533-53.

Art, Robert J. « Bureaucratic Politics and American Foreign Policy : A Critique ». *Policy Sciences* 4, n° 4 (1973), p.467-490.

Bayh, Birch. « Twenty-Fifth Amendment: Dealing with Presidential Disability, The ». *Wake Forest Law Review* 30, n° 3 (1995), p.437-451.

Bock, Joseph G., et Duncan L. Clarke. « The National Security Assistant and the White House Staff: National Security Policy Decisionmaking and Domestic Political Considerations, 1947-1984 ». *Presidential Studies Quarterly* 16, n° 2 (avril 1986), p.258-279.

Brzezinski, Zbigniew. « The NSC's Midlife Crisis ». *Foreign Policy*, n° 69 (décembre 1987), p.80-99.

Clifford, J. Garry. « Bureaucratic Politics ». *The Journal of American History* 77, n° 1 (juin 1990), p.161-168.

David, Charles-Philippe, et Sébastien Barthe. « Les entrepreneurs de la prise de décision : l'exemple des politiques de sécurité nationale de l'administration G. W. Bush (2001-2004) ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique* 46, n° 03 (2013), p.549-574.

Destler, I. M. « National Security Advice to U.S. Presidents: Some Lessons from Thirty Years ». *World Politics* 29, n° 2 (janvier 1977), p.143-176.

Feerick, John D. « Presidential Succession and Inability: Before and After the Twenty-Fifth Amendment ». *Fordham Law Review* 79, n° 3 (2011), p.907-949.

- . « Twenty-Fifth Amendment: An Explanation and Defense, The ». *Wake Forest Law Review* 30, n° 3 (1995), p.481-503.
- Friedman, Rebecca R. « Crisis Management at the Dead Center: The 1960-1961 Presidential Transition and the Bay of Pigs Fiasco ». *Presidential Studies Quarterly* 41, n° 2 (juin 2011), p.307-33.
- Gilbert, Robert E. « The Contemporary Presidency: The Twenty-Fifth Amendment: Recommendations and Deliberations of the Working Group on Presidential Disability ». *Presidential Studies Quarterly* 33, n° 4 (2003), p.877-888.
- Greenstein, Fred I., et Richard H. Immerman. « Effective National Security Advising: Recovering the Eisenhower Legacy ». *Political Science Quarterly* 115, n° 3 (octobre 2000), p.335-345.
- Gustafson, Adam R.F. « Presidential Inability and Subjective Meaning ». *Yale Law and Policy Review* 27, n° 2 (2009), p.459-497.
- Kassop, Nancy. « The Law: When Law and Politics Collide: Presidents and the Use of the Twenty-Fifth Amendment ». *Presidential Studies Quarterly* 35, n° 1 (2005), p.147-165.
- Krasner, Stephen D. « Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland) ». *Foreign Policy*, n° 7 (juillet 1972), p.159-179.
- Mitchell, David. « Centralizing Advisory Systems: Presidential Influence and the U.S. Foreign Policy Decision-Making Process ». *Foreign Policy Analysis* 1, n° 2 (2005), p.181-206.
- Park, Bert E. « Resuscitating the 25th Amendment: A Second Opinion regarding Presidential Disability ». *Political Psychology* 16, n° 4 (décembre 1995), p.821-839.
- Patterson, Bradley H. « Teams and Staff: Dwight Eisenhower's Innovations in the Structure and Operations of the Modern White House ». *Presidential Studies Quarterly* 24, n° 2 (avril 1994), p.277-298.
- Preston, Andrew. « The Little State Department: McGeorge Bundy and the National Security Council Staff, 1961-65 ». *Presidential Studies Quarterly* 31, n° 4 (décembre 2001), p.635-659.

Schlup, Leonard. « Presidential Disability: The Case of Cleveland and Stevenson ». *Presidential Studies Quarterly* 9, n° 3 (juillet 1979), p.303-310.

Stathis, Stephen W. « Presidential Disability Agreements Prior to the 25th Amendment ». *Presidential Studies Quarterly* 12, n° 2 (avril 1982), p.208-215.

Walcott, Charles E., et Karen M. Hult. « White House Structure and Decision Making: Elaborating the Standard Model ». *Presidential Studies Quarterly* 35, n° 2 (2005), p.303-318.

Articles de journaux et magazines

Allen, Richard V. « The Day Reagan Was Shot ». *The Atlantic Monthly* 287, n° 4 (avril 2001). Récupéré le 5 mai 2015 de <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/2001/04/allen.htm>.

Baker, Peter. « Bush Will Temporarily Hand Reins To Cheney ». *The Washington Post* (Washington), 21 juillet 2007. Récupéré le 17 juin 2014 de <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/07/20/AR2007072001790.html>.

Landauer, Jerry. « A New Watergate?: Spiro Agnew Is Target Of a Criminal Inquiry; Extortion Is Alleged ». *The Wall Street Journal* (New York), 7 août 1973, p.1.

Mossberg, Walter S. « Confusion Over Who Was in Charge Arose Following Reagan Shooting: Confusion Over Power Arose in the Hours After Reagan Shooting ». *Wall Street Journal* (New York), 1^{er} avril 1981, p.31.

Revere, Richard H. « Letter From Washington ». *The New Yorker* (New York), 8 octobre 1955, p.179. Récupéré le 3 novembre 2014 de <http://www.newyorker.com/magazine/1955/10/08/letter-from-washington-49>

Tackett, Michael, et Jeremy Manier. « Bush to yield power during exam ». *Chicago Tribune* (Chicago), 29 juin 2002. Récupéré le 17 juin 2014 de http://articles.chicagotribune.com/2002-06-29/news/0206290063_1_president-bush-colon-cancer-25th-amendment.

Sources Internet

Dulles, John Foster. « 223. Memorandum From the Secretary of State to the President. » *U.S. Department of State Office of the Historian*, 28 mars 1956. Récupéré le 5 novembre 2014 de <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1955-57v15/d223>.

The American Presidency Project. *1972 Presidential Election*. Récupéré le 11 décembre 2014 de <http://www.presidency.ucsb.edu/showelection.php?year=1972>.

U.S. Constitution. Récupéré le 7 juin 2014 de <http://www.law.cornell.edu/constitution/>.

U.S. Department of Defense. *About The Department of Defense - DoD 101*. Récupéré le 22 juillet 2014 de <http://www.defense.gov/about/dod101.aspx>.