



COMPTE RENDU

COLLOQUE INTERNATIONAL

Qui décide à Washington ?

26-27 mars 2015
Marriott Springhill Vieux-Montréal



#DecisionUS
@RDandurand

www.dandurand.uqam.ca

Compte rendu par Maxime Ricard, chercheur en résidence, Chaire Raoul-Dandurand



Conseil de recherches
en sciences humaines
du Canada

Canada

Social Sciences and
Humanities Research
Council of Canada



Défense nationale
National Defence

Relations
internationales
et Francophonie

Québec



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Consulat général
de France à Québec

IPSA AISP

GazMétro
la vie en bleu

NORTHERN NEW ENGLAND
ENERGY
CORPORATION

edf
énergies nouvelles

Brookfield



TransCanada

TACT
INTELLIGENCE - CONSEIL



CONSEIL
DES RELATIONS
INTERNATIONALES
DE MONTRÉAL

30^{ème}



Institut d'études
internationales de Montréal
UQÀM

MOT DE BIENVENUE

Charles-Philippe David

Professeur, département de science politique, UQAM ; titulaire, Chaire Raoul-Dandurand

Pour accueillir les participants, le professeur David a développé les trois objectifs particuliers de ce colloque : 1) Comprendre le processus de décision de la politique étrangère américaine ; 2) Développer des connaissances sur la politique étrangère de Barack Obama depuis le début de sa présidence ; 3) Promouvoir un réseau franco-américain d'analyse de la politique étrangère des États-Unis.

Il a rappelé que les décideurs américains ne sont pas des agents rationnels. Depuis l'antiquité, nous savons que les décideurs sont souvent leurs meilleurs ennemis, et que les connaissances qu'ils possèdent sont toujours parcellaires. Cette citation de 2002 de Donald Rumsfeld lors d'une conférence de presse du Secrétaire à la Défense l'illustre ironiquement : « (...) *There are things we know we know. We also know there are known unknowns; that is to say we know there are some things we do not know. But there are also unknown unknowns – the ones we don't know we don't know* ». La question de l'improvisation dans la politique étrangère doit être étudiée. De plus, les administrations américaines ont souvent été « captives » de leurs idées, ce qui implique de bien étudier les « croyances » qui guident les décideurs américains. Toutes les administrations peuvent commettre des erreurs, même avec les plus brillants décideurs. Barack Obama est clairement l'un d'entre eux, un leader très cérébral, « *consequentialist* » en anglais, qui vise à éviter au maximum toute prise de risque.

Le système constitutionnel américain, à mi-chemin entre le régime présidentiel et le régime parlementaire, rend difficile le contrôle de la bureaucratie dans le domaine de la politique étrangère. Le National Security Council (NSC) ainsi que le Cabinet offrent des possibilités de contrecarrer ces effets pervers. Le NSC peut coordonner ces activités et surtout permettre l'échange d'opinion sur la politique étrangère dans l'administration ou *multiple advocacy*. On observe que les processus de décision sont de plus en plus ad-hoc, dans la mesure où la pression de l'environnement politique est de plus en plus diversifiée : opinion publique, Congrès, médias, pression internationale. Trois leçons majeures sont à tirer concernant la politique étrangère américaine : 1) Le concept de l'acteur rationnel n'existe pas ; 2) Les politiques mises en place sont le produit de la rivalité entre des agences, entre des cultures bureaucratiques. 3) La production de l'information et comment celle-ci est transmise sont des facteurs essentiels pour comprendre la politique étrangère américaine. Enfin, il est essentiel de s'intéresser aux *policy entrepreneurs* qui promeuvent des *policy options*, d'où l'importance de l'étude des personnalités dans le processus de décision.

ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

Présidence : **Charles-Philippe David**

- **Le style national américain et son influence sur la formulation de la politique étrangère de Barack Obama**

Louis Balthazar, professeur émérite, Université Laval ; membre externe, Observatoire sur les États-Unis, Chaire Raoul-Dandurand

Le professeur Balthazar a organisé sa présentation autour de cinq grandes caractéristiques du style national américain. Il n'est pas juste de présupposer que style et substance s'opposent. La notion de style en science politique s'est développée dans les années 1950, en particulier chez des auteurs célèbres comme Stanley Hoffman. Ce concept décrit le conditionnement culturel des décideurs américains, les présupposés, croyances partagées, à la fois des élites et de la population, transmises par les médias, la famille, l'école notamment.

Ces cinq grandes caractéristiques sont les suivantes : 1) Moraliste : la culture américaine se perçoit comme le mode de vie par excellence, que les autres nations devraient adopter ; 2) Bonne conscience : « *America can't go wrong* », l'action des États-Unis est bienfaisante par nature ; 3) Méfiance : le pouvoir politique est essentiellement mauvais, le moins de politique possible sera le mieux. Ainsi, une véritable méfiance dans l'outil diplomatique était observable dans les États-Unis du XIX^{ème} siècle. Ce n'est qu'en 1924 que le Roger Act met un réel service diplomatique américain en place ; 4) L'importance de la politique intérieure : la politique étrangère doit être le reflet des intérêts nationaux ; 5) Le *skill-thinking* : c'est-à-dire réduire beaucoup de problèmes en les fragmentant en des questions techniques. Idéalement, on devrait pouvoir résoudre un problème diplomatique par des moyens « techniques ».

La continuité est une caractéristique claire de l'administration d'Obama : le plus grand lobby aux États-Unis est celui du *statu quo*, l'impératif de la continuité est un poids indéniable. Le *national security state* conçu à partir de 1947 pour la guerre froide a résisté à la chute du mur de l'URSS. Aujourd'hui, la guerre contre le terrorisme perpétue ce *national security state*. En nommant Robert Gates à la défense, James Jones en conseiller au National Security Council, et Hillary Clinton comme secrétaire d'État, Barack Obama a reconnu l'importance de la continuité.

En accord avec les différentes caractéristiques du style national américain précitées, la politique étrangère de Barack Obama est bien caractérisée par le moralisme, la bonne conscience, la méfiance (vis-à-vis des autres acteurs politiques américains). Il promeut aussi les impératifs de la politique intérieure, et le *skill-thinking* est clairement à l'œuvre avec l'utilisation des drones et autres services d'espionnages et forces spéciales.

Mais le président Obama est en rupture avec ses prédécesseurs à plus d'un titre. Il est l'un des plus intelligent, susceptible de se fier aux plaidoiries multiples et l'un des plus réfléchi. On pourrait même dire qu'il est le premier président « intellectuel » depuis Jefferson. Il promeut le leadership discret ou *leading from behind*. Pour lui le vrai leadership est celui qui s'exerce pour permettre à d'autres alliés de s'associer aux actions des États-Unis. Il est très réticent à agir, son mot d'ordre est « *Don't do stupid things* ». Il est aussi l'afro-américain qui veut discuter du passé des États-Unis, il reconnaît les erreurs commises dans le passé. Ceci explique notamment son manque de popularité dans certaines couches de la population.

- **Réalisme, idéalisme, pragmatisme : la prise de décision dans la conduite de la politique étrangère de Barack Obama**

William Newmann, professeur, School of Government and Public Affairs, Virginia Commonwealth University, Richmond

Barack Obama est avant tout un réaliste, même s'il y avait beaucoup d'attentes dans son idéalisme défendu pendant sa campagne électorale. En effet, son opposition à la guerre en Irak avait fait écho à la profonde opposition d'une grande partie de la base au Parti démocrate contre la guerre en Irak. Mais sa présidence démontre qu'il est avant tout un président reconnaissant

l'importance de la continuité, notamment en nommant Robert Gates comme secrétaire à la défense. En réalité, les présidents apprennent par essais-erreurs « *learn on the job* » en politique étrangère. Il est à noter que l'équipe de politique étrangère de Barack Obama était très « réaliste » pendant son premier mandat (Robert Gates, Hillary Clinton, James Jones), tandis que pendant son second mandat, des acteurs plus « idéalistes » ont pris place : John Kerry, Susan Rice, et surtout Samantha Power aux Nations Unies.

Ce président est aussi un pragmatique. Il aime analyser, avec un style de prise de décision très clairement délibératif dans la mesure où les conseillers peuvent exprimer leurs points de vue, mais ceci ne signifie pas que ses conseillers décident pour lui. Il tranche toujours à la fin du processus. Barack Obama est en effet obsédé par le contrôle du processus de décision, et la dissidence après la prise de décision est peu acceptée au sein de l'administration. Il souhaiterait aussi contrôler les événements, mais cela ne fonctionne malheureusement jamais. Il est indéniable qu'il y a une culture du secret dans cette administration. Ce président n'a pas un style maximaliste, qui s'engage beaucoup sur les questions étrangères, mais plutôt un style de « retranchement ».

La croissance du National Security Council est, sur le temps long, un développement très important pour comprendre la politique étrangère américaine. Cela est clairement un fait majeur dans la mesure où de 30 employés pendant les années Nixon, cette institution est passée à plus de 300 employés. Il y a autour du NSC un processus de centralisation qui est indéniable. De plus celui-ci tend à s'intéresser à de plus en plus de problématiques, allant beaucoup plus loin que la guerre et la paix, ce qui est logique compte tenu de l'élargissement de la définition de la sécurité en relations internationales. Ceci est par exemple observable avec la question de l'environnement.

PANEL 1 | LES ENTREPRENEURS DE LA PRISE DE DÉCISION AU SEIN DE L'EXÉCUTIF EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE

- **Au centre de la tempête : le NSC et l'administration Obama**

Michael G. Jackson, professeur associé, département de science politique, Regis College, Massachusetts

Le processus de décision en politique étrangère s'est progressivement institutionnalisé. Ceci a abouti après avoir été pendant la période de Franklin Delano Roosevelt très ad-hoc. En effet, sous sa présidence les décisions se prenaient dans un « chaos compétitif ». Après la Seconde Guerre mondiale, on a systématisé ce processus, notamment avec la création du National Security Council. Eisenhower est celui qui a réellement commencé à prendre le National Security Council au sérieux. Il en avait fait une institution organique de son administration organisée à la manière d'une institution militaire.

D'autres étaient moins intéressés par le NSC, comme Kennedy, très proche de son conseiller George Bundy. Le président Kennedy créa même le groupe Ex-Con pour réunir les acteurs lors de la prise de décision de la crise des missiles de Cuba. Richard Nixon et Henry Kissinger avaient une vision du monde commune, le NSC avait moins d'importance. De même dans l'administration Carter, Zbigniew Brzezinski avait un rôle très important, que le président appréciait beaucoup.

Il a plusieurs modalités de prise de décision en politique étrangère : le modèle du *honest broker*, celui du *multiple advocacy*, ou encore le *statecraft model*, dans lequel le président est

très engagé. Barack Obama participe à renforcer le rôle du National Security Council. Il monte que le NSC est une institution qui va durer et croître. Il est un décideur qui souhaite l'ordre dans le processus de décision, non pas l'improvisation et la désorganisation. Il n'aime pas être « poussé » à agir, comme lors de la crise syrienne. Certains disent qu'il est un *cool customer*, c'est-à-dire qu'il garde son sang-froid. Aujourd'hui le NSC ne s'occupe plus seulement de la guerre et de la paix, mais aussi de sujets aussi divers que l'aide humanitaire et l'environnement. C'est un appareil d'État de plus en plus important dans l'administration américaine.

- **Les pressions bureaucratiques et gouvernementales**

Kevin P. Marsh, professeur associé, département de science politique, College of Wooster, Ohio.

Il est nécessaire de discuter de la nature des conflits bureaucratiques dans la formation de la politique étrangère, et surtout comment le président gère ces conflits. Il y a à la fois des aspects institutionnels, des tensions idéologiques, mais aussi des conflits entre personnalités qui sont importantes.

L'importance du *role-based behavior* est essentielle pour comprendre ces problématiques. Les intérêts des bureaucrates, les ressources que possèdent leurs institutions ou agences, influencent leurs orientations de politiques publiques. La politique étrangère n'est pas un choix rationnel, néanmoins on doit considérer le rôle des individus dans le processus.

Les conflits bureaucratiques classiques dans la prise de décision de la politique étrangère américaine sont les suivants : 1) le Département d'État contre le Département de Défense (différentes visions du monde, différents rôles de politiques publiques, différentes tailles des budgets) ; 2) le rôle du National Security Council, devient-il un « Département d'État présidentiel » ? En effet, le NSC tend à supplanter le rôle traditionnel de conseiller du Département d'État. 3) les tensions entre les civils de la Maison Blanche et les conseillers et les militaires du Joint Chief of Staff ; 4) les conflits entre les branches de l'armée, notamment dans le contexte budgétaire actuel ; 5) les conflits dans le renseignement entre le FBI et la CIA.

Il y a bien sûr les conflits entre individus, comme le secrétaire d'État Colin Powell et le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld, mais aussi Colin Powell et le vice-président Dick Cheney. Enfin, les conflits entre agences sont aussi très connus. Le président doit agir comme un *power broker*, en particulier entre le NSC et les différentes agences.

- **L'influence des individus et de leurs perceptions**

Tanguy Struye De Swielande, professeur de science politique, Université catholique de Louvain, Belgique

L'objectif principal de cette présentation est d'étudier l'influence de la cognition dans la prise de décision. Le professeur Struye de Swielande présente trois niveaux à analyser : individuel, national, et le groupe. Il s'intéressera ici principalement au groupe.

Au niveau du groupe, le rôle des conseillers est très important. Son rôle est de proposer une politique, faire des suggestions. Il doit avoir un accès. Il doit formuler un programme cohérent pour le président. Qui sont ces conseillers ? Parfois se sont des membres du cabinet, des proches venant de l'externe, mais aussi de l'Executive Office, c'est la garde rapprochée de Barack Obama. Au sein de l'Executive Office, on peut souligner le rôle de Susan Rice, du chef de Cabinet Denis McDonough, Valerie Jarrett, et Joe Biden. Au sein du Cabinet il est important de souligner le rôle qu'avait Chuck Hagel, aujourd'hui Carter, et le rôle de John Kerry. Pour le

choix de ses conseillers, le critère numéro un de Barack Obama est la loyauté. Comme toujours dans une administration, il y a une forte inégalité de capacités d'influence chez les conseillers.

La structure décisionnelle est principalement organisée chez le président Obama autour d'une structure formelle collégiale. Pendant son premier mandat, il avait besoin d'une équipe compétitive, car il n'avait pas d'expérience dans ce domaine. Mais pendant le second mandat, il a préféré des loyalistes, avec un système plus fermé. Barack Obama, à bien des égards, est clairement obsédé par le contrôle dans la prise de décision. On est ainsi passé d'une *team of rivals* à une *band of brothers*. Il est intéressant de noter qu'avec Denis McDonough, il y a un chef de cabinet avec un background en relations internationales. Ceci est assez rare. En principe le *Chief of staff* a une certaine neutralité sur les questions internationales (ex : Rahm Emmanuel), or ici ce n'est pas le cas.

Il est possible de dégager plusieurs tendances qui favorisent la conformité par le groupe, en particulier la « pensée de groupe » : l'illusion de l'invulnérabilité, un effort constant de justification des décisions prises ; une croyance très forte dans la supériorité intellectuelle et morale du groupe ; une simplification des perceptions jusqu'à qu'elles deviennent stéréotypées ; la prédominance de formes d'autocensures personnelles ; la présence de barrières psychologiques.

PANEL 2 | DÉCIDER SOUS INFLUENCE : LA POLITIQUE INTÉRIEURE ET LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS

Présidence : Élisabeth Vallet, professeure associée, département de géographie, UQAM ; directrice scientifique, Chaire Raoul-Dandurand

- **Le poids des lobbies et de la société civile**

Donald Abelson, professeur, département de science politique, Université de Western, Ontario ; membre associé, Observatoire sur les États-Unis, Chaire Raoul-Dandurand

Le rôle des acteurs de la société civile dans la formulation de la politique étrangère est sous étudié dans la littérature. Le professeur Abelson a tout d'abord souligné que pour parler de la politique étrangère américaine, on se focalise très souvent sur les acteurs extérieurs, le rôle des organisations internationales, mais que de plus en plus, les acteurs domestiques reprennent une importance ontologique. Les lobbyistes de *K Street* ont une mauvaise réputation, la littérature est souvent biaisée sur ce sujet. Il est difficile de reprocher à ceux-ci d'exercer leur influence. Ce sont les décideurs qui permettent l'exercice de cette influence.

Le rôle des *think tanks* est essentiel. Il y a près de 7000 *think tank* dans le monde, dont 800 aux États-Unis. Un article du New York Times de septembre 2014 soulignait l'importance des sources de financement étrangères dans les *think tanks* américains. De plus en plus les *think tanks* passent d'un statut de centre de recherche en politiques publiques à celui d'organisation pour le plaidoyer. L'exemple de Jim DeMint, qui a quitté le Sénat pour présider l'Heritage Foundation, est parlant. Il montre que les *think tanks* sont devenus des institutions à part entière à Washington DC, avec des moyens de plus en plus conséquents. L'attrait pour le plaidoyer est simple : cela est beaucoup plus rémunérateur.

Des propositions sont en cours, notamment en Californie, pour encadrer les activités de ces *think tanks*. En particulier, certains proposent que ceux-ci révèlent leurs financements avant de

témoigner devant le Congrès. Il est clair que ces communautés épistémiques et les décideurs travaillent de plus en plus main dans la main. La culture philanthropique américaine explique aussi l'attrait pour ces institutions, qui reçoivent des fonds très importants des entreprises et des plus fortunés.

- **Le cas de la levée de l'embargo sur Cuba**

Denis Rey, professeur, département de science politique, Université de Tampa, Floride

Pour comprendre la question des relations entre les États-Unis et Cuba, il est essentiel de s'intéresser à l'histoire de ces relations. Ceci est particulièrement important pour comprendre l'état d'esprit de Fidel Castro lors de la révolution cubaine. Colonie de l'Espagne pendant très longtemps, une guerre d'indépendance éclate à la fin du XIX^{ème} siècle. Alors que le parti révolutionnaire commence cette guerre contre la puissance coloniale, les États-Unis s'immiscent dans le conflit, négocient la paix avec l'Espagne, sans laisser vraiment de place pour les révolutionnaires. Ils donnent à Cuba une forme d'indépendance mais elle est sous condition.

Le régime Batista, largement soumis à cette forme de diktat américain, est combattu par Fidel Castro. Celui-ci rencontre Nixon lorsqu'il est vice-président de Eisenhower. Castro lui donne une leçon sur le communisme, ce qui ne rend pas la discussion facile. Fidel Castro avait en effet un désir, probablement légitime, de mettre une distance entre les États-Unis et Cuba. Après la crise des missiles de Cuba, ce pays n'est plus une question de sécurité nationale pour les États-Unis. Alors que les États-Unis sont avant tout préoccupés par des questions de court-terme, comme la libération des prisonniers sous Kennedy, Cuba s'intéresse plus à des questions de long-terme, comme la fin de l'embargo.

Ce que l'on appelle le « lobby cubain », notamment en Floride, ne commence à s'organiser que lorsque Ronald Reagan entre en fonction. Cette communauté devient vraiment influente à partir de ce moment-là, notamment en donnant beaucoup d'argent aux deux grands partis politiques. La communauté cubaine de Miami ne tolère pas les voies dissidentes. Des actes de terrorisme sont même perpétrés contre des dissidents sur la question cubaine. Pendant la présidence de George Bush Senior, Cuba n'est pas à la table des négociations sur la question de la poursuite des subventions pour Cuba de l'Union Soviétique. La fin de ces subventions a eu des conséquences sociales et économiques très importantes. Elle a amené Cuba à élargir ses liens avec l'extérieur. Pendant l'administration Clinton, une crise grave met la question de l'intervention sur la table. Sous George W. Bush, les sanctions contre l'économie cubaine continuent. Il semble qu'avec Barack Obama, une nouvelle forme d'engagement avec Cuba s'opère, il reste à savoir jusqu'où politiquement Barack Obama pourra aller. Il faut enfin rappeler qu'il n'existe pas « un lobby cubain » mais bien plusieurs. À Miami, l'opposition à l'État cubain est très forte, alors que dans d'autres villes de Floride, cela est très différent.

- **Médias sociaux et recours à la force : existe-t-il un « effet Twitter » ?**

Karine Prémont, professeure, département de science politique, Université de Sherbrooke ; membre externe, Observatoire sur les États-Unis, Chaire Raoul-Dandurand

Pour savoir si un « effet twitter » existe concernant les interventions internationales, on a besoin d'étudier les liens entre les médias, l'opinion publique et le pouvoir politique. Il y a plusieurs manières d'étudier cela : avec le modèle pluraliste (théories de l'effet CNN, rôle des médias dans la mise à l'agenda, Robinson 2002, Graber 2010) ; avec le modèle élitiste : théories de

l'indexation, médias à la remorque des décideurs, les élites forment les perceptions des médias, avec un public peu informé (Chomsky et Hermann 1998).

Les nouveaux médias bouleversent les façons de faire de la politique, et ceci complique l'analyse des relations entre les médias et le pouvoir politique. On peut par exemple parler des élections et mobilisations citoyennes (Dagnes 2010), de la diplomatie numérique (Moss 2011), de l'imprévisibilité de l'environnement informationnel (Hoskins et OLoughlin 2010, Lerman et Ghosh 2010), ou encore des nouveaux enjeux de relations internationales avec le développement technologique (Kluver et Parks 2012).

Est-ce que les grands modèles sur les médias traditionnels dans la politique étrangère américaine sont utiles pour comprendre les effets des médias sociaux sur la prise de décision ? Mme Prémont propose une étude de cas de Twitter et de l'intervention internationale pour lutter contre l'État Islamique.

Effet CNN ? Twitter réagit comme les médias traditionnels avec un peu plus de vitesse. Twitter ne met pas à l'agenda, mais réagit aux annonces officielles. Est-ce qu'il existe un effet push ? Il y a un intérêt plus élevé des utilisateurs de Twitter à partir du 7 août, après la 2^{ème} décapitation. On remarque qu'il y a beaucoup moins d'opposants à l'intervention, beaucoup plus d'indécis. Peut-on parler d'un effet d'indexation ? Dans une certaine mesure oui. Les élites faisaient pression sur Barack Obama de façon indirecte pour le pousser à intervenir. Les décapitations ont peut être forcé cette intervention aérienne.

L'analyse de ces résultats est difficile car la manipulation est possible. Les utilisateurs de Twitter sont surtout des décideurs, des universitaires, des journalistes, donc il faut aussi savoir relativiser cet impact. C'est un média qui s'adresse à un certain public. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de la télévision comme source principale d'information pour une majorité d'américains.

PANEL 3 | DÉCIDER EN *TERRA INCOGNITA* : LES NOUVEAUX ENJEUX DE LA PRISE DE DÉCISION EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Présidence : David Grondin, professeur à l'École d'études politiques, Université d'Ottawa ; chercheur associé, Observatoire sur les États-Unis, Chaire Raoul-Dandurand

- **Les changements climatiques et la réponse gouvernementale américaine**

Jane A. Leggett, spécialiste et responsable des enjeux climatiques au Congressional Research Service, Washington DC

Il est très difficile de distinguer la politique étrangère et la politique domestique dans le cas des politiques vis-à-vis du changement climatique. Mais peut-être que le problème clé des politiques sur le changement climatique est celui du coût de ces politiques. Il est aussi difficile de connaître sur le long-terme les politiques qui seront menées par les autres pays dans ce domaine.

Ces questions sont aussi des problèmes techniques et complexes. Le changement climatique pose la question de la perte de souveraineté nationale, sur laquelle le Congrès est très sensible. Le rôle de l'Arabie Saoudite est aussi très important, car il influence ces politiques, surtout en cherchant à faire dérailler des politiques trop ambitieuses.

La question du moralisme dans ces politiques est très difficile à comprendre. Le changement climatique est fondamentalement une question subjective, avec des normes et des valeurs, il est ainsi très difficile de parler constructivement sur des valeurs au niveau fédéral. Le rôle de la religion est-il une variable importante pour comprendre la question climatique aux États-Unis ? Son rôle sur le processus de décision est diffus. Concernant le traitement de cette question à la Maison Blanche, il est indéniable qu'il n'y a pas une pensée unitaire. Mais elle devient, pour des raisons politiques, de plus en plus importante pour les démocrates.

- **Robotisation, cyberguerre et redéfinition des stratégies américaines**

Jean-Vincent Holeindre, maître de conférences, science politique, Université Panthéon-Assas, Paris

Olivier Schmitt, chercheur post-doctorant, CÉRIUM, Université de Montréal

Cette présentation, réalisée par Jean-Vincent Holeindre et Olivier Schmitt avait pour but principal de développer la notion d'imaginaire techno-stratégique. Il est important de s'intéresser à la notion de grande stratégie : le 11 septembre a changé la manière de faire la guerre. On est passé de la promotion de la démocratie et la promotion du capitalisme dans les années 1990 à la lutte contre le terrorisme. La lutte contre le terrorisme a clairement remis en cause l'optimisme de l'après-guerre froide. Comment les américains se réinventent sans cesse ? Les américains s'adaptent aux enjeux de politiques étrangères de manière récurrente.

L'adaptation post 11 septembre s'est matérialisée à travers les politiques de contre-insurrection, puis le recours aux drones. Sur le plan politique, le changement de G.W Bush à Barack Obama est aussi une forme d'adaptation. En effet le véritable *hubris* de G.W Bush qu'était le *statebuilding*, n'était plus tolérable. Barack Obama n'a pas renoncé à lutter contre le terrorisme, il utilise simplement d'autres moyens. Il y a deux objectifs de l'utilisation des drones : préserver la sécurité nationale, et continuer de façonner politiquement certaines régions comme le Moyen-Orient, par d'autres moyens. Le président Obama est plus pragmatique sur le plan économique et militaire.

Puisqu'il n'est plus possible de défendre une guerre ouverte, l'utilisation du drone est une guerre clandestine contre le terrorisme. Les drones ne témoignent pas dans les médias ... Sur la plan sociétal, c'est un bon moyen de continuer le conflit dans le contexte de la *war fatigue* des citoyens américains. Barack Obama est le premier président qui a pris en compte la fin du modèle héroïque du soldat. Le président précédent G.W Bush avait réactivé ce modèle du citoyen-soldat (discours du 14 septembre 2001), soulignant que le soldat américain aurait la vertu de la volonté sacrificielle face au 11 septembre.

L'hypothèse développée par Olivier Schmitt est que l'utilisation des drones est le résultat d'un aspect particulier de la culture stratégique américaine. C'est tout d'abord l'attachement aux valeurs libérales et ensuite l'intérêt pour la technologie, qui permet de façonner cet imaginaire techno-stratégique. En effet, les valeurs libérales des États-Unis sont connues : la guerre est un mal nécessaire, importance du droit, en particulier du droit international humanitaire. La culture de la minimisation des pertes civiles est illustré aussi par exemple par F.D Roosevelt en 1939 : il appelle les belligérants à ne pas bombarder les villes.

Enfin, concernant l'aspect technologique, les drones visent à gérer un problème stratégique persistant. L'argument principal est que cela permet de diminuer les pertes civiles. La réduction du nombre de frappes de drones après la polémique de 2011 au Yémen démontre cette capacité d'autocorrection des États-Unis de par les valeurs évoquées précédemment. Il y a un imaginaire

techno-stratégique que l'on retrouve aux États-Unis dans la culture populaire, et non en Europe. Tout ceci imprègne les décideurs.

- **Aide épidémiologique des États-Unis lors de pandémies**

Bart Holland, professeur et directeur du programme en bio-statistiques, Rutgers, New Jersey Medical School, Newark

Selon le professeur Bart Holland, à l'origine, l'agence Centers for Disease Control (CDC) était principalement dédiée aux problèmes internes aux États-Unis. Le siège de l'agence CDC est à Atlanta car le sud des États-Unis était toujours une zone où le paludisme restait endémique lors de sa création. Aujourd'hui le CDC est important dans la conception des services sociaux du gouvernement fédéral, mais aussi dans la politique étrangère des États-Unis. Néanmoins, il est à noter que le CDC n'est pas directement relié au State Department, comme l'agence d'aide internationale américaine USAID.

Est-ce que les luttes contre les pandémies sont une forme de *soft power* ? Il est clair que la culture altruiste américaine existe. Le CDC se préoccupe de questions scientifiques intéressées qui ont des aspects clairement transnationaux. L'organisation attire des médecins « idéalistes », peu susceptibles d'avoir une vision négative de l'État fédéral américain et de son rôle.

Certaines décisions d'engagement à grande échelle sont prises par le directeur de la santé publique des États-Unis. Parfois cette aide étrangère significative peut être directement décidée par la Maison Blanche, au niveau exécutif. Le rôle du président des États-Unis et du Congrès n'est pas négligeable. POTUS nomme le ou la secrétaire du Département des Services de Santé. C'est cet individu qui nomme le directeur du CDC. Le directeur de la Santé Publique américaine doit être confirmé par le Sénat américain, mais pas le directeur du CDC. Le Congrès vote le budget du CDC. Le directeur du CDC prend beaucoup de décisions car car, étant médecin, il a un avis d'expert. Il y a une certaine admiration pour le CDC historiquement dans l'administration américaine.

La crise du virus Ebola a amené Barack Obama à devoir directement donner des ordres pour accélérer les enquêtes. On a vu pendant cette crise une remise en cause de la légitimité du CDC par des politiciens, notamment dans l'opposition. Ceci montre que la CDC n'est pas non plus à l'abri de la manipulation partisane et des pressions politiques. Dans une certaine mesure, le CDC prend une part de plus en plus importance dans l'aide internationale médicale des États-Unis.

JOUR 2 | ALLOCATION D'OUVERTURE

- **L'avenir des relations Québec-États-Unis**

Christine St-Pierre, ministre des Relations internationales et de la Francophonie

Madame la ministre Christine St-Pierre a orienté sa présentation autour du thème de l'importance des États-Unis dans la stratégie de développement économique du Québec. Elle a souligné les nombreuses activités de son ministère et de ses représentations aux États-Unis. L'intensité des échanges économiques avec le premier partenaire commercial extérieur du Québec est évidente. L'action du MRIF illustre l'accentuation de la présence du Québec aux États-Unis. Depuis la 1^{ère} représentation à New York il y a 75 ans, la proximité de la première puissance mondiale a façonné les relations du Québec avec l'extérieur. Les 25 ans de libre-échange dans le cadre l'ALENA ont été particulièrement bénéfiques pour le Québec.

L'interconnexion électrique, le commerce intra-firme, des économies fortement intégrées, voici un nombre de réalisations toujours en cours entre la Belle province et les États-Unis.

La politique du MRIF concernant l'implantation des représentations est de choisir les lieux stratégiques où la présence du Québec aura le plus de valeur ajoutée. Le développement économique, le Plan Nord, la lutte contre le changement climatique, sont des priorités essentielles. La participation du Québec à la conférence des États des Grands Lacs, à la conférence des États de la Nouvelle Angleterre, sont autant d'exemples de ces actions du gouvernement du Québec. Il faut souligner l'énorme intérêt des partenaires américains pour le Plan Nord, mais aussi pour la forte demande en énergie. Il est nécessaire d'intensifier les efforts concernant les pré-contrôles douaniers, pour faciliter le transport des biens et des personnes. Enfin, la diplomatie cohérente et proactive promue par le Québec passe aussi par la promotion du système de marché du carbone Québec-Californie, qui intéresse beaucoup d'acteurs, notamment dans le cadre de la Conférence Climat à Paris à la fin 2015.

PANEL 4 | HISTOIRE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

- **Leçons de l'Histoire de la politique étrangère américaine**

Claire Delahaye, professeure, département d'histoire et de civilisation américaine, Université de Tours

La professeure Claire Delahaye a tout d'abord souligné l'importance du locus de la décision, mais que ce locus ne peut être identifié que si le contexte historique est bien identifié. En effet, il n'y a pas de paradigme décisionnel sans un contexte historique, un rapport de force. Il est important de bien saisir l'idéologie qui cadre ces décisions. L'unilatéralisme exécutif s'est clairement dégagé dans la période suivant la révolution. En politique étrangère, les débats de la convention de Philadelphie ont permis de dégager une prééminence pour l'exécutif. La légitimité de cette politique étrangère est d'abord à retrouver dans la notion de messianisme démocratique, et dans la promotion des intérêts nationaux.

De 1787 à 1860, la jeune république fait face à un contexte sécuritaire difficile : relations avec l'Angleterre, mais aussi la question des traités et des territoires indiens. Dès les années 1790, les forces proches de Jefferson s'opposent activement à la prédominance de l'exécutif en politique étrangère. Madison mènera une guerre impopulaire contre l'Angleterre, ayant l'hostilité des fédéralistes. Le traité de Gand, signé par John Quincy Adams va permettre de stabiliser cette situation. La doctrine de son prédécesseur Monroe va néanmoins influencer largement la politique étrangère américaine au XIX^{ème} siècle.

Le rôle de l'exécutif va continuer dans ce contexte à se renforcer. Après la guerre de Session, le congrès va entrer en résistance contre cette mainmise. James Blaine, secrétaire d'État de 1881 à 1884 et de 1889 à 1892, va avoir un rôle important, notamment dans la promotion des traités commerciaux qui vont participer là aussi à façonner la politique étrangère américaine.

Au tournant du XX^{ème} siècle, les transformations politiques de la présidence permettent au chef de l'exécutif d'avoir un rôle plus actif dans la politique étrangère. Les progressistes pensent que le Congrès est corrompu : ils acceptent donc d'augmenter les prérogatives du président pour lutter contre la corruption.

Pour conclure sur cette analyse de la formulation de la politique étrangère américaine dans une perspective historique, Mme Delahaye souligne le fait que ceux qui décidèrent à Washington au

XIX^{ème} siècle étaient en premier lieu des hommes blancs. L'expansionnisme, l'impérialisme, et l'ethnocentrisme ont largement structuré la politique étrangère américaine à cette époque, notamment dans le cadre des pressions sur les terres indiennes. C'est bien l'institutionnalisation de la prise de décision dans une démocratie exclusive qui s'est progressivement développée.

- **L'héritage de la guerre froide et de l'après-guerre froide, dans la prise de décision en politique étrangère aux États-Unis aujourd'hui**

Pierre Grosser, professeur agrégé d'histoire, Sciences Po Paris

Les comparaisons entre les présidents de la période de la guerre froide et les présidents de la période post-guerre froide sont toujours difficiles selon le professeur Grosser. Souvent, Harry Truman a été invoqué par G.W Bush et Condoleezza Rice pour défendre l'héritage de l'administration Bush : le temps donnera raison aux politiques durement critiquées. La continuité dans la politique étrangère ne peut être ignorée concernant Barack Obama. Par exemple la continuité dans le personnel limite l'idée qu'il est une alternative radicale à l'administration Bush. De plus, comme la seconde administration Clinton a influencé l'administration Bush (sur les interventions internationales et humanitaires notamment), la seconde administration Bush a influencé la première administration Obama.

Avec quel président peut-on comparer Obama ? La référence avec Kennedy est peu pertinente. C'est plutôt le président Johnson auquel l'on pourrait penser : le dilemme du *nation-building* domestique contre la peur du Vietnam peut faire penser aux défis actuels. Beaucoup de comparaisons avec George Bush Senior sont aussi faites : Barack Obama serait le fils de Bush 41 ayant eu du succès (Rahm Emmanuel). Depuis 2012, beaucoup de comparaisons peu flatteuses de la guerre froide ont surgi : George McGovern, Nixon, Carter (déclin américain). Ce qui est certain concernant l'héritage de la guerre froide, c'est qu'il y a une nostalgie américaine de la « grande stratégie » de la guerre froide, sans vraiment savoir comment les États-Unis ont gagné la guerre froide. On cherche un Henry Kissinger, désespérément, mais c'est une illusion et une relecture de l'histoire assez éloignée de la réalité.

PANEL 5 : DÉCIDER SOUS TENSION : LA GÉOPOLITIQUE REMISE À L'ORDRE DU JOUR

Présidence : Julien Tourreille, directeur adjoint, Observatoire sur les États-Unis, Chaire Raoul-Dandurand, UQAM

- **La crise de l'Ukraine et les rapports avec la Russie**

Dominique Arel, professeur de science politique, Université d'Ottawa

Le professeur Arel a souligné en introduction que l'autonomie d'action des acteurs sur le terrain est souvent sous étudié. Le narratif du gouvernement russe dans la crise ukrainienne doit être étudié et pris au sérieux pour la comprendre. L'impératif sécuritaire russe est clair : la plus grande atteinte à la sécurité est la possibilité d'une alternance politique en Russie. Le cas ukrainien, l'idée d'une propagation des revendications au pluralisme, inquiète au plus haut point le pouvoir russe. L'objectif ultime n'est pas d'annexer la zone du Donbass, mais bien qu'un régime politique favorable à la Russie soit réinstallé à Kiev.

Ainsi, la politique étrangère russe ne peut être comprise sans étudier la construction de la légitimité du régime. Les politiques européennes en ce domaine sont assez discrètes : les Européens craignent les conséquences économiques d'une augmentation des tensions. Une

critique sérieuse de l'appui américain aux partis d'opposition peut être réalisée, mais il ne faut pas oublier que pendant la crise de Maidan, les États-Unis sont demeurés largement spectateur. Le poids de la diaspora ukrainienne aux États-Unis n'est pas celle du Canada. À tel point que lors des dernières négociations avec lianoukovitch, avant sa chute, la médiation était européenne et non américaine. Enfin, les hommes politiques américains sont assez divisés sur l'idée d'une intervention en Europe de l'Est : au sein du parti démocrate et du parti républicain il y a des divisions.

Sur le temps long, la crise économique pourrait remettre en cause les capacités de projection militaire de la Russie. La politique américaine sur l'Ukraine est jusqu'ici prudente. Les difficultés au Moyen-Orient avec l'État Islamique ne fait que renforcer cette tendance. Pour l'instant, la vision d'un plan géopolitique de grande envergure des États-Unis est plus une crainte russe que une réalité, c'est une politique qui en premier lieu s'improvise au fil des événements.

- **La redéfinition de la stratégie américaine au Moyen-Orient (Syrie et Irak)**

Gregory Gause III, directeur, G.H. Bush School of Public and International Affairs, Texas A&M University.

Il y a cinq crises régionales au Moyen-Orient : 1) faiblesse et effondrement de l'autorité étatique ; 2) la montée des mouvements sunnites/djihadistes ; 3) la capacité de l'Iran de prendre un avantage dans cette situation ; 4) la question du programme nucléaire ; 5) le déclin des prix du pétrole.

Il est nécessaire selon le professeur Gause de tout d'abord s'attacher à comprendre ce que les politiques de l'administration ne sont pas. Elles ne sont pas un retrait du Moyen-Orient, l'implication des États-Unis est toujours très importante. Les politiques de l'administration ne s'opposent pas à l'utilisation de la force : les *boots on the ground* en Irak, en Afghanistan, la guerre en Lybie, le cas des drones, les attaques cyber, montrent que cette administration utilise la force.

Mais alors en quoi consiste la politique étrangère américaine au Moyen-Orient ? L'administration Obama a plusieurs buts régionaux qui sont inconstants. La relation avec l'Iran le montre. S'allier avec l'Iran peut être bénéfique pour lutter contre des ennemis communs mais favoriser une hégémonie iranienne n'est pas non plus une option sans problème. Ces choix de politique étrangère sont en réalité réalisés au cas par cas.

Ces inconstances sont un produit de ces crises régionales. Mais dans le comportement de l'administration, on se rend compte que la balance du pouvoir dans le Moyen-Orient n'est pas une obsession. On préfère ainsi trouver un accord sur le nucléaire quitte à gêner des alliés historiques dans la région comme Israël ou l'Arabie Saoudite. Qui décide à Washington ? La centralité du président est à rappeler. Il ne se laisse pas trop influencer par ses conseillers. Il vit avec des inconsistances qui rendent ces politiques difficiles à expliquer à ses alliés et au peuple américain. Le rôle de la bureaucratie politique n'est pas à négliger : le 11 septembre a donné naissance à une multitude d'agences en lien avec la lutte contre le terrorisme. De fait, la focalisation américaine sur ISIS montre que en partie, ce problème est un produit de la bureaucratie créée... Toute une génération d'agences est focalisée sur cette question, cela affecte la mise à l'agenda.

- **Derrière le pivot vers l'Asie, la politique chinoise de Washington**

Barthélémy Courmont, maître de conférences, Institut d'études politiques, Université de Lille ; directeur associé, sécurité et défense, Chaire Raoul-Dandurand, UQAM.

La question du « pivot vers l'Asie » américain est une question récurrente rappelle le professeur Courmont. Avec 30% du PIB Mondial d'ici à 10 ans, l'Asie devient un acteur de plus en plus incontournable. La Chine est déjà en réalité la première puissance économique mondiale. Le bilan de ce pivot est plutôt mitigé, voir faible. Les grandes problématiques dans la région sont la permanence de tensions et rivalités régionales, l'absence de structure de sécurité régionale, le déclin relatif des États-Unis dans cette région, et la compétition Chine-États-Unis dans la région.

Il y a d'ailleurs une confusion très grande entre le pivot vers l'Asie et la redéfinition de la politique chinoise de Washington, ce qui est différent. Mais qui est aux commandes de ce supposé pivot ? L'administration américaine, ou ne serait-ce pas les pays asiatiques qui instrumentaliserait cette politique américaine, et la politique du pivot ? Barack Obama avait promis d'aller à tous les sommets de l'APEC. Pourtant, la rivalité Russie-États-Unis et le contexte électoral de 2012 l'ont empêché d'y aller cette année-là. En 2013, il a aussi manqué celui de Bali. Globalement, la Chine a profité de ce vide, d'où les initiatives pour le libre-échange asiatique, une banque asiatique des infrastructures.

Sur la question de cette banque, on remarque que les États-Unis deviennent réactifs et non proactifs face aux initiatives de Pékin. Le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Allemagne, la Corée du Sud ont décidé de se joindre à ce processus. Le Trans-Pacific Partnership (projet de traité de libre-échange) comme instrument de l'APEC est soumis à beaucoup d'interrogations, montrant les difficultés américaines. Tant que la Chine ne serait pas dans le TPP, cela en limitera l'impact.

L'implication économique et commerciale des États-Unis est décevante. Il n'y a pas eu d'effet Obama à ce niveau. On note une continuité de projets existants. Dans le domaine sécuritaire se sont clairement des résultats décevants. Hillary Clinton a fait sa première tournée au Japon, mais certains japonais pensent que le pivot était conditionné par l'engagement américain réduit au Moyen-Orient. Néanmoins, la popularité de Barack Obama en Asie est indéniable. Mais avec des résultats économiques et politiques aussi faibles, il est légitime de se demander si le pivot vers l'Asie survivra à la présidence Obama.

- **Vers une nouvelles Guerre froide en Arctique?**

Thierry Garcin, maître de conférences, HEC Paris ; chercheur associé, Université Paris Descartes; producteur de l'émission Enjeux Internationaux, France Culture

L'approche choisie par le professeur Garcin est celle de la géopolitique et de la prospective. Il est important de comprendre le rôle de la Norvège, le Danemark, des États-Unis, du Canada, et de la Russie. Le rôle de ce dernier est essentiel, notamment son influence dans le cercle polaire. L'Islande participe au conseil Arctique mais n'est pas vraiment dans l'Arctique. Les enjeux sont avant tout environnementaux et économiques. L'engouement pour l'Arctique durant l'année polaire 2007 était clair, la Russie a clairement montré ses revendications sur le plateau continental.

Mais il faut souligner que les réserves supposées d'hydrocarbures, de gaz, de ressources minières, ne sont que très partiellement prouvées. L'emballement pour les routes maritimes a très vite tourné court : pendant une grande partie de l'année, les besoins en brise-glace sont énormes. Total a renoncé à l'exploitation du pétrole en Arctique. La Russie, qui est dans une

mauvaise passe avec les sanctions et la baisse des cours du pétrole, n'a plus les moyens d'une politique offensive.

La lutte contre le réchauffement climatique, question cruciale pour la région avec la fonte des glaciers, n'est pourtant pas une priorité pour les grandes puissances : les États-Unis ne participent pas au protocole de Kyoto, la Chine et les États-Unis n'ont pas intérêt à investir dans ces politiques jusqu'ici. Le code polaire, et le rôle de l'Organisation Maritime Internationale est un développement positif pour l'avenir de l'Arctique. Le Canada est dans une position difficile dans la mesure où, l'obligation de coopérer avec les États-Unis pose beaucoup de désaccords. C'est une question difficile pour les Canadiens aussi car le Grand Nord est une partie intégrante de l'identité canadienne. La Russie, pour conclure, est certainement le grand acteur de l'Arctique : elle a pour elle la géographie, l'histoire, les moyens matériels, la population déjà présente. Mais la Russie a une vision régionale de l'Arctique alors que les États-Unis ont une vision mondiale. Le Canada quant à lui a une vision nationale de cette question. Tout ceci amène à des divergences.

MOT DE CLOTURE ET SYNTHÈSE DU COLLOQUE

- **Comment évaluer un processus de décision? Stratégie, pratique, mise en œuvre**

Nicolas Tenzer, président du CERAP ; directeur de la revue Le Banquet, Paris ; associé, Chaire Raoul-Dandurand, UQAM

M. Tenzer a organisé sa synthèse du colloque autour de 13 remarques. Ces remarques permettent d'articuler une vision d'ensemble, quoique toujours parcellaire, de la formulation de la politique étrangère aux États-Unis, et plus généralement les défis auxquels font face les décideurs en politique étrangère :

1. Phase de décision

Il faut en premier lieu souligner l'importance de l'élaboration : information, conseil, prise de conscience. Souvent, chez les décideurs, agir et conclure est une obsession.

2. La non-décision est une forme de décision

Il y a de plus en plus une aversion aux risques, notamment chez Barack Obama, car on sait qu'en politique étrangère, décider c'est parfois tuer. Mais la politique de Barack Obama démontre aussi l'importance de donner l'impression de décider. C'est une faiblesse de l'administration Obama. Globalement, la vision, les objectifs, les stratégies, et les politiques concrètes posent la question de la finalité de la politique étrangère. Il s'agit d'une redéfinition de l'intérêt national depuis la fin de la guerre froide.

3. L'importance d'une collecte d'information sérieuse

Les lanceurs d'alerte dans le domaine du renseignement ont montré que libertés publiques et urgence ont des difficultés à être conciliables. Barack Obama tient-il compte de la notion d'urgence ? L'absence d'intervention est-elle source de violences ?

4. National Security Strategy : notion de patience et de persistance stratégique

Le président Obama n'aime pas être contraint. Il y a pourtant aux États-Unis une inquiétude stratégique à cause de l'incertitude stratégique. Un effet de méfiance est visible chez Barack Obama.

5. Tradition américaine de méfiance pour la diplomatie

Il y a une absence de rapport au monde chez Obama, la notion de *leadership from behind*, la manière qu'il a de regarder le monde est particulière mais est aussi inscrite dans une certaine tradition américaine.

6. Les conseils en politique étrangère

Les voies discordantes sont aussi une caractéristique de l'administration Obama. Samantha Power joue un jeu de plaidoyer qui est presque du jamais vu dans une administration. Cela est très différent de l'approche de beaucoup de diplomates et militaires proches de la Maison Blanche.

7. Réaliste contre idéaliste ?

C'est une dichotomie limitée, dans la mesure, où le réaliste peut être impuissant face aux autres acteurs internationaux (la volonté ne suffit pas), mais le prophète idéaliste désarmé est aussi impuissant, on le sait depuis Machiavel.

8. Colombe et faucon ?

À Washington DC, cette dichotomie devient elle aussi de plus en plus difficile à comprendre. Cela est notamment dû au fait que la définition de la sécurité s'est élargie. Mais aussi au fait que la guerre et la paix deviennent des sujets de discorde au sein des partis politiques américains.

9. Les États-Unis ne peuvent être seuls mais font partie de la solution

Qui peut tenir le rôle tenu par les Américains d'un point de vue stratégique ?

10. La *war fatigue* aux États-Unis

Preuve de l'importance du domestique dans la formulation de la politique étrangère, les américains sont très réticents à s'engager militairement à l'étranger depuis la guerre en Afghanistan et en Irak.

11. Valeurs et action

L'articulation de ces deux concepts en politique étrangère est très difficile. Pendant l'administration Bush, elles étaient associées. Dans le cadre de l'administration Obama, ces valeurs sont toujours mises de l'avant mais le réalisme prime. Il y a là une contradiction avec l'idéalisme professé pendant la campagne de 2008.

12. Obama, un « cérébral »

Les discours du Caire, d'Oslo, de Westpoint, démontrent que sa vision est aussi de long terme, qu'il prend en compte, dans la formulation de la politique étrangère américaine, des questions de fond, les perspectives des autres acteurs internationaux.

13. Les États-Unis déchainent toujours les passions

Amour et haine vont toujours de pair. Les États-Unis ne dérogent pas à la règle. Ils restent une référence mondiale mais aussi le locus de beaucoup de revendications dans le monde. Les États-Unis sont aussi toujours le vecteur de diffusion du capitalisme.

