Enjeux Contemporains

KARINE PRÉMONT

Les secrets de la MAISON-BLANCHE

L'impact des fuites d'informations confidentielles sur la politique étrangère des États-Unis

Presses de l'Université du Québec

Les secrets de la MAISON-BLANCHE

Membre de L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉDITEURS DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096
Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

France : Sodis, 128, av. du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

Afrique : Action pédagogique pour l'éducation et la formation, Angle des rues Jilali Taj Eddine et El Ghadfa, Maârif 20100, Casablanca, Maroc – Tél. : 212 (0) 22-23-12-22

Belgique : Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 7366847

Suisse : Servidis SA, Chemin des Chalets, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32

DANGER LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

La *Loi sur le droit d'auteur* interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

KARINE PRÉMONT

Les secrets de la MAISON-BLANCHE

L'impact des fuites d'informations confidentielles sur la politique étrangère des États-Unis

Presses de l'Université du Québec

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Prémont, Karine, 1973-

Les secrets de la Maison-Blanche : l'impact des fuites d'informations confidentielles sur la politique étrangère des États-Unis

(Enjeux contemporain ; 11)

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-7605-3455-1

1. États-Unis - Relations extérieures - 20e siècle. 2. Fuites (Divulgation d'informations) - États-Unis. 3. Secrets d'État - États-Unis. 4. États-Unis - Histoire - 1945- . 5. Fuites (Divulgation d'informations) - États-Unis - Cas, Études de. I. Titre. II. Collection : Enjeux contemporains (Presses de l'Université du Québec) ; 11.

E744.P73 2012 327.73 C2012-940518-3

Les Presses de l'Université du Québec reconnaissent l'aide financière du gouvernement du Canada par l'entremise du Fonds du livre du Canada et du Conseil des Arts du Canada pour leurs activités d'édition.

Elles remercient également la Société de développement des entreprises culturelles (SODEC) pour son soutien financier.

Mise en pages
INTERSCRIPT

Couverture
MICHÈLE BLONDEAU

2012-1.1 – *Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés*
© 2012 Presses de l'Université du Québec
Dépôt légal – 3e trimestre 2012 – Bibliothèque et Archives nationales du Québec/
Bibliothèque et Archives Canada – Imprimé au Canada

La raison pour laquelle
les gens racontent des choses aux journalistes
est l'un des plus grands mystères de la vie.

David IGNATIUS, journaliste au *Washington Post*

Avant-propos

Comme le soulignait avec humour le journaliste James Reston, du *New York Times*, le gouvernement est le seul bateau qui fuit par le haut. En effet, la plupart des grandes interventions militaires américaines et des décisions importantes de politique étrangère ont d'abord fait la une des journaux avant de se concrétiser, de l'invasion de Cuba à celle de l'Irak, en passant par la guerre du Viêtnam, les négociations du traité SALT, les opérations clandestines en Amérique centrale et la lutte au terrorisme. Comme l'ont démontré plus récemment le site WikiLeaks et son fondateur, Julian Assange, les secrets sont à peu près impossibles à garder aux États-Unis, en raison de la complexité du processus décisionnel, du nombre de personnes participant aux décisions et de l'ampleur et des conséquences de ces décisions, les États-Unis occupant une place prépondérante dans le monde. Dans ces circonstances, suffit-il de donner des informations confidentielles à un journaliste pour saboter les décisions de politique étrangère ? Est-ce que c'est justement parce que Tad Szulc, du *New York Times*, a révélé l'existence d'un plan pour envahir Cuba et renverser Fidel Castro, quelques jours seulement avant l'opération de la baie des Cochons en avril 1961, que celle-ci a lamentablement échoué ? Peut-on imputer à la divulgation des *Pentagon Papers* par le *New York Times*, en 1971, la chute de l'administration Nixon et la démission subséquente du président ? Y a-t-il eu des changements notables dans la conduite des opérations militaires en Irak à la suite de la révélation de la fuite *slam dunk*, en 2004, qui dénonçait les dysfonctions de la prise de décisions de l'administration de George W. Bush ? Si on peut assez facilement constater l'effet de ces fuites sur l'opinion publique et sur les médias américains, qu'en est-il des décideurs ? Peut-on déterminer avec précision leurs conséquences sur la façon dont les décisions sont prises par le président et ses principaux conseillers, ou même sur les politiques elles-mêmes ?

Ces questions n'ont jamais été directement abordées de manière exhaustive par les spécialistes du processus décisionnel de la politique étrangère américaine, principalement parce qu'il est très difficile – voire

souvent impossible – non seulement de connaître les motivations réelles à l'origine des fuites, mais aussi, quelquefois, de déterminer l'origine même de ces fuites. De plus, les différents types de fuites empêchent de tirer des conclusions générales à propos de leur influence sur la politique étrangère. Est-ce que les fuites qui émanent du président lui-même ou de son entourage immédiat ont la même influence que les fuites non autorisées par la Maison-Blanche ? Est-ce que tous ces types de fuites ont le même objectif ou visent la même cible ?

Ces considérations rendent l'étude des fuites d'informations confidentielles plutôt complexe, et c'est pourquoi les rares auteurs qui ont abordé ce phénomène les ont décrites soit comme un obstacle à l'exercice démocratique du pouvoir – le président devant répondre à des impératifs médiatiques plutôt que politiques –, soit comme une tactique d'influence du processus décisionnel, procédé considéré comme répandu et habituellement jugé efficace pour modifier les jeux de pouvoir au sein de l'équipe décisionnelle.

Au-delà de ces constats, cet ouvrage cherche à évaluer et à comprendre l'influence, directe ou indirecte, des fuites non autorisées sur la politique étrangère américaine elle-même. Il s'agit essentiellement de répondre à la question suivante : les fuites sont-elles efficaces pour changer le cours de la politique étrangère américaine ? Si oui, dans quelles circonstances et à quelles conditions ? Si non, comment expliquer qu'elles soient si fréquentes ? De plus, cet ouvrage veut ouvrir davantage la porte donnant accès au processus décisionnel en politique étrangère américaine, en examinant le rôle joué par les fuites non autorisées au sein de l'équipe décisionnelle entourant le président et à en souligner les dommages collatéraux. Autrement dit, les fuites perturbent-elles vraiment les forces en présence au sein d'une administration ?

L'ouvrage s'adresse tout d'abord aux étudiants, aux professeurs et aux chercheurs qui s'intéressent au processus décisionnel en matière de politique étrangère américaine, mais plus largement à toutes les personnes qui désirent comprendre les mécanismes, les motivations et les conséquences liées aux décisions de politique étrangère. Il est bien évident que notre analyse ne permet pas de faire l'inventaire de l'ensemble de ces éléments, ni de présenter toutes les tactiques d'influence pouvant être utilisées par les conseillers du président pour modifier la prise de décision. Néanmoins, elle contribue à jeter un éclairage nouveau sur les rouages de la formulation de la politique étrangère en étudiant l'effet des fuites d'informations confidentielles sur les acteurs, les mécanismes et les décisions.

⁂

Cet ouvrage n'aurait pu voir le jour sans le travail et le soutien de Charles-Philippe David, titulaire de la chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques (Université du Québec à Montréal). Je suis également redevable – même si je suis la seule responsable des erreurs

et des maladresses que pourrait contenir ce livre – aux professeurs Dan O'Meara (Université du Québec à Montréal), Greg Robinson (Université du Québec à Montréal), David Pritchard (Université du Wisconsin à Milwaukee), Yves-Henri Nouailhat (Université de Nantes) et David Mitchell (Université Bucknell), dont les précieux commentaires et les bons conseils ont enrichi ma réflexion, de même qu'à Warren Strobel (correspondant aux affaires étrangères des États-Unis pour Reuters), qui a patiemment répondu à mes innombrables questions, et aux évaluateurs anonymes du manuscrit, dont les remarques et les suggestions m'ont été fort utiles. Mes collègues du collège André-Grasset, par leur intérêt et par leurs encouragements, m'ont non seulement aidée à mener ce projet à terme, mais ils ont également participé à sa naissance et à son développement, en raison de leurs réflexions, de leurs idées et, surtout, de leur amitié. Je remercie finalement Céline Fournier, des Presses de l'Université du Québec, ainsi que l'équipe de production, pour leur travail et leur disponibilité, de même qu'Élisabeth Vallet, de la chaire Raoul-Dandurand, pour sa confiance et son infinie patience.

Table des matières

Avant-propos IX

Liste des abréviations, des sigles et des acronymes XIX

INTRODUCTION
Les fuites peuvent-elles influencer la politique étrangère des États-Unis? 1
Qu'est-ce qu'une fuite? 3
Qui est à l'origine des fuites? 4
L'étude des fuites 6
La sélection des fuites analysées 8
L'évaluation des conséquences des fuites non autorisées sur la politique étrangère 18
La cohésion de l'équipe décisionnelle 18
Le leadership du président 19
La position de la Maison-Blanche 20
La réaction des médias 20
L'analyse des fuites non autorisées de politique étrangère 22

CHAPITRE 1
La présidence de John F. Kennedy 23
1.1. L'administration Kennedy et les fuites 23
1.1.1. La baie des Cochons (1961) 24
1.1.2. Les relations avec l'URSS 25
1.2. Étude de cas: la fuite Lemnitzer sur la position de Kennedy à l'égard du Viêtnam (1961) 26
1.2.1. La cohésion de l'équipe décisionnelle 28
1.2.2. Le leadership fort de Kennedy 33
1.2.3. La position prudente du président 38
1.2.4. L'indifférence des médias 41
1.3. L'influence réelle de la fuite Lemnitzer: conclusions 44

CHAPITRE 2
La présidence de Lyndon Johnson 45
2.1. L'administration Johnson et les fuites 46
2.1.1. L'incident du golfe du Tonkin (1964) 46
2.1.2. Les négociations de paix au Viêtnam (1965) 47
2.2. Étude de cas : la fuite Westmoreland sur la nécessité d'augmenter le nombre de soldats au Viêtnam (1968) 48
2.2.1. Une équipe décisionnelle sous haute tension 50
2.2.2. Le leadership déclinant de Johnson 55
2.2.3. Une courte période de doute pour le président 60
2.2.4. La critique soutenue des médias 63
2.3. L'influence réelle de la fuite Westmoreland : conclusions 65

CHAPITRE 3
La présidence de Richard Nixon 67
3.1. L'administration Nixon et les fuites 67
3.1.1. Le massacre de My Lai (1969) 68
3.1.2. Le bombardement du Cambodge (1969) 69
3.1.3. Les négociations de SALT I (1971) 70
3.1.4. Le conflit indo-pakistanais (1971) 71
3.2. Étude de cas : les *Pentagon Papers* sur les décisions de la Maison-Blanche concernant le Viêtnam (1971) 71
3.2.1. La mainmise de Nixon et de Kissinger sur le processus décisionnel 74
3.2.2. Le leadership contesté de Nixon 80
3.2.3. Vers « la paix dans l'honneur » 85
3.2.4. Des médias en guerre ouverte avec la Maison-Blanche 88
3.3. L'influence réelle de la fuite des *Pentagon Papers* : conclusions 90

CHAPITRE 4
La présidence de Gerald Ford 93
4.1. L'administration Ford et les fuites 93
4.1.1. L'intervention de la CIA au Chili (1974) 94
4.2. Étude de cas : les *Family Jewels* sur les activités de la CIA (1974) 95
4.2.1. Une équipe décisionnelle désorganisée 98
4.2.2. Un président sans leadership 104
4.2.3. L'impuissance de Ford devant la volonté du Congrès 109
4.2.4. La couverture médiatique négative de l'administration 111
4.3. L'influence réelle de la fuite des *Family Jewels* : conclusions 113

CHAPITRE 5
La présidence de Jimmy Carter 115
5.1. L'administration Carter et les fuites 116
5.1.1. Les capacités stratégiques de l'URSS (1976) 116
5.1.2. L'existence de l'avion *Stealth* (1979) 116
5.2. Étude de cas : la brigade soviétique à Cuba (1979) 117
5.2.1. Deux camps qui s'opposent au sein de l'équipe décisionnelle 119
5.2.2. L'absence de leadership de Carter 126
5.2.3. Le président coincé entre les « faucons » et les « colombes » 132
5.2.4. Des médias hostiles 136
5.3. L'influence réelle de la fuite sur la brigade soviétique à Cuba : conclusions 138

CHAPITRE 6
La présidence de Ronald Reagan 139
6.1. L'administration Reagan et les fuites 139
6.1.1. La « guerre des étoiles » (1983) 140
6.1.2. L'affaire Iran-contra (1986) 141
6.2. Étude de cas : le minage des ports du Nicaragua (1983) 143
6.2.1. Une équipe décisionnelle déchirée par les contradictions 146
6.2.2. Le faible leadership de Reagan au sein de son administration 153
6.2.3. Une orientation politique claire 158
6.2.4. Les relations particulières du président avec les médias 162
6.3. L'influence réelle de la fuite sur le minage des ports du Nicaragua : conclusions 165

CHAPITRE 7
La présidence de George H. Bush 167
7.1. L'administration Bush et les fuites 167
7.1.1. L'intervention en Somalie (1992) 168
7.2. Étude de cas : le *Defense Planning Guidance* sur la position stratégique des États-Unis dans l'après-guerre froide (1992) 169
7.2.1. Une cohésion à toute épreuve 172
7.2.2. Le leadership effacé de Bush 178
7.2.3. L'application stricte de la *realpolitik* 184
7.2.4. L'intérêt mitigé des médias 187
7.3. L'influence réelle de la fuite du *Defense Planning Guidance* : conclusions 189

CHAPITRE 8
La présidence de Bill Clinton 191
8.1. L'administration Clinton et les fuites 191
8.1.1. L'intervention militaire en Haïti (1993)..... 192
8.1.2. L'intervention militaire en Bosnie-Herzégovine (1995)..... 193
8.1.3. L'intervention militaire au Kosovo (1999)..... 194
8.2. Étude de cas : le programme nucléaire nord-coréen (1998).... 195
8.2.1. Une équipe décisionnelle en proie aux forces centrifuges..... 196
8.2.2. Le leadership affirmé de Clinton 201
8.2.3. La position claire du président..... 206
8.2.4. Le grand intérêt des médias 209
8.3. L'influence réelle de la fuite sur le programme nucléaire nord-coréen : conclusions..... 212

CHAPITRE 9
La présidence de George W. Bush..... 213
9.1. L'administration Bush et les fuites 214
9.1.1. L'affaire Valerie Plame (2003)..... 214
9.1.2. La prison d'Abou Ghraïb (2004) 215
9.1.3. La lutte contre le terrorisme (2005 et 2006) 215
9.1.4. Les mémorandums sur l'Irak (2006) 216
9.2. Étude de cas : la fuite *slam dunk* sur l'Irak (2004)..... 218
9.2.1. Une équipe décisionnelle dysfonctionnelle..... 219
9.2.2. Le leadership rassembleur de Bush 222
9.2.3. La position sans équivoque du président..... 226
9.2.4. Des médias de plus en plus critiques 228
9.3. L'influence réelle de la fuite *slam dunk* : conclusions..... 229

CONCLUSION

Bilan et réflexions 231
Pourquoi certaines fuites influencent-elles directement la politique étrangère des États-Unis ? 232
Des présidences à la dérive 233
Le contexte politique : l'après-Viêtnam et l'après-*Watergate* .. 233
Pourquoi certaines fuites n'ont-elles qu'une influence indirecte sur la politique étrangère des États-Unis ? 234
L'importance d'une position claire et ferme 235
Un parfum de scandale 236
Pourquoi certaines fuites n'influencent-elles pas la politique étrangère des États-Unis ? 237
L'importance du leadership présidentiel et de la clarté de la position de la Maison-Blanche 238
La présence d'événements importants qui se déroulent simultanément 239
Et Obama ? 242

ANNEXE

Les principaux conseillers de politique étrangère, de John F. Kennedy à George W. Bush 245

Médiagraphie 249

Index 279

Liste des abréviations, des sigles et des acronymes

ABC	American Broadcasting Company
ACDA	Arms Control and Disarmament Agency
AEC	Atomic Energy Commission
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
ARVN	Armée de la République du Viêtnam
CBS	Columbia Broadcasting System
CIA	Central Intelligence Agency
CID	Criminal Investigation Division (Armée des États-Unis)
CNN	Cable News Network
DCI	Director of Central Intelligence
DIA	Defense Intelligence Agency
DPG	Defense Planning Guidance
FBI	Federal Bureau of Investigation
FISA	Foreign Intelligence Surveillance Act
FISC	Foreign Intelligence Surveillance Court
JCS	Joint Chief of Staff
MBA	Master of Business Administration
MLF	Multilateral Force (de l'OTAN)
NBC	National Broadcasting Company
NID	National Intelligence Daily (appelé National Intelligence Digest jusqu'au milieu des années 1960)

NIE	National Intelligence Estimate
NSA	National Security Agency
NSC	National Security Council
NSS	National Security Strategy
OEA	Organisation des États américains
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PDB	Presidential Daily Briefing
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SDI	Strategic Defense Initiative
SIGINT	Signals intelligence (interception de renseignements envoyés par signaux)
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
USIA	United States Information Agency

Les fuites peuvent-elles influencer la politique étrangère des États-Unis ?

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la notion de secret en politique étrangère des États-Unis a eu tendance à s'étendre à des domaines et des enjeux situés bien au-delà de la sécurité et de la défense nationales, notamment pour éviter que les stratégies gouvernementales ne se retrouvent à la une des journaux et, par extension, ne soient révélées aux gouvernements étrangers. D'autres éléments permettent d'expliquer l'utilisation accrue du secret. Par exemple, durant la guerre froide, le développement des liens entre l'économie, la stratégie et la politique a mené à la complexification des enjeux internationaux, alors que de nouvelles découvertes techniques ont permis une application plus étendue du secret[1]. Ce phénomène s'est particulièrement amplifié en temps

1. Alan M. Katz (1976). « Government information leaks and the first amendment », *California Law Review*, vol. 64, nº 1 (janvier), p. 113.

de crise : à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le secret gouvernemental a pris une ampleur considérable à cause, notamment, de la *Patriot Act* et de la *Homeland Security Information Act*. Ces lois déterminaient effectivement de nouvelles catégories d'informations classées secrètes en vue de la protection et de la défense des États-Unis. Ainsi, on constate une hausse importante de la classification « top secret » des documents gouvernementaux, qu'ils proviennent des services de renseignement, de l'armée ou de tout autre département ou agence : depuis 2000, ce type de classification a augmenté de 79 %[2].

Malgré l'expansion du secret en politique étrangère, on remarque de nombreuses fuites dans les médias. Ces fuites ne sont toutefois pas surprenantes si l'on tient compte de la nature du régime présidentiel américain. En effet, la Constitution ayant prévu

> des institutions séparées se partageant le pouvoir, chacune des branches du gouvernement est en compétition avec les autres [et] l'une des façons de faire la compétition est d'essayer d'utiliser la presse pour faire avancer [des] projets et pour faire en sorte que les autres personnes paraissent mal[3].

Ainsi, dans le régime politique des États-Unis, les fuites peuvent émaner de n'importe qui. Joseph Lockhart, secrétaire de presse dans l'administration Clinton, raconte souvent cette histoire :

> le président Kennedy, outré par la lecture d'une information confidentielle [dans le journal], convoque le secrétaire de presse Pierre Salinger à son bureau et lui demande de faire enquête pour découvrir la personne à l'origine de ces révélations embarrassantes. Quelques jours plus tard, Salinger retourne au Bureau ovale, pointe le président du doigt et lui dit : « C'est vous, Monsieur »[4].

Même si tout finit par se savoir, certains secrets sont considérés comme plus légitimes que d'autres en vue de la sauvegarde de la sécurité nationale : la protection de l'identité des agents œuvrant pour les services de renseignement, l'espionnage traditionnel et les activités dont le secret est nécessaire à leur réussite, notamment les opérations militaires[5]. Selon que l'on soit membre de l'administration, journaliste ou simple citoyen, la nécessité du secret est cependant toute relative : jusqu'à quel point les errements concernant la guerre du Viêtnam, révélés dans les *Pentagon Papers*, constituaient-ils des secrets légitimes, puisqu'ils impliquaient l'étalage des mécanismes de négociation des États-Unis ? La classification « top secret » de ces documents servait-elle

2. Ted Gup (2004). « Covering the CIA in times of crisis : Obstacles and strategies », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 9, n° 3 (juillet), p. 33.
3. John Q. Wilson (2008). *American Government*, 8e édition, Boston, Houghton Mifflin, p. 121 (notre traduction).
4. Cité dans Stephen Hess et Marvin Kalb (dir.) (2003). *The Media and the War on Terrorism*, Washington, Brookings Institution Press, p. 31 (notre traduction).
5. Laurence Lustgarten et Ian Leigh (1994). *In from the Cold : National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, Clarendon Press, p. 26.

à protéger les dirigeants de l'embarras plutôt que la sécurité nationale ? Les erreurs stratégiques et politiques des administrations Kennedy et Johnson au sujet du Viêtnam devaient-elles être rendues publiques pour assurer l'amélioration du processus décisionnel et informer les citoyens des agissements de leurs dirigeants ? Ces questions se posent pour la plupart des fuites de politique étrangère.

QU'EST-CE QU'UNE FUITE ?

La révélation d'informations ou de documents secrets peut prendre plusieurs formes et provenir de diverses méthodes journalistiques. Il est donc utile de commencer par définir ce qu'est une fuite. Stephen Hess, ancien conseiller politique à la Maison-Blanche, distingue d'abord les fuites des « coups montés » : les fuites sont des « révélations partielles, prématurées et non autorisées[6] » d'informations confidentielles, alors que les « coups montés » sont des fuites qui bénéficient au gouvernement et qui sont effectuées par lui. Autrement dit, les « coups montés » sont des révélations partielles, prématurées mais autorisées d'informations confidentielles. En ce sens, les fuites constituent des ballons d'essai, c'est-à-dire des révélations menées par le pouvoir exécutif pour tester les politiques et les programmes avant leur adoption ou leur mise en application. Hess exclut donc de la définition de fuites les révélations orchestrées par le président, puisqu'il est évident que son but est d'améliorer son image ou celle des politiques de la Maison-Blanche. Nous utiliserons donc, dans cet ouvrage, la définition donnée par Hess, mais avec une précision quant à la source des fuites : une fuite est la *révélation non autorisée* d'informations gouvernementales confidentielles par toute personne qui détient ces informations et qui est *employée par le gouvernement* des États-Unis. En effet, certaines informations confidentielles peuvent être révélées par des membres de gouvernements étrangers (affaire Iran-contra en 1986), par des citoyens de pays étrangers (invasion de la baie des Cochons en 1961) ou même par des journalistes installés à l'étranger (bombardement du Cambodge en 1969). Ces révélations ne peuvent toutefois pas être considérées tout à fait comme des fuites, justement parce qu'elles émanent de l'extérieur du gouvernement américain : non seulement l'origine précise et les motivations de ces révélations sont difficiles à établir, mais leur but premier est aussi souvent d'agir sur un gouvernement autre que celui des États-Unis, même si celui-ci est atteint ou influencé par ricochet, comme cela a été le cas en 2005 à la suite de la fuite du *Downing Street*

6. Stephen Hess (1984). *The Government/Press Connection : Press Officers and Their Offices*, Washington, Brookings Institution Press, p. 75. L'auteur reprend la définition de Langhorne A. Motley, secrétaire d'État adjoint aux Affaires interaméricaines dans l'administration Reagan.

Memo[7]. Une fuite peut être révélée lors d'une entrevue confidentielle ou encore en passant clandestinement des documents officiels à un journaliste, comme dans le cas du scandale de la prison d'Abou Ghraïb révélé en 2004 par Seymour Hersh, du *New Yorker*. Il arrive aussi fréquemment qu'une information confidentielle soit obtenue grâce au travail d'enquête d'un journaliste, ou même par la ruse.

QUI EST À L'ORIGINE DES FUITES ?

L'utilisation des fuites en politique étrangère peut servir différents motifs et avoir des objectifs variés, selon que la fuite est autorisée ou non, selon la personne qui en est à l'origine et selon le contexte dans lequel l'information est révélée.

Selon Stansfield Turner, directeur de la Central Intelligence Agency (CIA) durant l'administration Carter, toutes les instances gouvernementales organisent des fuites, puisqu'elles cherchent toutes à améliorer leur position politique. Ainsi,

> le personnel de la Maison-Blanche a tendance à faire des fuites quand il peut ainsi aider politiquement le président. Le Pentagone fait des fuites quand il est forcé d'adopter une politique que ses responsables désapprouvent. La CIA est à l'origine de fuites quand certains de ses employés veulent influencer la politique mais savent que c'est un rôle qu'ils ne sont pas autorisés à jouer ouvertement[8].

En fait, la majorité des fuites semble émaner de la branche exécutive du gouvernement, puisque « beaucoup plus d'individus y connaissent les opérations secrètes et que les rivalités bureaucratiques et les lapsus […] peuvent être responsables de nombreuses révélations[9] ». Toutefois, la bureaucratie, le Congrès et les militaires sont également à l'origine de plusieurs fuites de politique étrangère, puisque celles-ci constituent « une quête pour le pouvoir[10] », à laquelle tous veulent participer.

---

7. Le 1er mai 2005, le *Sunday Times* de Londres publiait les minutes d'une réunion du Cabinet de Tony Blair, tenue en juillet 2002 et qui expliquaient comment l'administration Bush tentait de trouver des informations permettant de justifier une intervention militaire en Irak pour renverser Saddam Hussein. Puisque le but était de nuire au gouvernement travailliste britannique, on ne peut considérer le *Downing Street Memo* comme une fuite – du point de vue des États-Unis –, et ce, même s'il a eu comme effet secondaire d'ébranler la confiance des Américains à l'égard de l'administration Bush au sujet de la guerre en Irak.
8. Stanfield Turner (1985). *Secrecy and Democracy : The CIA in Transition*, Boston, Houghton Mifflin, p. 149 (notre traduction).
9. Loch K. Johnson (1989). « Covert action and accountability : Decision-making for America's secret foreign policy », *International Studies Quarterly*, vol. 33, no 1 (mars), p. 101 (notre traduction).
10. Philip M. Seib (1996). *Headline Diplomacy : How News Coverage Affects Foreign Policy*, New York, Praeger, p. 84 (notre traduction).

Les fonctionnaires du gouvernement américain peuvent avoir de nombreuses raisons de révéler des informations confidentielles. La plupart du temps, ils le font lorsqu'ils sont en désaccord avec la façon d'appliquer une politique ou lorsqu'ils souhaitent dénoncer des abus (*whistleblowing*). Ils peuvent aussi être à l'origine de fuites pour nuire à leurs supérieurs. Selon une enquête menée au début des années 1990 auprès de centaines de hauts fonctionnaires américains, près de 86 % d'entre eux considèrent qu'il est justifié d'utiliser la fuite pour modifier la couverture médiatique d'une politique ou d'un programme[11]. Souvent, à tort ou à raison, les employés du gouvernement pensent que la fuite dans les médias est le seul moyen pour modifier les actions en cours ou les orientations politiques des branches exécutive et législative.

Le Congrès est régulièrement accusé d'être à l'origine des fuites en politique étrangère, à cause du grand nombre de sénateurs et de représentants participant aux comités sur les relations internationales, le budget, le renseignement, la politique étrangère, la défense et la sécurité nationale. En réalité, les membres du Congrès sont plus discrets que ceux de l'exécutif sur ces sujets délicats, notamment concernant les opérations secrètes : moins de 10 % des articles de journaux à ce propos rédigés grâce à des fuites mentionnent un membre du Congrès ou un membre du personnel législatif comme source principale et parmi ces articles, la moitié cite également des sources provenant de la Maison-Blanche[12]. Quand les membres du Congrès donnent des informations confidentielles aux journalistes, leurs motivations sont souvent les mêmes que celles des fonctionnaires : il s'agit surtout de dévoiler des scandales ou des problèmes graves, ou encore de modifier les perceptions relatives à un projet de loi. Les membres du Congrès peuvent également être à l'origine de fuites dans le but d'obtenir du soutien politique ou de se faire bien voir des leaders du Congrès ou de la Maison-Blanche.

En 1962, le porte-parole du Pentagone, Arthur Sylvester, affirmait « le droit inhérent à l'exercice du pouvoir de mentir à la presse et au public, en particulier à propos des enjeux de sécurité nationale[13] ». Quelques années plus tard, c'est l'ambassadeur américain au Sud-Viêtnam, Henry Cabot Lodge, qui expliquait qu'organiser des fuites constituait l'« une des prérogatives du président et de ses représentants officiels […] et que quiconque prenait l'initiative de faire une fuite […] usurpait la prérogative présidentielle et donc, prenait la responsabilité

11. Patrick O'Heffernan (1991). *Mass Media and American Foreign Policy*, New York, Praeger, p. 54.
12. Allan E. Goodman (1987). « Reforming U.S. intelligence », *Foreign Policy*, n° 67 (été), p. 132.
13. Donald A. Ritchie (2005). *Reporting from Washington : The History of the Washington Press Corps*, New York, Oxford University Press, p. 220 (notre traduction).

de la conduite de la politique étrangère[14] ». Dans cette optique, on peut comprendre pourquoi la plupart des fuites proviennent de la Maison-Blanche et sont autorisées par le président lui-même[15]. En fait, « le gouvernement lui-même révèle plus d'informations classifiées […] que les membres du Congrès, les journalistes et les espions étrangers réunis[16] ». Les présidents sont à l'origine des fuites qui ont pour objectifs d'effrayer un adversaire – État, groupe ou individu –, « de courtiser l'électorat ou de protéger leur propre réputation[17] ». D'autres raisons peuvent expliquer les fuites présidentielles ou émanant de la Maison-Blanche : galvaniser le soutien ou l'opposition à un projet, envoyer un ballon d'essai (comme nous l'avons vu plus tôt), améliorer sa position dans le processus décisionnel, influencer la couverture médiatique d'un programme, d'une personne ou d'un département, camoufler des erreurs ou faire du tort à un adversaire.

Les militaires représentent également une source privilégiée pour les journalistes lorsque l'armée américaine participe à un conflit ou à une intervention de paix. Les soldats et les officiers sur le terrain peuvent exprimer leur mécontentement et leur désaccord par rapport à des stratégies développées à Washington ou encore dénoncer des pratiques irrégulières ou illégales. Les dirigeants des corps d'armée, pour leur part, sont souvent à l'origine de fuites visant à « augmenter leur budget, démontrer la supériorité ou l'infériorité de l'armée américaine par rapport à une armée ennemie, gagner des votes au Congrès ou obtenir les faveurs d'un contractant[18] ». Il arrive également que les rivalités entre les corps d'armée incitent des militaires à donner des informations secrètes aux médias. Il existe donc des raisons politiques et économiques aux fuites des militaires, qui s'ajoutent aux motifs stratégiques ou personnels provenant des soldats et des officiers sur le terrain.

L'ÉTUDE DES FUITES

Malgré toutes les précautions prises par les décideurs, on constate que les fuites d'informations confidentielles au sujet de la politique étrangère des États-Unis sont légion, en particulier depuis l'avènement de la

14. Cité dans William H. Hammond (1988). *Public Affairs : The Military and the Media, 1962-1968*, Washington, U.S. Army Center of Military History, p. 217 (notre traduction).
15. Morton Halperin *et al.* (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2e édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 174.
16. Arthur M. Schlesinger Jr. (2004). *The Imperial Presidency*, Boston, Mariner Books, p. 355 (notre traduction).
17. Cité dans PBS (2007). « Washington's culture of secrets, sources and leaks », *News-War*, émission *Frontline*, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/newswar/part1/frankel.html> (notre traduction).
18. *Ibid.*

télévision, dans les années 1960. Certaines des fuites les plus connues, tels les *Pentagon Papers* en 1971 et le scandale Iran-contra en 1986, ont ébranlé les administrations concernées. D'autres, comme la divulgation de l'existence d'un avion indétectable durant la campagne présidentielle de 1980 et l'affaire Valerie Plame durant le premier mandat de George W. Bush, semblaient davantage reliées à l'espionnage ou au règlement de comptes et se sont avérées peu dommageables pour la politique étrangère américaine. Pourtant, malgré leur présence régulière dans les médias et les problèmes qu'elles génèrent, les fuites font l'objet de peu d'études par les spécialistes de la politique étrangère. Ceux qui s'y intéressent proviennent de deux champs de compétences distincts, soit les relations entre les médias et le gouvernement d'une part et, d'autre part, l'analyse du processus décisionnel. Dans les deux cas, les fuites sont étudiées de façon indirecte : elles sont décrites comme des outils ou des instruments visant à obtenir, maintenir ou influencer un pouvoir politique, qu'il soit gouvernemental ou bureaucratique.

Si la littérature est peu abondante quant à leurs fonctions et à leurs conséquences, cela est principalement attribuable « à l'inaccessibilité des personnes responsables des fuites et donc, à leurs motivations profondes[19] ». Cependant, les auteurs qui ont abordé les fuites – souvent de manière indirecte – s'entendent pour dire qu'elles sont inhérentes au système politique des États-Unis. En ce sens, on peut dire que les fuites sont essentielles au fonctionnement de la démocratie américaine[20]. Les journalistes partagent également cet avis, parce qu'ils perçoivent les fuites comme un élément fondamental de la stratégie de communication du gouvernement[21]. D'ailleurs, Hedrick Smith, ancien journaliste au *New York Times*, rappelle que les fuites, autorisées ou non, font partie du quotidien dans la capitale fédérale américaine :

> Sur Wall Street, transmettre de l'information privilégiée constitue un délit grave. À Washington, c'est un truc habituel […] Tout le monde le fait, du président jusqu'en bas [de la hiérarchie politique], lorsqu'il souhaite modifier l'équilibre des forces à propos de certains enjeux[22].

Les fuites contribueraient donc à maintenir la cohésion du régime politique en servant de contrepoids au pouvoir de l'exécutif ou du législatif et en limitant celui de certains départements ou individus au sein du processus décisionnel.

---

19. Entrevue réalisée par l'auteure avec David Mitchell, professeur de science politique à l'Université Bucknell (Pennsylvanie), le 16 octobre 2008.
20. Bruce Catton, cité dans Douglas Cater (1959). *The 4th Branch of Government*, New York, Vintage Books, p. 92 ; Richard E. Neustadt, cité dans William Safire (1980). *Safire's Political Dictionary*, New York, Ballantine, p. 369.
21. Alan M. Katz (1976). *Op. cit.*, p. 110 ; Katharine Graham (1983). « The press can do a better job », *Editor & Publisher*, 19 novembre, p. 42.
22. Hedrick Smith (1988). *The Power Game : How Washington Works*, New York, Ballantine, p. 81 (notre traduction).

LA SÉLECTION DES FUITES ANALYSÉES

La question qui demeure toutefois en suspens concerne l'effet réel des fuites sur la politique étrangère des États-Unis, non pas en tant que tactique d'influence du jeu bureaucratique ou comme stratégie de communication, mais plutôt comme instrument servant à modifier la formulation d'une politique précise. C'est ce à quoi cet ouvrage tente de répondre, en faisant l'analyse détaillée de neuf fuites de politique étrangère.

Pour mieux comprendre les conséquences des fuites sur la politique étrangère, nous avons tout d'abord fait l'inventaire des fuites de politique étrangère les plus connues, autorisées ou non, depuis Eisenhower[23].

Sur ces 42 fuites, nous avons éliminé d'emblée celles qui étaient orchestrées par la Maison-Blanche (10 fuites) et celles qui provenaient d'une source inconnue ou extérieure aux États-Unis (10 fuites). Des 22 fuites restantes, nous avons dû faire une sélection plus serrée pour des raisons d'espace : nous avons ainsi choisi une seule fuite par administration.

Les fuites que nous avons sélectionnées pour l'analyse devaient répondre à des critères qui permettaient d'obtenir des études de cas intéressantes mais surtout significatives. Ainsi, les trois paramètres suivants ont guidé nos choix :

1. *la source de la fuite doit être connue* avec une certaine précision : on peut ignorer le nom de la personne qui est à l'origine de la fuite, mais il faut savoir de quelle branche du pouvoir, de quel département ou de quelle instance elle provient. Le fait de ne pas connaître la source explique que même si certaines fuites ont été importantes, influentes ou très médiatisées, elles n'ont pu être retenues pour notre étude ;
2. *la fuite doit avoir généré une documentation quantitativement et qualitativement intéressante*, accessible et permettant de bien comprendre la nature de la fuite et le contexte politique, interne et externe, dans lequel la fuite est survenue ;
3. *le cas étudié doit permettre de retracer les étapes du processus décisionnel qui a précédé et suivi les fuites*, de manière à faciliter l'évaluation de leurs conséquences réelles sur la politique étrangère.

---

23. Nous avons choisi cette période pour trois raisons principales. Tout d'abord, elle correspond à l'arrivée de la télévision aux États-Unis, nécessaire à la diffusion de masse des fuites (à ce sujet, voir Paul Starr [2004]. *The Creation of the Media : Political Origins of Modern Communications*, New York, Basic Books). Ensuite, un déplacement du centre du pouvoir de politique étrangère s'est effectué, à partir de 1945, du Congrès vers la présidence, donnant ainsi plus de poids au président et permettant aux fuites de proliférer. Finalement, la victoire des États-Unis lors de la Deuxième Guerre mondiale a permis leur montée en puissance sur la scène internationale, donnant du même coup plus d'importance aux décisions de politique étrangère prises par les présidents américains.

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower

	Type	Source	Objectifs	Conséquences sur la politique étrangère
Fuite de politique étrangère durant la présidence de Dwight Eisenhower				
Rapport Gaither (1957)	Fuite non autorisée	Congrès	Présenter la Maison-Blanche de manière défavorable ; augmenter la production d'armement	Augmentation de la production militaire et justification du budget de la Défense
Fuites de politique étrangère durant la présidence de John F. Kennedy				
Invasion de la baie des Cochons (1961)	Fuite non autorisée	Cubains installés au Costa Rica	Empêcher l'opération	Invasion effectuée au moment prévu
Stratégie au Viêtnam (1961)	Fuite non autorisée	Armée américaine	Faire appel au Congrès pour forcer le président à adopter une stratégie militaire différente	Maintien de la stratégie de Kennedy et non-intervention du Congrès
Relations avec l'URSS (1961-1962)	Fuite autorisée	Président Kennedy	Justifier la position de la Maison-Blanche	Maintien des relations entre les deux pays

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower (*suite*)

	Type	Source	Objectifs	Conséquences sur la politique étrangère
Fuites de politique étrangère durant la présidence de Lyndon Johnson				
Incident du golfe du Tonkin (1964)	Fuite autorisée	Président Johnson	Mettre fin aux critiques de Barry Goldwater	Aucune influence sur le début de la guerre, ce sont d'autres facteurs qui ont été décisifs
Commission Gilpatric (1965)	Fuite non autorisée	Robert F. Kennedy	Faire appel au Congrès et au public pour forcer Johnson à implanter une politique de non-prolifération nucléaire	Attente d'un an de Johnson, malgré ses convictions, avant l'implantation d'une telle politique, en raison des fuites, sur les recommandations de la Commission
Négociations de paix au Viêtnam (1965)	Fuite non autorisée	Inconnue	Miner l'administration Johnson et forcer le président à adopter une nouvelle stratégie	Accumulation des fuites sur le Viêtnam menant Johnson à ne pas se présenter à l'élection de 1968
Dean Rusk et le Viêtnam (1967)	Fuite non autorisée	Andrew J. Glass, journaliste au *Washington Post*	Forcer l'administration à revoir sa politique au Viêtnam ; miner les relations au sein de l'administration ; dénoncer l'intervention	Ajout de la fuite Rusk à toutes les autres au sujet du Viêtnam, contribuant à l'accroissement du *credibility gap*
Les 44 bataillons de Westmoreland (1968)	Fuite non autorisée	Pentagone, probablement Townsend Hoopes, sous-secrétaire des Forces aériennes de l'armée	Forcer Johnson à rejeter la demande de troupes supplémentaires	Couverture négative de la part des journalistes qui entraînent l'opinion publique en mettant l'accent sur les dissensions au sein de l'administration au sujet du Viêtnam

Fuites de politique étrangère durant la présidence de Richard Nixon				
MiG nord-coréen (1969)	Fuite autorisée	Président Nixon	Justifier la position américaine et la réplique subséquente	Justification de la riposte américaine
Massacre de My Lai (1969)	Fuite non autorisée	Soldat Ronald Ridenhour	Dénoncer un scandale	Montée de l'opposition à la guerre
Bombardement du Cambodge (1969)	Fuite non autorisée	Journaliste britannique basé au Cambodge	Dénoncer l'intervention et forcer la fin des opérations militaires au Cambodge	Justification de l'écoute électronique de certains membres du gouvernement et augmentation sensible de la paranoïa ; *Watergate*
Crise de Cienfuegos (1970)	Fuite autorisée	Département d'État, probablement Henry Kissinger	Envoyer un message à l'URSS	Départ de l'URSS de Cienfuegos
SALT I (1971)	Fuite non autorisée	Benson D. Adams, fonctionnaire	Saboter les négociations ; faire du tort à la position d'un rival bureaucratique ; miner les relations entre les bureaucraties	Durcissement des positions américaines et soviétiques, même si le traité a tout de même été signé
Conflit indo-pakistanais (1971)	Fuite non autorisée	Yeoman C. Radford, NSC	Modifier la position américaine	Refroidissement des relations avec l'Inde et augmentation du secret entourant le processus décisionnel
Pentagon Papers (1971)	Fuite non autorisée	Daniel Ellsberg, fonctionnaire	Dénoncer un problème	Obstacle au pouvoir de négociation du gouvernement

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower (*suite*)

	Type	Source	Objectifs	Conséquences sur la politique étrangère
Fuites de politique étrangère durant la présidence de Gerald Ford				
Intervention de la CIA au Chili (1974)	Fuite non autorisée	Michael J. Harrington, représentant au Congrès	Dénoncer un problème	Avec les *Family Jewels*, cette fuite a contribué à la remise en question du travail de la CIA
Family Jewels (1974)	Fuite non autorisée	CIA	Dénoncer un problème	Modification du mode de fonctionnement de la CIA, création de commissions de surveillance, resserrement du contrôle de l'exécutif sur la CIA
Relations avec les pays arabes (1976)	Fuite non autorisée	Inconnue	Empêcher le changement de politique	Réaffirmation de l'amitié des États-Unis envers Israël et arrêt du rapprochement souhaité par l'administration envers les pays arabes

Fuites de politique étrangère durant la présidence de Jimmy Carter				
Capacités stratégiques de l'URSS (1976)	Fuite autorisée	Maison-Blanche	Consolider la position de la Maison-Blanche	Luttes bureaucratiques
Lettre du président à Anastasio Somoza (1978)	Fuite non autorisée	Bureau des Affaires interaméricaines du département d'État	Saboter la politique de Carter sur les droits de l'Homme en Amérique du Sud	Changement dans la perception de la Maison-Blanche à propos du Nicaragua et augmentation des tensions entre les différents départements chargés de la politique étrangère
Aide de la Turquie lors de la crise des otages (1979)	Fuite non autorisée	Camp LeJeune, base de la marine en Caroline du Nord	Empêcher la mise en œuvre du plan de libération des otages	Volte-face de la Turquie, qui retire sa permission d'utiliser son territoire pour déployer du matériel militaire américain
Brigade soviétique à Cuba (1979)	Fuite non autorisée	Frank Church, sénateur démocrate au Congrès	Attirer l'attention sur un problème ; présenter la Maison-Blanche de manière défavorable	Obstacle à la ratification de SALT II, détérioration des relations américano-soviétiques et accroissement de la surveillance américaine dans les Caraïbes
Mission de Clark et Miller en Iran (1979)	Fuite non autorisée	Département d'État	Empêcher les négociations entre les États-Unis et l'Iran	Khomeiny ferme la porte à toute discussion avec les émissaires de Carter
Existence de l'avion *Stealth* (1980)	Fuite autorisée	Maison-Blanche	Présenter la Maison-Blanche de manière favorable	Élément de la stratégie électorale de Carter

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower (*suite*)

	Type	Source	Objectifs	Conséquences sur la politique étrangère
Fuites de politique étrangère durant la présidence de Ronald Reagan				
KAL007 (1983)	Fuite autorisée	Maison-Blanche	Justifier la politique de la Maison-Blanche	Justification des mesures anticommunistes
Strategic Defense Initiative (1983)	Fuite autorisée	Président Reagan	Justifier un programme controversé ; envoyer un message à l'URSS	Démonstration de la puissance technologique américaine
Minage des ports du Nicaragua (1983)	Fuite non autorisée	Inconnue	Dénoncer l'obstructionnisme d'un membre du Congrès	Dénonciation des États-Unis à la Cour internationale de Justice et abandon du projet de minage
Iran-contra (1986)	Fuite non autorisée	Mehdi Hashemi, un Iranien radical	Dénoncer les pratiques américaines	Procès de quelques membres de l'administration
Fuites de politique étrangère durant la présidence de George H. Bush				
Defense Planning Guidance (1992)	Fuite non autorisée	Département d'État	Saboter un programme	Reprise des objectifs du DPG lors de l'élaboration du NSS en 2002, sous George W. Bush
Intervention en Somalie (1992)	Fuite non autorisée	Inconnue	Influencer la politique étrangère	Intervention, grâce à d'autres facteurs, uniquement sous la présidence de Bill Clinton

Fuites de politique étrangère durant la présidence de Bill Clinton				
Intervention en Haïti (1994)	Fuite non autorisée	Pentagone, Maison-Blanche	Faire du tort à la position d'un rival ; miner les relations entre les organisations	Grâce à d'autres facteurs, intervention des États-Unis
Intervention en Bosnie (1995)	Fuite autorisée	Président Clinton	Envoyer un ballon d'essai	Grâce à d'autres facteurs, intervention des États-Unis
Programme nucléaire nord-coréen (1998)	Fuite non autorisée	Defense Intelligence Agency	Faire du tort à la position d'un rival ; saboter une politique	Maintien de la position de la Maison-Blanche et démenti du Pentagone sur les informations diffusées
Intervention au Kosovo (1999)	Fuite non autorisée	Pentagone	Faire du tort à la position d'un rival ; miner les relations entre les organisations	Grâce à d'autres facteurs, intervention des États-Unis
Fuites de politique étrangère durant la présidence de George W. Bush				
FBI et Zacarias Moussaoui (2002)	Fuite non autorisée	Coleen Rowley, avocate au FBI	Dénoncer un problème	Réorganisation des efforts du FBI concernant la lutte contre le terrorisme
Valerie Plame (2003)	Fuite autorisée	Richard Armitage (par inadvertance) et I. Lewis Libby (probablement d'autres personnes)	Discréditer Joseph Wilson, opposant à la guerre en Irak	Début de la remise en question des justifications de l'administration Bush concernant l'intervention en Irak

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower (*suite*)

	Type	Source	Objectifs	Conséquences sur la politique étrangère
George Tenet et l'Irak (*slam dunk*) (2003)	Fuite non autorisée	Inconnue	Dénoncer la façon dont la guerre en Irak a été élaborée	En parallèle avec d'autres facteurs, ajout à la perte de crédibilité de l'administration Bush à propos de la guerre en Irak et démission de Tenet quelques mois plus tard
Lutte au terrorisme (2005-2006)	Fuite non autorisée	Inconnue	Changer les pratiques de la lutte au terrorisme	Aucun changement dans les pratiques de la Maison-Blanche en raison de ces fuites
Mémorandums de Donald Rumsfeld (2003 et 2006)	Fuite non autorisée	Inconnue	Discréditer Rumsfeld	Rumsfeld a fini par démissionner en 2006
Prison d'Abou Ghraïb (2004)	Fuite non autorisée	CIA et autres sources	Dénoncer un problème	Remise en question de l'intervention en Irak, baisse importante du soutien des Américains et augmentation des critiques provenant des médias ; procès des militaires impliqués et appels à la démission de Donald Rumsfeld (il démissionnera en 2006)
Mémorandum de Stephen Hadley (2006)	Fuite non autorisée	Maison-Blanche	Dénoncer un problème	Refroidissement des relations entre l'administration et Maliki Augmentation de l'instabilité au sein du Parlement irakien

En raison de ces critères, certaines fuites n'ont pu être retenues. C'est le cas, entre autres, de la fuite d'un rapport de la CIA, en 1974, expliquant comment les États-Unis devraient tenter de se rapprocher des pays arabes : même si l'effet de cette fuite non autorisée a été immédiat, suscitant la colère d'Israël et menant au renoncement de cette nouvelle politique au Moyen-Orient, la source n'est pas encore connue à ce jour, et la documentation n'est pas suffisante pour qu'une analyse rigoureuse puisse être menée à propos des conséquences de cette fuite. Dans le cas de l'intervention militaire en Somalie, en 1992, le problème se pose différemment : les fuites, très nombreuses, proviennent de plusieurs instances gouvernementales et, de ce fait, sont souvent contradictoires, puisque certaines de ces fuites visent à forcer une intervention américaine en Somalie, alors que d'autres souhaitent l'empêcher. En ce qui concerne le scandale de My Lai, le fait que l'événement chevauchait deux administrations (l'événement a eu lieu à la fin de la présidence de Johnson mais a été révélé au début de celle de Nixon) posait un problème méthodologique particulier, puisqu'il devenait difficile d'évaluer si la fuite avait bien atteint son objectif. Il est toutefois évident que cette fuite a revigoré les mouvements pacifistes et a exacerbé les critiques à l'égard de la politique américaine au Viêtnam. Finalement, certaines fuites ont été ignorées en raison d'un manque de recul historique : aucune fuite de l'administration Obama n'a ainsi été retenue. L'élimination de la seule fuite de l'administration Eisenhower s'explique, pour sa part, par le fait que la télévision n'était pas encore un acteur important de la politique étrangère des États-Unis, réduisant ainsi l'incidence que pouvait avoir la fuite sur la population.

Sur la base de ces trois critères, neuf fuites ont pu être analysées en vue de comprendre leur influence sur le processus décisionnel et sur la politique étrangère des États-Unis. Ces études de cas remplissent évidemment les critères de sélection présentés précédemment, c'est-à-dire que la source de la fuite est connue ou, à tout le moins, circonscrite à un acteur bureaucratique, que la documentation la concernant est variée et accessible, et que le processus décisionnel entourant les décisions visées par la fuite est connu et documenté.

Les fuites non autorisées sélectionnées pour l'analyse

1. La stratégie de John F. Kennedy au Viêtnam (Kennedy, 1961)
2. Les 44 bataillons du général Westmoreland (Johnson, 1968)
3. Les *Pentagon Papers* (Nixon, 1971)
4. Les *Family Jewels* (Ford, 1974)
5. La brigade soviétique à Cuba (Carter, 1979)
6. Le minage des ports du Nicaragua (Reagan, 1983)
7. Le *Defense Planning Guidance* (George H. Bush, 1992)
8. Le programme nucléaire nord-coréen (Clinton, 1998)
9. La fuite *slam dunk* sur l'Irak (George W. Bush, 2004)

Il est également important de noter que nous n'avons pas pour but de détailler longuement chacune des fuites étudiées, puisqu'il s'agit essentiellement d'analyser leurs conséquences sur la politique étrangère américaine. Toutefois, nous les présenterons dans leur contexte historique et politique de manière à mieux comprendre la motivation des personnes qui en ont été à l'origine, et les modalités de leur fonctionnement sur le processus décisionnel.

L'ÉVALUATION DES CONSÉQUENCES DES FUITES NON AUTORISÉES SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Pour évaluer l'influence des fuites, nous avons choisi de mettre en lumière, d'une part, les facteurs internes de la prise de décision au moment de la fuite et, d'autre part, les facteurs externes de cette prise de décision. Les *facteurs internes* concernent plus précisément la cohésion de l'équipe décisionnelle entourant le président, de même que le leadership effectué par celui-ci. Quant aux *facteurs externes*, nous avons examiné la position soutenue par la Maison-Blanche au sujet de la politique visée par la fuite, de même que la couverture médiatique, non seulement de la fuite, mais aussi de l'administration en général. Ainsi, notre étude vise à déterminer si les fuites constituent des éléments capables de contraindre le président et son entourage à modifier leurs décisions quant à la politique étrangère américaine.

La cohésion de l'équipe décisionnelle

Lorsque le président et ses principaux conseillers en matière de politique étrangère[24] partagent une vision commune et des objectifs semblables, il est plus difficile pour les fuites non autorisées d'agir sur la politique étrangère. En ce sens, il semble que le respect de la hiérarchie ou du système décisionnel imposé par le président, le ralliement au président une fois la décision prise et l'existence de mécanismes permettant d'exprimer les désaccords indiquent la cohésion de l'équipe décisionnelle. Cette cohésion, définie comme étant « l'évaluation positive du groupe par ses membres et leur motivation à continuer à en faire partie[25] », est caractérisée par la solidarité, la collaboration, l'expression

---

24. Lorsque nous utiliserons l'expression « principaux conseillers du président en matière de politique étrangère », nous inclurons dans ce groupe le vice-président, le secrétaire d'État, le secrétaire de la Défense, le président du Comité des chefs d'état-major, le conseiller à la Sécurité nationale, le directeur de la Communauté du renseignement (DCI), le chef du bureau présidentiel (*White House Chief of Staff*) et les conseillers spéciaux du président sur différentes questions de politique étrangère et de sécurité. Pour obtenir la liste de ces conseillers depuis Kennedy jusqu'à George W. Bush, voir l'annexe.

25. Alexander L. George (1980). *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, p. 21 (notre traduction).

libre des dissensions et une vision positive des tâches décisionnelles à accomplir. Nous examinerons la cohésion de l'équipe décisionnelle sous deux angles : le système décisionnel, qui détermine le poids des tactiques d'influence utilisées par les conseillers et la réceptivité du président à ces tactiques, et la plaidoirie multiple, c'est-à-dire « un système ouvert construit pour présenter systématiquement au président les arguments et les points de vue opposés exprimés par leurs défenseurs[26] ». Dans un système de plaidoirie multiple, chacun des participants au processus décisionnel a l'occasion de présenter ses idées au président, ce qui augmente les options possibles pour celui-ci et réduit le nombre de mécontents au sein de son équipe, mais seulement si trois conditions sont remplies : la distribution des ressources intellectuelles et bureaucratiques est équitable entre les participants au processus décisionnel, le président participe activement au processus de façon à superviser les échanges, et le temps alloué pour les débats est suffisant. Puisque, dans un tel système, il n'est pas censé y avoir de dissension fondamentale non exprimée, les fuites, instruments de dernier recours dans l'expression des désaccords politiques et bureaucratiques[27], deviennent en pratique inutiles. Les conseillers ayant la possibilité de présenter des points de vue variés risquent moins d'utiliser les fuites pour faire entendre leur opinion et pour influencer le président.

Le leadership du président

Selon le juriste Robert Borosage, « le lien entre la perte d'autorité et les fuites est crucial[28] », en ce sens que les fuites ont plus d'effet lorsque le leadership du président est faible ou contesté. Dans les cas où le président exerce un leadership fort ou positif, les fuites sont non seulement moins fréquentes, mais elles sont également moins dévastatrices. Pour analyser le leadership du président en poste au moment de la fuite, nous utiliserons le modèle proposé par l'historien Robert Dallek, qui a développé cinq critères permettant d'évaluer le travail des présidents et, ainsi, mesurer le leadership dont ils ont fait preuve – ou non – durant leur mandat[29] :

- *vision* : présenter une vision claire ou un grand projet concret pour la société américaine ;
- *pragmatisme* : développer un mélange d'opportunisme, de flexibilité et de réalisme ;

---

26. Roger B. Porter (1987). *Presidential Decision Making : The Economic Policy Board*, 2e édition, Cambridge, Cambridge University Press, p. 26 (notre traduction).
27. Les fuites sont des moyens radicaux d'expression des désaccords, puisqu'elles nécessitent de trahir le secret entourant le processus décisionnel en matière de politique étrangère et, de ce fait, la confiance du président.
28. Robert L. Borosage (1976). « Para-legal authority and its perils », *Law and Contemporary Problems*, vol. 40, no 3 (été), p. 185 (notre traduction).
29. Robert Dallek (1996). *Hail to the Chief : The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, p. xx.

– *consensus* : établir un consensus national sur les enjeux les plus importants ;
– *charisme* : compter sur des qualités personnelles facilement perceptibles ;
– *crédibilité* : avoir la confiance de la population pour gouverner.

Il est important de faire une analyse détaillée du leadership présidentiel au moment même de la fuite parce que, tout comme le système décisionnel et la cohésion de ses membres, le leadership peut fluctuer au cours d'un mandat ou selon les enjeux.

La position de la Maison-Blanche

La position claire du président américain à propos d'un enjeu de politique étrangère fait en sorte qu'il sera plus difficile pour son entourage de l'infléchir et de le manipuler, ce qui diminuera d'autant le pouvoir des fuites à agir sur le processus décisionnel ou sur la politique étrangère. À l'opposé, lorsque le président est incertain ou hésitant, il semble plus facile pour les fuites d'influencer ses décisions ou les jeux de pouvoir au sein de l'équipe décisionnelle.

Les fuites non autorisées devraient avoir davantage de conséquences directes sur la politique étrangère lorsqu'il y a ce que le journaliste Warren Strobel appelle un « vide (*vacuum*) décisionnel », c'est-à-dire une indécision ou une indifférence gouvernementale par rapport à un enjeu de politique étrangère[30]. Le vide décisionnel représente une absence de politique, une improvisation ou encore une politique faible ou inappropriée. Par opposition, une position ferme adoptée par le président conduirait à la diminution du pouvoir de l'ensemble des acteurs de la scène politique et de leurs tactiques d'influence, y compris des fuites.

La réaction des médias

Le quatrième et dernier facteur qui peut agir sur l'influence des fuites non autorisées est la réaction des principaux médias américains à celles-ci[31]. L'analyse de la couverture médiatique est essentielle pour

30. Warren P. Strobel (1997). *Late-Breaking Foreign Policy : The News Media's Influence on Peace Operations*, Washington, United States Institute of Peace Press, p. 9.

31. Soit le *New York Times*, le *Washington Post*, le *Wall Street Journal* et le *Los Angeles Times* en ce qui concerne les journaux, et ABC, CBS, NBC, Fox News et CNN pour ce qui est des chaînes de télévision. Quelques revues peuvent aussi faire partie de ce groupe, comme *Newsweek* et *Time Magazine*. Il est à noter que les archives disponibles de *Newsweek* débutent en 1990. Quant à celles de Fox News, elles sont disponibles pour les reportages diffusés à partir de 2004, et les reportages de CNN à partir de 1995. Les réseaux, pour leur part, ont des archives complètes à partir de 1968. Les archives du *Wall Street Journal*, finalement, sont disponibles seulement jusqu'en 1989.

évaluer les conséquences des fuites, en raison de l'influence des médias sur l'opinion publique par le biais de leur fonction de procédure d'agenda (*agenda-setting*). La procédure d'agenda signifie que « les journalistes, en sélectionnant et mettant en évidence quelques histoires chaque jour, déterminent quels enjeux seront présentés comme importants dans les nouvelles. En leur donnant une couverture soutenue, ces sujets deviennent pertinents[32] » pour le public et, incidemment, pour le gouvernement. Par exemple, lorsqu'on demande aux Américains d'énumérer les problèmes auxquels leur pays fait face, ils nomment, sept fois sur dix, ce qu'ils ont vu récemment dans les journaux ou à la télévision[33].

En ce qui concerne les fuites, leur couverture médiatique soutenue – surtout si elle est négative – peut très certainement forcer la Maison-Blanche à réagir et à réajuster son approche par rapport aux problèmes soulevés par ces fuites. À l'opposé, un manque d'intérêt ou une couverture médiatique neutre ou positive de l'administration en place peut permettre aux décideurs de maintenir le cap et de conserver la politique choisie, voire de la légitimer. La réaction des médias ne saurait être suffisante en elle-même pour provoquer des changements ou influencer directement le processus décisionnel en matière de politique étrangère, mais il semble qu'elle constitue un catalyseur des dissidences ou un accélérateur de la prise de décision et, en ce sens, oblige les décideurs à être en réaction plutôt qu'en action[34]. Les médias peuvent donc, en parallèle avec les trois autres critères d'évaluation, augmenter ou diminuer l'importance d'une fuite.

Ces quatre facteurs – cohésion de l'équipe décisionnelle, leadership présidentiel, position de la Maison-Blanche et réaction médiatique – permettent de comprendre les contextes interne et externe dans lesquels les fuites de politique étrangère se sont produites. Incidemment, ces critères devraient nous aider à analyser l'influence de ces fuites sur la formulation de la politique étrangère américaine.

---

32. David L. Paletz (2002). *The Media in American Politics : Contents and Consequences*, 2e édition, New York, Longman, p. 157 (notre traduction).

33. Karine Prémont (2006). *La télévision mène-t-elle le monde ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Enjeux contemporains », p. 36 ; Bruce Jentleson (2004). *American Foreign Policy : The Dynamics of Choice in the 21st Century*, 2e édition, New York, W.W. Norton, p. 61 ; Shanto Iyengar et Donald R. Kinder (1989). *News That Matters : Television and American Opinion*, Chicago, University of Chicago Press.

34. C'est ce que démontrent la majorité des études sur l'influence des médias en politique étrangère américaine. Pour obtenir un résumé de ces recherches, voir Karine Prémont (2006). *Op. cit.* ; Jonathan Mermin (1999). *Debating War and Peace : Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Vietnam Era*, Princeton, Princeton University Press ; Piers Robinson (2002). *The CNN Effect : The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, New York, Routledge ; Robert M. Entman (2003). *Projection of Power : Framing News, Public Opinion and U.S. Foreign Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

L'ANALYSE DES FUITES NON AUTORISÉES DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

En conclusion de notre ouvrage, nous serons en mesure de déterminer si une fuite a eu une conséquence directe ou indirecte sur la politique étrangère des États-Unis. Il convient de préciser que nous parlons d'une fuite ayant eu une *conséquence directe* lorsque la révélation de l'information « a modifié la logique politique avec laquelle les décisions sont prises[35] » ou lorsqu'elle « a élargi […] le spectre des options politiques acceptables[36] ». Par exemple, lorsque la fuite a forcé le remodelage des règles de fonctionnement d'une administration, a obligé le report ou l'annulation d'un programme ou d'une politique, a conduit à la mise en branle d'une intervention militaire ou humanitaire ou à la fin de celle-ci, ou encore quand la fuite a créé des tensions diplomatiques compromettant ou ralentissant une négociation. Une fuite ayant eu une *conséquence indirecte* sur la politique étrangère sera plutôt une fuite qui a affecté les conseillers du président (promotion, congédiement) ou les mécanismes de la prise de décision (nombre de rencontres, structure ou fonctionnement de celles-ci, augmentation ou diminution du secret entourant le processus décisionnel), ou encore qui a eu des effets sur les autres acteurs politiques américains, tels que l'opinion publique, les médias ou le Congrès. Par exemple, une fuite a eu une conséquence indirecte si elle a provoqué un changement dans la couverture médiatique d'un enjeu ou dans sa perception par l'opinion publique, de même que si elle a conduit à la démission d'un conseiller ou à une résolution du pouvoir législatif.

En terminant, soulignons que pour chacune des administrations, nous présenterons quelques-unes des fuites – autorisées ou non – qui ont marqué la politique étrangère de l'époque. D'une part, elles permettent de mieux comprendre les contextes interne et externe de la prise de décision de chacune des administrations. D'autre part, elles offrent un portrait plus large du type de fuites qui ont eu cours durant le mandat présidentiel à l'étude, en présentant les fuites qui n'ont pu être retenues pour notre analyse. Nous examinerons ensuite en détail la fuite à l'étude et nous verrons les facteurs internes et externes présents au moment de la fuite. Nous ferons ensuite la synthèse de l'influence réelle de la fuite sur la politique étrangère de l'administration en question.

---

35. Glenn Hastedt (2005). « Public intelligence : Leaks as policy instruments. The case of the Iraq war », *Intelligence and National Security*, vol. 20, n° 3 (septembre), p. 421 (notre traduction).

36. *Ibid.*, p. 427.

CHAPITRE 1

La présidence de John F. Kennedy

La présidence de John F. Kennedy a marqué le début de la prépondérance de la télévision en tant que source principale d'information pour les citoyens et les décideurs américains. En effet, la victoire de Kennedy lors des élections de 1960 est souvent attribuée à la télédiffusion du débat avec Nixon, pendant lequel ce dernier a offert une image de confusion et d'agressivité facilement surclassée par le charisme, le calme et la prestance de Kennedy. Ainsi, alors que les fuites apparaissent d'abord dans les journaux – là où les décideurs de Washington pouvaient les voir –, il est intéressant de constater que Kennedy (comme ses successeurs) a surtout utilisé la télévision pour les démentir – là où se trouvent les électeurs.

1.1. L'ADMINISTRATION KENNEDY ET LES FUITES

Le manque d'expérience de l'administration Kennedy en matière de politique étrangère a donné lieu à quelques fuites, notamment au sujet des

relations américano-soviétiques. Cependant, ces fuites n'ont eu aucun effet sur la conduite de la politique étrangère américaine. En fait, c'est essentiellement la détermination de l'administration Kennedy à mener jusqu'au bout les politiques choisies qui a constitué un rempart face aux fuites, décourageant du même coup les éventuels mécontents à l'intérieur et à l'extérieur de la Maison-Blanche. Il faut dire que le président lui-même avait régulièrement recours aux fuites pour faire passer ses messages.

1.1.1. La baie des Cochons (1961)

Dès l'élection de Kennedy, le principal problème de politique étrangère auquel il a dû faire face était la volonté de Nikita Khrouchtchev de faire plier les États-Unis au sujet de Berlin. Assez rapidement, toutefois, l'impasse des négociations concernant le statut de la ville et, ultimement, la construction du mur en août 1961, ont déplacé la lutte idéologique vers Cuba. L'invasion de la baie des Cochons, en avril 1961, a été un événement décisif dans les relations américano-soviétiques, puisque l'échec de l'administration Kennedy en sol cubain a contribué à la mise en place de la crise des missiles de 1962. L'invasion de la baie des Cochons consistait, pour les États-Unis, à entraîner et à soutenir des exilés cubains en vue d'envahir Cuba et de renverser Fidel Castro. Cette opération avait été autorisée sous l'administration Eisenhower et était parrainée par Allen Dulles, directeur de la CIA, et son assistant Richard Bissell. Selon Arthur Schlesinger Jr., qui était conseiller du président pour l'Amérique latine à ce moment, Dulles et Bissell « étaient moins des analystes que des partisans [de l'invasion][1] ». Ainsi, Kennedy a rarement eu connaissance d'informations ou d'analyses qui allaient dans le sens contraire de l'enthousiasme de la CIA. Une fuite importante allait cependant compromettre l'opération.

C'est Tad Szulc, journaliste au *New York Times*, qui a révélé, dans un article publié le 6 avril 1961, l'existence d'un plan pour envahir Cuba et renverser Castro. En reportage au Costa Rica, des amis cubains l'ont en effet informé que la CIA entraînait des exilés cubains au Guatemala en vue de reprendre le pouvoir à Cuba[2]. L'article de Szulc, dans sa version originale, précisait la date prévue de l'invasion (le 18 avril) et le commanditaire principal (la CIA). Puisque ces renseignements pouvaient nuire à l'opération, Turner Catledge, éditeur en chef du journal, en a référé à James « Scotty » Reston, chef du bureau du *New York Times* à Washington. Celui-ci a alors avisé Dulles du

1. Cité dans Richard Tanner Johnson (1974). *Managing the White House : An Intimate Study of the Presidency*, New York, Harper & Row, p. 135 (notre traduction).
2. Pour obtenir plus de détails sur le travail de Szulc et la séquence des événements ayant mené à la publication de l'article en question, voir Karl E. Meyer et Tad Szulc (1968). *The Cuban Invasion : The Chronicle of a Disaster*, 2e édition, New York, Praeger.

contenu de l'article de Szulc. Évidemment, Dulles a demandé que l'article ne soit pas publié, puisqu'il compromettrait sérieusement la CIA et la conduite de l'opération. Les patrons du *New York Times* ne sont pas allés jusqu'à annuler la publication de l'article – la demande de Dulles confirmant par ailleurs les informations de Szulc –, mais ils ont remplacé la date prévue de l'invasion, dans un premier temps, par le terme « imminent » puis, dans un deuxième temps, ont finalement supprimé cet adjectif. Catledge a aussi demandé à ce que toute référence à la CIA soit remplacée par les expressions « experts américains » et « représentants du gouvernement ».

Cette fuite, aussitôt reprise par CBS, n'a toutefois pas empêché l'opération d'avoir lieu : le 17 avril 1961, le débarquement chaotique – et attendu – des exilés cubains, abandonnés par le gouvernement américain, a fait 1000 prisonniers et une centaine de morts, en plus de constituer un immense embarras pour l'administration Kennedy. Très rapidement, Dulles et Kennedy ont dirigé leur colère et leur frustration sur le *New York Times*, le rendant responsable du fiasco. Kennedy, après quelques semaines de réflexion, a cependant murmuré à Catledge, lors d'une rencontre avec des journalistes : « Peut-être que si vous aviez publié davantage d'éléments concernant l'opération, vous nous auriez sauvés d'une erreur colossale[3]. »

Les conséquences de cette fuite qui a révélé les plans de l'invasion de Cuba sont, en réalité, assez peu déterminantes. Du point de vue de la politique interne, le fiasco de la baie des Cochons a amené, outre la création d'une commission d'enquête (la commission Taylor), des changements institutionnels importants, en plus de mettre la table pour la crise des missiles. Toutefois, sur le plan de la conduite de la politique étrangère américaine, la fuite révélée par Szulc n'a pas été significative : si elle a contribué à l'échec de l'invasion, la fuite n'a pas pour autant amenuisé le désir de l'administration Kennedy de renverser Castro.

1.1.2. Les relations avec l'URSS

Le bras de fer qui a opposé les États-Unis et l'URSS au début des années 1960 a donné lieu à de nombreuses fuites autorisées par le pouvoir exécutif en vue de présenter la position américaine de la meilleure façon et de discréditer les dirigeants soviétiques. Par exemple, en 1962, lors de la crise des missiles, un représentant du département d'État a donné au journaliste Max Frankel, du *New York Times*, la retranscription du compte rendu textuel d'une rencontre entre Kennedy et Andreï Gromyko (ministre des Affaires étrangères soviétiques), durant laquelle celui-ci nie la présence des missiles à Cuba. Les propos de cette rencontre ont été publiés quelques jours plus tard. Ils n'ont toutefois eu

3. Cité dans Alex Jones (2002a). « American or journalist : Must we choose ? », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 7, nº 2 (avril), p. 4 (notre traduction).

aucune influence notable sur la politique étrangère américaine : les relations entre l'URSS et les États-Unis sont restées tendues durant toute la présidence de Kennedy.

1.2. ÉTUDE DE CAS : LA FUITE LEMNITZER SUR LA POSITION DE KENNEDY À L'ÉGARD DU VIÊTNAM (1961)

La présence communiste au Viêtnam a tôt fait d'inquiéter l'administration de John F. Kennedy, qui a hérité d'un plan d'aide aux Sud-Viêtnamiens préparé et mis en branle par l'administration Eisenhower[4]. Ainsi, dès leur arrivée à la Maison-Blanche, le président et ses conseillers se sont rapidement mis à la tâche et ont élaboré une stratégie visant à éloigner la menace communiste nord-viêtnamienne des Viêtnamiens du Sud, tout en retardant l'intervention de l'armée américaine[5]. En effet, Kennedy a affirmé que c'était là la guerre des Sud-Viêtnamiens :

> Nous pouvons les aider, nous pouvons leur donner de l'équipement, nous pouvons envoyer nos hommes là-bas en tant que conseillers, mais [le peuple du Viêtnam] doit gagner contre les communistes. Tout ce que nous pouvons faire c'est aider et nous sommes très clairs là-dessus, mais nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui disent que nous devrions nous retirer. Cela serait une erreur[6].

Kennedy a alors autorisé l'envoi de plus en plus important de ces conseillers militaires au Viêtnam (à la fin de 1963, ils seront près de 16 000), en plus d'« une aide économique substantielle et des opérations clandestines menées par des unités spéciales antiguérilla[7] », les Bérets verts, créés à cette fin. De plus, Kennedy a remplacé Elbridge Durbrow, l'ambassadeur américain au Sud-Viêtnam, par Frederick Nolting, connu pour son soutien au président Ngo Dinh Diem.

Pour les dirigeants militaires américains, toutefois, cette stratégie était loin d'être la plus intéressante, car elle « porterait atteinte à la capacité du Sud-Viêtnam de résister à une invasion classique de la part

---

4. Le *Vietnam Counter-Insurgency Plan* prévoyait une aide financière de plus de 200 millions de dollars, de même que la présence de conseillers militaires américains en vue de préparer les soldats sud-viêtnamiens à combattre les forces du Nord-Viêtnam. À ce sujet, voir Daniel C. Hallin (1989). *The « Uncensored War » : The Media and Vietnam*, Berkeley, University of California Press, p. 26.
5. Roger Hilsman (1967). *To Move a Nation : The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, New York, Doubleday, p. 415-416.
6. John F. Kennedy (1964). *Public Papers of the President, 1961-1963*, Washington, United States Government Printing Office, p. 652 (notre traduction).
7. Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 227.

des forces du Nord-Viêtnam[8] ». Dans le but de forcer le Congrès à faire pression sur Kennedy pour qu'il modifie sa politique, l'armée américaine a alors orchestré des fuites dans les médias au sujet de l'approche de Kennedy, mais également des objections qu'elle opposait aux actions entreprises par la Maison-Blanche. La fuite la plus importante est parue le 17 avril 1961 dans le *Washington Post* : une chronique de Joseph Alsop faisait référence au fait que le général Lyman Lemnitzer, président du Comité des chefs d'état-major et tout juste de retour d'un séjour au Viêtnam,

> croyait que l'administration surestimait l'importance de la guerre de guérilla [menée par le Nord-Viêtnam] et que de mettre trop d'accent sur les mesures de contre-guérilla pourrait nuire à la capacité de l'armée sud-viêtnamienne de contrer un assaut conventionnel [par le Nord-Viêtnam][9].

Même si Lemnitzer n'était pas personnellement à l'origine de la fuite et que son nom n'apparaissait pas en toutes lettres dans l'article, il était cependant évident que les propos rapportés par Alsop constituaient « un reflet fidèle de ses idées autant que celles des autres chefs [militaires][10] », d'autant plus que la fuite provenait d'un représentant de l'armée américaine.

Le fait que cette fuite – de même que les autres de moindre importance qui ont suivi – ne soit pas rapportée dans les biographies des personnes concernées ou dans les comptes rendus gouvernementaux de l'époque est révélateur : elle n'a eu aucune conséquence sur la politique de Kennedy au Viêtnam, puisque le Congrès n'est pas intervenu auprès du président, qui a maintenu sa position. Au contraire, Kennedy a clairement décidé de ne pas augmenter l'aide militaire, décision qui a été en vigueur jusqu'à l'automne 1961[11]. Le but de l'armée n'a donc pas été atteint. C'est plutôt le rapport du général Maxwell Taylor et de Walt Rostow (assistant de McGeorge Bundy, conseiller à la Sécurité nationale), remis au président en novembre 1961, qui finira par infléchir en partie la position de Kennedy. Le rapport Taylor-Rostow dépeignait la situation au Viêtnam comme étant très critique et soutenait que l'armée nord-viêtnamienne pourrait prendre le pouvoir dans le Sud avant la fin de l'année. Le rapport faisait donc des recommandations plus agressives, dont le déploiement immédiat d'environ 8 000 soldats américains, l'utilisation massive d'hélicoptères pour contrer les forces nord-viêtnamiennes, l'accroissement des bombardements sur le Nord-Viêtnam et l'entraînement plus intensif des troupes de l'Armée de la République

---

8. Morton Halperin *et al.* (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2e édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 268 (notre traduction).
9. Joseph Alsop (1961). « Warnings aplenty », *Washington Post*, 17 avril, p. A13 (notre traduction).
10. Roger Hilsman (1967). *Op. cit.*, p. 417 (notre traduction).
11. David Halberstam (2008). *The Making of a Quagmire : America and Vietnam during the Kennedy Era*, 2e édition, New York, Rowman & Littlefield, p. 133.

du Viêtnam (ARVN)[12]. Si Kennedy n'a jamais pu se résigner à envoyer des soldats américains au Viêtnam, il s'est cependant rendu aux autres arguments de Taylor et de Rostow en faveur de la bonification de la participation américaine[13], notamment parce qu'il croyait, tout comme ses conseillers, « que le Sud-Viêtnam avait suffisamment de vitalité pour justifier un engagement significatif de la part des États-Unis[14] ».

1.2.1. La cohésion de l'équipe décisionnelle

Sur un sujet comme le Viêtnam, dans le contexte de la guerre froide et du fiasco de la baie des Cochons, l'administration Kennedy était bien évidemment partagée sur la politique à adopter pour éviter une victoire des communistes du Nord sur le Sud-Viêtnam. Toutefois, les quelques objections à la politique de Kennedy, provenant essentiellement des militaires, n'ont pas ébranlé la cohésion interne de l'équipe décisionnelle. En fait, peu de gens souhaitaient une intervention armée des États-Unis au Viêtnam, et Kennedy se méfiait des recommandations des militaires, qui favorisaient une intervention directe. Les dissensions les plus fondamentales apparaîtront seulement à partir de novembre 1961, à la suite du rapport Taylor-Rostow, desquelles naîtra l'une des dysfonctions les plus évidentes du système décisionnel collégial, soit la pensée groupale[15].

1.2.1.1. Le système décisionnel collégial de Kennedy

Le système décisionnel collégial adopté par Kennedy visait, dans un premier temps, à redonner de la vigueur au processus décisionnel, ankylosé par le formalisme des années Eisenhower. Dans un deuxième temps, ce système devait permettre au président d'être au centre des décisions et, ainsi, de garder le contrôle de l'élaboration de la politique étrangère[16]. En effet, « le secrétaire d'État devait se préoccuper de la

---

12. James G. Blight et Janet M. Lang (2005). *The Fog of War : Lessons from the Life of Robert S. McNamara*, New York, Rowman & Littlefield, p. 150 ; David Halberstam (2008). *Op. cit.*, p. 169 ; Peter Kross (2005). « General Maxwell Taylor's mission to Vietnam », *Vietnam Magazine*, février, <http://www.historynet.com/general-maxwell-taylors-mission-to-vietnam.htm>.
13. E.W. Kenworthy (1961a). « President is cool on Asia troop aid ; sees Gen. Taylor », *New York Times*, 4 novembre, p. A1 et A5 ; E.W. Kenworthy (1961b). « U.S. to help Saigon fight Reds with more experts and planes », *New York Times*, 17 novembre, p. A1 et A12. Ce sera le président Johnson qui enverra les premiers soldats américains combattre au Viêtnam en 1965.
14. Arthur M. Schlesinger Jr. (2005). *A Thousand Days : John F. Kennedy in the White House*, 2e édition, New York, Black Dog, p. 200 (notre traduction).
15. David Rothkopf (2005). *Running the World : The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York, PublicAffairs, p. 97.
16. Thomas Preston (2001). *The President and His Inner Circle : Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, p. 100.

gestion du département et des opérations liées à la politique en cours, tandis que la politique de haut niveau, la diplomatie et la gestion de crise étaient l'affaire du président[17] ». Le système décisionnel de Kennedy le forçait « à être exposé à la diversité et à l'expertise de tous les intervenants organisationnels, augmentant ainsi en théorie les possibilités de changements dans les politiques[18] ».

Quand un système collégial fonctionne bien, les conseillers du président s'expriment librement et font part sans détour de leurs objections ou de leurs incertitudes. Au sein de l'administration Kennedy, en 1961, l'équipe décisionnelle du président était principalement composée d'hommes qui avaient fait campagne avec lui. D'ailleurs, le président avait précisé ceci à McGeorge Bundy, Robert McNamara (secrétaire de la Défense), Dean Rusk (secrétaire d'État) et Walt Rostow :

> Je ne prendrai jamais une décision dans vos champs d'expertise sans vous demander votre opinion et je vais lui donner beaucoup de poids. Cependant, je ne veux pas être coincé dans une situation où je serai tenu à certains choix défendus par la bureaucratie. Je veux que le plus large spectre d'options possibles me soit présenté[19].

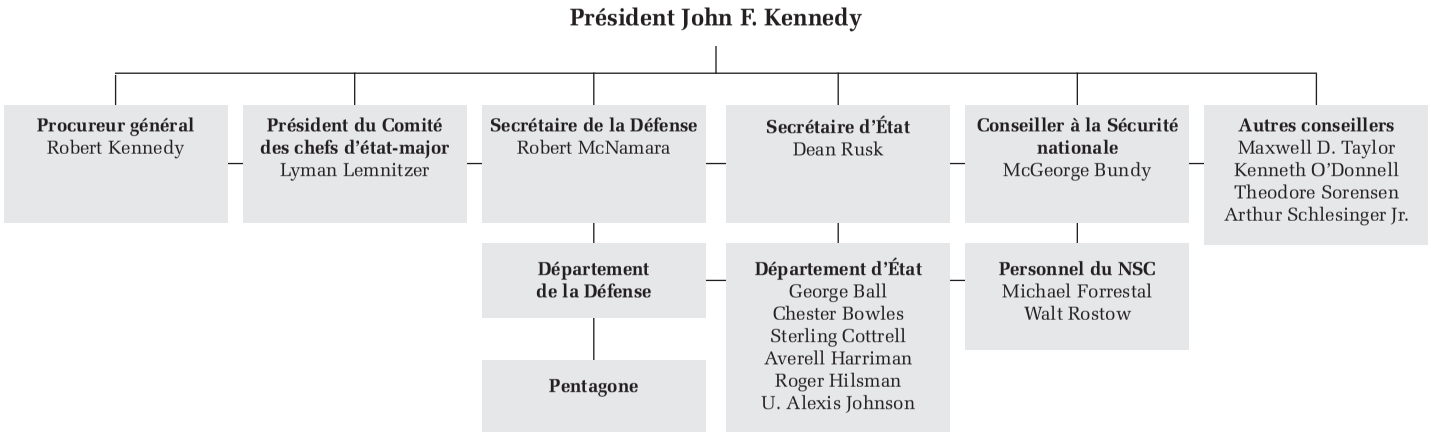
Le président exigeait de ses conseillers « qu'ils débattent devant lui des options de politiques, [favorisant ainsi] une recherche créatrice des possibilités optimales de prise de décision[20] ». En fait, Kennedy leur disait : « Lorsque vous arrêterez d'argumenter, je commencerai à m'inquiéter[21]. » Il n'est donc pas surprenant que les conseillers du président aient pris beaucoup de place dans le processus décisionnel, d'autant plus que Bundy jouait le rôle d'honnête courtier et ainsi, « respectait et quelquefois mettait en lumière les points de vue qui différaient du sien[22] ». La fluidité des relations entre les trois principaux conseillers de Kennedy en matière de politique étrangère – Bundy, Rusk et McNamara[23] – a également contribué au succès du système collégial adopté en 1961. Kennedy pouvait alors croire que ses décisions seraient scrupuleusement appliquées par tous les départements concernés.

---

17. James A. Nathan et James K. Oliver (1994). *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 32 (notre traduction).
18. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 216.
19. Walt Rostow, cité dans Thomas Preston (2001). *Op. cit.*, p. 102 (notre traduction).
20. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 217.
21. Cité dans James MacGregor Burns (2006). *Running Alone : Presidential Leadership – JFK to Bush II : Why It Has Failed and How We Can Fix It*, New York, Basic Books, p. 48 (notre traduction).
22. Ivo H. Daalder et Irving M. Destler (2009). *In the Shadow of the Oval Office : Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served – From JFK to George W. Bush*, New York, Simon & Schuster, p. 49 (notre traduction).
23. Dean Rusk n'était pas le premier choix de Kennedy, qui préférait William Fulbright. Cependant, celui-ci était jugé trop controversé pour devenir secrétaire d'État et c'est pourquoi Rusk a été choisi, celui-ci représentant « le plus bas dénominateur commun ». Voir Arthur M. Schlesinger Jr. (2007). *Journals, 1952-2000*, New York, Penguin, p. 98.

FIGURE 1.1.

Le système décisionnel collégial de John F. Kennedy en 1961



Source: D'après Alexander L. George (1980). *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview, p. 158.

Le système collégial n'était cependant pas exempt de problèmes. L'échec de la baie des Cochons en avait justement démontré les limites : en centrant le processus décisionnel sur lui, Kennedy avait « aboli [le système] de surveillance et de contrepoids qui aurait pu produire une évaluation plus poussée du plan [de la baie des Cochons][24] ». De cette manière, le président se privait d'importantes sources d'information, surtout qu'il faisait pleinement confiance à ses principaux conseillers pour lui exposer toutes les options possibles. De même, le fait que Kennedy souhaitait débattre longuement de toutes les options possibles avant de prendre une décision avait pour effet de ralentir considérablement le processus décisionnel.

L'ouverture du système décisionnel de Kennedy, lorsque des décisions devaient être prises au sujet du Viêtnam, en 1961, aurait dû augmenter la sensibilité de l'administration aux fuites ou, à tout le moins, permettre à celles-ci d'avoir un effet significatif sur l'élaboration de la politique. Or la fuite d'avril 1961 n'a pas eu l'effet espéré par l'armée, qui en était à l'origine.

1.2.1.2. La présence de la plaidoirie multiple

La plaidoirie multiple facilite le règlement des différends par l'expression franche des dissensions et par les discussions prenant en compte toutes les options possibles. Puisque le système collégial de Kennedy incluait des conseillers loyaux, des amis de longue date et même le frère du président, il est juste de penser que la plaidoirie multiple était une composante essentielle du processus décisionnel. Toutefois, si Kennedy ne faisait pas confiance aux militaires depuis l'invasion ratée de la baie des Cochons, il se méfiait tout autant du département d'État. Cela explique sans doute que « le département d'État [...] ait été surpassé par le département de la Défense[25] » dans le processus décisionnel, en particulier au sujet du Viêtnam.

Au sein de l'équipe décisionnelle, il y avait, d'un côté, les conseillers qui soutenaient la nécessité de trouver une solution politique à la guerre au Viêtnam, ce qui éviterait ultimement aux États-Unis d'envoyer des soldats combattre directement l'armée nord-viêtnamienne. Parmi ces « colombes » se trouvait George Ball, du département d'État, qui croyait que si les États-Unis s'engageaient militairement au Viêtnam, on devrait envoyer, quelques années plus tard, au moins 300 000 soldats pour venir à bout des communistes[26]. Theodore Sorensen, conseiller

---

24. Arthur M. Schlesinger Jr. (2007). *Journals, 1952-2000*, New York, Penguin, p. 49 (notre traduction).

25. Richard J. Walton (1972). *Cold War and Counterrevolution : The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York, Viking Press, p. 167 (notre traduction).

26. Quand Ball a fait cette réflexion à Kennedy, celui-ci lui a répondu : « George, tu es plus fou que l'enfer ! Cela n'arrivera jamais. » À ce sujet, voir David Halberstam (1992). *The Best and the Brightest*, 4e édition, New York, Ballantine, p. 174.

spécial de Kennedy, faisait également partie de ce groupe : il avait, à plusieurs reprises, exprimé sa préférence pour une solution politique plutôt que militaire[27]. On retrouvait également Sterling Cottrell, Averell Harriman, Roger Hilsman, du département d'État, et Michael Forrestal, du NSC, qui participeront, en octobre 1961, à la mission dirigée par Taylor et Rostow, ce qui renforcera leur position. Le président Kennedy et son frère Robert partageaient aussi l'idée selon laquelle l'envoi de troupes américaines au Viêtnam ne représentait pas une solution adéquate en l'état actuel des choses.

Du côté des « faucons », c'est-à-dire des partisans d'une solution militaire, se trouvaient Lyman Lemnitzer et Taylor, des militaires de carrière, de même que des représentants du département d'État, dont Chester Bowles et U. Alexis Johnson et, bien sûr, Rostow[28]. Dans une moindre mesure, Rusk se présentait aussi comme un « faucon », en soulignant toutefois l'obligation, pour Ngo Dinh Diem, de mettre en place des réformes politiques au Sud-Viêtnam avant de recevoir le soutien militaire américain[29]. Finalement, McNamara s'est aussi rangé de ce côté en raison des pressions émanant du Pentagone. Quant à Bundy, il a pleinement endossé son rôle d'honnête courtier, central dans un système de plaidoirie multiple fonctionnel, en « permettant [des débats] à la fois sur l'escalade et sur le scepticisme[30] ». Ainsi, non seulement le président pouvait prendre connaissance de toutes les options, mais aussi, cette confrontation constante entre ses conseillers, qui a surtout eu lieu entre avril et novembre 1961, « a galvanisé la résistance de Kennedy à l'envoi de troupes américaines au Viêtnam[31] ». Cela a permis au président de freiner les « faucons » en autorisant un déploiement toujours plus substantiel de conseillers militaires, tout en rassurant les « colombes » qui craignaient d'engager les États-Unis dans une véritable guerre. De plus, cette manœuvre lui accordait du temps pour solliciter l'avis d'autres personnes hors du cercle décisionnel, la plupart lui conseillant de ne pas autoriser l'usage de la force armée au Viêtnam. Ainsi, le général Douglas MacArthur, qui connaissait très bien la région, avait expliqué au président qu'il ne fallait pas envoyer un seul soldat en Asie, puisque toute victoire était impossible pour l'armée américaine sur ce continent[32].

---

27. Theodore C. Sorensen (2008). *Counselor : A Life at the Edge of History*, Toronto, HarperCollins, p. 356.
28. D'ailleurs, Lemnitzer était non seulement persuadé de la nécessité de stopper le communisme en Asie, mais il insistait également à de nombreuses reprises auprès du président pour faire de même à Cuba. Dans les deux cas, il demandait une intervention militaire musclée. Voir Richard Reeves (1993). *President Kennedy : Profile of Power*, New York, Simon & Schuster, p. 260.
29. Peter Kross (2005). *Op. cit.* L'assassinat de Diem et de son frère, en novembre 1963, contribuera au changement de la politique américaine à l'égard du Viêtnam sous Johnson.
30. Ivo H. Daalder et Irving M. Destler (2009). *Op. cit.*, p. 39 (notre traduction).
31. James G. Blight et Janet M. Lang (2005). *Op. cit.*, p. 151 (notre traduction).
32. Hugh Sidey (1964). *John F. Kennedy, President*, New York, Atheneum, p. 212.

Ainsi, même s'il existait quelques dissensions au sein de l'équipe décisionnelle – surtout en raison de l'effacement du département d'État et de la pression des militaires –, Kennedy pouvait compter sur une équipe solide dont la cohésion était illustrée par la présence de la plaidoirie multiple, en particulier au moment de la fuite d'avril 1961. Toutefois, au fur et à mesure que l'intervention militaire apparaîtrait comme la seule solution possible pour mettre fin au conflit viêtnamien – toutes les autres tentatives donnant peu de résultats positifs –, la plaidoirie multiple présenterait des signes d'épuisement. En novembre 1961, après le rapport Taylor-Rostow, il ne restait que le président pour s'opposer à l'envoi des soldats. Kennedy maintiendra cette position jusqu'à sa mort, envisageant même, selon Arthur M. Schlesinger Jr. et Kenneth O'Donnell (conseiller spécial de Kennedy), la fin de l'engagement militaire au Viêtnam[33].

Il semble donc que le système décisionnel collégial mis en place par Kennedy ait permis de maintenir la cohésion entre ses conseillers malgré leurs points de vue divergents, ce qui a empêché la fuite d'avril 1961 d'agir sur l'élaboration de la politique américaine au sujet du Viêtnam. En effet, Kennedy « insistait sur la nécessité du travail d'équipe, non sur la compétition interne. Il n'aurait pas toléré les politicailleries de ses conseillers en vue d'obtenir ses faveurs[34] ». De cette façon, le président évitait les jeux de coulisses qui pouvaient miner sérieusement la cohésion de son équipe décisionnelle. De plus, la lenteur du processus propre au système collégial de Kennedy a fait en sorte que le président a pu prendre tout son temps au sujet de la marche à suivre au Viêtnam, suscitant probablement l'irritation ou la frustration des « faucons » mais ne les surprenant pas : la quête quasi incessante d'informations de Kennedy était une procédure tout à fait habituelle.

1.2.2. Le leadership fort de Kennedy

Le leadership présidentiel peut être évalué par de nombreux critères, notamment ceux proposés par Robert Dallek : la vision, le pragmatisme, la capacité de créer des consensus, le charisme et la crédibilité. On retrouve quatre de ces critères chez Kennedy, ce qui permet de croire

33. À ce sujet, voir Robert Dallek (1996). *Hail to the Chief : The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, p. 31 ; Arthur M. Schlesinger Jr. (2005). *Op. cit.* ; Arthur M. Schlesinger Jr. (2007). *Op. cit.*, p. 663 ; Kenneth O'Donnell et David Powers (1976). *Johnny We Hardly Knew Ye*, 2e édition, New York, Pocket. Toutefois, la participation militaire des États-Unis sous Johnson a été conçue et élaborée par les conseillers de Kennedy, tous restés en poste dans la première administration Johnson. Ainsi, certains auteurs pensent que Kennedy aurait fini par autoriser l'intervention de l'armée américaine au Viêtnam. Voir Dean Rusk et Richard Rusk (1990). *As I Saw It*, New York, W.W. Norton, p. 442 ; Thomas W. Zeiler (2000). *Dean Rusk : Defending the American Mission Abroad*, Wilmington, Scholarly Resources, p. 131 ; Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (dir.) (2000). *Presidential Administration Profiles for Students*, Farmington Hills, Gale Group, p. 483.

34. Pierre Salinger (1966). *With Kennedy*, New York, Doubleday, p. 74 (notre traduction).

qu'il exerçait un leadership positif sur son entourage. Un tel type de leadership constitue, en quelque sorte, l'immunité de l'équipe décisionnelle par rapport aux fuites, le président demeurant en contrôle du processus décisionnel, et les conseillers étant rassurés sur ses capacités de mener à bien les discussions.

1.2.2.1. Une vision qui manque de netteté

Le président Kennedy avait une vision globale assez étendue de ce que les États-Unis pouvaient faire pour améliorer leur position sur la scène internationale et pour stimuler les citoyens. D'ailleurs, les objectifs de Kennedy – dont le multilatéralisme, le pacifisme, le dialogue, l'amélioration des conditions de vie des plus démunis et la fermeté par rapport aux ennemis – se retrouvaient de manière explicite dans la plupart de ses grands discours, notamment dans son discours d'investiture du 20 janvier 1961. Cependant, cet élément n'est qu'un des critères qui définissent la présence d'une vision politique : si le président avait établi un ensemble de buts généraux pour les États-Unis, il ne se préoccupait pas suffisamment du contenu des politiques et n'a pas fait preuve d'une grande capacité à évaluer leur faisabilité. En ce sens, certains chercheurs concluent au manque de vision de Kennedy, ce qui l'« a amené à cafouiller dans les relations vitales [des États-Unis] avec les Soviétiques. Il a contribué à la spirale de malentendus qui a culminé avec le quasi-désastre de la crise des missiles de Cuba[35] ». D'autres auteurs portent un jugement beaucoup moins sévère sur la vision politique de Kennedy. En effet, le président aurait eu « de fortes convictions à propos de la politique étrangère et intérieure[36] ». Celles-ci lui ont permis de résoudre pacifiquement la crise des missiles, en plus de faire face à l'hostilité croissante des dirigeants de l'URSS à son égard. En ce qui concerne le Viêtnam, Kennedy n'avait pas une vision aussi précise des politiques à adopter en vue de résoudre le problème, d'autant plus que la situation se détériorait rapidement et que les pressions étaient fortes pour aboutir à une solution. C'est justement parce que le Viêtnam était difficile à analyser selon le cadre de sa vision globale que le président a décidé de ménager à la fois les « faucons » et les « colombes ». C'est là le point le plus faible du leadership de Kennedy en 1961.

1.2.2.2. Un président très pragmatique

Si la vision politique de Kennedy soulève des questions, il en va autrement de son pragmatisme. Tout d'abord, le président s'était « entouré de conseillers loyaux en qui il avait largement confiance et

35. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 214 (notre traduction).

36. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 25 (notre traduction).

qu'il considérait comme ses pairs[37] », que ce soit Rusk, McNamara ou Bundy, pour ne nommer que les plus importants. Cela lui permettait de gérer de manière optimale son équipe décisionnelle, d'en maintenir la cohésion malgré les avis divergents et d'obtenir l'information nécessaire à la prise de décision. De plus, Kennedy avait généralement un comportement calme et posé malgré les crises, faisant preuve d'un détachement émotif essentiel pour assurer une direction solide en toutes circonstances[38]. Finalement, Kennedy possédait une habileté particulière pour « confronter les nations et les personnes hostiles[39] », ce qui lui a été très utile face à l'Union soviétique et à Nikita Khrouchtchev, qui sous-estimait grandement le président américain en raison de son jeune âge et de son inexpérience politique. Le pragmatisme de Kennedy est donc l'un des facteurs qui l'ont mené à rejeter l'intervention militaire au Viêtnam en 1961, sachant que cet engagement serait coûteux à plusieurs égards, tout en ne garantissant pas le succès. Cela a conduit le président à envisager d'autres actions, dont le soutien financier et l'entraînement des forces du Sud-Viêtnam afin de les aider à combattre le Nord.

1.2.2.3. Un consensus de courte durée

Un président doit être en mesure d'obtenir le consensus au sein du Congrès et des médias s'il souhaite mettre en place son programme politique. Kennedy disposait du soutien des journalistes parce qu'il avait cultivé ses relations avec eux durant ses 14 ans passés au Congrès. Une fois à la Maison-Blanche, la gestion de l'information assez stricte de Kennedy lui était ainsi facilement pardonnée, d'autant plus que les crises de politique étrangère, nombreuses et délicates, lui servaient de justifications. En fait, « Kennedy et les journalistes qui couvraient la Maison-Blanche s'entendaient très bien et chaque partie semblait respecter et même apprécier l'autre[40] ». C'est plutôt le Congrès qui a constitué un obstacle au large consensus que souhaitait établir Kennedy, et ce, malgré une majorité démocrate à la fois à la Chambre des représentants et au Sénat. C'est surtout en politique intérieure que le président a connu des revers législatifs, puisque peu de ses grands projets ont été adoptés par le Congrès : ce sera son successeur, Lyndon Johnson, qui parviendra à le faire en 1964 et 1965. Cela s'explique par le fait que Kennedy avait développé très peu de relations avec les membres du Congrès pendant qu'il y travaillait. Son influence sur eux, une fois à la présidence, s'est donc révélée assez peu significative[41]. Par contre, en politique étrangère, Kennedy a pu profiter d'une plus grande marge

37. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 217.
38. James MacGregor Burns (2006). *Op. cit.*, p. 49.
39. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 214 (notre traduction).
40. *Ibid.*
41. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Op. cit.*, p. 472.

de manœuvre, lui permettant de faire adopter des lois sur la création du Peace Corps, le désarmement et l'aide internationale, entre autres. Pendant l'année 1961, la politique de retenue choisie par Kennedy faisait consensus au sein de la société américaine, d'autant plus que l'opération ratée de la baie des Cochons avait démontré les risques de l'intervention militaire et que les crises du Laos et de Berlin avaient souligné la complexité des relations entre l'URSS et les États-Unis. La fuite Lemnitzer avait pour objectif d'amener le Congrès à faire pression sur Kennedy pour le forcer à élaborer une politique fondée sur le recours à l'armée américaine au Viêtnam : le fait qu'elle n'ait pas atteint cet objectif démontre bien qu'à ce moment, il se trouvait peu d'acteurs politiques pour mettre en doute la stratégie du président, notamment en raison du fait que le Viêtnam n'était pas encore considéré comme un problème majeur pour les États-Unis. Il faudra attendre la fin de l'année pour que les choses changent et que le consensus s'effrite progressivement.

1.2.2.4. Un charisme indéniable

John F. Kennedy est considéré comme l'un des présidents les plus charismatiques de l'histoire des États-Unis :

> Kennedy est arrivé en poste comme une sorte de prince légendaire, beau, riche, intelligent et au caractère intrépide, dont la vie de conte de fées a suscité l'engagement [politique et social] d'Américains de toutes classes, régions, ethnies, races ou genres. Son charme, son esprit, son courage, son audace et ses avantages familiaux ont exacerbé l'admiration nationale et, si les sondages disent vrai, ont fait de lui le président le plus populaire depuis [Franklin D. Roosevelt][42].

Son sens de l'histoire et sa force de persuasion lui ont également permis « de conserver le soutien du public malgré des revers tels que la débâcle de la baie des Cochons et la construction du mur de Berlin[43] ». Les qualités de Kennedy agissaient également sur ses conseillers, pour qui il était d'une grande disponibilité[44]. Ainsi, bien que Kennedy ait dirigé les États-Unis alors que le pays bénéficiait d'une situation économique enviable et que les pertes de vies américaines à l'étranger étaient limitées, le charisme du président explique en partie l'absence de tensions profondes au sein de son équipe décisionnelle au sujet du Viêtnam : il s'efforçait d'écouter les points de vue de tous ses conseillers et les faisait participer activement dans la prise de décision. De cette façon, ceux qui contestaient la position de Kennedy avaient la possibilité d'en discuter ouvertement, sans devoir utiliser des moyens plus radicaux, tels que les fuites.

---

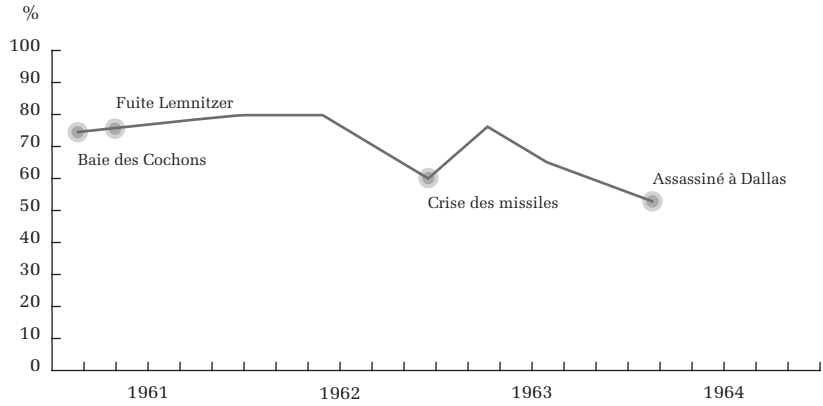
42. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 147 (notre traduction).
43. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 213 (notre traduction).
44. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 218.

1.2.2.5. Une solide crédibilité

En matière de crédibilité, Kennedy a connu peu de fluctuations importantes, contrairement à d'autres présidents. Toutefois, comme plusieurs d'entre eux, sa popularité est allée en diminuant : 72 % des Américains faisaient confiance au président lors de son arrivée à la Maison-Blanche, contre 58 % à sa mort, en novembre 1963[45].

FIGURE 1.2.

Taux de satisfaction à l'égard de John F. Kennedy, 1960-1963



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

Au moment de la fuite Lemnitzer, en avril 1961, Kennedy disposait d'un taux d'approbation de plus de 75 %, ce qui représente l'un des taux les plus élevés du président. On peut alors penser que ce soutien massif de la population – surtout après l'invasion catastrophique de Cuba – lui conférait une grande crédibilité auprès des décideurs. Cela lui offrait également le luxe de pouvoir prendre son temps avant de décider des actions à entreprendre au Viêtnam. Kennedy a alors pu préparer et envoyer son vice-président Johnson sur le terrain, suivi par Taylor et Rostow. Lorsque ceux-ci remettent leur rapport, en novembre 1961, le président bénéficiait toujours d'un taux d'approbation de près de 80 %, ce qui lui donnait encore plus de latitude pour approfondir l'idée d'une réponse américaine adaptée au conflit viêtnamien, mais lui faisait également courir le risque de s'accommoder du *statu quo*.

45. Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Kennedy*, Storrs, University of Connecticut, <http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Kennedy#.T1khVXqHNuo>.

À la lumière de ces données, il apparaît que le leadership de Kennedy était largement positif malgré quelques faiblesses, notamment en raison de ses difficultés à obtenir le soutien du Congrès sur certains sujets. Toutefois, en matière de politique étrangère, le président pouvait compter sur le soutien du pouvoir législatif, des médias et de l'opinion publique. Il en est de même pour la période allant d'avril à novembre 1961 : même si les hésitations de la Maison-Blanche au sujet du Viêtnam ont été dommageables à long terme pour les États-Unis, le grand leadership exercé par Kennedy lui a néanmoins permis de garder le contrôle de sa politique étrangère et de prendre tout son temps pour évaluer la situation et soupeser les options. En fait, le leadership fort du président a grandement contribué à maintenir la cohésion de l'équipe présidentielle malgré les dissensions au sujet de la stratégie à adopter à moyen et à long terme et, surtout, à empêcher les fuites d'agir sur le processus de prise de décision.

1.2.3. La position prudente du président

Si la cohésion de l'équipe décisionnelle entourant le président Kennedy – soutenue par un système collégial fonctionnel et la présence d'une plaidoirie multiple efficace – est demeurée intacte jusqu'au rapport Taylor-Rostow de novembre 1961, la clarté de la position de la Maison-Blanche est probablement un autre facteur empêchant la fuite Lemnitzer d'agir sur le processus décisionnel ou d'influencer la politique étrangère. En effet, la stratégie américaine au Viêtnam sous Kennedy a essentiellement été marquée par le refus du président d'engager les troupes dans une guerre. La fuite d'avril 1961, qui laissait entendre que l'armée américaine souhaitait des initiatives plus musclées de la part du président, n'est pas venue à bout de la résistance de Kennedy.

1.2.3.1. Intervenir sans engager l'armée

Héritage de l'administration Eisenhower – comme le fiasco de la baie des Cochons, d'ailleurs –, la politique américaine concernant le Viêtnam n'a jamais été réévaluée par l'équipe de Kennedy : au contraire, celle-ci « a amélioré et modernisé les moyens de mener à bien cette politique[46] ». La conception du rôle des États-Unis au Viêtnam, partagée par l'ensemble des conseillers de Kennedy, était par ailleurs fondée sur des contradictions idéologiques et des erreurs de perception. Alors que les politiciens et les spécialistes de la politique étrangère croyaient fermement que le Viêtnam constituait une scène toute désignée pour mener un autre épisode de la guerre froide (ils étaient de la génération qui affirmait qu'il fallait à tout prix éviter un deuxième Munich), ils étaient en outre « incapables de reconnaître qu'un peuple, dans l'exercice de sa ferveur

46. David Halberstam (1992). *Op. cit.*, p. 121 (notre traduction).

nationaliste, puisse souhaiter qu'un communiste les gouverne[47] ». Ainsi, la Maison-Blanche considérait la guerre au Viêtnam comme un affrontement idéologique entre le Monde libre et l'URSS, alors que les Viêtnamiens craignaient que les États-Unis remplacent la France comme puissance coloniale. Cette incompréhension de la situation au Viêtnam était présente tout au long de la présidence de Kennedy : dans son discours sur l'état de l'Union de 1962, le président affirme que « l'agression systématique qui met le pays à sang n'est pas une "guerre de libération" – le Viêtnam étant déjà libre. Cette guerre est une tentative de subjugation – et cela sera combattu[48] ». L'apparente résolution de ce discours a toutefois été fortement tempérée par le fait que Kennedy voulait éviter à tout prix d'envoyer des soldats américains combattre les forces communistes au Viêtnam.

De plus, le pays faisait face, lors de la fuite d'avril 1961, à deux problèmes majeurs sur la scène internationale :

> le désastre de la baie des Cochons et la guerre civile au Laos, dans laquelle il devenait de plus en plus évident que les forces anticommunistes soutenues par les États-Unis ne pourraient tenir très longtemps face à une coalition de neutralistes et de communistes[49].

Dans ce contexte, « perdre » le Viêtnam signifiait la fin de la crédibilité des États-Unis – et, par extension, de l'administration Kennedy. La contradiction était donc douloureuse : la crainte de l'effet domino en Asie du Sud-Est obligeait la Maison-Blanche à intervenir au Viêtnam, en augmentant régulièrement le nombre de conseillers militaires entre 1961 et 1963 ; toutefois, il était impossible pour Kennedy d'aller jusqu'au bout de cette logique d'intervention en raison de la peur d'une répétition de l'échec de Cuba. Cette contradiction a obligé Kennedy à soutenir deux points de vue incompatibles au sujet de l'avenir du Viêtnam :

> [d'une part,] la prise en charge d'un Sud-Viêtnam libre, démocratique et indépendant par le Nord communiste renforcerait l'Union soviétique […] et [d'autre part,] le gouvernement de plus en plus corrompu et impopulaire du Sud-Viêtnam ne pouvait pas vaincre le Nord […] sans l'intervention des troupes de combat américaines et, ainsi, plongeait les États-Unis dans un bourbier qui allait à l'encontre de leurs croyances et principes fondamentaux[50].

Kennedy alternait donc entre ces deux points de vue difficilement conciliables, augmentant son hésitation et retardant l'élaboration d'une politique plus complète et soutenue. Cependant, en favorisant le *statu quo*, « le président n'a pas pris les mesures fermes nécessaires pour

---

47. Richard J. Walton (1972). *Op. cit.*, p. 163 (notre traduction).
48. John F. Kennedy (1962). « Address to Congress on the State of the Union », 11 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press, p. 583 (notre traduction).
49. Daniel C. Hallin (1989). *Op. cit.*, p. 29 (notre traduction).
50. Theodore C. Sorensen (2008). *Op. cit.*, p. 358 (notre traduction).

atténuer les gains de plus en plus importants du Viêt-Cong dans le Sud[51] ». Cette situation durera ainsi jusqu'à l'arrivée de Johnson à la Maison-Blanche, à la fin de 1963. Ainsi, la volonté de Kennedy de ne pas utiliser l'armée contre le Nord-Viêtnam a paradoxalement contribué à augmenter la confusion quant à la suite des opérations.

1.2.3.2. Une politique de statu quo *malgré tout*

Dans un discours prononcé en 1956 sur le Viêtnam, Kennedy, alors sénateur du Massachusetts, était tout à fait convaincu des capacités et des habiletés du président sud-viêtnamien. Il affirmait effectivement que l'une des raisons qui expliquaient le manque d'intérêt de l'opinion publique américaine pour le Viêtnam était « le succès incroyable du président Diem à résoudre fermement et avec détermination les crises politiques et économiques majeures qui ont continuellement miné le Viêtnam[52] ».

Cette confiance explique peut-être en partie l'absence du problème viêtnamien dans les discours de Kennedy durant la campagne présidentielle de 1960 : si le *missile gap* est l'un des thèmes centraux du démocrate, le Viêtnam n'est mentionné que deux fois dans ses discours – l'Indochine neuf fois seulement[53]. Il faut dire que Kennedy, contrairement à son prédécesseur ou même à son adversaire républicain Richard Nixon, tenait un discours généralement pacifiste malgré la guerre froide. Par exemple, son discours inaugural mettait surtout l'accent sur la nécessité de la paix en raison de la puissance des armes disponibles :

> […] aux nations qui voudraient être nos adversaires, nous offrons non pas une garantie mais [faisons] une demande ; que les deux côtés recommencent la quête pour la paix, avant que les sombres pouvoirs de destruction libérés par la science engloutissent l'humanité entière dans une autodestruction planifiée ou accidentelle[54].

Cette volonté farouche de discuter pour éviter l'utilisation des armes était présente dès 1961 au sujet du Viêtnam, mais également – et surtout – lors de la crise des missiles de 1962.

Cependant, Kennedy sera forcé de reconnaître progressivement le problème de plus en plus criant posé, pour les États-Unis, par la difficulté, voire l'impossibilité du Sud-Viêtnam de vaincre le Nord. Kennedy comprenait très bien que le problème n'allait pas se résorber de lui-

---

51. Peter Kross (2005). *Op. cit.* (notre traduction).
52. John F. Kennedy (1956). *Remarks at the Conference on Vietnam Luncheon in the Hotel Willard*, Washington, 1er juin, <http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/JFK+Pre-Pres/1956/002PREPRES12SPEECHES_56JUN01.htm> (notre traduction).
53. Discours prononcés entre le 1er août et le 7 novembre 1960. À ce sujet, voir Richard J. Walton (1972). *Op. cit.*, p. 166 ; Daniel C. Hallin (1989). *Op. cit.*, p. 28-29.
54. John F. Kennedy (1961). *Inaugural Address*, Washington, 20 janvier, <http://www.americanrhetoric.com/speeches/jfkinaugural.htm> (notre traduction).

même et dès lors, qu'il devait accomplir des actions décisives. Ces actions – envoi de conseillers militaires, aide financière, création des Bérets verts – ont toutefois été faites sans l'existence d'une stratégie d'ensemble pour en assurer la cohérence, la coordination et l'efficacité. La réticence de Kennedy à élaborer une telle stratégie – qui, craignait-il, l'amènerait inévitablement à poser la question de l'utilisation de la force – est soulignée dans plusieurs de ses discours, dans lesquels on retrouve, une fois encore, une certaine fermeté qui sera pourtant contredite par son immobilisme. Ainsi, lorsqu'il déclare, dans son discours sur l'état de l'Union du 30 janvier 1961, qu'« en Asie, les pressions implacables de la Chine communiste menacent la sécurité de toute la région – des frontières de l'Inde et du Sud-Viêtnam aux jungles du Laos[55] », le président Kennedy n'a pas de politique globale – qu'elle soit diplomatique, militaire ou un mélange des deux – pour contrer cette menace ou à tout le moins pour y faire face, sinon celle léguée par Eisenhower[56].

On ne peut toutefois pas conclure au vide décisionnel sur le rôle des États-Unis au Viêtnam lorsque survient la fuite Lemnitzer, dans la mesure où il n'y a pas à proprement parler une indécision gouvernementale concernant le Viêtnam au printemps 1961 – et même au-delà. En fait, son refus d'utiliser la force au Viêtnam était la seule certitude de Kennedy. Par contre, cette position résolue n'était accompagnée d'aucune stratégie de remplacement qui aurait permis à l'administration de tenir un discours cohérent et ferme sur le rôle précis qu'entendaient jouer les États-Unis dans la région. La fuite Lemnitzer a donc reflété la confusion et les doutes qui existaient au sein de l'équipe décisionnelle au sujet de cette stratégie globale à définir, c'est-à-dire la façon de réconcilier les deux positions endossées par le président à cette époque : sa volonté d'aider le Sud-Viêtnam et son refus catégorique d'utiliser tous les moyens à sa disposition – y compris l'intervention militaire – pour y arriver. Cette conviction profonde n'a pas été ébranlée par la fuite d'avril 1961.

1.2.4. L'indifférence des médias

L'influence d'une fuite non autorisée sur la politique étrangère est souvent proportionnelle à l'intérêt que lui portent les médias : une couverture médiatique négative du pouvoir exécutif au sujet de l'enjeu visé par la fuite serait en mesure de renforcer l'effet de celle-ci, alors qu'une couverture positive de la Maison-Blanche pourrait en annuler

---

55. John F. Kennedy (1961). « Address to Congress on the State of the Union », 30 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *Op. cit.*, p. 569 (notre traduction).

56. Daniel C. Hallin (1989). *Op. cit.*, p. 28. La politique d'Eisenhower au Viêtnam consistait principalement en une aide financière de 220 millions de dollars et la présence d'une centaine de conseillers militaires. Kennedy, bien sûr, bonifiera ces deux mesures au début de sa présidence.

l'effet. Dans le cas de la fuite Lemnitzer, c'est plutôt l'absence de couverture médiatique qui a permis à Kennedy de faire fi des informations publiées par Joseph Alsop dans le *Washington Post* du 17 avril 1961.

1.2.4.1. Une crise parmi d'autres

La fuite Lemnitzer n'est parue dans aucun autre média national, que ce soit dans les journaux ou dans les revues d'information. Seul le *Washington Post* est revenu sur le mécontentement de l'armée à propos de la stratégie antiguérilla de Kennedy et de son refus d'envoyer l'armée américaine au Viêtnam et encore, à mots couverts : dans l'éditorial du 17 avril, évidemment, et dans une autre chronique d'Alsop deux jours plus tard. En fait, « durant la majeure partie de 1961, le président et la presse ont tous deux choisi de ne faire que des investissements modestes au Viêtnam[57] ». En effet, le *New York Times* a publié seulement deux articles sur le conflit viêtnamien en avril : le premier relatait une conférence de presse du président sur les enjeux de politique intérieure et extérieure des États-Unis, lors de laquelle un journaliste s'est informé sur le voyage à venir du vice-président Johnson en Asie du Sud-Est ; le deuxième annonçait la mission Taylor-Rostow. Le *Washington Post*, en plus des éditoriaux d'Alsop, n'a parlé du Viêtnam qu'une seule fois durant cette période et c'était, lui aussi, à propos du voyage prochain de Johnson. Seulement quatre articles faisaient mention du Viêtnam dans le *Wall Street Journal* entre avril et mai 1961, alors que le *Los Angeles Times* n'en avait aucun. Il faut dire qu'à ce moment, la présence américaine au Viêtnam se limitait à moins de 1000 conseillers militaires. De plus, les nouvelles à ce sujet étaient noyées par les dizaines qui étaient publiées concernant Cuba, le Laos et la crise à Berlin, ce qui explique l'absence de couverture médiatique de la fuite Lemnitzer et du Viêtnam. Cet état de fait changera à partir de novembre 1961, soit au retour de Taylor et de Rostow, alors que la poussière était retombée à propos des autres conflits dans lesquels les États-Unis étaient engagés en avril.

1.2.4.2. La gestion de l'information par Kennedy

Les médias américains ont commencé à s'intéresser au conflit viêtnamien – très timidement il est vrai – lors du retour de la mission Taylor-Rostow, et plus sérieusement lors de l'envoi de troupes au Viêtnam, en 1965. À partir de ce moment, et jusqu'à l'offensive du Têt de janvier 1968, « la couverture médiatique était hautement positive au sujet de l'intervention américaine[58] » dans ce pays.

---

57. Clarence R. Wyatt (1995). *Paper Soldiers : The American Press and the Vietnam War*, Chicago, University of Chicago Press, p. 70 (notre traduction).
58. Daniel C. Hallin (1989). *Op. cit.*, p. 9 (notre traduction).

Toutefois, si les journalistes, en attendant 1965, se préoccupaient peu du Viêtnam, il n'en demeure pas moins que Kennedy, de son côté, comprenait fort bien que le conflit risquait de prêter à controverse, et c'est pourquoi il avait développé une stratégie de gestion de l'information qui s'est révélée plutôt efficace. Par exemple, le président conviait souvent les journalistes à des démonstrations militaires, en particulier lors de la mise sur pied des Bérets verts et de leurs tactiques antiguérillas. Si les journalistes en ressortaient la plupart du temps impressionnés, les journalistes étrangers n'étaient cependant pas aussi enthousiastes :

> Francis Lara, le correspondant de *France-Presse* qui avait couvert la guerre d'Indochine, s'avance vers son ami Tom Wicker du *New York Times* [en revenant de Fort Bragg]. « Tout cela semble très impressionnant, n'est-ce pas ? », demande-t-il. Wicker en convient. « C'est amusant », dit Lara, « rien de cela n'a fonctionné pour nous quand nous l'avons tenté en 1951 »[59].

En plus de ces démonstrations, Kennedy s'était entouré de spécialistes de l'Asie qui étaient soit d'anciens journalistes (comme William J. Jorden, ancien correspondant du *New York Times* qui travaillait au département d'État), soit des journalistes actifs qui participaient aux missions d'observation (dont Joseph Alsop, qui était de la mission Taylor-Rostow).

L'absence des journalistes américains au Viêtnam, d'une part, et leur participation aux activités mises en place par l'administration Kennedy en vue de gérer et de contrôler l'information, d'autre part, ont fait en sorte que la presse n'a pas remis en cause les affirmations de la Maison-Blanche au sujet des capacités du président Diem d'instaurer des réformes politiques, économiques et sociales durables au Sud-Viêtnam et, ultimement, de vaincre les forces du Nord-Viêtnam. De plus, aucun journaliste n'a rapporté le fait que Taylor, au retour de sa mission, avait recommandé l'envoi de 8 000 soldats américains au Viêtnam.

En somme, les bonnes relations entretenues par Kennedy avec la presse – étant lui-même ancien journaliste – lui ont permis, durant toute l'année 1961, de rencontrer peu de critiques médiatiques au sujet du Viêtnam, d'autant plus que le sujet n'était prioritaire ni pour le gouvernement ni pour les médias. Ainsi, la fuite Lemnitzer est passée pratiquement inaperçue : les journalistes des autres médias ne l'ont pas reprise, et les participants au processus décisionnel n'ont pas eu à en gérer les conséquences. En réalité, peu d'entre eux en ont tenu compte dans leurs réflexions ultérieures.

---

59. Cité dans David Halberstam (1992). *Op. cit.*, p. 124 (notre traduction).

1.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE LEMNITZER : CONCLUSIONS

Dans le cas de la fuite Lemnitzer, on peut constater qu'elle a été sans conséquence, directe ou indirecte, sur la politique étrangère américaine au Viêtnam. Le refus du président d'envoyer des troupes étant parfaitement explicite – malgré une grande hésitation quant aux actions à entreprendre pour néanmoins continuer à aider le Sud-Viêtnam –, la cohésion de l'équipe de conseillers de Kennedy, malgré les opinions divergentes, s'est maintenue jusqu'en novembre 1961, lors du retour de la mission Taylor-Rostow. De même, le leadership exercé par Kennedy était fort en raison de son pragmatisme, de son charisme et de sa crédibilité, en plus de son habileté à créer le consensus. Finalement, le manque d'intérêt des médias, attribuable à la présence très limitée des États-Unis au Viêtnam et aux autres conflits du moment (Cuba, Laos et Berlin), a fait en sorte que Kennedy et ses conseillers n'ont pas été influencés par la fuite Lemnitzer, par ailleurs ignorée par les principaux médias américains.

CHAPITRE 2

La présidence de Lyndon Johnson

La présidence de Lyndon B. Johnson a été entachée par le désastre de la guerre du Viêtnam, première guerre télévisée de l'histoire américaine. En contexte de guerre froide, l'intervention américaine tentait de faire échec à l'effet domino en Asie du Sud-Est.

Pendant les premières années de la guerre du Viêtnam, une bonne partie de la population américaine semblait admettre sa nécessité : 60 % des Américains soutenaient alors l'administration Johnson[1], le Congrès avait donné carte blanche au président avec la Résolution du golfe du Tonkin (adoptée le 7 août 1964 par la Chambre des représentants et le lendemain par le Sénat) et les journalistes offraient une couverture généralement positive de l'intervention militaire. Cependant, il est rapidement devenu évident que les opérations sur le terrain ne donnaient pas les résultats

1. Karine Prémont (2006). *La télévision mène-t-elle le monde ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Enjeux contemporains », p. 49.

escomptés. Johnson a répliqué avec une augmentation du nombre de soldats et des moyens militaires pour améliorer la position américaine. Cette escalade n'était pas suffisante. L'opinion publique, alimentée par les reportages de plus en plus négatifs en provenance du Viêtnam, a commencé à contester les décisions de la Maison-Blanche. En juillet 1967, alors que Robert McNamara, secrétaire de la Défense, revenait tout juste d'une visite au Viêtnam ayant achevé de le convaincre de l'inutilité de la guerre, Johnson tenta de préserver l'« apparence d'unanimité qu'il avait maintenue [jusque là], livrant une performance classique lors d'une conférence de presse le 13 juillet[2] ». Dans cette conférence, le président insistait pour dire que les États-Unis étaient en train de gagner la guerre. Cette affirmation était cependant contredite par la parution de nombreuses fuites illustrant les positions divergentes sur le Viêtnam.

2.1. L'ADMINISTRATION JOHNSON ET LES FUITES

Une administration en perte de crédibilité prête souvent le flanc à toutes sortes de critiques, en particulier par le biais de fuites provenant du cercle restreint des décideurs. C'est visiblement ce qu'a vécu l'administration Johnson, surtout durant la période tourmentée de la guerre du Viêtnam.

Certaines de ces fuites ont pu avoir des conséquences sur les politiques de l'administration en raison de l'incohérence même de ces politiques et de l'entêtement de Johnson à les mener à terme, quel qu'en soit le prix. En fait, c'est peut-être parce que l'administration était déjà minée que les fuites ont pu agir sur elle.

2.1.1. L'incident du golfe du Tonkin (1964)

Le président Johnson était souvent à l'origine de révélations. Par exemple, deux semaines après l'incident du golfe du Tonkin, en août 1964, le journaliste Jack Anderson[3] a affirmé dans sa chronique *Washington Merry-go-round* (publiée dans plus d'une centaine de journaux américains) que le *USS Maddox* avait reçu un avertissement avant d'être attaqué. Cette affirmation était basée sur la retransmission de communications interceptées par la National Security Agency (NSA),

2. Daniel C. Hallin (1989). *The « Uncensored War » : The Media and Vietnam*, Berkeley, University of California Press, p. 164 (notre traduction).
3. Surnommé « l'homme le plus dangereux des États-Unis » par Henry Kissinger, Anderson a été un précurseur du journalisme d'enquête et a révélé de nombreux scandales politiques, dont les liens présumés de J. Edgar Hoover avec la mafia, les tractations du gouvernement américain lors du conflit indo-pakistanais de 1971, les tentatives de la CIA pour assassiner Castro avec l'aide de la mafia, l'affaire Iran-contra et plusieurs autres. Anderson est décédé en 2005.

à laquelle Anderson a eu accès. Immédiatement, les services secrets américains ont demandé qu'Anderson soit poursuivi pour violation de la *Espionage Act*. Il est cependant apparu, après une brève enquête interne, que le journaliste ne pouvait pas faire l'objet d'une poursuite judiciaire, puisque l'information publiée par Anderson était également entre les mains des sénateurs, qui l'ont utilisée pour adopter la Résolution du golfe du Tonkin. On ne pouvait alors accuser Anderson d'avoir divulgué des informations confidentielles. Deux éléments tendent à confirmer la responsabilité de Johnson dans cette fuite : des documents déclassifiés prouvent que les communications interceptées par la NSA « ont été envoyées à la Maison-Blanche immédiatement après l'incident du golfe du Tonkin, alors que les mémoires d'Anderson [nous apprennent] que le président Johnson étalait souvent des documents secrets devant les journalistes lors des rencontres à la Maison-Blanche[4] ».

La conséquence principale de cette fuite, bien que son importance soit limitée et doive être mise en lien avec des facteurs plus fondamentaux, est d'avoir aidé l'administration à obtenir le soutien nécessaire à l'adoption d'une résolution au Congrès. En réalité, la fuite effectuée par le président n'avait pas un but lié à la politique étrangère, ni même au Viêtnam. Elle cherchait d'abord à faire taire les critiques de son opposant républicain, Barry Goldwater, qui l'accusait d'avoir mal géré la crise du Tonkin, et à rallier les citoyens américains.

2.1.2. Les négociations de paix au Viêtnam (1965)

Un autre exemple de fuite au sujet du Viêtnam est celle concernant les efforts du professeur Georgio LaPira dans le processus de paix, à la fin de 1965. LaPira a été envoyé à Hanoi par le ministre italien des Affaires étrangères, Amintore Fanfani, dans le but d'aider les États-Unis à mettre fin au conflit. De retour de Hanoi, LaPira explique au président Johnson que les Nord-Viêtnamiens souhaitent une résolution pacifique du conflit :

> Ho Chi Minh veut simplement la fin des hostilités et le respect des protocoles de Genève. Hanoi se méfie de Pékin et ne s'est pas engagé envers la Chine à poursuivre les combats. De plus, [le Nord-Viêtnam] n'a pas stipulé que le retrait des troupes américaines était une condition préalable aux négociations. Tout ce que les États-Unis doivent faire est de publier un communiqué appuyant les principes de Genève et s'engager à se retirer à une date ultérieure[5].

---

4. John Prados (2005). « Targeting journalists », *Tompaine.com*, 16 juin, <http://tompaine.com/print/targeting_journalists.php> (notre traduction). Voir également Jack Anderson (1973). *The Anderson Papers*, New York, Random House ; Jack Anderson (1979). *Confessions of a Muckraker*, New York, Random House ; Jack Anderson et Daryl Gibson (1999). *Peace, War, and Politics*, New York, Forge Books.
5. United States, Department of State (1996). *Foreign Relations of the United States, vol.III, 1964-1968 : Vietnam*,<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/frus/summaries/960603_FRUS_III_1964-68.html> (notre traduction).

Ces éléments ont été publiés dans les journaux quelques jours après le retour de LaPira, ce qui a conduit Ho Chi Minh à changer de direction et à se dissocier de cette initiative. Cette fuite, dont l'origine n'a pas été découverte, faisait suite à de nombreuses autres de même nature au sujet du Viêtnam, notamment celle dévoilant le contenu des rencontres entre Adlai Stevenson, ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies, et du secrétaire de celles-ci, U Thant[6]. Ce genre de fuites était monnaie courante lors de la guerre du Viêtnam : les opposants bureaucratiques, politiques et militaires aux stratégies de l'administration Johnson – et plus tard de l'administration Nixon – offraient régulièrement du matériel confidentiel aux journalistes pour faire connaître leur point de vue et miner les initiatives de la Maison-Blanche. Leurs effets sur la conduite de la politique étrangère américaine étaient essentiellement cumulatifs, puisque ce genre de fuites compliquait sérieusement les négociations de paix et compromettait ainsi les chances de mettre fin au conflit de façon pacifique et rapide.

2.2. ÉTUDE DE CAS : LA FUITE WESTMORELAND SUR LA NÉCESSITÉ D'AUGMENTER LE NOMBRE DE SOLDATS AU VIÊTNAM (1968)

C'est un article du 10 mars 1968, publié dans le *New York Times* et signé par Hedrick Smith et Neil Sheehan, qui a accentué le problème de crédibilité de l'administration Johnson, fortement présent depuis l'offensive du Têt s'étant déroulée en janvier de la même année. L'article expliquait que le général William Westmoreland réclamait des troupes supplémentaires de 206 000 soldats (ce qui représentait 35 bataillons et 9 autres en réserve, pour un total de 44) pour avoir une chance de remporter la guerre au Viêtnam[7]. Les journalistes brossaient ensuite un portrait peu reluisant du processus décisionnel de l'administration Johnson en démontrant les nombreuses divisions internes au sujet de cette demande de troupes, mais également de tout ce qui concernait les opérations au Viêtnam. D'un côté, Westmoreland était appuyé par le Comité des chefs d'état-major et les chefs militaires ; de l'autre, les civils du département de la Défense et du département d'État étaient vigoureusement contre, convaincus que la solution militaire était devenue impossible[8]. La source de cette fuite est probablement Townsend Hoopes, sous-secrétaire des Forces aériennes de l'armée américaine, qui souhaitait dénoncer l'escalade au Viêtnam. Certains auteurs ont

6. Les discussions entre Stevenson et Thant ont été révélées par le journaliste Eric Sevareid, dans un article publié dans la revue *Look*. Cet article faisait suite à une entrevue avec Stevenson conduite quelques semaines avant sa mort, en 1965.
7. Hedrick Smith et Neil Sheehan (1968). « Westmoreland requests 206,000 more men, stirring debate in administration », *New York Times*, 10 mars, p. A1.
8. George C. Herring (dir.) (1993). *The Pentagon Papers*, Whitby, McGraw-Hill, p. 158.

toutefois remis en doute l'engagement direct de Hoopes : selon Don Oberdorfer, ancien journaliste du *Washington Post* maintenant professeur de communications, Sheehan et Smith ont plutôt fait le lien entre différentes rumeurs qui circulaient à Washington, indirectement confirmées ensuite par Hoopes[9]. Pour l'historien Herbert Schandler, ce sont des sénateurs qui auraient confirmé les rumeurs auprès des journalistes du *New York Times*[10]. Cependant, les documents les plus récents convergent vers Hoopes, qui aurait bel et bien affirmé aux journalistes que « lui et d'autres au Pentagone sont opposés à l'envoi d'un grand nombre de troupes supplémentaires[11] » au Viêtnam, comme le demandait Westmoreland.

Bien sûr, Johnson était furieux de la publication de cette information confidentielle, immédiatement démentie par la Maison-Blanche, même si elle survenait après que le président a eu signifié à Westmoreland qu'il ne pouvait espérer, du moins pour l'instant, plus de 22 000 nouveaux soldats (la demande de Westmoreland ayant été faite le 5 mars). Toutefois, son incapacité à trancher entre les trois options présentées ensuite par son équipe décisionnelle – à savoir une nouvelle escalade, l'arrêt total des bombardements et des négociations intensives, l'arrêt partiel des bombardements en échange de négociations avec le Viêtnam du Nord – a permis aux journalistes de spéculer davantage sur les luttes politiques ayant cours à la Maison-Blanche. Ils y ont d'ailleurs été fortement encouragés par le témoignage de Dean Rusk devant le Comité sénatorial des affaires étrangères, quelques jours plus tard, au sujet de la guerre du Viêtnam et de la demande de Westmoreland. Ce témoignage, qui a duré deux jours et a été transmis en direct à la télévision, a compliqué la situation pour Johnson.

La fuite Westmoreland a eu un certain effet. Dans un premier temps, elle a contribué à la perte de confiance du public – et du Congrès – par rapport au président et à ses capacités de gérer la guerre du Viêtnam. Dans un deuxième temps, la fuite a sonné l'alarme pour les journalistes, déjà plus critiques depuis l'offensive du Têt, qui se rendaient compte que l'unanimité des conseillers de Johnson était artificielle : les reportages ont alors radicalement changé de ton pour devenir beaucoup plus cinglants à l'égard de l'administration. Ce n'est pas tant la fuite qui a modifié la politique étrangère américaine que le sujet de cette fuite : la demande de 44 bataillons supplémentaires par Westmoreland a surtout démontré à ceux qui en doutaient encore que la guerre du Viêtnam ne pouvait plus être gagnée par les États-Unis.

---

9. Don Oberdorfer (2001). *Tet ! The Turning Point in the Vietnam War*, 2e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 267.
10. Herbert Y. Schandler (1983). *The Unmaking of a President : Lyndon Johnson and Vietnam*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press.
11. Don Oberdorfer (2001). *Op. cit.*, p. 268 (notre traduction).

2.2.1. Une équipe décisionnelle sous haute tension

La cohésion des membres de l'administration Johnson était fragile. Au printemps 1968, la question du Viêtnam divisait profondément l'équipe décisionnelle : Johnson consultait régulièrement ses plus proches conseillers pour l'aider à trancher entre les troupes supplémentaires demandées par Earle Wheeler, du Comité des chefs d'état-major, et par Westmoreland, la proposition de Clark Clifford (secrétaire de la Défense) d'augmenter les troupes de manière symbolique et l'arrêt partiel des bombardements en vue d'encourager les négociations avec le Nord-Viêtnam, tel que le souhaitait Dean Rusk. La décision de Johnson, prise le 22 mars 1968, consistait en l'adoption des vues de Clifford, en plus de remplacer Westmoreland par le général Creighton Abrams. Toutefois, la cohésion de l'équipe décisionnelle, affaiblie par le système collégial de plus en plus secret de Johnson et par ses nombreuses dysfonctions, n'a pas survécu aux déchirements qui ont mené à cette décision.

2.2.1.1. Le système décisionnel collégial de Johnson

Le système décisionnel de Johnson, hérité de Kennedy en 1963, était un mélange paradoxal de secret et d'ouverture : d'un côté, le système autorisait l'expression de tous les points de vue et la libre circulation de l'information mais, de l'autre, peu de personnes pouvaient réellement y prendre part.

Ces deux éléments teintaient évidemment les relations entre le président et ses conseillers, relations qui étaient le plus souvent difficiles et objets de malentendus. Il existait toutefois une exception : Johnson avait une relation privilégiée avec son secrétaire d'État Dean Rusk. Ils partageaient de nombreux points communs, notamment leurs origines (tous deux étaient nés dans la pauvreté dans un État du Sud), leur âge et leur exclusion de l'équipe décisionnelle dans l'administration Kennedy. Cette amitié entre les deux hommes a d'ailleurs permis au département d'État d'occuper à nouveau un rôle décisif et prédominant dans les affaires étrangères des États-Unis, alors qu'il avait été relégué au second plan dans l'administration précédente. Rusk a notamment profité de la création du *Tuesday Lunch Group*, qui réunissait les plus importants conseillers de Johnson, pour prendre une part centrale dans la formulation des politiques.

La loyauté et l'estime qu'avaient Johnson et Rusk l'un pour l'autre ne camouflaient cependant pas le fait que Johnson exigeait explicitement de ses conseillers l'atteinte d'un consensus après avoir exposé leur point de vue. Chester Cooper, un ancien membre du NSC, raconte comment Johnson, à la suite de débats tumultueux, annonçait sa décision et la présentait ensuite à tous. Une fois cela fait,

> […] il a questionné toutes les personnes dans la salle. Pendant ce temps, [je m'imaginais] que lorsque mon tour viendrait, […] je regarderais directement le président en lui disant […] : « Monsieur le Président, je ne suis

> vraiment pas d'accord. » Mais je suis sorti de ma transe quand j'ai entendu la voix du président disant : « Monsieur Cooper, est-ce que vous êtes d'accord ? » Et de ma bouche est sorti un « Oui, monsieur le Président, je suis d'accord[12]. »

Rusk confirme la méthode intimidante de Johnson et explique que celui-ci encourageait effectivement ses conseillers à faire valoir leurs idées et leurs suggestions, même contraires aux siennes, mais qu'une fois cela fait et la décision prise, « le président s'attendait à ce que ses collègues soutiennent cette décision[13] ».

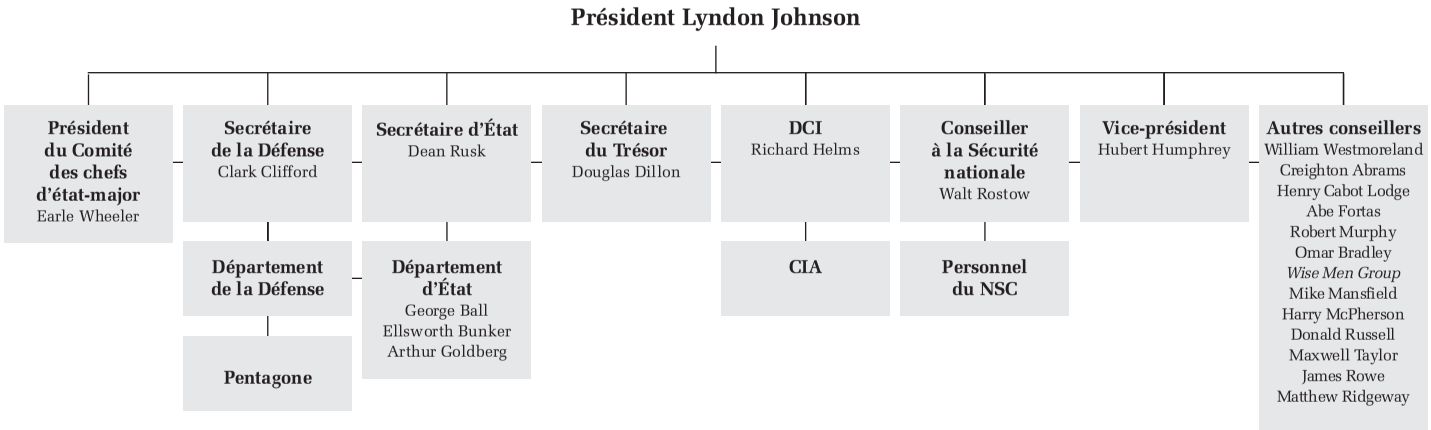
La grande complexité du système décisionnel de Johnson, particulièrement après l'ajout de sous-groupes décisionnels comme le *Tuesday Lunch Group* après l'élection de 1964, faisait en sorte que les conseillers avaient très peu de temps pour tenter de convaincre le président. Richard Helms, directeur de la CIA, affirme que « s'il voulait présenter un élément important au président lors d'un *Tuesday Lunch*, il devait le faire durant les 60 premières secondes[14] » de sa présentation. Johnson permettait toujours à ses conseillers de s'exprimer, mais sa tolérance aux conflits était limitée. Ainsi, plus sa propre opinion était affirmée, plus il avait tendance à percevoir l'opposition comme un manque de loyauté, en particulier si cette opposition était étalée sur la place publique sous forme de fuites dans les médias. McNamara et Rusk étaient généralement chargés d'obtenir un consensus en demandant aux membres de l'équipe décisionnelle de faire « un effort spécial pour arriver à une conclusion commune avant de parler au président[15] ». Ces rencontres préliminaires donnaient la possibilité aux secrétaires de la Défense et d'État de choisir les enjeux et les options qui seraient présentés à Johnson. Les principaux problèmes causés par la recherche du consensus étaient qu'une fois celui-ci obtenu, le président « était enclin à éviter d'examiner les preuves de ses conséquences défavorables[16] » et que les conseillers pouvaient quelquefois s'empêcher d'exprimer leurs opinions pour éviter de remettre en question l'unanimité de l'équipe. Malgré ces irritants, des relations harmonieuses existaient entre les trois principaux acteurs bureaucratiques au sein de l'équipe décisionnelle, à savoir le département d'État, le département de la Défense et le NSC (représentés respectivement par Rusk, McNamara et Rostow). Cette unité a toutefois coûté cher : le renforcement de « la

---

12. Chester Cooper (1970). *The Lost Crusade : America in Vietnam*, New York, Dodd, Mead & Co., p. 223 (notre traduction).
13. David M. Barrett (1992). « Secrecy and openness in Lyndon Johnson's White House : Political style, pluralism, and the presidency », *Review of Politics*, vol. 54, nº 1 (hiver), p. 77 (notre traduction).
14. Cité dans Christopher Andrew (1995). *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperCollins, p. 335 (notre traduction).
15. *Ibid.*, p. 161.
16. Irving Janis (1972). *Victims of Groupthink*, Boston, Houghton Mifflin, p. 117 (notre traduction).

FIGURE 2.1.

Le système décisionnel collégial de Lyndon Johnson en 1968



Source: D'après David M. Barrett (1993). *Uncertain Warriors: Lyndon Johnson and his Vietnam Advisers*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 195 et Janis Irving (1972). *Victims of groupthink*, Boston, Houghton Mifflin, p. 103.

tendance exagérée au consensus [a eu] pour effet d'aveugler la présidence de Johnson aux réalités de la politique étrangère[17] ». D'ailleurs, le consensus forcé a été en vigueur jusqu'en mars 1968, c'est-à-dire jusqu'à ce que la signification et les conséquences de l'offensive du Têt secouent fortement l'équipe décisionnelle. La demande de Westmoreland aidant, les dysfonctions issues de la plaidoirie multiple sont finalement venues à bout de l'administration Johnson.

2.2.1.2. Les nombreuses dysfonctions de la plaidoirie multiple

Le système décisionnel de Johnson, s'il possédait la collégialité de celui mis en place par Kennedy, était cependant beaucoup plus hiérarchisé. Lors de la fuite Westmoreland, en mars 1968, les tensions bureaucratiques étaient à leur comble, surtout que plusieurs membres de l'équipe décisionnelle avaient récemment démissionné (Bill Moyers, secrétaire de presse de Johnson, le conseiller à la Sécurité nationale McGeorge Bundy et le secrétaire de la Défense Robert McNamara). La demande de Westmoreland a rapidement scindé l'équipe en trois camps. D'abord, les partisans de la ligne dure, c'est-à-dire en faveur de l'augmentation du nombre de soldats et rejetant tout arrêt des bombardements : on y retrouvait bien sûr les généraux Westmoreland et Wheeler, mais aussi Rostow et Abe Fortas (juge à la Cour suprême et conseiller spécial de Johnson). Ensuite, Arthur Goldberg (département d'État), Douglas Dillon (secrétaire du Trésor) et Henry Cabot Lodge (ambassadeur des États-Unis au Sud-Viêtnam) favorisaient plutôt l'option opposée, soit l'arrêt total des bombardements, sans conditions préalables. Le troisième groupe, composé notamment de Clark Clifford et de Dean Rusk, proposait une solution mitoyenne consistant en un envoi symbolique de troupes, tout en privilégiant un arrêt partiel des bombardements si le Nord-Viêtnam acceptait de négocier.

C'est dans ce contexte que Johnson a demandé à son équipe décisionnelle de trouver un consensus en vue du discours télévisé qu'il comptait faire le 31 mars. Les deux plus importantes réunions à ce sujet, tenues le 20 et le 22 mars, n'avaient pas permis d'obtenir ce consensus, « les conseillers étant toujours fortement en désaccord à propos de la bonne approche politique qui devrait être mise de l'avant dans ce discours[18] ». Les raisons qui expliquent les fortes dissensions au sein de l'équipe décisionnelle sont nombreuses et permettent de comprendre pourquoi la plaidoirie multiple n'a pas fonctionné adéquatement. La première raison est une absence de vision à long terme au sujet du Viêtnam, puisque les membres de l'équipe décisionnelle étaient convaincus de

17. *Ibid.*, p. 249.

18. Thomas Preston (2001). *The President and His Inner Circle : Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, p. 178 (notre traduction).

pouvoir rediscuter et rectifier le tir facilement et rapidement advenant un problème : ainsi, les discussions prenaient fin dès que le consensus était atteint, et ce, même si toutes les options ou toutes les conséquences liées à chacune d'elles n'avaient pas été présentées ou débattues devant le président. Découlant de ce phénomène, une deuxième raison est avancée par Bill Moyers : la concurrence entre les acteurs bureaucratiques était telle que chacun préférait garder pour lui ses informations et ses réflexions, avec pour conséquence l'absence de débats critiques. Un autre résultat attribuable à l'échec de la plaidoirie multiple est « un abus et une distorsion de l'histoire[19] », menant l'équipe décisionnelle à maintenir ses positions initiales malgré des changements sur le terrain ou l'évident cul-de-sac dans lequel se trouvaient les États-Unis après l'offensive du Têt. Finalement, une forte pression au conformisme est également au nombre des dysfonctions importantes de la plaidoirie multiple : « tout le monde dans la hiérarchie, y compris chaque haut fonctionnaire, était sujet à [ce type de pression] […] La menace d'être étiqueté comme un *has-been* et de perdre l'accès aux sièges du pouvoir amenait ses victimes à réprimer ou calmer leurs critiques[20]. »

Toutes ces dysfonctions de la plaidoirie multiple lors des débats sur la réponse à donner à la demande de Westmoreland ont mené à une décision prise en secret par Johnson. Le 28 mars 1968, le président discutait toujours avec ses conseillers, à qui il demandait de choisir de façon consensuelle entre le « discours de la paix » et le « discours de la guerre ». À ce moment, le seul consensus existant au sein de l'équipe décisionnelle était qu'« un engagement illimité [des États-Unis] au Viêtnam[21] » n'était plus possible, et c'est pourquoi les conseillers de Johnson l'exhortaient à adopter une nouvelle approche[22]. C'est donc en même temps que l'ensemble de la population américaine que ceux-ci ont appris que Johnson avait finalement opté pour la paix en ordonnant un arrêt partiel des bombardements et la poursuite des négociations avec le Nord-Viêtnam – et qu'il ne se présenterait pas à l'élection présidentielle de novembre.

On peut constater que si les relations étaient harmonieuses entre les membres de l'équipe décisionnelle, il y avait tout de même une absence flagrante de cohésion : d'une part, l'équipe était divisée en trois groupes distincts à la suite de la demande de Westmoreland et, d'autre part, les dysfonctions contraient les effets bénéfiques que pouvait avoir la plaidoirie multiple.

---

19. James C. Thomson Jr. (1968). « How could Vietnam happen ? An autopsy », *The Atlantic Monthly*, vol. 221, nº 4 (avril), p. 53 (notre traduction).
20. *Ibid.*, p. 49.
21. Thomas W. Zeiler (2000). *Dean Rusk : Defending the American Mission Abroad*, Wilmington, Scholarly Resources, p. 134 (notre traduction).
22. David M. Barrett (1993). *Uncertain Warriors : Lyndon Johnson and His Vietnam Advisers*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 111.

Le système collégial de Johnson, contrairement à celui de Kennedy, était en réalité une façade qui camouflait la forte centralisation du processus décisionnel imposée par le président : tous les conseillers pouvaient s'exprimer pourvu que cela ne mette pas en péril le consensus souhaité – voire exigé – par Johnson. Le système, dans le cas de la décision prise au sujet des troupes supplémentaires demandées par Westmoreland, a ainsi contribué au manque de cohésion de l'équipe décisionnelle, surtout que le président prenait de plus en plus ses décisions en secret. On peut donc penser que ce système a permis à la fuite Westmoreland d'avoir une certaine influence sur l'administration, parce que la plaidoirie multiple était dysfonctionnelle à plusieurs égards : le consensus forcé et la tendance au conformisme des membres de l'équipe décisionnelle avaient mis fin aux débats fondamentaux sur le Viêtnam depuis plusieurs mois, mais ceux-ci ont été réanimés – et envenimés – par l'offensive du Têt et la demande de Westmoreland.

2.2.2. Le leadership déclinant de Johnson

De 1963 à 1965, Johnson a connu beaucoup de succès législatifs. En effet, la majorité démocrate, écrasante dans chacune des deux chambres, dominait le Congrès le plus libéral de l'histoire américaine, et elle a permis au président de faire adopter un très grand nombre de lois, notamment au sujet de la *Great Society*[23]. La situation s'est poursuivie après l'élection de 1966 : même si la majorité démocrate s'amenuisait au Congrès, celui-ci continuait à avaliser les projets de Johnson et lui laissait le champ libre au Viêtnam, malgré les questions de plus en plus pressantes posées au président sur ses décisions. Toutefois, la personnalité difficile et imprévisible du président a complètement érodé son leadership, surtout à partir de la fin de l'année 1967, lorsqu'il devenait évident que l'armée américaine s'enlisait au Viêtnam. Selon Robert Dallek, Johnson était non seulement l'homme le plus compliqué à avoir occupé la Maison-Blanche, mais ses « contradictions ont détruit […] sa capacité à diriger et à gouverner[24] ». Le bilan global du leadership de Johnson, au sujet de la politique étrangère en général et de la guerre du Viêtnam en particulier, est largement négatif : le grand pragmatisme qui avait déjà servi le président s'est révélé tout à fait insuffisant pour combler son manque de vision en matière de politique étrangère, son incapacité à obtenir un réel consensus autour de ses décisions à propos de la guerre, son absence de charisme et l'écart sans cesse grandissant entre les attentes du public et ses réalisations concrètes.

---

23. Pour obtenir plus de détails sur la *Great Society*, voir John A. Andrew (1999). *Lyndon Johnson and the Great Society*, Chicago, Ivan R. Dee ; Nancy A. Colbert (2002). *Great Society : The Story of Lyndon Baines Johnson*, Greensboro, Morgan Reynolds Publishing.

24. Robert Dallek (1996). *Hail to the Chief : The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, p. 158 (notre traduction).

2.2.2.1. Une vision parcellaire de la politique étrangère

Le programme de la *Great Society* de Johnson était sans conteste le signe d'une grande vision, d'un projet unificateur qui pouvait redonner espoir aux Américains au lendemain de l'assassinat de John F. Kennedy. Le problème du président était cependant son incapacité à développer une vision ou un projet similaire en politique étrangère, qui aurait orienté ses actions. D'ailleurs, les réussites nationales de Johnson ont été entachées par ses échecs sur la scène internationale. En fait, le Viêtnam, conflit hérité de l'administration Kennedy – qui l'avait elle-même reçu de l'administration Eisenhower – a démontré que Johnson « poursuivait une vision désuète des intérêts de politique étrangère des États-Unis[25] ». Incapable « de définir une mission précise et des limites explicites à la guerre[26] », Johnson ne pouvait que réagir aux événements à mesure qu'ils se présentaient sur le terrain – plutôt que de prendre la situation en main avec une stratégie étoffée. Le résultat de ce manque de vision concernant le Viêtnam a surtout été que Johnson s'est entêté à percevoir cette guerre uniquement en termes idéologiques et ainsi, écartait des pistes de solution ou de nouvelles idées qui auraient été mieux adaptées à la situation réelle.

2.2.2.2. Un pragmatisme déficient

Politicien chevronné, Johnson avait fait preuve de pragmatisme lors de son passage au Sénat en tant que leader de la majorité démocrate, frustrant certains de ses collègues : « il [n'approuvait pas] leur législation, même s'il la soutenait personnellement, si son système étendu d'information lui disait qu'il n'y avait pas de victoire possible[27] ». Cette attitude lui a d'ailleurs procuré des gains législatifs importants, en particulier en politique intérieure. À ce sujet, il faisait preuve d'une grande facilité d'adaptation qui lui permettait de suivre les humeurs, les idées et les possibilités qui se présentaient à lui. Sur le plan de la politique étrangère – pour laquelle il n'avait pas d'expérience –, le pragmatisme de Johnson s'est révélé déficient, surtout en matière organisationnelle. Johnson « présidait un système décisionnel qui avait échoué à lui démontrer, de manière rigoureuse, les tenants et aboutissants [d'actions] alternatives [au Viêtnam][28] ». Ainsi, même si le président absorbait une quantité impressionnante de données et s'était entouré de conseillers capables, intelligents et expérimentés, le système

---

25. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 31 (notre traduction).
26. Edward R. Drachman et Alan Shank (1997). *Presidents and Foreign Policy : Countdown to Ten Controversial Decisions*, Albany, State University of New York Press, p. 135 (notre traduction).
27. David M. Barrett (1992). *Op. cit.*, p. 80 (notre traduction).
28. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 214 (notre traduction).

décisionnel collégial hérité de Kennedy ne lui convenait pas et l'empêchait de prendre des décisions éclairées, d'autant plus qu'« il ne faisait pas d'effort pour instaurer des procédures rigoureuses en vue d'évaluer toutes les options[29] ». De plus, la rapidité avec laquelle Johnson prenait ses décisions se soldait souvent par des politiques ou des stratégies incomplètes ou inefficaces, dont les conséquences n'avaient pas toujours été pleinement mesurées.

2.2.2.3. Un impossible consensus

Les succès législatifs de Johnson sont attribués « à l'énorme influence qu'il a eue durant son mandat au Sénat, de même qu'à sa forte personnalité et au fait que plusieurs personnes demandaient des changements[30] ». Une fois à la Maison-Blanche, Johnson connaissait parfaitement tous les rouages du Congrès et utilisait toutes ses ressources pour obtenir le soutien nécessaire à l'adoption de ses projets de loi, ce qu'il a réussi à faire à la fois pour les droits civiques et pour la lutte contre la pauvreté. Lorsque la situation était plus difficile et les conflits plus âpres avec les membres du Congrès, le président demandait à ses assistants de faire tout en leur pouvoir pour convaincre les législateurs, quitte « à coucher avec eux s'il le fallait[31] ». Le temps qu'il consacrait à obtenir un consensus au Congrès explique ainsi en grande partie les succès de Johnson en politique intérieure. C'est tout le contraire qui s'est produit en politique étrangère : l'absence de consensus au sujet du Viêtnam a grandement contribué aux errements de l'administration Johnson. D'une part, le président était convaincu que l'enjeu était tel qu'il n'avait pas besoin d'un consensus national pour agir et, d'autre part, qu'un large débat sur la question ne pouvait que renforcer les communistes nord-viêtnamiens[32]. En fait, dès 1965, le Sénat et l'opinion publique s'étaient déjà prononcés en faveur d'une solution politique négociée. Pourtant, Johnson n'a jamais consulté ni informé le public de ses décisions au Viêtnam, alors qu'il le faisait régulièrement pour ses politiques intérieures, ce que démontreront d'ailleurs les *Pentagon Papers* publiés quelques années plus tard sous Nixon. Bien qu'il fût très intéressé – et très sensible – aux fluctuations de l'opinion publique (il a été le premier président à embaucher une firme de sondages privée), il n'a jamais été en phase avec les Américains ou avec les journalistes au sujet de la guerre du Viêtnam. Le soutien de la population à cette guerre, s'il était d'environ 60 % en 1965, a chuté à 40 % en décembre 1967 et à 26 % à la fin de mars 1968[33]. Étant donné la nature de l'enjeu et les lourdes

29. *Ibid.*, p. 87.
30. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (dir.) (2000). *Presidential Administration Profiles for Students*, Farmington Hills, Gale Group, p. 493 (notre traduction).
31. *Ibid.*, p. 84.
32. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 120-123.
33. Karine Prémont (2006). *Op. cit.*, p. 49 ; David M. Barrett (1993). *Op. cit.*, p. 114.

pertes des États-Unis, cette absence de consensus – et le fait que Johnson ait pris des décisions fondamentales malgré cela – a certainement miné le leadership du président.

2.2.2.4. Un charisme inexistant

La personnalité de Johnson était très particulière, en ce sens que le président était à la fois hésitant et fonceur, timide et drôle, sophistiqué et bourru, magnanime et tyrannique[34]. Même s'il a réussi à obtenir et à diriger de fortes majorités démocrates au Congrès durant sa présidence et qu'il a obtenu le respect des Américains en raison de sa retenue et de la sobriété de son entrée en fonction après la mort de Kennedy, Johnson était très peu charismatique. Alors qu'il aurait dû

> exceller en conférences de presse, déployant sa personnalité colorée et son contrôle impressionnant des faits en vue de créer de l'effet […], il était plutôt raide et sur la défensive lors de ses rencontres avec les journalistes, révélant peu de la vivacité qui l'avait rendu mémorable lors de circonstances moins officielles[35].

Au sujet du Viêtnam, les Américains n'ont pas tardé à perdre confiance en « un président qui semblait trop inflexible, trop sournois et trop peu fiable[36] ». Bien que Johnson ait bénéficié du respect et du soutien de la population lors des premiers mois de son arrivée à la Maison-Blanche en tant que président, son manque de charisme, allié à une absence flagrante de communication avec ses concitoyens, l'a empêché d'avoir une marge de manœuvre aussi large que celle d'autres présidents plus populaires sur des enjeux pourtant aussi importants – dont Reagan en Amérique centrale, par exemple.

2.2.2.5. Une administration en perte de crédibilité

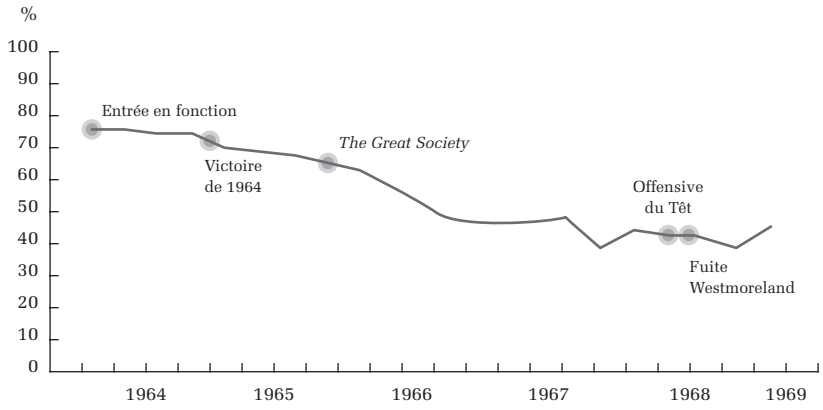
Le taux de satisfaction de la population à l'égard du président Johnson chutait de manière constante : de 70 % en janvier 1965 à 36 % à la fin de 1968[37], le président était de plus en plus critiqué. Non seulement les gens avaient perdu confiance en sa capacité de mettre fin à la guerre du Viêtnam, mais il semble qu'il lui aurait été difficile de remporter l'élection présidentielle de novembre 1968 s'il s'y était présenté, parce que la population croyait qu'il n'avait pas tenu ses promesses.

---

34. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 158.
35. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 86-87 (notre traduction).
36. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 161 (notre traduction).
37. Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Johnson*, Storrs, University of Connecticut, <http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Johnson>.

FIGURE 2.2.

Taux de satisfaction à l'égard de Lyndon Johnson, 1964-1968



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

Les journalistes avaient également beaucoup de reproches à faire au président, que ce soit ses décisions, ses tentatives visant à contrôler et à manipuler les médias, son comportement politique archaïque ou encore ses méthodes de travail. À cela, Johnson répliquait avec colère : « "Je suis le seul président que vous ayez", entendant par là non seulement qu'il savait ce qui était le mieux pour l'Amérique, mais aussi que les présidents actifs, ayant du succès, ont toujours tenu [leur jeu caché] et agi unilatéralement pour le bien de la nation[38]. » Dans ces circonstances, il devenait à peu près impossible pour les citoyens d'accorder leur confiance à un président qui ne leur disait pas la vérité, tout en exigeant d'eux de grands sacrifices. Ceci était particulièrement vrai pour le Viêtnam : le manque de crédibilité de l'administration était déjà évident avant l'offensive du Têt, puisqu'il semblait que Johnson avait menti au sujet de ce qui se passait en réalité. Lorsque l'offensive du Têt a eu lieu, « Johnson a été personnellement blâmé en raison de ses affirmations trompeuses, selon lesquelles les États-Unis se dirigeaient vers la victoire[39] ». Le problème de crédibilité n'a fait que s'accroître encore plus à partir de ce moment, le président n'ayant à peu près plus d'alliés, ni au sein de la population, ni parmi les représentants des médias, ni même à l'intérieur de sa propre administration.

38. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 198 (notre traduction).
39. Edward R. Drachman et Alan Shank (1997). *Op. cit.*, p. 135 (notre traduction).

Le président Johnson a été incapable d'exercer un leadership significatif entre 1967 et 1968, au plus fort de la guerre du Viêtnam. Malgré le fait qu'aucun élément d'importance « n'a jamais été caché à Johnson[40] » en raison de sa grande consommation d'information, le président ne savait pas toujours comment interpréter toutes les données recueillies. De plus, il n'écoutait que rarement ses conseillers, qui lui affirmaient pourtant, depuis 1965, « que le public […] n'appuierait pas un conflit limité qui coûtait des milliers de vies américaines et des milliards de dollars[41] ». Le président s'est donc cantonné à sa vision idéologique du conflit, par ailleurs persuadé que les Américains lui pardonneraient ses décisions – et leurs conséquences – s'ils comprenaient qu'il avait agi en leur nom. Ce ne fut pas le cas : en guise de punition, Johnson a dû se retirer de la campagne présidentielle de 1968. Son manque de pragmatisme, son incapacité à rallier le Congrès et l'opinion publique et son absence de charisme ont accentué son incapacité à gérer les conséquences les plus négatives de la fuite Westmoreland, à savoir son effet sur les perceptions des médias et de l'opinion publique.

2.2.3. Une courte période de doute pour le président

Dès son accession à la présidence, Johnson était convaincu de la nécessité de l'intervention militaire des États-Unis au Viêtnam et l'est resté jusqu'en janvier 1968, malgré les écueils rencontrés sur le terrain. C'est dans les discours sur l'état de l'Union que l'on retrouve le plus fermement exprimée cette volonté de gagner la guerre. Par exemple, le président affirme, le 12 janvier 1966, que les États-Unis resteront au Viêtnam jusqu'à ce que l'agression nord-viêtnamienne soit terminée et que l'administration « donnera aux soldats ce dont ils ont besoin : chaque fusil, chaque dollar et chaque décision – peu importe le coût ou le défi[42] ». Ce genre de discours s'est poursuivi dans les années subséquentes, jusqu'à ce que la perspective d'une défaite ne puisse plus être ignorée. Au début de 1968, après l'offensive du Têt, la certitude de Johnson a été fortement ébranlée, d'autant plus que presque tous les anciens « faucons » s'étaient convertis à une paix négociée et à une défaite militaire inéluctable. Les doutes du président n'ont cependant pas duré très longtemps : en mars, lorsque la fuite Westmoreland est publiée dans les journaux, Johnson savait déjà qu'il privilégierait les négociations avec le Nord-Viêtnam.

---

40. George Christian, secrétaire de presse sous Johnson, de 1966 à 1969, cité dans Thomas Preston (2001). *Op. cit.*, p. 147 (notre traduction).

41. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 30 (notre traduction).

42. Lyndon B. Johnson (1966). « Address to Congress on the State of the Union », 12 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007). *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press, p. 626 (notre traduction).

2.2.3.1. Une personnalité allergique à l'indécision

La personnalité du président Johnson, objet de maintes études, est au cœur de sa prise de décisions au sujet du Viêtnam, guerre qu'il considérait comme *sa* guerre. Sa propension au secret, sa grande insécurité et ses habiletés de politicien ont fait de lui un président qui pensait que « la responsabilité du succès reposait entièrement sur lui[43] ». Cela peut expliquer que Johnson ressentait chaque désaccord avec ses conseillers comme une trahison de leur part, le portant à s'accrocher à sa vision des choses et à renforcer le mystère autour de ses décisions. Ces traits de personnalité étaient accentués lorsque le président hésitait dans la position à adopter, ce qui était le cas entre janvier et mars 1968 :

> Johnson était déchiré par l'indécision et l'incertitude après l'offensive du Têt. Il ne pouvait choisir rapidement entre l'escalade défendue par les militaires ou la désescalade unilatérale proposée par Clifford et le *Wise Men Group*[44]. Au lieu de cela, il a dépeint le Têt comme un échec militaire du Nord-Viêtnam et a passé plus d'un mois à l'agonie, ne sachant quelle direction prendre[45].

Lorsque survient la fuite Westmoreland, en mars, Johnson avait toutefois pris la décision de ne plus envoyer de troupes au Viêtnam et de tenter de reprendre les négociations de paix avec le Nord. Il souhaitait cependant obtenir le soutien non seulement de ses conseillers, mais aussi des chefs militaires. Le 26 mars 1968,

> lors d'une rencontre tendue avec Wheeler et le général Creighton Abrams […], Johnson a supplié les militaires de soutenir ses propositions de paix. Il s'est plaint de la détérioration de la situation fiscale [des États-Unis en raison de la guerre], des divisions internes et de la désapprobation écrasante de la presse [face à son travail][46],

ce qui le rendait moins tolérant encore par rapport aux dissensions au sein de son équipe décisionnelle.

---

43. James David Barber (1992). *The Presidential Character : Predicting the Performance in the White House*, 4e édition, Upper Saddle River, Prentice Hall, p. 47 (notre traduction).
44. Le *Wise Men Group* était composé de Dean Acheson, Charles E. Bohlen, W. Averell Harriman, George F. Kennan, Robert A. Lovett et John J. McCloy. Mis sur pied sous Truman, ce groupe avait élaboré la politique de l'endiguement. Après une brève retraite, le groupe est recomposé sous Johnson pour le conseiller sur le Viêtnam. Le *Wise Men Group* a soutenu l'intervention militaire jusqu'en mars 1968, moment où il a conseillé au président Johnson de retirer toutes les troupes américaines.
45. Edward R. Drachman et Alan Shank (1997). *Op. cit.*, p. 135 (notre traduction).
46. Randall B. Woods (2006). *LBJ : Architect of American Ambition*, Cambridge, Harvard University Press, p. 834 (notre traduction).

2.2.3.2. L'importance de l'enjeu

Si la personnalité de Johnson pouvait accentuer les difficultés liées à la prise de décision, la gravité de l'enjeu qu'était la guerre du Viêtnam faisait en sorte de miner les certitudes du président. Même si la fuite Westmoreland n'avait plus d'objet lorsqu'elle a été publiée dans les journaux le 10 mars – Johnson ayant déjà refusé la demande du général –, elle avait tout de même « redonné de l'énergie aux membres du Congrès et des médias qui en avaient assez de la guerre[47] ». Les critiques devenant plus acerbes, Johnson, pour qui une décision n'était jamais finale, mesurait bien l'importance de l'enjeu, et c'est pourquoi il continuait à hésiter entre « une escalade draconienne de l'engagement américain dans le conflit ou le refus définitif à la demande des militaires pour des troupes supplémentaires dont ils affirmaient avoir besoin pour conduire la guerre avec succès[48] ». Pour cette raison, Johnson consultait fréquemment ses conseillers : le but n'était pas tant d'obtenir de l'aide en vue d'élaborer la meilleure politique possible pour le Viêtnam, mais plutôt de se protéger des attaques internes et externes qui ne manqueraient pas de survenir, et ce, quelle que soit la décision qu'il prendrait ultimement.

Même si Johnson a hésité sur la conduite à suivre entre janvier et mars 1968, on ne peut pas parler de vide décisionnel lorsqu'est survenue la fuite Westmoreland. À ce moment, Johnson savait déjà ce qu'il ferait – arrêter les bombardements et négocier avec le Nord-Viêtnam. Il lui fallait toutefois du temps pour obtenir le soutien de ses conseillers, ce qu'il n'a pas vraiment réussi à faire. La fuite Westmoreland n'a donc pu profiter de la brève période d'indécision du président pour l'influencer. D'ailleurs, la paix était plus présente dans les discours de Johnson dès le début de 1968, quelques jours avant l'offensive du Têt, notamment dans son discours sur l'état de l'Union du 17 janvier. Johnson affirmait alors que « l'objectif [des États-Unis] est la paix, et la paix le plus rapidement possible[49] ». Le président devait toutefois exprimer, un an plus tard, son regret par rapport au fait qu'elle n'avait pas encore été instaurée au Sud-Viêtnam[50]. Somme toute, le fait que la décision de Johnson était déjà prise a empêché la fuite Westmoreland d'avoir une conséquence plus directe sur l'administration.

---

47. David M. Barrett (1993). *Op. cit.*, p. 135 (notre traduction).
48. Thomas Preston (2001). *Op. cit.*, p. 170 (notre traduction).
49. Lyndon B. Johnson (1968). « Address to Congress on the State of the Union », 17 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *Op. cit.*, p. 643 (notre traduction).
50. Lyndon B. Johnson (1969). « Address to Congress on the State of the Union », 14 janvier, dans *ibid.*, p. 658.

2.2.4. La critique soutenue des médias

Lorsque la fuite Westmoreland est apparue dans le *New York Times*, le 10 mars 1968, la population avait déjà commencé à remettre en question la pertinence de la guerre du Viêtnam et les chances de succès de l'armée américaine, notamment en raison de la surprise causée par l'offensive du Têt du 31 janvier, mais également à cause des 20 000 soldats américains morts au combat depuis le début de l'intervention des États-Unis. C'est pourquoi la demande de troupes supplémentaires qui étaient censées sceller une fois pour toutes le sort du Nord-Viêtnam a rapidement suscité la fureur de la population, qui voyait là la conséquence des mensonges de l'administration Johnson sur la situation réelle de la guerre. La réaction des Américains à la fuite Westmoreland a d'ailleurs été accompagnée d'une crise financière, causée par l'achat frénétique d'or sur les marchés financiers internationaux, de la quasi-victoire d'Eugene McCarthy sur Johnson lors de la primaire démocrate du 12 mars, qui se tenait au New Hampshire (McCarthy récoltant 42 % des voix, seulement 7 % de moins que Johnson) et de l'annonce, le 16 mars, de la candidature de Robert Kennedy à l'investiture présidentielle démocrate[51]. La fuite Westmoreland marquait également le changement de ton des médias, de plus en plus hostiles à Lyndon Johnson et à la guerre du Viêtnam, attitude qui avait pris naissance par suite de l'offensive du Têt et qui s'est consolidée par la suite.

2.2.4.1. Les médias comme acteurs politiques

Jusqu'au 31 janvier 1968, la couverture médiatique de l'intervention militaire américaine au Viêtnam était plutôt positive : entre 1965 et 1968, 65 % des reportages télévisés étaient positifs, contre 31 % qui étaient négatifs et 4 % qui gardaient un ton neutre[52]. Dès le mois de février 1968, les médias ont cependant effectué un important virage, suivant en cela l'opinion publique : d'une part, les reportages, moins optimistes qu'auparavant, présentaient davantage l'opinion du journaliste que ceux de l'administration ou même que les faits et, d'autre part, faisaient cinq fois plus de références négatives au moral des troupes américaines sur le terrain[53]. La fuite Westmoreland a accéléré le revirement médiatique : non seulement l'article de Smith et de Sheehan mettait l'accent sur les nombreuses dissensions présentes au sein de l'administration Johnson, mais il a aussi mené à une couverture intensive de la demande effectuée par Westmoreland.

---

51. Thomas J. Schoenbaum (1988). *Waging Peace and War : Dean Rusk in the Truman, Kennedy, and Johnson Years*, New York, Simon & Schuster, p. 471-472.
52. Reportages diffusés sur ABC, CBS et NBC entre le 1er août 1965 et le 31 janvier 1968. Daniel C. Hallin (1989). *Op. cit.*, p. 148.
53. *Ibid.*, p. 180.

Les journalistes ont également commencé à exprimer plus clairement leurs inquiétudes par rapport au déroulement de la guerre. Ainsi, à son retour du Viêtnam, le journaliste de CBS Walter Cronkite, éminemment respecté par le public, avait annoncé « qu'il ne partageait pas l'optimisme de l'administration[54] » concernant les chances de succès des États-Unis, faisant dire à Johnson : « Si j'ai perdu Walter Cronkite, alors j'ai perdu l'Amérique[55]. »

Les reportages négatifs et pessimistes ont rapidement eu un effet sur la population : « de nouveaux sondages démontraient que près de la moitié de la population croyait que les États-Unis avaient eu tort de s'impliquer au Viêtnam[56] ». Le ton de plus en plus critique des articles de journaux et des reportages télévisés ont d'ailleurs fait dire à plusieurs représentants du gouvernement que la guerre du Viêtnam s'était perdue dans les salons plutôt que sur les champs de bataille – alors que c'est exactement le contraire qui s'est produit : lorsque l'enlisement et les échecs des États-Unis sont devenus impossibles à camoufler, la population a vivement réagi et a fait pression sur l'administration en place pour mettre rapidement fin à la guerre. Il faudra toutefois attendre plusieurs années encore pour que ce vœu soit exaucé.

2.2.4.2. Le début de l'acharnement médiatique

Les médias avaient certes commencé à douter de la victoire américaine au Viêtnam après l'offensive du Têt, mais la fuite Westmoreland a attisé leurs critiques et a mené à une forte « contestation du point de vue [des représentants de l'administration], de leurs justifications, de leurs arguments […] et de leurs normes pour évaluer le succès ou l'échec[57] » de la guerre. Puisque l'administration et la population étaient tellement divisées à propos du Viêtnam, les journalistes ont « naturellement adopté une position plus sceptique par rapport aux politiques [du président Johnson] que dans les années précédentes[58] ». La distanciation des journalistes n'a cessé d'augmenter par la suite et a conduit à un acharnement médiatique qui culminera avec la publication des *Pentagon Papers* en 1971.

---

54. Kathleen J. Turner (1985). *Lyndon Johnson's Dual War : Vietnam and the Press*, Chicago, University of Chicago Press, p. 232 (notre traduction).
55. Deborah Potter (2005). « Anchors overboarded ? TV newscasts still need trusted, experienced journalists at the helm », *American Journalism Review*, vol. 27, nº 3 (juin-juillet), <http://www.ajr.org/Article.asp?id=3902> (notre traduction).
56. Larry Berman (1989). *Lyndon Johnson's War : The Road to Stalemate in Vietnam*, New York, W.W. Norton, p. 184 (notre traductio). Voir aussi *New York Times* (1968). « Gallup poll reports 49 % believe involvement in Vietnam an error », *New York Times*, 10 mars, p. A4.
57. W. Lance Bennett (1994). « The news about foreign policy », dans W. Lance Bennett et David L. Paletz (dir.), *Taken By Storm : The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, University of Chicago Press, p. 25 (notre traduction).
58. Daniel C. Hallin (1989). *Op. cit.*, p. 162 (notre traduction).

En 1968, Johnson ne pouvait compter sur aucune aide pour calmer les critiques des Américains et des médias à son endroit : son administration avait de sérieux problèmes de crédibilité et, contrairement à Kennedy, le président n'avait pas cru bon d'entretenir des relations cordiales avec les journalistes. La couverture médiatique positive dont bénéficiait l'intervention américaine au Viêtnam a perduré jusqu'à l'offensive du Têt, pour cesser à peu près complètement après la parution de la fuite Westmoreland. Celle-ci a donc pu avoir un certain effet sur les membres de l'équipe décisionnelle de Johnson, puisqu'elle a été largement reprise par les autres journaux et par les chaînes de télévision par la suite, provoquant le mécontentement de la population et consolidant les tensions au sein de l'équipe décisionnelle.

2.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE WESTMORELAND : CONCLUSIONS

Les conséquences de la fuite Westmoreland sur l'administration Johnson sont évidentes : tout d'abord, elle a contribué à la frustration et à la colère de la population et des médias américains. Ensuite, elle a forcé Johnson à remplacer Westmoreland par Abrams au commandement des opérations militaires américaines au Viêtnam. Finalement, la fuite a amplifié les tensions entre les camps opposés au sein de l'équipe décisionnelle du président, le privant de débats cruciaux sur l'étendue des options qui s'offraient à lui et sur les conséquences de celles-ci.

La position de Johnson était cependant très claire concernant les 206 000 soldats demandés par Westmoreland : il avait refusé cette augmentation substantielle des troupes quelques jours avant la parution de l'article de Smith et de Sheehan. Par la suite, Johnson a brièvement hésité sur la marche à suivre mais s'en est tenu à sa décision initiale, annoncée le 31 mars, soit l'arrêt partiel des bombardements et une entente négociée avec le Nord-Viêtnam[59]. En réalité, ce qui a eu le plus d'influence sur la politique américaine au Viêtnam en 1968 est certainement l'offensive du Têt et la volte-face de certains des « faucons » de l'administration qui a suivi cet événement catastrophique pour l'armée américaine. La fuite Westmoreland a cependant canalisé les critiques à l'égard des décisions de Johnson et conduit le président à effectuer un changement de garde dans le commandement des opérations. La clarté de la position du président a empêché la fuite Westmoreland de déstabiliser davantage l'équipe décisionnelle et d'agir sur la politique étrangère, le président ayant pris sa décision avant sa parution dans les médias. Ainsi, les nombreuses dysfonctions présentes au sein de l'équipe décisionnelle, de même que le faible leadership du président

59. Lyndon B. Johnson (1968). *Address to the Nation Announcing Steps to Limit the War in Vietnam and Reporting his Decision Not to Seek Reelection*, 31 mars, <http://www.lbjlib.utexas.edu/Johnson/archives.hom/speeches.hom/680331.asp>.

et la couverture médiatique défavorable de la gestion de la guerre du Viêtnam par l'administration ont grandement contribué à miner la crédibilité de la Maison-Blanche et du président – qui a préféré se retirer de la campagne présidentielle de 1968 – mais la résolution de celui-ci à garder le contrôle des décisions et à maintenir sa position a fait en sorte d'amenuiser l'effet qu'aurait pu avoir la fuite Westmoreland.

CHAPITRE 3

La présidence de Richard Nixon

Les années de la présidence de Nixon ont été marquées par les fuites. D'une part, la Maison-Blanche les traquait systématiquement, et les personnes soupçonnées d'en être à l'origine étaient placées sous écoute électronique. D'autre part, Nixon et Henry Kissinger (à la fois secrétaire d'État et conseiller à la Sécurité nationale) « étaient heureux de les utiliser pour promouvoir leurs propres priorités[1] ». Kissinger, en particulier, était bien connu des journalistes comme une source importante de fuites en vue d'imposer ses idées et celles du président.

3.1. L'ADMINISTRATION NIXON ET LES FUITES

Dans le même esprit que ce qui a été observé durant l'administration Johnson, c'est la rupture du lien de confiance entre l'administration Nixon et les

1. Robert Dallek (2007). *Nixon and Kissinger : Partners in Power*, New York, HarperCollins, p. 121 (notre traduction).

citoyens qui a été à l'origine d'un si grand nombre de fuites de politique étrangère. Elles ont renforcé et exacerbé la paranoïa du président, qui réduisait sans cesse le nombre de personnes pouvant participer au processus décisionnel. Ainsi, ce système fermé créait de plus en plus de fuites, seules façons pour les opposants aux politiques de Nixon et de Kissinger de faire valoir leur point de vue. En réalité, les nombreuses fuites survenues durant l'administration Nixon étaient surtout le signe de l'incohérence des politiques et des décisions mais, plus important encore, une manière de combattre l'omniprésence de Kissinger en matière de politique étrangère.

3.1.1. Le massacre de My Lai (1969)

Le 16 mars 1968, une unité américaine massacre environ 500 civils (surtout des femmes et des enfants) dans le village de My Lai, dans le Sud-Viêtnam, en représailles aux pertes subies durant l'offensive du Têt. Très rapidement, l'armée a camouflé l'affaire pour éviter qu'elle parvienne aux oreilles des journalistes et de l'opinion publique, qui commençaient alors à mettre en doute les succès annoncés par Johnson. Toutefois, Ronald Ridenhour, un soldat américain mis au fait de l'affaire par des collègues qui y avait participé, a alerté le Congrès. Pour accélérer les choses, Ridenhour a également parlé avec le journaliste Seymour Hersh, qui a publié une série d'articles sur le massacre de My Lai entre le 13 et le 25 novembre 1969[2]. Le magazine *Life* a, au même moment, publié des photos de ce massacre et finalement, la télévision s'est emparée de l'histoire. Les réactions ont été immédiates : la population a été scandalisée par ces actes de barbarie. Le président Nixon lui-même était outré et promettait de faire la lumière sur cet événement et de punir les coupables. L'armée américaine a alors mis sur pied la commission Peers : elle finira par accuser le lieutenant William L. Calley d'avoir assassiné des civils viêtnamiens. Il sera condamné à la prison à vie le 29 mars 1971 pour le meurtre prémédité de 22 Viêtnamiens[3].

---

2. Pour le texte complet de tous les articles de Hersh sur My Lai entre le 13 et le 25 novembre 1969, voir Collectif (1998). *Reporting Vietnam, Part Two : American Journalism 1969-1975*, New York, Library of America, p. 13-27. Ces articles ont été publiés initialement dans le *St. Louis Post-Dispatch*, puis dans une trentaine de journaux affiliés. Le *New York Times* et le *Washington Post* se sont intéressés au sujet quelques jours après le premier article de Hersh.

3. Sa peine sera par la suite réduite à 10 ans de prison. Il n'en fera que trois. Bien que le scandale de My Lai ait horrifié la population américaine, celle-ci l'a été tout autant lorsqu'elle a pris connaissance du verdict : pour les citoyens (et pour plusieurs membres de l'élite politique et militaire), il était évident que Calley n'avait fait qu'exécuter les ordres, alors que ses supérieurs et les autres soldats qui avaient pris part à cette tuerie n'ont jamais été inculpés. Pour obtenir plus de détails sur My Lai, voir *Ibid.*, p. 481. Voir aussi Seymour M. Hersh (1973). *Cover-Up : The Army's Secret Investigation of the Massacre at My Lai 4*, New York, Random House.

3.1.2. Le bombardement du Cambodge (1969)

Une des fuites les plus importantes de l'administration Nixon concernait le bombardement du Cambodge. Révélée le 9 mai 1969 par William Beecher, journaliste au *New York Times*, cette fuite expliquait

> qu'il y a eu des raids de B-52 sur des cibles au Cambodge, que Sihanouk [le prince du pays] a affirmé qu'il ne s'opposerait pas à ces raids et que les bombardements devaient constituer un avertissement pour Hanoi indiquant que Nixon était différent et « plus dur » que ne l'avait été Johnson[4].

Cette fuite a immédiatement mené à l'installation de systèmes d'écoute électronique, ordonnée par Nixon d'après les recommandations de J. Edgar Hoover, à la tête du FBI : cette procédure touchait 4 journalistes et 13 fonctionnaires de la Maison-Blanche, du département d'État et du département de la Défense[5]. Pour Nixon et Kissinger, l'évidence suggérait que cette fuite – dont les informations étaient rigoureusement exactes – provenait du Pentagone qui, selon Nixon, avait « tendance à "faire fuir" tout ce qui pouvait lui servir ou avancer ses positions[6] ». Le principal suspect de la fuite était toutefois Morton Halperin, du NSC : le « désaccord philosophique[7] » d'Halperin envers les politiques du président en faisait un suspect idéal. Lorsque les enregistrements effectués par Hoover ont été rendus publics, en 1973, il est apparu qu'Halperin n'avait rien à voir avec la fuite concernant le bombardement du Cambodge. En fait, il semble, à l'heure actuelle, que ce qui a été surnommé la fuite Beecher provenait des informations détenues par un journaliste britannique basé au Cambodge.

Les conséquences de cette fuite ont été dommageables surtout pour l'image de l'administration Nixon : elle a grandement accentué la perte de confiance créée par les contradictions entre les propos rassurants tenus en public par la Maison-Blanche et les actions réellement menées par l'administration au Viêtnam. De plus, la fuite Beecher a exacerbé la paranoïa de Nixon. En effet, « seulement six civils connaissaient les détails complets des raids, et si un secret aussi bien tenu pouvait fuir, alors n'importe quoi d'autre le pouvait aussi[8] ». Il a donc fallu que la Maison-Blanche resserre le contrôle non seulement sur les informations, mais également sur les personnes susceptibles de dévoiler ces informations.

---

4. William Bundy (1998). *A Tangled Web : The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill & Wang, p. 72 (notre traduction).
5. Edward R. Drachman et Allan Shank (1997). *Op. cit.*, p. 153.
6. Richard M. Nixon (1990). *RN : The Memoirs of Richard Nixon*, 2e édition, New York, Simon & Schuster, p. 280 (notre traduction).
7. Henry A. Kissinger, cité dans Edward R. Drachman et Allan Shank (1997). *Presidents and Foreign Policy : Countdown to Ten Controversial Decisions*, Albany, State University of New York Press, p. 153 (notre traduction).
8. *Time* (1973). « What actually leaked and to whom », 4 juin, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,907328,00.html> (notre traduction).

En matière politique, cette fuite est souvent considérée comme l'exemple typique des fuites qui peuvent compromettre la diplomatie américaine : l'accord entre le prince Sihanouk et le gouvernement des États-Unis ne pouvait être rendu public sans miner le processus de paix et affaiblir la position de la Maison-Blanche. Toutefois, il semble que cette conclusion soit exagérée, puisque le bombardement du Cambodge n'est devenu un enjeu politique que beaucoup plus tard. De plus, la politique américaine dans cette région de l'Asie ne semble pas avoir souffert de la divulgation de ces raids. Ainsi, « le secret diplomatique le plus significatif de la guerre [du Viêtnam] était les réunions de Kissinger avec Le Duc Tho à Paris – et ce secret a été tenu[9] ». Ce genre d'information, une fois révélée, aurait été beaucoup plus catastrophique pour la diplomatie américaine que la divulgation du bombardement du Cambodge : celui-ci faisait partie de la stratégie générale de Nixon en Indochine et était, dans l'ensemble, connu d'un certain public et de quelques membres du Congrès, même si les actions particulières de cette stratégie n'ont été révélées au grand public que par les fuites.

3.1.3. Les négociations de SALT I (1971)

Si de nombreuses fuites ont parsemé les *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT) dans les années 1970, la fuite la plus importante a été publiée le 23 juillet 1971 dans le *New York Times*, encore par William Beecher. L'article présentait la position des États-Unis dans les négociations en cours et exposait en détail la proposition que la délégation américaine comptait présenter aux Soviétiques quelques jours plus tard lors d'une rencontre officielle, à savoir un moratoire sur les missiles. Cette fuite a eu deux conséquences sur les négociations : d'une part, les États-Unis ont tenté d'adopter une approche plus ferme par rapport à l'URSS et, d'autre part, celle-ci, « croyant que l'article de Beecher soulignait la réelle position de repli [des États-Unis], a résisté[10] » au durcissement de ton de l'administration Nixon. Cependant, il est difficile de mesurer l'influence réelle de cette fuite sur le traité SALT, puisque celui-ci a tout de même été signé par les États-Unis et l'Union soviétique. Immédiatement après la parution de l'article de Beecher, Nixon et Kissinger ont demandé une enquête approfondie pour trouver le ou les responsables de la fuite. Après la mise sur pied d'une unité d'enquête, menée par Egil Krogh et David Young, les soupçons se sont arrêtés sur Benson D. Adams, qui travaillait au sein de l'*Office of*

9. *Ibid.*
10. *Ibid.*

International Security Policy and Planning[11]. Mis à la porte, Adams avait pour motivation la dénonciation de la position américaine, qu'il jugeait trop conciliante par rapport aux demandes soviétiques[12].

3.1.4. Le conflit indo-pakistanais (1971)

Le 14 décembre 1971, le chroniqueur Jack Anderson publiait un article reproduisant les notes d'un membre du Washington Special Actions Group (WSAG), rattaché au NSC et présidé par Henry Kissinger. Ces notes dévoilaient clairement que Nixon et Kissinger avaient adopté une position nettement anti-indienne dans le conflit opposant l'Inde et le Pakistan à propos du Bangladesh, contredisant la position impartiale des États-Unis présentée en public par l'administration. Plus tard, il a été prouvé que cette fuite avait été faite par un militaire de la Marine, Yeoman Charles Radford, qui travaillait pour l'amiral Robert Welander, officier de liaison du *Joint Chief of Staff* auprès du NSC. Radford avait déjà servi en Inde et, « à mesure que les rapports des réunions du WSAG passaient entre ses mains, il pouvait constater la consolidation de la tendance anti-indienne du président et de Kissinger[13] ».

Cette fuite a contribué au refroidissement des relations entre l'Inde et les États-Unis, mais a également ajouté « à la confusion quant aux objectifs réels de la politique américaine en Asie du Sud[14] ». De plus, cette fuite obligeait Nixon et Kissinger à renforcer le secret entourant l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère, déjà conçue dans un environnement restreint et suspicieux. Finalement, l'article d'Anderson a eu un effet sur la réputation même de Kissinger, qui semblait, selon les sources des fuites, abuser de son autorité.

3.2. ÉTUDE DE CAS : LES *PENTAGON PAPERS* SUR LES DÉCISIONS DE LA MAISON-BLANCHE CONCERNANT LE VIÊTNAM (1971)

La publication du document intitulé *History of the U.S. Decision-Making Process on Vietnam Policy* – mieux connu sous le nom des *Pentagon Papers* –, qui a débuté le 13 juin 1971, d'abord dans le *New York Times* et ensuite dans une dizaine de journaux américains, est l'une des fuites les plus connues et les plus documentées de l'histoire de la politique

11. Le projet de Krogh et Young, appelé *Catch-22*, permettait la surveillance constante des suspects, la mise sur écoute électronique et les tests de polygraphe.
12. Jean A. Garrison (1999). *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station, Texas A & M University Press, p. 46.
13. William Bundy (1998). *Op. cit.*, p. 283 (notre traduction).
14. *Ibid.*, p. 282.

étrangère des États-Unis[15]. Les *Pentagon Papers* faisaient l'historique des décisions gouvernementales concernant l'intervention au Viêtnam depuis Truman jusqu'à Johnson, et avaient été préparés à la demande de Robert McNamara, secrétaire de la Défense sous Kennedy et Johnson. Les *Pentagon Papers* ne mentionnaient aucune des décisions prises durant l'administration Nixon. Le principal responsable de cette fuite était Daniel Ellsberg, analyste à la RAND Corporation et affecté temporairement au département de la Défense. Après avoir travaillé au Viêtnam et collaboré aux *Pentagon Papers*, Ellsberg, convaincu que la guerre était une erreur, souhaitait dénoncer les mauvaises décisions et les tromperies des gouvernements, particulièrement depuis le début des années 1960, et forcer la Maison-Blanche à modifier sa politique au Viêtnam. Il a donc offert une copie de l'ensemble des *Pentagon Papers* – plus de 7 000 pages – à Neil Sheehan du *New York Times*, qu'il avait rencontré au Viêtnam et à qui il révélait des informations confidentielles depuis quelques années[16].

Si Nixon a commencé par considérer la parution des *Pentagon Papers* comme un avantage politique pour son administration, Henry Kissinger, son conseiller à la Sécurité nationale, était pour sa part absolument furieux, la fuite provoquant ce qui était sans doute « sa crise de rage la plus spectaculaire depuis qu'il était à la Maison-Blanche[17] ». Selon Kissinger, la fuite des *Pentagon Papers* montrait que le président était incapable de contrôler les employés subalternes et de protéger les secrets. Rapidement, Nixon s'est rangé à l'avis de son conseiller, d'autant plus qu'il considérait chaque fuite « comme un affront personnel à son autorité présidentielle[18] » : celle des *Pentagon Papers* pouvait effectivement complexifier les négociations avec les gouvernements étrangers, qui redouteraient de voir leurs offres révélées publiquement, d'autant plus qu'à ce moment, les États-Unis étaient en négociation avec le Nord-Viêtnam dans le but de mettre fin à la guerre[19].

La paranoïa de Nixon à l'égard des fuites était déjà exacerbée par d'autres événements semblables – dont la divulgation des bombardements secrets au Cambodge en 1969. En réalité, la fuite des *Pentagon*

---

15. Neil Sheehan (1971). « Vietnam archive : Pentagon study traces 3 decades of growing U.S. involvement », *New York Times*, 13 juin, p. A1, A35 et A38. Pour obtenir un historique complet de la publication des *Pentagon Papers*, voir David Rudenstine (1998). *The Day the Presses Stopped : A History of the Pentagon Papers*, 2e édition, Berkeley, University of California Press.
16. Daniel Ellsberg (2002). *Secrets : A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers*, 2e édition, New York, Penguin, p. 365.
17. Christopher Andrew (1995). *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperCollins, p. 378 (notre traduction).
18. Stanley I. Kutler (dir.) (1997). *Abuse of Power : The New Nixon Tapes*, New York, Free Press, p. 2 (notre traduction).
19. John Ehrlichman (1982). *Witness to Power : The Nixon Years*, New York, Simon & Schuster, p. 300 ; H.R. Haldeman (1995). *The Haldeman Diaries : Inside the Nixon White House*, New York, Berkeley Books, p. 363 et suivantes.

Papers a fait paniquer l'administration Nixon, parce qu'elle survenait à un très mauvais moment : Kissinger devait entreprendre son voyage secret en Chine moins de trois semaines plus tard, alors que les négociations entre l'URSS et les États-Unis en vue de la signature du traité SALT étaient en cours.

La Maison-Blanche a poursuivi Daniel Ellsberg et Neil Sheehan pour avoir révélé des informations confidentielles compromettant la sécurité nationale. Toutefois, selon les juges et les spécialistes du renseignement, cette affirmation n'était pas fondée. Kissinger lui-même a reconnu, dans *The White House Years*, que la publication de ce document n'a finalement pas eu de réelles conséquences sur le pouvoir de négociation des États-Unis, notamment dans le processus de paix avec le Nord-Viêtnam[20]. Ce fut aussi la conclusion de la Cour suprême, le 30 juin 1971, qui a rejeté la demande de la Maison-Blanche exigeant la fin de la publication des *Pentagon Papers* en raison de la prépondérance du Premier Amendement de la Constitution, garantissant la liberté de presse.

L'effet des *Pentagon Papers* s'est surtout fait sentir aux États-Unis mêmes : ils ont ravivé les protestations contre la guerre, en plus d'avoir été à l'origine du militantisme des journalistes. La fuite des *Pentagon Papers*, si elle n'a pas eu de conséquences sur la politique étrangère des États-Unis, a tout de même eu des effets sur le processus décisionnel, le président resserrant encore davantage son contrôle sur l'équipe décisionnelle et augmentant le secret entourant les décisions. La fuite a également mené à la création d'une unité spéciale d'enquête au sein même de la Maison-Blanche pour trouver les coupables des fuites, surnommée les « Plombiers ». Responsables du cambriolage du bureau du Dr. Lewis Fielding, psychiatre de Daniel Ellsberg, les « Plombiers » sont également entrés par effraction dans les bureaux du Democratic National Committee, situés dans le complexe du *Watergate*, un an après l'affaire des *Pentagon Papers*[21]. Quant à la politique de Nixon concernant le Viêtnam, rien n'a changé à la suite de la fuite : la stratégie de viêtnamisation s'est poursuivie malgré quelques accrocs, le programme de retrait des soldats a respecté le rythme préétabli et les négociations avec le Nord-Viêtnam, entreprises secrètement par Kissinger, ont suivi leur cours. Il faut ajouter à cela que les débats qui ont émergé de la publication des *Pentagon Papers* ont porté sur les pratiques du pouvoir exécutif en temps de guerre et non sur la politique américaine au Viêtnam en tant que telle. Ainsi, la fuite orchestrée par Ellsberg n'a pas agi directement sur les opérations qui se déroulaient au Viêtnam ni sur la stratégie appliquée par Nixon et Kissinger à ce moment.

---

20. Henry A. Kissinger (1979). *The White House Years*, New York, Little & Brown, p. 1021.
21. Pour obtenir plus de détails sur le *Watergate*, voir Bob Woodward et Carl Bernstein (2005). *All the President's Men*, 2e édition, New York, Pocket ; Fred Emery (1995). *Watergate : The Corruption of American Politics and the Fallout of Richard Nixon*, 2e édition, New York, Touchstone ; H.R. Haldeman et Joseph DiMona (1978). *The Ends of Power*, New York, Times Books.

3.2.1. La mainmise de Nixon et de Kissinger sur le processus décisionnel

Fort de son intérêt et de son expérience en politique étrangère, le président Nixon, à son arrivée à la Maison-Blanche en 1969, a rapidement demandé à son conseiller à la Sécurité nationale, Henry Kissinger, d'élaborer un système de prise de décision qui leur permettrait de centraliser la formulation de la politique étrangère entre leurs mains. Les deux hommes partageaient une profonde méfiance à l'égard de la bureaucratie, considérant qu'elle était réfractaire au changement, lourde, lente et encombrante, en plus d'être une source importante de fuites non autorisées[22]. Ce sont les départements d'État et de la Défense qui représentaient les cibles principales du mépris de Nixon et de Kissinger, qui souhaitaient les isoler du processus décisionnel.

La création du « ministère des Affaires étrangères personnel[23] » de Nixon, érigé autour de Kissinger et du NSC, n'est pas étrangère à la personnalité du président, qui l'a mené à adopter un système décisionnel très centralisé. Ses insécurités personnelles, son travail acharné et sa grande confiance en son jugement et en son expérience ont contribué au développement d'un système décisionnel qui lui évitait les conflits directs, lui donnait la chance de construire un rempart entre la présidence et le reste du monde et lui permettait de prendre des décisions en secret. Si le système décisionnel formel et hiérarchique de Nixon – et de Kissinger, pourrait-on dire – a donné à la politique étrangère « une consistance et une cohérence rarement vues avant ou depuis[24] », il a également mis en lumière les faiblesses et les limites d'un NSC tout-puissant[25], court-circuitant tous les mécanismes qui auraient permis l'application de la plaidoirie multiple.

3.2.1.1. Le système décisionnel formel de Nixon

La structure décisionnelle formelle mise en place par Nixon et Kissinger a été la plus centralisée et la plus hiérarchisée de l'histoire de la présidence moderne[26]. En effet, Kissinger avait créé six comités particuliers,

---

22. Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth, p. 124.
23. James A. Nathan et James K. Oliver (1994). *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 38 (notre traduction).
24. Peter W. Rodman (2009). *Presidential Command : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Alfred Knopf, p. 49 (notre traduction).
25. Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 276.
26. Chester A. Crocker (1976). *The Nixon-Kissinger National Security Council System, 1962-1972 : A Study in Foreign Policy Management*, vol. 6, Commission on the Organisation of Government for the Conduct of Foreign Policy, Washington, Government Printing Office, p. 79-99.

tous présidés par lui, dont le *Senior Review Group,* auquel devaient aboutir toutes les recommandations du NSC avant d'arriver au président. Ce nouveau système s'est substitué aux départements et aux agences participant traditionnellement à l'élaboration de la politique étrangère. Cela fait, le pouvoir décisionnel était prêt à être transféré du département d'État au conseiller à la Sécurité nationale, celui-ci étant responsable de toutes les nouvelles instances s'occupant de politique étrangère.

De plus, puisque Nixon ne voulait pas « se trouver devant un consensus bureaucratique qui [le] laisserait sans aucun choix sauf l'acception ou le refus [d'une option], et qui ne [lui] donnerait aucune façon de savoir que des alternatives existaient[27] », il était clair que le président tenterait de réduire au maximum l'autorité et la participation des départements et des agences. Le système décisionnel formel était axé sur le NSC pour « affaiblir l'autonomie des départements et agences en matière décisionnelle […] et leur capacité à exercer un jugement […] indépendant[28] » sur la prise de décision. Le président et le conseiller à la Sécurité nationale espéraient qu'un tel système empêcherait les analyses extérieures d'influencer le processus décisionnel et réduirait la compétition interdépartementale qui pouvait nuire à une prise de décision rapide et, surtout, plus hermétique.

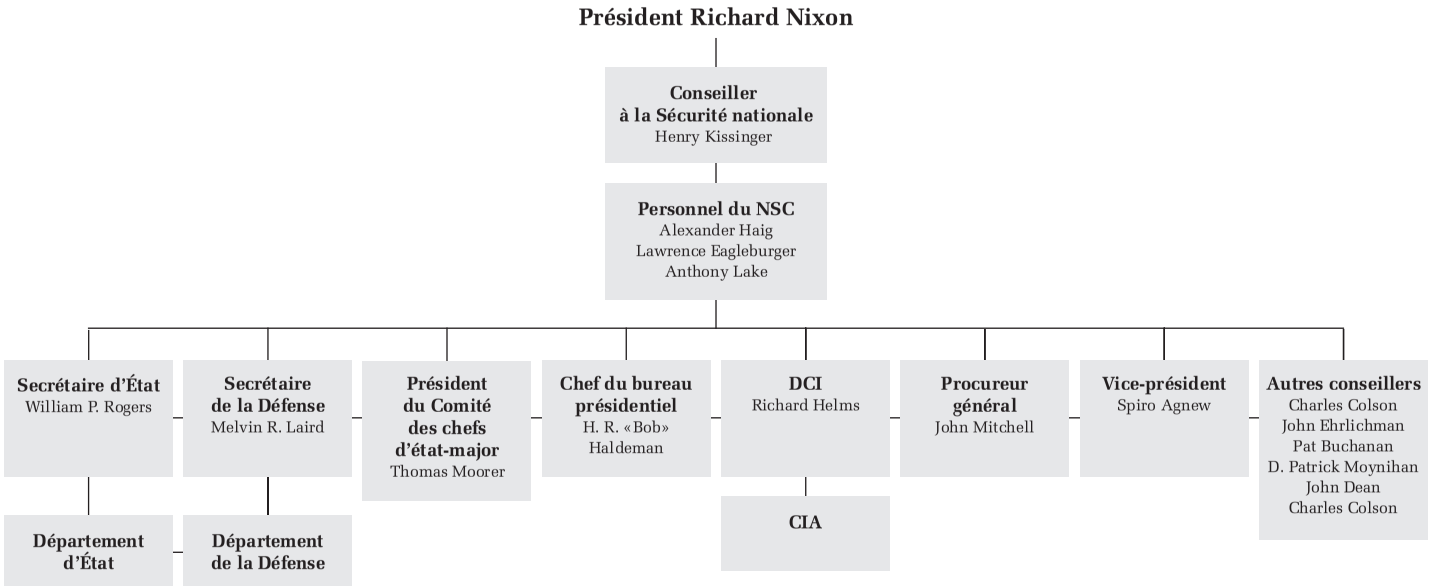
Dans ce système pyramidal rigide, peu de gens avaient accès directement au président : les informations étaient envoyées à Nixon pour qu'il puisse prendre sa décision et une fois celle-ci arrêtée, elle était révélée aux niveaux bureaucratiques inférieurs chargés de la mettre en application. Nixon pouvait ainsi être l'instigateur de la politique étrangère sans s'embarrasser des habituels affrontements bureaucratiques et des compromis nécessaires à la cohésion de l'équipe décisionnelle[29]. Le principal problème de cette hypercentralisation du processus décisionnel était la tendance de plus en plus marquée au secret : les décisions étaient la plupart du temps prises uniquement par Nixon et Kissinger, sans que soient consultés les autres membres de l'équipe décisionnelle. En fait, « plusieurs des politiques les plus importantes de l'administration Nixon en matière de politique étrangère n'ont jamais été soumises à quelque débat officiel que ce soit[30] », comme ce fut le cas au sujet de la viêtnamisation. Par exemple, de nombreux officiers avaient de sérieuses réserves quant aux chances de réussite de cette politique : pour eux, « il était clair que le moment et le rythme des [retraits de soldats]

---

27. Richard M. Nixon (1970). *U.S. Foreign Policy for the 1970s : A New Strategy for Peace*, A Report to the Congress, 18 février, Washington, p. 72 (notre traduction).
28. Alexander L. George (1980). *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, p. 177 (notre traduction).
29. Christopher C. Shoemaker (1991). *The NSC Staff : Counseling the Council*, Boulder, Westview Press, p. 16.
30. William Shawcross (1979). *Sideshow : Kissinger, Nixon, and the Destruction of Cambodia*, New York, Simon & Schuster, p. 84 (notre traduction).

FIGURE 3.1.

Le système décisionnel formel de Richard Nixon en 1971



Source: D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth Publishing, p. 124; Alexander L. George (1980). *Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview, p. 156; et Brookings Institution (2009c). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, <http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf>.

étaient déterminés à Washington pour des raisons de politique intérieure[31] » et ne tenaient aucunement compte des réalités du terrain. Toutefois, comme les membres du Comité des chefs d'état-major savaient que leurs opinions seraient ignorées – Nixon et Kissinger étant déjà convaincus que la viêtnamisation constituait une bonne solution pour sortir du Viêtnam honorablement –, ils ont gardé pour eux leurs réserves. Par ailleurs, non seulement les autres acteurs bureaucratiques et politiques n'étaient que rarement informés des décisions prises par Nixon et Kissinger, mais ceux-ci occultaient des renseignements cruciaux « afin de conserver leur monopole sur l'information[32] ». Assez rapidement, « les participants aux réunions […] du NSC réalisent [que celles-ci] ne visent qu'à légitimer des politiques préalablement déterminées en secret par Nixon et Kissinger et déjà entérinées par la bureaucratie[33] ».

Un climat de méfiance minait tout particulièrement le travail du département d'État et de son secrétaire, William Rogers, complètement exclu des discussions et de la prise de décision concernant la politique étrangère[34]. Lorsque Nixon est arrivé à la Maison-Blanche, il semblait déjà évident qu'il voulait être son propre secrétaire d'État : il a donc nommé à ce poste un vieil ami en qui il pouvait avoir confiance, « qui serait un bon administrateur [et] qui aurait la formidable tâche de gérer la bureaucratie récalcitrante du département d'État[35] », mais qui ne s'occuperait pas de l'élaboration de la politique. Kissinger a fait une description plus cynique de Rogers, le présentant comme « l'un des rares secrétaires d'État choisis en raison […] de leur ignorance de la politique étrangère[36] ». Les tensions entre Rogers et Kissinger ont sans conteste marqué l'administration Nixon, donnant lieu à des luttes de pouvoir qui ne pouvaient qu'affaiblir le système décisionnel.

Tout comme Rogers, Melvin Laird, secrétaire de la Défense, a souvent été mis à l'écart du processus décisionnel, alors même que certains de ses assistants participaient aux débats et à la planification des politiques, avec ceux du département d'État et du NSC. D'ailleurs, alors que Kissinger a rencontré le président, individuellement ou en groupe, à près de 200 reprises durant les 100 premiers jours de l'administration, Rogers et Laird, pour leur part, n'en ont eu l'occasion que 30 fois au total durant la même période[37].

---

31. William Bundy (1998). *Op. cit.*, p. 66 (notre traduction).
32. Ray Cline, haut fonctionnaire de la CIA, cité dans John Ranelagh (1986). *The Agency : The Rise and Decline of the CIA*, New York, Simon & Schuster, p. 538 (notre traduction).
33. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 286.
34. Il est à noter que si William Rogers a été exclu du processus décisionnel sur le Viêtnam, sa participation était beaucoup plus active en ce qui concerne le Moyen-Orient, notamment avec l'élaboration du Plan Rogers. Cependant, son rôle a toujours été subordonné à celui de Kissinger.
35. Richard Nixon, cité dans Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 59 (notre traduction).
36. Henry A. Kissinger (1979). *Op. cit.*, p. 26 (notre traduction).
37. Robert Dallek (2007). *Op. cit.*, p. 100.

3.2.1.2. L'impossible plaidoirie multiple

Plusieurs raisons expliquent l'absence de plaidoirie multiple au sein de l'équipe décisionnelle de l'administration. La première est sans doute le fait que le président détestait les affrontements. Le système décisionnel était donc construit de manière à les éviter : d'un côté, Kissinger agissait à titre d'intermédiaire entre Nixon et ses conseillers au sujet de la politique étrangère ; de l'autre, John Ehrlichman, conseiller spécial du président, faisait la même chose lorsqu'il était question de la politique intérieure. Nixon n'avait alors pas à jouer le rôle d'arbitre dans les querelles de ses conseillers. La grande réticence du président à prendre des décisions devant ses conseillers et la nécessité d'éviter les conflits ont ainsi constitué des facteurs importants empêchant la mise en place de la plaidoirie multiple, celle-ci demandant au président de prendre part aux débats et de trancher parmi les options présentées.

Un autre élément qui a fait en sorte que la plaidoirie multiple n'a pas pu être réalisée dans l'administration Nixon est la nature même du système décisionnel adopté par le président, qui favorisait en principe les dissensions entre les membres de l'équipe décisionnelle – alors que le président ne les tolérait pas vraiment. Les autres départements, agences et conseillers voyaient aussi leur influence diminuer d'autant, puisque « le quasi-monopole [de Kissinger] en tant que conseiller du président [a éliminé] Rogers et Laird du processus décisionnel et, par ricochet, l'expertise des départements d'État et de la Défense, dont les opinions semblent avoir très peu compté[38] ».

La plaidoirie multiple n'a pu être mise en place également parce que le conseiller à la Sécurité nationale a refusé de jouer le rôle d'honnête courtier. Même s'il affirmait : « je ne tente jamais de manifester mes préférences en influençant l'issue de la présentation [des options finales offertes au président]. Ma tâche est de transmettre toutes les options au président. Il n'y a pas de "politiques de Kissinger" sur les questions de substance[39] », le conseiller agissait tout autrement dans la réalité. D'abord, il endossait un très grand nombre de fonctions, officielles et officieuses, dont celles de « gérant du président, de conseiller principal, de porte-parole et, dans certains cas, était chargé de la mise en œuvre de la politique étrangère[40] ». Il était également « négociateur, point de contact avec la bureaucratie et, à plusieurs occasions, avec la presse et le public[41] ». Kissinger « interprétait à sa façon les décisions présidentielles et influençait directement la mise en œuvre des politiques alors que son rôle de gestionnaire neutre aurait dû être de les

38. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 301.
39. Cité dans Marvin Kalb et Bernard Kalb (1974). *Kissinger*, Boston, Little, Brown & Company, p. 91 (notre traduction).
40. Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *Op. cit.*, p. 124 (notre traduction).
41. James A. Nathan et James K. Oliver (1994). *Op. cit.*, p. 137 (notre traduction).

appliquer conformément aux vœux du président[42] ». Le contrôle exercé par le conseiller à la Sécurité nationale sur le NSC et sur la politique étrangère des États-Unis a progressivement pris de l'ampleur : son pouvoir et son influence ont atteint leur point culminant en septembre 1973, lorsque Nixon l'a nommé secrétaire d'État à la place de Rogers, en plus de conserver son titre de conseiller à la Sécurité nationale.

La plaidoirie multiple avait peu de chances d'exister dans une ambiance d'aussi grande méfiance et de dissensions profondes entre les membres de l'équipe décisionnelle. Même lorsque les membres de celle-ci étaient tous réunis pour discuter des options au sujet d'un enjeu important, « il ne [semblait] pas que les recommandations des participants aient eu la moindre influence sur les décisions de Nixon et de Kissinger […], le NSC [servant plutôt] de plate-forme permettant de rejeter les avis de Rogers et de Laird[43] ». Les mécanismes mis en place par Kissinger, plutôt que d'encourager la plaidoirie multiple, ont surtout été utilisés pour museler les conseillers et pour restreindre les options pouvant être débattues. Le seul élément de débat lors des réunions du NSC était « de découvrir l'option préférée des décideurs[44] ». Au final, la centralisation a grandement isolé Nixon, d'une part « des transgressions commises par ses subordonnés [et d'autre part] d'une évaluation réaliste des bénéfices marginaux de tels actes et de leurs éventuelles conséquences graves[45] ». Nixon et Kissinger ont finalement fait l'erreur de croire qu'ils pouvaient résoudre les problèmes de politique étrangère sans l'aide des départements d'État et de la Défense ou de la CIA, ce qui a produit quelques succès mais également des échecs retentissants, le système décisionnel étant trop fermé pour assurer l'évaluation correcte et réaliste des options. La centralisation du système décisionnel et le manque de cohésion qui en a résulté expliquent largement pourquoi le point de vue paniqué et agressif de Kissinger a convaincu Nixon d'entreprendre des actions pour stopper la publication des *Pentagon Papers* en juin 1971, alors que Laird tentait d'expliquer au président « que 98 % [des informations contenues dans ce document] pouvaient être déclassifiées[46] » et qu'elles ne constituaient pas une menace à la sécurité nationale ni à l'administration Nixon.

Dans le cas de l'administration Nixon, le grand nombre de fuites a mené le président et son entourage à faire des gestes illégaux dans le but d'y mettre fin, alimentant ainsi la méfiance qui, elle, faisait augmenter le nombre de fuites. Contrairement à ce qui se passe habituellement dans un système formel – où les fuites sont des tactiques

---

42. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 301.
43. *Ibid.*, p. 299.
44. John Leacacos (1971-1972). « Kissinger's apparat », *Foreign Policy*, nº 5 (hiver), p. 24 (notre traduction).
45. Richard Tanner Johnson (1974). *Managing the White House : An Intimate Study of the Presidency*, New York, Harper & Row, p. 199 (notre traduction).
46. Stanley I. Kutler (1998). *Op. cit.*, p. 1.

d'influence bureaucratique usuelle, ce qui réduit leur efficacité – les fuites qui se sont produites durant l'administration Nixon ont presque toutes déstabilisé la Maison-Blanche en raison même de l'entêtement du président à les éliminer. Cela s'explique par la très forte hiérarchisation du système décisionnel, en pratique contourné par Nixon et Kissinger, qui décidaient seuls.

3.2.2. Le leadership contesté de Nixon

Richard Nixon était le président le plus intéressé et le plus expérimenté en matière de politique étrangère. En tant que membre du Congrès et vice-président, « il avait visité plus de 80 pays et discuté avec plusieurs dirigeants du monde entier[47] ». Son leadership à cet égard était accompagné d'une vision très articulée, mais aussi d'un très grand flair politique. Nixon était doté de nombreuses qualités, telles qu'« une grande intelligence, une volonté sans limites […], une connaissance encyclopédique de la politique, […] un sens astucieux des relations de pouvoir, une compréhension perspicace de la psychologie des autres et une capacité instinctive à saisir les opportunités[48] ». Travailleur infatigable, grand consommateur d'informations, le président avait développé des habiletés qui auraient dû faire de lui un grand leader. Cependant, Nixon possédait également une personnalité complexe, à l'opposé de celle qui est habituellement associée aux politiciens. Très solitaire, incapable de gérer les dissensions au sein de son administration et très introverti, le président avait « besoin de subordonnés pour le protéger des distractions, pour soutenir son moral et mettre en œuvre ses politiques[49] ». Les profondes contradictions de Nixon ont sans doute constitué le plus grand obstacle à l'exercice d'un leadership positif de la part du président.

3.2.2.1. Une vision claire de la politique étrangère

Le président partageait avec Kissinger des visions stratégique et géopolitique qui leur ont permis de définir rapidement leurs principaux objectifs : mettre fin à la guerre du Viêtnam, ouvrir le dialogue avec la Chine et améliorer les relations entre les États-Unis et l'URSS par la voie du désarmement. Les deux hommes, voulant marquer leur époque, ont ainsi conçu la politique de la détente, qui pouvait leur permettre d'atteindre leurs buts en transformant la compétition idéologique par une compétition économique entre les blocs communiste et occidental. La vision de Nixon et de Kissinger les a menés à répondre rapidement

47. Christopher Andrew (1995). *Op. cit.*, p. 350 (notre traduction).

48. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 99 (notre traduction).

49. *Ibid.*

aux crises impromptues et à « définir les enjeux et établir les priorités[50] » en matière de politique étrangère, le meilleur exemple étant certainement l'ouverture avec la Chine. Ce qui a contribué aux succès de l'administration est assurément la grande intuition du président et son approche stratégique, très réaliste, pour aborder les problèmes internationaux.

3.2.2.2. Un pragmatisme très élevé

Le pragmatisme de Nixon, politicien sans compromis, a constitué la base même de ses politiques. Nixon avait organisé son administration de manière à être le moins souvent possible devant des conflits inhérents à la prise de décision. Ainsi, « Haldeman et Ehrlichman [étaient surnommés] le "mur de Berlin" [puisqu'ils] limitaient l'accès au président[51] ». Si certains s'inquiétaient de ce que cet accès limité réduise l'efficacité de l'administration, d'autres constataient plutôt que cela donnait au président tout le temps et la latitude voulus pour mettre en œuvre la planification stratégique de ses politiques[52]. Nixon et Kissinger savaient non seulement saisir les opportunités, mais ils pouvaient également les créer et en profiter, comme ce fut le cas avec la Chine, encore une fois, mais aussi avec la guerre du Kippour, utilisée ensuite pour amorcer des pourparlers de paix. Selon Richard Helms, directeur de la CIA, Nixon « était l'architecte et Kissinger le contremaître de la politique étrangère américaine[53] », la complémentarité de leur travail étant renforcée par leur vision commune. Par exemple, ils n'ont pas hésité « à jouer la Chine et l'URSS l'une contre l'autre pour construire une paix durable[54] », démontrant par la même occasion leur appartenance à la *realpolitik* et au réalisme.

3.2.2.3. Une absence évidente de consensus

Les relations de Nixon avec les autres acteurs sociopolitiques des États-Unis n'ont jamais été très bonnes, surtout que les membres du Congrès et de la presse avaient déjà eu l'occasion de faire connaissance avec lui bien avant qu'il ne soit président : sa vice-présidence sous Eisenhower l'avait défini comme un politicien qui n'hésitait pas à enfreindre les règles et à jouer dur pour arriver à ses fins. Durant ses cinq années à la présidence, Nixon a dû faire face à une majorité démocrate dans les deux chambres du Congrès. En raison de sa méfiance et de son mépris pour les démocrates, en particulier pour les plus libéraux d'entre eux, le président n'a jamais réussi à travailler harmonieusement avec le

---

50. Kenneth E. Collier (1997). *Between the Branches : The White House Office of Legislative Affairs*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p. 20 (notre traduction).
51. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 106 (notre traduction).
52. *Ibid.*, p. 107.
53. Cité dans Christopher Andrew (1995). *Op. cit.*, p. 351 (notre traduction).
54. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 42 (notre traduction).

pouvoir législatif : il semble même que Nixon ait été « le président le moins efficace dans ses négociations avec le Congrès[55] ». Plus les années avançaient et plus le Congrès se montrait insatisfait du travail du président à cause de son habitude de tenir les législateurs à l'écart des décisions importantes. Ainsi, le Congrès s'est mis à intervenir activement dans les affaires de politique étrangère, au grand déplaisir de Nixon. Le résultat a été une cohabitation très difficile et peu d'accomplissements législatifs significatifs pour l'administration, en particulier en politique intérieure, ce dont le président rendait les démocrates responsables. Nixon refusant de coopérer avec le Congrès – et même avec le département d'État – en ce qui concernait la politique étrangère, ses plus grandes réalisations se sont rapidement effritées. En effet, « ses trois principales réussites – l'entente avec le Nord-Viêtnam, la détente avec l'Union soviétique et l'ouverture avec la Chine – ont toutes subi des revers ou se sont effondrées lorsqu'il a quitté la Maison-Blanche[56] ». En l'absence de compromis de la part d'un président ayant mauvaise réputation et aucun charisme, il n'est pas étonnant que ses politiques aient eu de la difficulté à trouver du soutien à l'extérieur de la branche exécutive.

3.2.2.4. Un président très peu charismatique

La présidence de Nixon a assurément été axée sur les relations publiques, puisqu'une grande partie du travail de la Maison-Blanche était dévolue à améliorer l'image du président. Le problème était que le manque flagrant de charisme de Nixon, en plus de sa personnalité trouble, minait les efforts effectués en ce sens. Le président « ne possédait ni la grâce ni les manières […] de certains de ses prédécesseurs, comme Kennedy[57] ». Inconfortable et peu naturel dès lors qu'il devait parler en public, Nixon avait beaucoup de mal à s'attirer la sympathie des citoyens, même de ceux qui le soutenaient, la plupart d'entre eux doutant de son authenticité et de son honnêteté. Malgré cette absence de charisme – ou peut-être même à cause de cela –, les gens s'identifiaient à Nixon à certains moments, le président s'étant fait le porte-parole de la « majorité silencieuse[58] ». L'intérêt des Américains pour Nixon trouvait son explication dans la façon dont « ils percevaient en lui la trace de leurs propres dispositions à bâcler leur travail, à mentir et à tricher un peu, dans un

55. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Presidential Administration Profiles for Students,* Farmington Hills, Gale Group, p. 513 (notre traduction).

56. James MacGregor Burns (2006). *Running Alone : Presidential Leadership – JFK to Bush II : Why It Has Failed and How We Can Fix It*, New York, Basic Books, p. 99 (notre traduction).

57. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Op. cit.*, p. 523 (notre traduction).

58. Richard M. Nixon (1969). « The great silent majority of my fellow Americans », dans Rick Perlstein (dir.) (2008b). *Richard Nixon : Speeches, Writings, and Documents*, Princeton, Princeton University Press, p. 170-190.

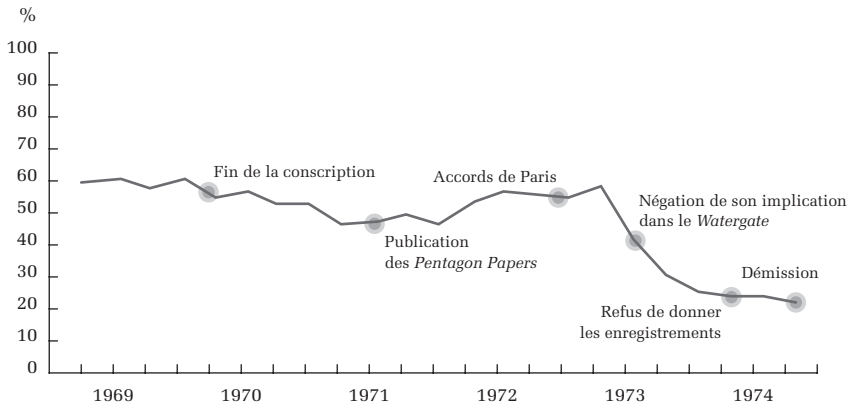
monde fortement compétitif[59] » dans lequel ils espéraient se faire une place. Pour cette raison, Nixon a pu bénéficier d'un second mandat, fort de l'une des victoires les plus écrasantes de l'histoire. En dépit de ses défauts et de l'antipathie générale qu'il suscitait, Nixon a tout de même été « le seul candidat de l'histoire politique américaine, hormis Franklin D. Roosevelt, à avoir obtenu la nomination d'un parti politique majeur pour cinq tickets nationaux[60] » : deux en tant que vice-président (1952 et 1956) et trois pour la présidence (1960, 1968 et 1972).

3.2.2.5. Une administration en chute libre

Sans soutien extérieur et sans charisme, la centralisation et la volonté de Nixon ont mené à une longue liste de transgressions des règles, tacites ou légales, qu'un président doit respecter et faire respecter. La démission de Nixon a constitué en elle-même « un aveu de son incapacité à gouverner[61] ». Il faut dire que les gens ne faisaient pas du tout confiance à Nixon, « présumant qu'il mentait même lorsqu'il disait la vérité[62] ».

FIGURE 3.2.

Taux de satisfaction à l'égard de Richard Nixon, 1969-1974



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

59. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 163 (notre traduction).
60. *Ibid.*, p. 162.
61. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 202 (notre traduction).
62. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Op. cit.*, p. 523 (notre traduction).

À son arrivée à la Maison-Blanche, Nixon bénéficiait d'un taux de satisfaction de plus de 60 % ; ce taux n'était que de 24 % lors de son départ, en août 1974[63]. Durant la controverse des *Pentagon Papers*, 58 % des Américains étaient en faveur de la publication des documents par les journaux[64]. Pourtant, malgré les actions entreprises par l'administration pour empêcher la parution des documents, il semble que le taux de satisfaction à l'égard de Nixon n'en ait pas été affecté. Ainsi, au début du mois de juin 1971, 48 % des Américains approuvaient le travail du président, alors que 37 % en étaient mécontents ; un mois plus tard, après la diffusion des *Pentagon Papers*, les Américains insatisfaits représentaient 39 % des répondants et le taux de citoyens satisfaits demeurait inchangé[65]. Il faut noter qu'à ce moment, la popularité de Nixon était au plus bas depuis son élection, en novembre 1968. En ce qui concerne l'engagement américain au Viêtnam, principale épine dans le pied de l'administration, la population avait de la difficulté à faire confiance au président puisque, d'un côté, il promettait la fin imminente de la guerre grâce à la viêtnamisation mais que de l'autre, « il choquait la nation en annonçant qu'il transportait la guerre dans un autre pays, le Cambodge neutre, où l'ennemi avait établi des sanctuaires militaires[66] ».

Une image négative, des soupçons de malhonnêteté avant même que n'éclate l'affaire du *Watergate* et le mépris des règles de la gouvernance ont fait de Nixon un président peu apprécié presque dès son arrivée au pouvoir.

Même si Nixon avait une vision claire de la politique étrangère et faisait preuve d'un grand pragmatisme, il faut constater que son leadership était très faible en raison de son refus de travailler avec le Congrès, de « sa diplomatie secrète, des déceptions et des surprises, de même que de ses brusques changements de direction – en fait, de l'extrême personnalisation de la politique étrangère[67] ». Une étude menée en 1996 par Arthur Schlesinger Jr. auprès d'éminents historiens et politologues a d'ailleurs placé Nixon au plus bas du classement des

63. Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Nixon*, Storrs, University of Connecticut, <http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Nixon>.

64. *Los Angeles Times* (1971). « Gallup finds 58 % support newspapers », *Los Angeles Times*, 6 juillet, p. A10.

65. *New York Times* (1971). « Poll finds Nixon at his low point », *New York Times*, 11 juillet, p. A41.

66. Rick Perlstein (2008b). *Op. cit.*, p. 200 (notre traduction).

67. James MacGregor Burns (2006). *Op. cit.*, p. 99 (notre traduction).

présidents américains[68]. Malgré cela, des leçons peuvent – et doivent – être tirées de l'échec de la présidence de Nixon, notamment « la capacité d'un psychisme dysfonctionnel à saboter même le plus compétent des leaders politiques[69] ». Ce faible leadership explique que la fuite des *Pentagon Papers* ait pu susciter autant de colère de la part de Nixon et de Kissinger, et ait eu pour conséquence la chasse aux personnes jugées déloyales qui œuvraient au sein de l'administration.

3.2.3. Vers « la paix dans l'honneur »

Nixon a remporté les élections présidentielles de 1968 en bonne partie parce qu'il avait promis que « la longue et sombre nuit de l'Amérique [était] presque terminée[70] », puisqu'il avait un plan pour mettre fin à la guerre du Viêtnam. Déjà, durant la campagne électorale, Nixon proposait à la population américaine « une fin honorable à la guerre[71] ». Cinq ans plus tard, les accords de Paris mettaient définitivement un terme à l'engagement militaire des États-Unis au Viêtnam[72] ; les derniers soldats américains quitteront le pays en catastrophe en 1975. Qualifiés de « paix dans l'honneur », ces accords étaient le résultat des stratégies de pacification, de viêtnamisation et de négociation mises en place par le président dès 1969, tout en s'inscrivant dans le cadre de ce qui a été appelé la « doctrine Nixon ». En juin 1971, la politique de Nixon et de Kissinger au Viêtnam était donc bien amorcée, ce qui explique en partie que malgré ses piètres résultats, elle n'ait pas subi de modification importante par suite de la publication des *Pentagon Papers*.

---

68. Arthur M. Schlesinger Jr. (1997). « Rating the presidents : Washington to Clinton », *Political Science Quarterly*, vol. 112, nº 2 (été), p. 179-190. Seuls Andrew Johnson (1865-1869), James Buchanan (1857-1861) et Warren G. Harding (1921-1923) ont fait pire que Nixon dans le classement de Schlesinger. La méthodologie employée par Schlesinger est cependant remise en question, notamment par Alvin S. Felzenberg (2010). *The Leaders We Deserved (And a Few We Didn't) : Rethinking the Presidential Rating Game*, New York, Basic Books.

69. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 214 (notre traduction).

70. Discours de Richard Nixon durant la convention nationale républicaine, cité dans William Shawcross (1979). *Op. cit.*, p. 89 (notre traduction).

71. Publicité électorale de Nixon sur la guerre du Viêtnam, disponible sur le site Internet suivant : Museum of the Moving Image (2008). *The Living Room Candidate : Presidential Campaign Commercials, 1952-2008*, « Vietnam (Nixon, 1968) », <http://www.livingroomcandidate.org/commercials/1968> (notre traduction).

72. Au final, les accords de Paris ressemblaient beaucoup à ce que le président Johnson aurait obtenu s'il avait poursuivi les négociations. À ce sujet, voir Gary R. Hess (2009). *Presidential Decisions for War : Korean, Vietnam, the Persian Gulf, and Iraq*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 150.

3.2.3.1. La doctrine Nixon

Lors d'un discours prononcé à Guam le 25 juillet 1969, le président Nixon expliquait comment les États-Unis interviendraient à l'avenir dans les affaires du monde. Ainsi, le pays

> […] maintiendrait ses engagements conventionnels ; il constituerait un bouclier si une puissance nucléaire menaçait la liberté d'une nation alliée dont la survie était vitale à la sécurité américaine ou à la région dans son ensemble ; il procurerait une assistance militaire et économique contre l'agression mais s'attendrait à ce que la nation directement menacée assume la responsabilité première de fournir la main-d'œuvre nécessaire à sa propre défense[73].

Autrement dit, les alliés ne devraient plus compter sur les troupes américaines pour les défendre. Dans le contexte de la guerre du Viêtnam, cela signifiait plus particulièrement que « Washington offrirait seulement de l'équipement, plutôt que des hommes, à n'importe quel ami asiatique qui aurait besoin d'aide[74] ». La doctrine Nixon constituait ainsi le quatrième pilier de la politique américaine en Indochine après les négociations, la viêtnamisation et le retrait des troupes.

Cette doctrine permettait à Nixon « de parler comme un faucon mais d'agir comme une colombe[75] » : si le ton était ferme et que le discours réitérait l'intention des États-Unis de soutenir leurs alliés contre les communistes, elle représentait surtout pour Nixon une porte de sortie au cas où les négociations avec le Nord-Viêtnam échoueraient, lui donnant ainsi l'occasion de mettre fin à la guerre à tout moment. On peut donc dire que Nixon avait une idée claire de ce qu'il comptait faire : mettre fin au conflit sans perdre la face devant les communistes et le peuple américain. La doctrine Nixon pouvait l'aider à atteindre cet objectif, mais il fallait également un plan plus précis pour mettre fin à la guerre et calmer la population américaine, qui réclamait le retour des soldats.

3.2.3.2. La viêtnamisation du conflit

Si la doctrine Nixon a établi les limites de la participation américaine dans les conflits à venir, c'est la stratégie de la viêtnamisation qui représentait l'application concrète de la politique de la Maison-Blanche à l'égard du Viêtnam.

Issue des observations de Laird à la suite d'un voyage au Viêtnam, à l'hiver 1969, la viêtnamisation pouvait se définir comme « le retrait complet de toutes les forces combattantes terrestres des États-Unis et leur remplacement par les forces sud-viêtnamiennes selon un calendrier

---

73. Cité dans William Bundy (1998). *Op. cit.*, p. 68 (notre traduction).
74. William Shawcross (1979). *Op. cit.*, p. 108 (notre traduction).
75. Robert Dallek (2007). *Op. cit.*, p. 165 (notre traduction).

rigoureusement programmé[76] ». Aussitôt conçu, le programme de viêtnamisation a été présenté dans la plupart des discours du président sur le Viêtnam. Dans le discours sur l'état de l'Union du 22 janvier 1970, Nixon insistait sur le fait que la viêtnamisation permettrait aux États-Unis – et au Sud-Viêtnam – d'obtenir une paix juste, mais également qu'elle signifiait que la responsabilité de cette paix serait dorénavant partagée[77]. La viêtnamisation servait également de levier de négociation avec le Nord-Viêtnam, puisqu'elle contenait la promesse du retrait des États-Unis des affaires du pays. D'ailleurs, dans le discours du 5 octobre 1970, Nixon a annoncé une importante concession dans le but évident de revitaliser les négociations, peu fructueuses jusqu'alors, et d'accélérer la viêtnamisation – et, par le fait même, le retrait des troupes américaines. En effet, le président n'a pas mentionné la nécessité de lier le retrait des soldats américains à celui des troupes nord-viêtnamiennes, condition pourtant jugée obligatoire dans ses discours précédents. Le résultat s'est rapidement fait sentir, puisque les négociations se sont poursuivies de manière beaucoup plus intensive en 1971. D'ailleurs, Nixon annonçait, dans un discours télévisé prononcé le 9 avril, « que la viêtnamisation a[vait] réussi[78] ».

Cette annonce était cependant prématurée et assez loin de la vérité. Tout d'abord, la viêtnamisation a échoué dans son objectif fondamental, à savoir rendre le Sud-Viêtnam autonome militairement et politiquement : à la signature des accords de Paris, en janvier 1973, les communistes du Nord n'avaient toujours pas abandonné l'idée de contrôler l'ensemble du Viêtnam et les Sud-Viêtnamiens étaient encore incapables de se défendre. De plus, bien que la viêtnamisation servît de prétexte commode pour sortir du Viêtnam, elle n'a pas donné de résultats positifs concrets lors des négociations malgré les espoirs suscités par la concession faite par Nixon à la fin de 1970. En fait, depuis le début du processus de négociation, en janvier 1969, jusqu'à la fin de 1971, très peu de progrès a été accompli. Les Nord-Viêtnamiens avaient compris qu'il était dans leur intérêt de retarder le processus jusqu'aux élections présidentielles américaines de 1972 – Nixon sachant fort bien qu'il aurait alors des comptes à rendre à la population –, alors que la Maison-Blanche refusait de céder sur le dernier point litigieux, c'est-à-dire son soutien indéfectible au président sud-viêtnamien Nguyen Van Thieu, que le Nord voulait voir partir à tout prix.

Malgré les écueils, Nixon et Kissinger ont maintenu le cap et ont poursuivi le programme de viêtnamisation, clairement présenté – et fermement défendu – par le président entre 1969 et 1972. L'échec de

---

76. Richard M. Nixon (1969). « The great silent majority of my fellow Americans », dans Rick Perlstein (dir.) (2008b). *Op. cit.*, p. 183 (notre traduction).

77. Richard M. Nixon (1970). « Address to Congress on the State of the Union », 22 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *Op. cit.*, p. 663-664.

78. Cité dans Richard Reeves (2002). *President Nixon : Alone in the White House*, New York, Simon & Schuster, p. 310 (notre traduction).

ce programme n'est donc pas lié à l'inconsistance ou à l'incohérence de la position de la Maison-Blanche, mais plutôt aux conditions particulières dans lesquelles il se déroulait, notamment la pression de l'opinion publique, les élections présidentielles de 1972 et la guerre d'usure menée par le Nord-Viêtnam durant les négociations. Il ne faut pas oublier que si la politique de viêtnamisation était clairement définie et exposée au public américain, elle n'était cependant qu'un des aspects de la politique de l'administration en Indochine. Ce n'est donc pas la fuite des *Pentagon Papers* qui peut expliquer l'adoption et l'application de la viêtnamisation – en place depuis deux ans à ce moment – ni son échec. Comme le retrait des troupes n'a ni accéléré ni ralenti à la suite de la parution des *Pentagon Papers*, on peut donc dire que ceux-ci n'ont pas modifié la position de la Maison-Blanche, puisqu'il n'y avait pas de vide décisionnel au sujet du Viêtnam lors de leur publication.

3.2.4. Des médias en guerre ouverte avec la Maison-Blanche

Les relations tendues entre Nixon et les journalistes ont marqué toute sa présidence. Même si le chef de l'exécutif tentait tous les efforts pour améliorer son image, « la malveillance de Nixon à l'égard des médias a rendu pratiquement inévitable leur hostilité et cela, bien entendu, a eu un certain effet sur l'opinion publique[79] ». Ainsi, lorsque les *Pentagon Papers* ont été publiés dans les journaux, Nixon a immédiatement voulu empêcher la parution d'autres documents confidentiels, de peur qu'ils minent sa crédibilité. Cette démarche a grandement contribué à envenimer les relations entre le président et les médias américains.

3.2.4.1. Les relations houleuses entre les médias et le président

Richard Nixon a toujours été convaincu que les journalistes ne l'appréciaient pas et que les médias avaient un préjugé défavorable à son endroit – ce qui n'était pas faux. Nixon croyait profondément que les journalistes étaient des ennemis qui le traiteraient toujours inéquitablement et chercheraient à saper ses efforts en vue de bien gouverner le pays.

Évidemment, la propension du président pour le secret n'a aidé en rien ses relations avec les médias, qui ont été désastreuses du début à la fin de son administration : puisqu'il était déterminé à en dire le moins possible aux journalistes, ceux-ci ont redoublé d'efforts pour le prendre en défaut. Devant son entêtement à considérer les médias comme des adversaires, ces derniers se sont effectivement comportés comme tels : même les succès de l'administration, en particulier en

79. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Op. cit.*, p. 523 (notre traduction).

politique étrangère, n'avaient pas bonne presse[80]. En fait, Nixon souffrait de la popularité de certains de ses prédécesseurs, notamment Roosevelt, Eisenhower et Kennedy, qui avaient développé une stratégie de communication basée sur le respect et sur l'échange de bons procédés. La stratégie du silence de Nixon, par comparaison, ne pouvait pas lui assurer le soutien des journalistes.

3.2.4.2. La couverture médiatique négative des Pentagon Papers

La couverture médiatique des *Pentagon Papers* a été importante dès la parution du premier article, en raison de la nature de l'enjeu : les *Pentagon Papers* « démontraient, entre autres choses, que l'administration Johnson avait menti systématiquement, non seulement à la population mais également au Congrès sur un sujet d'intérêt national transcendant et significatif[81] ». En se positionnant contre leur parution, Nixon s'est trouvé à accepter implicitement, du moins du point de vue des journalistes, une part de responsabilité dans les décisions prises par ses prédécesseurs.

La couverture médiatique de l'administration Nixon à la suite de la fuite des *Pentagon Papers* ne pouvait être que négative, d'abord parce que Nixon a demandé une injonction à la cour pour faire cesser la publication des documents. Cela représentait un précédent historique, puisque c'était

> la première fois que le gouvernement fédéral allait en cour pour faire censurer un journal avant sa publication […] non pas en raison des dispositions de la *Espionage Act*, mais plutôt sur la base plus large d'un dommage causé au gouvernement et d'un danger grave et imminent pour la sécurité nationale des États-Unis[82].

Ensuite, bien avant qu'elle ne soit rendue publique en 1973, la « liste des ennemis » de Nixon circulait déjà à Washington. Cette liste, élaborée principalement par le conseiller spécial Charles Colson à la demande du président, contenait au départ une vingtaine de noms de personnes qui, selon Nixon, lui étaient hostiles. Sans cesse rallongée, la fameuse liste comportait près de 30 000 noms de personnes, de

---

80. Conrad Black (2007). *The Invincible Quest : The Life of Richard Milhous Nixon*, Toronto, McClelland & Stewart, p. 580.

81. Raymond W. Apple (1989). « The Capital », *New York Times*, 24 mai, p. B6 (notre traduction).

82. Ted G. Carpenter (1995). *The Captive Press : Foreign Policy Crises and the First Amendment*, Washington, CATO Institute, p. 115 (notre traduction). Pour obtenir plus de détails sur la bataille juridique entourant les *Pentagon Papers*, voir Sanford J. Ungar (1989). *The Papers and the Papers : An Account of the Legal Battle Over the Pentagon Papers*, 2e édition, New York, Columbia University Press.

groupes ou d'entreprises en 1973[83]. Plusieurs journalistes figuraient sur cette liste, dont Jack Anderson, Marvin Kalb, Daniel Schorr, Mary McGrory, James Reston, Tom Wicker et Katharine Graham. Ces deux éléments ont contribué à l'essor du journalisme militant, c'est-à-dire un journalisme engagé qui refuserait dorénavant de jouer selon les règles imposées par le pouvoir politique. Cette nouvelle approche des journalistes a par la suite triomphé avec l'enquête menée par Carl Bernstein et Bob Woodward du *Washington Post* sur le *Watergate*.

La couverture médiatique de l'administration Nixon dans l'affaire des *Pentagon Papers* a, dans un premier temps, renforcé la perception négative que la population avait du président, mais a surtout altéré la confiance qu'elle portait à la présidence en tant qu'institution. De plus, le rôle du président en matière de politique étrangère et de sécurité nationale a été remis en question par la suite, dans les médias mais aussi au Congrès, d'où les problèmes auxquels ont fait face les successeurs immédiats de Nixon, le Congrès cherchant à rapatrier les pouvoirs habituellement dévolus au président en ces domaines. Dans un deuxième temps, la couverture médiatique négative a forcé Nixon à resserrer encore plus le secret entourant la prise de décision, pour éviter d'autres fuites embarrassantes. Cela a eu des conséquences néfastes sur l'administration : en réduisant considérablement le nombre et la qualité des options présentées au président, en contrariant suffisamment la bureaucratie pour qu'elle complique la mise en œuvre des politiques, en excluant des personnes talentueuses de la prise de décision par crainte des fuites et en multipliant les mises sur écoute des membres de l'équipe décisionnelle et des journalistes, le risque d'erreur de jugement ne pouvait qu'augmenter, comme l'a d'ailleurs prouvé le *Watergate*. La réaction négative des médias a donc contribué à donner plus de poids à la fuite des *Pentagon Papers*, faisant réagir les décideurs et alertant l'opinion publique.

3.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE DES *PENTAGON PAPERS* : CONCLUSIONS

La fuite des *Pentagon Papers*, en juin 1971, a certainement eu des conséquences directes sur la politique intérieure des États-Unis, puisqu'elle a démontré que les inquiétudes des mouvements pacifistes au sujet de la guerre du Viêtnam étaient fondées, parce qu'elle a profondément marqué l'image et le prestige de la Maison-Blanche pendant toute une décennie et parce qu'elle a indubitablement conduit l'administration au *Watergate* et à la démission du président Nixon. En matière de politique étrangère, toutefois, les conséquences de la fuite des *Pentagon Papers* n'ont pas été très importantes, puisqu'elle a agi sur

83. Edward W. Knappman (1973). *Watergate and the White House*, New York, Facts on File, p. 96-97.

les mécanismes du processus décisionnel (renforcement du secret entourant les décisions) et sur les autres acteurs politiques (notamment l'opinion publique et les médias), plutôt que sur la politique étrangère elle-même. Ainsi, Daniel Ellsberg espérait que la révélation des *Pentagon Papers* forcerait Nixon à changer sa politique au Viêtnam, mais cela ne s'est pas réalisé, puisque la guerre ne s'est terminée qu'en 1975. La stratégie de négociations secrètes avec le Nord-Viêtnam, en parallèle avec le programme de viêtnamisation du conflit, n'a pas souffert de la fuite. Même si l'équipe décisionnelle de Nixon manquait grandement de cohésion – Kissinger et le président ayant exclu tous les autres conseillers de la prise de décision – et que le leadership présidentiel et la couverture médiatique de l'administration étaient négatifs, la fuite des *Pentagon Papers* n'a pas eu de conséquences sur la politique étrangère, en raison même de la clarté de la position de la Maison-Blanche au sujet du Viêtnam. Ainsi, même si cette fuite a conduit le président Nixon à sa chute, elle n'a pas réussi à influencer l'issue de la guerre, tel que le souhaitait Ellsberg.

CHAPITRE 4

La présidence de Gerald Ford

Malgré la courte durée du mandat de Ford, de nombreuses fuites ont miné la confiance du public. La particularité de ces fuites est qu'elles concernaient surtout le travail des services secrets américains, que ce soit à l'étranger ou sur le sol même des États-Unis.

4.1. L'ADMINISTRATION FORD ET LES FUITES

La présidence « accidentelle » de Gerald Ford, à la suite de la démission de Nixon en août 1974, ne pouvait tomber à un pire moment en ce qui concerne les relations entre le pouvoir politique et les médias. Le contexte de l'après-*Watergate* permettait aux journalistes de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre dans leurs méthodes de travail et d'un prestige rarement égalé auprès du public. Le journalisme d'enquête retrouvait ses lettres de noblesse, alors que l'attitude générale

par rapport au gouvernement était faite de méfiance et de cynisme. À cela, il faut ajouter la volonté renouvelée du Congrès de mieux surveiller et encadrer l'exécutif.

4.1.1. L'intervention de la CIA au Chili (1974)

Gerald Ford a hérité de la présidence de Nixon et, par le fait même, de tous ses travers. La révélation des activités de la CIA au Chili, à l'automne 1974, a grandement contribué à la perte de crédibilité de l'administration Ford, déjà bien entamée.

À l'automne 1974, un an après le coup d'État d'Augusto Pinochet contre Salvador Allende, le *New York Times* publiait des informations confidentielles démontrant le rôle actif de la CIA au Chili, en particulier pour contrer Allende. Les soupçons se sont immédiatement portés sur le représentant démocrate du Massachusetts, Michael J. Harrington, identifié comme la source de cette fuite : depuis des mois, Harrington demandait des audiences publiques sur les événements du Chili. À force d'insister, une commission dépendante du *Armed Services Committee* a été créée, présidée par Lucien Nedzi (démocrate-Michigan).

Durant les travaux de cette sous-commission, le directeur de la CIA, William E. Colby, a affirmé que l'Agence avait des programmes d'actions secrètes au Chili et disposait d'un budget de 13 millions de dollars pour tenter de renverser Allende[1]. Harrington souhaitait que le témoignage de Colby soit rendu public et qu'une enquête soit instituée pour faire la lumière sur les activités de la CIA au Chili. Face au refus de Nedzi, Harrington a écrit à J. William Fulbright et à Thomas E. Morgan[2] pour protester contre l'inaction de Nedzi. Le contenu de l'une des deux lettres s'est retrouvé dans le *New York Times* quelques jours plus tard. À la suite de la parution de cette fuite, Harrington s'est vu interdire l'accès aux archives confidentielles du *Armed Services Committee*.

Les effets de cette fuite se sont également fait sentir auprès du public : elle a assurément aidé « à créer et à maintenir une image du Congrès comme étant une institution indigne de confiance, indisciplinée[3] ». Si cette fuite n'a eu aucune conséquence sur la politique étrangère américaine, elle a, avec la parution des *Family Jewels*, quelques mois plus tard, forcé la mise sur pied de commissions d'enquête du Congrès pour réglementer le travail de la CIA.

---

1. Laurence Stern (1975). « Washington dateline : Two Henrys descending », *Foreign Policy*, nº 18 (printemps), p. 173.
2. Fulbright (démocrate-Arkansas) était le président du *Senate Foreign Relations Committee*, alors que Morgan (démocrate-Pennsylvanie) était le président du *House Committee on International Relations*.
3. Kathryn S. Olmsted (1996). *Challenging the Secret Government : The Post-Watergate Investigations of the CIA and the FBI*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, p. 150 (notre traduction).

4.2. ÉTUDE DE CAS : LES *FAMILY JEWELS* SUR LES ACTIVITÉS DE LA CIA (1974)

La publication partielle, le 22 décembre 1974, des conclusions du rapport appelé *Family Jewels*[4] a sans doute miné la confiance du public à l'égard du gouvernement, déjà ébranlée par le *Watergate*. Ce rapport, commandé en 1973 par le DCI James Schlesinger (devenu secrétaire de la Défense dans l'administration Ford) au directeur adjoint aux opérations de la CIA, William Colby, décrivait les violations de la loi ou les activités douteuses entreprises par la CIA durant les années précédant l'arrivée de Schlesinger. Ainsi, lorsqu'il a demandé aux employés de l'Agence

> de lui transmettre de l'information sur tout programme qu'ils considéraient comme étant illégal, il a reçu plus de 500 pages en réponse. Au même moment, des représentants de l'Agence ont commencé à [organiser des fuites] d'informations dommageables et un par un, les « bijoux de famille » ont été révélés[5].

La liste de ces actions illicites a ensuite été publiée par Seymour Hersh dans une série d'articles du *New York Times*, puis reprise par d'autres journaux et par les chaînes de télévision.

Bien que l'ensemble des documents relatifs aux *Family Jewels* ait été déclassifié seulement durant l'été 2007, Hersh avait divulgué l'essentiel des activités illégales de la CIA menées entre les années 1950 et 1970, suscitant l'indignation et la colère de la population. Parmi ces activités détaillées par Hersh, on retrouvait :

- l'opération CHAOS, qui servait à surveiller les opposants à la guerre du Viêtnam ;
- l'ouverture systématique du courrier qui circulait entre les États-Unis et l'URSS ;
- les liens entre la CIA et les « Plombiers » du *Watergate* ;
- la surveillance des journalistes dans le but de repérer les fuites ;
- les tentatives d'assassinat de leaders étrangers, dont Fidel Castro (Cuba) et Patrice Lumumba (République démocratique du Congo).

Le pouvoir politique n'a pas été long à réagir aux articles de Hersh. Le président Ford a mis sur pied la commission Rockefeller, sous l'autorité du vice-président, pour enquêter sur ces événements et déterminer

---

4. Seymour M. Hersh (1974). « Huge CIA operation reported in U.S. against anti-war forces, other dissidents in Nixon years », *New York Times*, p. A1 et A26. Pour le rapport complet, voir United States, Central Intelligence Agency (2007). *The Family Jewels Complete Report*, 26 juin, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family_jewels_full_ocr.pdf>.
5. Robert L. Borosage (1976). « Para-legal authority and its perils », *Law and Contemporary Problems*, vol. 40, nº 3 (été), p. 185 (notre traduction).

si des employés de la CIA avaient violé la loi, de quelque façon que ce soit. La commission Rockefeller a rapidement pu confirmer l'existence de l'opération CHAOS.

La commission Church a été créée par le Sénat en janvier 1975, présidée par le sénateur démocrate de l'Idaho, Frank Church. Après un an et demi d'enquête sur les activités illégales de la CIA, sur les mécanismes de contrôle de l'exécutif sur les services secrets et sur les tenants et aboutissants d'une surveillance accrue du Congrès sur l'Agence, la commission Church a conclu que « la CIA a été impliquée dans des activités illégales et [a recommandé] des pénalités criminelles, une nouvelle surveillance et davantage de programmes d'entraînement[6] ».

La Chambre des représentants, de son côté, a mis sur pied la commission Pike en juillet 1975, sous la présidence du démocrate Otis G. Pike, de l'État de New York[7]. Si ses conclusions n'ont jamais été rendues publiques, elles ont tout de même été publiées par le journal indépendant *The Village Voice*, par suite d'une fuite[8] : la commission Pike en arrivait à des conclusions similaires à celles de la commission Church et suggérait la réforme du mode de fonctionnement de la CIA concernant les opérations clandestines, de même qu'un contrôle plus soutenu de l'exécutif et du législatif sur ce type d'activités.

Avant même que les commissions Church et Pike mènent leurs enquêtes, le Congrès avait adopté la *Loi Hughes-Ryan* le 30 décembre 1974, une semaine après la publication du premier article de Hersh. En vertu de cette loi, « toutes les opérations clandestines de la CIA doivent être rapportées devant six commissions du Congrès, soit devant un total de 103 sénateurs et représentants, en plus de leur personnel[9] ».

---

6. Cynthia M. Nolan (1999). « Seymour Hersh's impact on the CIA », *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 12, nº 1 (printemps), p. 20 (notre traduction).
7. La Commission Pike remplaçait la Commission Nedzi, créée en février 1975, en raison de la démission de son président Lucien Nedzi, représentant démocrate du Michigan. En effet, Nedzi avait été informé dès 1973 de l'existence des *Family Jewels* par William Colby lui-même, ce qui fut révélé par le *New York Times* en juin 1975, un peu avant les premières rencontres de la Commission. Nedzi a alors offert sa démission à la Chambre des représentants, qui l'a rejetée. Nedzi ayant refusé de siéger, la Commission Nedzi a donc été remplacée par la Commission Pike.
8. *The Village Voice* (1976). « The report on the CIA that president Ford doesn't want you to read », *The Village Voice*, 16 février, p. 1.
9. Frederick L. Wettering (2003). « (C)overt action : The disappearing "C" », *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 16, nº 4 (octobre), p. 563. En 1980, le nombre de commissions devant être avisées de ces opérations a été réduit : il suffit qu'au moins une commission du Congrès en soit informée dans un temps raisonnable avant le déroulement de l'opération en question.

Le renforcement de la surveillance législative de la CIA a été rapide et permanent, soutenu par une loi-cadre, la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA)[10], obligeant à une plus grande transparence de la part de l'Agence, mais aussi de l'exécutif qui en a la charge. Cette surveillance avait par ailleurs été encouragée par l'ordre exécutif 11905, qui a interdit les assassinats politiques et les tractations avec des groupes qui prévoient commettre ce genre de crimes[11]. Cet ordre présidentiel, édicté en février 1976, venait mettre un terme aux débats sur les *Family Jewels* en resserrant le contrôle politique sur les faits et gestes de la CIA. Toutefois, la publication d'une partie des « bijoux » dans la presse a été catastrophique pour l'image de l'Agence. En juillet 1973, un sondage Gallup indiquait que 67 % de la population avait une opinion favorable de la CIA, contre 19 % qui en avait une opinion négative[12]. En octobre 1975, près d'un an après la révélation des *Family Jewels*, la firme Gallup reconduisait le même sondage et les changements étaient éloquents : 53 % de la population avait une opinion favorable de la CIA (diminution de 14 % par rapport à 1973) et 39 % avait une opinion défavorable (augmentation de 20 %)[13].

L'influence de la fuite des *Family Jewels*, dont l'origine se trouve au sein même de la CIA, a été immédiate et est à l'origine d'un remaniement des méthodes de la CIA et d'une façon plus rigoureuse pour le pouvoir politique d'exercer un contrôle sur l'Agence. Il est clair que cette fuite a ébranlé l'administration Ford et a semé un vent de panique à la Maison-Blanche. Lorsque l'existence de l'opération CHAOS a été divulguée par Hersh, Henry Kissinger, alors secrétaire d'État, a confié au président que

> ce n'est que la pointe de l'iceberg. Si ces histoires sortent, le sang va couler. Par exemple, Robert Kennedy a personnellement dirigé l'opération visant l'assassinat de Castro. […] Lorsque le FBI a un permis de chasse à l'intérieur de la CIA, cela peut se révéler pire pour le pays que le *Watergate*[14].

---

10. Le Congrès a adopté la *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA) en 1978, qui régit, encore aujourd'hui, les méthodes de surveillance et la collecte d'information sur des puissances étrangères, de même qu'il a établi la *Foreign Intelligence Surveillance Court* (FISC), qui supervise les demandes de mandats de surveillance des agents étrangers qui œuvrent aux États-Unis. À ce sujet, voir David Cohen et John Wells (2004). *American National Security and Civil Liberties in an Era of Terrorism*, New York, Palgrave, p. 34.
11. Gerald Ford (1976a). *Executive Order 11905 on United States Foreign Intelligence Activities*, 18 février, <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/760110e.asp>.
12. Cynthia M. Nolan (1999). *Op. cit.*, p. 21.
13. *Ibid.*
14. United States, The White House (1975). « Memorandum of conversation », Gerald R. Ford Presidential Library, 4 janvier, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family_jewels_wh2.pdf> (notre traduction).

La fuite a donc eu des conséquences sur la politique, puisqu'en dénonçant les activités illégales de la CIA, elle a forcé des changements importants dans la conduite de ses opérations clandestines. La fuite a également obligé le président Ford à remplacer Colby par George H. Bush à la tête de la CIA en janvier 1976.

4.2.1. Une équipe décisionnelle désorganisée

L'accession inattendue de Gerald Ford à la tête de la Maison-Blanche à la suite de la démission de Richard Nixon, en août 1974, a fait de lui le premier – et unique – président non élu de l'histoire des États-Unis : nommé à la vice-présidence en raison de la démission de Spiro Agnew, en octobre 1973, Ford s'est retrouvé à la présidence du pays moins d'un an plus tard.

Dans le but de maintenir la stabilité du gouvernement, Ford a souhaité garder en poste l'ensemble des conseillers de Nixon. Déjà déchirée par des crises internes, cette équipe décisionnelle a également été minée par l'omniprésence – et l'omnipotence – d'Henry Kissinger, qui a conservé les deux postes qu'il occupait sous Nixon, à savoir secrétaire d'État et conseiller à la Sécurité nationale. Aux frictions occasionnées par cet état de fait se sont ajoutées les nombreuses rivalités causées par la présence de clans : les conseillers de Nixon, d'une part, qui souhaitaient maintenir leur ascendant sur le président, et ceux de Ford, d'autre part, qui tentaient de prendre leur place dans l'équipe décisionnelle. Ce n'est que lors du remaniement de l'*Halloween Massacre* de novembre 1975 que les conseillers de Ford ont remplacé ceux de Nixon et à ce moment seulement, l'équipe décisionnelle a commencé à s'organiser et à travailler plus efficacement. Pendant la période trouble des enquêtes liées aux *Family Jewels*, l'équipe décisionnelle était alors tout à fait dysfonctionnelle et incapable de contrôler les événements.

4.2.1.1. Le système décisionnel formel de Ford

Le système décisionnel formel utilisé par Ford jusqu'en 1975 a fonctionné comme il le faisait sous Nixon, le nouveau président n'ayant pas l'intention « de remettre en question ce modèle parce que, d'une part, celui-ci lui [convenait] et que, d'autre part, les habitudes du personnel en place [rendaient] difficile la conception d'une autre structure [décisionnelle][15] ». Comme sous Nixon, la politique étrangère des États-Unis était entre les mains de Kissinger, peu désireux de partager ses

15. Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis,* 2e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 332.

prérogatives avec d'autres conseillers ou d'autres instances. La conséquence directe de cette concentration des pouvoirs était « qu'il n'y avait pas d'évaluation indépendante des propositions[16] ».

Ford considérait qu'il lui suffisait de

> rassembler les plus grands experts possible […] de manière à recevoir les conseils les plus judicieux. Si le président recevait de bonnes recommandations, les chances étaient grandes qu'il prenne de bonnes décisions et ce sont celles-ci qui reflètent un leadership efficace[17].

La forte hiérarchisation du système décisionnel devait permettre au président de faire des choix éclairés en plaçant toute sa confiance en ses principaux conseillers.

À la fin de 1975, jugeant que son système décisionnel était de plus en plus chaotique, Ford a profondément remanié son cabinet, laissant toute la place à ses conseillers au détriment de ceux mis en place par Nixon. Le 4 novembre, lors de ce qui a été surnommé l'*Halloween Massacre* par les journalistes, James Schlesinger a été remplacé à la Défense par Donald Rumsfeld, Richard Cheney est devenu le chef du bureau présidentiel, George H. Bush était nommé à la direction de la CIA à la place de William Colby et, plus important encore, Kissinger a dû céder son poste de conseiller à la Sécurité nationale à Brent Scowcroft. Cependant, « ces changements seront mal interprétés par la presse, qui les percevra comme une preuve de faiblesse politique du président. Pourtant, ils permettront à l'équipe Ford de fonctionner dans une relative harmonie et selon les attentes [du président][18] ». C'est à ce moment seulement que le système décisionnel a profondément changé : les conseillers pouvaient alors rencontrer plus fréquemment le président et celui-ci s'engageait plus activement dans le processus décisionnel. Ainsi, le système, de rigide et hiérarchique, est devenu progressivement plus ouvert et plus compétitif.

4.2.1.2. Aucune plaidoirie multiple

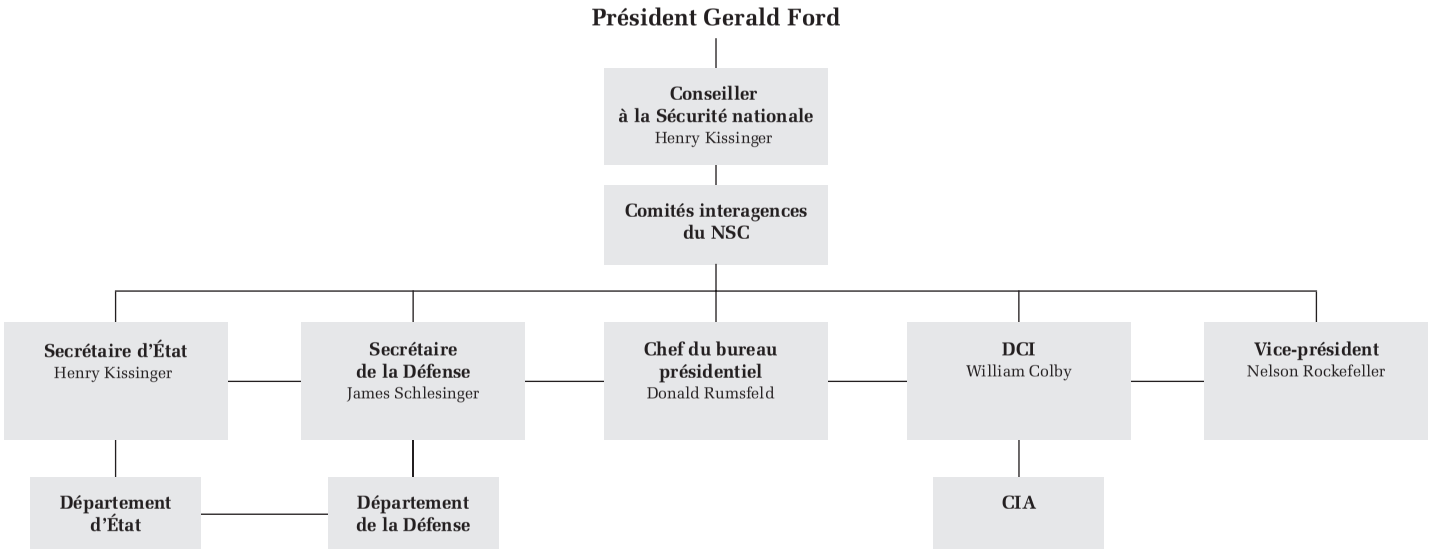
Si le système décisionnel réorganisé de 1975 a permis l'application d'une réelle plaidoirie multiple, cela n'était pas le cas au sein du système formel en vigueur lors de la fuite des *Family Jewels*, à la fin de 1974. Tout d'abord, la rigidité du système formel ne permettait pas à l'ensemble des conseillers d'exprimer leurs désaccords de manière ordonnée et constructive.

---

16. Thomas M. DeFrank (2007). *Write it When I'm Gone : Remarkable Off-The-Record Conversations with Gerald R. Ford*, New York, Putnam, p. 91 (notre traduction).
17. Gerald Ford, cité dans Roger Porter (1988). « Gerald R. Ford : A healing presidency », dans Fred I. Greenstein (dir.), *Leadership in Modern Presidency*, Cambridge, Harvard University Press, p. 214 (notre traduction).
18. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 334.

FIGURE 4.1.

Le système décisionnel formel de Gerald Ford en 1974



Source : D'après Karen M. Hult et Charles E. Walcott (2004). *Empowering the White House : Governance under Nixon, Ford, and Carter*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 31-37 et Brookings Institution (2009c). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, <http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf>.

Ensuite, l'importance démesurée de Kissinger était elle-même génératrice de conflits. Il est vrai que

> la destruction d'un président coincé dans un scandale politique qui l'a finalement obligé à démissionner et l'accession à la présidence d'un membre du Congrès sans expérience de la politique étrangère ont donné à Kissinger des opportunités extraordinaires pour diriger le processus décisionnel[19].

Non seulement Kissinger, en continuant d'occuper les postes de secrétaire d'État et de conseiller à la Sécurité nationale, était la force dominante de la politique étrangère, mais aussi il « *était* la politique étrangère américaine[20] ». D'ailleurs, le président Ford lui-même s'en était remis entièrement à lui en matière de politique étrangère, le rencontrant quotidiennement pour se tenir informé des événements qui se déroulaient dans le monde. Le contrôle exercé par Kissinger sur la prise de décision a rapidement créé des conflits au sein de l'administration Ford, tout comme il l'avait fait sous Nixon. La relation privilégiée entre Ford et Kissinger a toutefois fini par s'étioler pour deux raisons :

> Premièrement, le débat interne qui s'intensifiait à propos de la politique [à adopter] face à l'Union soviétique, en particulier au sujet du contrôle stratégique de l'armement, un débat qui divisait le cabinet de Ford et générait des pressions politiques pour Kissinger. [Deuxièmement], le personnel de la Maison-Blanche, dont certains membres étaient convaincus que Ford, pour accéder à une stature présidentielle à part entière, devait prendre ses distances par rapport à son insupportable secrétaire d'État[21].

En plus de la grogne suscitée par la position de Kissinger, d'autres rivalités ont rapidement émergé, déstabilisant encore davantage l'administration Ford et empêchant l'équipe décisionnelle de profiter de la plaidoirie multiple. Schlesinger, en raison de son caractère intempestif et de son implication dans l'affaire des *Family Jewels* (c'est lui qui avait commandé le rapport lorsqu'il était DCI), s'était fait quelques ennemis au sein de l'administration – en particulier Kissinger –, mais c'est Ford qui doutait le plus de sa loyauté. Le président avait d'ailleurs laissé entendre, alors qu'il était le vice-président de Nixon, que s'il était chef de l'exécutif, il se débarrasserait de Schlesinger.

---

19. Robert J. Strong (1986). *Bureaucracy and Statesmanship : Henry Kissinger and the Making of American Foreign Policy*, New York, University Press of America, coll. « The Credibility of Institutions, Policies, and Leadership », vol. 9, p. 64 (notre traduction).

20. John Marsh, représentant républicain de Virginie et secrétaire de l'Armée, cité dans Richard Reeves (1975). *A Ford, Not a Lincoln*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovitch, p. 73 (notre traduction).

21. Peter W. Rodman (2009). *Presidential Command : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Alfred Knopf, p. 86-87 (notre traduction).

Rumsfeld, en tant que chef du bureau présidentiel jusqu'en novembre 1975 et ensuite secrétaire de la Défense à la place de Schlesinger, a également été à l'origine de nombreux conflits entre les conseillers de l'administration Ford, puisqu'il représentait l'équipe de Ford, qui se heurtait fréquemment à celle de Nixon. Rumsfeld et Kissinger ne s'entendaient donc pas très bien et leur relation s'est envenimée lorsque Rumsfeld a pris la direction de la Défense :

> l'impasse entre le département d'État et le département de la Défense est tout simplement réapparue, Rumsfeld étant apparemment incapable ou peu disposé à faire des compromis semblables à ceux que Kissinger et Schlesinger auraient pu faire[22].

Rumsfeld livrait également bataille à Nelson Rockefeller. En effet, le vice-président était critiqué pour sa gestion de l'affaire des *Family Jewels* : « [Rockefeller] avait annoncé que tous les documents seraient rendus publics. Le président l'a alors contredit en retenant les parties du rapport qui concernaient les complots d'assassinats allégués de la CIA contre des dirigeants étrangers[23]. » S'est alors engagée une lutte continue entre l'équipe de Rumsfeld et celle de Rockefeller, menée principalement à l'aide de fuites visant à discréditer l'adversaire. C'est durant l'été 1975 que la rivalité a atteint son paroxysme : un assistant de Rockefeller a orchestré une fuite stipulant que Rumsfeld tentait constamment de saper le travail du vice-président, ce à quoi a répliqué Rumsfeld – toujours avec une fuite – qu'il y avait quelqu'un, à la Maison-Blanche, qui semait inlassablement la discorde. Au cours du mois d'août, chacun des deux camps accusait l'autre de l'attaquer de manière à être sur le ticket de Ford pour l'élection présidentielle de 1976[24].

La dissension la plus spectaculaire est sans doute celle de William Colby. En tant que DCI, Colby ne croyait tout simplement pas aux prérogatives de l'exécutif au sujet des services de renseignement[25]. Il est d'ailleurs « allé à l'encontre de la Maison-Blanche en remettant de volumineux documents de la CIA, sans autorisation […], aux commissions du Congrès enquêtant sur les méfaits de [l'Agence][26] ». Le président se débarrassera donc de lui en même temps que de Schlesinger, lors de l'*Halloween Massacre* de novembre 1975.

---

22. *Ibid*., p. 95.
23. John J. Casserly (2000). *The Ford White House : The Diary of a Speechwriter*, 2e édition, Lincoln, iUniverse.com, p. 96 (notre traduction).
24. Ni l'un ni l'autre ne sera finalement le colistier de Ford en 1976 : Bob Dole prendra la place de Rockefeller, forcé de se retirer en raison du faible soutien dont il bénéficiait auprès de la population et du Parti républicain lui-même. À ce sujet, voir Yanek Mieczkowski (2005). *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*, Lexington, University Press of Kentucky, p. 310-311.
25. William E. Colby et Peter Forbath (1978). *Honorable Men : My Life in the CIA*, New York, Simon & Schuster, p. 17.
26. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 82 (notre traduction).

En plus des conflits internes, la personnalité même de Gerald Ford a fait obstacle à la plaidoirie multiple. En effet, celle-ci nécessite la présence d'un honnête courtier – rôle habituellement tenu par le conseiller à la Sécurité nationale – et d'un président qui prend ultimement les décisions. En 1974 et 1975, ces deux éléments étaient complètement absents du processus décisionnel. D'une part, Kissinger « utilisait l'un de ses deux chapeaux pour atteindre les objectifs fixés par l'autre[27] », ce qui entrait en contradiction avec le rôle de courtier mais, d'autre part, et plus fondamentalement, Ford « était très réticent à prendre position[28] » sur quelque sujet que ce soit. Cela le conduisait à multiplier les consultations et à éviter à tout prix les confrontations. Selon Ron Nessen, secrétaire de presse de Ford, « tandis que Nixon devait être mis à l'abri de ses *pires* instincts, Ford pour sa part [devait] être protégé de ses *meilleurs* instincts[29] ». Bien que privilégiant une approche plutôt consensuelle, Ford n'assumait pas suffisamment son leadership présidentiel pour assurer le fonctionnement efficace de la plaidoirie multiple et ainsi, les dissensions internes, nombreuses et souvent révélées sur la place publique, ont considérablement affaibli la cohésion de l'équipe décisionnelle.

Ce n'est qu'après novembre 1975 que la plaidoirie multiple a pu s'exprimer, en raison des nouvelles règles de conduite élaborées par le président[30]. Le fait que l'*Halloween Massacre* ait permis à Ford de mettre en place sa propre équipe de conseillers plutôt que de composer avec celle laissée par Nixon n'est pas étranger à l'amélioration substantielle du processus décisionnel par la suite. Cependant, il était déjà trop tard : l'administration était considérée, par la presse, la population et le Congrès, comme étant incompétente et tout près de l'implosion.

Les divisions profondes au sein de l'équipe décisionnelle, avant novembre 1975, ont eu raison de la cohésion et de l'efficacité du processus de prise de décision. Selon John J. Casserly, ancien rédacteur de discours de Ford, « le président et ses principaux conseillers n'ont pas réussi à exercer leur pouvoir politique parce que l'"équipe" de Ford à la Maison-Blanche n'avait pas d'unité ou de discipline[31] », alors que

---

27. David Rothkopf (2005). *Running the World : The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York, PublicAffairs, p. 152 (notre traduction).

28. Barber Conable, représentant républicain de l'État de New York, cité dans Richard Reeves (1975). *A Ford, Not a Lincoln*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovitch, p. 29 (notre traduction).

29. Ron Nessen (1978). *It Sure Looks Different from the Inside*, New York, Simon & Schuster, p. 162 (notre traduction).

30. Gerald Ford (1979). *A Time to Heal : The Autobiography of Gerald Ford*, New York, Harper & Row, p. 133. Ces règles étaient les suivantes : éviter les confidents spéciaux, écouter les collaborateurs, décourager les rivalités bureaucratiques, consulter régulièrement des conseillers à l'extérieur de la Maison-Blanche, résoudre activement les problèmes et encourager les divergences d'opinions sur la substance des politiques avant que les décisions ne soient prises.

31. John J. Casserly (2000). *Op. cit.*, p. 297 (notre traduction).

Donald Rumsfeld a pour sa part déclaré sans ambages que lorsque Ford est devenu président, il n'existait « aucune structure, aucun personnel, aucune organisation, rien du tout[32] ». Des problèmes de confiance et de loyauté sont donc rapidement apparus.

Si les systèmes décisionnels formels sont généralement moins sensibles aux fuites que les systèmes collégiaux parce que celles-ci constituent des tactiques fréquemment employées – la quantité de fuites diluant leurs effets potentiels[33] –, l'administration Ford fait figure d'exception : les conflits orageux entre les conseillers du président ont ouvert la porte à la prise de décision par les fuites. Comme Ford répugnait à trancher entre les options qui lui étaient présentées, les fuites ont souvent trouvé prise sur lui et sur sa présidence, d'autant plus que les autres instances gouvernementales, dont le Congrès, ne lui donnaient pas l'occasion de reprendre le contrôle de son administration.

4.2.2. Un président sans leadership

Lorsque Ford a obtenu la présidence, en août 1974, « seules les 120 000 personnes du cinquième district du Michigan avaient voté pour lui à un poste fédéral[34] ». Dans ces conditions, le leadership présidentiel était fondamental pour éviter un rappel constant de ce fait. Malheureusement pour Ford venait s'ajouter à cette situation unique un contexte économique particulièrement difficile, alors que l'inflation et la récession prenaient de l'ampleur aux États-Unis. Le président n'a pas été en mesure d'imposer une direction forte sur son administration, en plus d'avoir échoué à mettre ses propres qualités en valeur.

4.2.2.1. Un président dénué de vision politique

N'étant absolument pas préparé à assumer la présidence, Ford manquait tout à fait de vision et était « si inadapté pour la plus haute fonction du pays que Carter est devenu une alternative acceptable[35] » en 1976. Politicien aguerri, Ford possédait toutefois de fortes convictions politiques, issues du conservatisme et de la religion, mais s'est avéré incapable de les transformer en un projet global pour la société américaine,

---

32. Cité dans John Anthony Maltese (1994). *Spin Control : The White House Office of Communications and the Management of Presidential News*, 2e édition, Chapel Hill, University of North Carolina Press, p. 134 (notre traduction).
33. David Mitchell (2005). *Making Foreign Policy : Presidential Management of the Decision-Making Process*, Aldershot, Ashgate, p. 222. Mitchell affirme que le système formel permettant aux conseillers de s'engager dans la manipulation, les fuites n'ont pas autant d'effet que dans un système collégial, puisqu'elles sont alors plus courantes et font partie du quotidien de l'équipe décisionnelle.
34. Robert Dallek (1996). *Hail to the Chief : The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, p. 183 (notre traduction).
35. *Ibid.*, p. 9.

alors même que celle-ci était à la recherche d'unité. En matière de vision politique, Ford n'a même jamais révisé les politiques mises en place par Nixon : il a poursuivi les objectifs établis par l'administration précédente sans tenter d'établir ses propres priorités. Le président avait néanmoins une idée assez précise de son rôle à la tête de la Maison-Blanche : restaurer la confiance des Américains, prendre fermement et efficacement le contrôle de l'administration, réconcilier et unifier la nation grâce au caractère présidentiel. Loin de constituer un programme politique à part entière qui lui aurait donné la crédibilité voulue pour gouverner, ces buts n'ont pu être atteints par le président durant ses quelque 30 mois de présidence.

4.2.2.2. Un grand manque de sens pratique

L'équipe décisionnelle en place était celle choisie par Nixon et il en allait de même pour les politiques et les actions en cours. En fait, « [Ford] s'adaptait simplement à la situation dans laquelle il se trouvait, paraphant les mémos lorsqu'ils lui étaient présentés, écoutant Kissinger, plaçant ses amis dans son entourage, se laissant prendre en photo et, selon ses propres mots, "appréciant chaque minute de tout cela"[36] ».

N'étant pas en mesure d'assurer son leadership sur l'équipe de Nixon et voulant éviter tout affrontement qui surviendrait inévitablement s'il tentait d'imposer la sienne trop rapidement, le président Ford a manqué du sens pratique nécessaire à la gouvernance du pays et a ainsi laissé son administration dériver. L'exemple le plus probant du manque de pragmatisme – et de sens politique – du président est le pardon accordé à Nixon un mois après sa démission. Ce geste, qui a par ailleurs amené son secrétaire de presse, Jerald terHorst, à démissionner en guise de protestation, avait été inspiré par de bonnes intentions : le président savait qu'il faudrait plusieurs années avant que le procès ait lieu, ce qui forcerait alors le pays « à demeurer embourbé dans le *Watergate*[37] » pendant tout ce temps. De plus, Ford craignait que l'instabilité politique aggrave la crise économique, la plus importante depuis les années 1930. Des sondages menés immédiatement après l'annonce du pardon ont démontré que le taux d'approbation à l'égard du président était passé de 71 à 50 %, et que seulement 32 % des Américains étaient en accord avec la décision[38]. Un niveau de pragmatisme plus élevé aurait permis au président de comprendre la portée d'un tel geste seulement un mois après le départ en catastrophe de Nixon. Le

---

36. Richard Reeves (1975). *Op. cit.*, p. 128 (notre traduction).
37. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 117 (notre traduction).
38. *Ibid.*, p. 117 ; Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Ford*, Storrs, University of Connecticut, <http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Ford>.

problème est principalement que Ford « a négligé de consulter [les membres du Congrès] et n'a pas informé son secrétaire de presse avant d'annoncer le pardon. Il a même omis de demander l'avis de sa propre équipe, d'ailleurs encore incomplète[39] » à ce moment. Cette erreur de jugement a ainsi grandement contribué à saborder la présidence de Ford, alors qu'il n'était au pouvoir que depuis un mois.

4.2.2.3. Un consensus… contre le président

En 1974, Ford faisait face à un Congrès majoritairement démocrate. Aux élections de mi-mandat, les démocrates ont réussi à augmenter cette majorité : ils occupaient 61 sièges au Sénat et 291 à la Chambre des représentants. En raison des présidences controversées de Johnson et de Nixon, les membres du Congrès « étaient agressivement disposés à récupérer les pouvoirs présidentiels[40] » à la suite des fiascos du Viêtnam et du *Watergate*. Le principal succès de Ford par rapport au Congrès est essentiellement le maintien de la plupart de ses 39 vetos[41]. Les bonnes relations que le président entretenait avec les membres du Congrès ne sont pas étrangères à cela. En effet, Ford avait rapidement compris le fonctionnement et l'utilité des pouvoirs présidentiels en matière de législation, et « il était constamment prêt à négocier avec le Congrès, se servant de ses anciens contacts et amitiés pour obtenir le soutien nécessaire à ses projets[42] ». Le fait qu'il s'entendait bien avec tout le monde ne pouvait toutefois pas masquer le mépris des médias, qui le considéraient « comme la marionnette maladroite de Nixon et Kissinger au pire, et comme un "bon gars" sans grande influence au mieux[43] ». Ainsi, malgré sa grande volonté de collaborer avec le législatif et d'assurer la stabilité du pouvoir exécutif, Ford n'a réussi qu'à « générer de l'antagonisme à son endroit, ce qui a handicapé sa présidence et gâché ses chances [de gagner] quatre années supplémentaires[44] ». En réalité, Ford n'a jamais été capable d'obtenir des compromis, en particulier au sein de son propre parti. Il était certainement accommodant, mais cela était loin d'être suffisant pour espérer sortir le pays des crises politique et économique du moment.

---

39. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 117 (notre traduction).
40. James MacGregor Burns (2006). *Running Alone : Presidential Leadership – JFK to Bush II : Why It Has Failed and How We Can Fix It*, New York, Basic Books, p. 108 (notre traduction).
41. Karen Hult et Charles E. Walcott (1995). *Governing the White House from Hoover through LBJ*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 128 ; Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Presidential Administration Profiles for Students*, Farmington Hills, Gale Group, p. 529.
42. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 121 (notre traduction).
43. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Op. cit.*, p. 532 (notre traduction).
44. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 185 (notre traduction).

4.2.2.4. Des qualités personnelles inadéquates

Même si Ford avait une personnalité agréable, simple et honnête, il était « dénué de tout charisme […] [et a été] perçu comme ayant une attitude passive par rapport aux enjeux politiques[45] ». Il possédait certes des qualités très appréciées de son entourage, notamment sa sociabilité, sa confiance en lui et aux autres et une bonne stabilité émotive, mais elles ne lui ont pas permis d'être un président charismatique et d'obtenir des gains politiques. En plus de cela, Ford n'était pas un bon communicateur, et il commettait régulièrement des impairs assez spectaculaires. Le plus célèbre est survenu en octobre 1976, lors d'un débat avec Jimmy Carter durant la campagne présidentielle. Il avait alors affirmé qu'il n'y avait pas de domination soviétique en Europe de l'Est, donnant ainsi à penser qu'il était incompétent et ne méritait pas la présidence. Pourtant, selon Kissinger, Ford était « un président extrêmement efficace et probablement l'un des plus sous-estimés de l'histoire récente des États-Unis[46] ». Les erreurs de Ford et son manque de charisme ont mené plusieurs personnes à douter de son intelligence. À cet égard, Lyndon Johnson avait d'ailleurs affirmé que « Jerry Ford est si sot qu'il ne peut marcher et mâcher de la gomme en même temps[47] ». En fait, Ford n'était ni sot ni empoté. Cependant, il est indubitable qu'« il ne savait pas comment inspirer, persuader ou forcer les gens[48] » à faire quoi que ce soit.

4.2.2.5. L'incapacité du président à gouverner

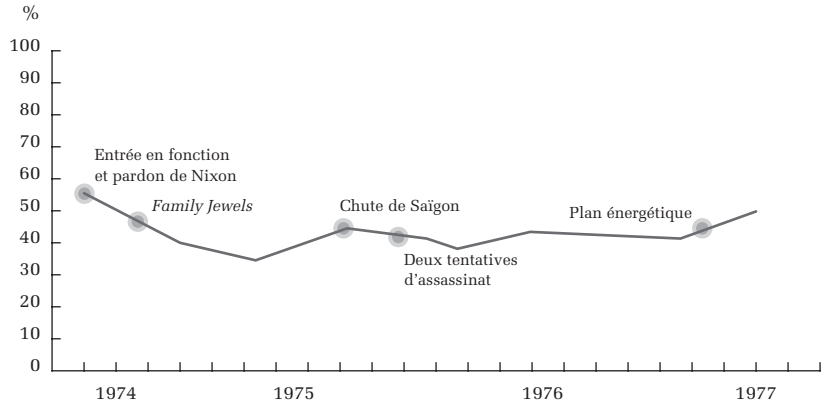
La crédibilité du président n'a jamais été très élevée, sauf pendant le premier mois de son accession à la tête de la Maison-Blanche, alors qu'il avait annoncé que le cauchemar du *Watergate* était terminé. Sur le plan de la politique étrangère, c'est Jimmy Carter qui a le mieux résumé ce que la plupart des spécialistes pensaient à l'époque : « en ce qui concerne [ce domaine], c'est monsieur Kissinger qui a été le président de ce pays [durant la présidence de Ford][49] ». De plus, lorsque le Viêtnam du Sud est tombé entre les mains des communistes du Nord, en 1975, cela a été perçu par les Américains comme une défaite nationale

---

45. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 331.
46. Cité dans David Rothkopf (2005). *Op. cit.*, p. 152 (notre traduction).
47. Cité dans Richard Reeves (1975). *Op. cit.*, p. 25 (notre traduction). Il est à noter que c'est là la version expurgée de la déclaration de Johnson, qui aurait en réalité utilisé le terme « péter » plutôt que « marcher ». Voir Christopher Andrew (1995). *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperCollins, p. 397.
48. Richard Reeves (1975). *Op. cit.*, p. 187 (notre traduction).
49. Cité dans Ivo H. Daalder et Irving M. Destler (2009). *In the Shadow of the Oval Office : Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served – From JFK to George W. Bush*, New York, Simon & Schuster, p. 96 (notre traduction).

pour les États-Unis, défaite à laquelle Ford a irrémédiablement été associé. Il faut ajouter aux difficultés éprouvées par Ford en politique étrangère des problèmes importants en économie qu'il n'a pas été en mesure de régler, de même que son inaptitude à prendre – et à garder – le contrôle de son administration. Par exemple, Ford n'a pas pu mettre fin aux querelles internes qui ont opposé à peu près tous ses conseillers à ceux de l'équipe Nixon. Il faut dire que la crédibilité du président était sérieusement mise en doute dans les médias, mais également par la population. Lorsqu'il a hérité du poste, Ford bénéficiait d'un taux d'approbation de 58 % ; il a quitté ses fonctions en janvier 1977 avec un taux un peu au-dessus de 50 %[50], en conservant une moyenne de 44 % durant sa présidence. Quelques semaines après la parution de la fuite des *Family Jewels*, Ford a connu son taux d'approbation le plus bas, soit 37 %[51]. Plus éloquent encore : le propre sondeur du président, en 1976, a conclu que 61 % des gens pensaient que Ford n'avait rien fait de particulièrement remarquable durant son mandat, même si 41 % d'entre eux affirmaient qu'il n'avait rien fait par ailleurs qu'ils n'avaient pas apprécié[52].

FIGURE 4.2.
Taux de satisfaction à l'égard de Gerald Ford, 1974-1976



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

50. Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Ford*, *op. cit.*
51. *Ibid.*
52. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Op. cit.*, p. 532.

La raison la plus significative pour expliquer la perte de crédibilité dont a souffert Ford est qu'il a franchi « une ligne politique ou légale considérée comme inviolable [par la population][53] » : en pardonnant à Nixon aussi rapidement, Ford s'est aliéné l'ensemble des citoyens et des médias américains.

Les circonstances particulières de la présidence de Gerald Ford ont considérablement nui à la volonté du président. Son manque de leadership n'est toutefois pas uniquement imputable au contexte socio-politique de l'époque : en tant que législateur, Ford était la plupart du temps « à la remorque des autres et fuyait toute forme de leadership. Sa nomination, en 1965, comme chef de la minorité républicaine, lui était d'ailleurs apparue comme accidentelle et temporaire[54] ». Contrairement à Nixon, Ford n'avait pas désiré la présidence et, lorsqu'il l'a obtenue, il n'avait pas les qualités requises pour la garder. Il n'en demeure pas moins que le bilan de Ford n'est pas que négatif en matière de politique étrangère. Il a notamment amorcé un rapprochement entre Israël et l'Égypte, conclu les accords d'Helsinki, participé à la création du G-7 (maintenant le G-8) et entrepris des actions en vue de la démocratisation de l'Afrique du Sud. En réalité, le leadership de Ford a surtout souffert des attentes qu'avait alors la population américaine, qu'il avait lui-même contribué à créer, soit le retour à une présidence forte, propre, efficace et ouverte. Mais, comme il le disait lui-même, « je suis un Ford, pas un Lincoln[55] ». Il n'était donc pas réaliste d'en espérer la réconciliation nationale ardemment souhaitée.

4.2.3. L'impuissance de Ford devant la volonté du Congrès

L'arrivée de Ford à la Maison-Blanche en tant que chef de l'exécutif marquait le début d'une période de grande désillusion au sujet de la présidence américaine, qui s'est poursuivie avec Jimmy Carter. Conscient du poids qu'il avait à porter et du cynisme ambiant, Ford voulait surtout redonner confiance aux Américains, croyant lui-même profondément aux institutions politiques du pays. Ses principales préoccupations étaient donc très concrètes : relancer l'économie et développer une nouvelle politique énergétique.

Lorsque la fuite sur les *Family Jewels* a été publiée dans le *New York Times*, Ford a réagi rapidement en mettant sur pied la commission Rockefeller et a toujours démontré sa volonté de faire la lumière sur les problèmes liés aux activités de la CIA. Le manque de crédibilité et de légitimité de son administration a toutefois fait en sorte de

---

53. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 186 (notre traduction).
54. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 331.
55. Ford faisait référence à la fois à des marques de voitures et à des présidents, Ford étant une voiture pour la classe moyenne alors que la Lincoln est une voiture de luxe – et un président très compétent et grandement apprécié.

pousser le Congrès à prendre le contrôle du dossier et, par la même occasion, le leadership de la politique aux États-Unis après des années de présidence impériale.

4.2.3.1. La présidence accidentelle de Ford

L'accession de Ford à la présidence a assurément empêché l'élaboration d'un programme politique consistant et bien articulé. En effet, « les difficultés, au départ, quant à la définition des objectifs et des arrangements décisionnels de cette présidence, témoignent des incertitudes d'un homme devant assurer soudainement le pouvoir[56] ». La longue expérience législative de Ford, loin de le préparer à énoncer ces politiques à l'intérieur d'un cadre rhétorique précis, l'a surtout mené à faire confiance au Congrès, qui en a profité pour rappeler son importance centrale dans la formulation et l'élaboration de la politique étrangère des États-Unis, importance que les membres du Congrès considéraient comme ayant souvent été usurpée par les présidents. C'est ainsi que la commission bipartisane présidée par Nelson Rockefeller a rapidement été court-circuitée par les commissions Church et Pike, créées par le Congrès pour démontrer l'incapacité de l'exécutif à contrôler les services secrets. L'agressivité de la commission Pike, notamment, a conduit Ford à s'inquiéter de plus en plus « de ce que certains membres du Congrès semblaient vouloir démanteler la CIA ou éliminer complètement les opérations clandestines[57] ». Dépassé par les événements, Ford a plutôt fini par suivre le courant, ne disposant pas du leadership requis pour faire face aux critiques du Congrès et des médias. Même si le président souhaitait réformer les services secrets dans le sens des recommandations des commissions législatives, c'est le Congrès qui a mené les débats sur les *Family Jewels* et les services de renseignement durant les deux années qu'ont duré les enquêtes.

4.2.3.2. Des décisions qui échappent à la Maison-Blanche

La position de Ford sur les *Family Jewels* a toujours été claire. Même s'il souhaitait collaborer pleinement avec le Congrès à ce sujet, il partageait, avec Kissinger, certaines réserves au sujet de la divulgation complète des rapports sur les activités illicites de la CIA. Ce que Ford craignait par-dessus tout était un autre scandale politique qui contribuerait à renforcer la méfiance des citoyens à l'égard de leurs chefs et des institutions. Le Congrès, pour sa part, n'avait pas les mêmes réserves que Ford, arguant que c'était ce genre de comportements qui avaient permis à certains présidents d'abuser de leurs pouvoirs, ce pour quoi les personnes impliquées – dont Robert Kennedy – ont vite été dévoilées dans les journaux.

---

56. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 353.
57. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 98 (notre traduction).

Pour montrer sa bonne volonté, Ford, dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 1976, a promis des réformes significatives. Selon le président,

> sans services de renseignement efficaces, les États-Unis ont les yeux bandés et les mains liées. Dans un avenir rapproché, je prendrai des actions en vue de réformer et de renforcer notre communauté du renseignement […] C'est le moment d'aller au-delà du sensationnalisme et d'octroyer des moyens efficaces, responsables et réactifs au renseignement[58].

Ce discours a été suivi, moins d'un mois plus tard, par l'ordre exécutif 11905, qui explicitait les détails de cette réforme des services de renseignement. Les buts de celle-ci étaient

> d'établir des politiques en vue d'améliorer la qualité du renseignement nécessaire à la sécurité nationale, de clarifier l'autorité et les responsabilités des départements et des agences du renseignement, et d'établir une surveillance efficace en vue de respecter la loi dans la gestion et la direction des agences et départements du renseignement du gouvernement national[59].

C'est toutefois sous la présidence de Carter, en 1978, que les nouvelles règles de fonctionnement de la CIA seront encadrées au niveau législatif par le FISA et la *Foreign Intelligence Surveillance Court* (FISC).

Il apparaît donc qu'une volonté ferme et clairement exprimée n'est pas un gage de succès. Ford portant le poids des excès de la présidence impériale, le Congrès a tôt fait de prendre le contrôle de la situation et de mener les débats sur les activités de la CIA et, par la même occasion, sur les pouvoirs et les prérogatives du président en matière de services de renseignement et de politique étrangère. Par ailleurs, un autre événement a tenu l'administration occupée au printemps 1975, au plus fort des enquêtes sur les *Family Jewels*: en mai, un porte-conteneurs américain, le *SS Mayagüez*, est arraisonné illégalement par les Khmers rouges, forçant l'intervention militaire des États-Unis en vue de récupérer le navire et de libérer son équipage. Cet événement controversé, considéré comme la dernière bataille de la guerre du Viêtnam, explique également en partie la déroute de la Maison-Blanche.

4.2.4. La couverture médiatique négative de l'administration

L'arrivée de Ford à titre de chef de l'exécutif avait tout d'abord fortement enthousiasmé les journalistes de Washington. Le nouveau président apparaissait comme le sauveur de la présidence, qui restaurerait la

---

58. Gerald Ford (1976). « Address before a joint session of Congress reporting on the State of the Union », 19 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press, p. 769 (notre traduction).

59. Gerald Ford (1976a). *Op. cit.* (notre traduction).

confiance des citoyens et s'assurerait de l'intégrité des institutions. Pendant le premier mois de sa présidence, Ford a reçu « le genre de couverture médiatique que tous les politiciens souhaitent mais n'obtiennent presque jamais[60] ». Ford était toutefois suffisamment expérimenté pour savoir que cet état euphorique ne durerait pas.

4.2.4.1. Le pardon accordé à Nixon

Il semble que les qualités de Ford ne pouvaient lui permettre d'échapper à l'administration Nixon et à la méfiance inspirée par le *Watergate*. Cela est d'autant plus vrai à partir de septembre 1974, lorsqu'il a accordé le pardon à son ancien patron. Dès ce moment, les journalistes ont promptement modifié leurs perceptions et plusieurs se sont alors reproché d'avoir accueilli le nouveau président trop favorablement. La chroniqueuse Mary McGrory a expliqué que les journalistes « avaient perdu la tête à propos de Gerald Ford […] Il nous a probablement fait à tous une faveur en nous réveillant aussi brutalement ce dimanche[61] » 8 septembre 1974, jour de l'annonce du pardon.

Même si Ford s'attendait à la critique de la presse à ce sujet, il était loin d'imaginer la virulence des attaques. Par exemple, un journaliste lui a demandé s'il n'y avait pas un conflit d'intérêts dans le fait de pardonner « à votre ami de toujours et bienfaiteur financier[62] », alors que d'autres spéculaient sur l'existence d'une entente préalable entre Nixon et Ford, soit la présidence en échange du pardon[63]. Le pardon de Nixon, dommageable à de nombreux égards pour la présidence de Ford, a également constitué le point de départ d'une couverture médiatique négative, souvent méprisante de l'administration Ford en général, mais plus précisément de la personne même du président. La fuite des *Family Jewels* n'a rien fait pour améliorer les relations déjà très conflictuelles entre Ford et les journalistes couvrant la Maison-Blanche.

4.2.4.2. Le jugement sans appel des médias

Rapidement, Ford a été caricaturé par les médias en raison de ses nombreuses bourdes, mais également à cause de la frustration des journalistes, qui lui reprochaient de ne pas être capable d'articuler une

---

60. Gerald Ford, cité dans Yanek Mieczkowski (2005). *Op. cit.*, p. 29 (notre traduction).
61. Citée dans Clark Mallenhoff (1976). *The Man Who Pardoned Nixon*, New York, St. Martin's Press, p. 94 (notre traduction).
62. Gerald Ford (1979). *Op. cit.*, p. 180 (notre traduction). Ford explique que Nixon n'a jamais contribué à ses campagnes électorales et que c'était tout à fait regrettable qu'un journaliste chevronné (en l'occurrence Clark Mallenhoff, du *DesMoines Register*) insinue que le pardon émanait d'un lien financier de quelque nature que ce soit avec Nixon, et ce, lors d'une conférence de presse diffusée sur les chaînes de télévision nationales.
63. Yanek Mieczkowski (2005). *Op. cit.*, p. 32.

vision claire pour la direction du pays et d'être sans arrêt à la remorque des événements[64]. Généralement, « la substance des discours et des réunions était ignorée ou superficiellement couverte[65] » par les médias.

Lorsque les *Family Jewels* ont été révélés dans la presse, ils ont constitué, pour les journalistes, une preuve de plus de la corruption des instances gouvernementales. La couverture médiatique a donc été très importante, d'autant plus qu'elle s'est échelonnée sur une longue période, soit de la parution des premiers articles de Hersh à la fin de 1974 jusqu'au dépôt des rapports des commissions, au printemps 1976.

Ford était bien sûr très embarrassé par l'image que ce scandale donnait de sa présidence mais aussi des institutions américaines, alors même qu'il tentait d'en rétablir la crédibilité. Il ne pouvait toutefois pas espérer une réconciliation avec les journalistes. En effet, la révélation de l'existence de l'opération *Mockingbird*, menée par la CIA et qui consistait en des écoutes électroniques de certains journalistes de Washington pendant l'administration Kennedy, de même que d'autres épisodes de ce type sous Johnson et Nixon, démontrait clairement que « l'espionnage des journalistes était autorisé par les plus hauts représentants gouvernementaux, y compris le président[66] ». Dans ces circonstances, il était évident que l'administration Ford devait renoncer à une couverture médiatique plus positive, ou même à la sympathie des journalistes.

L'image médiatique de Ford, qui était présenté comme un incompétent subordonné aux membres plus expérimentés de son entourage, s'est encore détériorée après la fuite des *Family Jewels* : le président était désormais perçu comme étant issu de la même école que Nixon, ce qui a fortement contribué à miner ses chances d'obtenir son propre mandat présidentiel en 1976.

4.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE DES *FAMILY JEWELS* : CONCLUSIONS

La fuite du rapport sur les *Family Jewels*, en décembre 1974, a eu plusieurs conséquences sur la politique étrangère des États-Unis. Le manque de leadership de ce « président accidentel » a permis à la fuite de mettre à l'avant-scène le Congrès et les médias, qui se sont emparés de l'histoire et en ont profité pour régler leurs comptes avec le pouvoir exécutif

64. Mark J. Rozell (1992). *The Press and the Ford Presidency*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 94.

65. George C. Edwards III (1983). *The Public Presidency : The Pursuit of Popular Support*, New York, St. Martin's Press, p. 151 (notre traduction).

66. Philip Taubman (2007). « Spying of reporters : Part II », *New York Times*, <http://washington.blogs.nytimes.com/2007/06/27/spying-on-reporters-part-ii/> (notre traduction).

en dirigeant les débats et en contrôlant le programme des services de renseignement. Il ne faut pas non plus minimiser le caractère explosif du contenu des *Family Jewels*, qui révélaient clairement les activités illégales de la CIA, de l'écoute électronique de citoyens américains à des tentatives d'assassinat de leaders étrangers, en passant par l'infiltration de groupes qui s'étaient positionnés contre la guerre du Viêtnam et à la fomentation de complots visant à renverser des gouvernements en Amérique latine. De telles révélations ne pouvaient pas rester sans effet sur une administration, quelle qu'elle soit, et c'est pourquoi les règles de fonctionnement de la CIA ont été complètement remaniées, le contrôle de l'exécutif s'est resserré sur l'Agence, de même que la surveillance du législatif sur l'exécutif s'est accrue. De plus, et surtout, plusieurs actions de la CIA ont été rendues illégales à la suite de l'ordre exécutif de Ford.

Ce sont les graves et profondes dissensions internes qui ont fait le plus de tort à la gestion de Ford, au moins jusqu'à l'*Halloween Massacre*, et qui ont permis à la fuite des *Family Jewels* d'avoir des conséquences importantes sur les décisions subséquentes de la Maison-Blanche – et du Congrès – en matière de sécurité nationale. Gerald Ford, propulsé à la tête du pays sans y être préparé et sans en avoir eu l'ambition, ne possédait aucun des atouts pour faire face aux événements tumultueux des années 1970, sinon une bonne volonté par ailleurs insuffisante pour calmer les tensions. La perception d'une « présidence ratée[67] » semble ainsi convenir tout à fait à celle de Ford.

67. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. xiv (notre traduction).

CHAPITRE 5

La présidence de Jimmy Carter

L'arrivée de Jimmy Carter à la Maison-Blanche, en 1977, devait marquer le retour de l'intégrité, de la transparence et de la droiture au sein de l'appareil gouvernemental du pays. Alors que le nouveau président promettait aux Américains de ne jamais les décevoir, les journalistes, pour leur part, affirmaient qu'ils scruteraient à la loupe la présidence pour assurer le respect des principes démocratiques et mettre fin à la corruption. D'ailleurs, Carter a amplement bénéficié du soutien des médias au début de sa présidence. Cette alliance n'a pourtant pas duré. Les principaux reproches adressés à l'administration Carter concernaient la façon dont elle gérait les problèmes internationaux, et particulièrement les relations américano-soviétiques, alors que les négociations pour SALT II étaient en marche.

5.1. L'ADMINISTRATION CARTER ET LES FUITES

Les fuites dénombrées durant le mandat de l'administration Carter démontrent les luttes internes au sein d'un système compétitif dysfonctionnel. Cet élément est renforcé par le fait que la plupart des fuites de politique étrangère provenaient d'« amis », c'est-à-dire de la Maison-Blanche elle-même et de membres du Parti démocrate au Congrès, ce qui est révélateur de l'état d'esprit qui régnait au sein du gouvernement américain à cette époque. Les fuites ont prouvé combien l'administration Carter, peu expérimentée et ayant des membres mal assortis, était facile à déstabiliser.

5.1.1. Les capacités stratégiques de l'URSS (1976)

Le National Intelligence Council produit, depuis les années 1950, le *National Intelligence Estimate* (NIE), qui évalue les capacités et les intentions militaires et stratégiques des ennemis des États-Unis. En 1976, une équipe d'experts extérieurs à ce groupe, nommée le Team B[1] (par opposition au Team A, chargé du NIE), a produit un document très critique du NIE : la communauté du renseignement avait, selon ses détracteurs, grandement sous-estimé les capacités militaires de l'Union soviétique et négligé des renseignements importants au sujet des intentions de ses dirigeants. En décembre 1976, les conclusions du rapport du Team B étaient publiées dans la presse. Cette fuite provenait de la Maison-Blanche, qui avait autorisé la fuite pour rallier les conservateurs et les « faucons » à l'administration, quelques semaines seulement après la victoire serrée de Carter à la présidence.

5.1.2. L'existence de l'avion *Stealth* (1979)

Durant la campagne présidentielle de 1980, Carter peinait à se défaire de son image de pacifiste incapable d'adopter une position ferme en politique étrangère. La débâcle de la prise des otages de Téhéran, encore en cours durant la campagne, nuisait grandement au président. C'est dans ces circonstances qu'a été révélée l'existence d'un bombardier pouvant éviter les radars ennemis, le *Stealth*. En août 1980, en l'espace de cinq jours, cette nouvelle a été communiquée par la revue *Aviation Week and Space Technology*, par ABC et par le *Washington Post*. Les officiers de l'armée, catastrophés par cette fuite, ont demandé au Pentagone de démentir rapidement la nouvelle. Le Pentagone a préféré une autre option : le sous-secrétaire de la Défense pour la Recherche et l'Ingénierie, William J. Perry, a rencontré l'éditeur de la revue *Armed Forces Journal*, Benjamin F. Schemmer, et lui a donné les détails relatifs

1. Composé de Richard Pipes, Paul Nitze, Clare Booth Luce, John Connally, William Van Cleave, Daniel O. Graham, Edward Teller, Paul Wolfowitz et Thomas Wolf, le Team B a été créé sous Gerald Ford par le directeur de la CIA de l'époque, George H. Bush.

au *Stealth* en vue d'une publication immédiate[2]. De plus, le secrétaire de la Défense, Harold Brown, a prononcé une conférence de presse, le 22 août 1980, pour présenter officiellement les caractéristiques du *Stealth*. Le candidat présidentiel républicain, Ronald Reagan, n'a pas été long à accuser l'administration Carter d'avoir orchestré une fuite militaire de cette importance simplement « pour donner l'impression d'être "supervigilant" sur les questions de défense[3] ». Il est difficile de savoir si cette fuite a été orchestrée ou non par l'administration, étant donné que les informations sur le *Stealth* n'ont été classées secrètes qu'en 1977, même si le projet existait depuis le début des années 1960. Toutefois, il est clair que la fuite provenait de la Maison-Blanche et qu'elle a bien servi Carter, même si celui-ci devait perdre les élections.

5.2. ÉTUDE DE CAS : LA BRIGADE SOVIÉTIQUE À CUBA (1979)

Le 20 août 1979, la revue *Aviation Week and Space Technology* publiait un article mentionnant la présence de navires de guerre soviétiques dans les eaux de Cuba[4], remettant ainsi en doute la bonne foi et la volonté de l'URSS dans les négociations portant sur la signature du traité SALT II. L'auteur présumé de cette fuite a transmis à la revue un document interne de la CIA, le *National Intelligence Daily* (NID), qui faisait également mention de l'existence d'une brigade soviétique à Cuba, en plus des navires présents dans la région. Distribué à environ 300 personnes au sein du gouvernement, le NID avait été remis au *Senate Foreign Relations Committee* par le département d'État. Le président de ce comité, le sénateur Frank Church (démocrate-Idaho)[5], et un autre de ses membres, le sénateur Richard Stone (démocrate-Floride), ont joué un rôle actif dans la crise qui a suivi la fuite, demandant sans relâche à la Maison-Blanche de faire la lumière sur la situation en mettant l'accent sur la présence de la brigade soviétique. Les motivations à l'origine de la fuite seraient « l'insatisfaction par rapport au comportement des Soviétiques, à SALT II et à l'approche du département d'État de Carter dans les relations [des États-Unis] avec l'URSS[6] ». Il est également apparu que Church était l'objet de pressions insistantes en provenance de son État, lui demandant de s'opposer à SALT II. Pour ces raisons, Church serait à l'origine de la fuite selon David Newsom, qui

---

2. George J. Church (1980). « Chronicle of a security leak », *Time Magazine*, 29 septembre, <http://www.time.com/time/printout/0,8816,952775,00.html>.
3. *Ibid.* (notre traduction).
4. Clarence A. Robinson Jr. (1979). « Soviet ships operate in Caribbean », *Aviation Week and Space Technology*, vol. 111, nº 8 (20 août), p. 14.
5. Church avait également été à la tête de la commission Church, créée à la suite de la parution des *Family Jewels* durant l'administration Ford.
6. Gloria Duffy (1983). « Crisis mangling and the cuban brigade », *International Security*, vol. 8, nº 1 (été), p. 76 (notre traduction).

était alors sous-secrétaire d'État aux Affaires politiques, d'autant plus que le sénateur était régulièrement pressenti comme candidat potentiel à la vice-présidence, voire à la présidence, ce qui l'aurait conduit à saisir l'occasion de se faire connaître sur la scène nationale[7].

Le problème avec cette fuite, qui a causé beaucoup d'émoi à Washington alors qu'elle ne constituait qu'une « légère vague [qui s'est transformée en tempête] à cause de la mauvaise gestion de l'administration Carter[8] », c'est qu'elle ne contenait pas d'information nouvelle : le Pentagone et le département d'État connaissaient l'existence de la brigade soviétique à Cuba, présente depuis 1962 avec l'accord des États-Unis à la suite du règlement de la crise des missiles.

Ce qui est étonnant est plutôt la manière dont la présence de la brigade soviétique à Cuba a été dévoilée au grand public. Cette information était tout d'abord parue dans le *Washington Star* du 18 juillet 1979 et, deux jours plus tard, dans un reportage présenté à l'émission *Nightline* par Ted Koppel, journaliste à ABC. Le 24 juillet, c'est John Scali qui s'intéressait à cette brigade dans l'un de ses reportages, également diffusé sur ABC. Malgré cela, la nouvelle n'a pas créé de remous. Ce n'est qu'à la fin du mois d'août, lorsque le sénateur Church a repris l'article du *Aviation Week and Space Technology* et les données du NID, que l'information a fait sensation.

Le président Carter a tardé à minimiser la fuite, notamment parce qu'il ne voyait pas en quoi elle pouvait être dommageable pour la politique américaine, puisque l'information n'était pas nouvelle. Il a néanmoins dû nuancer son propos en raison des questions suscitées par la présence de la brigade et son influence sur le traité SALT, et a choisi de prononcer un discours télévisé, le 1er octobre, dans lequel il affirmait que la présence de cette brigade était certes inquiétante, mais qu'elle ne constituait pas une menace ou un danger pour les États-Unis et donc, qu'elle « pouvait légitimement demeurer à Cuba[9] ». Pour les Soviétiques, cependant, cette fuite avait une autre signification :

> les leaders soviétiques les plus suspicieux ont considéré que l'administration américaine avait artificiellement exacerbé cette pseudo-crise de manière à pouvoir demander à l'Union soviétique encore plus de concessions […] en vue de sauver le traité SALT II, alors que selon eux, [ce traité] en contenait déjà suffisamment de leur part[10].

---

7. David D. Newsom (1987). *The Soviet Brigade in Cuba : A Study in Political Diplomacy*, Bloomington, Indiana University Press, p. 16.
8. Raymond L. Garthoff (1994). « A wild card : The Soviet Brigade in Cuba, 1979 », dans *Détente and Confrontation : American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, 2e édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 913 (notre traduction).
9. Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 391.
10. Raymond L. Garthoff (1994). *Op. cit.*, p. 927 (notre traduction).

La déclaration de Carter venait tout de suite après le refus de l'URSS de retirer la brigade, demande effectuée par la Maison-Blanche et qui avait profondément offusqué les dirigeants soviétiques : « la nature de la position américaine, après la tolérance [du gouvernement] envers les forces terrestres soviétiques à Cuba pendant 12 ans, a renforcé les soupçons [de l'URSS][11] » concernant une tentative de diversion ou de menace de la part de l'administration Carter. Ainsi, après que l'URSS a réaffirmé avec force que la brigade n'était destinée qu'à l'entraînement, la Maison-Blanche a dû accepter publiquement sa présence.

Les conséquences de cette fuite ont été significatives pour l'application de la politique étrangère de l'administration Carter. Selon Cyrus Vance, secrétaire d'État, elle a « nui au processus de ratification [de SALT II], sans aucun doute. Il y avait une érosion du soutien à SALT avant l'histoire de la brigade cubaine, mais elle a clairement été un coup qui nous a ramenés en arrière de façon substantielle[12] ». L'annonce des actions unilatérales prises par l'administration, lors du discours du 1er octobre, a également contribué à la détérioration des relations entre les États-Unis et l'URSS. Parmi ces mesures, notons une surveillance accrue de Cuba et des activités soviétiques ailleurs dans le monde, de même que l'augmentation des manœuvres militaires américaines dans les Caraïbes. On peut également considérer que l'invasion de l'Afghanistan par l'Union soviétique, en décembre 1979, était la conséquence indirecte du climat de méfiance provoqué par la fuite. Finalement, la principale conséquence de cette crise sur la politique étrangère des États-Unis a été de contribuer à la mort politique du traité SALT II.

5.2.1. Deux camps qui s'opposent au sein de l'équipe décisionnelle

Jimmy Carter a remporté l'élection présidentielle de 1976 parce qu'il était considéré comme un *outsider* et qu'il représentait ainsi une rupture avec les présidences désastreuses de Johnson, Nixon et Ford. Son manque flagrant d'expérience politique a toutefois été la cause même de la désintégration de son système décisionnel. D'une part, il a été incapable de définir une ligne directrice en politique étrangère et, d'autre part, il avait adopté une attitude qui le tenait loin des problèmes politiques : selon son vice-président Walter Mondale, Carter « pensait que

11. Gloria Duffy (1983a et b). *Op. cit.*, p. 81. Voir aussi David D. Newsom (1987). *Op. cit.*, p. 40.

12. Cité dans Robert Scheer *et al.* (1983). *With Enough Shovels : Reagan, Bush, and Nuclear War*, New York, Vintage Books, p. 226 (notre traduction).

la politique était un péché[13] ». L'effacement du président a permis la naissance d'une grande rivalité entre Cyrus Vance (secrétaire d'État) et Zbigniew Brzezinski (conseiller à la Sécurité nationale) :

> [Carter] n'expliqua jamais clairement leurs missions respectives à ses deux conseillers […] Chacun voulut donc s'approprier le contrôle de la politique étrangère […] Brzezinski profitera de sa relation étroite avec le chef de la Maison-Blanche et d'une certaine absence de leadership sur le plan décisionnel pour s'attribuer implicitement la responsabilité de la politique étrangère[14].

Le résultat de cette confusion et de l'inexpérience de Carter a été de donner l'apparence d'un grand désarroi : la population a rapidement conclu que l'administration était en dérive, impression soutenue par les médias.

5.2.1.1. Le système décisionnel compétitif de Carter

Le système décisionnel mis en place par Carter se voulait collégial pour éviter une trop grande centralisation ou hiérarchisation du processus. Pour ce faire, il envisageait de « restaurer le rôle prépondérant du département d'État [en parallèle avec un NSC] qui coordonnerait mais ne mènerait pas la politique étrangère[15] », cela pour éviter de répéter le modèle de Nixon. Évoluant au fil du temps, le système collégial de Carter s'est progressivement complexifié. Ainsi, le président souhaitait participer activement aux échanges et aux discussions en amont de la prise de décision, tout en misant beaucoup sur la collaboration entre ses principaux conseillers pour l'élaboration des options politiques. Cependant, comme Carter ne souhaitait pas exercer son leadership au sein d'une structure décisionnelle stricte – il soutenait que « des décideurs intelligents n'ont pas besoin de fonctionner à l'intérieur d'une structure formelle et compartimentée[16] » –, ce qui aurait dû être un système collégial ouvert s'est rapidement transformé en système compétitif avec des structures très peu définies.

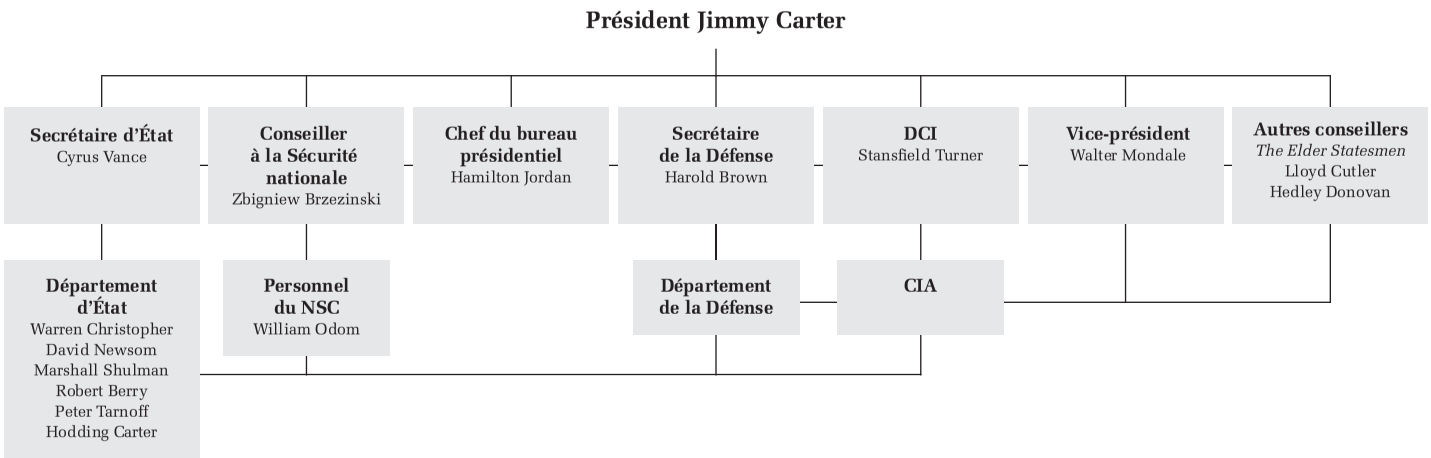
La microgestion de Carter le privait d'une vue d'ensemble du processus décisionnel et lui a fait perdre le contrôle de l'administration. Par exemple, alors que les membres du NSC s'étaient réunis plus de 100 fois durant les administrations Nixon et Ford, ils ne l'ont fait que

---

13. Cité dans Peter W. Rodman (2009). *Presidential Command : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Alfred Knopf, p. 122 (notre traduction).
14. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 372-373. Voir aussi *Time Magazine* (1980). « Cy vs. Zbig », *Time Magazine*, 12 mai, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,920857,00.html>.
15. Karen M. Hult et Charles E. Walcott (2004). *Empowering the White House : Governance Under Nixon, Ford, and Carter*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 137 (notre traduction).
16. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 362.

FIGURE 5.1.

Le système décisionnel compétitif de Jimmy Carter en 1979



Source : D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth Publishing, p. 127 ; Alexander L. George (1980). *Presidential Decision Making in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview, p. 159-162 ; David D. Newsom (1987). *The Soviet Brigade in Cuba : A Study in Political Diplomacy*, Bloomington, Indiana University Press ; et Brookings Institution (2009c). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, <http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf>.

10 fois pendant le mandat de Carter[17]. De plus, aucun compte rendu officiel n'était rédigé durant ces réunions, ce qui laissait libre cours à l'interprétation des décisions prises et donc, à l'exacerbation des rivalités et des tensions. En matière de coordination de la politique étrangère, Carter se satisfaisait d'une rencontre hebdomadaire avec Vance, Harold Brown, le secrétaire de la Défense, et Brzezinski.

Pour fonctionner efficacement, un tel système doit pouvoir compter sur la bonne entente entre les principaux conseillers. Or il semble que

> le maintien de la cordialité était accompagné, à tout le moins durant la première partie de l'administration Carter, d'une tendance, probablement en partie inconsciente, à subordonner les désaccords entre les trois hommes [Carter, Vance et Brzezinski] à la politique qui aurait dû être articulée, confrontée et négociée en temps opportun[18].

Autrement dit, les premiers mois de l'administration ont vu l'équipe décisionnelle tenter de maintenir la bonne entente en réduisant au minimum les débats sur les options politiques. À un certain moment, la collégialité a fini par céder le pas à la compétition et « aux rivalités institutionnalisées, empêchant le président de trancher parmi les recommandations proposées[19] ».

L'échec du système collégial, puis du système compétitif de Carter, est attribuable à l'absence de leadership du président : le système décisionnel a été rapidement contrôlé par Brzezinski, peut-être encore davantage qu'il ne l'avait été par Kissinger sous Nixon. Sur les 30 documents importants reçus par Carter entre décembre 1979 et décembre 1980, 26 provenaient du NSC, alors que trois émanaient du département d'État et un seul de la Défense[20]. D'ailleurs, Carter assistait très peu aux réunions destinées à l'élaboration de la politique étrangère : les détails de ces rencontres étaient envoyés au président par Brzezinski, qui lui indiquait ensuite ses préférences. La nomination d'un chef du bureau présidentiel, en juillet 1979, devait aider Carter à garder le contrôle de son administration, mais l'arrivée d'Hamilton Jordan à ce poste est survenue trop tard pour éviter les dérapages du processus décisionnel.

Les lacunes importantes du système compétitif de Carter ont mené à la cohabitation de trois styles de gestion, renforçant davantage la confusion, soit celui de Vance, celui de Brzezinski et celui de Carter, de loin le moins défini et le plus effacé : « en refusant de choisir entre les visions de Vance ou de Brzezinski et en accordant tout le mérite aux deux, le président [a accentué] l'impression exagérée d'une administration au

17. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 123.
18. Alexander L. George (1980). *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, p. 160 (notre traduction).
19. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 363.
20. *Ibid.*

bord du désarroi[21] ». Cette façon de faire a surtout attisé les rivalités entre les deux conseillers et leurs institutions respectives, ce que Carter reconnaît lui-même[22].

En fait, le système décisionnel compétitif de Carter a considérablement affaibli son administration en raison de deux facteurs particuliers : tout d'abord, le président a voulu partager son autorité alors que cela va à l'encontre de la nature même du pouvoir et pouvait porter à confusion pour les chefs d'États étrangers ; ensuite, le conflit perpétuel entre Vance et Brzezinski a augmenté l'incohérence d'un système qui l'était déjà passablement. En fin de compte, l'équipe décisionnelle de Carter a fini par ressembler fortement à celle de Nixon, avec un conseiller à la Sécurité nationale qui prenait pour ainsi dire les décisions en matière de politique étrangère. Toutefois, contrairement à Kissinger, Brzezinski n'a pas remporté toutes les batailles, comme l'a démontré la crise au sujet de la présence d'une brigade soviétique à Cuba.

5.2.1.2. Une plaidoirie multiple impossible à gérer

C'est dans ces conditions chaotiques que les décisions de politique étrangère étaient prises. La caractéristique principale de ce système décisionnel était sans contredit l'absence de plaidoirie multiple en raison de la forte compétition entre le département d'État et le NSC. Pourtant, Carter avait affirmé dès le départ qu'il n'était pas question que Brzezinski devienne un autre Kissinger et qu'il voulait plutôt que « Vance et Brzezinski soient des contrepoids l'un pour l'autre[23] ». La saine compétition recherchée par Carter a rapidement fait place à une rivalité nuisible à l'établissement d'une réelle plaidoirie multiple, puisque « Cy Vance et Zbig Brzezinski se querellaient tout le temps[24] ». Née de l'isolement du département d'État par le NSC lors de négociations avec la Chine, cette rivalité a opposé les conseillers expérimentés de la Maison-Blanche et les collaborateurs rapprochés du président, surnommés « la "mafia de Georgie", qui voulaient avant tout servir les intérêts du président[25] ». Les tactiques jugées déloyales du conseiller à la Sécurité nationale et du NSC ont accéléré la détérioration des relations entre les deux camps, constitués d'un côté par Brzezinski, Jordan, Jody Powell (secrétaire de presse) et Hedley Donovan (journaliste qui œuvrait à titre de conseiller spécial de Carter) et, de l'autre côté, par Vance, Mondale, le général William Odom du département d'État et, épisodiquement,

---

21. *Ibid*., p. 364.
22. Jimmy Carter (1982). *Keeping Faith : Memoirs of a President*, New York, Bantham Books, p. 53.
23. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit*., p. 117 (notre traduction).
24. Cité dans Scott Kaufman (2008). *Plans Unraveled : The Foreign Policy of the Carter Administration*, DeKalb, Northern Illinois University Press, p. 240 (notre traduction).
25. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit*., p. 364.

de Brown. Les nombreuses tentatives de Brzezinski pour centraliser l'élaboration de la politique étrangère autour du NSC ont également accentué les différends avec Vance et le département d'État.

L'absence de plaidoirie multiple s'explique aussi parce que Carter s'était donné un rôle de médiateur au sein de l'équipe décisionnelle, alors que le président doit trancher les débats et qu'il revient au conseiller à la Sécurité nationale de diriger les discussions. De ce fait, « le président fut paralysé et incapable de prévenir la fragmentation bureaucratique dans l'élaboration des décisions […], surtout guidée par l'instinct […], alors que trop de conseillers agissaient à la fois comme négociateurs et comme porte-paroles de la diplomatie américaine[26] ».

La présence et l'importance accrues de Brzezinski ont par ailleurs accentué les tensions, nuisant à l'élaboration de la politique étrangère. Selon Jimmy Carter, « en raison de son attitude et de son comportement, "Zbig" était un centre d'attention naturel pour le public […] ; Cy Vance [quant à lui] reflétait le caractère de l'organisation qu'il dirigeait[27] », c'est-à-dire peu imaginatif, réfractaire aux changements et lent à réagir[28]. Toujours selon le président, le cafouillage lors de la formulation et l'application de la politique étrangère était imputable au département d'État, « qui n'a pas eu une seule idée originale en 20 ans [alors que Vance] était trop passif[29] ». Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que les fuites non autorisées soient si nombreuses, puisqu'elles « étaient l'expression des luttes politiques internes[30] ».

Lorsque la crise de la brigade a éclaté, à l'été 1979, Carter et Brzezinski étaient en vacances alors que Mondale se trouvait en Chine. Vance, resté à peu près seul à Washington, a donc réuni un groupe de proches conseillers dans le but de formuler une réaction officielle à la fuite sur la présence de la brigade[31]. En tant que secrétaire d'État, la responsabilité du dossier échouait *de facto* à Vance, d'autant plus qu'il dirigeait les négociations dans le cadre de SALT II et qu'à ce moment, il était le plus haut représentant de la Maison-Blanche à Washington. Au retour de Carter et de Brzezinski, cependant, celui-ci a tenté d'isoler Vance et de prendre en main l'affaire de la brigade. Selon Brzezinski, « il était évident que le département d'État souhaitait bien se faire valoir, ayant peut-être à l'esprit [les commentaires publics] laissant entendre

---

26. *Ibid*., p. 386.
27. Jimmy Carter (1982). *Op. cit*., p. 54 (notre traduction).
28. *Ibid*., p. 53.
29. Cité dans Barry Rubin (1985). *Secrets of State : The State Department and the Struggle Over U.S. Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, p. 173 (notre traduction).
30. *Ibid*., p. 175.
31. Parmi lesquels David Newsom, Marshall Shulman, Robert Berry, Peter Tarnoff et Hodding Carter, tous du département d'État (notre traduction).

que je dominais la politique étrangère[32] ». La présence de la brigade était donc devenue un champ de bataille en vue de remporter une victoire politique interne, Vance faisant équipe avec Walter Mondale et Lloyd Cutler, conseiller spécial du président, pour convaincre celui-ci de « circonscrire l'enjeu à Cuba seulement, affirmant qu'une approche plus globale sonnerait le glas de SALT[33] ». Brzezinski, quant à lui, prônait cette approche globale qui visait à tenir tête à l'URSS. Carter, n'étant pas en mesure de trancher entre les deux options, a plutôt décidé de consulter l'*Elder Statesmen*[34], un groupe composé d'experts en politique étrangère et d'anciens conseillers ou secrétaires, encouragé en cela par Vance et Cutler. Le conseiller à la Sécurité nationale s'y opposait, puisqu'il était évident qu'aucun des membres de ce groupe n'envisagerait de suggérer à Carter d'affronter les Soviétiques au sujet de Cuba.

L'écart grandissant entre les positions de Vance et de Brzezinski rendait la décision encore plus ardue pour Carter, qui a fini par faire un compromis : dans son allocution télévisée du 1er octobre, le président « a limité sa réponse à une réaction symbolique et non militaire[35] ». Au fil des mois, c'est toutefois Vance qui l'a emporté sur Brzezinski, parce que le secrétaire d'État « avait réussi à insérer de nouveaux acteurs dans le processus décisionnel [dont l'*Elder Statesmen* et le sénateur Robert Byrd, avec qui Carter s'était régulièrement entretenu durant la crise], qui ont convaincu le président d'adopter une position plus souple[36] » par rapport à l'URSS pour sauver le traité SALT II.

Le fiasco de la gestion de la fuite sur la brigade soviétique était la conséquence directe de l'absence de plaidoirie multiple, du manque de leadership présidentiel et des approches diamétralement opposées présentées par les conseillers du président :

> Selon le point de vue du secrétaire Vance, il était préférable de trouver le résultat le plus acceptable possible avec les Soviétiques de manière à permettre la reprise du procédé de ratification de SALT […] À la Maison-Blanche, certains des plus proches conseillers du président ont vu l'enjeu de la brigade comme le point de départ du renforcement de l'image du président en tant que chef solide et comme un rappel […] de la perfidie des Soviétiques. D'autres soutenaient qu'une action vigoureuse du

---

32. Zbigniew Brzezinski (1983). *Power and Principle : Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, p. 348 (notre traduction).
33. *Ibid.*, p. 349.
34. À peu près l'équivalent du *Wise Men Group* sous Johnson, le *Elder Statesmen* regroupait entre autres Clark Clifford, George Ball, McGeorge Bundy, Averell Harriman, Nicholas Katzenbach, Roswell Gilpatric, Henry Kissinger, Sol Linowitz, John McCloy, John McCone, David Packard, William P. Rogers, James Schlesinger, Brent Scowcroft, Dean Rusk et William Scranton.
35. Jean A. Garrison (1999). *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station, Texas A&M University Press, p. 116 (notre traduction).
36. *Ibid.*, p. 114.

> président permettrait à un Carter politiquement plus fort de dire au Sénat que la brigade russe avait été neutralisée et de lui demander la ratification de SALT[37].

Selon Brzezinski, l'échec de la gestion de la crise de la brigade était attribuable au département d'État. Peu après la fin de la crise, il a expliqué au président qu'elle avait été mal gérée, en partie

> parce que la situation avait été prise en main par le département d'État (qui avait inexcusablement précipité la crise en donnant des informations prématurées [au Congrès et aux médias]), et aussi en raison de longues sessions de discussion, d'un manque de précision des objectifs et d'un mépris délibéré des procédures établies pour la gestion de crise[38].

Dans les faits, Brzezinski a dû assumer sa part de responsabilité, puisque l'« impression […] d'une présidence inepte[39] » était surtout causée par les luttes de pouvoir entre le NSC et le département d'État, luttes que le conseiller à la Sécurité nationale avait grandement alimentées dès son arrivée à la Maison-Blanche.

La conséquence première de cette rivalité entre les deux principaux conseillers de Carter a certainement été la fragmentation de la politique étrangère. Pour contrer les effets négatifs d'un système compétitif aussi désorganisé que celui de Carter, il aurait fallu que celui-ci exerce un leadership beaucoup plus soutenu et coordonne fermement les mécanismes décisionnels en vue de permettre la plaidoirie multiple. Ce n'est que le 7 septembre qu'il a finalement été décidé que l'enjeu devenait suffisamment sensible pour que le président s'en occupe, étant donné que « l'avenir du traité SALT et la crédibilité du leadership présidentiel étaient en jeu[40] ». La perte de contrôle de Carter lors de cette crise, compréhensible en raison de l'état du système décisionnel, semblait toutefois sans commune mesure avec les événements, puisque le président savait, même avant la parution de la fuite, que la brigade soviétique était à Cuba depuis de nombreuses années.

5.2.2. L'absence de leadership de Carter

Jimmy Carter a remporté l'élection présidentielle de 1976 avec une faible majorité, soit 297 grands électeurs contre 240 pour Gerald Ford. La modestie et la modération du démocrate avaient été des atouts, après les présidences difficiles de Nixon et de Ford. Ainsi, Carter était « religieux mais pas pieux, compatissant mais non sentimental, moral sans

37. David D. Newsom (1987). *Op. cit.*, p. 57 (notre traduction). Voir aussi Don Oberdorfer (1979a). « A small brigade and its large implications », *Washington Post*, 23 septembre, p. A2.
38. Zbigniew Brzezinski (1983). *Op. cit.*, p. 352 (notre traduction).
39. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 161.
40. David D. Newsom (1987). *Op. cit.*, p. 40 (notre traduction).

être moralisateur[41] ». Son manque d'expérience politique était cependant non négligeable : il avait seulement effectué un mandat en tant que gouverneur de la Géorgie et deux dans la législature de cet État. En fait, « que quelqu'un ayant une expérience politique aussi modeste, dont aucune partie au niveau national, puisse devenir président des États-Unis aurait été très improbable avant les années 1970[42] ». La présidence de Carter a donc été marquée par ce manque d'expérience, dont l'absence de leadership en a été l'aspect le plus visible.

5.2.2.1. Une vision peu définie

De nombreux spécialistes ont reproché à Carter son manque de vision pour les États-Unis et sa réticence à définir des objectifs politiques précis. Il a plutôt préféré être « tout pour tout le monde[43] ». Après un an en tant que chef de l'exécutif, Carter était déjà convaincu que le gouvernement n'était pas un moteur d'espoir ni un réparateur de torts. Dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 1978, le président affirmait que « le gouvernement ne peut pas résoudre nos problèmes. Il ne peut pas établir nos objectifs. Il ne peut pas définir notre vision. Le gouvernement ne peut pas éliminer la pauvreté, ou assurer une économie prospère, ou réduire l'inflation ou sauver nos villes[44] ». Cet aveu d'impuissance démontrait l'incapacité du président à rassembler la population autour d'un projet commun, de même qu'à formuler des buts à atteindre pour le pays au niveau international, puisqu'il oubliait que le gouvernement, s'il avait effectivement des pouvoirs limités, pouvait néanmoins exercer une influence considérable en vue d'aplanir les difficultés[45]. Le président aurait pourtant eu intérêt à formuler une vision et des objectifs clairs en raison, justement, de sa victoire serrée contre Ford et du contexte de désillusion généralisée qui s'observait alors aux États-Unis. C'est la question des droits de la personne qui a plutôt été au centre des discours et des actions de l'administration Carter. Toutefois, il semble que cela se soit révélé une importante erreur

---

41. James MacGregor Burns, cité dans Robert Dallek (1996). *Hail to the Chief : The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, p. 9 (notre traduction).

42. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 128 (notre traduction). Greenstein explique : « Carter a fait son chemin vers la Maison-Blanche à un moment où les dirigeants bien établis avaient mauvaise réputation, et a remporté la nomination de son parti en raison du nouveau processus de nomination, instauré après 1968, qui réduisait de façon draconienne l'influence des pouvoirs traditionnels au sein du parti. »

43. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 9 (notre traduction).

44. Jimmy Carter (1978). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 19 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press, p. 782 (notre traduction).

45. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 35.

stratégique : l'administration a critiqué de nombreux pays pour leur non-respect des droits de la personne, dont l'Union soviétique s'aliénant ainsi leur soutien dans l'avenir. En conséquence, « la première rencontre du secrétaire d'État Cyrus Vance avec les Soviétiques à propos du désarmement a mené à une impasse[46] ». Au final, la vision globale de Carter était trop idéaliste, donnant l'impression d'être déconnectée des problèmes quotidiens des Américains et, du même coup, créant des attentes irréalistes.

5.2.2.2. Un idéalisme inapproprié au contexte politique

En plus d'une absence de vision, la présidence de Carter souffrait d'un manque de pragmatisme qui s'est trouvé amplifié par la grande émotivité du président. Alors qu'il pouvait comprendre les enjeux les plus complexes et retenir les détails les plus infimes à propos de l'ensemble des programmes politiques de son administration, Carter était incapable de synthétiser toutes ces informations et de les articuler en une politique plus large. En fait, le président pensait en termes de « listes de propositions[47] » qu'il entendait réaliser le plus rapidement possible, submergeant ainsi le Congrès avec un très grand nombre de projets de loi souvent compliqués, sans avoir vérifié leur faisabilité ou la présence des ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Carter travaillait également davantage « avec un instinct orienté vers l'avenir[48] » plutôt qu'une préoccupation profonde pour le présent. Le fait que l'administration Carter n'était soumise à aucun mécanisme organisationnel qui aurait permis au président de prendre des décisions de manière autonome a contribué à la désorganisation de sa présidence, en particulier en matière de politique étrangère. Non seulement cette situation offrait une grande place aux luttes intestines, mais cela avait également pour résultat de surcharger le programme : aucun frein efficace ne pouvait empêcher le président d'inscrire tous les sujets dont il voulait s'occuper sur sa liste de priorités. L'impression générale qui se dégageait ainsi du fonctionnement et des actions de l'administration était clairement une absence désolante de buts généraux et, lorsqu'il y en avait, ils étaient peu définis et difficiles à mettre en œuvre concrètement[49]. De plus, quand Carter a décidé de nommer Hamilton Jordan au poste de chef du bureau présidentiel en 1979, demeuré vacant depuis janvier 1977, il en a profité pour réclamer le départ d'une bonne partie des membres de son cabinet[50]. Accompli pour affirmer le leadership présidentiel,

---

46. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 135 (notre traduction).
47. *Ibid.*, p. 142.
48. Erwin Hargrove, historien, cité dans *Ibid.* (notre traduction).
49. David D. Newsom (1987). *Op. cit.*, p. 58.
50. Parmi les départements dont le secrétaire a changé lors de ce remaniement, on compte notamment ceux du Trésor, du Commerce, du Transport, de l'Énergie, de même que celui de la Santé, de l'Éducation et du Bien-être (appelé Santé et Services sociaux depuis 1980). Le procureur général a également été remplacé à ce moment.

forcer la réorganisation de l'administration et améliorer l'efficacité de la prise de décision, ce geste draconien de Carter a eu l'effet contraire, soit de soulever la question « du sens des proportions [du président], et même de sa stabilité émotive[51] ». Ce remaniement tardif témoignait, à tout le moins, d'un grand désarroi et confirmait par ailleurs les nombreuses dissensions internes.

5.2.2.3. Des acteurs sociopolitiques négligés

Le manque de pragmatisme de Carter a également été à l'origine de l'absence de consensus entre les acteurs politiques durant sa présidence. Il faut dire que l'époque était à la guerre ouverte entre le législatif et l'exécutif. En effet, dès le début de son mandat, « Carter a eu à lutter contre un Congrès qui souhaitait réaffirmer son autorité sur le pouvoir présidentiel[52] ». Ainsi, même si le Congrès était à majorité démocrate durant tout le mandat de Carter, celui-ci voulait empêcher le retour de la présidence impériale et, donc, les membres démocrates du Congrès étaient moins fidèles à la discipline de parti que par le passé. Il faut souligner que le président avait heurté plusieurs membres du Congrès depuis le début de son mandat et même lors de la période de transition du pouvoir. Par exemple, lorsque le *speaker* de la Chambre des représentants, Thomas P. « Tip » O'Neill (démocrate-Massachusetts), avait effectué une visite de courtoisie à Carter et avait profité de l'occasion pour lui offrir son aide et son conseil pour ses relations avec le Congrès, Carter l'avait rembarré. De plus, le nouveau président était peu respectueux des us et coutumes du pouvoir législatif, négligeant d'en consulter les membres les plus éminents avant de procéder à des nominations ou de prendre des décisions importantes. Il n'est donc pas étonnant que très peu de projets proposés par l'administration aient été entérinés par le Congrès. Incapable de construire des ponts entre la Maison-Blanche et le Capitole, le programme législatif de Carter était déjà en retard un an seulement après son arrivée à Washington[53]. Aux frictions avec le Congrès se sont ajoutés les conflits présents à l'intérieur du Parti démocrate lui-même. L'insatisfaction et la frustration étaient telles à l'égard de l'administration que plusieurs membres du parti critiquaient ouvertement les décisions du président. L'un de ceux-là, le sénateur Ted Kennedy (Massachusetts), avait annoncé qu'il se présenterait contre Carter pour la nomination du Parti démocrate en vue de l'élection présidentielle de 1980.

---

51. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 138 (notre traduction).
52. James MacGregor Burns (2006). *Running Alone : Presidential Leadership – JFK to Bush II : Why It Has Failed and How We Can Fix It*, New York, Basic Books, p. 124 (notre traduction).
53. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 135 et 141.

5.2.2.4. Une absence totale de charisme

Loin d'avoir une image positive auprès du public, Carter semblait avoir du mal à contrôler ses émotions – tout comme Johnson et Nixon –, ce qui accentuait l'impression d'instabilité et d'incohérence qu'il dégageait. Le principal handicap de Carter était probablement son incapacité à communiquer clairement et chaleureusement avec la population américaine. Son style plutôt effacé ne passait pas très bien à la télévision : un ton de voix monotone, un visage peu expressif et des discours sans passion[54], en plus des pauses inappropriées et d'un manque de conviction, faisaient en sorte que les gens étaient en général très peu inspirés par le président. En fait, « ses discours étaient mauvais parce qu'ils reflétaient l'absence d'organisation de ses programmes[55] ».

5.2.2.5. Une perte constante de crédibilité

L'administration Carter, comme les administrations précédentes, a souffert de son manque de crédibilité. Alors que le président s'était présenté aux Américains en leur promettant de ne pas leur mentir et en se targuant d'être un modèle d'intégrité, des problèmes d'ordre éthique ont petit à petit détruit cette image auprès de la population : le scandale financier impliquant le directeur de l'Office of Management and Budget, Bert Lance ; la consommation de cocaïne de Jordan ; la réputation de fêtard de Bill Carter, le frère du président ; des accusations de corruption et de trafic d'influence portées contre des membres démocrates du Congrès[56]. De plus, l'état de l'économie, déjà préoccupant sous Ford, était franchement inquiétant durant le mandat de Carter. Les tentatives de l'administration pour redresser la situation – notamment à l'aide d'une réforme énergétique ambitieuse – se sont soldées par des échecs. D'importants conflits de politique étrangère ont également contribué à la perte de crédibilité de l'administration, en particulier la crise des otages américains en Iran[57] : « le fait que les négociations [pour libérer les otages] n'aient mené à rien était moins troublant que l'échec de la mission de sauvetage dans laquelle huit soldats américains ont perdu la vie[58] ». Ainsi, même si l'administration a connu certains succès sur la scène internationale – la rétrocession du canal de Panamá et les accords de Camp David, notamment –, il n'en demeure pas moins que les ratés, en particulier la détérioration des relations américano-

54. James Fallows (1979). « The passionless presidency : The trouble with Jimmy Carter's administration », *The Atlantic Monthly*, mai, p. 33-47.

55. *Ibid.*, p. 34 (notre traduction).

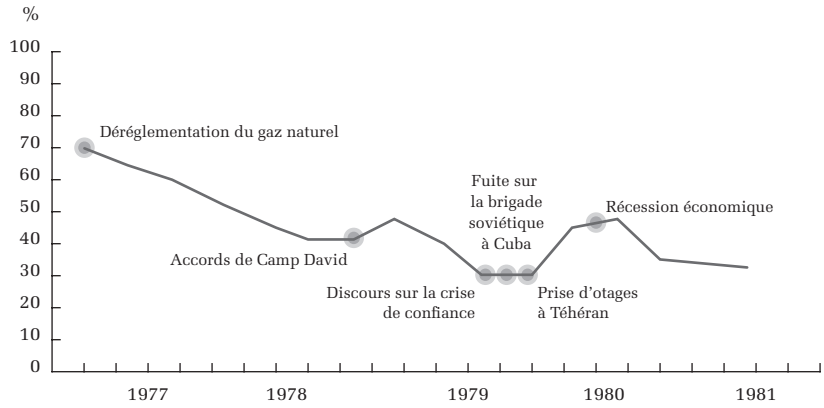
56. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 193.

57. Du 4 novembre 1979 au 20 janvier 1981, une soixantaine d'Américains ont été pris en otage à l'ambassade des États-Unis à Téhéran.

58. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 195 (notre traduction).

FIGURE 5.2.

Taux de satisfaction à l'égard de Jimmy Carter, 1977-1980



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

soviétiques, ont fait voler en éclats le peu de crédibilité qu'avait l'administration au début de son mandat. Les taux d'approbation du président Carter ont ainsi fluctué au rythme des conflits.

Alors que près de 70 % des citoyens américains approuvaient le nouveau président en janvier 1977, ils n'étaient plus que 33 % lorsqu'il a quitté la Maison-Blanche quatre ans plus tard[59], principalement à cause de sa mauvaise gestion de la crise des otages et des problèmes économiques toujours irrésolus. Les taux les plus élevés ont été obtenus après le succès des accords de Camp David (50 %) et en raison du phénomène de ralliement autour du drapeau à la suite de la libération des otages (48 %).

En somme, Carter n'avait à peu près aucun soutien au Congrès et auprès de la population, qui estimait qu'il n'était pas suffisamment compétent pour mériter un deuxième mandat. Carter sera défait par Ronald Reagan lors de l'élection de 1980, l'une des victoires les plus spectaculaires de la présidence contemporaine : Reagan a remporté 489 grands électeurs, n'en laissant que 49 à Carter. Encore plus révélateur de l'insatisfaction des Américains à l'égard du démocrate,

59. Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Carter*, Storrs, University of Connecticut, <http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Carter>.

seulement 41 % d'entre eux ont voté pour lui, soit 10 points de moins que Reagan, ce qui représente l'un des écarts les plus importants des dernières décennies[60].

Le leadership de Carter a toujours été à démontrer, tant et si bien que les citoyens n'en étaient pas encore convaincus alors que le président commençait sa troisième année à la Maison-Blanche. Plusieurs d'entre eux croyaient fermement que l'administration ne savait pas vraiment ce qu'elle faisait – et n'avait aucune idée et aucun plan pour l'avenir. Par contre, les problèmes de leadership de Carter ont constitué une leçon pour les présidents qui l'ont suivi, notamment en matière de politique étrangère : c'est toujours au chef de l'exécutif à dicter sa vision et l'orientation de la politique. Laisser ce soin à un secrétaire ou au conseiller à la Sécurité nationale ne peut que nuire au président à longue échéance, comme l'affaire de la brigade soviétique à Cuba l'a démontré. Les lacunes de Carter rappellent qu'un président « ne doit pas simplement réagir aux circonstances, mais créer ses propres opportunités [et] s'engager dans des actions créatrices[61] », preuves d'un leadership présidentiel fort et inspirant.

5.2.3. Le président coincé entre les « faucons » et les « colombes »

Lorsque Carter est arrivé à la Maison-Blanche, en janvier 1977, l'objectif de politique étrangère le plus important à ses yeux était sans conteste l'indépendance énergétique des États-Unis. En fait, le nouveau président et son NSC n'avaient pas de programme particulier, excepté qu'ils souhaitaient « s'éloigner de la *realpolitik* kissingérienne pour se diriger vers les droits de la personne dans le Tiers monde[62] ». D'ailleurs, jusqu'en 1979, Carter a surtout mis l'accent sur des sujets qui n'avaient que peu à voir avec les relations américano-soviétiques : dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 1978, le président expliquait que les trois préoccupations centrales de son administration en matière de politique étrangère étaient bien sûr la sécurité du pays, notamment par la ratification du traité SALT, mais surtout la paix et la croissance économique dans le monde[63].

Quand survient la fuite au sujet de la présence d'une brigade soviétique installée à Cuba, Carter est alors forcé de jouer le jeu stratégique de la guerre froide, ce à quoi il n'était ni préparé, ni intéressé.

---

60. Gérald Bernier (2001). « L'élection présidentielle », dans Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.), *Le système politique américain*, 3e édition, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Paramètres », p. 183.
61. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 215 (notre traduction).
62. Ivo H. Daalder et Irving M. Destler (2009). *In the Shadow of the Oval Office : Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served – From JFK to George W. Bush*, New York, Simon & Schuster, p. 103 (notre traduction).
63. Jimmy Carter (1978). *Op. cit.*, p. 786-787.

5.2.3.1. Des déclarations publiques rapides malgré l'indécision

La parution de la fuite – et son relais par Frank Church sur toutes les tribunes – est survenue au moment où le secrétaire Vance était seul à Washington. Chargé de présenter la position de la Maison-Blanche, Vance a rédigé une note pour la presse quelques jours après la parution de la fuite, soit le 31 août 1979, dans laquelle il précisait que cette brigade, « telle qu'elle était configurée […], ne représente pas une menace pour les États-Unis [et] que des discussions [étaient] en cours avec les Soviétiques à ce sujet[64] ». Ce message était suffisamment flou et contradictoire pour donner une marge de manœuvre à l'administration, mais également pour susciter l'intérêt des médias. Il faut dire que Vance souhaitait ardemment que le problème de la brigade reste centré sur Cuba plutôt que lié à SALT pour éviter de compromettre la ratification du traité.

Des membres du Congrès ont alors commencé à mettre en doute la bonne foi de l'URSS lors des négociations de SALT, en attente de ratification par le Sénat. C'est dans cette optique que le sénateur démocrate de la Virginie-Occidentale, Robert Byrd, a rencontré le président Carter le 4 septembre. Lors de la discussion, le président a tenté de rassurer Byrd en lui expliquant qu'il était hors de question de penser que les Russes retireraient leurs troupes de Cuba, puisqu'elles y étaient stationnées depuis le début des années 1960. C'est pourquoi, lors de la conférence de presse de Cyrus Vance tenue le lendemain, le message consistait principalement à répéter, comme dans la note du 31 août, que l'administration était au courant de l'existence de cette brigade mais que, bien que représentant une préoccupation sérieuse pour le gouvernement, elle n'était pas un danger imminent pour les États-Unis. Le problème, à ce moment, était que personne à la Maison-Blanche ou aux services de renseignement ne connaissait la fonction précise de cette brigade. Cela explique le discours équivoque de Vance qui, tout en voulant apaiser les Américains – en particulier les membres du Congrès – rappelait implicitement la doctrine Monroe en soulignant que « la présence de cette unité [allait] à l'encontre de la politique établie de longue date par les États-Unis[65] » dans les Caraïbes. Vance a par ailleurs réitéré sa position devant le *Senate Foreign Relations Committee* quelques heures après ce discours.

L'ambivalence de la position de l'administration Carter était surtout attribuable à l'utilisation du mot « combat » dans l'article publié par le NID reçu par Church – mais absent de l'article de la revue *Aviation Week and Space Technology* –, et que le sénateur répétait inlassablement pour démontrer le sérieux de la crise. Cette référence à une « brigade

64. *Daily Press Briefing* du département d'État, 31 août 1979, reproduit dans David D. Newsom (1987). *Op. cit.*, p. 32-33 (notre traduction).

65. *Ibid.*, p. 32.

de combat soviétique », puisqu'elle provenait d'un document classé secret, pouvait laisser croire à un autre bras de fer entre l'URSS et les États-Unis à propos de Cuba. De plus, ce terme « faisait en sorte qu'il était difficile pour les États-Unis d'accepter la position soviétique[66] », c'est-à-dire le maintien de la brigade.

L'administration Carter se trouvait donc dans une position intenable : les États-Unis devaient demander à l'URSS de retirer ses soldats de Cuba en sachant pertinemment que les Russes refuseraient – avec raison, puisqu'il existait une entente à ce sujet entre les deux pays –, mais n'auraient pas le choix de le faire, puisque le *statu quo* était impossible à cause de la rhétorique guerrière utilisée dans le document qui servait aux médias pour préparer leurs reportages.

5.2.3.2. La valse-hésitation de Carter entre Vance et Brzezinski

Les choses ont continué à déraper dans les jours qui ont suivi la conférence de presse de Vance. Carter, qui ne savait pas quelle position adopter, consultait fréquemment ses principaux conseillers de politique étrangère qui, eux, préconisaient des approches radicalement opposées. Lors d'une réunion de l'équipe décisionnelle, le 17 septembre, trois options ont alors été présentées à Carter[67] : augmenter la quantité de troupes américaines dans les Caraïbes ; imposer des sanctions politiques et économiques à l'URSS ; vendre des armes à la Chine.

Des débats orageux ont eu lieu par la suite, puisque aucune solution diplomatique n'avait été envisagée, selon Vance, alors que d'autres conseillers répétaient qu'il ne fallait pas faire confiance aux Soviétiques et que d'autres encore affirmaient qu'il fallait minimiser cette crise qui n'aurait pas dû en être une. Ce n'est que lors des rencontres du *Policy Review Committee*, tenues les 27 et 28 septembre, qu'il a été décidé que le président devait s'adresser à la nation à ce sujet, en annonçant laquelle des trois options il privilégiait.

Le discours de Carter, le 1er octobre, consistait avant tout en un dernier effort pour sauver SALT II. Pour ce faire, il a adopté une position intermédiaire qui tentait de marier deux points de vue pourtant irréconciliables, tout comme l'avait tenté Cyrus Vance un mois plus tôt : « en même temps qu'il soulignait la nature agressive de la présence soviétique à Cuba et prévenait que les États-Unis prendraient les actions appropriées, il disait également que les troupes à Cuba n'étaient pas une menace à la sécurité des États-Unis[68] ».

---

66. *Ibid.*, p. 44.
67. *Ibid.*, p. 47.
68. Jean A. Garrison (1999). *Op. cit.*, p. 116 (notre traduction).

Si la stratégie d'accommodement de Vance ne s'est pas immédiatement imposée dans l'affaire de la brigade, la position plus agressive de Brzezinski n'a pas été retenue par Carter. À plus long terme, c'est toutefois la position de Vance qui a fini par convaincre le président : celui-ci, dont l'inquiétude grandissait à propos de la ratification du traité SALT, a choisi d'adopter un point de vue de plus en plus modéré au sujet de la brigade soviétique. Évidemment, Brzezinski n'était pas du tout en accord avec la position du président et a dit à Carter que « la façon dont nous avons géré cette situation pourrait être dangereuse pour l'avenir, les Russes pouvant mal évaluer [la réponse américaine] et c'était exactement ce qui s'était passé entre Khrouchtchev et Kennedy[69] ». Brzezinski reconnaît aujourd'hui que c'était là une réaction démesurée et que l'enjeu de la crise des missiles n'était pas le même que celui de la brigade à Cuba, mais il était néanmoins convaincu, à ce moment, que la voie diplomatique adoptée par Carter n'était pas la bonne. L'échec de la ratification du traité de SALT II, suivi peu après par l'invasion de l'Afghanistan par l'URSS, ont renforcé son opinion à ce sujet.

La clarté de la position du président Carter dans l'affaire de la brigade soviétique ne tenait qu'à un seul élément : « il n'avait aucune intention d'aller en guerre à cause de [cette] brigade à Cuba[70] ».

Ce sont les rivalités entre Vance et Brzezinski qui ont créé un vide décisionnel, donnant naissance à « la philosophie schizophrénique[71] » du président. En effet, « les mésententes au sujet du style de l'Union soviétique et de la centralité de la relation américano-soviétique [dans la politique étrangère des États-Unis] [ont mené à] l'incohérence du processus décisionnel de Carter[72] ». Carter n'a pas su défendre sa position face à la presse, dans un premier temps, face au Sénat ensuite et, finalement, face à l'Union soviétique, notamment en raison de son illogisme en matière stratégique – bien que compréhensible sur le plan de la politique intérieure[73]. Selon le président lui-même, le problème politique posé par la fuite sur la présence de la brigade soviétique a été dévastateur pour SALT II bien qu'il ait longuement cru, malgré la présence soviétique en Afghanistan, que la ratification du traité pouvait encore se réaliser.

Sachant que la brigade n'était pas une menace, la mauvaise gestion de la fuite, par Vance d'abord et par Carter ensuite, a fait de cet événement une crise nationale. Carter a tellement tardé à minimiser la crise

---

69. Zbigniew Brzezinski (1983). *Op. cit.*, p. 351 (notre traduction).
70. *Ibid.*
71. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 212 (notre traduction).
72. James A. Nathan et James K. Oliver (1994). *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 44 (notre traduction).
73. Richard C. Thornton (2007). *The Carter Years : Toward a New Global Order*, 2e édition, St. Paul, Paragon House, p. 406.

et à mettre les choses en perspective que le Congrès et les médias avaient déjà pris la situation en main en menant les débats publics sur la question.

5.2.4. Des médias hostiles

Alors que des reportages sur la présence d'une brigade soviétique à Cuba étaient diffusés à la télévision et dans les journaux dès la mi-juillet 1979, c'est le reportage de la revue *Aviation Week and Space Technology*, dans l'édition du 20 août, qui a lancé les débats : d'une part, le langage utilisé rappelait la crise des missiles de 1962 et, d'autre part, les sénateurs Church et Stone se sont assurés que le public soit dûment informé et que le président fournisse des réponses rapidement à ce qu'ils considéraient comme une provocation de l'URSS. Les médias ont suivi attentivement la suite des événements et ont été très critiques à l'égard de l'administration Carter, accusée de faiblesse par rapport aux Soviétiques.

5.2.4.1. La méfiance de Carter

Il faut savoir que Carter était très méfiant par rapport aux journalistes, même si, « à plusieurs égards, [il était lui-même] une création des médias[74] » : il est effectivement passé de total inconnu à président des États-Unis, notamment en raison de l'intérêt médiatique que sa candidature avait suscité. Convaincu de l'hostilité des médias à son endroit, Carter avait développé une forte aversion pour les représentants de la presse, ce qui avait grandement contribué à la détérioration de leurs relations. Ce sentiment était surtout la conséquence du ton de la couverture médiatique de l'administration, que le président qualifiait d'exagérément négative. Selon le secrétaire de presse Jody Powell, ce sont les « résidus de cynisme laissés par les événements du Viêtnam et du *Watergate*[75] » qui ont amené les journalistes à douter de toutes les décisions présidentielles et à remettre en question l'intégrité de tous les politiciens. Carter était surtout déçu et frustré de constater que les médias s'intéressaient par-dessus tout aux jeux de pouvoir plutôt qu'aux enjeux réels. Cependant, le président a reconnu que son antipathie à l'égard des journalistes, surtout ceux de Washington, a considérablement nui à son image. Il a même affirmé que s'il y avait un échec fondamental dans sa vie politique, c'était sa « totale incapacité à faire face efficacement aux journalistes américains[76] ». Le président a compris, trop tard

74. John Anthony Maltese (1994). *Spin Control : The White House Office of Communications and the Management of Presidential News*, 2e édition, Chapel Hill, University of North Carolina Press, p. 149 (notre traduction).

75. Jody Powell (1986). *The Other Side of the Story*, New York, William Morrow, p. 173 (notre traduction).

76. Cité dans John Anthony Maltese (1994). *Op. cit.*, p. 168 (notre traduction).

cependant, qu'une couverture médiatique négative alimentée par son refus de collaborer avec les journalistes pouvait très certainement produire une mauvaise image de son administration – et de lui-même – auprès du public.

La couverture médiatique négative de la présidence de Carter n'était pas sans lien avec son impopularité croissante auprès de la population. Les circonstances politiques et économiques faisaient en sorte que Carter « semblait continuellement être le porteur de mauvaises nouvelles[77] », accentuant ainsi l'impression que son administration était désorganisée et incompétente.

5.2.4.2. La gestion difficile de la crise médiatique

Lorsque le sénateur Church a rendu publique la présence de la brigade soviétique à Cuba – la revue *Aviation Week and Space Technology* étant surtout lue par des spécialistes et abordant exclusivement le déploiement naval lié à la présence de la brigade –, le département d'État a dû rapidement expliquer aux médias de quoi il était question, en quoi cette brigade constituait ou non un danger pour les États-Unis et pourquoi l'administration n'avait rien fait à ce sujet jusqu'à ce jour. Le porte-parole du département d'État, Hodding Carter, a alors démontré son exaspération devant les questions des journalistes, après qu'ils aient eu pris connaissance de la note formulée par Cyrus Vance le 31 août : « la raison pour laquelle le président [Carter] a abandonné l'idée de tenir une conférence de presse était précisément pour ne pas avoir à répondre à des questions comme celles que vous me posez maintenant, alors que nous sommes en pleine négociation diplomatique[78] ».

Une telle attitude, par ailleurs assez largement répandue au sein de l'administration Carter, était un bon indicateur des tensions à venir avec les médias, et qui se sont effectivement avérées durant toute la durée de la crise, soit jusqu'en novembre. La nature de l'enjeu, les erreurs de la Maison-Blanche dans son intention de contrôler la situation à la fois sur le plan médiatique et sur le plan diplomatique, de même que le traitement généralement hostile réservé aux journalistes ont eu pour effet d'augmenter l'intérêt des médias – et du public – pour l'affaire de la brigade et donc, d'augmenter d'autant les risques de critiques négatives.

La couverture médiatique de la fuite et de ses suites était non seulement importante en termes quantitatifs, mais également très critique du travail de Carter et de ses principaux conseillers de politique étrangère. Ce n'est qu'en novembre 1979 que les médias ont recommencé à présenter Carter sous un meilleur jour ou, à tout le moins, de façon

---

77. Mark J. Rozell (1988). *The Press and the Carter Presidency*, Boulder, Westview Press, p. 211 (notre traduction).

78. Cité dans David D. Newsom (1987). *Op. cit.*, p. 35 (notre traduction).

plus neutre : même si le Sénat refusait de ratifier le traité SALT II, Carter semblait gérer très calmement la situation, tout comme il le faisait avec la crise des otages américains, qui avait débuté le 4 novembre. De plus, le sénateur Kennedy, qui remportait la faveur de la majorité des membres du Parti démocrate depuis l'annonce de sa candidature, communiquait plus difficilement avec le public et les journalistes. Les médias ont alors considéré que Carter serait le favori pour obtenir la nomination de son parti en vue de l'élection présidentielle de 1980.

5.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE SUR LA BRIGADE SOVIÉTIQUE À CUBA : CONCLUSIONS

Les querelles ininterrompues entre Cyrus Vance et Zbigniew Brzezinski et le manque flagrant de leadership présidentiel sont sans conteste les principaux responsables de la mauvaise gestion de la crise issue de la fuite sur la présence de la brigade soviétique à Cuba, d'autant plus que Carter n'a pas été en mesure de modifier significativement les pratiques bureaucratiques de « son administration ingérable et hypertrophiée[79] ». Cette fuite a ainsi eu une conséquence notable sur la politique étrangère américaine, puisqu'elle a court-circuité et finalement fait avorter la ratification du traité SALT II par le Sénat américain, en plus de contribuer à la détérioration des relations américano-soviétiques. Il faut dire que les fuites, très nombreuses, déstabilisaient régulièrement l'équipe décisionnelle de Carter, notamment au sujet de la crise des otages. Bien que le président ait tenté de minimiser leur effet sur son administration en affirmant « qu'en regardant l'expérience des présidents Johnson et Nixon, mes problèmes avec les fuites ne semblaient pas si sérieux, après tout[80] », l'inexpérience de Carter et les dissensions internes ont grandement contribué à en décupler les effets.

La présidence de Carter ressemblait beaucoup à celle de Ford, en ce sens qu'elle peut être décrite comme une « présidence ratée » en raison de l'absence de vision, de pragmatisme, de charisme et de crédibilité de son chef, mais aussi à cause de son incapacité à obtenir le soutien nécessaire à l'adoption de ses projets de loi, que ce soit auprès des membres du Congrès, des médias ou du public. Dans ces conditions, les fuites, en particulier une fuite dont le sujet constitue un rappel historique à l'une des plus grandes crises de la guerre froide, ne peuvent faire autrement qu'agir sur les conseillers responsables de la prise de décision.

---

79. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 194 (notre traduction).
80. Jimmy Carter (1982). *Op. cit.*, p. 60 (notre traduction).

CHAPITRE 6

La présidence de Ronald Reagan

Durant la présidence de Ronald Reagan, la politique américaine en Amérique centrale a été l'objet de nombreuses fuites. Cette politique concernait principalement trois pays : le Nicaragua, le Salvador et le Panamá. L'Amérique centrale était une région vitale pour le gouvernement américain dans les années 1980, l'administration Reagan souhaitant marquer la fin de la politique axée sur les droits humains, telle qu'elle avait été menée précédemment par Jimmy Carter, et le début d'une stratégie orientée vers l'action militaire pour mettre fin à l'expansion communiste.

6.1. L'ADMINISTRATION REAGAN ET LES FUITES

L'administration Reagan a connu son lot de fuites en matière de politique étrangère. Cependant, aucune n'a été nuisible de manière irrémédiable à la conduite de cette politique : même la révélation du scandale Iran-contra n'est pas venue à bout de

la résistance de Reagan, son vice-président, George H. Bush, réussissant même à lui succéder à la présidence. Si les fuites n'ont pas vraiment eu de prise sur l'administration, c'est en raison de la cohésion générale de celle-ci, surtout durant le premier mandat du président. Les dissidents, alors peu nombreux, ne pouvaient contrer facilement l'unité des participants au processus décisionnel, ni ébranler la confiance des Américains à l'égard du président.

De plus, dès les premiers jours, l'administration Reagan a défini le mode de communication qui deviendra sa marque de commerce auprès des journalistes. La méthode des fuites orchestrées est effectivement devenue, pour Reagan et son entourage, la manière la plus efficace de contrôler l'information et de faire obstacle aux autres types de fuites. Ainsi,

> c'était devenu la routine pour la Maison-Blanche d'offrir une fuite à Cannon [Lou, correspondant du *Washington Post* à la Maison-Blanche] et à Smith [Hedrick, journaliste au *New York Times* basé à Washington] la veille, qui établissait le programme pour les reportages télévisés du lendemain[1].

De cette façon, les fuites « remplaçaient les conférences de presse[2] ». Toutefois, cela n'a pas pu éliminer les fuites non autorisées : au contraire, elles se sont multipliées, en particulier au sujet de la politique étrangère et de la sécurité. Les fuites étaient devenues si haineuses que Reagan avait envisagé de mettre fin aux entrevues avec les journalistes et d'interdire les entrevues à micros fermés[3].

6.1.1. La « guerre des étoiles » (1983)

En vue d'obtenir du soutien pour le développement et la mise en fonction de la *Strategic Defense Initiative* (SDI), surnommée la « guerre des étoiles », Ronald Reagan a été à l'origine de la divulgation de plusieurs informations confidentielles. Ces fuites orchestrées ont débuté dès 1983, dans un discours télévisé pendant lequel le président a qualifié l'Union soviétique d'« empire du mal ». Quelques semaines plus tard, il rendait publiques, lors d'un autre discours télévisé, « plusieurs photographies d'une station soviétique SIGINT à Cuba, de livraisons d'armes à Cuba et au Nicaragua et de la construction d'un terrain d'aviation en Grenade[4] ». Non seulement ces renseignements servaient-

1. James Anderson, correspondant d'UPI au département d'État dans les années 1980, cité dans Mark Hertsgaard (1989). *On Bended Knee : The Press and the Reagan Presidency*, 2e édition, New York, Schocken Books, p. 122 (notre traduction).
2. Louis W. Liebovich (2001). *The Press and the Modern Presidency : Myths and Mindsets From Kennedy to Election 2000*, 2e édition, New York, Praeger, p. 133 (notre traduction).
3. Cité dans Mark Hertsgaard (1989). *Op. cit.*, p. 140.
4. *Ibid.*, p. 422 (notre traduction).

ils à démontrer l'importance et l'urgence de la SDI, mais ils illustraient également les capacités technologiques des États-Unis et constituaient un avertissement pour l'URSS.

6.1.2. L'affaire Iran-contra (1986)

L'exemple le plus percutant d'une fuite qui aurait pu causer de sérieux ennuis à la Maison-Blanche est l'affaire Iran-contra, révélée par la revue libanaise *al-Shiraa* le 5 novembre 1986. Un article affirmait « que les États-Unis ont vendu des armes à l'Iran – un adversaire depuis la crise des otages en 1979-1980 – et que le conseiller à la Sécurité nationale du président Reagan, Robert McFarlane, a fait le voyage à Téhéran pour négocier une entente sur cette vente d'armes[5] » en échange de la libération d'otages américains détenus par le Hezbollah. Israël était chargé d'assurer l'acheminement des armes vers l'Iran. L'argent issu de la vente d'armes servait par ailleurs à financer les activités des contras, groupe armé qui visait le renversement du régime sandiniste du Nicaragua.

L'émoi causé par cette fuite fut considérable aux États-Unis, les médias américains ayant repris l'article d'*al-Shiraa* quelques jours plus tard. En effet, si la vente d'armes à l'ennemi qu'était l'Iran en échange d'otages était jugée immorale, le financement de la contra, quant à lui, était tout à fait illégal. Entre 1982 et 1984, le Congrès avait adopté trois amendements qui rendaient l'aide aux contras illégale si elle visait le renversement du gouvernement du Nicaragua. Ces documents, constituant l'Amendement Boland, avaient été ratifiés par Reagan.

L'indignation des médias américains après la parution de la fuite dans *al-Shiraa* était paradoxale, puisque la vente d'armes à l'Iran « était connue par des membres individuels de la presse presque 18 mois avant qu'elle ne fasse les manchettes en novembre 1986[6] ». D'ailleurs, les grands journaux et les chaînes de télévision nationales avaient, de façon sporadique, rapporté la nouvelle sans toutefois éveiller l'intérêt du public. C'est la difficulté pour les journalistes américains d'obtenir plus d'information sur ce sujet qui expliquerait le fait que le *New York Times* et les autres médias américains aient renoncé à creuser davantage cette histoire, jusqu'à ce qu'elle leur tombe dans les mains en novembre 1986 par l'intermédiaire d'*al-Shiraa*. C'est également à ce moment que les membres de l'administration ont commencé à paniquer. La révélation du scandale a immédiatement incité « [Oliver] North [qui a coordonné la vente d'armes pour le compte du NSC] à effacer plus de 5000 messages

5. John Prados (2003). *The White House Tapes : Eavesdropping on the President*, New York, Free Press, p. 303 (notre traduction).
6. Mark Hertsgaard (1989). *Op. cit.*, p. 302 (notre traduction).

de la mémoire de son système de communication et à détruire approximativement 4000 pages de documents et de mémorandums compromettants[7] ».

Les réactions de l'administration à la fuite Iran-contra ne se sont pas faites attendre. Le 13 novembre, le président Reagan expliquait, dans un discours télévisé, que la vente d'armes à l'Iran était en fait un signe de bonne volonté des États-Unis, qui souhaitaient améliorer ses relations avec l'Iran[8]. Le 25 novembre, quelques jours après que North et sa secrétaire se soient fait prendre à détruire des documents compromettants, Edwin Meese, conseiller spécial du président, avouait que la vente d'armes servait à financer la contra du Nicaragua, alors que John Poindexter, le conseiller à la Sécurité nationale (nommé à la suite du départ de McFarlane), démissionnait de son poste et que North était renvoyé du NSC. Le même jour, une commission d'enquête présidée par le sénateur John Tower (républicain-Texas) était mise sur pied par le président. La commission Tower avait trois mandats principaux :

> enquêter sur les circonstances de l'affaire Iran-contra, enquêter sur d'autres cas qui pourraient révéler les forces et les faiblesses de l'opération du système du NSC lorsqu'il est sous pression et comprendre de quelle façon ce système a servi huit présidents depuis sa création en 1947[9].

Les conclusions de cette commission ont ensuite permis l'arrestation et le procès de plusieurs membres de l'administration Reagan impliqués dans l'affaire Iran-contra, dont Poindexter, North et McFarlane[10].

---

7. Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 462.
8. Ronald Reagan (1987). *Address to the Nation on the Iran Arms and Contra Aid Controversy*, 13 novembre, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=36728&st=iran&st1=>.
9. The American Presidency Project (1987). *Tower Commission Report Excerpts*, 26 février, <http://www.presidency.ucsb.edu/p5157/assignment%20files%20public/TOWER%20EXCERPTS.htm> (notre traduction).
10. En avril 1990, Poindexter a été jugé coupable de nombreux chefs d'accusation mais a finalement été acquitté en 1991, après avoir fait appel en invoquant le Cinquième amendement à la Constitution. North, pour sa part, a été jugé coupable de trois chefs d'accusation en mai 1989 et a été condamné à trois ans de prison, deux ans de probation, 150 000$ d'amende et 1200 heures de travaux communautaires. Tout comme Poindexter, North a été acquitté en procédure d'appel en 1990, en raison de l'immunité dont il bénéficiait lors de son témoignage devant la Commission Tower. Finalement, Robert McFarlane, qui avait encouragé Reagan à négocier la vente d'armes contre la libération des otages, a plaidé coupable à quatre chefs d'accusation concernant son refus de donner des informations au Congrès. Condamné à deux ans de probation et à 20 000$ d'amende, il a été pardonné par George H. Bush en décembre. Pour obtenir plus de détails sur cette affaire, voir Oliver L. North et William Novak (1992). *Under Fire : An American Story*, 2e édition, Toronto, HarperCollins.

Les conséquences politiques du scandale Iran-contra ont été moins spectaculaires que les conséquences judiciaires : le successeur de Reagan, son vice-président George H. Bush, a perpétué la politique américaine de son ancien patron en Amérique latine en conduisant une opération militaire au Panamá en 1989. D'ailleurs, l'élection même de Bush démontrait que la population américaine pardonnait à Reagan et à son administration cette affaire Iran-contra, et ce, même s'il est apparu que le président et son vice-président étaient au courant des activités du NSC.

6.2. ÉTUDE DE CAS : LE MINAGE DES PORTS DU NICARAGUA (1983)

Alors que la Maison-Blanche présentait son livre blanc sur le Salvador le 23 février 1981, intitulé *Communist Interference in El Salvador*, dans lequel le département d'État affirmait que l'URSS et Cuba livraient des armes à la guérilla marxiste, une fuite dans le *Wall Street Journal* révélait le contenu d'un document de 29 pages préparé par la communauté du renseignement qui critiquait les conclusions du livre blanc et la position du département d'État[11]. Le président Reagan a répliqué en présentant publiquement des photographies classées secrètes censées prouver la présence d'un leader du Nicaragua opérant au Salvador, espérant ainsi démontrer la pertinence d'une action concrète de la part des États-Unis. Le 4 décembre 1981, l'ordre exécutif 12333 décrété par le président donnait à la CIA le droit exclusif de conduire des opérations clandestines en Amérique centrale. Pour contrer l'effet produit par les photographies et l'ordre exécutif, le *Washington Post* a publié une autre fuite qui expliquait que « l'administration a secrètement autorisé des dépenses de 19 millions de dollars pour entraîner une force paramilitaire de 500 personnes en vue d'attaquer des usines et des ponts [au Nicaragua] et pour mettre fin à l'acheminement d'armes au Salvador[12] ». Cette fuite, d'origine inconnue, a été suivie d'une autre parue dans *Newsweek* le

11. Jonathan Kwitny (1981). « Tarnished report ? Apparent errors cloud U.S. "White paper" on Reds in El Salvador », *Wall Street Journal*, 8 juin, p. 1 et 5. La fuite a été reprise dans les jours suivants par le *Washington Post* et le *New York Times*. Voir Robert G. Kaiser (1981). « White paper on El Salvador is faulty », *Washington Post*, 9 juin, p. A1 et A14 ; Juan De Onis (1981). « U.S. Officials concede flaws in Salvador white paper but defend its conclusion », *New York Times*, 10 juin, p. A6. Les critiques sur le livre blanc ont été si vives que John Glassman, son principal rédacteur au département d'État, a fini par reconnaître qu'il « contenait des erreurs et était trompeur ». Pour obtenir plus de détails, voir Marc Edelman (1986). « Soviet-Cuban involvement in Central America : A critique of recent writings », *Social Text*, nº 15 (automne), p. 106 ; Dario Moreno (1990). *U.S. Policy in Central America : The Endless Debate*, Miami, Florida International University Press, p. 90-91.

12. Glenn Hastedt (2005). « Public intelligence : Leaks as policy instruments. The case of the Iraq war », *Intelligence and National Security*, vol. 20, nº 3 (septembre), p. 427 (notre traduction). Pour obtenir plus de détails, voir Patrick E. Tyler et Bob Woodward (1982). « U.S. approves covert plan in Nicaragua », *Washington Post*, 10 mars, p. A1.

8 novembre 1982, qui révélait que les États-Unis livraient une guerre secrète en entraînant et en finançant la contra, qui souhaitait renverser le gouvernement d'Ortega au Nicaragua[13]. Cette fuite a d'ailleurs été à l'origine de l'Amendement Boland, adopté le 8 décembre 1982, interdisant l'utilisation des fonds américains pour renverser le gouvernement du Nicaragua.

La fuite la plus intéressante et la plus importante au sujet du Nicaragua est toutefois celle qui a été publiée dans le *San Francisco Examiner* du 17 juillet 1983[14]. C'est un représentant de la Maison-Blanche qui a contacté le journaliste John Wallach pour se plaindre qu'un membre du Congrès, Clarence Long (démocrate-Maryland, président du sous-comité de la Chambre des représentants sur les opérations étrangères), menaçait de révéler le plan secret de la CIA consistant à miner les ports du Nicaragua dans sa lutte contre l'expansion communiste en Amérique centrale. Alors que l'auteur de la fuite souhaitait que l'article de Wallach force la fin de l'obstructionnisme du Congrès, qui voyait d'un mauvais œil les opérations militaires dans cette région, le journaliste a plutôt choisi de mettre l'accent sur le minage des ports, d'autant plus qu'il disposait d'une carte des sites visés par le minage. Cette fuite a d'ailleurs mené à la dénonciation des États-Unis à la Cour internationale de Justice[15] et à l'abandon – temporaire – du plan de la CIA. En fait, quelques semaines après la parution de la fuite dans le *San Francisco Examiner* (et sa reprise dans le *Congressional Record* du 21 juillet), les installations pétrolières du Nicaragua, situées sur ses côtes, ont été sabotées, de même que des réserves de pétrole ont été bombardées. C'est en décembre 1983 que Reagan a autorisé, malgré les révélations de Wallach, le minage des eaux du Nicaragua, « avec l'intention […] de dissuader les navires étrangers d'entrer dans les ports nicaraguayens[16] ». Cette opération a été cachée au Congrès mais, lorsque des bateaux – dont un navire soviétique – ont été coulés à cause des mines

13. *Newsweek* (1982). « America's secret war. Target : Nicaragua », *Newsweek*, 8 novembre ; George Washington University, The National Security Archives (2005). *The Complete Negroponte File*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB151/00000308.pdf> ; Irving M. Destler (1988). « Reagan and the world : An "awesome stubbornness" », dans Charles O. Jones (dir.), *The Reagan Legacy : Promise and Performance*, Chatham, Chatham House, p. 254.

14. John Wallach (1983). « Alleged CIA plan to sabotage nicaraguan harbors to halt arms », *San Francisco Examiner*, 17 juillet, p. A16.

15. La cause a été entendue en 1986 et la Cour a statué en faveur du Nicaragua lorsqu'il a été démontré que des mines avaient bel et bien été installées sur le territoire du Nicaragua. Les États-Unis se trouvaient donc à avoir violé le droit international. Les États-Unis ont refusé de reconnaître la juridiction de la Cour dans cette affaire et ont par la suite opposé leur *veto* au Conseil de sécurité des Nations Unies pour empêcher le Nicaragua d'obtenir réparation. Pour obtenir plus de détails, voir Organisation des Nations Unies, Cour internationale de justice, *op. cit.*

16. A. Mark Weisburd (1998). *Use of Force : The Practice of States Since World War II*, University Park, Pennsylvania State University Press, p. 229 (notre traduction).

et que le *Wall Street Journal* a révélé la provenance de celles-ci[17], les réactions des membres du Congrès ont été immédiates. Par exemple, le sénateur Barry Goldwater (républicain-Arizona) a rédigé une lettre virulente à William Casey, directeur de la CIA, dans laquelle il se disait « écœuré » par le comportement de la Maison-Blanche et soulignait que le minage des ports constituait sans l'ombre d'un doute un acte de guerre[18]. À la suite de toutes ces révélations, qui démontraient le peu de cas fait par l'administration des contraintes et des restrictions imposées par l'Amendement Boland, le Congrès a voulu démontrer qu'« il ne permettrait pas au président d'exercer un contrôle incontesté sur la politique américaine au Nicaragua[19] ». Par contre, même si de nombreuses résolutions de la Chambre des représentants et du Sénat devaient empêcher l'administration Reagan de continuer à soutenir la contra, leur efficacité n'était pas à toute épreuve : la CIA a tout de même conduit 22 attaques sur des installations nicaraguayennes entre septembre 1983 et avril 1984[20].

La fuite publiée par Wallach à l'été 1983 a donc eu des conséquences mesurables : d'une part, les États-Unis se sont retrouvés devant la Cour internationale de justice et, d'autre part, le Congrès a tenté de limiter le pouvoir exécutif. Cependant, ces conséquences n'ont pas affecté la politique étrangère américaine en Amérique centrale, puisque la Maison-Blanche a continué à soutenir la contra pendant plusieurs années, comme l'a bien démontré l'affaire Iran-contra. La fuite n'a donc agi que sur les mécanismes du processus décisionnel et sur les autres acteurs politiques que sont le Congrès et les médias.

---

17. Avant la publication de cet article, il était admis que les mines avaient été placées par la contra. C'est le *Wall Street Journal* qui a révélé qu'elles avaient en fait été installées par la CIA. Voir David Rogers (1984). « U.S. role in mining nicaraguan harbors reportedly is larger than first thought », *Wall Street Journal*, 6 avril, p. 6.

18. Goldwater ajoute : « Le président nous demande de soutenir sa politique étrangère. Bill, comment pouvons-nous la soutenir quand nous ne savons pas ce qu'il fait ? Le Liban, d'accord, nous savions tous qu'il envoyait des troupes là-bas. Mais miner les ports du Nicaragua ? C'est un acte qui viole le droit international. C'est un acte de guerre […] Je ne vois pas comment nous allons expliquer cela. » Cité dans Bob Woodward (1986). *Veil : The Secret Wars of the CIA, 1981-1987*, New York, Simon & Schuster, p. 322 (notre traduction). Voir aussi Richard Reeves (2006). *President Reagan : The Triumph of Imagination*, New York, Simon & Schuster, p. 216 ; *Washington Post* (1984). « Goldwater writes CIA director scorching letter », *Washington Post*, 11 avril, p. A17 ; James R. Locher III (2004). *Victory on the Potomac : The Goldwater-Nichols Act Unifies the Pentagon*, 2e édition, College Station, Texas A&M University Press, p. 225.

19. James M. Scott (1996). *Deciding to Intervene : The Reagan Doctrine and American Foreign Policy*, Durham, Duke University Press, p. 163 (notre traduction).

20. *Ibid.*, p. 168.

6.2.1. Une équipe décisionnelle déchirée par les contradictions

Bien au fait que les disputes bureaucratiques et personnelles avaient largement contribué à miner l'administration Carter, Ronald Reagan souhaitait remettre en place un « gouvernement de Cabinet » qui, croyait-il, augmenterait l'efficacité de la Maison-Blanche. La passivité du président a plutôt fait en sorte que son administration a elle aussi été marquée par de profondes dissensions, notamment durant le premier mandat. La faiblesse du système collégial de Reagan a surtout « envenimé la querelle entre le secrétaire d'État et le secrétaire de la Défense, qui rivalisait ou excédait celle [existant] entre Vance et Brzezinski [durant l'administration Carter] en matière de férocité et d'implacabilité[21] ». De plus, la montée progressive du NSC dans la hiérarchie décisionnelle – alors que Reagan avait d'abord voulu le voir assumer uniquement un rôle de coordination et de supervision – s'est particulièrement fait sentir au sujet de la politique américaine en Amérique centrale, et plus précisément concernant l'aide apportée à la contra. Ainsi, malgré un système collégial qui se voulait participatif, le manque d'engagement de Reagan et les luttes bureaucratiques ont empêché l'application de la plaidoirie multiple.

6.2.1.1. Le système décisionnel collégial de Reagan

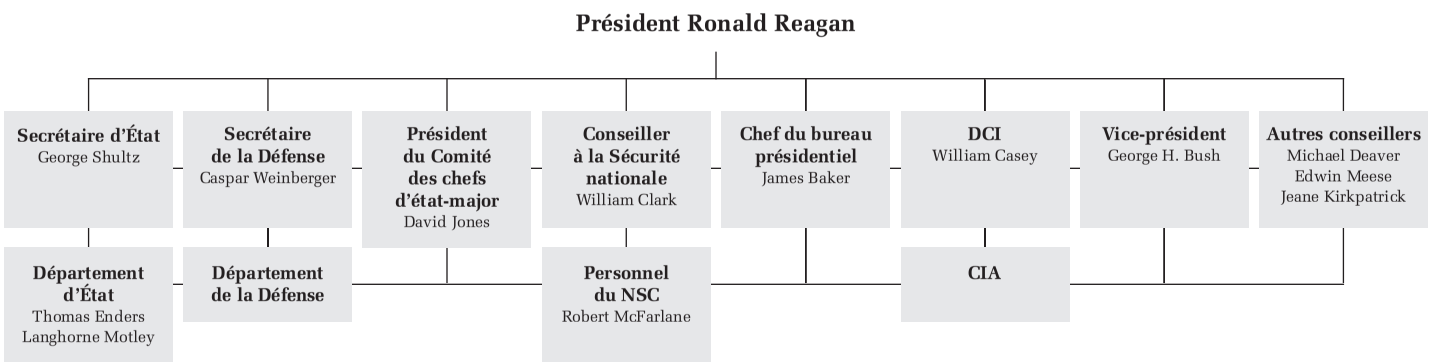
Contrairement à ce qui se passait dans les administrations Nixon et Carter, le NSC n'était plus l'instigateur de la politique étrangère des États-Unis sous Reagan mais plutôt son coordonnateur, alors que le département d'État retrouvait ses fonctions de création et d'application de la politique[22]. Cette intention n'a duré que le temps d'un mandat, en raison des mauvais choix de Reagan au poste de conseiller à la Sécurité nationale : « six conseillers se succéderont […] en huit ans, parfois dans l'anarchie la plus totale, sans critères d'embauche et sans recevoir de directives claires[23] ». Le peu de pouvoir octroyé au conseiller à la Sécurité nationale durant le premier mandat de Reagan a sans aucun doute assujetti le NSC aux conseillers plus influents, diminuant la capacité de l'organisme à offrir des options politiques variées au président.

Un obstacle majeur au bon fonctionnement du système collégial de Reagan – en plus du manque de participation du président, pourtant fondamentale dans ce type de système décisionnel – était la conséquence

21. David Rothkopf (2005). *Running the World : The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York, PublicAffairs, p. 210 (notre traduction).
22. Laurence I. Barrett (1984). *Gambling with History : Reagan in the White House*, New York, Penguin, p. 220.
23. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 421.

FIGURE 6.1.

Le système décisionnel collégial de Ronald Reagan en 1983



Source : D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth Publishing, p. 128 et Brookings Institution (2009c). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, <http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf>.

directe de cet effacement, c'est-à-dire l'émergence d'une troïka qui prenait toutes les décisions au nom du président. Composée de James Baker (chef du bureau présidentiel), de Michael Deaver (assistant de Baker) et d'Edwin Meese (conseiller politique), elle a généré de nombreuses frustrations et des guerres de compétences importantes au sein de l'équipe décisionnelle en raison de son omnipotence. Baker était chargé de l'administration quotidienne de la Maison-Blanche, des relations avec le Congrès et des programmes politiques, alors que Deaver gérait l'emploi du temps et les activités de Reagan, et que Meese s'occupait de la gestion entre les départements, de l'élaboration des politiques et de la coordination des différents comités du Cabinet.

George Shultz, qui a remplacé Alexander Haig au poste de secrétaire d'État en juillet 1982, était un ami de Reagan et avait une personnalité plus conciliante que celle de son prédécesseur. Shultz s'est bien intégré au système collégial et à la troïka chargée de le gérer au nom du président. Il a réussi à devenir un conseiller influent au sein de l'administration malgré les dissensions de plus en plus orageuses entre lui et Caspar Weinberger (secrétaire de la Défense), et quelquefois entre lui et Casey ou William Clark (conseiller à la Sécurité nationale). Shultz était effectivement partisan de la diplomatie dans le cas du Nicaragua, alors que la Défense, la CIA et le NSC ont plutôt opté pour un programme d'opérations clandestines. Pour sa part, Caspar Weinberger a été

> le plus influent des secrétaires de la Défense depuis McNamara, en raison de l'énorme effort de réarmement du pays et du fait que ses positions [étaient] appréciées par les idéologues tels Meese, Clark, [Jeane] Kirkpatrick [ambassadrice des États-Unis aux Nations Unies] et Casey[24].

L'approche plus « faucon » de Weinberger était en constante contradiction avec celle, plus « colombe », de Shultz, ce qui a occasionné de nombreuses frictions. Le président évitait de prendre part à leurs conflits et leur demandait plutôt de trouver un terrain d'entente : « les décisions [ont reflété] nécessairement cette approche et [ont été] par conséquent assez peu cohérentes[25] ».

La faiblesse du conseiller à la Sécurité nationale et du NSC en général explique également pourquoi les tensions entre Shultz et Weinberger ont pris des proportions épiques : ne pouvant jouer son rôle d'honnête courtier et s'étant vu refuser une participation directe et substantielle à la formulation des politiques, le conseiller à la Sécurité nationale n'était pas en mesure d'intervenir dans les querelles bureaucratiques, du moins durant le premier mandat de Reagan. D'une part, le conseiller à la Sécurité nationale était souvent isolé au sein de l'équipe décisionnelle. D'autre part, « le président ne savait pas ce qu'il voulait confier à ses conseillers à la Sécurité nationale[26] », augmentant la

24. *Ibid.*, p. 447.
25. *Ibid.*, p. 446.
26. *Ibid.*, p. 422.

confusion quant aux fonctions réelles du conseiller. Toutefois, lorsque Richard Allen a été contraint de quitter son poste, en janvier 1982[27], et qu'il a été remplacé par William Clark, le rôle et l'importance de la fonction ont changé au sein de l'administration. Clark n'avait aucune expérience en matière de politique étrangère lorsqu'il a été choisi – par la troïka – pour le poste de conseiller à la Sécurité nationale. Cependant, il entretenait des relations privilégiées avec Reagan et savait « combien il était important d'encadrer et de surveiller le président[28] ». Néanmoins, Clark n'a pas été en mesure de réduire les tensions entre les conseillers de Reagan, en particulier entre Shultz et Weinberger. En fait, son arrivée a plutôt accentué les contradictions au sein de l'administration Reagan, puisqu'en intégrant à part entière l'équipe formée par Baker, Meese et Deaver, le conseiller à la Sécurité nationale a dû délaisser son rôle d'honnête courtier.

Les disputes internes ont fini par affecter la performance de l'administration :

> en plus de la compétition entre départements, l'équipe présidentielle [a été] victime des querelles entre les idéologues néoconservateurs, qui se réclamaient de la philosophie reaganienne, et les pragmatiques, qui [cherchaient] à adapter cette philosophie aux réalités politiques […] Il ne faut donc pas s'étonner que la gestion de la politique étrangère ait été déficiente[29].

Shultz lui-même avouait qu'il se querellait avec Weinberger « à propos d'un nombre toujours croissant d'enjeux[30] ». Les tensions ont été si néfastes pour l'administration que Reagan est considéré comme le pire président contemporain en ce qui concerne la gestion du système décisionnel de la politique étrangère des États-Unis[31]. Tous ces problèmes ont mené à des changements en profondeur lors du deuxième mandat de Reagan. Ils sont toutefois survenus trop tard pour empêcher les abus de pouvoir et les actes illégaux dans l'affaire Iran-contra.

6.2.1.2. L'absence de plaidoirie multiple

Le système décisionnel de Reagan ne fonctionnait pas très bien : le président se joignait rarement aux discussions et, la plupart du temps, sa décision était prise avant même que l'équipe décisionnelle ne se rencontre, ce qui limitait considérablement les discussions. Souvent laissée à elle-même, l'équipe décisionnelle a surtout opté pour des

---

27. En raison d'un pot-de-vin, qu'il aurait accepté d'un journaliste japonais désireux de rencontrer Nancy Reagan. Bien qu'une enquête du FBI eût blanchi Allen, la fuite de cette histoire dans les médias a forcé le conseiller à démissionner.
28. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 425.
29. *Ibid.*, p. 421.
30. George Shultz (1993). *Turmoil and Triumph : My Years as Secretary of State*, New York, Scribner, p. 142 (notre traduction).
31. David Rothkopf (2005). *Op. cit.*, p. 211.

politiques de compromis qui n'ont fait qu'alimenter les tensions bureaucratiques. Selon Robert McFarlane, conseiller à la Sécurité nationale après le départ de Clark, en octobre 1983, le président présentait l'objectif qu'il souhaitait atteindre et demandait ensuite à ses conseillers de trouver la façon d'y arriver[32]. De cette façon, Reagan pouvait éviter les perpétuels affrontements entre les membres de son équipe décisionnelle.

Peu engagé dans le processus décisionnel, Reagan déléguait facilement son autorité et faisait confiance à ses secrétaires pour élaborer les politiques et régler les problèmes, surtout en politique étrangère, domaine dans lequel il était très inexpérimenté. Ce qui semblait le plus important pour lui était de s'assurer que ses convictions idéologiques soient prédominantes au sein de l'exécutif et que ses amis les plus loyaux trouvent une place dans la bureaucratie[33]. Le président prenait ses décisions en fonction des options que lui présentaient ses conseillers, sans jamais « mettre en doute les choix qu'on lui offrait ou chercher à les modifier[34] ». Reagan considérait en effet que « la meilleure approche consiste à vous entourer des meilleures personnes disponibles, à leur laisser la latitude voulue et à ne pas interférer[35] ».

Les nombreuses frustrations des principaux conseillers du président devant son apparente indifférence ont mené à une forte compétition à l'intérieur de l'équipe décisionnelle et, par le fait même, à l'impossibilité d'établir une plaidoirie multiple, d'autant plus que Reagan n'a jamais pu bénéficier d'un honnête courtier, parce qu'il avait considérablement réduit le rôle du conseiller à la Sécurité nationale, qui remplit habituellement cette fonction en s'assurant que « le président reçoive une gamme complète d'options politiques. Reagan […] n'a jamais tenté d'obtenir ces options par lui-même[36] ».

Reagan encourageait néanmoins ses conseillers à se rencontrer régulièrement : son équipe décisionnelle de politique étrangère s'est réunie 225 fois entre 1981 et 1985, ce qui constituait une hausse substantielle par rapport au nombre de rencontres des conseillers de Nixon (86) et de Carter (10) durant le même laps de temps[37]. De ces rencontres devait émerger un consensus concernant les politiques à adopter. Le

---

32. Cité dans Leslie Gelb (1985). « Taking charge : The rising power of national security adviser Robert McFarlane », *The New York Times Magazine*, 26 mai, <http://www.nytimes.com/1985/05/26/magazine/taking-charge.html>.
33. Bert A. Rockman (1988). « The style and organization of the Reagan presidency », dans Charles O. Jones (dir.), *Op. cit.*, p. 9 et 10.
34. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 151 (notre traduction).
35. Cité dans Jane Mayer et Doyle McManus (1988). *Landslide : The Unmaking of the President, 1984-1988*, Boston, Houghton Mifflin, p. 24 (notre traduction).
36. Lou Cannon (2000). *President Reagan : The Role of a Lifetime*, 2e édition, New York, PublicAffairs, p. 149 (notre traduction).
37. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 422.

président ne souhaitait pas jouer le rôle du magistrat nécessaire à la plaidoirie multiple et déléguait à la troïka le soin de trancher les différends. Toutefois, « lorsque le président [était] directement à l'origine d'une politique ou [participait] activement à une décision, l'anarchie [disparaissait] au profit d'une relative cohérence[38] », empêchant les intérêts bureaucratiques et personnels de court-circuiter le processus décisionnel. La plupart du temps, cependant, les décisions étaient le fruit d'un faux consensus et de nombreux compromis. L'aide apportée à la contra en est un bon exemple : s'il y avait effectivement un consensus quant à la nécessité de la soutenir, « il y avait des désaccords considérables parmi les conseillers de Reagan sur l'échange d'armes contre des otages avec l'Iran[39] ». En réalité, tout le programme d'opérations clandestines au Nicaragua était le résultat d'un compromis bureaucratique dans le but de calmer les tensions, notamment entre Haig et Weinberger entre 1981 et 1983, puis entre Shultz et Casey après 1983 : pour mettre fin à l'envoi d'armes par Cuba et l'URSS aux rebelles communistes tentant de renverser le gouvernement salvadorien – trafic qui passait par le Nicaragua –, Haig avait demandé le blocus de Cuba ; Weinberger souhaitait plutôt que les États-Unis s'en prennent directement à l'URSS ; Shultz, pour sa part, privilégiait la voie diplomatique alors que Casey soutenait l'intervention directe sur le terrain. En raison de l'importance des opérations clandestines et des conséquences qu'elles pouvaient avoir sur les relations internationales, mais aussi sur les États-Unis, le consensus et les compromis auraient dû être subordonnés à une plaidoirie multiple en règle, avec le président engagé dans le processus décisionnel. Au lieu de cela, Reagan « ne semblait pas être au courant de la façon dont les opérations étaient mises en place ni de toutes les conséquences de la participation américaine [au Nicaragua] ; à aucun moment il n'a insisté sur la responsabilisation [*accountability*] et l'évaluation du rendement[40] » de l'option choisie.

À cause de la passivité de Reagan, plusieurs groupes décisionnels informels se sont créés en marge de l'équipe décisionnelle. Ce phénomène a pris une telle ampleur, surtout durant le deuxième mandat du président, que le NSC est lui-même devenu une sorte de gouvernement parallèle qui omettait d'informer les autres conseillers – et donc Reagan – de ses décisions et agissements. Ce qui est étonnant, c'est que malgré ces ratés, la politique étrangère de Reagan est pourtant jugée positivement dans l'ensemble par les historiens et les politologues, en raison de la chute de l'empire soviétique, à laquelle Reagan a certainement contribué. En fait, « n'eut été de la fin de la guerre froide, on se

38. *Ibid.*, p. 438.

39. Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth, p. 129 (notre traduction).

40. Irving M. Destler (1972). *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy : The Politics of Organizational Reform*, Princeton, Princeton University Press, p. 257 (notre traduction).

souviendrait surtout de Reagan comme d'un gestionnaire inattentif, incompétent et dérouté qui assistait impuissant au déroulement des événements entourant le fiasco Iran-contra[41] ».

Les membres de l'équipe décisionnelle avaient tout le loisir de mener leurs propres politiques sans en référer au président, ce qui a indubitablement mené à l'affaire Iran-contra. Le résultat, du point de vue de la prise de décision en matière de politique étrangère, a été catastrophique : un système décisionnel « sous-encadré, non productif […] qui s'est effondré sur lui-même et a presque fait tomber l'administration avec lui[42] », dont le résultat final a été l'affaire Iran-contra.

Les fuites, généralement plus efficaces lorsque la plaidoirie multiple est dysfonctionnelle ou inexistante, l'ont certes été durant le premier mandat de l'administration Reagan, d'autant plus qu'elles étaient fort nombreuses. Dès janvier 1982, elles étaient si fréquentes que le président a publiquement affirmé qu'elles constituaient un problème majeur et qu'elles mettaient en danger la sécurité nationale des États-Unis[43]. Les fuites « avaient atteint une telle proportion endémique que [les membres de l'équipe décisionnelle] craignaient de prendre des notes et de les voir dans les journaux ou sur les réseaux de télévision le lendemain[44] ». Si on ajoute à cela l'absence de mécanismes pour en minimiser l'incidence sur les conseillers et le processus décisionnel et l'existence de groupes décisionnels informels qui faisaient en sorte que chacun ignorait ce à quoi travaillaient les autres, on peut comprendre que les fuites aient eu une influence sur l'administration. Cette influence se traduisait surtout par le renforcement du secret entourant les opérations sur le terrain et la dissimulation d'actions controversées, Casey ne faisant pas confiance au Congrès pour préserver la confidentialité de certaines informations sensibles. La fuite de Wallach sur le minage des ports du Nicaragua, révélée le 17 juillet 1983, a agi sur les mécanismes du processus décisionnel plutôt que sur l'application concrète de la politique étrangère en tant que telle. En effet, la fuite a mené le Congrès à faire obstacle aux interventions de l'exécutif en Amérique centrale et, plus tard, a conduit les États-Unis devant la Cour internationale de justice, mais elle a surtout consolidé le secret entourant les activités de la Maison-Blanche au Nicaragua, comme l'ont démontré les fuites subséquentes sur les navires coulés par les mines – installées malgré la fuite à leur sujet mais également malgré l'Amendement Boland – au début de 1984 et l'affaire Iran-contra : l'administration Reagan a poursuivi sa politique anticommuniste et pro-contra au Nicaragua, mais il a tout fait pour la tenir secrète.

---

41. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 417.
42. David Rothkopf (2005). *Op. cit.*, p. 210 (notre traduction).
43. Paul Kengor et Patricia Clark Doerner (2007). *The Judge : William P. Clark, Ronald Reagan's Top Hand*, Fort Collins, Ignatius Press, p. 153.
44. Donald Regan (1987). *Op. cit.*, p. 84 (notre traduction).

6.2.2. Le faible leadership de Reagan au sein de son administration

Ronald Reagan était une personne très positive, qui avait par ailleurs ce que l'historien Richard Reeves appelle l'assurance du vieil homme : « il savait déjà ce qu'il voulait savoir, il était déterminé dans ses choix, était têtu et ne s'inquiétait généralement pas de ce que les journalistes ou ses assistants pensaient de lui[45] ». Si « le nouveau président n'était pas pris au sérieux par les commentateurs[46] » à son arrivée à la Maison-Blanche en raison de son âge (il était à quelques jours de son 70e anniversaire lors de son investiture) et de son passé d'acteur de films de série B, il a rapidement démontré qu'à l'inverse de son prédécesseur, Jimmy Carter, il était un bon communicateur et savait défendre âprement ses convictions. Mais parce qu'il était très peu au fait des réalités de la politique étrangère et qu'il préférait déléguer son autorité lorsqu'il était question des détails des décisions, Reagan a exercé un leadership inégal durant ses deux mandats présidentiels. Bien que possédant une vision très claire de ce que devait être la politique étrangère des États-Unis et beaucoup de charisme, la passivité de Reagan et les nombreux affrontements avec le Congrès ont fait en sorte de miner la crédibilité de l'administration mais, surtout, ont souligné le manque de leadership du président dans la gestion quotidienne du pouvoir exécutif, une fois les grandes orientations annoncées.

6.2.2.1. Une certaine idée de l'Amérique

En janvier 1989, Reagan a prononcé un discours devant les étudiants en cinéma de l'Université de Moscou, dans lequel il insistait sur la nécessité de développer une vision personnelle du monde et de ce que l'on souhaite accomplir. Le président affirmait alors que

> la chose la plus importante est d'avoir une vision. La deuxième plus importante est de la saisir et de la tenir solidement […] C'est là l'essence même du leadership, non seulement sur les plateaux de cinéma où j'ai appris cela, mais partout ailleurs[47].

La vision de Reagan était entièrement basée sur le conservatisme et ses valeurs en étaient le parfait reflet. Avant même d'arriver à la Maison-Blanche, Reagan, démocrate déçu, croyait profondément en l'exceptionnalisme américain et « a encouragé le peuple à croire que le pays revenait sur la bonne voie[48] » après les errements des administrations précédentes. La vision globale de Reagan, par ailleurs peu développée dans les détails et souvent plus rhétorique que concrète, lui a

---

45. Richard Reeves (2006). *Op. cit.*, p. xiii (notre traduction).
46. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 157 (notre traduction).
47. Cité dans Richard Reeves (2006). *Op. cit.*, p. 473 (notre traduction).
48. Robert Dallek (1996). *Hail to the Chief: The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, p. 24 (notre traduction).

permis de déterminer les priorités générales de son administration – la lutte contre le communisme, la nécessité d'augmenter la puissance militaire des États-Unis et la réduction draconienne des dépenses fédérales, notamment. Cependant, puisque Reagan ne s'intéressait pas à la façon dont ses convictions étaient traduites en programme politique, sa vision n'était pas toujours suffisante pour convaincre la population, le Congrès et les médias américains de la justesse et de la nécessité de ses décisions.

6.2.2.2. Un pragmatisme idéologique

En raison de la nature globale de sa vision, Reagan souhaitait surtout être le président des « grandes choses », laissant à sa troïka – Baker, Meese et Deaver – le soin de gérer le fonctionnement quotidien de son administration. Le détachement et la passivité du président ne s'expliquaient nullement par un manque d'habiletés politiques, au contraire : très doué à ce sujet, Reagan était un brillant négociateur, un organisateur méticuleux et il savait prendre des décisions rapidement. Flexible, Reagan « n'avait aucun regret lorsqu'il devait s'ajuster à l'opposition politique ou à un changement de circonstances[49] ». En politique étrangère, le président était, tout comme Nixon, un réaliste convaincu, position sans doute accentuée par le conservatisme qui sous-tendait ses perceptions. Ainsi, le président n'a pas hésité à qualifier l'URSS d'« empire du mal », envers lequel les États-Unis avaient jusqu'alors été trop conciliants, refusant même de rencontrer les dirigeants soviétiques pendant son premier mandat. La *Strategic Defense Initiative* (SDI), qui consistait à construire un écran de protection contre d'éventuelles attaques nucléaires, relevait également d'une vision idéologique, pragmatique et réaliste de la politique étrangère, bien qu'elle fût également le fruit d'une certaine naïveté et méconnaissance de la réalité des relations internationales. Cependant, malgré le pragmatisme du chef de l'exécutif, il est évident que le caractère inactif de la présidence de Reagan a considérablement affaibli ses qualités : en raison de sa passivité et de son désintérêt pour les détails des politiques, le président ne pouvait pas assurer une coordination rigoureuse et efficace de son équipe décisionnelle qui, par le fait même, avait de la difficulté à faire appliquer les décisions prises par les instances bureaucratiques concernées et à les expliquer clairement au public et aux membres du Congrès.

6.2.2.3. Une politique d'affrontements

Les républicains ont été majoritaires au Sénat de 1980 à 1984, alors que les démocrates ont contrôlé la Chambre des représentants pendant les deux mandats de Reagan, en plus du Sénat à partir de 1986. Ce n'est toutefois qu'à ce moment que les démocrates ont pu mettre leurs

49. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 150 (notre traduction).

projets de l'avant puisque avant cela, « la popularité personnelle [de Reagan] a fait en sorte que tous les démocrates se gardaient de contrecarrer ses projets favoris de peur de perdre le soutien de leurs propres districts[50] ». Les agissements de l'administration en Amérique centrale, et plus particulièrement au Nicaragua, ont cependant suscité de vives controverses au Congrès, de nombreux républicains finissant par s'opposer au président. En effet, la stratégie de l'administration était faite d'affrontements et de défiance : refusant de fournir les preuves nécessaires à la justification de la présence américaine dans la région, conduisant des opérations secrètes et maintenant le financement de la contra malgré l'Amendement Boland, l'administration a même poussé les législateurs les plus modérés « à faire campagne publiquement contre la politique américaine[51] » en Amérique centrale. Les tensions avec le Congrès se sont envenimées tout au long de l'été 1983 à cause d'une série de fuites sur les activités de l'administration au Nicaragua, dont une d'un rapport interne démontrant que la Maison-Blanche voulait augmenter de 40 % son aide militaire à la contra durant la prochaine année[52], et une autre concernant la planification de deux exercices militaires à grand déploiement au large des côtes du Honduras, impliquant « 16 000 marins et 5000 soldats américains. Les manœuvres étaient décrites par un représentant de l'administration comme servant à intimider le Nicaragua[53] ». Le résultat combiné de l'attitude de la Maison-Blanche à l'égard du Congrès et de ces fuites a été le vote de la Chambre des représentants, le 28 juillet 1983, pour mettre fin aux opérations clandestines au Nicaragua. Toutefois, comme la suite des événements l'a bien démontré, l'administration a fait fi de ce vote et a plutôt choisi d'étendre ses activités et d'augmenter son soutien à la contra, alors même que les législateurs débattaient de la légalité et de la légitimité de tels engagements. Si certains peuvent voir un certain exercice du leadership présidentiel dans le refus de Reagan de céder face au Congrès, les incessants affrontements entre ces deux instances ont surtout démontré l'entêtement de la Maison-Blanche à poursuivre ses objectifs malgré la controverse – et le caractère illégal – de ses politiques.

---

50. Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle (2000). *Presidential Administration Profiles for Students*, Farmington Hills, Gale Group, p. 556 (notre traduction).
51. Cynthia Arnson (1993). *Crossroads : Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, 2e édition, University Park, Pennsylvania State University Press, p. 114 (notre traduction).
52. Don Oberdorfer (1983). « CIA planning to back more Nicaragua rebels », *Washington Post*, 14 juillet, p. A1 ; Philip Taubman (1983). « U.S. said to weigh 40 % increase in military funds for latin allies », *New York Times*, 17 juillet, <http://www.nytimes.com/1983/07/17/world/us-said-to-weigh-40-increase-in-military-funds-for-latin-allies.html>.
53. Cynthia Arnson (1993). *Op. cit.*, p. 135 (notre traduction).

6.2.2.4. Un président très charismatique

Reagan, peu à l'aise dans son rôle de leader bureaucratique, l'était bien davantage dans celui de « symbole de la nation, de guide moral et de communicateur des intentions du gouvernement[54] ». En fait, Reagan faisait figure de monument national, en ce sens qu'il incarnait à lui seul le caractère américain : « un mélange de catholique et de protestant, originaire d'une petite ville et artiste célèbre […], Reagan déclamait les anciennes valeurs en des termes actuels[55] ». La tentative d'assassinat perpétrée contre lui en mars 1981 a fait de lui un héros. Selon Thomas P. « Tip » O'Neill (démocrate-Massachusetts), *speaker* à la Chambre des représentants et farouche partisan de Reagan, « on ne peut pas s'opposer à un homme aussi populaire que lui. Je suis en politique depuis longtemps et je sais quand me battre et quand ne pas le faire[56] ». Possédant une maîtrise inégalée des médias – particulièrement de la télévision –, le président était « drôle, charmant, avait une belle apparence, un sens intuitif pour deviner les préoccupations des gens et une extraordinaire capacité à parler de manière convaincante à des millions de personnes[57] ». La plupart des Américains s'identifiaient facilement à ses valeurs et appréciaient sa personnalité lumineuse, sa bonne humeur et sa grande assurance. Ces qualités s'ajoutaient à son imperméabilité aux vicissitudes de la présidence. Surnommé « le président Teflon[58] » parce que rien ne pouvait entacher sa popularité, Reagan était apprécié même par ses adversaires politiques malgré ses erreurs, ses lacunes et son ignorance souvent surprenante des réalités politiques.

6.2.2.5. Une crédibilité entachée

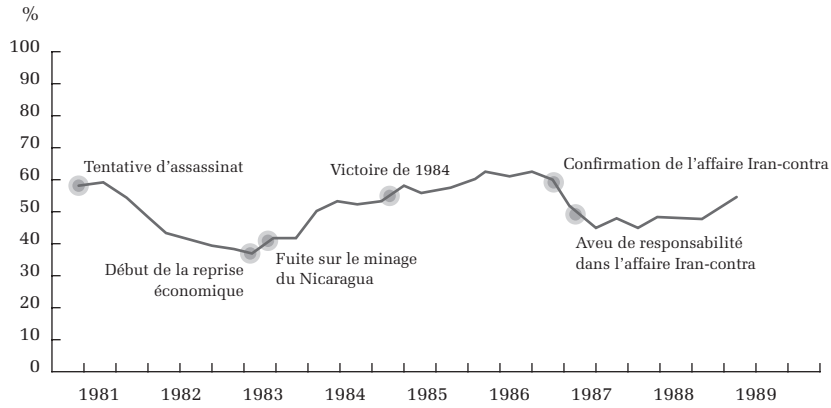
Malgré une grande popularité personnelle, le président connaissait des taux d'approbation assez peu élevés, en particulier durant son premier mandat. Non seulement la lune de miel entre le président Reagan et les Américains a été moins marquée que celle des présidents qui l'ont précédé, mais le pourcentage des personnes qui désapprouvaient ses politiques (par rapport au pourcentage de celles qui n'avaient pas d'opinion) était plus élevé que celui de ses prédécesseurs[59]. En réalité, seuls Nixon et Carter ont obtenu des taux d'approbation moins élevés que Reagan dans la première moitié de leur premier mandat.

---

54. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 414.
55. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 148 (notre traduction).
56. Cité dans John A. Farrell (2002). *Tip O'Neill and the Democratic Century*, Londres, Back Bay Books, p. 553 (notre traduction). O'Neill finira tout de même par s'opposer à Reagan, notamment au sujet du Nicaragua.
57. Robert Dallek (1996). *Op. cit.*, p. 148 (notre traduction).
58. Steven Weisman (1984). « The Teflon man », *The New York Times Magazine*, 29 mars, p. 18.
59. Elliot King et Michael Schudson (1995). « The press and the illusion of public opinion : The strange case of Ronald Reagan's "Popularity" », dans Theodore L. Glaser et Charles T. Salmon (dir.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, New York, Guilford Press, p. 149.

FIGURE 6.2.

Taux de satisfaction à l'égard de Ronald Reagan, 1981-1988



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

En fait, le taux de satisfaction de la population à l'égard de l'administration Reagan s'est mis à décliner dès l'automne 1981, et cela s'est poursuivi jusqu'à la fin de l'été 1983, en raison de la faiblesse de l'économie américaine et de la politique d'aide au gouvernement du Salvador et à la contra[60]. À ce sujet, l'impopularité des décisions de l'administration était surtout tributaire du fait que la population et le Congrès ne percevaient pas le Nicaragua comme une menace réelle pour les États-Unis[61]. Ainsi,

> 78 % du public américain s'opposait au renversement du gouvernement du Nicaragua, alors que seulement 13 % le soutenait. Une majorité de personnes considéraient que la perspective d'un enlisement en Amérique centrale était un plus grave danger pour les États-Unis que l'expansion communiste dans cette région[62].

Avec aussi peu de soutien de la part du public américain, il n'est pas surprenant que les échecs répétés de la Maison-Blanche en Amérique centrale aient causé certains dommages : « les décideurs de Washington n'ont pas réussi à renverser les Sandinistes, mais leurs efforts en ce sens leur ont coûté un précieux capital moral et diplomatique[63] ». La

60. James W. Ceaser (1988). « The Reagan presidency and american public opinion », dans Charles O. Jones, *Op. cit.*, p. 185-193 ; Richard Reeves (2006). *Op. cit.*, p. 126.
61. Richard Reeves (2006). *Op. cit.*, p. 158.
62. Barry Sussman (1983). « Poll finds a majority fears entanglement in Central America », *Washington Post*, 25 mai, p. A1 (notre traduction).
63. Coral Bell (1989). *The Reagan Paradox : U.S. Foreign Policy in the 1980s*, New Brunswick, Rutgers University Press, p. 119-120 (notre traduction).

crédibilité de l'administration Reagan s'est d'autant plus amenuisée que la Maison-Blanche a enfreint un grand nombre de principes, même avant l'affaire Iran-contra, notamment avec l'épisode du minage des ports du Nicaragua et son refus de se conformer au jugement et à la décision de la Cour internationale de justice. En fin de compte, le scandale Iran-contra a assurément sapé la crédibilité restante de l'administration Reagan, sans toutefois détruire celle du président ou celle de son vice-président et successeur, George H. Bush, qui deviendra chef de l'exécutif à son tour en 1989.

La présidence de Reagan est tout à fait paradoxale, parce que bien qu'il soit « l'un des présidents les plus importants de l'ère moderne, ayant laissé sa marque sur son administration et sur l'histoire […], son leadership doit être considéré comme l'un des plus faibles[64] ». Si cela est particulièrement vrai pour les enjeux qui ne l'intéressaient pas et dont il laissait la gestion à son équipe décisionnelle, cela est également le cas au sujet de l'Amérique centrale en raison des intentions contradictoires du président : la volonté de freiner l'expansion communiste et l'intention tout aussi ferme de ne pas y engager l'armée américaine. Ce manque de leadership du président dans l'application de la politique américaine en Amérique centrale – alors qu'il était beaucoup plus engagé dans l'élaboration des principes généraux de cette politique – a considérablement déstabilisé son administration et fait en sorte que les fuites – par ailleurs fort nombreuses – ont exacerbé encore plus les tensions entre les conseillers de politique étrangère. Le leadership présidentiel était si peu soutenu lorsque venait le temps d'élaborer les détails de la politique sur l'Amérique centrale que Reagan se sentait tout à fait détaché des scandales qui y étaient liés, ne sachant à peu près rien des actions entreprises par son propre NSC.

6.2.3. Une orientation politique claire

Dès son accession à la présidence, Ronald Reagan avait très clairement défini ses objectifs généraux en matière de politique étrangère : lutte contre le communisme, hausse de l'effort militaire, renforcement des alliances et défense des intérêts américains dans le monde. Dans les faits, cela impliquait de contrer les Soviétiques en augmentant considérablement la puissance militaire des États-Unis[65]. Quant à l'Amérique centrale, elle était au centre des préoccupations de l'administration en raison de sa proximité géographique et des luttes idéologiques qui s'y déroulaient. Reagan voulait rapidement renverser la tendance diplomatique instaurée depuis plusieurs années par Nixon et Carter, jugeant

64. Peter W. Rodman (2009). *Presidential Command : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Alfred Knopf, p. 140 (notre traduction).

65. Robert A. Pastor (2002). *Not Condemned to Repetition : The United States and Nicaragua*, 2e édition, Boulder, Westview Press, p. 189.

que « la détente et la politique du contrôle de l'armement [revenaient] à accepter la supériorité de l'Union soviétique[66] ». L'Amérique centrale devait servir à démontrer aux Soviétiques que les États-Unis étaient de nouveau prêts à se battre pour protéger leurs intérêts. Si la position idéologique, politique et stratégique de Reagan à ce sujet était parfaitement claire, les méthodes d'application et les objectifs précis de cette politique n'ont jamais été expliqués de façon détaillée à l'ensemble des conseillers du président, tout comme ils n'ont jamais été vraiment l'objet de débats approfondis au sein de l'équipe décisionnelle. La confusion qui a résulté de ce manque de communication a certes dilué les intentions du président, mais celles-ci demeuraient néanmoins très bien définies dans leur nature.

6.2.3.1. L'obligation morale d'aider la contra, mais sans plan politique précis

Selon la vision du monde de Reagan et dans la lutte contre le communisme, la contra du Nicaragua représentait le bien, et le gouvernement sandiniste le mal. Pour éviter que le Congrès ne mette fin au financement de la contra, Reagan y a prononcé un discours, le 27 avril 1983, pour expliquer la nature du gouvernement d'Ortega, et en quoi il représentait une menace pour les États-Unis :

> le gouvernement du Nicaragua nous a traités comme un ennemi. Il a rejeté nos efforts répétés en vue d'obtenir la paix. Il a brisé sa promesse faite à l'OEA [Organisation des États américains] et, plus important encore, au peuple du Nicaragua […] Le gouvernement du Nicaragua menace le Honduras […] La sécurité nationale de toutes les Amériques est en jeu en Amérique centrale[67].

Cette « noble et bonne cause[68] » que constituait l'aide apportée à la contra démontrait la grande volonté de l'administration Reagan de renverser le gouvernement d'Ortega – et, ultimement, d'éradiquer le communisme de l'Amérique centrale –, mais cette intention n'était pas accompagnée d'un plan d'action détaillé. Même si le président affirmait que « si les [États-Unis] ne peuvent pas se défendre [en Amérique centrale], nous ne pouvons nous attendre à l'emporter ailleurs. Notre

---

66. Barry Rubin (1985). *Secrets of State : The State Department and the Struggle Over U.S. Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, p. 203 (notre traduction).

67. Discours reproduit dans le *New York Times* (1983). « President Reagan's address on Central America to joint session of Congress », *New York Times*, 28 avril, <http://www.nytimes.com/1983/04/28/world/president-reagan-s-address-on-central-america-to-joint-session-of-congress.html> (notre traduction).

68. Ronald Reagan (1986). « Address before a joint session of Congress on the State of the Union », 4 février, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 914.

crédibilité s'effondrerait, nos alliances s'effriteraient et la sécurité de notre patrie serait en péril[69] », il n'a jamais présenté les méthodes qu'il souhaitait mettre de l'avant pour atteindre ses buts. En fait,

> il n'y avait pas de doute que Reagan considérait les communistes d'Amérique centrale […] comme une menace géopolitique et idéologique et qu'il était réticent à faire des concessions politiques [mais] en même temps, [le président] était fortement opposé à l'idée d'engager militairement les États-Unis dans les guerres d'Amérique centrale[70].

Malgré la clarté et la fermeté des intentions de l'administration au sujet de cette région, elle était incapable de convaincre la population et le Congrès de la nécessité d'aider la contra de manière soutenue. Cela s'explique d'abord par la contradiction qui existait au sujet des buts des opérations clandestines menées au Nicaragua : l'administration répétait sans cesse qu'elles devaient servir à mettre fin à l'envoi d'armes vers le Salvador, mais elle « refusait de fournir les preuves que des armes étaient effectivement interceptées en route vers [ce pays][71] ». Reagan affirmait que les États-Unis « étaient engagés dans un partenariat pour la paix, la prospérité et la démocratie[72] » en Amérique centrale, mais lorsque les Sandinistes ont mis fin à l'envoi d'armes aux rebelles salvadoriens et ont expulsé leurs hauts dirigeants du Nicaragua, en décembre 1983, à la suite de l'invasion américaine de la Grenade, les États-Unis « n'ont pas saisi cette opportunité de trouver une solution diplomatique [justement] à cause du manque de clarté de leurs objectifs et [de] l'absence de direction générale parmi les conseillers politiques [de l'administration][73] ». En fait, la politique de déstabilisation du Nicaragua (essentiellement basée sur les opérations clandestines de la CIA), élaborée en 1983, avait des significations différentes pour les participants au processus décisionnel lui-même : « certains membres la comprenaient comme un appel au renversement des Sandinistes, alors que d'autres la voyaient seulement comme une tentative de modifier leurs comportements[74] ».

Cette confusion était pratiquement inévitable puisque Reagan, après avoir énoncé les grandes lignes de sa politique au sujet du Nicaragua, a laissé ses conseillers s'organiser avec les détails. Ainsi, les deux camps rivaux de l'administration se sont querellés pour que leurs options politiques soient adoptées par la Maison-Blanche. Dans

---

69. *New York Times* (1983). *Op. cit.* (notre traduction).
70. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 161 (notre traduction).
71. Cythia Arnson (1993). *Op. cit.*, p. 124 (notre traduction).
72. Ronald Reagan (1983). « Address before a joint session of Congress on the State of the Union », 25 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press, p. 889 (notre traduction).
73. A. Mark Weisburd (1998). *Use of Force : The Practice of States Since World War II*, University Park, Pennsylvania State University Press, p. 229 (notre traduction).
74. *Ibid.* Voir aussi Alexander M. Haig (1984). *Caveat : Realism, Reagan, and Foreign Policy*, New York, Macmillan, p. 96.

le cas du Nicaragua et de la contra, les néoconservateurs, « qui croyaient que négocier avec les Sandinistes était un exercice futile, l'ont constamment remporté […] sur les pragmatiques […], qui étaient prêts à négocier[75] ». Toutefois, les problèmes liés à l'application de la politique de Reagan concernant le Nicaragua ne doivent pas cacher le fait que celle-ci était tout à fait résolue et sans équivoque, à tout le moins pour le président.

6.2.3.2. La doctrine Reagan

Pour contrer l'expansion communiste dans le Tiers monde, le président a conçu la « doctrine Reagan », qui défendait l'idée selon laquelle les États-Unis soutiendraient les guerres locales dans le Tiers monde en vue de renverser les gouvernements communistes. Elle comportait notamment les éléments suivants : aider financièrement et militairement les « combattants de la liberté » luttant contre les régimes communistes et mettre sur pied des opérations clandestines supervisées par la CIA pour aider les groupes anticommunistes.

L'application de la doctrine Reagan a été à l'image des tensions bureaucratiques au sein de l'administration et de la confusion générale quant aux objectifs particuliers qu'elle devait atteindre. Si elle a été appliquée de façon plus ou moins rigide selon les enjeux, elle l'a été rigoureusement au Nicaragua,

> parce qu'elle [était] le produit des initiatives secrètes menées par le personnel du NSC et de la CIA, et […] de manière plus conciliante […] au Mozambique ou en Éthiopie, car elle [était] le reflet d'un compromis entre les positions souvent contraires de la Maison-Blanche et des départements[76].

En fait, l'application de la doctrine Reagan était souvent un sujet de discorde entre les néoconservateurs, qui voulaient l'appliquer à la lettre en toutes circonstances, et les pragmatiques, qui souhaitaient plutôt l'adapter à chacun des pays visés et l'utiliser comme soutien à la diplomatie.

Puisque l'intervention militaire directe des États-Unis n'était pas une solution préconisée par l'administration, la doctrine attachait beaucoup d'importance aux opérations clandestines. La position de Reagan à ce sujet était d'ailleurs tout à fait limpide. En octobre 1983, à un journaliste qui lui demandait s'il était approprié que la CIA soit impliquée dans des opérations de sabotage au Nicaragua, le président a répondu ceci : « Je crois que c'est dans le droit d'un pays de mener des opérations clandestines quand il pense que cela sert ses intérêts[77]. » La

---

75. Robert A. Pastor (1990). *Op. cit.*, p. 39 (notre traduction).
76. *Ibid.*, p. 450.
77. Cité dans Holly Sklar (1988). *Washington's War on Nicaragua*, Toronto, Between the Lines, p. 152 (notre traduction).

doctrine Reagan a permis à l'administration d'intervenir secrètement au Nicaragua pour protéger ses intérêts bien que les conflits bureaucratiques, le manque de direction présidentielle et la confusion à propos des objectifs particuliers de ce type d'actions aient contribué à l'abus de pouvoir qui a culminé avec l'affaire Iran-contra.

Alors que le Congrès lui-même ne réussissait pas à savoir ce que l'exécutif faisait précisément en Amérique centrale et quels étaient les bénéfices qu'il comptait en retirer, le public était encore moins bien informé. Selon un sondage mené par le *New York Times*, publié le 1er juillet 1983, seulement 25 % des personnes interrogées savaient que les États-Unis soutenaient le gouvernement du Salvador, seulement 13 % savaient qu'ils soutenaient les insurgés au Nicaragua et seulement 8 % connaissaient ces deux informations[78]. Le fait que l'administration n'a pas réussi à communiquer efficacement sa politique aux citoyens et qu'elle a dissimulé des informations importantes au Congrès ne cache toutefois pas que cette politique était ferme et globalement bien définie – même si elle ne l'était pas autant dans les moyens. C'est la résolution de la position de Reagan à l'égard de la nécessité d'aider la contra qui a empêché la fuite de Wallach, en juillet 1983, d'avoir des conséquences plus marquées sur l'application de la politique américaine au Nicaragua, puisqu'il n'y avait pas de vide décisionnel à combler.

6.2.4. Les relations particulières du président avec les médias

De tous les présidents américains depuis Kennedy, Reagan est indubitablement celui qui a su entretenir les liens les plus cordiaux avec les journalistes, et ce, même si la couverture médiatique de sa présidence était loin d'être toujours positive. Selon Ben Bradlee, éditeur en chef du *Washington Post* de 1965 à 1991, les journalistes ont été plus indulgents à l'égard de Reagan que de n'importe quel autre président[79]. Les bonnes relations entre les journalistes et le président étaient attribuables au fait que Reagan les traitait avec respect. Ainsi, la couverture médiatique de son administration, quoique souvent négative, était néanmoins équitable et équilibrée, ce que le président concédait ouvertement. Toutefois, le « grand communicateur », s'il avait une réelle facilité à transmettre ses messages, n'a pas réussi à obtenir le soutien inconditionnel des médias au sujet de sa politique en Amérique centrale et au Nicaragua.

---

78. Adam Clymer (1983). « Poll finds Americans don't know U.S. positions on Central America », *New York Times*, 1er juillet, <http://www.nytimes.com/1983/07/01/world/poll-finds-americans-don-t-know-us-positions-on-central-america.html>.

79. Cité dans David Gergen (2000). *Eyewitness to Power : The Essence of Leadership from Nixon to Clinton*, New York, Simon & Schuster, p. 185.

6.2.4.1. Le « grand communicateur »

La réputation du talent de communicateur de Reagan précédait son arrivée à la Maison-Blanche, puisqu'il « était déjà largement reconnu par les médias comme ayant une habileté unique pour communiquer avec le peuple américain[80] ». Cette habileté était accentuée par l'excellente équipe de communications de Reagan, dont la stratégie consistait essentiellement à revenir sans arrêt sur les priorités du président et à générer des images et des « phrases du jour » que les médias pouvaient facilement diffuser dans les bulletins de nouvelles. Reagan était également entouré de rédacteurs de discours chevronnés – dont Pat Buchanan –, grâce auxquels il pouvait vendre ses idées et les défendre de manière passionnée. Ses discours sont devenus « la matière première de sa présidence et la marque de commerce de son leadership[81] ». Ses aptitudes à communiquer lui ont permis de maintenir un taux de popularité intéressant tout au long de sa présidence, même si les taux de satisfaction à l'égard de son administration et de ses réalisations ont été plutôt bas.

En réalité, Reagan était un grand communicateur non pas parce qu'il était capable de communiquer avec la population américaine, mais plutôt « parce qu'il possédait un talent significatif pour communiquer avec les élites les plus importantes, y compris les médias eux-mêmes[82] ». En peaufinant son message à l'intention des médias et en entretenant des relations cordiales et chaleureuses avec les journalistes, Reagan s'assurait d'une couverture médiatique beaucoup moins conflictuelle et hargneuse que celle qui avait été octroyée à ses quatre prédécesseurs, soit Johnson, Nixon, Ford et Carter.

6.2.4.2. Les médias en tant que critiques des actions de l'administration

Même si les journalistes appréciaient la personnalité et les manières du président Reagan, cela ne les a pas empêchés de le critiquer abondamment au début des années 1980, surtout à propos de son style de gestion. Dès septembre 1981, *Newsweek* parlait d'un « président désengagé[83] », alors que Lou Cannon, dans un article du *Washington Post* de janvier 1982, soulignait le manque d'intérêt du président à l'égard des enjeux sur lesquels il devait prendre des décisions importantes[84]. La pas-

---

80. Elliot King et Michael Schudson (1995). *Op. cit.*, p. 132 (notre traduction). Voir aussi John Anthony Maltese (1994). *Spin Control : The White House Office of Communications and the Management of Presidential News*, 2e édition, Chapel Hill, University of North Carolina Press, p. 179.
81. David Gergen (2000). *Op. cit.*, p. 213 (notre traduction).
82. Elliot King et Michael Schudson (1995). *Op. cit.*, p. 148 (notre traduction).
83. *Newsweek* (1981). « A disengaged presidency », *Newsweek*, 7 septembre, p. 21-23.
84. Lou Cannon (1982). « High-risk presidency at crossroads », *Washington Post*, 21 janvier, p. A1.

sivité et le détachement de Reagan perçus par les journalistes ont instauré un climat de méfiance entre les médias et l'administration, dont on soupçonnait qu'elle travaillait sans la supervision du président.

En fait, les journalistes comprenaient bien – et soutenaient par ailleurs généralement – la vision de Reagan en politique étrangère, mais ils étaient en même temps très critiques des moyens utilisés pour concrétiser cette vision. Par exemple, l'administration n'a eu à peu près aucun mal à convaincre les journalistes de la tyrannie du gouvernement sandiniste du Nicaragua, mais elle « a eu moins de succès à générer une couverture médiatique uniformément positive de sa politique privilégiée, aider la contra, en raison des fortes réticences du reste de Washington au sujet de cette voie[85] ». Les affrontements entre la Maison-Blanche et le Congrès – en plus de ceux qui existaient au sein même de l'équipe décisionnelle du président – ont fait en sorte qu'un grand nombre de reportages ont suivi la parution de la fuite de Wallach à propos du minage des ports du Nicaragua. La quantité de reportages sur ce pays n'a fait qu'augmenter à partir de l'été 1983, et ce, jusqu'aux derniers procès liés à l'affaire Iran-contra au début des années 1990. Le désaccord des médias avec les actions de la Maison-Blanche au Nicaragua s'est renforcé au même rythme que celui du Congrès et de la population américaine.

Ainsi, de plus en plus de fuites sont apparues dans les journaux pour dénoncer l'administration. Il faut toutefois remarquer que les médias étant en général « indisposés à critiquer le président Reagan[86] », les attaques ne concernaient à peu près jamais le président personnellement, mais presque toujours ses conseillers.

Le « grand communicateur » est souvent l'étalon avec lequel sont jugées aujourd'hui les habiletés de communication des présidents américains. Pour preuve, le président Reagan bénéficiait personnellement d'une couverture médiatique généralement positive, ou à tout le moins équitable, surtout après la reprise économique qui s'est manifestée à partir de 1983, alors même que son administration était fortement critiquée par les journalistes. L'effet cumulé des fuites et de la couverture médiatique négative des activités clandestines au Nicaragua a été le renforcement du secret entourant le processus décisionnel et, progressivement, de la mainmise du NSC sur la politique américaine en Amérique centrale. Ainsi, la fuite de Wallach a mené à une série d'autres qui ont obligé le Congrès, les médias et la population à poser davantage de questions à l'administration.

85. Mark Hertsgaard (1989). *Op. cit.*, p. 261 (notre traduction).
86. *Ibid.*

6.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE SUR LE MINAGE DES PORTS DU NICARAGUA : CONCLUSIONS

La fuite révélée par Wallach, en juillet 1983, n'a pas mis fin aux opérations clandestines ni au financement de la guérilla anticommuniste par la Maison-Blanche. Par contre, elle a tout de même eu des effets notables : tout d'abord, le vote du 28 juillet 1983 de la Chambre des représentants pour mettre un frein aux agissements de l'administration au Nicaragua et l'obliger à respecter l'Amendement Boland de 1982, accentuant ainsi la pression sur l'administration, qui a dû suspendre ses activités au Nicaragua pendant quelque temps (le président n'autorisant le minage que six mois plus tard) ; ensuite, la comparution des États-Unis devant la Cour internationale de justice, de même qu'un contrôle plus serré des actions de l'administration par le Congrès ; finalement, des tensions accrues au sein de l'équipe décisionnelle, qui ont mené au renforcement du secret entourant l'aide à la contra, dont les détails n'étaient pas toujours portés à l'attention du président. Les conséquences de la fuite de Wallach s'expliquent par la clarté et la fermeté de la position de la Maison-Blanche. N'eût été cela, le manque de cohésion de l'équipe décisionnelle, le faible leadership présidentiel et les critiques soutenues des médias auraient pu faire en sorte que la fuite ait des conséquences plus directes sur la politique américaine au Nicaragua. La clarté des intentions et de la volonté du président a plutôt contribué à maintenir le cap malgré les fuites et les critiques, puisque Reagan était résolu à freiner les communistes en Amérique centrale à tout prix – sauf celui d'une intervention militaire directe. C'est donc cette détermination clairement exprimée qui a dilué l'influence de la fuite de Wallach, et qui a fait en sorte que celle-ci a eu des conséquences sur les mécanismes du processus décisionnel plutôt que sur la politique elle-même.

CHAPITRE 7

La présidence de George H. Bush

L'élection de George H. Bush à la présidence, en 1988, serait principalement attribuable à la grande popularité de son prédécesseur, Ronald Reagan, et à la piètre performance de son opposant démocrate, Michael Dukakis, davantage qu'à ses qualités personnelles. Le contexte politique dans lequel a évolué Bush avait toutefois tout pour faire de sa présidence un moment historique : la guerre froide s'était terminée brusquement avec la chute du mur de Berlin en 1989 et l'implosion de l'URSS deux ans plus tard. Alors que Bush promettait un nouvel ordre mondial, sa maladresse et ses hésitations ont grandement fait obstacle à ses projets. Les journalistes, méfiants, n'hésitaient pas à relater les bourdes et les contradictions du président.

7.1. L'ADMINISTRATION BUSH ET LES FUITES

Les fuites, peu nombreuses durant le mandat de Bush, ont néanmoins démontré les ambivalences de l'administration alors que le monde connaissait

des bouleversements importants, liés à la fin de la guerre froide. Ainsi, même si l'équipe décisionnelle de Bush était relativement unie, l'administration était tout de même facilement sujette à l'influence extérieure.

7.1.1. L'intervention en Somalie (1992)

Le 23 août 1992, le *Washington Post* publiait le contenu d'un câble envoyé au président Bush par l'ambassadeur américain au Kenya, Smith Hempstone, le 10 juillet précédent[1]. Hempstone, après une visite des camps de réfugiés somaliens à la frontière avec le Kenya, avait intitulé son rapport « A day in hell ». L'article du *Washington Post* soulignait l'inaction de l'administration Bush et la nécessité, voire l'urgence d'intervenir pour aider les Somaliens. Cette fuite a donné le départ aux partisans d'une intervention au sein de l'administration, qui se sont mis à faire pression sur le président et sur les membres récalcitrants de la Maison-Blanche.

Les effets de cette fuite ont été rapides et substantiels. D'abord, elle a permis un pouvoir accru des interventionnistes auprès du président. Ensuite, elle a occasionné « une ouverture draconienne du débat politique[2] ». Finalement, elle a mis la table pour le reportage de Jane Perlez, du *New York Times*, sur l'inefficacité des mesures humanitaires, article qui a attiré l'attention du président. Ainsi, les médias ont commencé à accorder une plus grande importance à la Somalie, et les journalistes ont mis plus de pression sur l'administration pour forcer une intervention. D'ailleurs, 70 % de la population américaine était en faveur d'une intervention en Somalie en 1992[3]. C'est finalement Bill Clinton qui a mené l'intervention en Somalie, avec les résultats catastrophiques que l'on connaît.

Dans le cas de la fuite Hempstone, on pourrait affirmer qu'elle a contribué à modifier la politique étrangère des États-Unis, puisque l'administration est passée d'une position plutôt neutre à une politique d'intervention. Cependant, le changement de président brouille les effets réels de cette fuite : on ne peut savoir jusqu'où serait allé Bush s'il avait été en début de mandat, par exemple, alors que Clinton avait affirmé souhaiter intervenir pendant sa campagne électorale.

---

1. Smith Hempstone (1992). « Dispatch from a place near hell : The killing drought in Kenya, as witnessed by the U.S. ambassador », *Washington Post*, 23 août, p. C1.
2. Jon Western (2005). *Selling Intervention and War : The Presidency, the Media, and the American Public*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 140 (notre traduction).
3. Karine Prémont (2006). *La télévision mène-t-elle le monde ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Enjeux contemporains », p. 49.

7.2. ÉTUDE DE CAS : LE *DEFENSE PLANNING GUIDANCE* SUR LA POSITION STRATÉGIQUE DES ÉTATS-UNIS DANS L'APRÈS-GUERRE FROIDE (1992)

La publication, par le journaliste du *New York Times* Patrick Tyler, le 8 mars 1992, du *Defense Planning Guidance* (DGP) visant la période 1994 à 1999, n'a pas eu les effets escomptés sur la formulation de la politique étrangère des États-Unis sous George H. Bush, malgré les vives réactions qu'elle a suscitées[4].

Les extraits de ce document sont parus dans le *New York Times* d'abord et dans le *Washington Post* quelques jours plus tard, en raison d'une fuite effectuée par « un fonctionnaire [du Pentagone] qui [croyait] que cette stratégie d'après-guerre froide devrait faire l'objet de débats sur la place publique[5] ». Ces extraits ont tôt fait d'éveiller la colère et l'incompréhension des membres du Congrès, des démocrates et de plusieurs républicains[6]. En effet, le DPG de 1992, rédigé principalement par I. Lewis Libby, Zalmay Khalilzad et Abram N. Shulsky, sous la direction de Paul Wolfowitz, du département de la Défense, et de Richard Cheney, secrétaire de ce département, faisait état du nouveau rôle que devraient jouer les États-Unis en tant que seule superpuissance mondiale. Parmi les éléments les plus importants de ce qui a été surnommé à tort la « doctrine Wolfowitz[7] », notons les suivants :

- empêcher l'émergence de nouvelles superpuissances, notamment le Japon et l'Allemagne ;
- minimiser l'importance du multilatéralisme et des coalitions ;

4. Patrick E. Tyler (1992b). « U.S. strategy plan calls for insuring no rivals develop », *New York Times*, 8 mars, p. A1. Le DPG est un document régulièrement préparé par le département de la Défense en vue de détailler les priorités et les objectifs politiques, militaires et fiscaux des agences et départements liés à la défense, à la sécurité et à la politique étrangère des États-Unis.
5. *Ibid.* (notre traduction).
6. Cette fuite avait été précédée d'une autre, également révélée par Patrick Tyler dans le *New York Times*. Le 17 février, le journaliste publiait des extraits d'un document confidentiel de 70 pages explicitant sept scénarios de guerres dans lesquelles les États-Unis pourraient être impliqués dans l'avenir, y compris un conflit régional contre l'Irak et la Corée du Nord, et une guerre plus étendue en Europe contre une Russie réorganisée. La source de Tyler était également identifiée comme un fonctionnaire du Pentagone (probablement la même personne qui lui refilera le brouillon du DPG quelques semaines plus tard), et avait pour objectif d'attirer l'attention sur les dangers d'inventer des scénarios de guerres pouvant être utilisés par le Pentagone pour obtenir plus de budget ou éviter la diminution de ses effectifs. Pour obtenir plus de détails, voir Patrick E. Tyler (1992a). « Pentagon imagines new enemies to fight in post-Cold-War era », *New York Times*, 17 février, p. A1.
7. Wolfowitz n'a pris connaissance du brouillon du DPG qu'au moment où il est paru dans les journaux. S'il en assurait la supervision, il n'en était pas le rédacteur. Voir James E. Mann (2004a). « The true rationale ? It's a decade old », *Washington Post*, 7 mars, p. B2.

– développer un système antimissile pour contrer des lancements accidentels ou des attaques délibérées menées par des « hors-la-loi » internationaux ;
– permettre l'intervention des États-Unis là où bon leur semble, si nécessaire ;
– surveiller la Russie, qui pourrait constituer une menace advenant une restructuration rapide ;
– souligner l'importance du Moyen-Orient et de l'Asie du Sud-Ouest en tant que zones stratégiques fondamentales pour les États-Unis.

Bien que le porte-parole du Pentagone, Pete Williams, ait d'abord tenté de défendre le contenu du DPG en soulignant que le document ne constituait qu'une ébauche provenant d'un niveau bureaucratique inférieur[8], il a dû, quatre jours après la parution de la fuite, désavouer les principaux points du DPG. Sans surprise, des membres du Parti démocrate ont fait connaître leur mécontentement. Le sénateur Joseph Biden (démocrate-Delaware) a critiqué le document en affirmant qu'il était grotesque : « Cela ne fonctionnera pas. Vous pouvez être la seule superpuissance tout en étant incapable de maintenir la paix dans le monde[9]. » Il a également accusé les États-Unis de vouloir être un « GloboCop », et il a dit craindre la volonté de l'administration d'établir une *pax americana*, critique reprise par plusieurs pays européens[10]. Le sénateur Robert Byrd (démocrate-Virginie-Occidentale), pour sa part, qualifiait le DPG de politique « myope, superficielle et décevante[11] ». La réaction négative des démocrates a été suivie par celle de nombreux républicains, également outrés.

Des représentants officiels de la Maison-Blanche ont rapidement tenté de minimiser l'importance du DPG en affirmant que c'était un « document idiot[12] », alors que l'adjoint du secrétaire d'État, Lawrence Eagleburger, a même dû rassurer une délégation de l'Inde en visite à Washington en précisant que le DPG « ne représentait pas la politique officielle des États-Unis[13] ». Cette fuite a ensuite été reprise par Patrick Buchanan, alors candidat pour l'obtention de la nomination républicaine

8. Patrick E. Tyler (1992c). « Lone superpower plan : Ammunition for critics », *New York Times*, 10 mars, p. A12.
9. Barton Gellman (1992). « Keeping the U.S. first : Pentagon would preclude a rival superpower », *Washington Post*, 11 mars, p. A1 (notre traduction).
10. Strobe Talbott (1992). « America abroad », *Time Magazine*, 18 mai, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,975513,00.html>. Le terme « GloboCop » fait référence au film *RoboCop*, réalisé en 1987 par Paul Verhoeven, qui met en scène un « superpolicier » mi-homme, mi-machine.
11. Patrick E. Tyler (1992d). « Senior U.S. officials assail lone-superpower policy », *New York Times*, 11 mars, p. A6 (notre traduction).
12. *Ibid.*
13. *Ibid.*

contre le président Bush en vue de l'élection présidentielle de 1992, pour critiquer le manque de vision de l'administration, de même que par Bill Clinton, principal candidat démocrate. Celui-ci expliquait que le DPG représentait une tentative du Pentagone de conserver son important budget. En effet, les militaires devaient effectuer des restrictions budgétaires « de l'ordre de 25 % sur trois ans et réduire de plus de la moitié le nombre de soldats américains en Europe[14] ». Finalement, les alliés visés par la stratégie inscrite dans le DPG ont aussi réagi : non seulement les pays européens ne voyaient pas d'un très bon œil le fait que les États-Unis pourraient vouloir circonscrire leurs dépenses et leurs activités militaires, mais l'Allemagne a aussi soutenu que le DPG mènerait tout droit au désastre[15].

La controverse a été si grande que le secrétaire de la Défense, Richard Cheney, et le président du Comité des chefs d'état-major, Colin Powell, ont dû modifier le document pour calmer les esprits. L'intention des États-Unis d'intervenir partout dans le monde a été nuancée, alors que les références à la menace éventuelle posée par la Russie ont été effacées. On y a par ailleurs ajouté l'importance des alliés, notamment Israël, dans la conduite des affaires étrangères américaines au Moyen-Orient. Toutefois, cette révision du DPG n'a pas touché tant le contenu que le langage : les auteurs ont seulement eu recours à des termes plus diplomatiques et une terminologie moins agressive plutôt qu'à la révision complète de la politique annoncée dans le document. Libby, le rédacteur principal de cette nouvelle version, a souhaité détourner subtilement le point central du document : il ne devrait plus être articulé autour de l'idée d'empêcher l'arrivée de puissances rivales, mais plutôt autour de celle selon laquelle « les États-Unis deviendront si forts militairement, si puissants, qu'aucun pays ne pourrait rêver de jamais devenir un rival[16] ». Cette nouvelle version du DPG, rendue publique en janvier 1993, est arrivée au moment de l'inauguration du nouveau président, Bill Clinton, ce qui a fait en sorte qu'elle n'a reçu à peu près aucune couverture médiatique.

La défaite de George H. Bush à l'élection présidentielle de 1992 est venue mettre un terme aux velléités du Pentagone, du moins pour un temps. En 2002, durant le premier mandat de George W. Bush, l'influence du DPG de 1992 a rapidement été remarquée dans le *National Security Strategy* (NSS), paru en 2002, et dans la préparation de la guerre en Irak de 2003, les artisans du DPG de 1992 – Libby, Wolfowitz, Cheney, Khalilzad – étant également à l'origine du NSS, 10 ans plus tard.

---

14. Strobe Talbott (1992). *Op. cit.* (notre traduction).
15. James E. Mann (2004b). *Rise of the Vulcans : The History of Bush's War Cabinet*, New York, Penguin, p. 211.
16. *Ibid.*, p. 212 (notre traduction).

7.2.1. Une cohésion à toute épreuve

L'excellente gestion du processus décisionnel effectuée par Bush a mené les spécialistes à comparer son système de prise de décision à celui d'Eisenhower. La ressemblance portait sur « le mélange de réseaux formels et informels […] qui se combinaient pour créer une structure générale plus ouverte, moins hiérarchique[17] », faisant en sorte que « la gestion du processus décisionnel [de Bush] est l'une des plus réussies de toutes les présidences depuis celle d'Eisenhower[18] ». Par contre, le fonctionnement très collégial de ce système le rapprochait davantage de celui du président Lyndon Johnson, d'autant plus que les deux hommes partageaient la même approche consensuelle en matière de politique étrangère. Ce qui demeure le plus frappant est cependant la nette rupture de Bush avec les systèmes décisionnels de ses deux prédécesseurs. En effet, le contraste est particulièrement fort entre la gestion de Carter et celle de Bush, le démocrate dirigeant un système extrêmement diversifié alors que celui géré par le républicain était très homogène. Bush a surtout été capable d'imposer ses objectifs et ses préférences à son équipe, de même qu'il a su prévenir les rivalités bureaucratiques qui ont fait imploser le processus décisionnel de Carter. La rupture avec le système décisionnel de Reagan est également très visible : le processus décisionnel de ce dernier a été victime de graves luttes intestines alors que Bush, qui en avait été le témoin privilégié, a rapidement démontré qu'il avait le plein contrôle de la prise de décision. Ainsi, il a rejeté les considérations idéologiques comme facteur de décision et s'est activement engagé dans le processus décisionnel. Désormais centré sur la Maison-Blanche plutôt qu'éparpillé entre les nombreuses bureaucraties, le système décisionnel devait permettre « de rétablir l'ordre au sein du processus décisionnel [grâce à] la discipline et à la coopération entre ses conseillers[19] ». L'anarchie qui avait résulté de la gestion – ou du manque de gestion – du président Reagan a ainsi été évitée, notamment en raison de la grande collégialité du système décisionnel informel de George H. Bush. Par contre, la forte cohésion des membres de la Maison-Blanche a généré des dysfonctions dans l'application de la plaidoirie multiple.

---

17. Thomas Preston (2001). *The President and His Inner Circle : Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York, Columbia University Press, p. 194 (notre traduction).
18. Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 487.
19. Stephen F. Burgess (2002). « Operation restore hope : Somalia and the frontiers of the New World Order », dans Meena Bose et Rosanna Perotti (dir.), *From Cold War to New World Order : The Foreign Policy of George H.W. Bush*, New York, Greenwood Press, p. 261 (notre traduction).

7.2.1.1. Le système décisionnel collégial de Bush

La collégialité du système décisionnel de Bush reposait sur deux éléments principaux, soit une équipe restreinte et les relations d'amitié qui existaient entre ses membres. L'équipe décisionnelle en matière de politique étrangère, surnommée « la bande des Huit », était constituée, en plus du président, du conseiller à la Sécurité nationale Brent Scowcroft, du secrétaire d'État James Baker, du secrétaire de la Défense Richard Cheney, du président du Comité des chefs d'état-major Colin Powell, du chef du bureau présidentiel Samuel Skinner (qui a remplacé John Sununu en décembre 1991), du directeur de la CIA Robert Gates et du vice-président Dan Quayle. Même si Lawrence Eagleburger, assistant de Baker, et Marlin Fitzwater, secrétaire de presse, assistaient de temps à autre à des réunions informelles, le président insistait pour que l'équipe décisionnelle soit la plus réduite possible afin d'en conserver la flexibilité et la collégialité. Bush se sentait plus à l'aise au sein d'une petite équipe décisionnelle, surtout qu'il avait minutieusement choisi les conseillers qui formaient cette bande des Huit parmi ses amis les plus proches.

L'équipe décisionnelle de Bush était comparée à « une bande de joyeux campeurs[20] » caractérisée par les ressemblances idéologiques, culturelles et sociales de ses membres. Ils avaient tous une longue expérience de la politique fédérale, étaient des conservateurs plutôt pragmatiques et se connaissaient de longue date. Bush était entouré d'hommes qui pensaient et agissaient comme lui, partageant tous la même conception bureaucratique de ce que devaient être les débats au sein de l'équipe décisionnelle. Ainsi, il n'est pas étonnant que « les membres du Cabinet et les conseillers de la Maison-Blanche, sous Bush, [avaient] accès directement et aussi souvent qu'ils le [voulaient] au Bureau ovale[21] ».

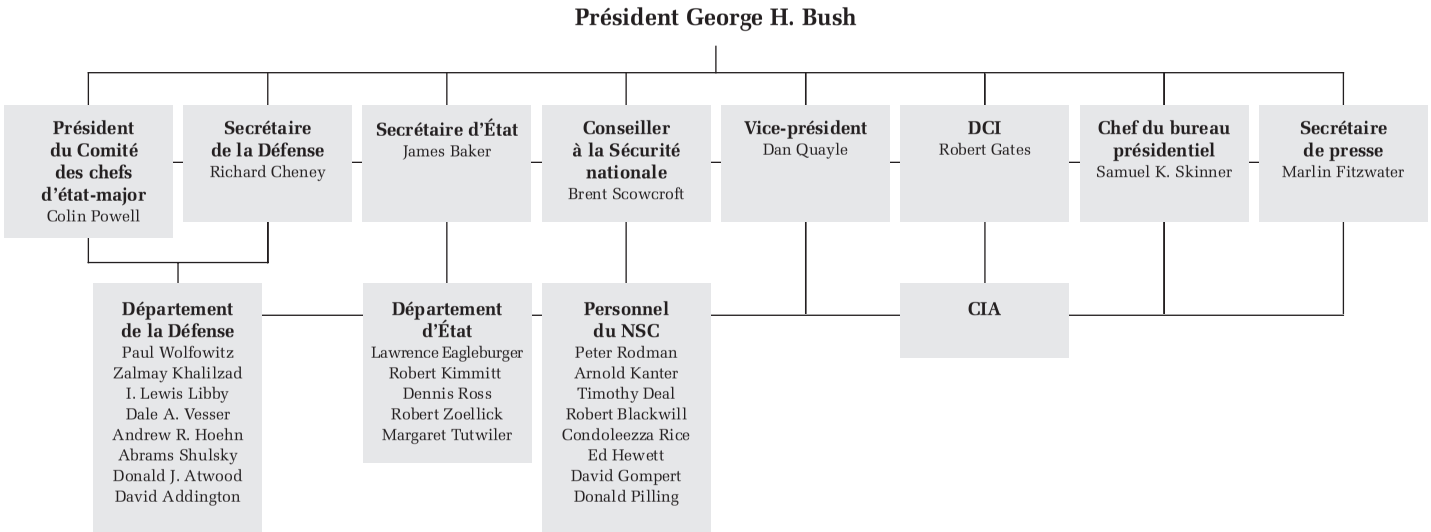
Les trois piliers de la politique étrangère – Baker, Scowcroft et Cheney – avaient d'ailleurs été nommés en raison de leur relation particulière avec le chef de l'exécutif ou de leurs affinités potentielles avec lui. La nomination de Baker devait faire en sorte que « la politique [mène] la diplomatie, et non le contraire[22] », le secrétaire étant le conseiller en chef du président en matière de politique étrangère et le principal porte-parole de l'administration à ce sujet. De plus, Baker a été « un véritable représentant de la Maison-Blanche [à l'intérieur de sa bureaucratie]. Il [a appliqué] les décisions et les politiques de George H. Bush et [n'a pas défendu] les intérêts du département[23] » au détriment

---

20. Strobe Talbott (1989). « Happy campers, for a change », *Time Magazine*, 28 août, p. 19.
21. Ann Reilly Dowd (1990). « How Bush manages the presidency », *Fortune*, 27 août, p. 70 (notre traduction).
22. James A. Baker III (1995). *The Politics of Diplomacy : Revolution, War and Peace, 1989-1992*, New York, Putnam, p. 32 (notre traduction).
23. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 505.

FIGURE 7.1.

Le système collégial de George H. Bush en 1992



Source: D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth Publishing, p. 131; Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 481-521; et Brookings Institution (2009c). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, <http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf>.

de ceux du président. Cela a eu comme conséquence d'augmenter considérablement l'influence du département d'État au sein du processus décisionnel – une première depuis l'administration d'Eisenhower.

Brent Scowcroft, conseiller à la Sécurité nationale, avait participé à la commission Tower sur l'affaire Iran-contra et avait rédigé

> la section du rapport final qui portait sur le rôle que devrait jouer le conseiller à la Sécurité nationale, y compris la recommandation selon laquelle le conseiller devrait concentrer son attention sur la coordination, alors que le secrétaire d'État (et d'autres membres du Cabinet) devraient s'intéresser à la mise en œuvre [de la politique étrangère][24].

Parfaitement au fait de sa fonction au sein de l'équipe décisionnelle de Bush, Scowcroft incarnait l'honnête courtier chargé de transmettre les informations au président et de s'assurer que toutes les personnes concernées par une décision avaient l'occasion de s'exprimer. Il est ainsi devenu le plus proche conseiller de Bush en matière de politique étrangère et de sécurité.

Le secrétaire de la Défense, Richard Cheney, s'il n'était pas le premier choix du président pour le poste[25], incarnait néanmoins les valeurs et l'esprit présents au sein de l'équipe décisionnelle. Même si Cheney était plus dogmatique que ses collègues, « les désaccords n'ont jamais mené à une animosité personnelle, en tout cas rien de comparable à la violente amertume de la rivalité entre Shultz et Weinburger[26] » dans l'administration Reagan.

Les groupes informels ont fini par se réunir plus régulièrement que les groupes formels, tels que le NSC, ce qui « permettait plus de discussions ouvertes entre les conseillers principaux de Bush[27] ». D'ailleurs, en plus des rencontres de la bande des Huit, Scowcroft a créé le *Principals Committee*, qui regroupait les membres du NSC, sans le président et le vice-président : cette structure informelle permettait au conseiller à la Sécurité nationale de prendre connaissance de la position de tous sur différents enjeux et, ultimement, d'obtenir un consensus qui ferait gagner du temps au président. La bande des Huit vivait évidemment certaines tensions mais, à cause de la gestion serrée

---

24. Ivo H. Daalder et Irving M. Destler (2009). *In the Shadow of the Oval Office : Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served – From JFK to George W. Bush*, New York, Simon & Schuster, p. 169 (notre traduction).

25. Peter W. Rodman (2009). *Presidential Command : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Alfred Knopf, p. 183. Le président Bush souhaitait que le sénateur John Tower (républicain-Texas), président de la commission du même nom sur l'affaire Iran-contra, occupe le poste de secrétaire de la Défense, mais sa nomination n'a pas été entérinée par le Sénat : jugé trop près du complexe militaro-industriel, il défendait de plus des idées pro-choix en matière d'avortement et était soupçonné d'avoir un grave problème d'alcoolisme et d'entretenir des relations extramaritales. Il est décédé quelques années plus tard, en 1991, dans un accident d'avion.

26. *Ibid.* (notre traduction).

27. Thomas Preston (2001). *Op. cit.*, p. 193 (notre traduction).

et personnelle de Bush, celles-ci se sont limitées à des mésententes d'ordre intellectuel « sur la substance des politiques[28] » plutôt que de se transformer en luttes pour la suprématie bureaucratique. Ces différences de points de vue entre les conseillers de politique étrangère de Bush étaient présentées et débattues devant tout le monde, à la suite de quoi le président prenait une décision.

Il faut dire que le président avait fermement l'intention de s'engager activement dans le processus décisionnel, comme Bush l'a lui-même expliqué :

> Je voulais que les principaux conseillers de politique étrangère sachent que j'étais pour m'engager dans plusieurs aspects des décisions […], même si je ne tenterais pas de contrôler tous les détails et complexités des politiques […] Un président doit s'entourer de personnes fortes et ensuite, ne pas avoir peur de déléguer[29].

Dans la réalité, cela s'est traduit par l'établissement d'un système très collégial à l'intérieur duquel le président « se concentrait en grande partie sur la formulation des principes stratégiques et politiques, laissant à ses subordonnés le soin de voir aux détails et de mettre en œuvre la politique adoptée[30] ». Cette grande liberté octroyée à ses conseillers n'entrait donc pas en contradiction avec la volonté de Bush de prendre les décisions quant à la nature des politiques.

Un dernier facteur qui explique en partie le succès de l'équipe décisionnelle de Bush est l'étendue du réseau de contacts et de conseillers que le président entretenait hors de la Maison-Blanche, comprenant notamment des dirigeants étrangers, élargissant ainsi le cercle de ses conseillers sans diminuer sa collégialité. Malgré cela, Bush n'a pas été épargné par les dysfonctions liées à ce type de gestion du processus décisionnel.

7.2.1.2. Les effets pervers de la plaidoirie multiple

Scowcroft incarnait le conseiller à la Sécurité nationale idéal : selon James Baker, Scowcroft « se percevait davantage comme un coordonnateur qui ne devait jamais promouvoir son propre programme mais plutôt s'effacer en vue d'être l'honnête courtier du président[31] ».

Le conseiller à la Sécurité nationale avait établi des mécanismes efficaces pour obtenir des consensus de la part des membres de l'équipe décisionnelle, dont le *Principals Committee*. Cette recherche du

---

28. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 184 (notre traduction).
29. George H. Bush et Brent Scowcroft (1998). *A World Transformed*, New York, Vintage Books, p. 17 (notre traduction).
30. Thomas Preston (2001). *Op. cit.*, p. 194 (notre traduction).
31. James A. Baker III (1995). *Op. cit.*, p. 25 (notre traduction).

consensus permettait, d'une part, de réduire les risques de conflits internes et, d'autre part, émanait de l'approche même de Bush, qui favorisait l'entente plutôt que l'affrontement. Si cette méthode de prise de décision, basée sur l'atteinte du consensus, pouvait étouffer dans l'œuf les divergences les plus importantes, il n'en demeure pas moins qu'elle menait le plus souvent au *statu quo* et à un manque flagrant d'innovation en matière de politique étrangère. La grande homogénéité de l'équipe décisionnelle, bien que très appréciée par Bush, l'a quelquefois amené à prendre des décisions douteuses.

La plaidoirie multiple dirigée avec brio par Scowcroft,

> dans le contexte d'une administration fortement axée sur la collégialité et la prédominance du président, [a engendré] des manifestations du phénomène connu de pensée groupale [lors de laquelle] certaines options ne sont pas envisagées en raison d'une tendance évidente parmi les décideurs à alimenter l'uniformité et le consensus[32].

Par exemple, dans l'élaboration et la conduite de la guerre du Golfe de 1991, Bush n'a pas considéré sérieusement la possibilité d'imposer des sanctions à l'Irak plutôt que d'utiliser la force pour contraindre Saddam Hussein à quitter le Koweït, ni les conséquences négatives liées au fait de laisser Hussein au pouvoir après la fin de l'intervention américaine[33]. Il existait bien sûr quelques désaccords sur des enjeux importants – notamment entre Baker et Cheney au sujet de l'URSS, entre la CIA et le NSC à propos des intentions de Mikhaïl Gorbatchev ou entre le département d'État et le Pentagone concernant la nécessité d'imposer des sanctions contre l'Irak –, mais ces affrontements demeuraient superficiels, puisque la recherche du consensus obligeait les membres de l'équipe décisionnelle à se rallier à l'opinion majoritaire.

Le processus décisionnel de Bush a également souffert « des conséquences [émanant] d'un cercle décisionnel de plus en plus imperméable aux idées nouvelles et non conventionnelles, alors même que l'époque demandait justement une pensée non conventionnelle[34] ». La grande maîtrise des mécanismes décisionnels par l'administration Bush lui a certes permis de bien gérer la fin de la guerre froide, mais l'a en même temps rendu inapte à imaginer et à mettre en place l'après-guerre froide.

Les pressions en faveur du consensus se sont faites de plus en plus sentir au sein de l'équipe décisionnelle, surtout à cause « de la forte personnalité du président, de la loyauté et du pragmatisme de ses conseillers, de l'absence de processus formalisé d'examen des options

---

32. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 504.
33. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 170.
34. Robert Hutchings, membre du NSC, cité dans Ivo H. Daalder et Irving M. Destler (2009). *Op. cit.*, p. 203 (notre traduction).

et du désir des participants de vouloir respecter et renforcer au besoin la ligne de conduite dictée par la Maison-Blanche[35] ». La pensée groupale et la tendance à la conformité ont ultimement donné lieu à l'élaboration d'une politique étapiste peu inspirée, en réaction aux événements plutôt qu'en amont, maintenant le *statu quo* en matière de politique étrangère malgré des circonstances historiques exceptionnelles.

La cohésion de l'équipe décisionnelle de l'administration Bush démontre qu'une bonne gestion des mécanismes de la prise de décision ne mène pas automatiquement à la réussite politique. La grande expérience de l'équipe décisionnelle de la Maison-Blanche a ainsi conduit à l'inaction de l'administration, et ce, en dépit de la participation active du président, donnant l'impression qu'elle était incapable de prendre le moindre risque. En fait, Bush et Scowcroft « étaient extrêmement prudents lorsqu'ils faisaient face à des développements inattendus. Souvent, leur premier instinct était de ne rien faire[36] ». La plaidoirie multiple était surtout dysfonctionnelle par rapport aux nouveaux défis posés par la fin de la guerre froide, alors qu'elle était plutôt efficace lorsqu'elle était utilisée pour résoudre des dilemmes plus conventionnels[37]. La parution de la fuite du DPG, en mars 1992, démontre justement comment la forte cohésion de l'équipe décisionnelle de Bush a fait obstacle à une réflexion en profondeur au sujet des conséquences de la publication de ce document sur les relations avec les pays alliés, en plus d'être l'expression du manque de vision de l'administration en cette période de profonds bouleversements politiques.

7.2.2. Le leadership effacé de Bush

Lorsque George H. Bush est arrivé à la Maison-Blanche en tant que président, en janvier 1989, les journalistes et le public croyaient qu'il était là pour effectuer un troisième mandat Reagan. Très rapidement, toutefois, les gens ont pu constater qu'il était loin d'avoir la stature et le charisme de son prédécesseur. À ce moment, Bush était décrit au mieux

> comme un homme compétent, prudent et pragmatique ayant des idées conservatrices et un tempérament modéré et, au pire, comme un homme ambitieux qui voulait le pouvoir mais n'avait pas de philosophie à propos de la gouvernance et aucune idée des objectifs en vertu desquels il exercerait ce pouvoir[38].

35. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 507.
36. Ivo H. Daalder et Irving M. Destler (2009). *Op. cit.*, p. 170 (notre traduction).
37. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 509.
38. Mark J. Rozell (1996). *The Press and the Bush Presidency*, Westport, Praeger, coll. « Presidential Studies », p. 27 (notre traduction).

Selon les observateurs, la personnalité de Bush n'était pas adaptée au contexte sociopolitique en pleine effervescence de l'époque, en raison de son manque de vision mais aussi – et surtout – parce que le nouveau président lui-même ne se considérait pas comme un visionnaire, comme quelqu'un « pouvant guider quelque révolution que ce soit[39] ».

Sa grande expérience en matière de politique étrangère et la confiance qu'il possédait dans sa capacité à gérer efficacement les conflits complexes qui surviendraient faisaient en sorte que Bush se considérait comme « le décideur en chef de la politique étrangère[40] ». Par exemple, Bush a agi comme « son propre Henry Kissinger[41] » lors de la guerre du Golfe, en ce sens qu'il était très engagé dans les négociations diplomatiques nécessaires à la formation et au maintien de la coalition internationale contre l'Irak de Saddam Hussein. Cependant, son leadership, bien que réel, était plutôt effacé, donnant quelquefois des résultats mitigés.

7.2.2.1. Aucune vision politique

Il y a unanimité des spécialistes au sujet du manque flagrant de vision du président Bush quant aux grandes orientations de la politique américaine, bien que cela aurait peut-être été moins remarqué n'eût été la fin de la guerre froide, l'effondrement du communisme et la disparition de l'URSS en tant qu'ennemi principal des États-Unis.

En politique étrangère, le manque de vision du président était évident malgré son expérience. En agissant très prudemment alors même que des bouleversements sans précédent se produisaient, Bush a démontré que sa vision était, dans le meilleur des cas, très embryonnaire. Cela s'est traduit, dans les faits, « par des relations précautionneuses avec l'Union soviétique et une absence de délibérations sur la fin de la guerre du Golfe[42] ». Par ailleurs, le président Bush ne semblait pas avoir d'objectifs précis ou d'idées claires à propos de ce qu'il entendait faire pour résoudre les problèmes ou pour les éviter. Deux mois seulement après l'entrée en fonction du nouveau président, David Gergen, conseiller de

---

39. David Hoffman (1989). « What the KGB should tell Gorby about Bush », *Washington Post*, 19 novembre, p. D2 (notre traduction).
40. Bert A. Rockman (1991). « The leadership style of George Bush », dans Colin Campbell et Bert A. Rockman (dir.), *The Bush Presidency : First Appraisals*, Chatham, Chatham House, p. 12 (notre traduction). Voir aussi Thomas Preston (2001). *Op. cit.*, p. 193.
41. Cecil B. Crabb et Kevin V. Mulcahy (1995). « George Bush's management style and Operation Desert Storm », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 15, nº 2 (printemps), p. 254 (notre traduction).
42. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.,* p. 170 (notre traduction).

plusieurs présidents et grand partisan de Bush, remarquait que l'incapacité de l'administration à dresser sa liste de priorités était proprement consternante :

> Depuis des années, Bush a hésité à définir ce qu'il a appelé lui-même « le truc de la vision », mais il doit surmonter ses doutes et adopter une idée globale de ce qu'il souhaite accomplir en tant que président […] Quand la Maison-Blanche saura ce qu'elle veut faire, elle pourra plus facilement formuler une stratégie publique efficace […] L'administration peut encore reculer du bord de la falaise – mais elle doit faire vite[43].

L'appel de Gergen n'a pas été entendu, principalement parce que Bush était trop réactif et ne savait pas innover. Ces défauts faisaient de lui un président peu inspiré et donc, peu inspirant. Malgré ces lacunes, Bush était néanmoins parfaitement capable de s'adapter aux changements : sans être un visionnaire, il n'était pas influencé par une idéologie rigide, ce qui lui permettait de se plier plus facilement aux nouvelles réalités de l'après-guerre froide. Le manque de vision du président s'expliquait en partie par son appartenance idéologique : *tory* plutôt que néoconservateur ou reaganien, Bush penchait le plus souvent vers le *statu quo*, puisqu'il croyait fermement que « ne rien faire était habituellement mieux que de faire quelque chose[44] ». En fait, Bush avait une conception assez réductrice de la présidence, pensant que c'étaient surtout les guerres qui faisaient les grands présidents et que la vision n'avait rien à y voir[45].

7.2.2.2. Le pragmatisme comme mode de gouvernance

Le grand pragmatisme du président est sans doute ce qui lui permettait de croire qu'il n'avait pas besoin d'une vision élaborée. Intéressé par la pratique plutôt que par la théorie et « insensible aux abstractions[46] », Bush se considérait avant tout comme « quelqu'un qui résolvait les problèmes, un négociateur, un commerçant politique[47] ». Bush croyait que les décisions ne devaient être prises que sur la base des faits, ce qui a fait de lui un président « clairement plus décisif que Carter et plus responsable que Reagan[48] ». Bush possédait également beaucoup

---

43. David Gergen (1989). « Bush's start : A presidency "On the Edge of a Cliff" », *Washington Post*, 5 mars, p. C1 (notre traduction).
44. Bert A. Rockman (1991). *Op. cit.*, p. 25 (notre traduction).
45. Michael Duffy et Don Goodgame (1992). *Marching in Place : The Status Quo Presidency of George H. Bush*, New York, Simon & Schuster, p. 136.
46. Fred I. Greenstein (2004). *Op. cit.*, p. 170 (notre traduction).
47. James MacGregor Burns (2006). *Running Alone : Presidential Leadership – JFK to Bush II : Why It Has Failed and How We Can Fix It*, New York, Basic Books, p. 149 (notre traduction).
48. Larry Berman et Bruce W. Jentleson (1991). « Bush and the post-Cold-War world : New challenges for american leadership », dans Colin Campbell et Bert A. Rockman (1991), *The Bush Presidency : First Appraisals*, Chatham, Chatham House, p. 99 (notre traduction).

d'habiletés politiques, qui augmentaient sa confiance en ses chances de réussite, tout particulièrement en politique étrangère. Sa grande expérience des relations internationales – seul Nixon avait une expérience comparable à Bush en ce domaine – et sa maîtrise du processus de négociation, en plus de son engagement personnel dans les dossiers de politique étrangère, s'ajoutaient au fait qu'il était très bien informé sur ces sujets. Tacticien plutôt que stratège, Bush a su conserver et renforcer ses liens avec des dirigeants et des décideurs partout dans le monde. Le pragmatisme du président pouvait cependant être considéré comme un problème, puisqu'il renforçait la tendance au *statu quo* et à l'étapisme. De plus, pour des raisons pratiques – notamment pour échapper au carcan idéologique de son prédécesseur –, Bush a dû se détacher progressivement de l'administration Reagan, ce qui l'a rendu politiquement vulnérable : « en s'éloignant de Reagan, Bush et Baker se sont également éloignés de la base du Parti républicain[49] ». Somme toute, le pragmatisme du président a compensé son manque de vision en politique étrangère et a grandement contribué à l'efficacité générale de l'administration dans la gestion quotidienne des affaires de la Maison-Blanche.

7.2.2.3. Une stratégie de conciliation vouée à l'échec

Porté davantage vers la conciliation que l'affrontement, le président Bush, s'il pouvait se montrer compétitif lorsqu'il était poussé dans ses derniers retranchements, tentait surtout de ne pas se mettre à dos des personnes influentes ou heurter ses relations. Malgré ses efforts, cette stratégie a été vaine à plusieurs égards. D'abord, les tentatives de Bush et de son administration pour se démarquer de Ronald Reagan ont fait des mécontents au sein du Parti républicain, certains membres plus conservateurs lui reprochant d'être trop modéré, de ne pas avoir le charisme nécessaire pour maintenir l'unité du parti comme Reagan avait su le faire, et de passer plus de temps à tenter de rallier les démocrates qu'à établir ses priorités politiques. Ensuite, Bush n'a pas fait le poids par rapport à la majorité démocrate du Congrès pendant les quatre années de sa présidence : forts d'au moins 80 sièges de plus que les républicains à la Chambre des représentants et d'au moins 10 au Sénat, les démocrates constituaient alors la plus grande opposition législative à laquelle un nouveau président faisait face. Les points de vue modérés de Bush et sa pratique personnalisée des négociations avec les membres du Congrès n'ont toutefois pas suffi : les sessions législatives de cette époque ont été les plus improductives de l'histoire, faisant de Bush celui qui a fait adopter le moins de lois parmi tous les présidents depuis la Deuxième Guerre mondiale. Malgré l'attention portée au Congrès par Bush et en dépit du fait qu'il passait beaucoup de temps avec ses membres, le président n'a pas réussi à travailler efficacement avec les

49. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 201 (notre traduction).

législateurs. Il faut dire que, s'il était ouvert aux compromis sur les sujets de politique intérieure, Bush se révélait beaucoup plus combatif en matière de politique étrangère, se présentant comme « le gardien jaloux des prérogatives de l'exécutif[50] » en ce domaine.

7.2.2.4. Un président sans charisme

Le président Bush souffrait de la comparaison avec son prédécesseur. Malgré des qualités personnelles incomparables – notamment l'intelligence, la curiosité et le calme –, Bush était très peu inspirant pour les Américains, et même pour son propre parti. Il ne possédait effectivement pas le charisme et l'éloquence de Reagan. De plus, ses discours et ses contacts directs avec le public étaient assez médiocres, tout comme l'ensemble des relations publiques de la Maison-Blanche à cette époque. Mauvais communicateur et piètre orateur, Bush a été incapable de transmettre ses intentions et de rendre compte de ses réalisations aux Américains. Bush était par ailleurs très peu présent dans les médias : il n'a pas tenu de conférence de presse importante au cours des cinq premiers mois de sa présidence et il lui a fallu deux mois de plus avant de s'adresser à la nation par le biais de la télévision. Un président peu charismatique qui, en plus, n'avait aucune vision claire de l'orientation qu'il entendait donner au pays et qui n'était pas à l'écoute des besoins de ses citoyens pouvait donc s'attendre à ce que la population ne le soutienne pas en 1992, malgré une victoire décisive en Irak quelques mois plus tôt.

7.2.2.5. Peu de crédibilité malgré les réalisations de l'administration

En dépit de ces problèmes, Bush a réussi à obtenir de bons taux de satisfaction dans les sondages pendant sa première année à la présidence, notamment parce qu'il bénéficiait de la grande popularité de Reagan. À la suite de la guerre du Golfe, ce sont presque « neuf Américains sur dix qui affirmaient approuver le travail de leur président, ce qui représentait le plus haut résultat jamais enregistré jusqu'alors[51] ».

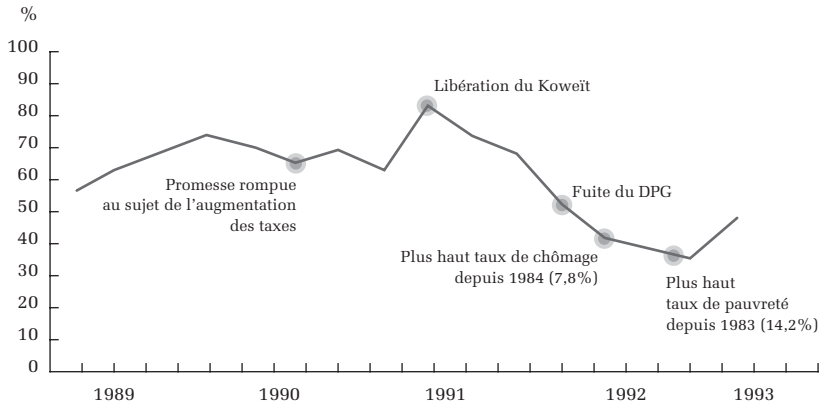
Ces deux périodes n'étaient toutefois pas représentatives des résultats moyens obtenus par Bush : à son arrivée à la présidence, en janvier 1989, plus de 50 % de la population était satisfaite du président, ce qui semble intéressant, mais il faut noter qu'au même moment, 43 %

50. Larry Berman et Bruce W. Jentleson, dans Larry Berman et Bruce W. Jentleson, *op. cit.*, p. 103 (notre traduction).

51. James MacGregor Burns (2006). *Op. cit.*, p. 154 (notre traduction).

FIGURE 7.2.

Taux de satisfaction à l'égard de George H. Bush, 1989-1992



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

des Américains n'avaient pas d'opinion sur leur nouveau président[52], ce qui est plutôt élevé. Le chef de l'exécutif a quitté ses fonctions en janvier 1993 avec un taux d'approbation de 56 %, ce qui est tout de même très bien pour un président qui n'a pas réussi à obtenir un deuxième mandat[53].

Étant donné ces bons résultats, pourquoi Bill Clinton a-t-il remporté l'élection présidentielle de 1992 ? Il semble que la personnalité sympathique de Bush, sa politique étrangère relativement réussie, le fait que le public l'ait dissocié des problèmes laissés par l'administration précédente (dont il était pourtant le vice-président) et les faibles attentes à son endroit ont fait en sorte que les Américains appréciaient Bush, même s'ils ne le croyaient pas suffisamment apte à diriger le pays. Mais les bons résultats du président dans les sondages ne signifiaient toutefois pas que la population était satisfaite de sa performance globale, même si elle l'appréciait. En réalité, les gens ignoraient ce que Bush avait l'intention de faire et n'étaient pas informés de tout ce qu'il avait accompli[54]. Au-delà de ce fait, la crédibilité de Bush et de son administration

52. Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Bush (G.H.W.)*, Storrs, University of Connecticut, <http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Bush%20(G.H.W.)>.

53. *Ibid.*

54. John Robert Greene (2000). *The Presidency of George Bush*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 184.

était affaiblie, selon un représentant de la Maison-Blanche, depuis le moment où il avait dû revenir sur sa parole de ne pas imposer de nouvelles taxes aux Américains[55].

Malgré un bon bilan en politique étrangère – dont la libération du Koweït et la gestion pondérée de l'implosion de l'empire soviétique –, Bush n'a pas été réélu en 1992, non seulement à cause de sa personnalité peu flamboyante, mais aussi et surtout en raison de ses échecs en politique intérieure[56]. En effet,

> plusieurs l'ont critiqué [...] pour ne pas avoir transféré les « dividendes de la paix » – l'argent qui aurait été dépensé pour la défense – dans les programmes nationaux [...] D'autres ont suggéré que Bush [s'était concentré] sur les problèmes à l'étranger pour éviter d'avoir à résoudre les problèmes internes[57].

La rapidité avec laquelle Bush a tenté de prendre ses distances par rapport à Reagan s'est ajoutée à ces critiques, avec pour résultat que beaucoup d'Américains pensent que la fin de la guerre froide doit être attribuée non pas à Bush, mais à son prédécesseur. Le leadership exercé par Bush, incontestable en matière de pragmatisme et de gestion de la politique étrangère, était en général plutôt faible, puisque le président était souvent inapte à communiquer ses intentions, ses projets et ses réalisations. Toutefois, son leadership au sein de l'équipe décisionnelle était beaucoup plus positif que celui exercé sur la société américaine ou, à tout le moins, tel qu'il était perçu par la population.

7.2.3. L'application stricte de la *realpolitik*

La position de l'administration Bush quant à la place et au rôle des États-Unis dans le monde à la suite de l'effondrement de l'URSS et la fin de la guerre froide découlait principalement de deux éléments : une approche réaliste de la politique étrangère et la prudence de la Maison-Blanche en raison de la fragilité de la situation internationale telle qu'elle était au début des années 1990. L'administration Bush croyait fermement que le nouveau statut d'unique superpuissance des États-Unis devait permettre d'augmenter son influence dans le monde, d'étendre ses valeurs démocratiques à l'Europe de l'Est et de développer ses relations avec la Russie, tout en continuant à se protéger contre de nouveaux ennemis à venir.

---

55. Cité dans James MacGregor Burns (2006). *Op. cit.*, p. 154. C'était le fameux « *Read my lips : No new taxes* » qui avait permis aux citoyens de penser que Bush n'allait pas augmenter les impôts ou créer une nouvelle taxe. Devant la situation économique désastreuse, Bush n'avait eu d'autre choix que de revenir sur cette promesse, au plus grand mécontentement des Américains.

56. Il ne faut pas non plus négliger le succès de Ross Perot, candidat indépendant durant cette élection, qui a obtenu près de 20 % des suffrages. Sans Perot, la majorité de ces votes aurait probablement été pour Bush.

57. Mark J. Rozell (1996). *Op. cit.*, p. 68 et 77 (notre traduction).

7.2.3.1. Le « nouvel ordre mondial »

Dans ses discours, le président Bush faisait état de sa circonspection à l'égard des événements mondiaux qui se produisaient alors. En février 1989, par exemple, il soulignait que malgré les grands changements, « la prudence et le sens commun dictent que nous tentions de comprendre le sens de ces bouleversements qui ont cours en Union soviétique, que nous révisions nos politiques et ensuite, que nous procédions avec précaution[58] ». Trois ans plus tard, Bush se réjouissait que de bonnes choses aient découlé de l'« utilisation prudente du pouvoir[59] ». La pondération de la Maison-Blanche face aux circonstances, bien que compréhensible, rendait difficile la mise en place du « nouvel ordre mondial » annoncé par l'administration. Cette idée, relativement éphémère,

> était une vision optimiste d'un monde dans lequel les relations entre les principales puissances demeureraient aussi harmonieuses et coopératives qu'elles l'avaient été durant la crise du Golfe de 1991-1992, telles que les reflétaient les résolutions unanimes adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU [Organisation des Nations Unies] pour la circonscrire[60].

Les conflits subséquents ont toutefois démontré que cette harmonie était l'exception plutôt que la règle, d'autant plus que le DPG lui-même a eu pour effet de refroidir les relations entre les États-Unis et les pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). En fait, la position de la Maison-Blanche à ce sujet semblait surtout faire suite à celle qui avait cours sous Reagan.

Dans ce « nouvel ordre mondial », les États-Unis devaient occuper une place prépondérante. Pour Bush,

> à mesure que ce nouveau monde prend forme, l'Amérique se tient au centre du cercle grandissant de la liberté – aujourd'hui, demain et dans le prochain siècle […] Cette nation, cette idée appelée Amérique, était et sera toujours un nouveau monde – notre nouveau monde[61].

En 1991, le président reprenait encore la notion d'une Amérique qui façonne l'avenir et sert de modèle aux autres nations, alors que l'opération Tempête du Désert se déroulait au même moment[62]. Ces

---

58. George H.W. Bush (1989). « Address before a Joint Session of Congress on administration goals », 9 février, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press, p. 938 (notre traduction).
59. George H.W. Bush (1992). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 28 janvier, dans *Ibid*., p. 957 (notre traduction).
60. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 201 (notre traduction).
61. George H.W. Bush (1990). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 31 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *Op. cit.*, p. 942 (notre traduction).
62. L'opération Tempête du Désert visait à libérer le Koweït de l'occupation irakienne et s'est déroulée en janvier 1991. Ce fut l'opération la plus violente de la guerre du Golfe.

discours de Bush, s'ils démontraient surtout le manque de vision de l'administration, réaffirmaient la présence de la *realpolitik* à la base de la politique étrangère des États-Unis – comme avant.

7.2.3.2. L'inévitable domination des États-Unis

Le président Bush était suffisamment pragmatique pour comprendre rapidement que le leadership américain devait être fort sur la scène internationale pour empêcher le retour du communisme en Europe de l'Est, prévenir le chaos en Russie et rassurer les alliés en cette période trouble. Dans son discours sur l'état de l'Union du 29 janvier 1991, Bush soulignait que le leadership des États-Unis était plus que jamais indispensable, puisque les Américains « ont l'unique responsabilité d'accomplir le travail acharné de la liberté. Et lorsque nous le faisons, la liberté fonctionne[63] ». Le président réaffirmait également la volonté de la Maison-Blanche de continuer à s'engager activement dans les affaires internationales, malgré les voix qui disaient que maintenant que la guerre froide était terminée, les États-Unis devaient se détourner du monde. Bush répliquait en faisant remarquer que « le leader de l'Occident [est] maintenant devenu le leader du monde[64] ».

Les discours et la position de l'administration Bush quant au rôle des États-Unis dans le monde n'avaient donc pas vraiment changé malgré les bouleversements touchant le bloc communiste. D'ailleurs, le président se trouvait conforté dans l'idée de la nécessité et de l'inévitabilité de la domination des États-Unis par le fait que même l'ancien ennemi reconnaissait une seule et unique superpuissance. Le discours sur l'état de l'Union de 1992 était révélateur de la position du président à ce sujet, position moralisatrice et paternaliste mais néanmoins ferme et assumée, qui rappelait celle de ses prédécesseurs : le monde avait raison de faire confiance aux États-Unis pour bien user du pouvoir, pour être juste et équitable et pour être « du bon côté de la décence[65] ».

La position de l'administration à propos de la politique étrangère de l'après-guerre froide était donc claire, bien que peu originale, mais avait tendance à s'embrouiller dès lors que des conflits complexes éclataient – Somalie, Haïti, Yougoslavie. Lorsque la position du président vacillait, les fuites étaient plus influentes sur les politiques, comme l'ont démontré celles au sujet de la Somalie. À l'inverse, lorsque la position de Bush était ferme – comme sur le rôle des États-Unis dans l'après-guerre froide –, les fuites étaient beaucoup moins efficaces, comme ce fut le cas pour la fuite du DPG.

---

63. George H.W. Bush (1991). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 29 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *Op. cit.*, p. 949 (notre traduction).
64. George H.W. Bush (1992). *Op. cit.*, p. 958 (notre traduction).
65. *Ibid.*

7.2.4. L'intérêt mitigé des médias

La campagne électorale de 1988 n'avait pas suscité beaucoup d'émotions chez les journalistes américains, qui considéraient les deux candidats en présence – Bush pour les républicains et Michael Dukakis pour les démocrates – comme peu intéressants. La victoire décisive de Bush n'a donc pas créé un engouement marqué pour sa présidence, d'autant plus que le nouveau chef de l'exécutif ne correspondait pas du tout au type de président apprécié par les journalistes : il n'était pas très articulé, n'avait aucune vision inspirante, ne semblait pas être un grand leader et n'utilisait pas la Maison-Blanche et son pouvoir d'attraction pour vendre ses priorités politiques au public, au Congrès ou aux journalistes.

7.2.4.1. Des relations polies entre les journalistes et le président

Très tôt, Bush a tenté de développer des relations cordiales avec les journalistes de Washington. Il évitait l'utilisation de techniques de manipulation – contrairement à la plupart de ses prédécesseurs – et se rendait le plus accessible possible aux journalistes. Son approche était simplement une extension de sa conception des médias : « Bush […] était un membre de l'*establishment* de Washington qui concevait le système politique comme une communauté d'élite tissée serrée, [il] considérait le corps médiatique comme faisant partie de cette élite et l'a courtisé comme peu de présidents [avant lui][66] ». Les journalistes, de leur côté, appréciaient le comportement du président à leur égard, mais ne le trouvaient pas plus intéressant pour autant. Par exemple, si Bush a souffert de la comparaison avec Reagan en termes médiatiques, il a également dû traîner une image peu flatteuse de « mauviette » : le magazine *Newsweek* avait présenté l'annonce de la candidature de George H. Bush à la présidence, dans son édition d'octobre 1987, avec le titre *Fighting the wimp factor* en page couverture[67]. À partir de ce moment, les gaffes médiatiques de Bush se sont multipliées, dont l'entrevue désastreuse avec Dan Rather, de CBS, à deux semaines des caucus de l'Iowa de 1988[68]. Sa victoire n'a pas permis d'améliorer son image médiatique, du moins jusqu'à l'invasion

---

66. John Anthony Maltese (1994). *Spin Control : The White House Office of Communications and the Management of Presidential News*, 2e édition, Chapel Hill, University of North Carolina Press, p. 217 (notre traduction).

67. « Luttant contre le "facteur mauviette" ».

68. Le 25 janvier 1988, Rather réalise une entrevue en direct avec Bush, lors de laquelle le journaliste tente surtout de discréditer le vice-président en laissant croire qu'il avait essayé de camoufler l'affaire Iran-contra. S'ensuivit alors une querelle peu élégante, au milieu de laquelle Bush est parti, laissant Rather seul en ondes pendant de longues secondes. Pour obtenir plus de détails, voir Lynda Lee Kaid (1999). « Bush confrontation with Rather », dans Michael D. Murray (dir.), *Encyclopedia of Television News*, New York, Greenwood Press, p. 29-30.

du Panamá en décembre 1989 : les journalistes ont alors progressivement cessé de parler du manque de fermeté du président Bush en matière de politique étrangère. Les événements qui ont suivi cette intervention militaire – la guerre du Golfe, entre autres – ont aussi concouru à modifier peu à peu l'image du président, mais pas suffisamment pour lui permettre de remporter l'élection de 1992.

7.2.4.2. Une couverture médiatique peu soutenue avant la guerre du Golfe

Il faut dire que les médias ont très peu couvert l'administration Bush dans les premiers mois de son entrée en fonction. Ainsi, « le président a été le sujet de seulement 336 reportages télévisés [sur les réseaux ABC, CBS et NBC] durant ses 100 premiers jours [en tant que président], comparativement à 790 pour le président Reagan et 906 pour le président Carter durant leurs 100 premiers jours[69] ». Cela peut s'expliquer par les rares conférences de presse et discours de Bush durant cette période, mais également parce que le président « ne savait pas comment utiliser les médias pour promouvoir son programme politique[70] ». Malgré cela, la couverture médiatique de la politique étrangère de l'administration Bush était généralement positive en raison d'une longue liste de bonnes nouvelles, dont la dislocation de l'empire soviétique, la bonne relation entre le président américain et Gorbatchev, le retrait de l'URSS de l'Afghanistan, les compressions dans les dépenses militaires, le triomphe de la démocratie avec la fin de la guerre froide et l'élection d'une coalition pro-américaine au Nicaragua, mettant fin à la guerre civile[71]. En ce qui concerne la fuite du document présentant le DPG, en mars 1992, la couverture médiatique était cependant beaucoup plus négative.

D'une part, les journalistes reprochaient à l'administration de mener une politique étrangère désuète qui ne permettait pas d'envisager les relations internationales selon un angle plus positif, perspective qu'offrait justement la fin de la guerre froide. D'autre part, les médias craignaient que les employés du Pentagone tentent d'empêcher les compressions de leurs budgets en exagérant les menaces extérieures.

L'ensemble de la couverture médiatique de la fuite du DPG n'a par ailleurs pas été très étendue en termes quantitatifs. Cela s'explique notamment par la période durant laquelle est survenue la fuite, riche en événements importants : au printemps 1992, les États-Unis faisaient le bilan de la guerre du Golfe, alors même que d'autres conflits menaçaient d'éclater, en particulier en Bosnie-Herzégovine et à Haïti, et que

69. D'après une compilation effectuée par le Center for Media and Public Affairs, citée dans John Anthony Maltese (1994). *Op. cit.*, p. 217 (notre traduction).

70. Mark J. Rozell (1996). *Op. cit.*, p. 51 (notre traduction).

71. Bert A. Rockman (1991). *Op. cit.*, p. 14.

la famine qui faisait rage en Somalie risquait de mener à une guerre civile. De plus, deux procès retentissants retenaient l'attention des journalistes : celui de Manuel Noriega, dictateur du Panamá, arrêté par les États-Unis pour trafic de drogue, et celui de quatre policiers de Los Angeles, de race blanche, accusés d'avoir sauvagement battu Rodney King, un Afro-Américain, lors d'un contrôle routier. Finalement, les primaires en vue de l'élection de novembre étaient lancées depuis deux mois, et c'était seulement la troisième fois du XX^e siècle qu'un président républicain en fonction faisait face à l'opposition au sein de son propre parti pour la nomination présidentielle[72]. Tous ces événements ont probablement contribué au nombre peu élevé de reportages sur le DPG. Il faut ajouter que les critiques et l'indignation provenaient surtout du Congrès et des pays alliés des États-Unis, plus directement touchés par le document et les intentions politico-militaires qu'il révélait.

7.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE DU *DEFENSE PLANNING GUIDANCE* : CONCLUSIONS

La fuite sur le DPG n'a donc eu aucune conséquence notable sur la politique étrangère de l'administration George H. Bush, et ce, malgré le leadership effacé du président, la plupart du temps en réaction aux événements. En effet, ce leadership était tout de même réel, puisque les gens avaient en général une bonne opinion de lui, et que la gestion de l'administration s'effectuait habituellement sans heurt. De plus, lors de la parution de la fuite, en mars 1992, il n'y avait pas de vide décisionnel quant à la place des États-Unis dans le monde, la forte cohésion de l'équipe décisionnelle ayant créé un consensus autour de l'option hégémoniste. Aussi, le président bénéficiait encore des retombées positives de la victoire en Irak. Dans ces conditions, il était difficile pour la fuite d'avoir une influence sur la stratégie élaborée par l'administration. Si le DPG n'a pu être implanté, ce n'est donc pas en raison du tollé qu'il a suscité auprès des démocrates ou de certains analystes, mais plutôt en raison de la défaite de George H. Bush aux élections présidentielles de 1992. D'ailleurs, les néoconservateurs à l'origine du DPG l'ont repris et appliqué sous George W. Bush dès 2002. En somme, la fuite sur le DPG, bien qu'ayant forcé une réécriture du document – réécriture qui n'a en rien modifié la nature et les visées de la stratégie adoptée par l'administration – n'a pas réussi à modifier le cours de la politique étrangère des États-Unis.

---

72. En 1912, William Taft a dû faire face à Theodore Roosevelt et en 1976, Gerald Ford a affronté Reagan. Dans le cas de George H. Bush, l'opposition venait de Patrick Buchanan.

CHAPITRE 8

La présidence de Bill Clinton

L'arrivée de Bill Clinton à la Maison-Blanche correspondait avec la fin de la guerre froide et de l'Union soviétique. Ce nouveau contexte politique, dans lequel les États-Unis apparaissaient comme la seule superpuissance, allait être une occasion de tester la nouvelle politique étrangère, notamment par le biais des fuites.

8.1. L'ADMINISTRATION CLINTON ET LES FUITES

Sous Clinton, les fuites démontraient essentiellement les luttes plutôt âpres que se livraient les civils et les militaires, la bureaucratie du département de la Défense et celle du département d'État, en vue de contrôler la politique étrangère de l'administration. Plus significativement, les fuites sous Clinton ont parfaitement illustré la difficulté, pour quelque décideur que ce soit, fut-il président, d'imposer un programme rigide alors que le pays était en situation hégémonique.

Les fuites à propos des interventions militaires en Haïti, en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo n'ont donc pas eu d'effets marquants sur la conduite de la politique étrangère puisqu'en réalité, elles n'étaient que le reflet des luttes bureaucratiques que se livraient les principaux conseillers de Clinton.

8.1.1. L'intervention militaire en Haïti (1993)

Plusieurs fuites ont sapé les efforts de l'administration Clinton pour arriver à une résolution durable du conflit haïtien, à la suite du coup d'État de Raoul Cedras aux dépens de Jean-Bertrand Aristide. Dès l'élection de Clinton, plusieurs fuites ont laissé entendre que des milliers d'Haïtiens se dirigeaient vers les États-Unis et y demanderaient le statut de réfugiés. Ces fuites, provenant des membres de l'administration Bush, visaient à forcer Clinton à agir rapidement[1]. Moins d'un an plus tard, alors que l'administration Clinton tergiversait encore sur une possible intervention militaire en Haïti pour reconduire Aristide au pouvoir, des fuites émanant du Pentagone affirmaient que « plus de 1000 commandos revenaient tout juste de Floride après avoir secrètement répété un plan visant à prendre le contrôle des aéroports et des ports d'Haïti[2] ».

À la même époque, soit à l'automne 1993, des représentants de la CIA sont allés rencontrer les membres du Congrès, à l'initiative du sénateur Jesse Helms (républicain-Caroline du Nord), pour faire un portrait peu flatteur de Jean-Bertrand Aristide. Selon la CIA, celui-ci souffrait de graves problèmes mentaux le menant à la violence, pour lesquels il aurait été hospitalisé à Montréal pendant quelque temps[3]. Ces informations, par ailleurs rigoureusement démenties par Clinton et le vice-président Al Gore, ont ensuite été révélées dans les médias. Cependant, le *New York Times* a atténué l'effet potentiel des fuites sur la santé mentale d'Aristide en affirmant que la CIA « avait payé les ennemis d'Aristide au sein de la junte militaire [jusqu'en 1991]. L'image de celui-ci auprès de l'agence est déformée par ses relations avec ces mêmes généraux qui l'ont évincé[4] ».

En réaction à toutes ces fuites, l'administration Clinton est allée de l'avant, à l'automne 1994, avec une intervention militaire visant à renverser Cedras et à redonner le pouvoir à Aristide. Plus que les fuites

---

1. Robert A. Pastor (1996). « The Clinton administration and the Americas : The postwar rhythm and blues », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, nº 4 (hiver), p. 103.
2. Morris Morley et Chris McGillion (1997). « "Disobedient" generals and the politics of redemocratization : The Clinton administration and Haiti », *Political Science Quarterly*, vol. 112, nº 3 (automne), p. 379 (notre traduction).
3. Thomas Omestad (1994). « Psychology and the CIA : Leaders on the ouch », *Foreign Policy*, nº 95 (été), p. 105.
4. *Ibid*., p. 106 (notre traduction).

provenant du Pentagone, ce sont celles provenant de la Maison-Blanche elle-même qui auraient accéléré le fil des événements. En effet, le 4 août 1994, les tensions entre Strobe Talbott, assistant du secrétaire d'État et partisan d'une intervention militaire rapide en Haïti, et William Perry, secrétaire de la Défense et tenant d'une solution diplomatique, ont fait la une des journaux[5]. Rapidement, cette fuite a contribué à déformer les résultats issus du processus décisionnel, à réduire le nombre de participants à ce processus et à éviter les traces écrites des réunions sur Haïti. Ainsi, si les nombreuses fuites concernant la position américaine face à Haïti étaient surtout attribuables à l'indécision de l'administration Clinton, elles semblent avoir eu un effet sur le processus décisionnel davantage que sur la décision elle-même.

8.1.2. L'intervention militaire en Bosnie-Herzégovine (1995)

La situation en Bosnie-Herzégovine était déjà catastrophique lors de l'élection de Clinton, et n'a fait que s'envenimer par la suite. Sujet de tensions au sein de l'administration Bush, la Bosnie le sera jusqu'en 1995, moment où les États-Unis décident d'intervenir militairement pour contraindre Slobodan Milosevic à mettre fin à ses exactions.

Probablement inquiet du soutien assez tiède de la population concernant une éventuelle intervention américaine en Bosnie – oscillant légèrement en deçà de 50 %[6] –, le président Clinton lui-même orchestrait des fuites selon lesquelles « les États-Unis devraient être prêts à envoyer des troupes […] s'il y avait une entente véritable[7] » en Bosnie. D'ailleurs, les représentants de la Maison-Blanche devaient régulièrement nuancer l'effet de ces fuites, autant sur les adeptes d'une action plus radicale que sur ceux tendant vers une utilisation maximale des outils diplomatiques. En fin de compte, ce sont surtout les hésitations de la Maison-Blanche qui ont ouvert le flanc aux fuites, bien que l'influence de celles-ci sur la conduite de la politique américaine en Bosnie ait été plutôt faible : elles ne sont pas parvenues à accélérer ou à empêcher l'intervention.

---

5. William G. Hyland (1999). *Clinton's World : Remaking American Foreign Policy*, New York, Praeger, p. 62.
6. Eric V. Larson et Bodgan Savych (2005). *Support for U.S. Military Operations from Mogadishu to Baghdad*, RAND Corporation, <http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG231.pdf>, p. 57.
7. William G. Hyland (1999). *Op. cit.*, p. 34 (notre traduction).

8.1.3. L'intervention militaire au Kosovo (1999)

En ce qui concerne le Kosovo, l'opinion publique américaine était, en 1999, majoritairement en faveur d'une intervention militaire : un peu au-dessus de 60 % si cette intervention avait lieu dans un cadre multilatéral[8].

La nature et la provenance des fuites sur le Kosovo ont eu tôt fait de souligner les luttes bureaucratiques et institutionnelles. S'il y avait, du côté des « faucons », Madeleine Albright (secrétaire d'État), Wesley Clark (commandant suprême des forces alliées en Europe), Richard Holbrooke (ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies), Al Gore et Bill Clinton, on retrouvait, du côté des « colombes », le secrétaire de la Défense, William Cohen, le président du Comité des chefs d'état-major, Henry Shelton, et l'ensemble des chefs militaires[9]. En fait, les fuites sur le Kosovo illustraient surtout les relations cahoteuses entre les civils et les militaires au sein de l'administration Clinton :

> Clinton et ses conseillers civils [Albright et Berger], préconisaient les bombardements aériens limités et la menace d'envoyer des forces terrestres. Le Comité des chefs d'état-major, cependant, cherchait à étendre la campagne aérienne en évitant toute menace d'utiliser les forces terrestres […] Un torrent de fuites a jailli du Pentagone pour démontrer que le président était intervenu au Kosovo contre l'avis des militaires[10].

Toutefois, les fuites du Pentagone n'ont pas été en mesure de freiner le cours des choses, puisque l'intervention militaire a débuté, comme prévu, le 24 mars 1999. Dans cette décision, l'influence de Madeleine Albright a été fondamentale, puisqu'elle était sur toutes les tribunes pour expliquer la nécessité d'une intervention de ce genre, surtout après la tragédie bosniaque. D'ailleurs, il est intéressant de comparer la couverture médiatique des représentants de chacune des deux positions sur le Kosovo : Albright a été couverte 24 fois plus par les principaux médias américains durant les semaines précédant l'intervention que le secrétaire de la Défense, William Cohen[11].

---

8. Pew Research Center for the People and the Press (1999). *Support for NATO Air Strikes with Plenty of Buts*, Washington, D.C., 29 mars, <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=68>.
9. Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis,* 2e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 571-572.
10. Michael C. Desch (2007). « Bush and the Generals », *Foreign Affairs*, vol. 86, no 3 (mai-juin),<http://www.foreignaffairs.org/20070501faessay86309-p0/michael-c-desch/bush-and-the-generals.html> (notre traduction).
11. Steven B. Redd (2005). « The influence of advisers and decision strategies on foreign policy choices : President Clinton's decision to use force in Kosovo », *International Studies Perspectives*, vol. 6, no 1 (février), p. 140.

8.2. ÉTUDE DE CAS : LE PROGRAMME NUCLÉAIRE NORD-CORÉEN (1998)

Le 17 août 1998, le *New York Times* publiait un reportage voulant que « les agences de renseignement américaines ont détecté un vaste complexe souterrain secret en Corée du Nord, qu'elles croient être au cœur d'une tentative pour ressusciter le programme nucléaire du pays[12] ». L'auteur de l'article, David Sanger, ajoutait que des milliers d'employés travaillaient sur ce nouveau site près de Yongbyon (où se trouve le centre de recherches nucléaires de la Corée du Nord, à 100 km de Pyongyang), permettant ainsi au gouvernement nord-coréen de disposer d'au moins six bombes atomiques. La fuite avait pour origine la *Defense Intelligence Agency* (DIA) et plus particulièrement le lieutenant-général Patrick Hughes, directeur de l'Agence, qui avait offert des photos prises par la DIA au journaliste du *New York Times* – de même qu'à des membres républicains du Congrès[13]. Le principal objectif de cette fuite était de mousser l'idée d'une approche plus musclée dans les rapports entre la Corée du Nord et les États-Unis : la DIA « espérait forcer la Maison-Blanche et le département de la Défense à changer leur approche en accentuant la crainte du public et en soulevant des doutes sur la politique[14] » menée par l'administration Clinton.

L'histoire était reprise dès le lendemain par le *Washington Post* et d'autres journaux partout au pays : les articles mettaient l'accent sur une possible violation, par la Corée du Nord, de l'accord de 1994 survenu entre les deux pays après plusieurs mois de crise diplomatique au sujet du programme nucléaire nord-coréen. Dans cet accord, la Corée du Nord promettait de démanteler ses réacteurs nucléaires, de maintenir son adhésion au Traité de non-prolifération nucléaire et de permettre des inspections de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). En échange, les États-Unis s'engageaient à aider financièrement le régime de Kim Jong-il pour mettre fin à la famine et à construire deux centrales hydroélectriques de 1000 mégawatts chacune pour remplacer les réacteurs.

Le département de la Défense a démenti formellement les informations présentées par Sanger. En fait, selon le Pentagone, ce prétendu complexe souterrain n'était qu'un immense trou dans le sol, comme il y en a des milliers depuis le bombardement américain lors de la guerre de Corée, et que « les États-Unis ne disposaient d'aucune preuve que la Corée du Nord avait cessé de respecter l'accord [de 1994] visant à

12. David E. Sanger (1998a). « North Korea site an A-bomb plant, U.S. agencies say », *New York Times*, 17 août, p. A1 (notre traduction).

13. Chalmers Johnson (2004). *Blowback : The Costs and Consequences of American Empire*, New York, Holt, p. 134.

14. C. Kenneth Quinones (1998). « North Korea's underground construction », *Northeast Asia Peace and Security Network*, vol. 21 (5 octobre), <http://www.nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/napsnet-forum-21-north-koreas-underground-construction/> (notre traduction).

mettre fin à son programme nucléaire[15] ». Malgré cela – et de nouvelles informations selon lesquelles ce site était connu des agences de renseignement depuis au moins six ans –, la DIA maintenait son opposition à l'approche favorisée par Clinton, à savoir la négociation et la médiation. La DIA s'appuyait par ailleurs sur le lancement, par la Corée du Nord, d'un missile Taepodong-1 au-dessus du Japon le 31 août 1998, soit deux semaines après les reportages sur la découverte du présumé site nucléaire. Bien que Pyongyang ait affirmé qu'il s'agissait de la mise en orbite d'un satellite pour célébrer le 50e anniversaire de la création de l'État, l'histoire a fait grand bruit aux États-Unis, réalimentant les craintes d'une nouvelle guerre froide.

Malgré ces événements, la DIA, qui s'opposait à la politique de l'administration Clinton par rapport à la Corée du Nord, a été incapable d'infléchir la position de la Maison-Blanche, et ce, même si d'autres fuites ont alimenté les journaux pendant les mois suivants. Par exemple, le journaliste indépendant Richard Halloran a publié, en novembre et décembre 1998, deux articles qui révélaient le plan du département de la Défense pour éradiquer la Corée du Nord si jamais celle-ci attaquait la Corée du Sud : des représentants du Pentagone sont même allés jusqu'à affirmer que les États-Unis en tueraient tous les habitants si nécessaire[16]. Ces nombreuses fuites ont instillé une certaine appréhension auprès des citoyens, d'autant plus que l'Inde et le Pakistan conduisaient également des essais nucléaires au printemps 1998.

8.2.1. Une équipe décisionnelle en proie aux forces centrifuges

Bill Clinton a rapidement fait face aux difficultés et aux défis posés par l'après-guerre froide – que ce soit en Somalie, en Haïti, au Rwanda ou en Bosnie-Herzégovine. La forte concurrence entre les acteurs bureaucratiques avait marqué le premier mandat du président et celui-ci, avant 1996, « n'était pas personnellement engagé dans le processus d'élaboration de la politique étrangère américaine[17] », contribuant alors à la confusion générale et aux défaillances de l'administration.

Clinton a toutefois effectué une restructuration bénéfique de son équipe de conseillers de politique étrangère au début de son deuxième mandat : William Cohen remplaçait William Perry au département de la Défense, Warren Christopher cédait son poste de secrétaire d'État à

15. Chalmers Johnson (1999). « American intelligence services lose credibility over East Asian security problems », *Japan Policy Research Institute*, vol. 6, no 6 (juin), <http://www.jpri.org/publications/critiques/critique_VI_6.html> (notre traduction).

16. Richard Halloran (1998a). « Getting ready to the next korean war », *Seattle Times*, 23 novembre, <http://seattletimes.nwsource.com/archive/?date=19981123&slug=2785085>; Richard Halloran (1998b). « … But carry a big stick », *Far Eastern Economic Review*, 3 décembre, p. 26-27.

17. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 537.

Madeleine Albright, alors que Samuel Berger prenait la place de son patron Anthony Lake à titre de conseiller à la Sécurité nationale. Ce remaniement offrait également un rôle de premier plan au vice-président Al Gore, qui serait chargé de dossiers très importants (dont les relations russo-américaines). Si Cohen était plutôt effacé, l'arrivée d'Albright et de Berger a profondément modifié le processus décisionnel. Cependant, l'élément le plus spectaculaire de cette transformation a été le nouveau leadership assumé par Clinton : même si le président était en général peu discipliné, sa « position proactive […] et une gestion organisée et coordonnée des processus politiques[18] » ont sans aucun doute produit une plus grande cohésion pour l'équipe décisionnelle et les décisions qu'elle a prises en matière de politique étrangère. Toutefois, cette cohésion n'a pas permis d'éviter les écueils issus du système collégial adopté par Clinton.

8.2.1.1. Le système décisionnel collégial de Clinton

La nouvelle équipe décisionnelle de Clinton évoluait dans la plus grande collégialité. Élaborée et utilisée par Clinton alors qu'il était gouverneur de l'Arkansas, ce système informel et non hiérarchique permettait des débats plus ouverts entre les participants au processus décisionnel, de même que l'expression libre des désaccords. Selon George Stephanopoulos, ancien conseiller du président, les membres de l'équipe décisionnelle avaient pour mission de « laisser Clinton être Clinton – et même plus, d'*aider* Clinton à être Clinton[19] », ce qui signifiait lui donner le plus d'information possible et le laisser discuter et réfléchir longuement avant la prise de décision.

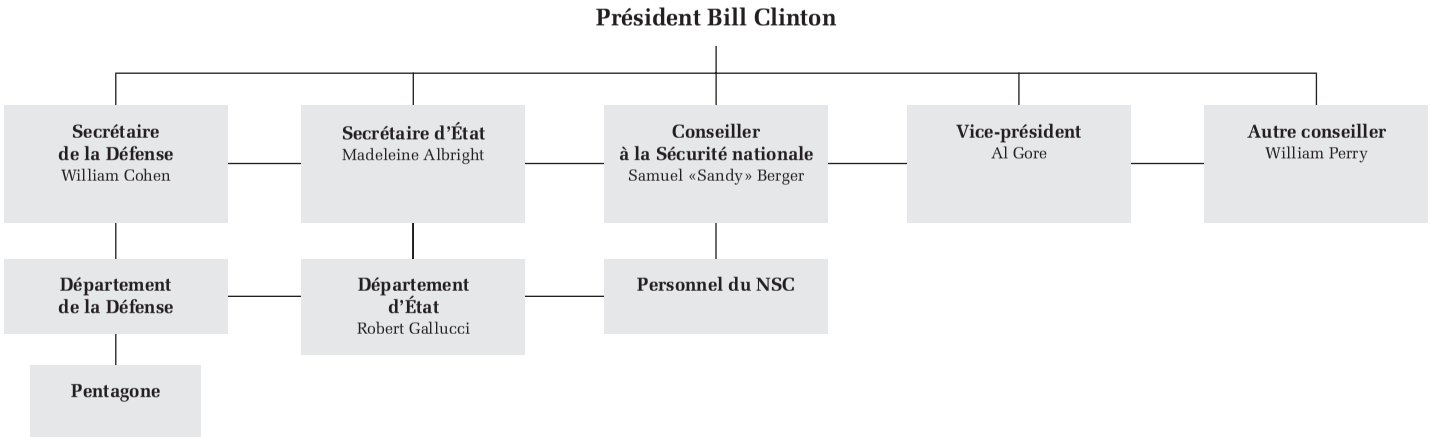
Les avantages du système collégial particulier de Clinton étaient nombreux. Tout d'abord, il permettait au président « d'exercer son leadership, de décider des actions à entreprendre et de défendre publiquement ses opinions[20] ». Ensuite, il ouvrait la porte de la Maison-Blanche à une grande quantité d'informations, provenant de multiples sources, ce dont Clinton était friand, parce qu'il était convaincu que les décisions devaient être prises seulement lorsque toutes les facettes d'un problème étaient documentées, évaluées et soupesées. Finalement, ce système mettait en valeur la grande accessibilité du président et encourageait la participation active de tous les participants au processus décisionnel.

Ce sont toutefois ces mêmes qualités qui diminueront l'efficacité de la gestion collégiale de Clinton. En effet, le processus décisionnel a souffert d'un manque flagrant de direction : Clinton n'a pas réussi à « établir des structures de délégation claires à l'intérieur de son système

18. *Ibid.*, p. 539.
19. Cité dans Elizabeth Drew (1995). *On the Edge : The Clinton Presidency*, New York, Simon & Schuster, p. 56 (notre traduction).
20. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 539.

FIGURE 8.1.

Le système décisionnel collégial de Bill Clinton en 1998



Source: D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth Publishing, p. 132 et Brookings Institution (2009c). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, <http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf>.

décisionnel, avec pour résultat une grande confusion parmi ses conseillers, qui ne savaient pas qui était responsable de quoi[21] » au sein de l'équipe décisionnelle. De plus, en exigeant d'obtenir toutes les informations disponibles sur un sujet, un enjeu ou un problème, et en les examinant rigoureusement une par une, il est évident que cela a eu une influence importante sur le processus de prise de décision, notamment en le ralentissant de manière considérable. Au bout du compte, peu de décisions étaient prises, transformant le système décisionnel de Clinton en « une méthode de "remise à plus tard"[22] ».

Le résultat global de la très grande collégialité du processus décisionnel de Clinton a principalement été une absence générale de coordination, d'autant plus que le président favorisait la présence et la participation de personnes ayant des opinions diamétralement opposées, de même que la création de groupes *ad hoc* de résolution de problèmes lorsqu'une situation nouvelle surgissait[23]. Parce que Clinton considérait la politique étrangère comme une distraction qui le tenait loin de son programme de politique intérieure, il « cherchait à en déléguer la formulation à d'autres chaque fois que cela était possible[24] ». La politique ainsi élaborée manquait souvent de vision et de cohésion. Par exemple, en 1994, c'est l'ancien président Jimmy Carter qui avait été chargé de résoudre la crise impliquant la Corée du Nord, l'équipe décisionnelle étant incapable d'articuler une politique claire et satisfaisante pour tous. Même si la participation et le leadership de Clinton ont été plus marqués lors de son deuxième mandat, ils n'ont pas pu éliminer complètement tous ces irritants. En fait, ces problèmes de fonctionnement ont eu des répercussions importantes sur la façon dont les discussions et les débats étaient menés au sein de l'équipe décisionnelle, en particulier lorsque la Corée du Nord a de nouveau provoqué les États-Unis en 1998.

8.2.1.2. Une plaidoirie multiple dysfonctionnelle

Le système collégial de Clinton a amplifié les dissensions en divisant l'équipe décisionnelle en plusieurs sous-groupes qui s'affrontaient régulièrement : les « faucons » (menés par Albright et Gore) et les « colombes » (comprenant Perry et Cohen), puis les civils (département d'État) et les militaires (département de la Défense et Pentagone). Quant à Samuel Berger, censé jouer le rôle d'honnête courtier pour assurer

21. *Ibid.*, p. 224.
22. Elizabeth Drew (1995). *Op. cit.*, p. 232 (notre traduction).
23. Colin S.J. Campbell (1996). « Management in a sandbox : Why the Clinton White House failed to cope with gridlock », dans S. Colin, J. Campbell et Bert A. Rockman (dir.), *The Clinton Presidency : First Appraisals*, Chatham, Chatham House, p. 75.
24. Michael Elliott et Bob Cohn (1994). « A head for diplomacy ? », *Newsweek*, 28 mars, p. 28 (notre traduction).

le fonctionnement et l'efficacité de la plaidoirie multiple, il a plutôt opté pour des prises de position plus franches en faisant la promotion directe de politiques précises auprès du président.

Malgré ces comportements, Clinton encourageait fortement le consensus, laissant même entrevoir « son irritation lorsqu'on lui demandait de résoudre des désaccords[25] ». Cette recherche du consensus à tout prix avait comme conséquence de forcer artificiellement l'entente entre les membres de l'équipe décisionnelle, alors même que des opinions divergentes étaient clairement exprimées. La plaidoirie multiple devenait alors dysfonctionnelle : la pression exercée par le président sur ses conseillers était telle que les voix discordantes finissaient par se taire. De plus, la lenteur du processus de prise de décision instaurait une certaine lassitude des membres de l'équipe entourant le président : les tenants des opinions minoritaires gardaient leurs réserves pour eux-mêmes pour éviter de retarder davantage la décision.

Lors de la fuite de la DIA, en août 1998, les États-Unis étaient en plein scandale Lewinsky. Le jour même de la fuite, le président Clinton avouait finalement, après maintes tergiversations, qu'il avait eu des « relations inappropriées » avec Monica Lewinsky. Il est alors facile de comprendre qu'il ait choisi de déléguer la gestion du dossier nord-coréen à son ancien secrétaire de la Défense, William Perry, et ce, même s'il s'impliquait davantage dans le processus décisionnel et qu'il dirigeait les discussions de manière plus ferme que lors de son premier mandat. En réalité, ce qui est étonnant dans la gestion de la crise nord-coréenne de 1998, c'est que les dysfonctions n'aient pas davantage affaibli la cohésion de l'équipe décisionnelle. Malgré les conseillers exigeant une réponse plus musclée de l'administration devant les actions de la Corée du Nord – Albright a rappelé que la Corée du Nord constituait une grave menace pour les États-Unis en raison de « ses installations nucléaires suspectes[26] » –, Clinton a continué de privilégier la négociation, surtout qu'il ne semblait pas que l'entente de 1994 ait été véritablement violée. Devant les provocations continues de la Corée, qui ont culminé avec le lancement de son satellite quelques semaines après la fuite sur le site nucléaire secret, Clinton a conservé la même attitude grâce aux recommandations de Perry.

La fuite d'août 1998 n'a certes pas miné la cohésion de l'équipe décisionnelle : bien que dysfonctionnelle en raison de la très grande collégialité du système de prise de décision, du manque de direction du président et de la pression du groupe, les dissidents étaient tout de même entendus par le président même s'ils étaient ultimement forcés de se ranger derrière lui. La fuite a créé une certaine commotion auprès du public, des services de renseignement et des corps d'armée, qui

25. Peter W. Rodman (2009). *Presidential Command : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Alfred Knopf, p. 209 (notre traduction).

26. Chalmers Johnson (1999). *Op. cit.* (notre traduction).

auraient voulu que l'administration sévisse plus fermement à l'encontre de la Corée du Nord. Les options militaires intéressaient cependant peu le président et ses principaux conseillers – sauf la secrétaire d'État et, dans une moindre mesure, le vice-président –, notamment à cause des échecs précédents de la Maison-Blanche en ce domaine (dont la Somalie), ce qui a conduit Clinton à s'en tenir à une ligne politique plus diplomatique. Les affrontements antérieurs entre les États-Unis et la Corée du Nord avaient par ailleurs démontré que c'était là une voie qui avait de bonnes chances de réussir, du moins à moyen terme.

8.2.2. Le leadership affirmé de Clinton

On peut dire que le leadership de Clinton, lors de la fuite sur la Corée du Nord, était suffisamment positif pour maintenir la cohésion de l'équipe décisionnelle, même si celle-ci souffrait de quelques dysfonctions. Clinton revenait de loin en ce qui concernait son leadership, le bilan de son premier mandat étant catastrophique à ce chapitre : Clinton manquait grandement de vision, était peu pragmatique, se révélait incapable de créer le consensus malgré une majorité démocrate au Congrès et avait peu de crédibilité en raison de son manque de jugement en politique étrangère et de ses insuccès en politique intérieure. Par contre, il possédait alors un grand charisme et celui-ci lui a permis, entre autres facteurs, d'obtenir un deuxième mandat en 1996. Ce mandat sera marqué par un leadership beaucoup plus affirmé, notamment en politique étrangère.

8.2.2.1. Une vision humaniste de la politique étrangère

Le président Clinton, tout comme ses principaux conseillers – sauf Madeleine Albright –, était « allergique aux interventions militaires en raison [du traumatisme] du Viêtnam [et endossait plutôt] un interventionnisme humanitaire[27] ». Les interventions américaines sous Clinton avaient donc été lancées dans le souci de protéger des populations menacées davantage que pour protéger des intérêts strictement étatiques : il faut dire que la période post-guerre froide donnait la possibilité de prendre en compte les considérations humanistes dans la formulation de la politique étrangère. Si Clinton avait une idée peu développée – voire inexistante – de ce qu'il convenait de faire avec la Corée du Nord et ses ambitions nucléaires lors de la crise de 1994, il soutenait néanmoins avec vigueur une vision suffisamment claire de ce que devait être la politique étrangère des États-Unis pour que celle-ci soit articulée autour de l'utilisation de la diplomatie plutôt que de la force. C'est

27. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 205 (notre traduction). Madeleine Albright, pour sa part, était plutôt l'héritière de Munich en raison de son âge et de ses origines européennes. Cela explique, en partie du moins, son point de vue souvent plus « faucon » en politique étrangère.

d'ailleurs ainsi qu'a été élaborée et conduite la politique américaine lors de la crise nord-coréenne de 1998. Ce n'est donc pas tant une absence de vision ou sa déficience qui a posé problème lors de la seconde crise nord-coréenne, mais plutôt l'incompréhension de la position de la Corée du Nord et l'immobilisme causé par l'obsession des détails. En fait, les deux éléments qui ont contribué à l'échec des politiques américaines censées régler le problème posé par le programme nucléaire de la Corée du Nord étaient « l'attention étroite portée au seul enjeu nucléaire et la tendance à ignorer ou à ne pas satisfaire les intérêts nord-coréens[28] ». Malgré ces difficultés, la vision humaniste de la politique étrangère de Clinton était sans équivoque et elle a été utilisée pour tenter de convaincre la Corée du Nord de respecter l'entente de 1994.

8.2.2.2. Un pragmatisme élémentaire

Le pragmatisme de Clinton s'est surtout illustré dans l'utilisation des résultats de sondages et dans la délégation de tâches. En effet, certains détracteurs du président l'accusaient de prendre ses décisions sur la base des sondages ou d'être en constante campagne électorale. Mais Dick Morris, stratège et sondeur du président, explique plutôt que « le président s'intéressait à ce que pensait l'Amérique […] Il utilisait les sondages plutôt pour découvrir quels arguments seraient les plus persuasifs pour obtenir l'appui de la population pour une décision donnée[29] ».

De plus, Clinton était particulièrement habile dans la délégation de tâches, sachant reconnaître ses limites : s'il pouvait arriver que la délégation de tâches mène à des impasses bureaucratiques, elle était habituellement garante d'une politique cohérente, surtout si le président avait fixé des objectifs précis comme c'était le cas avec la Corée du Nord en 1998, en insistant sur la nécessité d'éviter les solutions militaires. Ce type de pragmatisme est toutefois assez fragile, notamment lorsque le système décisionnel du président est très collégial et indiscipliné, comme l'était celui de Clinton, particulièrement durant le premier mandat. Aussi, les qualités du président étaient souvent éclipsées par ses défauts. Par exemple, la grande souplesse de Clinton était souvent confondue avec de l'opportunisme, alors que sa complexité cognitive élevée paralysait le processus décisionnel en raison de l'extrême attention portée à tous les détails d'un problème et à toutes les solutions envisageables pour le résoudre. Toutefois, l'expérience

---

28. Robert F. Ogden II et David A. Anderson (2008). « U.S. foreign policy toward North Korea : A way Ahead », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 2, nº 3 (automne), p. 76 (notre traduction).

29. Dick Morris (1997). *Behind the Oval Office : Winning the Presidency in the Nineties*, New York, Random House, p. 247 (notre traduction). Morris a dû démissionner en 1996 en raison de fréquentations avec des prostituées, à qui il permettait en outre d'écouter ses conversations avec le président.

de Clinton en politique étrangère, lors de son deuxième mandat, lui a permis d'échapper à certains de ces écueils au moment de la crise nord-coréenne de 1998, puisque la stratégie appliquée en 1994 pouvait – et devait être – réutilisée, idée renforcée par les conclusions du rapport de William Perry.

8.2.2.3. Une absence de consensus

Le président Clinton a assurément consolidé son leadership durant son deuxième mandat, mais s'il est un point qu'il n'a pu améliorer, c'est son incapacité à obtenir le consensus pour l'adoption de ses projets, de sa vision. Cela était attribuable au fait qu'il était incapable « de se positionner comme [étant] le porte-parole national des enjeux qui intéressaient les gens et leur démontrer qu'il répondrait à leurs préoccupations profondes[30] ». Cela était particulièrement vrai sur le plan de la politique intérieure. C'est la position centriste de Clinton qui peut expliquer l'absence de consensus, puisque ses décisions étaient alors critiquées à la fois par les plus libéraux et par les plus conservateurs des démocrates. D'ailleurs, les démocrates ont perdu leur majorité au Congrès lors des élections de mi-mandat de 1996, rendant le pouvoir législatif encore plus hostile à Clinton qu'il ne l'était déjà. Il faut rappeler que l'automne 1998 était celui de l'affaire Lewinsky et que le Congrès était alors majoritairement républicain. En fait, Clinton a été fortement critiqué par le Congrès en 1994 pour sa position jugée plutôt faible envers la Corée du Nord, et il l'a tout autant été en 1998 : la Chambre des représentants a adopté, en septembre et en octobre, trois résolutions demandant au président de suspendre l'aide américaine apportée à la Corée du Nord, de revoir en profondeur l'ensemble de ses politiques par rapport à ce pays et de forcer le respect de l'entente de 1994 par le régime nord-coréen[31], cela en représailles au lancement du satellite à la fin du mois d'août. Le Sénat n'était pas en reste, proposant de modifier les règles permettant à la Corée du Nord de construire ou de posséder du matériel balistique. De plus, les républicains ont profité de l'occasion pour remettre à l'ordre du jour la nécessité, voire l'urgence, de construire et de mettre en application un bouclier antimissiles[32]. Par contre, le public appuyait la gestion du dossier de la Corée du Nord faite par l'administration. La préférence des citoyens américains pour la diplomatie s'est par ailleurs maintenue tout au long du second mandat de Clinton : en septembre 1997, 58 % des Américains étaient contre l'utilisation de la force envers la Corée du Nord, et ce,

30. Robert Dallek (1996). *Hail to the Chief : The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, p. 106 (notre traduction).

31. Voir H.R. 526 (10 septembre 1998), H.R. 554 (24 septembre 1998) et H. Con. R. 341 (8 octobre 1998).

32. Robert L. Borosage (1998). « Defending U.S. against what missiles ? », *Los Angeles Times*, 10 septembre, p. B9. C'est le sénateur Trent Lott (républicain-Mississippi) qui menait les républicains à ce sujet.

même si celle-ci en venait à envahir la Corée du Sud[33]. Pourtant, 73 % des gens considéraient la détention d'armes nucléaires par la Corée du Nord comme une menace sérieuse pour les États-Unis[34].

8.2.2.4. Un réel charisme malgré les écueils

Les grandes qualités de Clinton étaient souvent dissimulées par ses terribles défauts. Parmi ceux-ci, on peut noter son jugement quelquefois erratique, son incapacité à prendre des décisions rapidement, son indiscipline et son désir de plaire à tous – le menant finalement à ne plaire à personne[35]. Ainsi, « c'est un hommage à la détermination de Clinton et à ses prouesses politiques qu'il ait réussi à obtenir deux mandats présidentiels. C'est une indication de sa faiblesse que ce leader politique talentueux ne soit pas arrivé à en faire davantage durant son passage[36] » à la Maison-Blanche. Si le président Clinton semblait moins charismatique lors de son deuxième mandat, c'est durant cette même période que ses qualités personnelles ont été mises à profit. En conséquence, il a eu maintes occasions, entre 1996 et 2000, de démontrer qu'il était un homme d'une « intelligence pénétrante, un leader politique habile doté d'une grande curiosité intellectuelle[37] ». Pour ces raisons, Clinton exerçait un ascendant positif sur son entourage, de même qu'il bénéficiait du soutien constant de la population, soutien particulièrement important lors du tumulte provoqué par l'affaire Lewinsky. Son charisme a ainsi contribué à maintenir la cohésion de l'équipe présidentielle et à assurer que ses préférences politiques soient respectées dans le cas de la Corée du Nord.

8.2.2.5. Une crédibilité chancelante

La crédibilité de Bill Clinton a été quasi inexistante lors de son premier mandat et fortement malmenée durant l'affaire Lewinsky. Toutefois, en ce qui concerne la politique étrangère, Clinton a pris de l'assurance et de la confiance dès sa réélection. En effet, la présidence de Clinton, entre 1992 et 1996, était « une démonstration du chaos [engendré par] un chef de l'exécutif ambitieux mais inexpérimenté qui cherchait à

---

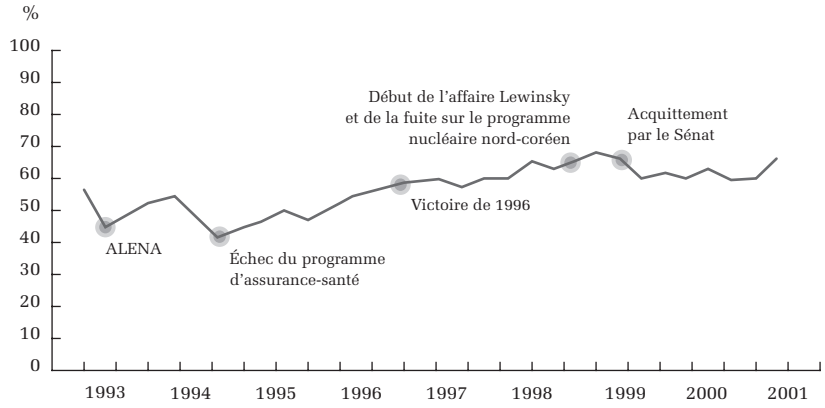
33. Pew Research Center for the People and the Press (1997). *America's Place in the World II*, Washington, septembre, <http://www.people-press.org/1997/10/10/americas-place-in-the-world-ii/ >.
34. Pew Research Center for the People and the Press (1999a). *News Interest Index Poll*, Washington, mars, <http://people-press.org/questions/ ?qid=358593&pid=51&ccid=51#top>.
35. Arthur M. Schlesinger Jr., cité dans Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 229.
36. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 216 (notre traduction).
37. *Ibid.*

faire sa marque dans ses cent premiers jours[38] ». Dès 1996, Clinton a su imposer sa vision et ses objectifs, donner une direction plus claire à son équipe décisionnelle et faire preuve de discipline lorsque ses décisions n'étaient pas respectées.

Lorsque Clinton a commencé son deuxième mandat, il pouvait compter sur le soutien de près de 60 % de la population américaine (ce taux n'était que de 51 % au début de son premier mandat)[39]. Entre le 15 août et le 1er septembre 1998, au plus fort de la crise nord-coréenne, une moyenne de 63 % des Américains approuvait son travail, ce qui constituait un taux supérieur à ce qu'il avait obtenu jusqu'alors. Lorsqu'il a définitivement quitté la Maison-Blanche, en janvier 2001, 68 % des Américains étaient satisfaits du travail de Clinton, ce qui est beaucoup plus que le taux obtenu par la majorité des présidents sortants, à l'exception de Franklin D. Roosevelt et de Ronald Reagan[40].

FIGURE 8.2.

Taux de satisfaction à l'égard de Bill Clinton, 1993-2000



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

38. James MacGregor Burns (2006). *Running Alone : Presidential Leadership – JFK to Bush II : Why It Has Failed and How We Can Fix It*, New York, Basic Books, p. 133 (notre traduction).

39. Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Clinton*, Storrs, University of Connecticut, <http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Clinton>.

40. Charles H. Franklin (2005). *Presidential Approval in Perspective*, Madison, University of Wisconsin, mai, <http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff_for_blog/perspective.pdf>, p. 8.

On peut donc affirmer que le leadership de Bill Clinton, lors de la fuite d'août 1998 et des événements subséquents, était à son plus haut. Beaucoup plus sûr de lui et discipliné qu'il ne l'était lors de son premier mandat, le président avait une vision très claire de ce que la politique étrangère des États-Unis devrait être. Son pragmatisme et son charisme lui ont également permis de maintenir la cohésion de son équipe décisionnelle malgré les dissensions et, surtout, malgré l'opposition virulente du Congrès à sa diplomatie incitative. Même si le manque de consensus autour des stratégies de Clinton à l'égard de la Corée du Nord a probablement retardé la prise de décision, il n'a certainement pas ébranlé la conviction du président quant aux moyens à prendre pour résoudre la crise. Cela est d'autant plus remarquable que les médias ont grandement relayé le souhait des républicains pour une politique américaine plus musclée par rapport à la Corée du Nord. Ils ont ainsi alimenté les craintes du public au sujet du potentiel nucléaire de ce pays.

8.2.3. La position claire du président

Les dysfonctions – somme toute légères – de la plaidoirie multiple de Clinton lors de la fuite d'août 1998 n'ont pas eu d'effet sur le processus décisionnel, en raison de la position claire de l'administration Clinton par rapport à la Corée du Nord. Cette position avait d'ailleurs été exprimée sans détour dès 1993 : à l'émission *Meet the Press* du 7 novembre diffusée sur NBC, le président affirmait que « la Corée du Nord ne sera pas autorisée à développer une bombe nucléaire[41] ». Cette fermeté sera maintenue jusqu'à la fin du deuxième mandat de Clinton, alors qu'il expliquait, dans le discours sur l'état de l'Union du 19 janvier 1999, l'importance, pour les États-Unis et le monde, de réduire les risques liés à la prolifération nucléaire[42]. Ce que voulait surtout la Maison-Blanche, particulièrement en 1998, c'était d'éviter l'escalade et l'intervention militaire américaine.

8.2.3.1. Le modèle de 1994 comme gage de succès des négociations de 1998

Lors de la crise de 1994, le président Clinton avait d'abord tenté d'utiliser la force, notamment sous la forme de sanctions qui risquaient d'endommager sérieusement l'économie déjà très chancelante de la Corée du Nord, ou encore d'attaques aériennes. Toutefois, la Corée du Nord ayant

41. Steven A. Holmes (1993). « Clinton warns North Korea against building atom bomb », *New York Times*, 8 novembre, p. A6 (notre traduction).

42. William J. Clinton (1999). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 19 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press, p. 1049.

annoncé que des sanctions signifieraient la guerre tout autant que des attaques, l'administration a plutôt opté pour des mesures incitatives négociées et mises en œuvre par la diplomatie. C'est Jimmy Carter qui a été envoyé comme médiateur – non officiel, cependant – entre la Corée du Nord et les États-Unis, évitant alors l'utilisation de la force et « peut-être une guerre aux coûts énormes[43] ». Ce modèle de diplomatie incitative, dont le principal résultat a été la signature de l'entente de 1994, a aussi servi de guide lors des événements de l'été 1998, lorsque le régime de Kim Jong-il a semblé réactiver son programme nucléaire.

La fuite d'août 1998 est apparue dans un contexte fort différent de 1994, dans la mesure où l'administration, aussi ferme dans son intention d'empêcher la Corée du Nord d'aller de l'avant avec son programme nucléaire, savait néanmoins qu'il était possible d'atteindre cet objectif sans déployer la force militaire. Quand il a été démontré que le trou dans le sol soupçonné d'abriter des installations nucléaires n'était en réalité qu'un ancien cratère de bombe, le président Clinton a simplement réitéré son opposition à une Corée du Nord nucléaire. Plus tard, lorsque ce pays a lancé un satellite en orbite – les États-Unis, le Japon et la Corée du Sud décrivant d'abord ce lancement comme un essai balistique –, le président a demandé au Congrès d'accélérer la mise en application de la part de l'entente devant être assumée par les États-Unis (notamment la construction d'une usine hydroélectrique pour remplacer les centrales nucléaires), de façon à négocier un retour au calme.

En août 1998, la position de l'administration est donc claire à trois niveaux : la Corée du Nord ne peut relancer son programme nucléaire, elle n'a pas violé l'entente de 1994 et la Maison-Blanche croit en la diplomatie pour la forcer à respecter ses engagements. La fuite n'a donc pas affecté la formulation de la politique américaine à l'égard de la Corée du Nord : en fait, elle a surtout légitimé les mesures diplomatiques employées par la Maison-Blanche, et ce, malgré les provocations subséquentes du régime nord-coréen et les voix de plus en plus nombreuses s'opposant à la stratégie de négociation utilisée par Clinton.

8.2.3.2. Des discours et des actions sans ambiguïté

Clinton avait affirmé, en 1993, ne pas pouvoir tolérer une Corée du Nord nucléaire. Cependant, contrairement à ce qui se passera en 1998, il n'avait aucune stratégie claire sur la façon de contenir les aspirations nord-coréennes. Avant 1994, « l'administration Clinton a peu fait pour résoudre le problème coréen, en partie parce que les chefs du Pentagone

---

43. Patrick James et Özgür Özdamar (2008). « The United States and North Korea : Avoiding a worst-case scenario », dans Carter, Ralph G. (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy : From Terrorism to Trade*, 3e édition, Washington, CQ Press, p. 134 (notre traduction).

étaient sceptiques[44] » par rapport à la menace potentielle posée par la Corée du Nord. Cela ne s'est pas reproduit en 1998, en partie parce que les succès antérieurs de Carter ont amené l'administration à penser que la solution diplomatique était préférable à la solution militaire.

Les actions entreprises par la Corée du Nord, à l'été 1998, inquiétaient tout de même suffisamment l'administration Clinton pour organiser des rencontres entre les représentants des deux pays, qui se sont tenues à New York en octobre. S'étant révélées infructueuses – les États-Unis exigeaient la fin des essais balistiques en échange de la levée des sanctions économiques encore en vigueur, alors que la Corée soutenait que la levée des sanctions devait être sans condition –, la Maison-Blanche a tout de même persisté dans son intention de régler le différend de manière diplomatique : elle a chargé William Perry de coordonner la politique à l'égard de la Corée du Nord. Les recommandations finales de Perry étaient en deux volets : d'une part, il fallait cesser d'affirmer que la Corée représentait une menace, pour améliorer les chances qu'elle désire coopérer avec les autres États d'Asie et les États-Unis ; d'autre part, si la Corée du Nord refusait cette coopération, il faudrait absolument que le gouvernement américain applique des sanctions plus strictes à l'égard du régime nord-coréen, tout en améliorant les avantages liés au premier volet. Le fait que Perry ait démontré que la Corée n'avait pas contrevenu à l'accord de 1994 encourageait grandement l'administration à s'en tenir à une résolution diplomatique de la crise.

La fuite, même amplifiée par les opposants de plus en plus nombreux à la stratégie diplomatique de Clinton, n'est pas parvenue à modifier la position du président, qui voulait éviter la menace ou l'utilisation de la force en fin de mandat, en pleine tempête Lewinsky. En fait, l'attention de l'équipe décisionnelle – et du gouvernement américain dans son ensemble – a été détournée vers ce qui semblait constituer une menace beaucoup plus imminente pour les États-Unis, à savoir le terrorisme[45]. En effet, c'est également en août 1998 que les ambassades américaines à Nairobi (Kenya) et à Dar es-Salaam (Tanzanie) ont été attaquées par Al-Qaïda. Dans son discours sur l'état de l'Union du 27 janvier 2000, le président Clinton exprimait clairement ce changement dans les priorités de politique étrangère des États-Unis, traçant la voie à son successeur, et liant désormais toute menace extérieure au terrorisme : il affirmait que les États-Unis « devraient faire face à cette menace [qu'est le terrorisme] en concluant des ententes efficaces pour restreindre les programmes nucléaires et balistiques de la Corée du

44. William G. Hyland (1999). *Op. cit.*, p. 133 (notre traduction).

45. Il ne faut pas oublier que le conflit au Kosovo faisait également rage à ce moment et préoccupait davantage l'administration Clinton que la Corée du Nord.

Nord, réduire les flux de technologie létale vers l'Iran [et] empêcher l'Irak de menacer ses voisins[46] ». Ces trois pays finiront effectivement par constituer l'« axe du mal » de George W. Bush.

8.2.4. Le grand intérêt des médias

La fuite du 17 août 1998 a surtout été couverte par les journaux et les revues. La télévision, pour sa part, n'a repris qu'une seule fois l'article de David Sanger au sujet du présumé complexe nucléaire souterrain[47]. Il a fallu attendre le lancement du satellite, le 31 août, pour que les chaînes de télévision nationales et les chaînes câblées commencent à couvrir la Corée du Nord et ce qui ressemblait à la relance de son programme nucléaire. La couverture médiatique de la fuite et des événements qui ont suivi a été plutôt sensationnaliste et nettement critique à l'égard de l'administration Clinton.

8.2.4.1. Une couverture médiatique sélective

Dans un premier temps, les journaux ont repris l'information dévoilée dans le *New York Times* par Sanger, en demandant à des experts de se prononcer sur les intentions de la Corée du Nord et sur les conséquences, pour les États-Unis et le monde, de la relance du programme nucléaire nord-coréen. Le politologue Joseph Nye avait répondu par une question : « Est-ce une échappatoire nucléaire, une esquive, une monnaie d'échange ? C'est difficile à dire[48]. » Cela permettait ainsi aux journalistes de spéculer. Toutefois, les explications du département de la Défense au sujet de ce trou dans la montagne ont été largement ignorées par les principaux journaux du pays, ce qui aurait pu mettre fin aux spéculations sur le développement du programme nucléaire de la Corée du Nord.

Dans un deuxième temps, c'est la couverture médiatique du lancement du satellite nord-coréen qui s'est révélée plus problématique, dans la mesure où elle était très peu objective. Tout d'abord, aucun reportage télévisé n'a expliqué, une fois la poussière retombée, que le missile lancé le 31 août était en réalité un satellite mis en orbite pour souligner le 50e anniversaire du pays. Les journaux, pour leur part, ont tous fini par se rendre à cette conclusion à mesure que les représentants du Pentagone et du département de la Défense réfutaient les arguments

46. William J. Clinton (2000). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 27 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *Op. cit.*, p. 1064 (notre traduction).

47. C'est le bulletin de fin de soirée de CNN, le 15 septembre, qui a mentionné que la Corée du Nord avait créé deux sites souterrains qui servaient peut-être à la construction de bombes atomiques.

48. David E. Sanger (1998a). *Op. cit.*, p. A1 (notre traduction).

qui allaient dans le sens du lancement d'un missile et que les pays concernés (le Japon et la Corée du Sud) confirmaient qu'il s'agissait bien d'un satellite[49].

Ensuite, si les médias ont effectivement parlé abondamment du lancement, ils l'ont fait en mettant l'accent sur les raisons sous-jacentes de celui-ci. Des revues d'information, comme *Newsweek* et *Time*, par exemple, ont tenté de démontrer que le lancement nord-coréen « était une démonstration de vente pour des clients au Moyen-Orient[50] », un essai pour « impressionner des acheteurs potentiels[51] » d'armement nucléaire. Les journaux et les chaînes de télévision, quant à eux, ont plutôt insisté sur le fait que le satellite avait violé l'espace aérien du Japon – ce qui constituait une provocation délibérée et belliqueuse de la part de la Corée du Nord[52].

8.2.4.2. Des médias qui prennent position

L'information véhiculée par les médias au sujet du complexe souterrain et du lancement du satellite nord-coréen était souvent incomplète et sensationnaliste, mais elle était aussi utilisée en vue d'influencer le pouvoir politique. Pour ce faire, la plupart des médias américains ont vivement critiqué la politique de l'administration Clinton, jugée trop conciliante.

C'est d'abord le *New York Times* qui a tenté de faire pression sur le gouvernement pour obtenir le renforcement de la stratégie américaine à l'égard de la Corée du Nord. Dans un article du 19 août, l'équipe éditoriale du journal affirmait que « Washington devrait faire tous les efforts raisonnables pour maintenir l'entente nucléaire [de 1994] en vie. Mais cette entente ne peut clairement pas survivre si la Corée du Nord s'imagine pouvoir devenir une puissance nucléaire[53]. » Le *Los Angeles Times* ajoutait, le 2 septembre, que l'épisode du lancement

---

49. Sheryl Wudunn (1998). « North Korea fires missile over japanese territory », *New York Times*, 1er septembre, p. A6 ; Nicholas D. Kristof (1998). « North Koreans declare they launched a satellite, not a missile », *New York Times*, 5 septembre, p. A5 ; Steven Lee Myers (1998b). « U.S. calls north korean rocket a failed satellite », *New York Times*, 15 septembre, p. A6.

50. Tony Emerson (1998). « Going ballistic : Pyongyang's test paces the Rogue missile powers », *Newsweek*, 14 septembre, <http://www.newsweek.com/id/113391> (notre traduction).

51. Donald Macintyre (1998). « Missile with a message », *Time Magazine*, 14 septembre, <http://www.time.com/time/magazine/article/o,9171,989072,00.html> (notre traduction).

52. *New York Times* (1998b). « North Korea fires ballistic missile out to sea », *New York Times*, 31 août, p. A6.

53. *New York Times* (1998a). « North Korea's nuclear ambitions », *New York Times*, 19 août, p. A30 (notre traduction).

relevait « du chantage, non de la diplomatie. Une raison de plus, pour l'administration Clinton, de reconsidérer sa longue, patiente persuasion de Pyongyang[54] ».

Les critiques à l'égard du président et de ses politiques sont apparues dans les médias essentiellement parce que les républicains en teintaient leurs discours, reprenant là les objectifs de la fuite orchestrée par la DIA et son directeur, Patrick Hughes, qui leur avait donné les mêmes photographies qu'à Sanger. C'est Trent Lott (républicain-Mississippi), leader de la majorité républicaine au Sénat, qui se faisait le porte-parole des critiques de la Maison-Blanche, utilisant le lancement nord-coréen pour exiger une politique plus ferme et punitive – plutôt qu'incitative – par rapport au régime de Kim Jong-il. En septembre, plusieurs républicains se sont exprimés dans les médias pour reprocher à l'administration Clinton « de ne pas avoir gelé la coopération [américaine] avec la Corée du Nord[55] », dès l'annonce du lancement. En fait, le Congrès souhaitait mettre un terme à l'entente de 1994 et instaurer des mesures plus contraignantes pour la Corée du Nord, à défaut de quoi les États-Unis devraient cesser de collaborer avec ce pays.

Les médias – en particulier les journaux et les revues – se faisaient ainsi les critiques de l'administration Clinton en laissant une grande place aux républicains et en négligeant d'apporter les correctifs nécessaires aux informations diffusées. Certains journalistes n'ont pas hésité à avoir recours à la peur pour forcer la main de la Maison-Blanche. Par exemple, George Will, de *Newsweek*, affirmait que la Corée du Nord était « probablement l'endroit le plus dangereux du monde[56] », mais que le président ne semblait pas s'en formaliser, ce qui avait pour conséquence que les ennemis des États-Unis risquaient de ne pas les prendre au sérieux. Steven Lee Myers et Nicholas Kristof, du *New York Times*, expliquaient pour leur part que des sources liées au renseignement américain croyaient que, même s'il s'agissait d'un satellite, les fusées « étaient beaucoup plus puissantes que ce que [le Pentagone] imaginait[57] », et que le lancement constituait tout de même « une grave préoccupation pour l'administration en raison de la technologie employée[58] » par la Corée du Nord. Ainsi, même s'il est avéré que la Corée du Nord a bel et bien effectué le lancement – raté – d'un satellite, les journalistes ont voulu démontrer les dangers inhérents à ce lancement et même davantage : que ces dangers étaient directement issus de la politique conciliante de l'administration Clinton.

---

54. *Los Angeles Times* (1998). « Time to rethink North Korea policy », *Los Angeles Times*, 2 septembre, p. B6 (notre traduction).
55. Thomas W. Lippman (1998). « U.S. sets accords with North Korea, aiming to defuse tensions », *Washington Post*, 11 septembre, p. A25 (notre traduction).
56. George F. Will (1998). « Contagious Clintonitis », *Newsweek*, 31 août, <http://www.newsweek.com/id/122781>, lien périmé (notre traduction).
57. Steven Lee Myers (1998b). *Op. cit.*, p. A6 (notre traduction).
58. Nicholas D. Kristof (1998). *Op. cit.*, p. A5 (notre traduction).

Tous ces reportages n'ont pas eu l'effet voulu sur le président Clinton et sur la politique américaine en Corée du Nord. On peut toutefois comprendre le ton général de la couverture médiatique du complexe souterrain et du lancement du satellite : ces événements ressemblaient à un retour de la guerre froide et de ses paradigmes, ce qui était plus simple à expliquer que les conflits de l'Afrique et de l'ex-Yougoslavie qui avaient eu lieu dans les années précédentes. De plus, le fait que les républicains et de nombreux démocrates conservateurs aient élevé la voix pour demander un réajustement de la politique a sous doute conforté les médias dans la nécessité de maintenir leur couverture agressive et sensationnaliste. Cependant, les critiques des médias et du Congrès sont demeurées sans effet sur la Maison-Blanche.

8.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE SUR LE PROGRAMME NUCLÉAIRE NORD-CORÉEN : CONCLUSIONS

L'absence de conséquence de la fuite d'août 1998 sur la politique étrangère des États-Unis s'explique par la présence de certains éléments fondamentaux au sein de l'administration Clinton. La fuite n'a pas eu d'influence grâce à la clarté de la position de Clinton sur la primauté de la diplomatie dans les relations entre les États-Unis et la Corée du Nord et au leadership positif exercé par le président lors de son deuxième mandat. De plus, même si la plaidoirie multiple était dysfonctionnelle en raison de la trop grande collégialité du système décisionnel et de la pression effectuée par le président pour obtenir un consensus, la cohésion globale de l'équipe décisionnelle a pu se maintenir tout au long de l'automne 1998. Finalement, les critiques négatives et soutenues de la part des médias, pendant cette période, n'ont pas réussi à modifier l'approche du président. Il faut dire que celui-ci avait fort à faire à ce moment en raison du scandale Lewinsky et de la procédure de destitution qui se mettait en branle. Sur le plan international, si les conflits en Somalie, en Haïti et en Bosnie-Herzégovine semblaient bien loin, une nouvelle menace se profilait à l'horizon avec l'attaque de deux ambassades américaines en Afrique, orchestrée par celui qui allait devenir le nouvel ennemi des États-Unis, Oussama ben Laden.

CHAPITRE 9

La présidence de George W. Bush

Le premier mandat de l'administration Bush a été caractérisé par une solide discipline des proches du président lorsque venait le moment de prendre des décisions importantes. Cela s'est traduit par une absence de fuites, phénomène plutôt rare. David Sanger, correspondant du *New York Times* à la Maison-Blanche, expliquait cela par le fait que George W. Bush était « un président qui apprécie la loyauté par-dessus tout[1] ». À cela s'ajoutait la coopération des journalistes américains dans la foulée de la tragédie du 11 septembre 2001. Cette situation favorable à la Maison-Blanche a été difficile à maintenir au fil du temps, à mesure qu'apparaissaient les insatisfactions des conseillers. La guerre en Irak – ou plutôt, son enlisement – a vite créé une brèche dans la réserve des membres de l'administration.

1. Alex Jones (2002b). « Covering the Bush White House : An interview with David Sanger », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 7, nº 4 (octobre), p. 9 (notre traduction).

9.1. L'ADMINISTRATION BUSH ET LES FUITES

Les fuites révélées durant l'administration Bush n'ont eu que des effets ténus sur la politique étrangère, et ce, même lorsqu'elles provenaient de la Maison-Blanche. Ces fuites visaient surtout à discréditer des personnes, que ce soit Joseph Wilson avec l'affaire Valerie Plame, Donald Rumsfeld avec la publication de certains de ses mémorandums confidentiels, ou même le premier ministre irakien, Nouri al-Maliki. La politique étrangère de l'administration Bush a donc très peu souffert de toutes ces révélations. Il importe néanmoins de souligner qu'il faudra attendre encore quelques années avant de pouvoir tirer des conclusions définitives sur l'influence réelle et finale de ces fuites sur la politique étrangère de George W. Bush.

9.1.1. L'affaire Valerie Plame (2003)

Le 6 juillet 2003, l'ambassadeur Joseph C. Wilson publiait un éditorial dans le *New York Times* intitulé « What I didn't find in Africa[2] », dans lequel il expliquait que les arguments de l'administration Bush pour justifier la guerre en Irak (à savoir des liens entre le Nigeria et Saddam Hussein pour l'obtention de l'arme nucléaire et d'autres armes de destruction massive) n'étaient pas fondés. Quelques jours plus tard, Robert Novak, chroniqueur au *Washington Post*, révélait, dans son article « Mission to Niger[3] », le nom et la fonction de l'épouse de Wilson : Valerie Plame était un agent de la CIA. Cette information étant classée secrète, une enquête a été mise sur pied pour découvrir la source de la fuite. Rapidement, tout a semblé indiquer que cette source se trouvait à la Maison-Blanche. C'est finalement le chef du personnel du vice-président Richard Cheney, I. Lewis Libby, qui a été accusé et condamné, le 6 mars 2007, à 30 mois de prison, 250 000$ d'amende et deux ans de probation pour parjure, obstruction à la justice et faux témoignage[4]. Durant le procès, il a été démontré que des conseillers proches du président Bush, notamment Karl Rove (conseiller spécial du président) et Richard Armitage (du département d'État), avaient discuté avec plusieurs journalistes, en juin 2003, de l'identité et de la fonction de Valerie Plame. Ainsi, Judith Miller (*New York Times*), Matthew Cooper (*Time Magazine*) et Bob Woodward (*Washington Post*) connaissaient l'identité de Plame[5]. Dans cette affaire, la fuite visait à punir Joseph C. Wilson,

---

2. Joseph C. Wilson (2003). « What I didn't find in Africa », 6 juillet, <http://www.nytimes.com/2003/07/06/opinion/what-i-didn-t-find-in-africa.html?scp=1&sq=&st=nyt&pagewanted=1>.
3. Robert D. Novak (2003). « Mission to Niger », *Washington Post*, 14 juillet, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/20/AR2005102000874.html>. Voir également Richard D. Novak (2007). *The Prince of Darkness : 50 Years Reporting in Washington*, New York, Crown.
4. Cette peine de prison sera annulée par le président Bush.
5. Miller a écopé de 12 semaines de prison pour avoir refusé de dévoiler ses sources à ce sujet, même si elle n'a jamais publié d'article sur Plame.

qui s'opposait à la guerre en Irak et disposait d'informations de première main pour réfuter les allégations de l'administration. En dévoilant le nom et la fonction de son épouse, on s'assurait de détourner l'attention, mais également de faire en sorte que Plame ne puisse plus travailler pour la CIA.

9.1.2. La prison d'Abou Ghraïb (2004)

Le réseau CBS et le journaliste du *New Yorker* Seymour Hersh ont révélé, dès avril 2004, des documents et des photographies au sujet de mauvais traitements infligés à des prisonniers irakiens détenus à la prison d'Abou Ghraïb. Le 28 avril, l'émission *60 Minutes II* diffusait les images alors que le 10 mai, Hersh détaillait les actes de barbarie commis par des soldats américains. En fait, une enquête interne de la Criminal Investigation Division (CID) de l'armée s'était tenue entre novembre 2003 et février 2004 sur les agissements de certains soldats américains affectés à Abou Ghraïb. Donald Rumsfeld, secrétaire de la Défense, en avait informé le président Bush dès le début de 2004, et un court communiqué de presse avait été diffusé à ce sujet le 16 janvier[6]. Le rapport final rédigé par le major général Antonio Taguba, qui ne devait pas être rendu public, confirmait les allégations de mauvais traitements, voire de torture, et recommandait de prendre rapidement des mesures pour y mettre fin[7]. C'est le militaire Joseph Darby qui a voulu dénoncer ce qui se passait à Abou Ghraïb et a remis les photographies à CBS, alors que des agents de la CIA ont donné une copie du rapport Taguba à Hersh, qui a aussi reçu des photographies de la famille d'une militaire. Les conséquences de cette fuite ont été immédiates : une diminution importante du soutien de la population à la guerre en Irak, une augmentation significative de la couverture médiatique négative de la guerre et de l'administration de George W. Bush, le procès des militaires impliqués et, deux ans plus tard, la démission de Rumsfeld.

9.1.3. La lutte contre le terrorisme (2005 et 2006)

Tout comme la guerre du Viêtnam, la lutte contre le terrorisme a soulevé des indignations et a été propice aux fuites pour saboter les initiatives de l'administration Bush ou dénigrer un adversaire politique. Dès le début de 2002, plusieurs fuites parues dans la presse ont forcé la Maison-Blanche à justifier et à défendre ses stratégies en vue de la lutte au terrorisme, dont celles dévoilant le *Nuclear Posture Review* et l'*Office*

6. Bob Woodward (2004). *Plan of Attack*, New York, Simon & Schuster, p. 275.
7. Seymour M. Hersh (2004). *Chain of Command : The Road from 9/11 to Abu Ghraib*, New York, HarperCollins, p. 22.

of Strategic Influence du Pentagone[8]. Il faudra toutefois attendre 2005 et 2006 pour voir les fuites se multiplier, à mesure que montait l'insatisfaction de certains membres du gouvernement envers les méthodes sévères mises en place pour enrayer le terrorisme sur le sol américain.

En mai 2005, le *USA Today* publiait un article expliquant que la NSA épiait les appels domestiques des citoyens[9]. En décembre de la même année, c'est le *New York Times* qui dévoilait la surveillance effectuée par la NSA sur les appels et les courriels des Américains soupçonnés d'être en lien avec une organisation terroriste et en juin 2006, la création, par le département du Trésor, d'une base de données sur les transactions financières. Ces fuites n'ont cependant pas atteint leur objectif : « le dommage causé, si dommage il y a, concerne surtout la façon dont les gouvernements et les sources à l'étranger peuvent faire confiance aux États-Unis pour protéger l'information sensible[10] ». Vincent Cannistraro, chef des opérations antiterrorisme à la CIA entre 1988 et 1991, est plus tranché au sujet des fuites : « Rien de ce qui a été dévoilé dans les derniers mois [2005-2006] n'a eu un effet significatif sur la guerre contre le terrorisme[11] ». Ainsi, même si l'administration Bush semblait, à partir des attentats de 2001, « avoir perdu le contrôle de l'information[12] », il apparaît que les fuites effectuées par les opposants aux méthodes utilisées pour lutter contre le terrorisme ne pouvaient inciter la Maison-Blanche à les modifier davantage que ne l'avaient fait la fuite au sujet d'Abou Ghraïb et les révélations sur les méthodes de torture employées par la CIA, notamment à Guantánamo.

9.1.4. Les mémorandums sur l'Irak (2006)

En novembre 2006, le *New York Times*, par l'entremise de son journaliste Michael R. Gordon, publiait un mémo signé par le conseiller à la Sécurité nationale Stephen Hadley et destiné au président, dans lequel il remettait en question les intentions et les capacités du premier ministre irakien, Nouri al-Maliki. À quelques jours d'une rencontre entre Bush et Maliki à Amman, en Jordanie, la publication de ce mémo a eu l'effet d'une douche froide sur les relations entre les deux gouvernements. Les termes utilisés par Hadley étaient sans équivoque : le conseiller décrivait Maliki comme étant « soit ignorant de ce qui se passe, soit expliquant mal ses intentions ou soit possédant des capacités

8. Nancy Snow (2003). *Information War : American Propaganda, Free Speech and Opinion Control Since 9/11*, New York, Seven Stories Press, p. 56.
9. Mark Sappenfield et Mark Clayton (2006). « How media leaks affect war on terror », *Christian Science Monitor*, 30 juin, <http://www.csmonitor.com/2006/0603/p02s01-usfp.html>.
10. Cité dans *Ibid.* (notre traduction).
11. Cité dans *Ibid.* (notre traduction).
12. Nancy Snow (2003). *Op. cit.*, p. 56 (notre traduction).

insuffisantes pour transformer ses bonnes intentions en actions[13] ». De cette façon, les réticences de Hadley entraient en totale contradiction avec les nombreuses déclarations publiques de la Maison-Blanche soutenant Maliki. Les conséquences de cette fuite ont été davantage diplomatiques que politiques ou stratégiques. La Maison-Blanche, plutôt que d'avoir des discussions concrètes avec le gouvernement irakien sur la suite des événements, a plutôt dû mettre ses énergies à tenter de convaincre Maliki que les réflexions de Hadley ne représentaient pas la position du gouvernement américain. Cependant, il apparaissait évident que cette fuite n'était pas accidentelle, surtout quelques jours après la victoire des démocrates aux élections de mi-mandat. D'ailleurs,

> l'identité de la personne à l'origine de la fuite du mémo Hadley et la raison de cette fuite ne sont pas claires. Mais une possibilité est qu'elle soit un coup tiré dans une guerre bureaucratique visant à faire parler les gens de la futilité de l'option 1 [*statu quo* et réconciliation nationale en Irak], avec l'intention d'accélérer l'option 2 [alliance avec les shiites] ou 3 [réduire les forces américaines, focaliser sur Al-Qaïda et l'Iran, sortir du conflit irakien en réduisant massivement les objectifs et les attentes][14].

Une autre conséquence négative de cette fuite est apparue très rapidement :

> quelques heures après la parution des détails du mémo Hadley dans le *New York Times*, les ministres du Cabinet et les membres du Parlement irakien fidèles à [Moqtada] al-Sadr ont souligné la faiblesse de la position de Maliki, affirmant qu'ils cesseront de participer à son gouvernement[15].

Encore une fois, ces conséquences étaient d'ordre essentiellement diplomatique et n'ont que très peu affecté la Maison-Blanche en ce qui concerne la conduite de la politique en Irak.

Une autre fuite est celle d'un mémo de Donald Rumsfeld, rédigé le 6 novembre 2006 et publié le 3 décembre, encore une fois par Michael R. Gordon du *New York Times*. Cette fuite cherchait à miner la crédibilité de Rumsfeld, qui avait par ailleurs démissionné deux jours après les élections de mi-mandat. Ce mémo présentait de nombreuses options possibles pour améliorer les résultats militaires en Irak. Des analystes croient que la publication du mémo est une fuite orchestrée par la Maison-Blanche, cherchant « à donner l'impression que l'administration a longtemps considéré des options significatives, mettant ainsi en place le fondement de l'idée selon laquelle un demi-tour de l'administration

---

13. CBS/Associated Press (2006). « Hadley : Iraq policy has not failed », *CBS News*, 4 décembre, <http :www.cbsnews.com/stories/2006/12/04/politics/printable2226826.shtml> (notre traduction).

14. Laura Rozen (2006). « A reader's guide to Stephen Hadley's reflection on Iraq », *The American Prospect*, 30 novembre, <http://www.prospect.org/cs/articles?article=get_the_memo> (notre traduction).

15. CNN (2006). « Iraqi leader under fire from U.S. Shiite supporters », *CNN News*, 29 novembre, <http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/11/29/maliki/index.html> (notre traduction).

Bush sur l'Irak est impossible[16] ». Le fait que Gordon ait évité toute mention concernant la provenance du mémo confirmerait que l'origine de la fuite est bien la Maison-Blanche. D'autres ne partagent pas cette opinion : si l'on examine les conséquences de cette fuite, on constate qu'elle a surtout nui à l'image de Rumsfeld et qu'elle a contribué à renforcer la crise de confiance à l'égard de l'exécutif. Finalement, Edward Luce, du *Financial Times*, soulignait plutôt le bien que cette fuite pouvait faire à l'image du secrétaire de la Défense : « Peu de gens à Washington voient la fuite du mémo de Donald Rumsfeld sur l'Irak comme autre chose qu'une tentative à retardement, et probablement désespérée, de rétablir la réputation en lambeaux du secrétaire de la Défense démissionnaire[17]. » En démontrant qu'il était ouvert à d'autres options, Rumsfeld pouvait donc être perçu autrement que comme un « faucon » prêt à tout pour poursuivre la guerre en Irak.

Il semble donc que les fuites concernant l'Irak – à tout le moins celles des mémos de Rumsfeld et Hadley – n'aient pas eu l'effet escompté par les personnes qui en étaient à l'origine. Les fuites visant Rumsfeld ont certes contribué à sa chute, mais elles n'en sont pas les seules responsables. Quant à la fuite qui a permis la publication du mémo de Hadley, elle a surtout occasionné des problèmes diplomatiques. Néanmoins, l'addition de ces trois fuites a miné la crédibilité de l'administration Bush, déjà passablement écorchée par les insuccès militaires en Irak.

9.2. ÉTUDE DE CAS : LA FUITE *SLAM DUNK* SUR L'IRAK (2004)

Le 16 avril 2004, le journaliste Bob Woodward, du *Washington Post*, publiait *Plan of Attack*, le deuxième ouvrage d'une trilogie sur la guerre en Irak[18]. Il y révélait, entre autres choses, que lors d'une réunion tenue en décembre 2002 à laquelle assistaient George W. Bush, le vice-président Richard Cheney, la conseillère à la Sécurité nationale Condoleezza Rice, le chef du bureau présidentiel Andrew Card et deux membres de la CIA, le directeur George Tenet et le directeur adjoint John McLaughlin, Tenet aurait affirmé au président que les preuves démontrant que Saddam Hussein détenait des armes de destruction

16. Dan Froomkin (2006). « Where's the leak ? », *Washington Post*, 4 décembre, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/blog/2006/12/04/BL2006120400612_pf.html> (notre traduction).

17. Edward Luce (2006). « No respite in Washington for presidential "Stubbornness" », *Financial Times*, 4 décembre, <http://www.ft.com/cms/s/0/88003e3e-833b-11db-a38a-0000779e2340.html?nclick_check=1> (notre traduction).

18. Les deux autres sont *Bush at War* (2003) et *State of Denial* (2007), publiés chez Simon & Schuster. En français : *Bush s'en va-t-en guerre* (2003), *Plan d'attaque* (2004) et *Mensonges d'État* (2007), publiés chez Denoël.

massive étaient « en béton » (*slam dunk*)[19], ce qui, selon Woodward, aurait été l'argument décisif pour entrer en guerre. Si le secrétaire d'État Colin Powell a été soupçonné d'être à l'origine de la fuite, on ne sait toujours pas qui a donné le compte-rendu de cette réunion au journaliste, sinon que cette personne travaillait au sein du département d'État. Sa motivation semble avoir été de dénoncer la façon dont la guerre avait été élaborée bien que du point de vue de Tenet, cet épisode du *slam dunk* avait probablement été décrit à Woodward pour faire porter le blâme à la CIA – plutôt qu'à la Maison-Blanche – « de ce qui s'est avéré être une mauvaise raison pour justifier la guerre en Irak[20] ». Selon les documents disponibles, les conséquences de cette fuite ont surtout affecté un conseiller du président – Tenet a démissionné le 3 juin 2004 – et la crédibilité de l'administration de George W. Bush, plutôt que la politique de celle-ci en Irak.

9.2.1. Une équipe décisionnelle dysfonctionnelle

Avant le 11 septembre 2001, le système décisionnel de George W. Bush ressemblait beaucoup à la structure mise en place par le président Reagan durant son premier mandat, c'est-à-dire « une collégialité rigoureusement encadrée par les conseillers influents du président[21] », ce qui s'explique par la propension des deux hommes à déléguer leur autorité. Le président Bush ayant clairement défini les lignes hiérarchiques de son système décisionnel, l'équipe était alors très disciplinée et pouvait fonctionner malgré l'effacement du président.

9.2.1.1. Le système décisionnel collégial de Bush

Les impératifs posés par les événements du 11 septembre 2001 ont obligé « la Maison-Blanche [à] se réorienter et se restructurer rapidement[22] ». Le président a ainsi délaissé le système traditionnel de prise de décision pour créer son « cabinet de guerre », constitué de Condoleezza Rice (conseillère à la Sécurité nationale), Colin Powell (secrétaire d'État), Donald Rumsfeld, Richard Myers (président du Comité des chefs d'état-major), Richard Cheney (vice-président), George Tenet (directeur de la CIA), Andrew Card (chef du bureau présidentiel), Karl Rove (conseiller

19. Pour obtenir une description détaillée de cette réunion du 21 décembre 2002, voir Bob Woodward (2004). *Op. cit.*, p. 249-288.

20. George Tenet et Bill Harlow (2007). *At the Center of the Storm : My Years at the CIA*, New York, HarperCollins, p. 480 (notre traduction).

21. Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 599.

22. Charles E. Walcott et Karen M. Hult (2003). « The Bush staff and cabinet system », dans Gary L. Gregg III et Mark J. Rozell (dir.), *Considering the Bush Presidency*, New York, Oxford University Press, p. 64 (notre traduction).

spécial) et Karen Hughes (directrice des communications)[23]. Les réunions plus fréquentes de ce groupe (mais moins formelles que celles de la structure traditionnelle du NSC) ont permis à Bush de s'engager beaucoup plus activement dans le processus décisionnel, alors qu'il avait été plutôt passif durant les premiers mois de sa présidence.

Par contre, ce système décisionnel fermé a augmenté les tensions bureaucratiques très présentes au sein de l'équipe de conseillers de Bush. D'une part, les néoconservateurs, représentés principalement par Rumsfeld, Cheney et Paul Wolfowitz (du département de la Défense), avaient une vision idéologique et unilatéraliste du rôle des États-Unis dans le monde ; d'autre part, les pragmatiques (ou conservateurs traditionnalistes), formés notamment de Powell et Richard Armitage (département d'État), prônaient une approche internationaliste de la politique étrangère américaine. Les conflits se sont envenimés lors des débats portant sur l'Irak : Powell souhaitait une solution diplomatique par l'intermédiaire de l'ONU, alors que Cheney et Rumsfeld favorisaient l'utilisation de la force. L'augmentation des tensions, qui opposaient également le personnel des départements d'État et de la Défense, ont eu pour effet l'effritement de la discipline de l'équipe décisionnelle, qui s'est traduit par un nombre toujours croissant de fuites non autorisées dans les médias. Le processus décisionnel s'est donc de plus en plus refermé sur lui-même, devenant plus opaque et plus secret qu'avant le 11 septembre 2001.

9.2.1.2. Une plaidoirie multiple inefficace

La plaidoirie multiple a souffert de deux dysfonctions importantes durant le premier mandat de George W. Bush, particulièrement lors des étapes menant à la décision d'aller en guerre contre l'Irak, et ce, même si Bush favorisait la diversité des opinions. Tout d'abord, le « cabinet de guerre » de Bush était grandement affecté par le conformisme, le président encourageant fortement ses conseillers à forger un consensus. Ensuite, il y avait au sein de l'équipe décisionnelle « la prégnance d'une pensée groupale fondée sur l'idéologie néoconservatrice[24] » qui a empêché l'examen de plusieurs options et des conséquences à long terme de l'option choisie. Ces dysfonctions peuvent être attribuées à quatre éléments. Le premier facteur est que Rice n'a pas été en mesure de jouer son rôle d'honnête courtier, se révélant « plus habile à seconder le président qu'à l'obliger à considérer l'éventail des arguments et à les résoudre de manière cohérente[25] ». Son incapacité à tenir tête aux poids lourds du « cabinet de guerre » s'explique probablement par le deuxième facteur, à savoir la très grande place qu'occupaient Cheney et Rumsfeld

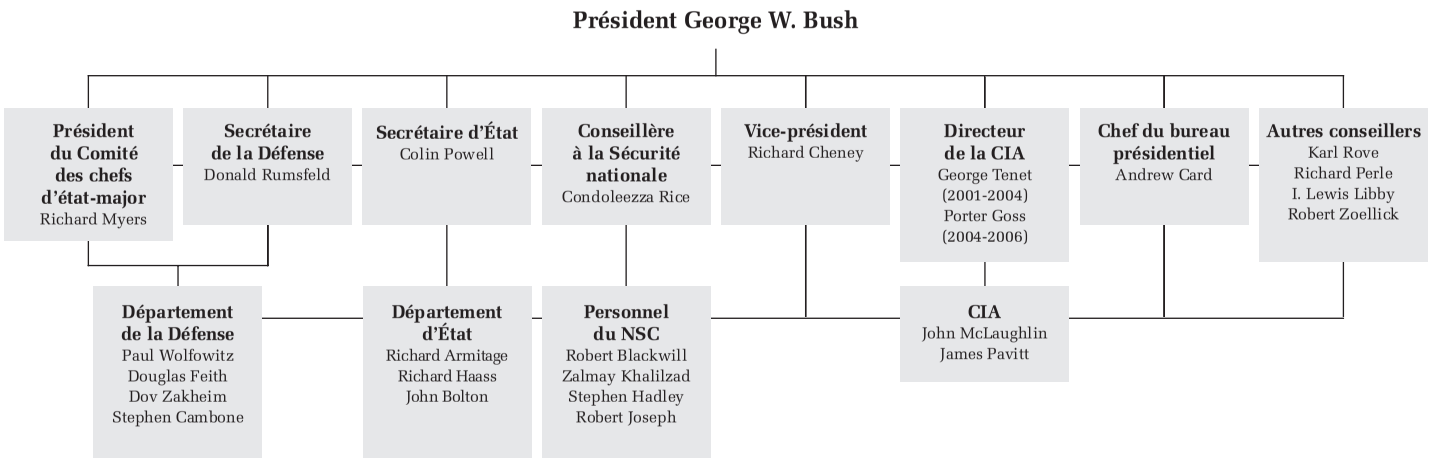
23. Hughes quittera la Maison-Blanche en 2002 pour des raisons personnelles.

24. Charles-Philippe David (2004). *Op. cit.*, p. 606.

25. Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth, p. 135 (notre traduction).

FIGURE 9.1.

Le système décisionnel collégial de George W. Bush en 2004



Source : D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth Publishing, p. 133 ; Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité », p. 602 ; et Brookings Institution (2009c). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, <http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf>.

au sein de ce cabinet et, par extension, la forte influence qu'ils avaient sur le président. Les deux conseillers « menaient souvent des portions importantes de leurs discussions en matière de politique étrangère à l'extérieur des structures du système [décisionnel][26] », ce qui compliquait d'autant la tâche de Rice. Le troisième facteur est l'isolement de Powell : sa faible influence sur le président a permis de renforcer celle de Rumsfeld et de Cheney, ce dernier pouvant être considéré comme le vice-président le plus engagé et le plus influent de l'histoire politique américaine. Le dernier facteur explicatif des dysfonctions de la plaidoirie multiple est la réticence du président à agir comme magistrat lors des rencontres de l'équipe décisionnelle, que ce soit pour trancher parmi les options présentées ou pour mettre fin aux conflits entre ses conseillers.

Les résultats de la création d'un « cabinet de guerre » et des dysfonctions de la plaidoirie multiple ont été, dans un premier temps, de faire de Bush un président de plus en plus isolé, « seul parmi un petit cercle de loyalistes qui craignaient de lui apporter de mauvaises nouvelles susceptibles de briser les illusions pleines d'espoir et de provoquer des explosions […] de rage[27] ». Dans un deuxième temps, les frustrations, les tensions et les exclusions ont augmenté considérablement le nombre de fuites non autorisées, souvent considérées comme la seule façon d'exprimer une dissension ou de présenter une option jusque-là cachée au président. Finalement, le système décisionnel s'est révélé peu efficace pour gérer les crises, démontrant dans ces moments l'imperméabilité de la pensée groupale et du conformisme de l'équipe décisionnelle et, dès lors, contribuant à la perte de crédibilité de l'administration Bush.

9.2.2. Le leadership rassembleur de Bush

Même si George W. Bush manquait de certaines qualités personnelles jugées fondamentales à l'exercice de la présidence, il n'en demeure pas moins qu'il a fait face à une absence quasi totale d'opposition lors de la prise de décisions importantes, comme celle qui a mené à l'intervention militaire en Irak. Cela s'explique par le fort leadership exercé par le président dans un temps de crise rarement vu depuis la fin de la guerre froide.

9.2.2.1. Des objectifs bien définis

Contrairement à son père, George W. Bush avait appris l'importance d'avoir une vision claire et bien articulée du pays et de ce qu'il comptait faire pour contribuer à son développement. En ce sens, son modèle

26. *Ibid.*

27. James MacGregor Burns (2006). *Running Alone : Presidential Leadership – JFK to Bush II : Why It Has Failed and How We Can Fix It*, New York, Basic Books, p. 170 (notre traduction).

était Ronald Reagan. En fait, le président Bush, bien davantage que la plupart des présidents avant lui, avait une « propension naturelle à établir des objectifs et à les poursuivre sans relâche[28] ». En politique étrangère, ses objectifs étaient plutôt conventionnels – la protection des intérêts américains et la lutte contre le terrorisme –, mais la logique de Bush quant à la façon dont les États-Unis devaient agir sur la scène internationale était assez radicale, puisqu'elle « rejetait la plupart des hypothèses qui avaient guidé l'approche de Washington depuis plus d'un demi-siècle[29] ». Issue d'une vision hégémoniste des relations internationales, la politique étrangère de Bush reposait sur les cinq éléments suivants[30] :

- un pouvoir accru pour les États-Unis est essentiel malgré les protestations de la communauté internationale ;
- la protection des intérêts étatiques est la base des relations internationales et doit le demeurer ;
- le pouvoir militaire est la clé du succès, même dans un contexte de mondialisation ;
- les accords multilatéraux et les institutions internationales ne sont pas nécessaires ;
- la puissance américaine est unique.

Si Bush ne manquait pas de vision, c'est toutefois la viabilité et la pertinence de cette vision qui seront ébranlées dans les mois suivant l'entrée en guerre en Irak.

9.2.2.2. Un pragmatisme intuitif

Le président Bush était un pragmatique, même s'il avait déjà affirmé qu'il faisait surtout confiance à son intuition[31]. En tant que premier président américain détenteur d'un MBA (*Master of Business Administration*), la gestion de son administration était très bien organisée, ce qui lui a permis de jouer pleinement son rôle de décideur. Il savait ce qu'il voulait faire : élaborer un vaste plan d'action pour les États-Unis et laisser à ses conseillers le soin d'en rédiger les détails. Étant, selon lui, incapable de faire des nuances, il se voyait surtout comme le chef de direction du pays.

---

28. Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press, p. 217 (notre traduction).
29. Ivo H. Daalder et James M. Lindsay (2003). *America Unbound : The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, p. 40 (notre traduction).
30. *Ibid.*, p. 40-45.
31. Peter W. Rodman (2009). *Presidential Command : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Alfred Knopf, p. 235.

9.2.2.3. Un fort consensus

Le président Bush possédait de plus une certaine facilité à rallier les gens : ses conseillers et ses subordonnés, d'une part, qui veillaient à mettre en œuvre efficacement ses décisions, puis le reste du pays, d'autre part, particulièrement après les attentats du 11 septembre et lors de la guerre en Irak. Cela peut expliquer en partie ses succès législatifs, mais il faut dire que le Congrès a été majoritairement républicain jusqu'en 2006. D'ailleurs, « les 107e [2001-2003] et 108e [2003-2005] Congrès comptent parmi les plus productifs[32] » depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, ce qu'on peut comprendre d'un Congrès et d'un président issus du même parti politique. Tout comme le Congrès, la population américaine a soutenu massivement le président Bush sur les grands enjeux. Ainsi, 72 % des Américains étaient favorables à la guerre en Irak au moment où les premières attaques étaient lancées, en mars 2003[33]. Bien que ce soutien ait progressivement diminué au fil des mois – et des insuccès de la campagne militaire –, ce n'est qu'après les élections présidentielles de 2004 qu'il passera sous la barre des 50 %.

9.2.2.4. Un charisme inégal

On ne peut pas vraiment parler de Bush comme étant charismatique, bien que l'image du président ait été un mélange de qualités telles que le charme, la détermination, la simplicité et la franchise : en fait, il incarnait l'image d'un voisin sympathique – bien qu'un peu rustre – avec qui il est agréable de discuter. Cependant, son manque de curiosité intellectuelle et son ignorance flagrante des questions internationales lui ont valu la réputation peu enviable d'être un sot, et il faisait l'objet de nombreuses blagues de la part des animateurs d'émissions de fin de soirée. Avec le 11 septembre et les guerres en Afghanistan et en Irak, le président Bush a choisi de mettre l'accent sur son côté déterminé en se présentant comme « un chef courageux qui prenait les décisions difficiles sans regarder en arrière[34] ». Même si le leadership de Bush s'est renforcé en période de guerre, cela n'a pas fait de lui un président charismatique de la trempe d'un Franklin D. Roosevelt, d'un John F. Kennedy ou d'un Ronald Reagan. Pour cela, il aurait fallu qu'il maintienne une forte cote de popularité malgré les problèmes de son administration, et que son leadership s'exerce également en période de paix, ce qui n'a pas été le cas.

---

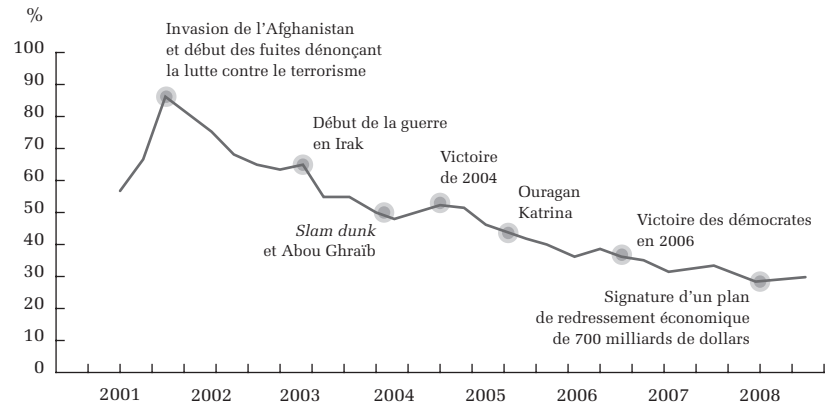
32. Charles O. Jones (2007). « The United States Congress and chief executive George W. Bush », dans George C. Edwards III et Desmond King (dir.), *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford, Oxford University Press, p. 415 (notre traduction).
33. Charles-Philippe David, Karine Prémont et Julien Tourreille (2008). *L'erreur : l'échec américain en Irak, cinq ans plus tard*, Québec, Septentrion, p. 174.
34. Peter W. Rodman (2009). *Op. cit.*, p. 232 (notre traduction).

9.2.2.5. Une crédibilité lentement minée

À son arrivée à la Maison-Blanche, en janvier 2001, le président devait porter le poids du désastre qu'avait été l'élection de novembre 2000, qui avait « exacerbé les divisions partisanes à la fois à Washington et partout au pays[35] ». À ce moment, Bush bénéficiait d'un taux d'appui de 46 %, ce qui est un peu moins que les 50 % de janvier 2005, mais beaucoup plus que les 22 % enregistrés à son départ de la Maison-Blanche, en janvier 2009[36]. Bush a réussi à donner de la crédibilité à son administration à partir des attentats du 11 septembre jusqu'à la gestion catastrophique de l'ouragan Katrina, qui a dévasté la Nouvelle-Orléans en août 2005 et à la suite duquel le gouvernement avait beaucoup tardé à réagir.

FIGURE 9.2.

Taux de satisfaction à l'égard de George W. Bush, 2001-2008



Source : D'après *Wall Street Journal* (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

Pendant la fuite *slam dunk*, le président a pu maintenir une moyenne d'environ 46 % de taux d'approbation[37]. À partir de 2005, toutefois, les mensonges liés à la guerre en Irak et les problèmes socio-économiques de plus en plus criants se sont ajoutés au scandale de

35. Michael A. Dimock (2004). « Bush and public opinion », dans Gary L. Gregg et Mark J. Rozell (dir.) (2003), *Op. cit.*, p. 169 (notre traduction).

36. Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Bush*, Storrs, University of Connecticut, <http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Bush>.

37. *Ibid.*

l'ouragan Katrina et ont miné, lentement mais sûrement, l'administration de George W. Bush. Malgré cela, le leadership du président a été plutôt bien perçu, notamment durant son premier mandat.

9.2.3. La position sans équivoque du président

La ligne idéologique présente au sein de l'administration Bush était si forte qu'elle a été à l'origine de plusieurs débordements, notamment dans la justification de la guerre. Toutes les décisions et les actions de la Maison-Blanche servant la lutte contre le terrorisme, Saddam Hussein a été faussement lié à Al-Qaïda et des preuves bâclées ont été présentées à la communauté internationale pour démontrer que l'Irak possédait et développait des armes de destruction massive, et ce, malgré les rapports de l'inspecteur en chef des Nations Unies, Hans Blix, qui affirmait plutôt qu'il n'y avait pas trace de ces armes sur le terrain.

9.2.3.1. L'omnipotence des Vulcains

L'administration de George W. Bush était dominée par les néoconservateurs, formés essentiellement d'un petit groupe d'experts républicains surnommés les Vulcains[38]. Composé de Rice, Wolfowitz, Armitage, Richard Perle (président du *Defense Policy Board Advisory Committee*), Robert Zoellick (représentant au Commerce), Stephen Hadley et Robert Blackwill du NSC, de même que de Dov Zackheim (département de la Défense), les Vulcains n'étaient pas tous néoconservateurs, mais leur forte ascendance sur Bush a permis à la lutte contre le terrorisme de devenir le fer de lance d'une vision du monde marquée par la guerre froide et dans laquelle les États-Unis étaient en droit d'intervenir où et comme bon leur semblait pour protéger leurs intérêts et assurer leur sécurité. En demandant aux Vulcains de le guider dans les méandres des relations internationales et de la politique étrangère, Bush a assuré la prédominance de leurs perceptions et de leurs idées sur l'ensemble de la Maison-Blanche[39].

Dans ces conditions, l'Irak est rapidement devenu une cible pour les néoconservateurs. Déjà, avant le 11 septembre, le président avait expliqué que « les tyrans des États voyous qui cherchent à développer des armes de destruction massive[40] » représentaient l'une des menaces

38. Surnom donné à l'emblème de la ville de Birmingham, en Alabama, ville natale de Rice. Pour obtenir plus de détails sur les néoconservateurs et les Vulcains, voir James Mann (2004b). *Rise of the Vulcans : The History of Bush's War Cabinet*, New York, Penguin.

39. Ivo H. Daalder et James M. Lindsay (2003). *Op. cit.*, p. 22.

40. George W. Bush (2001). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 27 février, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley (2007), *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press, p. 1078 (notre traduction).

les plus sérieuses du XXIe siècle. Lors des discours sur l'état de l'Union de 2002 et 2003, l'intention d'attaquer l'Irak se dessinait de plus en plus clairement, le langage même émanant de la rhétorique néoconservatrice. En 2002, d'abord, Bush avait dit considérer la Corée du Nord, l'Iran et l'Irak comme étant un « axe du mal » qui menaçait la paix mondiale[41]. Ensuite, en 2003, l'Irak était plus formellement pointé du doigt lorsque le président affirmait qu'« un dictateur brutal [Saddam Hussein], ayant un passé d'agressions téméraires, des liens avec le terrorisme, un immense potentiel de richesse, ne sera pas autorisé à dominer une région vitale et menacer les États-Unis[42] ». À peine deux mois plus tard, les États-Unis attaquaient l'Irak.

9.2.3.2. L'incontournable ligne idéologique

La fuite *slam dunk* incarnait tout à fait les débordements liés à la rigidité de la ligne idéologique établie par l'administration Bush, et démontrait bien l'influence des néoconservateurs. À aucun moment, entre la fin de 2002 et le début de 2006, les fondements ou les méthodes de la lutte contre le terrorisme et de la guerre en Irak n'ont été remis en question par l'administration de George W. Bush, sauf lors du scandale de la prison d'Abou Ghraïb[43].

Dans ses mémoires, le président Bush affirme qu'avec le recul, il est facile de dire que ses conseillers et lui-même auraient dû remettre en cause leurs hypothèses au sujet de la présence d'armes de destruction massive en Irak en creusant davantage les renseignements disponibles mais qu'au moment de la prise de décision, « les éléments de preuve et la logique pointaient dans une autre direction. *Si Saddam ne possède effectivement pas d'armes de destruction massive*, me suis-je demandé, *pourquoi diable se soumettrait-il alors à une guerre qu'il va certainement perdre*[44] *?* » C'est sur la base de ce raisonnement que la guerre a finalement été déclenchée. On peut donc dire que lors de la préparation à la guerre en Irak, il n'existait aucun vide décisionnel au sujet de la nécessité de cette intervention militaire et, plus particulièrement, de la présence d'armes de destruction massive.

---

41. George W. Bush (2002). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 29 janvier, dans *Ibid.*, p. 1082.
42. George W. Bush (2003). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 28 janvier, dans *Ibid.*, p. 1094 (notre traduction).
43. La fuite au sujet de la prison d'Abou Ghraïb est survenue à peine deux semaines après la fuite *slam dunk*.
44. George W. Bush (2010). *Decision Points*, New York, Crown, p. 242 (notre traduction).

9.2.4. Des médias de plus en plus critiques

Durant les huit premiers mois de son administration, le président n'a fait aucune conférence ou adresse à la nation durant une période de grande écoute. L'administration de George W. Bush était alors perçue comme « une corporation ayant des tâches et une ligne d'autorité clairement définies[45] » et ainsi une structure peu souple, quasi mécanique.

9.2.4.1. La naissance d'un président

Les événements du 11 septembre ont rapidement permis à l'administration de démontrer la grande efficacité de son équipe de communications, plus spécialement de Karl Rove et Karen Hughes, capables de dresser la liste des priorités, de planifier à long terme, de coordonner les différentes instances gouvernementales et de s'en tenir rigoureusement au plan établi[46]. Cette équipe faisait également preuve d'un réel talent pour contrôler l'information « en vue de manipuler les débats publics portant sur les propositions et les politiques[47] » de l'administration. Les journalistes finissaient par aborder les sujets choisis par le président, celui-ci ne leur donnant souvent que les informations qui corroboraient ses positions. La couverture médiatique de la Maison-Blanche était somme toute plutôt positive malgré des articles de plus en plus nombreux sur les conflits opposant les néoconservateurs et les pragmatiques au sujet de la politique étrangère[48]. Le problème principal de l'administration de George W. Bush concernait la gestion des événements imprévus, comme les fuites, des reportages critiques sur la personne du président ou encore des enjeux qui ne faisaient pas partie des priorités, mais que les autres acteurs politiques souhaitaient aborder[49].

9.2.4.2. La méfiance de plus en plus marquée des journalistes

La couverture de la fuite *slam dunk* a été généralement négative. Les reportages étaient surtout axés sur l'insouciance de l'administration de George W. Bush et sur son entêtement à aller en guerre contre l'Irak, alors même que les preuves n'étaient pas évidentes et, assurément, étaient insuffisantes. Les journalistes en profitaient pour souligner que

---

45. Charles E. Walcott et Karen M. Hult (2004b). *Op. cit.*, p. 58 (notre traduction).
46. Martha Joynt Kumar (2007). « Managing the news : The Bush communications operation », dans George E. Edwards III et Desmond King (dir.) (2007), *Op. cit.*, 351.
47. James MacGregor Burns (2006). *Op. cit.*, p. 172 (notre traduction).
48. Jane Perlez (2001). « Bush's team counsel is divided on foreign policy », *New York Times*, 27 mars, p. A1.
49. Martha Joynt Kumar (2007). *Op. cit.*, p. 351.

George Tenet devrait démissionner de son poste de directeur de la CIA, ce qu'il a fini par faire en juin 2004, suivi par l'un de ses assistants, John Pavitt. Le nombre peu élevé de reportages sur la fuite *slam dunk* s'explique par le fait que seulement quelques jours plus tard paraissait la fuite sur la prison d'Abou Ghraïb qui, elle, a bénéficié d'une couverture médiatique beaucoup plus étendue, en raison de la gravité des actions reprochées aux soldats américains impliqués, mais aussi à cause de la durée des enquêtes et des procès qui ont suivi.

En fait, les récentes études tendent toutes à démontrer que même si certains événements liés à la guerre en Irak – et, plus largement, à la lutte contre le terrorisme – faisaient l'objet d'une couverture médiatique plutôt négative, celle-ci aurait dû l'être davantage, étant donné le rôle des journalistes et des médias dans la société américaine, les informations démontrant les problèmes de l'argumentation de l'administration et l'importance des enjeux[50].

9.3. L'INFLUENCE RÉELLE DE LA FUITE *SLAM DUNK*: CONCLUSIONS

On remarque que la présence de la tendance au conformisme et à la pensée groupale a diminué sensiblement la cohésion de l'équipe décisionnelle du président et a ainsi permis à la fuite d'avoir des conséquences sur les participants au processus décisionnel (la démission de Tenet) et sur la population américaine, qui s'est mise à douter de la rigueur du raisonnement de l'administration quant à la nécessité de la guerre en Irak. Ensuite, on peut voir que la fermeté de la position du président concernant l'utilité de cette guerre a fait en sorte d'empêcher les fuites d'avoir des conséquences plus importantes sur la politique étrangère, la plupart des membres de l'administration étant convaincus de la justesse de leurs décisions. De plus, le leadership du président Bush était plutôt positif: sa vision, son pragmatisme et sa capacité à obtenir un consensus – même les démocrates ont voté majoritairement en faveur de la guerre en Irak, malgré les informations indiquant que Saddam Hussein ne possédait pas d'armes de destruction massive – lui ont octroyé beaucoup de pouvoir de persuasion malgré son manque de charisme naturel, et a permis à son administration d'obtenir des taux d'approbation satisfaisants au moins jusqu'à l'été 2005. Finalement, la couverture médiatique négative de la fuite *slam dunk* a fait écho aux insuccès militaires sur le terrain – notamment à Falloudjah en mars 2004 –, mais n'a constitué qu'une parenthèse dans la couverture largement positive de l'administration de George W. Bush entre le 11 septembre 2001 et l'ouragan Katrina, à la fin du mois d'août 2005. Par conséquent, grâce à une position claire et à un leadership présidentiel

50. Voir notamment *Ibid.* et Charles-Philippe David, Karine Prémont et Julien Tourreille (2008). *Op. cit.*

fort, la fuite *slam dunk* n'a pas eu d'influence sur la politique étrangère de l'administration de George W. Bush. La démission de Tenet ne s'est pas produite immédiatement après la fuite, ce qui ne permet pas d'établir de manière certaine un lien entre ces événements. En réalité, on constate que la politique en Irak n'a pas été ébranlée ni modifiée à la suite de la révélation de la fuite *slam dunk*. Mais si les médias ont commencé à couvrir de manière très critique les actions menées en Irak et, plus largement, l'administration Bush, on peut probablement affirmer que c'est davantage attribuable à une accumulation d'échecs sur le terrain qu'à la fuite *slam dunk* – où même qu'à la fuite sur la prison d'Abou Ghraïb.

CONCLUSION

Bilan et réflexions

Les fuites non autorisées sont des événements particulièrement intéressants parce qu'elles révèlent les tensions, les problèmes et les scandales qui touchent la classe dirigeante de la société. Les fuites sont également des boucs émissaires commodes pour expliquer les dysfonctions et les dérapages de certaines politiques. Toutefois, dans les faits, les fuites non autorisées sont rarement aussi importantes et significatives que les politiciens – et les journalistes – aiment à le croire, surtout lorsqu'elles concernent la politique étrangère. Leur influence est directement reliée au leadership exercé par le président et à la compétence des conseillers qui l'entourent : plus ces qualités sont présentes, moins les fuites peuvent miner les décisions. À l'inverse, une administration incompétente – ou qui le semble – prête beaucoup plus facilement le flanc aux fuites et à toute autre manœuvre de déstabilisation, et risque d'être plus aisément sapée par elles. Les études de cas proposées dans cet ouvrage nous ont démontré que certaines fuites ont eu une influence certaine sur la formulation ou la conduite de la politique étrangère, alors que d'autres n'ont agi que sur le processus ou les acteurs de la prise

de décision, sans affecter la politique elle-même. Enfin, d'autres fuites n'ont eu aucune conséquence, directe ou indirecte, sur la politique étrangère des États-Unis. Comment expliquer cela ?

POURQUOI CERTAINES FUITES INFLUENCENT-ELLES DIRECTEMENT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS ?

De toutes les fuites analysées jusqu'à maintenant, seulement deux ont eu des conséquences directes sur la politique étrangère des États-Unis, c'est-à-dire qu'elles ont agi sur les politiques elles-mêmes. Tout d'abord, la fuite des *Family Jewels*, parue le 22 décembre 1974, a non seulement donné lieu à la création de commissions d'enquête par la Maison-Blanche et le Congrès, mais a également renforcé le contrôle de l'exécutif sur les activités de la CIA et, surtout, a modifié le fonctionnement de l'Agence et la nature des opérations clandestines pouvant être menées par celle-ci. L'ordre exécutif 11905 de février 1976, décrété par le président Ford, posait les nouvelles bases de ce type d'opérations. L'employé de la CIA à l'origine de la fuite avait voulu dénoncer le problème que constituaient l'impunité et le secret dans lesquels l'Agence agissait, objectif qui a été pleinement atteint.

Ensuite, la fuite sur la présence d'une brigade soviétique à Cuba, publiée en août 1979 et vraisemblablement révélée par le sénateur Frank Church, visait deux objectifs : forcer l'attention sur l'attitude de l'URSS alors que les États-Unis tentaient de négocier avec elle le traité SALT II et discréditer le président Carter. Cette fois encore, la fuite a très bien fonctionné : le Sénat n'a pas ratifié le traité, et les relations entre les États-Unis et les Soviétiques se sont détériorées sensiblement à partir de ce moment, l'URSS envahissant l'Afghanistan quelques mois plus tard.

Les fuites non autorisées ayant eu des conséquences directes sur la politique étrangère des États-Unis

	Cohésion de l'équipe décisionnelle	Leadership présidentiel	Clarté de la position de la Maison-Blanche	Couverture médiatique
Gerald Ford Les *Family Jewels* (1974)	non	faible	message inadéquat	négative
Jimmy Carter La brigade soviétique à Cuba (1979)	non	faible	aucune	négative

Des présidences à la dérive

Lors de la parution de ces deux fuites, les deux présidents, Ford et Carter, n'avaient effectivement pas réussi à établir la cohésion de leur équipe décisionnelle, ce qui a tôt fait d'ébranler leur leadership, déjà peu affirmé. Aussi, même si la position de Ford était relativement claire, elle était inadéquate dans les circonstances, puisqu'il était constamment en réaction aux événements, et que le Congrès menait rondement les débats depuis la parution de la fuite. Quant à Carter, même s'il était au courant de l'existence de la brigade soviétique postée à Cuba et du fait que les États-Unis en avaient accepté la présence depuis la fin de la crise des missiles, son attitude timorée en public – par ailleurs compréhensible en raison des négociations sur SALT II – a donné l'image d'un président incapable de faire preuve de fermeté face à l'URSS. En raison de ces éléments, les médias n'ont eu aucune peine à dresser un portrait très négatif du travail de Ford et de Carter.

Le contexte politique : l'après-Viêtnam et l'après-*Watergate*

Des facteurs conjoncturels partagés par les deux présidents peuvent également expliquer les conséquences directes de ces fuites. D'abord, les deux présidents ont dû faire face à une situation économique désastreuse pour laquelle ils n'avaient pas de plan de redressement concret. Ensuite, Ford et Carter ont également dû gérer un contexte politique particulièrement difficile ou complexe, que ce soit sur le plan intérieur ou international. Ford avait la lourde tâche de redonner confiance aux Américains envers leurs institutions politiques après le passage de Nixon à la Maison-Blanche, de même qu'il a dû assumer la défaite officielle des États-Unis au Viêtnam. Carter, quant à lui, s'était heurté au cynisme agressif des citoyens, des journalistes et du pouvoir législatif et a eu à gérer l'invasion de l'Afghanistan par les Soviétiques. Ces conditions ont fait en sorte que les deux présidents n'ont pas pu garder le contrôle des événements et, par le fait même, de leur administration. Fondamentalement, ils ont été incapables de transformer la morosité ambiante par un projet politique novateur ou, plus simplement, par une attitude positive et optimiste, comme le fera Ronald Reagan à son arrivée à la Maison-Blanche[1].

L'addition de ces facteurs a donné des résultats identiques pour Ford et Carter : devant leur manque de leadership (et la faible légitimité de l'administration Ford aux yeux des citoyens et du pouvoir législatif),

1. Sébastien Barthe (2012). « Pouvoirs informels et personnalités des présidents », dans Charles-Philippe David (dir.), *Théories de la politique étrangère américaine : auteurs, concepts et débats*, Presses de l'Université de Montréal, p. 377. Sur le sujet des cycles présidentiels et de la relation des présidents à l'ordre politique, voir Stephen Skowronek (1993). *The Politics Presidents Make : Leadership Styles From John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press.

c'est le Congrès qui a pris la direction des opérations au sujet de l'enjeu visé par les fuites (les commissions d'enquête sur les activités de la CIA et les débats sur le traité SALT II), énergiquement encouragé par les médias. À la suite de cela, une forte opposition s'est créée à l'intérieur même de leur parti politique respectif, opposition qui a forcé la tenue d'élections primaires. Si les deux hommes ont obtenu la nomination de leur parti, Carter n'a pas réussi à remporter un deuxième mandat présidentiel et Ford n'a pu gagner son premier. Ces deux « présidences ratées », selon les termes de Robert Dallek, expliquent pourquoi les fuites sur les *Family Jewels* et sur la brigade soviétique à Cuba ont eu des conséquences directes sur la politique étrangère de Ford et de Carter.

POURQUOI CERTAINES FUITES N'ONT-ELLES QU'UNE INFLUENCE INDIRECTE SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS ?

On dit d'une fuite qu'elle a eu une conséquence indirecte lorsqu'elle a agi sur les mécanismes du processus décisionnel, sur les conseillers du président ou sur les autres acteurs politiques, comme l'opinion publique, les médias et le Congrès. C'est ainsi que la fuite sur la demande de 44 bataillons supplémentaires par le général Westmoreland pour mener la guerre contre le Nord-Viêtnam, révélée par Townsend Hoopes du Pentagone et qui avait pour objectif de forcer Johnson à refuser d'envoyer ces troupes, a eu des conséquences indirectes. Il faut noter que Johnson avait déjà signalé à Westmoreland qu'il n'obtiendrait pas les soldats demandés, ce qui signifie que la fuite n'a pas pu être à l'origine de cette décision et donc, qu'elle n'a pas pu avoir de conséquence directe sur celle-ci. Les effets de la fuite se sont surtout fait sentir auprès de l'opinion publique et des médias, qui ont exprimé plus radicalement leur frustration au sujet du Viêtnam et leur colère par rapport à la Maison-Blanche, qui promettait depuis plusieurs années une victoire facile mais qui envoyait sans cesse des conscrits mourir au combat. Les manifestations de plus en plus nombreuses et la couverture médiatique négative avaient débuté quelque temps auparavant, à la suite de l'offensive du Têt menée en janvier par le Nord-Viêtnam. La fuite Westmoreland a donc contribué à nourrir le mécontentement grandissant au sein de la société américaine et, ultimement, Johnson a dû remplacer le général Westmoreland par le général Creighton Abrams à la tête du commandement américain au Viêtnam.

Lorsque Daniel Ellsberg, employé à la RAND Corporation mais travaillant temporairement au département de la Défense, a transmis les *Pentagon Papers* à un journaliste du *New York Times*, il le faisait principalement pour que la politique à l'égard du Viêtnam soit modifiée et que les soldats américains soient ramenés aux États-Unis. Les effets de cette fuite, publiée le 13 juin 1971, ont été assurément dévastateurs

sur le plan de la politique intérieure en constituant la première étape vers le *Watergate* et la démission de Nixon. Toutefois, sur le plan de la politique étrangère, l'influence de cette fuite a plutôt été indirecte : Kissinger et Nixon ont renforcé le secret entourant la prise de décision pour éviter d'autres fuites, alors que la population et les médias manifestaient leur colère d'avoir été si longtemps trompés sur un sujet aussi grave que la guerre. On ne peut pas parler de conséquence directe, puisque la politique de Nixon à l'égard du Viêtnam est demeurée la même qu'avant la fuite, les bombardements se poursuivant pendant encore plusieurs mois et la politique de viêtnamisation suivant son cours.

Les conséquences de la fuite sur le minage des ports du Nicaragua, révélée en juillet 1983, ont aussi été indirectes. Alors qu'un employé de la Maison-Blanche voulait dénoncer le travail de sape de certains membres du Congrès concernant la politique de l'administration Reagan en Amérique centrale, la fuite a plutôt suscité une intervention encore plus soutenue de la branche législative, qui a adopté, quelques jours après la fuite, une résolution pour mettre fin aux opérations clandestines menées par l'administration dans la région. En dernière instance, les États-Unis ont été traduits devant la Cour internationale de justice, puisqu'en décembre 1983, le président Reagan a finalement autorisé l'installation des mines malgré les fuites et l'action du Congrès. Toutefois, pour mettre fin aux fuites quasi quotidiennes, le secret a été renforcé lors des prises de décision en réduisant au minimum le nombre de participants au processus. Encore une fois, on ne peut pas dire que la fuite a eu des conséquences directes sur le cours de la politique étrangère, puisque l'administration Reagan a poursuivi sa politique d'aide à la contra, comme en fait foi l'affaire Iran-contra qui a éclaté quelques années plus tard.

L'importance d'une position claire et ferme

Il semble que ce soit la position claire de la Maison-Blanche – c'est-à-dire l'absence de vide décisionnel – qui explique que les conséquences de ces trois fuites aient été indirectes plutôt que directes.

D'une part, il y avait un manque flagrant de cohésion au sein de l'équipe décisionnelle de Nixon et de Reagan, alors que celle de Johnson était tout à fait dysfonctionnelle au moment de la fuite. D'autre part, si le président Reagan exerçait un fort leadership public en raison de son charisme et de sa personnalité attachante, ce leadership était plutôt faible auprès de son équipe décisionnelle, qu'il ne contrôlait pas vraiment. Quant au leadership de Johnson et de Nixon, il était exercé de manière particulièrement faible. Finalement, la réaction des médias a été identique dans les trois cas : les journalistes ont offert une couverture négative de chacune de ces administrations au sujet du Viêtnam dans le cas de Johnson, des *Pentagon Papers* dans celui de Nixon et de la politique américaine au Nicaragua sous Reagan.

Les fuites non autorisées ayant eu des conséquences indirectes sur la politique étrangère des États-Unis

	Cohésion de l'équipe décisionnelle	Leadership présidentiel	Clarté de la position de la Maison-Blanche	Couverture médiatique
Lyndon Johnson Les 44 bataillons du général Westmoreland (1968)	oui, mais dysfonction-nelle	faible, négatif	oui	négative
Richard Nixon Les *Pentagon Papers* (1971)	non	négatif	oui	négative
Ronald Reagan Le minage des ports du Nicaragua (1983)	non	faible	oui	négative

Un parfum de scandale

On remarque également que les trois administrations ont été touchées, à un moment ou à un autre, par un scandale entachant sérieusement leur crédibilité : Johnson a dû se retirer de la course présidentielle en raison de l'enlisement au Viêtnam, auquel s'ajoutaient les errements de son équipe décisionnelle à ce sujet, révélés dans les *Pentagon Papers,* parus trois ans après son départ de la Maison-Blanche ; Nixon a été contraint à la démission à cause du scandale du *Watergate* ; le deuxième mandat de Reagan a été durement secoué par l'affaire Iran-contra – même si le vice-président Bush a été élu à la présidence peu après. Tous ces scandales ont été évidemment exposés par des fuites et portaient sur des politiques, des programmes, des enjeux ou des actions pour lesquels les administrations avaient une position beaucoup plus hésitante ou, plus précisément, une position qu'elles ne tenaient pas nécessairement à divulguer publiquement : Johnson ne savait pas comment mettre fin à la guerre du Viêtnam, alors que l'hostilité des citoyens et des médias ne cessait de croître ; Nixon avait mal effacé ses traces lorsqu'il avait voulu camoufler les liens entre les cambrioleurs du *Watergate* et la Maison-Blanche ; le NSC hermétique de McFarlane, puis de Poindexter, résultante directe des tensions au sein de l'équipe décisionnelle du premier mandat de Reagan, ne rendait pas de comptes au président quant à ses opérations clandestines en vue de financer la contra.

Ainsi, les fuites Westmoreland, des *Pentagon Papers* et du minage des ports du Nicaragua ont agi sur le processus décisionnel, sur les conseillers et sur les autres acteurs politiques, mais aucune n'a réussi à influencer directement la politique étrangère en raison de l'entêtement et de l'acharnement des présidents à maintenir leur position initiale.

POURQUOI CERTAINES FUITES N'INFLUENCENT-ELLES PAS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS ?

Quatre des neuf fuites à l'étude n'ont eu aucune conséquence, puisqu'elles n'ont agi ni sur les mécanismes du processus décisionnel, ni sur la formulation ou sur l'application concrète de la politique étrangère. La fuite Lemnitzer, survenue en avril 1961, avait pour but de faire appel au Congrès pour forcer Kennedy à modifier sa stratégie au Viêtnam. L'armée américaine, dont l'un des membres est à l'origine de la fuite, croyait que la contreguérilla prônée par le président ne pourrait qu'empêcher le Sud-Viêtnam de contrer des attaques plus conventionnelles venant du Nord et donc, à moyen et long terme, nuirait aux chances de succès des Sud-Viêtnamiens. Dans les faits, le Congrès n'est pas intervenu auprès de Kennedy, qui est allé de l'avant avec la contreguérilla. C'est le rapport Maxwell-Rostow, présenté en novembre 1961, qui a obligé le président à renforcer l'intervention américaine, bien qu'il ne se soit jamais résolu à envoyer des soldats combattre au Viêtnam.

La fuite au sujet du DPG, le 8 mars 1992, visait pour sa part à dénoncer la définition du nouveau rôle que l'administration de George H. Bush souhaitait donner aux États-Unis dans le monde de l'après-guerre froide. Le fonctionnaire du Pentagone à l'origine de la fuite voulait que ce rôle fasse l'objet de débats au sein de la société américaine, plutôt qu'être imposé par le département de la Défense. Toutefois, la publication d'extraits du DPG n'a pas eu l'effet escompté malgré la vive controverse qu'elle a soulevée : le document a certes été revu et corrigé, mais pour en atténuer le langage plutôt que le contenu. La parution de la deuxième version du DPG, en janvier 1993, est passée plutôt inaperçue en raison de l'arrivée d'un nouveau président à la Maison-Blanche, Bill Clinton – Bush n'ayant pas été réélu. En ce qui concerne l'application du DPG, c'est le président George W. Bush qui s'en chargera quelques années plus tard par le biais du NSS de 2002.

Quant à la fuite faisant état de la relance du programme nucléaire nord-coréen, en août 1998, c'est la DIA qui voulait obliger le président Clinton à adopter une position beaucoup plus ferme à l'égard de la Corée du Nord, qui semblait alors faire fi de l'accord conclu en 1994 entre les deux pays. Clinton n'a cependant pas fléchi et a maintenu son approche diplomatique, d'autant plus que les recommandations de son ancien secrétaire de la Défense chargé de faire la lumière sur le problème nord-coréen, William Perry, allaient également dans le sens d'une solution négociée. La DIA a ainsi dû suivre la voie souhaitée par l'administration au sujet de la Corée du Nord.

En dernier lieu, la fuite *slam dunk*, à propos de la présence d'armes de destruction massive en Irak et révélée le 16 avril 2004, provenait du département d'État et visait à dénoncer la façon dont la guerre était conduite mais surtout, les errements de l'équipe décisionnelle de George W. Bush à ce sujet. Dans les faits, l'administration n'a pas eu à rectifier le tir en Irak à la suite de cette fuite (elle le fera néanmoins plus tard

après d'autres révélations), et la démission de George Tenet, survenue trois mois plus tard, ne peut pas (du moins pour l'instant) être imputée uniquement ou directement à cette fuite. Il est possible, toutefois, que Bush ait voulu démontrer à ses critiques, de plus en plus nombreux en 2004, qu'il était en contrôle de son équipe décisionnelle. Il faudra sans doute attendre quelques années avant d'avoir en main tous les éléments nécessaires pour conclure de manière définitive si cette fuite a eu des conséquences indirectes – ou non – sur le processus décisionnel ou encore sur les acteurs de ce processus.

L'importance du leadership présidentiel et de la clarté de la position de la Maison-Blanche

Pour ces quatre fuites, on peut constater la clarté de la position du président et le leadership que celui-ci exerce sur son équipe décisionnelle.

Les fuites non autorisées n'ayant eu aucune conséquence sur la politique étrangère des États-Unis

	Cohésion de l'équipe décisionnelle	Leadership présidentiel	Clarté de la position de la Maison-Blanche	Couverture médiatique
John F. Kennedy La stratégie américaine au Viêtnam (1961)	oui	positif	oui	indifférente
George H. Bush Le *Defense Planning Guidance* (1992)	oui, mais dysfonctionnelle	positif, mais effacé	oui	négative
Bill Clinton La relance du programme nucléaire nord-coréen (1998)	oui, mais dysfonctionnelle	positif	oui	négative
George W. Bush Les preuves *slam dunk* de la présence d'armes de destruction massive en Irak (2004)	oui, mais dysfonctionnelle	positif	oui	négative

Dans le cas de Kennedy, la grande cohésion de son équipe décisionnelle, son leadership positif, sa volonté de ne pas engager les soldats américains dans une guerre au Viêtnam et l'indifférence des médias

ont servi de rempart entre la fuite et le président, qui ne subissait ainsi aucune pression émanant du Congrès ou du public, ce qui lui a permis de poursuivre ses objectifs malgré le mécontentement de certains dirigeants de l'armée. Pour George H. Bush, Clinton et George W. Bush, ce sont également la clarté et la fermeté de leurs positions, ainsi qu'un leadership positif – bien que beaucoup plus effacé chez Bush père – qui ont fait en sorte que les deux présidents ont pu imposer leurs points de vue malgré les fuites et la couverture médiatique négative.

La présence d'événements importants qui se déroulent simultanément

Un deuxième élément ressort de l'analyse des quatre fuites : dans tous les cas, il y avait au moins un autre événement important qui se déroulait au moment de la divulgation de la fuite et qui atténuait ainsi l'influence de celle-ci sur les décisions de l'administration. En avril 1961, Kennedy était aux prises avec une guerre au Laos dans laquelle les États-Unis étaient impliqués depuis le mois de mars, et qui semblait intéresser davantage les journalistes que ne le faisait le Viêtnam. De plus, la journée même de la fuite Lemnitzer commençait l'invasion de la baie des Cochons à Cuba. Le fiasco qu'a été cette opération a fait les manchettes pendant de nombreuses semaines, reléguant loin derrière les reportages sur le Viêtnam. Enfin, au mois d'août, c'est la construction du mur de Berlin qui a monopolisé l'attention de l'administration Kennedy, de l'opinion publique et des médias. Dans ces circonstances, la fuite Lemnitzer avait peu de chances d'influencer la stratégie du président au Viêtnam.

Lors de la révélation du contenu du DPG, en mars 1992, les États-Unis étaient en pleine saison des primaires. Pour la troisième fois seulement depuis le début du XX^e^ siècle, un président républicain en fonction affrontait un adversaire durant les primaires, Pat Buchanan ayant décidé de briguer l'investiture de son parti. Même si Bush l'a emporté haut la main – bien qu'il perdra les élections présidentielles en novembre –, il a tout de même dû détourner son attention de la Maison-Blanche. En plus de la campagne électorale, le président Bush devait se préparer à faire face à plusieurs crises se déroulant à l'étranger, notamment en Bosnie-Herzégovine, en Haïti et en Somalie, alors même que les États-Unis sortaient tout juste de la guerre du Golfe et, plus largement, de la guerre froide.

Le 17 août 1998, lorsqu'est parue la fuite sur le programme nucléaire de la Corée du Nord, Bill Clinton devait témoigner devant un grand jury à propos de sa relation avec Monica Lewinsky. Ce scandale – et la procédure de destitution qui a suivi – a largement alimenté les médias américains et toute autre nouvelle passait au second rang, y compris les attentats terroristes perpétrés contre des ambassades américaines en Tanzanie et au Kenya, qui s'étaient produits 10 jours plus tôt.

Quant à l'administration de George W. Bush, le printemps 2004 a été fort occupé : le soutien à la guerre en Irak commençait à décliner, passant de près de 75 % au début de l'intervention militaire américaine à plus ou moins 60 % au moment de la fuite *slam dunk*[2], et la fuite sur les cas de mauvais traitements de prisonniers à la prison d'Abou Ghraïb a été révélée à peine deux semaines après la fuite *slam dunk*. Étant donné la gravité des allégations – et le choc causé par les images –, la présence ou non des armes de destruction massive en Irak et, plus largement, les raisons fallacieuses invoquées pour attaquer l'Irak sont rapidement passées au second plan des préoccupations du public et des médias.

On peut donc comprendre pourquoi les fuites sur le Viêtnam, le DPG, la Corée du Nord et les armes de destruction massive n'ont eu aucune conséquence sur la politique étrangère des États-Unis.

Si très peu de fuites obligent effectivement le président à modifier la politique étrangère – seulement deux fuites sur les neuf étudiées –, comment expliquer qu'elles soient si fréquentes, si nombreuses ? D'une part, on remarque qu'elles servent à influencer les luttes internes au sein de l'équipe décisionnelle, les fuites les plus importantes étant souvent celles qui agissent sur le processus et sur les acteurs décisionnels. D'autre part, elles assurent une plus grande transparence politique et, de ce fait, la participation des autres acteurs de la politique étrangère américaine, notamment du Congrès. En fait, c'est surtout l'accumulation des fuites pendant une administration qui a le plus de chances de l'influencer et, surtout, de modifier la perception du public à son égard.

En effet, si l'on en croit Stephen Hess, chercheur à la Brookings Institution, la fréquence, l'intensité et la gravité des fuites augmentent avec les années au fur et à mesure que l'administration s'installe dans une routine de travail[3]. Ainsi, la deuxième année du mandat d'une administration serait également celle des premières fuites importantes, selon lui. Cela semble être le cas pour plusieurs présidences. Ainsi, Lyndon Johnson a pu constater, dès 1964, une augmentation significative du nombre de fuites non autorisées au sujet du Viêtnam : elles dénonçaient à la fois les efforts de paix et l'escalade, provenaient de l'intérieur et de l'extérieur de la Maison-Blanche et tentaient de discréditer à peu près tous les conseillers de l'équipe décisionnelle du président. La plus importante de ces fuites, la fuite Westmoreland, survenue en 1968, a été la goutte qui a fait déborder le vase pour Johnson, le menant à se retirer de l'élection présidentielle. La même chose a pu être observée sous Nixon, alors que la position des États-Unis à l'égard de l'URSS faisait l'objet de fuites de plus en plus nombreuses, allant de la révélation de la présence soviétique à Cienfuegos, dans le sud de Cuba

2. Pew Research Center for the People and the Press (2011). *Iraq and Public Opinion : The Troops Come Home*, décembre, <http://pewresearch.org/pubs/2145/iraq-backgrounder-the-troops-come-home>.

3. Stephen Hess (2010). « The art of leaking », *Foreign Policy*, 20 janvier, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/01/20/the_art_of_leaking>.

(1970), jusqu'à la fuite sur la préférence de l'administration pour le Pakistan dans le conflit qui opposait celui-ci à l'Inde en 1971 à propos du Bangladesh, en passant par la divulgation de la stratégie américaine face à l'URSS durant les négociations du traité SALT (1971). Le nombre toujours croissant de fuites – et l'augmentation subséquente de leur importance – a d'ailleurs servi de prétexte au resserrement du secret entourant les décisions de politique étrangère et à la forte volonté de Nixon d'attraper et de punir les responsables de ces révélations. Du côté de Carter, les fuites ont effectivement augmenté en nombre et en gravité dès la deuxième année de son mandat. Elles visaient presque toutes le fait que Carter avait choisi d'accorder priorité aux droits de la personne plutôt qu'à l'affrontement idéologique avec l'URSS dans l'élaboration de sa politique étrangère. On peut ainsi penser non seulement à la fuite sur la présence d'une brigade soviétique à Cuba en 1979, mais également à la divulgation de la lettre écrite en 1978 par le président à Anastasio Somoza, le dictateur du Nicaragua, pour lui promettre le soutien des États-Unis s'il décidait d'appliquer des réformes démocratiques dans son pays. D'autres fuites sont immédiatement apparues alors que la crise des otages américains à Téhéran se déroulait : certaines visaient à empêcher la mise en œuvre de plans de libération des otages, alors que d'autres tentaient plutôt de saboter les tentatives de négociation entre les États-Unis et l'ayatollah Khomeiny. Un dernier exemple de la multiplication des fuites durant un mandat présidentiel est celui de George W. Bush. Dès que l'administration a annoncé qu'elle avait l'intention de faire la guerre à l'Irak au nom de la lutte au terrorisme, les fuites se sont effectivement mises à pleuvoir : on peut évidemment penser à l'affaire Valerie Plame et à la fuite *slam dunk*, mais également à toutes celles qui avaient pour objectifs de dénoncer les pratiques de l'administration, de discréditer les « faucons » et d'empêcher l'invasion de l'Irak. Il semble donc, à première vue, que Stephen Hess ait raison de croire que les fuites sont de plus en plus importantes au fil des ans durant un mandat présidentiel. Cependant, il ne faudrait pas négliger l'examen plus approfondi de deux facteurs : est-ce que cette augmentation n'a pas plutôt à voir avec la gravité d'un enjeu ? Est-ce que les fuites n'ont pas augmenté sous Johnson et Bush, principalement en raison de la polarisation causée par la guerre ? Est-ce que le choix de Carter de favoriser les droits de la personne plutôt que la *realpolitik* et le combat idéologique n'était pas à ce point controversé à cette époque qu'il explique une bonne partie des fuites à ce sujet ? Finalement, peut-on croire que c'est la culture du secret qui a contribué à la hausse significative des fuites sous Nixon ? La question la plus importante n'est toutefois pas de savoir si les fuites sont plus sérieuses ou plus nombreuses à partir de la deuxième année, puisque cela va de soi : les dissensions au sein de l'équipe décisionnelle n'apparaissent généralement qu'après quelques mois, voire quelques années de pratique. La question est plutôt la suivante : est-ce que ces fuites ont plus d'influence sur la formulation de la politique étrangère que celles qui surviennent en tout début de mandat ?

ET OBAMA ?

L'administration Obama, à la Maison-Blanche depuis janvier 2009, a été l'objet de plusieurs fuites de politique étrangère dès les premiers mois de l'investiture du président. En fait, la première fuite s'est produite durant les primaires de 2008. Une note de service diplomatique entre les États-Unis et le Canada expliquait « que M. Obama ne devait pas être pris au pied de la lettre quant à sa volonté de réformer l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)[4] ». Cette fuite, surnommée le « NAFTAgate », visait à rassurer le gouvernement canadien advenant une victoire de Barack Obama durant les primaires démocrates, alors que celui-ci promettait aux Américains de revoir l'accord pour qu'il convienne mieux aux besoins et aux attentes des États-Unis. Quelques mois plus tard, deux fuites importantes faisaient également la une des journaux. D'abord, le 20 septembre 2009, Bob Woodward, journaliste au *Washington Post*, révélait que le général Stanley A. McChrystal, commandant en chef des forces de l'OTAN en Afghanistan, soutenait que pour assurer la victoire des États-Unis dans ce pays, il fallait absolument envoyer au moins 40 000 soldats supplémentaires[5]. Ensuite, le 11 novembre de la même année, ce sont Elisabeth Bumiller et Mark Landler, du *New York Times*, qui dévoilaient que l'ambassadeur des États-Unis en Afghanistan, Karl W. Eikenberry, avait, pour sa part, des réserves sur l'utilité d'envoyer plus de soldats américains tant que le président afghan, Hamid Karzaï, n'avait pas démontré sa réelle volonté de mettre fin à la corruption et à la mauvaise gouvernance[6]. Ces deux fuites soulignaient l'importance de l'enjeu pour l'administration Obama et les positions divergentes qui existaient à ce sujet. Une autre fuite a été révélée en avril 2010 par le site Internet WikiLeaks : c'est en fait une vidéo prise par l'armée américaine et qui montre des soldats américains en Irak tuant une douzaine de civils[7]. Certains de ces civils étaient des journalistes de Reuters. Même s'il est encore trop tôt pour évaluer les conséquences de ces fuites, que faut-il en penser ? Signifient-elles que l'équipe décisionnelle de Barack Obama manque de cohésion ? Que le président n'exerce pas un leadership positif sur son entourage ? Que la politique étrangère elle-même manque de fermeté ou d'orientations claires ? Toutes ces fuites démontrent surtout que la guerre est un sujet qui demeure controversé, quelle que soit l'administration au

4. Dean Beeby (2010). « "NAFTAgate" : l'ex-ambassadeur Wilson a craint de devenir un bouc émissaire », *Le Devoir*, 22 février, p. A3.
5. Bob Woodward (2009). « McChrystal : More forces or "mission failure" », *Washington Post*, 21 septembre, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html>.
6. Elisabeth Bumiller et Mark Landler (2009). « U.S. envoy urges caution on Forces for Afghanistan », *New York Times*, 11 novembre, <http://www.nytimes.com/2009/11/12/us/politics/12policy.html?_r=1&scp=2&sq=eikenberry&st=nyt>.
7. Pour obtenir plus de détails, voir notamment Nicolas Bérubé (2010). « "Regarde ces salauds morts". Deux journalistes tués par l'armée en Irak : une vidéo plonge le Pentagone dans l'embarras », *La Presse*, 7 avril, p. A18 ; Élise Barthet (2010). « Une bavure américaine en Irak est révélée sur Internet », *Le Devoir*, 6 avril, p. B1.

pouvoir. Elles démontrent également que le président, jusqu'à maintenant, réussit à bien contrôler les dommages éventuels causés par ces fuites sur son administration, puisqu'elles sont rapidement effacées de l'actualité et, surtout, parce que le président a pris des actions concrètes pour les court-circuiter, notamment en prenant une décision rapide au sujet de l'Afghanistan et en en informant la population américaine lors d'une allocution télévisée en direct de l'académie militaire de West Point, seulement deux semaines après la fuite Eikenberry. Ce sont toutefois là les seules conclusions que l'on puisse tirer – pour le moment – des fuites qui se produisent durant l'administration Obama. Il reste à voir si leur fréquence et leur gravité augmenteront au cours des prochaines années et sur quels sujets elles porteront. Il faudra également bien étudier les dissensions qui ne manqueront pas de survenir au sein de l'équipe décisionnelle du président, de même que la façon dont les médias couvriront les scandales, les problèmes et les conflits internes. Barack Obama a démontré une grande maîtrise des médias depuis son apparition sur la scène politique américaine, en particulier d'Internet et des réseaux sociaux. Étant donné la rapidité de propagation de l'information inhérente à ces nouveaux médias, est-ce que, comme l'a démontré WikiLeaks, les fuites de l'avenir proviendront de plus en plus de l'outil même qui a contribué au succès de ce président ? En effet, on remarque que jusqu'à maintenant, les fuites sont une affaire qui relève quasi exclusivement des journaux. Même si la population en général s'informe principalement par le biais de la télévision, les décideurs privilégient encore les journaux, « le *New York Times* et le *Washington Post* servant de babillard sur lesquels les initiés affichent des messages pour leurs alliés[8] », à l'intérieur comme à l'extérieur de Washington. Les interrogations à ce sujet sont presque sans fin : qu'adviendra-t-il alors des fuites en tant que tactiques avec la disparition annoncée des journaux ? Qui prendra le relais de la diffusion des informations confidentielles ? Les sources gouvernementales pourront-elles créer des liens aussi étroits avec les *blogueurs* qu'elles en avaient créés avec les journalistes traditionnels ? Les fuites se retrouveront-elles diluées parmi les nombreuses rumeurs véhiculées par Internet ou y trouveront-elles un terreau fertile pour mieux se propager ? Leurs effets seront-ils différents en raison de la nature du médium ? Cet ouvrage, s'il ne répond pas à ces questions, constitue cependant une première étape vers une réflexion plus large sur les relations changeantes entre les médias et le pouvoir politique, profondément bouleversées par Internet, par la culture de l'information en continu et par l'arrivée du citoyen-journaliste armé de son cellulaire, relations bouleversées certes, mais qui se trouvent également bonifiées par la transparence politique accrue qu'obligent les évolutions technologiques.

8. Hedrick Smith (1988). *The Power Game : How Washington Works*, New York, Ballantine, p. 81 (notre traduction).

ANNEXE

Les principaux conseillers de politique étrangère, de John F. Kennedy à George W. Bush

	Vice-président	Secrétaire d'État	Secrétaire de la Défense	Conseiller à la sécurité nationale	Directeur de la CIA	Président du Comité des chefs d'état-major	Autres
Administration Kennedy (1961-1963)	**Lyndon B. Johnson** (1961-1963)	**Dean Rusk** (1961-1969)	**Robert McNamara** (1961-1968)	**McGeorge Bundy** (1961-1966)	**Allen Dulles** (1953-1961) **John McCone** (1961-1965)	**Lyman Lemnitzer** (1960-1962) **Maxwell Taylor** (1962-1964)	**Robert Kennedy**, procureur général (1961-1964)
Administration Johnson (1963-1969)	**Hubert Humphrey** (1965-1969)	**Dean Rusk** (1961-1969)	**Robert McNamara** (1961-1968) **Clark Clifford** (1968-1969)	**McGeorge Bundy** (1961-1966) **Walt Rostow** (1966-1968)	**John McCone** (1961-1965) **William Raborn** (1965-1966) **Richard Helms** (1966-1973)	**Maxwell Taylor** (1962-1964) **Earle Wheeler** (1964-1970)	***Wise Men Group***
Administration Nixon (1969-1974)	**Spiro Agnew** (1969-1973) **Gerald Ford** (1973-1974)	**William Rogers** (1969-1973) **Henry Kissinger** (1973-1977)	**Melvin Laird** (1969-1973) **Elliot Richardson** (1973) **James R. Schlesinger** (1973-1975)	**Henry Kissinger** (1968-1975)	**Richard Helms** (1966-1973) **James R. Schlesinger** (1973) **William Colby** (1973-1976)	**Earle Wheeler** (1964-1970) **Thomas Moorer** (1970-1974) **George Brown** (1974-1978)	**H.R. Haldeman**, chef du bureau présidentiel (1969-1973)
Administration Ford (1974-1977)	**Nelson Rockefeller** (1974-1977)	**Henry Kissinger** (1973-1977)	**James R. Schlesinger** (1973-1975)	**Henry Kissinger** (1968-1975) **Brent Scowcroft** (1975-1977)	**William Colby** (1973-1976) **George H. Bush** (1976-1977)	**George Brown** (1974-1978)	**Donald Rumsfeld**, chef du bureau présidentiel (1974-1975)
Administration Carter (1977-1981)	**Walter Mondale** (1977-1981)	**Cyrus Vance** (1977-1980) **Edmund Muskie** (1980-1981)	**Harold Brown** (1977-1981)	**Zbigniew Brzezinski** (1977-1981)	**Stanfield Turner** (1977-1981)	**George Brown** (1974-1978) **David Jones** (1978-1982)	***The Elder Statesmen***

	Vice-président	Secrétaire d'État	Secrétaire de la Défense	Conseiller à la sécurité nationale	Directeur de la CIA	Président du Comité des chefs d'état-major	Autres
Administration Reagan (1981-1989)	**George H. Bush** (1981-1989)	**Alexander Haig** (1981-1982) **George Shultz** (1982-1989)	**Caspar Weinberger** (1981-1987) **Frank Carlucci** (1987-1989)	**Richard Allen** (1981-1982) **William Clark** (1982-1983) **Robert McFarlane** (1983-1985) **John Poindexter** (1985-1986) **Frank Carlucci** (1986-1987) **Colin Powell** (1987-1989)	**William Casey** (1981-1987) **William Webster** (1987-1991)	**David Jones** (1978-1982) **John Vessey** (1982-1985) **William Crowe** (1985-1989)	**James Baker**, chef du bureau présidentiel (1981-1985)
Administration George H. Bush (1989-1993)	**Dan Quayle** (1989-1993)	**James Baker** (1989-1992) **Lawrence Eagleburger** (1992-1993)	**Richard Cheney** (1989-1993)	**Brent Scowcroft** (1989-1993)	**William Webster** (1987-1991) **Robert Gates** (1991-1993)	**Colin Powell** (1989-1993)	
Administration Clinton (1993-2001)	**Al Gore** (1993-2001)	**Warren Christopher** (1993-1997) **Madeleine Albright** (1997-2001)	**Leslie Aspin** (1993-1994) **William Perry** (1994-1997) **William Cohen** (1997-2001)	**Anthony Lake** (1993-1997) **Samuel Berger** (1997-2001)	**R. James Woolsey** (1993-1995) **John Deutch** (1995-1996) **George Tenet** (1997-2004)	**David Jeremiah** (1993) **John Shalikashvili** (1993-1997) **Hugh Shelton** (1997-2001)	
Administration George W. Bush (2001-2009)	**Richard Cheney** (2001-2009)	**Colin Powell** (2001-2005) **Condoleezza Rice** (2005-2009)	**Donald Rumsfeld** (2001-2006) **Robert Gates** (2006-2011)	**Condoleezza Rice** (2001-2005) **Stephen Hadley** (2005-2009)	**George Tenet** (1997-2004) **Porter J. Goss** (2004-2006) **Michael Hayden** (2006-2009)	**Richard Myers** (2001-2005) **Peter Pace** (2005-2007) **Michael Mullen** (2007-2011)	*Vulcains*

Médiagraphie

ABELL, Peter (dir.) (1975). *Organizations as Bargaining and Influence Systems*, Londres, Heinemann.

ABRAMS, Floyd (1981). « The Pentagon papers a decade later », *The New York Times Magazine*, 7 juin, <http://www.nytimes.com/1981/06/07/magazine/the-pentagon-papers-a-decade-later.html>.

ACHESON, Dean (1987). *Present at the Creation : My Years at the State Department*, 2e édition, New York, W.W. Norton.

AFTERGOOD, Steven (2002). « On leaks of national security secrets : A response to Michael Hurt », *National Security Studies Quarterly*, vol. 8, no 1 (hiver), p. 97-102.

AGEE, Philip (1977). *CIA : The Pike Report*, Nottingham, Spokesman Books.

ALBRIGHT, Madeleine (2003). *Madam Secretary : A Memoir*, New York, Miramax Books.

ALLISON, Graham et Philip ZELIKOW (1999). *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2e édition, New York, Longman.

ALSOP, Joseph (1961). « Warnings aplenty », *Washington Post*, 17 avril, p. A13.

ANDERSON, Jack (1973). *The Anderson Papers*, New York, Random House.

ANDERSON, Jack (1979). *Confessions of a Muckracker*, New York, Random House.

ANDERSON, Jack et Daryl GIBSON (1999). *Peace, War, and Politics*, New York, Forge Books.

ANDREW, Christopher (1995). *For the President's Eyes Only : Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush*, New York, HarperCollins.

ANDREW, John A. (1999). *Lyndon Johnson and the Great Society*, Chicago, Ivan R. Dee.

ANDRIANOPOULOS, Gerry Argyris (1991). *Kissinger and Brzezinski : The NSC and the Struggle for Control of U.S. National Security Policy*, New York, St. Martin's Press.

APPLE, Raymond W. (1989). « The Capital », *New York Times*, 24 mai, p. B6.

APPLE, Raymond W. (1996). « Lessons from the Pentagon papers », *New York Times*, 23 juin, <http://www.nytimes.com/books/97/04/13/reviews/papers-lessons.html>.

ARMSTRONG, Scott (1980). « Carter given oaths on "leaks" », *Washington Post*, 16 juillet, p. A1 et A4.

ARNSON, Cynthia (1993). *Crossroads : Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, 2e édition, University Park, Pennsylvania State University Press.

ARONSON, James (1990). *The Press and the Cold War*, 2e édition, Indianapolis, Bobbs-Merrill.

BAKER, James A. III (1995). *The Politics of Diplomacy : Revolution, War and Peace, 1989-1992*, New York, Putnam.

BARBER, James David (1992). *The Presidential Character : Predicting the Performance in the White House*, 4e édition, Upper Saddle River, Prentice Hall.

BARILLEAUX, Ryan J. et Mark J. ROZELL (2003). *Power and Prudence : The Presidency of George H. Bush*, College Station, Texas A&M University Press.

BARILLEAUX, Ryan J. et Mary E. STUCKEY (1992). *Leadership and the Bush Presidency : Prudence or Drift in an Era of Change ?*, New York, Praeger.

BARRETT, David M. (1990). *Advice and Dissent : An Organizational Analysis of the Evolution of Lyndon Johnson's Vietnam Advisory System, 1965-1968*, Notre Dame, Notre Dame University Press.

BARRETT, David M. (1991). « Doing "Tuesday lunch" at Lyndon Johnson's White House : Archival evidence on Vietnam decisionmaking », *PS : Political Science & Politics*, vol. 24, no 4 (décembre), p. 676-679.

BARRETT, David M. (1992). « Secrecy and openness in Lyndon Johnson's White House : Political style, pluralism, and the presidency », *Review of Politics*, vol. 54, no 1 (hiver), p. 72-111.

BARRETT, David M. (1993). *Uncertain Warriors : Lyndon Johnson and his Vietnam Advisers*, Lawrence, University Press of Kansas.

BARRETT, Laurence I. (1984). *Gambling with History : Ronald Reagan in the White House*, New York, Penguin.

BARTHET, Élise (2010). « Une bavure américaine en Irak est révélée sur Internet », *Le Devoir*, 6 avril, p. B1.

BEEBY, Dean (2010). « "NAFTAgate" : l'ex-ambassadeur Wilson a craint de devenir un bouc émissaire », *Le Devoir*, 22 février, p. A3.

BELKNAP, Michale R. (2002). *The Vietnam War on Trial : The My Lai Massacre and the Court-Martial of Lieutenant Calley*, Lawrence, University Press of Kansas.

BELL, Coral (1989). *The Reagan Paradox : U.S. Foreign Policy in the 1980s*, New Brunswick, Rutgers University Press.

BENNETT, W. Lance (1994). « The news about foreign policy », dans W. Lance Bennett et David L. Paletz (dir.), *Taken by Storm : The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, University of Chicago Press, p. 12-40.

BENNETT, W. Lance (2008). *News : The Politics of Illusion*, 8e édition, New York, Longman.

BERGER, Marilyn (1977). « Vance and Brzezinski : Peaceful coexistence of guerilla war », *The New York Times Magazine*, 13 février, p. 19-40.

BERMAN, Larry (1989). *Lyndon Johnson's War : The Road to Stalemate in Vietnam*, New York, W.W. Norton.

BERMAN, William (2001). *From the Center to the Edge : The Politics and Policies of the Clinton Presidency*, Lanham, Rowman & Littlefield.

BERNIER, Gérald (2001). « L'élection présidentielle », dans Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.), *Le système politique américain*, 3e édition, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. « Paramètres », p. 163-189.

BÉRUBÉ, Nicolas (2010). « "Regarde ces salauds morts". Deux journalistes tués par l'armée en Irak : une vidéo plonge le Pentagone dans l'embarras », *La Presse*, 7 avril, p. A18.

BESCHLOSS, Michael (2001). *Reaching for Glory : Lyndon Johnson's Secret White House Tapes, 1964-1965*, New York, Touchstone.

BESCHLOSS, Michael et Allen WEINSTEIN (1982). « The best national security system : A conversation with Zbigniew Brzezinski », *The Washington Quarterly*, vol. 5, no 1 (hiver), p. 71-82.

BIERING, Stephan (1988). « Foreign policy in the Reagan era : Actors, system structures, decision-making processes », *Aussenpolitik*, vol. 39 (automne), p. 336-347.

BINNS, Jack R. (2002). « Weighing Bush's foreign policy », *The Forum*, vol. 1, no 1, <http://www.bepress.com/forum/vol1/iss1/art3>.

BLACK, Conrad (2007). *The Invincible Quest : The Life of Richard Milhous Nixon*, Toronto, McClelland & Stewart.

BLIGHT, James G. et Janet M. LANG (2005). *The Fog of War : Lessons from the Life of Robert S. McNamara*, New York, Rowman & Littlefield.

BLIGHT, James G. et Peter KORNBLUH (dir.) (1998). *Politics of Illusion : The Bay of Pigs Invasion Reexamined*, Boulder, Lynne Rienner.

BLUMENTHAL, Sidney (2003). *The Clinton Wars*, New York, Penguin.

BOCK, Joseph (1987). *The White House Staff and the National Security Assistant : Friendship and Friction at the Water's Edge*, New York, Greenwood Press.

BOCK, Joseph et Duncan CLARKE (1986). « The national security assistant and the White House staff : National security policy decision-making and domestic policy considerations, 1947-1984 », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 16, no 1 (printemps), p. 258-279.

BOOT, Max (2004). « Neocons », *Foreign Policy*, no 140 (janvier-février), p. 20-28.

BOROSAGE, Robert L. (1976). « Para-legal authority and its perils », *Law and Contemporary Problems*, vol. 40, no 3 (été), p. 166-188.

BOROSAGE, Robert L. (1998). « Defending U.S. against what missiles ? », *Los Angeles Times*, 10 septembre, p. B9.

BOSE, Meena et Rosanna PEROTTI (2002). *From Cold War to New World Order : The Foreign Policy of George H.W. Bush*, New York, Greenwood Press.

BRACE, Paul et Barbara HINCKLEY (1992). *Follow the Leader : Opinion Polls and the Modern Presidents*, New York, Basic Books.

BRINCKLEY, Douglas (dir.) (2007). *The Reagan Diaries*, New York, HarperCollins.

BRODER, David S. (1990a). « The Negociator », *Washington Post*, 9 mai, p. A27.

BRODER, David S. (1990b). « Reactive President », *Washington Post*, 19 août, p. C7.

BROOKINGS INSTITUTION (2009). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, <http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf>.

BRUCE, James B. (2005). « Laws and leaks of classified intelligence : The consequences of permissive neglect », dans Sharad Chauhan (dir.), *Inside CIA : Lessons in Intelligence*, New Delhi, APH Publishing, p. 298-308.

BRZEZINSKI, Zbigniew (1983). *Power and Principle : Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, Londres, Weidenfeld & Nicolson.

BUMILLER, Elisabeth et Mark LANDLER (2009). « U.S. envoy urges caution on Forces for Afghanistan », *New York Times*, 11 novembre, <http://www.nytimes.com/2009/11/12/us/politics/12policy.html?_r=1&scp=2&sq=eikenberry&st=nyt>.

BUNDY, William (1998). *A Tangled Web : The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill & Wang.

BURKE, John H. et Fred I. GREENSTEIN (1989). *How Presidents Test Reality : Decisions on Vietnam, 1954 & 1965*, New York, Russell Sage Foundation.

BUSBY, Robert (1999). *Reagan and the Iran-Contra Affair : The Politics of Presidential Recovery*, New York, Palgrave.

BUSH, George H. et Brent SCOWCROFT (1998). *A World Transformed*, New York, Vintage Books.

BUSH, George W. (2010). *Decision Points*, New York, Crown.

CALIFANO, Joseph A. Jr. (2000). *The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson : The White House Years*, 2e édition, College Station, Texas A&M University Press.

CAMPBELL, Colin et Bert A. ROCKMAN (dir.) (1991). *The Bush Presidency : First Appraisals*, Chatham, Chatham House.

CAMPBELL, Colin et Bert A. ROCKMAN (dir.) (1996). *The Clinton Presidency : First Appraisals*, Chatham, Chatham House.

CAMPBELL, Colin et Bert A. ROCKMAN (dir.) (2004). *The George W. Bush Presidency : Appraisals and Prospects*, Washington, CQ Press.

CANNON, Lou (1982). « High-risk presidency at crossroads », *Washington Post*, 21 janvier, p. A1.

CANNON, Lou (2000). *President Reagan : The Role of a Lifetime*, 2e édition, New York, PublicAffairs.

CARNEY, James et John DICKINSON (2001). « Inside the war room », *Time Magazine*, 31 décembre, p. 99-109.

CARPENTER, Ted G. (1995). *The Captive Press : Foreign Policy Crises and the First Amendment*, Washington, CATO Institute.

CARTER, Jimmy (1982). *Keeping Faith : Memoirs of a President*, New York, Bantham Books.

CARTER, John J. (2006). *Covert Action as a Tool of Presidential Foreign Policy : From the Bay of Pigs to Iran-Contra*, Lewiston, Edwin Mellen Press.

CASSERLY, John J. (2000). *The Ford White House : The Diary of a Speechwriter*, Lincoln, iUniverse.com.

CATER, Douglas (1959). *The 4th Branch of Government*, New York, Vintage Books.

CBS/ASSOCIATED PRESS (2006). « Hadley : Iraq policy has not failed », *CBS News*, 4 décembre, <http://www.cbsnews.com/stories/2006/12/04/politics/main2226826.shtml>.

CHARLTON, Michael (1980). « The President's men at the NSC : The struggle under Carter », *The National Interest*, nº 21 (automne), p. 100-108.

CHASE, James (1998). *Acheson : The Secretary of State Who Created the American World*, New York, Simon & Schuster.

CHENEY, Dick (2011). *In My Time : A Personal and Political Memoir*, New York, Threshold.

CHURCH, George J. (1980). « Chronicle of a security leak », *Time Magazine*, 29 septembre, <http://www.time.com/time/printout/0,8816,925775,00.html>.

CHURCH, George J. (1989). « In search of a vision », *Time Magazine*, 27 novembre, p. 20.

CLEVA, Gregory (1989). *Henry Kissinger and the American Approach to Foreign Policy*, Londres, Bucknell University Press.

CLIFFORD, Clark (1991). *Counsel to the President : A Memoir*, New York, Random House.

CLINTON, William (2004). *My Life*, New York, Alfred Knopf.

CLYMER, Adam (1983). « Poll finds Americans don't know U.S. positions on Central America », *New York Times*, 1er juillet, <http://www.nytimes.com/1983/07/01/world/poll-finds-americans-don-t-know-us-positions-on-central-america.html>.

CNN (2006). « Iraqi leader under fire from U.S. Shiite supporters », *CNN News*, 29 novembre, <http://www.cnn.com/2006/WORLD/meast/11/29/maliki/index.html>.

COCKBURN, Leslie (1987). *Out of Control : The Story of the Reagan Administration's Secret War in Nicaragua, the Illegal Arms Pipeline, and the Contra Drug Connection*, Boston, Atlantic Monthly Press.

COHEN, David et John WELLS (2004). *American National Security and Civil Liberties in an Era of Terrorism*, New York, Palgrave.

COHEN, Warren I. et Nancy BERNKOPF TUCKER (1994). *Lyndon Johnson Confronts the World : American Foreign Policy 1963-1968*, Cambridge, Cambridge University Press.

COLBERT, Nancy A. (2002). *Great Society : The Story of Lyndon Baines Johnson*, Greensboro, Morgan Reynolds Publishing.

COLBY, William E. et Peter FORBATH (1979). *Honorable Men : My Life in the CIA*, New York, Simon & Schuster.

COLLECTIF (1998). *Reporting Vietnam, Part Two : American Journalism 1969-1975*, New York, Library of America.

COLLIER, Kenneth E. (1997). *Between the Branches : The White House Office of Legislative Affairs*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

COOPER, Chester (1970). *The Lost Crusade : America in Vietnam*, New York, Dodd, Mead & Co.

CRABB, Cecil B. Jr. et Kevin V. MULCAHY (1995). « George Bush's management style and Operation Desert Storm », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 15, nº 2 (printemps), p. 251-265.

CROCKER, Chester A. (1976). *The Nixon-Kissinger National Security Council System, 1962-1972 : A Study in Foreign Policy Management*, vol. 6, Commission on the Organisation of Government for the Conduct of Foreign Policy, Washington, Government Printing Office, p. 79-99.

CROSSETTE, Barbara (1998). « North Korea draws anger with test of a missile », *New York Times*, 2 septembre, p. A4.

CUMINGS, Bruce (1999). « Toward a comprehensive settlement of the Korea problem », *Current History*, vol. 98, nº 632 (décembre), p. 403-408.

DAALDER, Ivo H. et Irving M. DESTLER (2009). *In the Shadow of the Oval Office : Profiles of the National Security Advisers and the Presidents They Served – From JFK to George W. Bush*, New York, Simon & Schuster.

DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY (2003). *America Unbound : The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press.

DALLEK, Robert (1996). *Hail to the Chief : The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion.

DALLEK, Robert (1998). *Flawed Giant : Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973*, New York, Oxford University Press.

DALLEK, Robert (2007). *Nixon and Kissinger : Partners in Power*, New York, HarperCollins.

DAVID, Charles-Philippe (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2e édition, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. « Politique étrangère et sécurité ».

DAVID, Charles-Philippe (dir.) (2012). *Théories de politique étrangère américaine : auteurs, concepts et débats*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

DAVID, Charles-Philippe, Karine PRÉMONT et Julien TOURREILLE (2008). *L'erreur : l'échec américain en Irak, cinq ans plus tard*, Québec, Septentrion.

DE ONIS, Juan (1981). « U.S. Officials concede flaws in Salvador white paper but defend its conclusion », *New York Times*, 10 juin, p. A6.

DE YOUNG, Karen et Walter PINCUS (2007). « CIA to air decades of its dirty laundry », *Washington Post*, 22 juin, p. A1.

DEAN, James W. Jr. et Mark P. SHARFMAN (1996). « Does decision process matter ? A study of strategic decision-making effectiveness », *Academy of Management Journal*, vol. 39, nº 2 (avril), p. 368-396.

DEFRANK, Thomas M. (2007). *Write It When I'm Gone : Remarkable Off-the-Record Conversations with Gerald R. Ford*, New York, Putnam.

DESCH, Michael C. (2007). « Bush and the Generals », *Foreign Affairs*, vol. 86, nº 3 (mai-juin), <http://www.foreignaffairs.org/20070501faessay86309-p0/michael-c-desch/bush-and-the-generals.html>.

DESTLER, Irving M. (1971-1972). « The Nixon NSC : Can one man do ? », *Foreign Policy*, nº 5 (hiver), p. 3-27.

DESTLER, Irving M. (1972). *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy : The Politics of Organizational Reform*, Princeton, Princeton University Press.

DONOVAN, Hedley (1985). *Roosevelt to Reagan : A Reporter's Encounters with Nine Presidents*, New York, Harper & Row.

DOWD, Ann Reilly (1990). « How Bush manages the presidency », *Fortune*, 27 août, p. 68-75.

DRACHMAN, Edward R. et Allan SHANK (1997). *Presidents and Foreign Policy : Countdown to Ten Controversial Decisions*, Albany, State University of New York Press.

DRAPER, Robert (2007). *Inside the Bush White House : The Presidency of George W. Bush*, New York, Free Press.

DRAPER, Theodore (1991). *A Very Thin Line : The Iran-Contra Affairs*, New York, Hill & Wang.

DREW, Elizabeth (1995). *On the Edge : The Clinton Presidency*, New York, Simon & Schuster.

DUFFY, Gloria (1983a). « Crisis mangling and the cuban brigade », *International Security*, vol. 8, nº 1 (été), p. 67-87.

DUFFY, Gloria (1983b). « Crisis prevention in Cuba », dans Alexander L. George (dir.), *Managing United States-Soviet Rivalry*, Boulder, Westview, p. 285-313.

DUFFY, Michale et Don GOODGAME (1992). *Marching in Place : The Status Quo Presidency of George H. Bush*, New York, Simon & Schuster.

EDELMAN, Marc (1986). « Soviet-Cuban involvement in Central America : A critique of recent writings », *Social Text*, nº 15 (automne), p. 99-125.

EDWARDS, George C. III (1983). *The Public Presidency : The Pursuit of Popular Support*, New York, St. Martin's Press.

EDWARDS, George C. III et Desmond KING (dir.) (2007). *The Polarized Presidency of George W. Bush*, Oxford, Oxford University Press.

EHRLICHMAN, John (1982). *Witness to Power : The Nixon Years*, New York, Simon & Schuster.

ELLIOTT, Michael et Bob COHN (1994). « A head for diplomacy ? », *Newsweek*, 28 mars, p. 28-29.

ELLSBERG, Daniel (2002). *Secrets : A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers*, 2e édition, New York, Penguin.

EMERY, Fred (1995). *Watergate : The Corruption of American Politics and the Fallout of Richard Nixon*, 2e édition, New York, Touchstone.

ENTMAN, Robert M. (2003). *Projection of Power : Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*, Chicago, University of Chicago Press.

FALLOWS, James (1979). « The passionless presidency : The trouble with Jimmy Carter's administration », *The Atlantic Monthly*, mai, p. 33-47.

FALLOWS, James (1980). « Zbig without Cy », *The New Republic*, 10 mai, p. 17-19.

FARRELL, John A. (2002). *Tip O'Neill and the Democratic Century*, Londres, Back Bay Books.

FEAVER, Peter (2009). « Bob Woodward strikes again ! », *Foreign Policy*, 21 septembre, <http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2009/09/21/bob_woodward_strikes_again_mcchrystal_assessment_edition>.

FEIGENBAUM, Edward (1980). « Staffing, organization and decision-making in the Ford and Carter White House », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 10, no 2 (été), p. 364-377.

FELZENBERG, Alvin S. (2010). *The Leaders We Deserved (And a Few We Didn't) : Rethinking the Presidential Rating Game*, New York, Basic Books.

FINK, Gary M. et Hugh Davis GRAHAM (dir.) (1998). *The Carter Presidency : Policy Choices in the Post-New Deal Era*, Lawrence, University Press of Kansas.

FITZWATER, Marlin (2000). *Call the Briefing ! A Memoir of Ten Years in the White House with Presidents Reagan and Bush*, Philadelphie, Xlibris.

FLEISCHER, Ari (2005). *Taking Heat : The President, the Press, and my Years in the White House*, New York, William Morrow.

FORD, Gerald (1976a). *Executive Order 11905 on United States Foreign Intelligence Activities*, 18 février, <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/760110e.asp>.

FORD, Gerald (1976b). *Special Message to the Congress Proposing Legislation to Reform the United States Foreign Intelligence Community*, 18 février, <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/760110.asp>.

FORD, Gerald (1979). *A Time to Heal : The Autobiography of Gerald Ford*, New York, Harper & Row.

FRANKLIN, Charles H. (2005). *Presidential Approval in Perspective*, Madison, University of Wisconsin, mai, <http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff_for_blog/perspective.pdf>.

FROOMKIN, Dan (2006). « Where's the leak ? », *Washington Post*, 4 décembre, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/blog/2006/12/04/BL2006120400612_pf.html>.

GARRISON, Jean A. (1999). *Games Advisors Play : Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station, Texas A&M University Press.

GARRISON, Jean A. (2003). « Foreign policymaking and group dynamics : Where we've been and where we're going », *International Studies Review*, vol. 5, nº 2 (juin), p. 177-183.

GARTHOFF, Raymond L. (1994). « A wild card : The Soviet Brigade in Cuba, 1979 », dans Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation : American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, 2e édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 913-934.

GELB, Leslie (1980). « Muskie and Brzezinski : The struggle over foreign policy », *The New York Times Magazine*, 20 juillet, p. 26-40.

GELB, Leslie (1985). « Taking charge : The rising power of national security adviser Robert McFarlane », *The New York Times Magazine*, 26 mai, <http://www.nytimes.com/1985/05/26/magazine/taking-charge.html>.

GELLMAN, Barton (1992). « Keeping the U.S. first : Pentagon would preclude a rival superpower », *Washington Post*, 11 mars, p. A1.

GEORGE, Alexander L. (1972). « The case for multiple advocacy in making foreign policy », *American Political Science Review*, vol. 66, nº 3 (septembre), p. 751-785.

GEORGE, Alexander L. (1980). *Presidential Decision-Making in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press.

GEORGE, Alexander L. et Eric STERN (2002). « Harnessing conflict in foreign policy making : From devil's to multiple advocacy », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 32, nº 3 (septembre), p. 484-508.

GEORGE BUSH PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM, <http://bushlibrary.tamu.edu>.

GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY, THE NATIONAL SECURITY ARCHIVES (2001). *The Pentagon Papers : Secrets, Lies and Audiotapes*, 29 juin, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB48/>.

GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY, THE NATIONAL SECURITY ARCHIVES (2005). *The Complete Negroponte File*, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB151/00000308.pdf>.

GERALD R. FORD PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM, <http://www.ford.utexas.edu/>.

GERGEN, David (1989). « Bush's start : A presidency "on the edge of a cliff" », *Washington Post*, 5 mars, p. C1.

GERGEN, David (2000). *Eyewitness to Power : The Essence of Leadership from Nixon to Clinton*, New York, Simon & Schuster.

GEYELIN, Philip (1980). « The craft and craftiness of Henry Kissinger », *Harper's*, vol. 261 (février), p. 55-68.

GLAD, Betty et Michael Link (1996). « President Nixon's Inner Circle of Advisers », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 26, nº 1 (hiver), p. 13-40.

GOLDSTEIN, Gordon M. (2008). *Lessons in Disaster : McGeorge Bundy and the Path to War in Vietnam*, New York, Times Books.

GOLDSTEIN, Joseph *et al.* (1976). *The My Lai Massacre and Its Cover-Up : Beyond the Reach of Law? The Peers Commission Report*, New York, Free Press.

GOODMAN, Allan E. (1987). « Reforming U.S. Intelligence », *Foreign Policy*, nº 67 (été), p. 121-136.

GRABER, Doris (2006). *Mass Media and American Politics*, 7e édition, Washington, CQ Press.

GRAFF, Henry (1970). *The Tuesday Cabinet : Deliberation and Decision on Peace and War under Lyndon B. Johnson*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

GRAHAM, Katharine (1983). « The press can do a better job », *Editor & Publisher*, 19 novembre, p. 42.

GRAHAM, Richard H. (1996). *SR-71 Revealed : The Inside Story*, Osceola, Zenith Press.

GRAVEL, James (1971). *The Pentagon Papers : The Defense Department History of U.S. Decision-Making in Vietnam*, Boston, Beacon Press, 4 volumes.

GREENE, John Robert (1995). *The Presidency of Gerald Ford*, Lawrence, University Press of Kansas.

GREENE, John Robert (2000). *The Presidency of George Bush*, Lawrence, University Press of Kansas.

GREENSTEIN, Fred I. (dir.) (2003). *The George W. Bush Presidency : An Early Assessment*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

GREENSTEIN, Fred I. (2004). *The Presidential Difference : Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press.

GREGG, Gary L. III et Mark J. ROZELL (dir.) (2004). *Considering the Bush Presidency*, New York, Oxford University Press.

GUP, Ted (2004). « Covering the CIA in times of crisis : Obstacles and strategies », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 9, nº 3 (juillet), p. 28-39.

GUTHMAN, Edwin et C. Richard ALLEN (dir.) (1993). *RFK : Collected Speeches*, New York, Viking Press.

HAIG, Alexander M. (1984). *Caveat : Realism, Reagan, and Foreign Policy*, New York, Macmillan.

HAIG, Alexander M. et Charles MCCARRY (1994). *Inner Circles : How America Changed the World*, New York, Grand Central Publishing.

HAINES, Gerald K. (2005). « Looking for a rogue elephant : The Pike Committee Investigations and the CIA », dans Sharad Chauhan (dir.), *Inside CIA : Lessons in Intelligence*, New Delhi, APH Publishing, p. 272-283.

HALBERSTAM, David (1992). *The Best and the Brightest*, 4e édition, New York, Ballantine.

HALBERSTAM, David (2008). *The Making of a Quagmire : America and Vietnam during the Kennedy Era*, 2e édition, New York, Rowman & Littlefield.

HALDEMAN, H.R. (1995). *The Haldeman Diaries : Inside the Nixon White House*, 2e édition, New York, Berkley.

HALDEMAN, H.R. et Joseph DI MONA (1978). *The Ends of Power*, New York, Times Books.

HALLIN, Daniel C. (1989). *The « Uncensored War » : The Media and Vietnam*, Berkeley, University of California Press.

HALLORAN, Richard (1998a). « Getting ready to the next korean war », *Seattle Times*, 23 novembre, <http://community.seattletimes.nwsource.com/archive/?date=19981123&slug=2785085>.

HALLORAN, Richard (1998b). « … But carry a big stick », *Far Eastern Economic Review*, 3 décembre, p. 26-27.

HALPERIN, Morton H. et Daniel HOFFMAN (1977). *Top Secret : National Security and the Right to Know*, New York, Simon & Schuster.

HALPERIN, Morton H. *et al.* (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2e édition, Washington, Brookings Institution Press.

HAMMOND, William H. (1988). *Public Affairs : The Military and the Media, 1962-1968*, Washington, U.S. Army Center of Military History.

HANEY, Patrick J. (2005). *Organizing for Foreign Policy Crises : Presidents, Advisers and the Management of Decision Making*, 3e édition, Ann Arbor, University of Michigan Press.

HASTEDT, Glenn P. (2005). « Public intelligence : Leaks as policy instruments. The case of the Iraq war », *Intelligence and National Security*, vol. 20, no 3 (septembre), p. 419-439.

HAYDEN, Joseph (2002). *Covering Clinton : The President and the Press in the 1990s*, Westport, Praeger.

HEMPSTONE, Smith (1992). « Dispatch from a place near hell : The killing drought in Kenya, as witnessed by the U.S. ambassador », *Washington Post*, 23 août, p. C1.

HENRIKSEN, Thomas H. (1996). *Clinton's Foreign Policy in Somalia, Bosnia, Haiti, and North Korea*, Stanford, Hoover Institution on War, Revolution and Peace, coll. « Essays in Public Policy ».

HEREK, Gregory M., Irving L. JANIS et Paul HUTH (1987). « Decision making during international crises : Is quality of process related to outcome ? », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 31, no 2 (juin), p. 203-226.

HERRING, George C. (1983). *The Secret Diplomacy of the Vietnam War : The Negotiating Volumes of the Pentagon Papers*, Austin, University of Texas Press.

HERRING, George C. (dir.) (1993). *The Pentagon Papers*, Whitby, McGraw-Hill.

HERSH, Seymour M. (1973). *Cover-Up : The Army's Secret Investigation of the Massacre at My Lai 4*, New York, Random House.

HERSH, Seymour M. (1974). « Huge CIA operation reported in U.S. against anti-war forces, other dissidents in Nixon years », *New York Times*, p. A1 et A26.

HERSH, Seymour M. (1983). *The Price of Power : Kissinger in the Nixon White House*, New York, Summit Books.

HERSH, Seymour M. (2004). *Chain of Command : The Road from 9/11 to Abu Ghraib*, New York, HarperCollins.

HERSPRING, Dale R. (2006). *The Pentagon and the Presidency : Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*, Lawrence, University Press of Kansas.

HERTSGAARD, Mark (1989). *On Bended Knee : The Press and the Reagan Presidency*, 2e édition, New York, Schocken Books.

HESS, Gary R. (2009). *Presidential Decisions for War : Korea, Vietnam, the Persian Gulf, and Iraq*, 2e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

HESS, Stephen (1984). *The Government/Press Connection : Press Officers and Their Offices*, Washington, Brookings Institution Press.

HESS, Stephen (2002). *Organizing the Presidency*, 3e édition, Washington, D.C., Brookings Institution Press.

HESS, Stephen (2010). « The art of leaking », *Foreign Policy*, 20 janvier, <http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/01/20/the_art_of_leaking>.

HESS, Stephen et Marvin KALB (dir.) (2003). *The Media and the War on Terror*, Washington, D.C., Brookings Institution Press.

HILSMAN, Roger (1967). *To Move a Nation : The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy*, New York, Doubleday.

HILSMAN, Roger (1996). « McNamara's war – against the truth : A review essay », *Political Science Quarterly*, vol. 111, no 1 (printemps), p. 151-163.

HOFFMAN, David (1989). « What the KGB should tell Gorby about Bush », *Washington Post*, 19 novembre, p. D1 et D2.

HOLBROOKE, Richard (1970-1971). « The machine that fails », *Foreign Policy*, no 1 (hiver), p. 65-77.

HOLMES, Steven A. (1993). « Clinton warns North Korea against building atom bomb », *New York Times*, 8 novembre, p. A6.

HOOPES, Townsend (1987). *The Limits of Intervention : How Vietnam Policy Was Made – and Reversed – During the Johnson Administration*, 3e édition, New York, W.W. Norton.

HOXIE, Gordon (1980). « Staffing the Ford and Carter presidencies », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 10, no 2 (été), p. 378-401.

HULT, Karen M. et Charles E. WALCOTT (2004). *Empowering the White House : Governance Under Nixon, Ford, and Carter*, Lawrence, University Press of Kansas.

HUMPHREY, David C. (1984). « Tuesday lunch at the Johnson White House : A preliminary assessment », *Diplomatic History*, vol. 8, no 1 (janvier), p. 81-102.

HURT, Michael (2001). « Leaking national security secrets : Effects on security and measures to Mitigate », *National Security Studies Quarterly*, vol. 7, no 4 (automne), p. 29-33.

HYLAND, William G. (1999). *Clinton's World : Remaking American Foreign Policy*, New York, Praeger.

IMMERMAN, Richard (1983). *The CIA and Guatemala : The Foreign Policy of Intervention*, Austin, University of Texas Press.

IMMERMAN, Richard (1990). *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, Princeton, Princeton University Press.

INTELLIGENCE COMMUNITY DECISION BOOK FOR THE PRESIDENT (1975). Richard B. Cheney Files, Boîte 6, Gerald R. Ford Presidential Library, 22 décembre, <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/exhibits/Intelligence/intellbook.pdf>.

IYENGAR, Shanto et Donald R. KINDER (1989). *News That Matters : Television and American Opinion*, Chicago, University of Chicago Press.

JAMES, Patrick et Özgür ÖZDAMAR (2008). « The United States and North Korea : Avoiding a worst-case scenario », dans Ralph G. Carter (dir.), *Contemporary Cases in U.S. Foreign Policy : From Terrorism to Trade*, 3e édition, Washington, CQ Press, p. 121-149.

JANIS, Irving (1972). *Victims of Groupthink*, Boston, Houghton Mifflin.

JENTLESON, Bruce W. (2004). *American Foreign Policy : The Dynamics of Choice in the 21st Century*, 2e édition, New York, W.W. Norton.

JIMMY CARTER PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM, <http://www.jimmycarterlibrary.gov>.

JOHN F. KENNEDY PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM, <http://www.jfklibrary.org>.

JOHNSON, Chalmers (1999). « American intelligence services lose credibility over East Asian security problems », *Japan Policy Research Institute*, vol. 6, no 6 (juin), <http://www.jpri.org/publications/critiques/critique_VI_6.html>.

JOHNSON, Chalmers (2004). *Blowback : The Costs and Consequences of American Empire*, 2e édition, New York, Holt.

JOHNSON, Loch K. (1989). « Covert action and accountability : Decision-making for America's secret foreign policy », *International Studies Quarterly*, vol. 33, no 1 (mars), p. 81-109.

JOHNSON, Lyndon B. (1968). *Address to the Nation Announcing Steps to Limit the War in Vietnam and Reporting his Decision Not to Seek Reelection*, 31 mars, <http://www.lbjlib.utexas.edu/Johnson/archives.hom/speeches.hom/680331.asp>.

JONES, Alex (2002a). « American or journalist : Must we choose ? », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 7, no 2 (avril), p. 3-5.

JONES, Alex (2002b). « Covering the Bush White House : An interview with David Sanger », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 7, no 4 (octobre), p. 4-13.

JONES, Charles O. (dir.) (1988). *The Reagan Legacy : Promise and Performance*, Chatham, Chatham House.

KAISER, Robert G. (1981). « White paper on El Salvador is faulty », *Washington Post*, 9 juin, p. A1 et A14.

KALB, Deborah, Gerhard PETERS et John T. WOOLLEY (2007). *State of the Union : Presidential Rhetoric from Woodrow Wilson to George W. Bush*, Washington, CQ Press.

KALB, Marvin et Bernard KALB (1974). *Kissinger*, Boston, Little, Brown & Company.

KASPI, André (2007). *John F. Kennedy : une famille, un président, un mythe*, Bruxelles, Éditions Complexe.

KATZ, Alan M. (1976). « Government information leaks and the first amendment », *California Law Review*, vol. 64, nº 1 (janvier), p. 108-145.

KAUFMAN, Burton I. et Scott KAUFMAN (2006). *The Presidency of James Earl Carter Jr.*, 2e édition, Lawrence, University Press of Kansas.

KAUFMAN, Scott (2008). *Plans Unraveled : The Foreign Policy of the Carter Administration*, DeKalb, Northern Illinois University Press.

KEEGAN, John et John F. GUILMARTIN (1995). *A Very Short War : The Mayaguez and the Battle of Koh Tang*, College Station, Texas A&M University Press.

KENGOR, Paul et Patricia CLARK DOERNER (2007). *The Judge : William P. Clark, Ronald Reagan's Top Hand*, Fort Collins, Ignatius Press.

KENNEDY, John F. (1956). *Remarks at the Conference on Vietnam Luncheon in the Hotel Willard*, Washington, 1er juin, <http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/JFK+Pre-Pres/1956/002PREPRES12SPEECHES_56JUN01.htm>.

KENNEDY, John F. (1961). *Inaugural Address*, Washington, 20 janvier, <http://www.americanrhetoric.com/speeches/jfkinaugural.htm>.

KENNEDY, John F. (1964). *Public Papers of the President, 1961-1963*, Washington, United States Government Printing Office.

KENWORTHY, E.W. (1961a). « President is cool on Asia troop aid : sees Gen. Taylor », *New York Times*, 4 novembre, p. A1 et A5.

KENWORTHY, E.W. (1961b). « U.S. to help Saigon fight Reds with more experts and planes », *New York Times*, 17 novembre, p. A1 et A12.

KIMBALL, Jeffrey (2003). *The Vietnam War Files : Uncovering the Secret History of Nixon-Era Strategy*, Lawrence, University Press of Kansas.

KING, Elliot et Michael SCHUDSON (1995). « The press and the illusion of public opinion : The strange case of Ronald Reagan's "popularity" », dans Theodore L. Glaser et Charles T. Salmon (dir.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, New York, Guilford Press, p. 132-155.

KINNARD, Douglas (2007). *The War Managers*, 2e édition, Annapolis, U.S. Naval Institute Press.

KIRSCHTEN, Dick (1980). « Beyond the Vance-Brzezinski clash lurks an NSC under fire », *National Journal*, 17 mai, p. 814-818.

KISSINGER, Henry A. (1979). *The White House Years*, Boston, Little, Brown & Company.

KISSINGER, Henry A. (1982). *Years of Upheaval*, New York, Michael Joseph.

KISSINGER, Henry A. (1999). *Years of Renewal*, New York, Simon & Schuster.

KLEIN, Woody (2008). *All the Presidents' Spokesmen : Spinning the News – White House Press Secretaries from Franklin D. Roosevelt to George W. Bush*, New York, Praeger.

KNAPPMAN, Edward W. (1973). *Watergate and the White House*, New York, Facts on File.

KOWERT, Paul (2002). *Groupthink of Deadlock : When Do Leaders Learn from their Advisors ?*, Albany, SUNY Press.

KRAUTHAMMER, Charles (1985). « The Reagan doctrine », *Time Magazine*, 1er avril, p. 54.

KRAUTHAMMER, Charles (1991). « Bush's march through Washington », *Washington Post*, 1er mars, p. A15.

KRISTOF, Nicholas D. (1998). « North Koreans declare they launched a satellite, not a missile », *New York Times*, 5 septembre, p. A5.

KROSS, Peter (2005). « General Maxwell Taylor's mission to Vietnam », *Vietnam Magazine*, février, <http://www.historynet.com/general-maxwell-taylors-mission-to-vietnam.htm>.

KRUEGER, Kimbra (1996). « Internal struggle over U.S. foreign policy toward Central America : An analysis of the Reagan era », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 26, no 4 (automne), p. 1034-1046.

KUMAR, Martha Joynt (2007). *Managing the President's Message : The White House Communications Operation*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

KUTLER, Stanley I. (dir.) (1998). *Abuse of Power : The New Nixon Tapes*, New York, Simon & Schuster.

KWITNY, Jonathan (1981). « Tarnished report ? Apparent errors cloud U.S. "White Paper" on Reds in El Salvador », *Wall Street Journal*, 8 juin, p. 1 et 5.

KYVIG, David E. (1990). *Reagan and the World*, Westport, Praeger.

LAKE, Anthony (1989). *Somoza Falling*, Boston, Houghton Mifflin.

LAMB, Christopher J. (1989). *Belief Systems and Decision Making in the Mayaguez Crisis*, Gainesville, University Press of Florida.

LARSON, Eric V. et Bodgan SAVYCH (2005). *Support for U.S. Military Operations from Mogadishu to Baghdad*, RAND Corporation, <http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG231.pdf>.

LEACACOS, John (1971-1972). « Kissinger's apparat », *Foreign Policy*, no 5 (hiver), p. 3-27.

LIEBOVICH, Louis W. (2001). *The Press and the Modern Presidency : Myths and Mindsets from Kennedy to Election 2000*, 2e édition, New York, Praeger.

LIPPMAN, Thomas W. (1998). « U.S. sets accords with North Korea, aiming to defuse tensions », *Washington Post*, 11 septembre, p. A25.

LOCHER, James R. III (2004). *Victory on the Potomac : The Goldwater-Nichols Act Unifies the Pentagon*, 2e édition, College Station, Texas A&M University Press.

LOEB, Vernon (2000). « Soviets knew date of Cuba attack », *Washington Post*, 29 avril, p. A4.

Los Angeles Times (1971). « Gallup finds 58 % support newspapers », *Los Angeles Times*, 6 juillet, p. A10.

Los Angeles Times (1998). « Time to rethink North Korea policy », *Los Angeles Times*, 2 septembre, p. B6.

LUCE, Edward (2006). « No respite in Washington for presidential "stubbornness" », *Financial Times*, 4 décembre, <http://www.ft.com/cms/s/0/88003e3e-833b-11db-a38a-0000779e2340.html?nclick_check=1>.

LUSTGARTEN, Laurence et Ian LEIGH (1994). *In from the Cold : National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, Clarendon Press.

LYNDON BAINES JOHNSON PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM, <http://www.lbjlibrary.org>.

MACGREGOR BURNS, James (2006). *Running Alone : Presidential Leadership – JFK to Bush II : Why it Has Failed and How we Can Fix It*, New York, Basic Books.

MACINTYRE, Donald (1998). « Missile with a message », *Time Magazine*, 14 septembre, <http://www.time.com/time/magazine/article/o,9171,989072,00.html>.

MADISON, Christopher (1991). « Baker's inner circle », *National Journal*, 13 juillet, p. 1733-1738.

MALLENHOFF, Clark (1976). *The Man Who Pardoned Nixon*, New York, St. Martin's Press.

MALTESE, John Anthony (1994). *Spin Control : The White House Office of Communications and the Management of Presidential News*, 2e édition, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

MANN, James (2004a). « The true rationale ? It's a decade old », *Washington Post*, 7 mars, p. B2.

MANN, James (2004b). *Rise of the Vulcans : The History of Bush's War Cabinet*, New York, Penguin.

MAOZ, Zeev (1990). « Framing the national interest : The manipulation of foreign policy decisions in group settings », *World Politics*, vol. 43, no 1 (octobre), p. 77-110.

MAY, Ernest R. et Philip D. ZELIKOW (dir.) (1997). *The Kennedy Tapes : Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*, Cambridge, Harvard University Press.

MAYER, Jane et Doyle MCMANUS (1988). *Landslide : The Unmaking of the President, 1984-1988*, Boston, Houghton Mifflin.

MAYNARD, Christopher (2008). *Out of the Shadow : George H.W. Bush and the End of the Cold War*, College Station, Texas A&M University Press.

MAZAAR, Michael J. (1995). *North Korea and the Bomb : A Case Study in Nonproliferation*, New York, St. Martin's Press.

MCCLELLAN, Scott (2008). *What Happened : Inside the Bush White House and Washington's Culture of Deception*, New York, Public Affairs.

MCCOMBS, Maxwell et Donald L. SHAW (1972). « The agenda-setting function of mass media », *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, nº 2 (été), p. 176-187.

MCNAMARA, Robert et Brian VANDEMARK (1995). *In Retrospect : The Tragedy and Lessons of Vietnam*, New York, Times Books.

MEESE, Edwin (1992). *With Reagan : The Inside Story*, Washington, Regnery Gateway.

MELANDRI, Pierre (1983). *Reagan : une biographie totale*, Paris, Robert Laffont.

MELENDEZ, John (2007). « The SR-71 Blackbird : A supersonic stealth wonder », *Associated Content*, 18 juillet, <http://www.associatedcontent.com/article/319727/the_sr71_blackbird_a_supersonic_stealth_html>.

MENGES, Constantine (1988). « How the State department prevailed », *The National Interest*, nº 13 (automne), p. 65-77.

MERMIN, Jonathan (1999). *Debating War and Peace : Media Coverage of U.S Intervention in the Post-Vietnam Era*, Princeton, Princeton University Press.

MEYER, Karl E. et Tad SZULC (1968). *The Cuban Invasion : The Chronicle of a Disaster*, 2e édition, New York, Praeger.

MIECZKOWSKI, Yanek (2005). *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*, Lexington, University Press of Kentucky.

MILBANK, Dana et Bradley GRAHAM (2001). « With crisis, more fluid style at White House ; faster decision-making has flip side : Confusion », *Washington Post*, 10 octobre, p. A4.

MINTZ, Alex et Karl DEROUEN Jr. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision-Making*, Cambridge, Cambridge University Press.

MITCHELL, David (2005). *Making Foreign Policy : Presidential Management of the Decision-Making Process*, Aldershot, Ashgate.

MOENS, Alexander (1990). *Foreign Policy Under Carter : Testing Multiple Advocacy Decision Making*, Boulder, Westview Press.

MOENS, Alexander (2004). *The Foreign Policy of George W. Bush : Values, Strategy, and Loyalty*, Aldershot, Ashgate.

MOLLENHOFF, Clark (1976). *The Man Who Pardoned Nixon*, New York, St. Martin's Press.

MORENO, Dario (1990). *U.S. Policy in Central America : The Endless Debate*, Miami, Florida International University Press.

MORLEY, Morris et Chris MCGILLION (1997). « "Disobedient" generals and the politics of redemocratization : The Clinton administration and Haiti », *Political Science Quarterly*, vol. 112, nº 3 (automne), p. 363-384.

MORRIS, Dick (1997). *Behind the Oval Office : Winning the Presidency in the Nineties*, New York, Random House.

MORRIS, Roger (1977). *Uncertain Greatness : Henry Kissinger and American Foreign Policy*, New York, Harper & Row.

MULCAHY, Kevin V. (1986). « The secretary of State and the national security adviser : Foreign policy-making in the Carter and Reagan administrations », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 16, nº 2 (printemps), p. 280-299.

MULCAHY, Kevin V. (1991). « The Bush administration and national security policy-making : A preliminary assessment », *Governance*, vol. 4 (avril), p. 207-220.

MULLINS, Kerry et Aaron WILDAVSKY (1992). « The procedural presidency of George Bush », *Political Science Quarterly*, vol. 107, nº 1 (printemps), p. 31-62.

MURRAY, Michael D. (1999). *Encyclopedia of Television News*, New York, Greenwood Press.

MUSEUM OF THE MOVING IMAGE (2008). *The Living Room Candidate : Presidential Campaign Commercials, 1952-2008*, « Vietnam (Nixon, 1968) », <http://www.livingroomcandidate.org/commercials/1968>.

MYERS, Steven Lee (1998a). « Missile test by North Korea : Dark omen for Washington », *New York Times*, 1er septembre, p. A6.

MYERS, Steven Lee (1998b). « U.S. calls North Korean rocket a failed satellite », *New York Times*, 15 septembre, p. A6.

NACOS, Brigitte L. (1990). *The Press, Presidents, and Crises*, New York, Columbia University Press.

NATHAN, James A. et James K. OLIVER (1994). *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

NELSON, Anna Kasten (dir.) (2009). *The Policy Makers : Shaping American Foreign Policy from 1947 to the Present*, Lanham, Rowman & Littlefield.

NELSON, Jack (2002). *U.S. Government Secrecy and the Current Crackdown on Leaks*, Working Paper 2003-1, Cambridge, The Joan Shorenstein Center on the Press, Politics and Public Policy, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, <http://www.hks.harvard.edu/presspol/publications/papers/working_papers/2003_01_nelson.pdf>.

NELSON, Jack (2003). « Government secrecy : What leaks are good leaks ? », *Los Angeles Times*, 5 janvier, p. M3.

NESSEN, Ron (1978). *It Sure Looks Different from the Inside*, New York, Simon & Schuster.

NEUSTADT, Richard (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents : The Politics of Leadership From Roosevelt to Reagan*, 3e édition, New York, Free Press.

New York Times (1968). « Gallup poll reports 49 % believe involvement in Vietnam an error », *New York Times*, 10 mars, p. A4.

New York Times (1971). « Poll finds Nixon at his low point », *New York Times*, 11 juillet, p. A41.

New York Times (1983). « President Reagan's address on Central America to joint session of Congress », *New York Times*, 28 avril, <http://www.nytimes.com/1983/04/28/world/president-reagan-s-address-on-central-america-to-joint-session-of-congress.html>.

New York Times (1989). « The thing thing », *New York Times*, 28 juin, p. A22.

New York Times (1992). « Excerpts from Pentagon's plan : "Prevent the re-emergence of a new rival" », *New York Times*, 8 mars, p. A14.

New York Times (1998a). « North Korea's nuclear ambitions », *New York Times*, 19 août, p. A30.

New York Times (1998b). « North Korea fires ballistic missile out to sea », *New York Times*, 31 août, p. A6.

New York Times (1998c). « North Korea missile report », *New York Times*, 3 septembre, p. A8.

New York Times (1998d). « A North Korean satellite ? U.S. is searching », *New York Times*, 6 septembre, p. A16.

New York Times (2004). « "My deepest apology" from Rumsfeld ; "Nothing less than tragic", says top general », *New York Times*, 8 mai, p. A8.

NEW YORK TIMES CO. V. UNITED STATES 403 U.S. 713 (1971). <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=us&vol=403&invol=713>.

NEWHOUSE, John (1973). *Cold Dawn : The Story of SALT*, New York, Holt, Rinehart & Winston.

NEWSOM, David D. (1987). *The Soviet Brigade in Cuba : A Study in Political Diplomacy*, Bloomington, Indiana University Press.

NEWSOM, David D. (1989). « Scoops and secrets : Diplomacy and the press », *Gannett Center Journal*, automne, p. 175-187.

NEWSOM, David D. (1996). *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington, Indiana University Press.

Newsweek (1981). « A disengaged presidency », *Newsweek*, 7 septembre, p. 21-23.

Newsweek (1982). « America's secret war. Target : Nicaragua », *Newsweek*, 8 novembre.

NIMMER, Melville B. (1974). « National security secrets v. free speech : The issues left undecided in the Ellsberg case », *Stanford Law* Review, vol. 26, nº 2 (janvier), p. 311-333.

NIXON PRESIDENTIAL MATERIALS STAFF, <http://nixon.archives.gov>.

NIXON, Richard M. (1970). *U.S. Foreign Policy for the 1970s : A New Strategy for Peace*, A Report to the Congress, 18 février, Washington.

NIXON, Richard M. (1990). *RN : The Memoirs of Richard Nixon*, 2e édition, New York, Simon & Schuster.

NOLAN, Cynthia M. (1999). « Seymour Hersh's impact on the CIA », *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 12, nº 1 (printemps), p. 18-34.

NORTH, Oliver L. et William NOVAK (1992). *Under Fire : An American Story*, 2e édition, Toronto, HarperCollins.

NOUAILHAT, Yves-Henri (2000). *Les États-Unis et le monde au XXe siècle*, Paris, Armand Colin.

NOVAK, Robert (2003). « Mission to Niger », *Washington Post*, 14 juillet, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/20/AR2005102000874.html>.

NOVAK, Robert D. (2007). *The Prince of Darkness : 50 Years Reporting in Washington*, New York, Crown.

NPR (2006). « Leaked memo looms over Bush-Maliki meeting », *NPR*, 29 novembre, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=6556440>.

O'DONNELL, Kenneth et David POWERS (1976). *Johnny We Hardly Knew Ye*, 2e édition, New York, Pocket.

O'HEFFERNAN, Patrick (1991). *Mass Media and American Foreign Policy*, New York, Praeger.

OBERDORFER, Don (1979a). « A small brigade and its large implications », *Washington Post*, 23 septembre, p. A2.

OBERDORFER, Don (1979b). « Cuban crisis mishandled, insiders and outsiders agree », *Washington Post*, 16 octobre, p. A14.

OBERDORFER, Don (1983). « CIA planning to back more Nicaragua rebels », *Washington Post*, 14 juillet, p. A1.

OBERDORFER, Don (2001). *Tet ! The Turning Point in the Vietnam War*, 2e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

OGDEN, Robert F. II et David A. ANDERSON (2008). « U.S. foreign policy toward North Korea : A way ahead », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 2, no 3 (automne), p. 72-119.

OLMSTED, Kathryn S. (1996). *Challenging the Secret Government : The Post-Watergate Investigations of the CIA and the FBI*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

OMESTAD, Thomas (1994). « Psychology and the CIA : Leaders on the couch », *Foreign Policy*, no 95 (été), p. 105-122.

PAINTOM, Priscilla (1991). « Brent Scowcroft : Mr. behind-the-scenes », *Time Magazine*, 7 octobre, p. 16.

PALETZ, David L. (2002). *The Media in American Politics : Contents and Consequences*, 2e édition, New York, Longman.

PASTOR, Robert A. (1990). « The centrality of Central America », dans Larry Berman (dir.), *Looking Back on the Reagan Presidency*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 33-49.

PASTOR, Robert A. (1992). *Whirlpool : U.S. Foreign Policy Toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, Princeton University Press.

PASTOR, Robert A. (1996). « The Clinton administration and the Americas : The postwar rhythm and blues », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 38, no 4 (hiver), p. 99-128.

PASTOR, Robert A. (2002). *Not Condemned to Repetition : The United States and Nicaragua*, 2e édition, Boulder, Westview Press.

PATTERSON, Bradley H. Jr. (1988). *The Ring of Power : The White House Staff and its Expanding Role in Government*, 2e édition, New York, Basic Books.

PATTERSON, Bradley H. Jr. (2000). *The White House Staff : Inside the West Wing and Beyond*, Washington, Brookings Institution Press.

PBS (2004). *Rumsfeld's War*, émission *Frontline*, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/pentagon/etc/cronfeld.html>.

PBS (2007). « Washington's culture of secrets, sources and leaks », *NewsWar*, émission *Frontline*, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/newswar/part1/frankel.html>.

PEARLSTINE, Norman (2007). *Off the Record : The Press, the Government, and the War over Anonymous Sources*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

PERLEZ, Jane (2001). « Bush's team counsel is divided on foreign policy », *New York Times*, 27 mars, p. A1.

PERLSTEIN, Rick (2008a). *Nixonland : The Rise of a President and the Fracturing of America*, New York, Scribner.

PERLSTEIN, Rick (dir.) (2008b). *Richard Nixon : Speeches, Writings, and Documents*, Princeton, Princeton University Press.

PERRY, William J. (1999). « Review of the United States policy toward North Korea : Findings and recommendations », Office of the North Korea Policy Coordinator, United States Department of State, 12 octobre, disponible sur le site du Belfer Center for Science and International Affairs de l'Université Harvard, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/1997%20NKPR.pdf>.

PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE AND THE PRESS (1997). *America's Place in the World II*, Washington, septembre, <http://www.people-press.org/1997/10/10/americas-place-in-the-world-ii>.

PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE AND THE PRESS (1999a). *News Interest Index Poll*, Washington, mars, <http://people-press.org/questions/?qid=358593&pid=51&ccid=51#top>.

PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE AND THE PRESS (1999b). *Support for NATO Air Strikes with Plenty of Buts*, Washington, 29 mars, <http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=68>.

PEW RESEARCH CENTER FOR THE PEOPLE AND THE PRESS (2011). *Iraq and Public Opinion : The Troops Come Home*, décembre, <http://pewresearch.org/pubs/2145/iraq-backgrounder-the-troops-come-home>.

PFIFFNER, James P. (2005). « Presidential decision making : Rationality, advisory systems, and personality », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, no 2 (juin), p. 217-228.

PIOUS, Richard M. (2008). *Why Presidents Fail*, New York, Rowman & Littlefield.

PORTER, Roger (1987). *Presidential Decision Making : The Economic Policy Board*, 2e édition, Cambridge, Cambridge University Press.

PORTER, Roger (1988). « Gerald R. Ford : A healing presidency », dans Fred I. Greenstein (dir.), *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge, Harvard University Press, p. 199-221.

PORTES, Jacques (1993). *Les Américains et la guerre du Viêtnam*, Bruxelles, Éditions Complexe.

PORTES, Jacques (2007). *Lyndon Johnson : le paradoxe américain*, Paris, Payot.

POTTER, Deborah (2005). « Anchors overboarded ? TV newscasts still need trusted, experienced journalists at the helm », *American Journalism Review*, vol. 27, nº 3 (juin-juillet), <http://www.ajr.org/Article.asp?id=3902>.

POWELL, Jody (1986). *The Other Side of the Story*, New York, William Morrow.

POWERS, Thomas (1979). *The Man Who Kept the Secrets : Richard Helms and the CIA*, New York, Alfred Knopf.

PRADOS, John (2003a). *Lost Crusader : The Secret Wars of CIA Director William Colby*, Oxford, Oxford University Press.

PRADOS, John (2003b). *The White House Tapes : Eavesdropping on the President*, New York, The New Press.

PRADOS, John (2005). « Targeting journalists », *Tompaine.com*, 16 juin, <http://tompaine.com/print/targeting_journalists.php>.

PRÉMONT, Karine (2006). *La télévision mène-t-elle le monde ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. « Enjeux contemporains ».

PRESTON, Thomas (2001). *The President and His Inner Circle : Leadership Style and the Advisory Process in Foreign Affairs*, New York, Columbia University Press.

PROTESS, David L. et Maxwell McCombs (dir.) (1991). *Agenda Setting*, Hillsdale, Lawrence Erlbaum.

QUINONES, C. Kenneth (1998). « North Korea's underground construction », *Northeast Asia Peace and Security Network*, vol. 21 (5 octobre), <http://www.nautilus.org/napsnet/napsnet-policy-forum/napsnet-forum-21-north-koreas-underground-construction/>.

RANELAGH, John (1986). *The Agency : The Rise and Decline of the CIA*, New York, Simon & Schuster.

REAGAN, Ronald (1987). *Address to the Nation on the Iran Arms and Contra Aid Controversy*, 13 novembre, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php ?pid=36728&st=iran&st1=>.

REAGAN, Ronald (1990). *An American Life : The Autobiography*, New York, Simon & Schuster.

REDD, Steven B. (2002). « The influence of advisers on foreign policy decision making », *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, nº 3 (octobre), p. 335-364.

REDD, Steven B. (2005). « The influence of advisers and decision strategies on foreign policy choices : President Clinton's decision to use force in Kosovo », *International Studies Perspectives*, vol. 6, nº 1 (février), p. 129-150.

REEVES, Richard (1975). *A Ford, Not a Lincoln*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovitch.

REEVES, Richard (1993). *President Kennedy : Profile of Power*, New York, Simon & Schuster.

REEVES, Richard (2002). *President Nixon : Alone in the White House*, New York, Simon & Schuster.

REEVES, Richard (2006). *President Reagan : The Triumph of Imagination*, New York, Simon & Schuster.

REGAN, Donald (1988). *For the Record : From Wall Street to Washington*, New York, St. Martin's Press.

RESTON, James B. (1967). *The Artillery of the Press*, New York, Harper & Row.

RICE, Condoleezza (2011). *No Higher Honor : A Memoir of My Years in Washington*, New York, Crown.

RITCHIE, Donald A. (2005). *Reporting from Washington : The History of the Washington Press Corps*, New York, Oxford University Press.

ROBINSON, Clarence A. Jr. (1979). « Soviet ships operate in Caribbean », *Aviation Week and Space Technology*, vol. 111, nº 8 (20 août), p. 14.

ROBINSON, Piers (2002). *The CNN Effect : The Myth of News, Foreign Policy and Intervention*, New York, Routledge.

Rockefeller Commission Report, juin 1975, <http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/exhibits/intelligence/rcreport.asp>.

ROCKMAN, Bert A. (1997). « The presidency and bureaucratic change after the Cold War », dans Randall Ripley et James Lindsay (dir.), *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

RODMAN, Peter W. (2009). *Presidential Command : Power, Leadership, and the Making of Foreign Policy from Richard Nixon to George W. Bush*, New York, Alfred Knopf.

ROGERS, David (1984). « U.S. role in mining nicaraguan harbors reportedly is larger than first thought », *Wall Street Journal*, 6 avril, p. 6.

RONALD REAGAN PRESIDENTIAL LIBRARY AND MUSEUM, <http://www.Reagan.utexas.edu>.

ROPER CENTER FOR PUBLIC OPINION RESEARCH, <http://www.ropercenter.uconn.edu/>.

ROSATI, Jerel (1981). « Developing a systematic decision-making framework : Bureaucratic politics in perspective », *World Politics*, vol. 38, nº 2 (janvier), p. 234-252.

ROSATI, Jerel et James M. SCOTT (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4e édition, Belmont, Wadsworth.

ROSENTHAL, Andrew (1991a). « Scowcroft and Gates : A team rivals baker », *New York Times*, 21 février, p. A14.

ROSENTHAL, Andrew (1991b). « National security adviser redefines the role, drawing barrage of criticism », *New York Times*, 3 novembre, p. A16.

ROTHKOPF, David (2005). *Running the World : The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York, PublicAffairs.

ROZELL, Mark J. (1988). *The Press and the Carter Presidency*, Boulder, Westview Press.

ROZELL, Mark J. (1992). *The Press and the Ford Presidency*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

ROZELL, Mark J. (1996). *The Press and the Bush Presidency*, Westport, Praeger, coll. « Presidential Studies ».

ROZEN, Laura (2006). « A reader's guide to Stephen Hadley's reflection on Iraq », *The American Prospect*, 30 novembre, <http://www.prospect.org/cs/articles?article=get_the_memo>.

RUBIN, Barry (1984). « Reagan administration policy-making and Central America », dans Robert Leiken (dir.), *Central America : Anatomy of Conflict*, New York, Pergamon, p. 299-318.

RUBIN, Barry (1985). *Secrets of State : The State Department and the Struggle Over U.S. Foreign Policy*, New York, Oxford University Press.

RUBINSTEIN, Alvin (2000). *The Clinton Foreign Policy Reader*, Londres, M.E. Sharpe.

RUDENSTINE, David (1996). *The Day the Presses Stopped : A History of the Pentagon Papers*, Berkeley, University of California Press.

RUSK, Dean et Richard RUSK (1990). *As I Saw It*, New York, W.W. Norton.

SAFIRE, William (1980). *Safire's Political Dictionary*, New York, Ballantine.

SAFIRE, William (1990). « Bush's cabinet : Who's up, who's down », *The New York Times Magazine*, 25 mars, p. 31-67.

SALINGER, Pierre (1966). *With Kennedy*, New York, Doubleday.

SANCHEZ, J.M. (1997). « Awaiting rehabilitation : The Carter presidency in political science textbooks », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 27, nº 1 (mars), p. 284-296.

SANGER, David E. (1998a). « North Korea site an A-bomb plant, U.S. agencies say », *New York Times*, 17 août, p. A1.

SANGER, David E. (1998b). « August 16-22 : underground site may hide north korean nuclear reactor », *New York Times*, 23 août, p. A2.

SAPPENFIELD, Mark et Mark CLAYTON (2006). « How media leaks affect war on terror », *Christian Science Monitor*, 30 juin, <http://www.militaryphotos.net/forums/showthread.php?84917-How-Media-Leaks-Affect-War-On-Terror>.

SCABOROUGH, Rowan (2004). *Rumsfeld's War*, Washington, Regnery Publishing.

SCHANDLER, Herbert Y. (1983). *The Unmaking of a President : Lyndon Johnson and Vietnam*, 2e édition, Princeton, Princeton University Press.

SCHEER, Robert *et al.* (1983). *With Enough Shovels : Reagan, Bush, and Nuclear War*, New York, Vintage Books.

SCHLESINGER, Arthur M. Jr. (1997). « Rating the presidents : Washington to Clinton », *Political Science Quarterly*, vol. 112, nº 2 (été), p. 179-190.

SCHLESINGER, Arthur M. Jr. (2004). *The Imperial Presidency*, Boston, Mariner Books.

SCHLESINGER, Arthur M. Jr. (2005). *A Thousand Days : John F. Kennedy in the White House*, 2e édition, New York, Black Dog.

SCHLESINGER, Arthur M. Jr. (2007). *Journals, 1952-2000*, New York, Penguin.

SCHOENBAUM, Thomas (1988). *Waging Peace and War : Dean Rusk in the Truman, Kennedy, and Johnson Years*, New York, Simon & Schuster.

SCHORR, Daniel (dir.) (1987). *Taking the Stand : The Testimony of Lieutenant Colonel Oliver L. North*, New York, Pocket.

SCHORR, Daniel (2009). « Obama feels pressure on leaked McChrystal report », *NPR*, 23 septembre, <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=113130422>.

SCOTT, James M. (1996). *Deciding to Intervene : The Reagan Doctrine and American Foreign Policy*, Durham, Duke University Press.

SEIB, Philip (1996). *Headline Diplomacy : How News Coverage Affects Foreign Policy*, New York, Praeger.

SHAWCROSS, William (1979). *Sideshow : Kissinger, Nixon, and the Destruction of Cambodia*, New York, Simon & Schuster.

SHEEHAN, Neil (1971). « Vietnam archive : Pentagon study traces 3 decades of growing U.S. involvement », *New York Times*, 13 juin, p. A1, A35 et A38.

SHOEMAKER, Christopher C. (1991). *The NSC Staff : Counseling the Council*, Boulder, Westview Press.

SHOUP, Laurence H. (1979). *The Carter Presidency, and Beyond : Power and Politics in the 1980s*, Berkeley, Ramparts Press.

SHULTZ, George (1993). *Turmoil and Triumph : My Years as Secretary of State*, New York, Scribner.

SIDEY, Hugh (1964). *John F. Kennedy, President*, New York, Atheneum.

SIDEY, Hugh (1989). « Is Bush bold enough ? », *Time Magazine*, 16 octobre, p. 28.

SIGAL, Leon V. (1975). « Official secrecy and informal communication in congressional-bureaucratic relations », *Political Science Quarterly*, vol. 90, no 1 (printemps), p. 71-92.

SIGAL, Leon V. (1998). *Disarming Strangers : Nuclear Diplomacy with North Korea*, Princeton, Princeton University Press.

SINIVER, Asaf (2008a). « The Nixon administration and the Cienfuegos crisis of 1970 : Crisis-management of a non-crisis ? », *Review of International Studies*, vol. 34, no 1 (janvier), p. 69-88.

SINIVER, Asaf (2008b). *Nixon, Kissinger, and U.S. Foreign Policy Making : The Machinery of Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.

SISUNG, Kelle S. et Gerda-Ann RAFFAELLE (dir.) (2000). *Presidential Administration Profiles for Students*, Farmington Hills, Gale Group.

SKIDMORE, David (1996). *Reversing Course : Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform*, Nashville, Vanderbilt University Press.

SKLAR, Holly (1988). *Washington's War on Nicaragua*, Toronto, Between the Lines.

SKOWRONEK, Stephen (1993). *The Politics Presidents Make : Leadership Styles From John Adams to George Bush*, Cambridge, Harvard University Press.

SMIST, Frank J. Jr. (1994). *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1989*, 2e édition, Knoxville, University of Tennessee Press.

SMITH, Ben (2009). « A D.C. whodunit : Who leaked and why ? » *Politico*, 22 septembre, <http://www.politico.com/news/stories/0909/27414.html>.

SMITH, Hedrick (1988). *The Power Game : How Washington Works*, New York, Ballantine.

SMITH, Hedrick et Neil SHEEHAN (1968). « Westmoreland requests 206,000 more men, stirring debate in administration », *New York Times*, 10 mars, p. A1.

SNOW, Nancy (2003). *Information War : American Propaganda, Free Speech and Opinion Control Since 9/11*, New York, Seven Stories Press.

SNYDER, Richard *et al.* (2002). *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, New York, Palgrave.

SORENSEN, Theodore C. (1987-1988). « The president and the secretary of State », *Foreign Affairs*, vol. 66 (hiver), p. 231-248.

SORENSEN, Theodore C. (2005). *Decision-Making in the White House : The Olive Branch or the Arrows*, 2e édition, New York, Columbia University Press.

SORENSEN, Theodore C. (2008). *Counselor : A Life at the Edge of History*, Toronto, HarperCollins.

SPEAKES, Larry (1988). *Speaking Out : The Reagan Presidency from Inside the White House*, New York, Avon Books.

STACKS, John F. (2002). *Scotty : James B. Reston and the Rise and Fall of American Journalism*, Boston, Little, Brown & Co.

STARR, Paul (2004). *The Creation of the Media : Political Origins of Modern Communications*, New York, Basic Books.

STEPHANOPOULOS, George (1999). *All Too Human : A Political Education*, Boston, Little, Brown & Company.

STERN, Laurence (1975). « Washington dateline : Two Henrys descending », *Foreign Policy*, no 18 (printemps), p. 168-176.

STROBEL, Warren P. (1997). *Late-Breaking Foreign Policy : The News Media's Influence on Peace Operations*, Washington, United States Institute of Peace Press.

STRONG, Robert J. (1986). *Bureaucracy and Statesmanship : Henry Kissinger and the Making of American Foreign Policy*, New York, University Press of America, coll. « The Credibility of Institutions, Policies and Leadership », vol. 9.

STRONG, Robert J. (2005). *Decisions and Dilemmas : Case Studies in Presidential Foreign Policy Making*, 2e édition, New York, M.E. Sharpe.

SUSKIND, Ron (2004). *The Price of Loyalty : George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill*, New York, Simon & Schuster.

SUSSMAN, Barry (1983). « Poll finds a majority fears entanglement in Central America », *Washington Post*, 25 mai, p. A1 et A20.

SZULC, Tad (1978). *The Illusion of Peace : Foreign Policy in the Nixon Years*, New York, Viking.

TALBOTT, Strobe (1989). « Happy campers, for a change », *Time*, 28 août, p. 19.

TALBOTT, Strobe (1992). « America abroad », *Time Magazine*, 18 mai, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,975513,00.html>.

TANNER JOHNSON, Richard (1974). *Managing the White House : An Intimate Study of the Presidency*, New York, Harper & Row.

TAUBMAN, Philip (1983). « U.S. said to weigh 40% increase in military funds for latin allies », *New York Times*, 17 juillet, <http://www.nytimes.com/1983/07/17/world/us-said-to-weigh-40-increase-in-military-funds-for-latin-allies.html>.

TAUBMAN, Philip (2007). « Spying of reporters : Part II », *New York Times*, <http://washington.blogs.nytimes.com/2007/06/27/spying-on-reporters-part-ii/>.

TENET, George et Bill HARLOW (2007). *At the Center of the Storm : The CIA During America's Time of Crisis*, New York, HarperCollins.

TERHORST, Jerald F. (1988). « President Ford and the media », dans Kenneth W. Thompson (dir.), *The Ford Presidency : Twenty-Two Intimate Perspectives of Gerald R. Ford*, New York, University Press of America, p. 209-230.

THE AMERICAN PRESIDENCY PROJECT (1987). *Tower Commission Report Excerpts*, 26 février, <http://www.militaryphotos.net/forums/showthread.php?84917-How-Media-Leaks-Affect-War-On-Terror>.

The Village Voice (1976). « The report on the CIA that President Ford doesn't want you to read », *The Village Voice*, 16 février, p. 1.

THOMAS, Evan (2002). « The quiet power of Condi Rice », *Newsweek*, 16 décembre, p. 25-35.

THOMPSON, Kenneth W. (dir.) (1998). *The Bush Presidency : Ten Inmate Perspectives of George Bush, Part II*, New York, University Press of America.

THOMSON, James C. Jr. (1968). « How could Vietnam happen ? An autopsy », *The Atlantic Monthly*, vol. 221, n° 4 (avril), p. 47-53.

THORNTON, Richard (2001). *Nixon-Kissinger Years : The Reshaping of American Foreign Policy*, 2e édition, St. Paul, Paragon House.

THORNTON, Richard (2007). *The Carter Years : Toward a New Global Order*, 2e édition, St. Paul, Paragon House.

TIFFEN, Rodney (2006). « Why political plumbers fail : Hypocrisy and hyperbole in leak control », Government and International Relations, University of Sydney, Australia, <http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/Rodney%20Tiffen.pdf>.

Time Magazine (1973). « What actually leaked to whom », *Time Magazine*, 4 juin, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,907328,00.html>.

Time Magazine (1980). « Cy vs. Zbig », *Time Magazine*, 12 mai, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,920857,00.html>.

Time Magazine (2001). « Where have you gone, Colin Powell ? », *Time Magazine*, 10 septembre.

TURNER, Kathleen J. (1985). *Lyndon Johnson's Dual War : Vietnam and the Press*, Chicago, University of Chicago Press.

TURNER, Stansfield (1985). *Secrecy and Democracy : The CIA in Transition*, Boston, Houghton Mifflin.

TYLER, Patrick E. (1992a). « Pentagon imagines new enemies to fight in post-Cold-War era », *New York Times*, 17 février, p. A1.

TYLER, Patrick E. (1992b). « U.S. strategy plan calls for insuring no rivals develop », *New York Times*, 8 mars, p. A1.

TYLER, Patrick E. (1992c). « Lone superpower plan : Ammunition for critics », *New York Times*, 10 mars, p. A12.

TYLER, Patrick E. (1992d). « Senior U.S. officials assail lone-superpower policy », *New York Times*, 11 mars, p. A6.

TYLER, Patrick E. (1992e). « Pentagon drops goal of blocking new superpowers », *New York Times*, 24 mai, p. A1.

TYLER, Patrick E. et Bob Woodward (1982). « U.S. approves covert plan in Nicaragua », *Washington Post*, 10 mars, p. A1.

UNGAR, Sanford J. (1989). *The Papers and the Papers : An Account of the Legal Battle Over the Pentagon Papers*, 2e édition, New York, Columbia University Press.

UNITED STATES, 105TH CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES (1998a). H.R. 526, *Condemning the Launching by the Democratic People's Republic of Korea of a Ballistic Missile in Violation of Japanese Air Space*, Washington, 10 septembre.

UNITED STATES, 105TH CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES (1998b). H.R. 554, *To Condemn North Korea's Missile Launch Over Japan*, Washington, 24 septembre.

UNITED STATES, 105TH CONGRESS, HOUSE OF REPRESENTATIVES (1998c). H. Con. R. 341, *Expressing the Sense of the Congress that the Commitment Made by the United States, in Conjunction with South Korea and Japan, to Arrange Financing and Construction of two Nuclear Reactors for North Korea, and to Provide Fuel Oil and Other Assistance to North Korea, Should Be Suspended Until North Korea no Longer Poses a Nuclear Threat to the Peace and Security of Northeast Asia or the United States*, Washington, 8 octobre.

UNITED STATES, CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (2007). *The Family Jewels Complete Report*, 26 juin, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family_jewels_full_ocr.pdf>.

UNITED STATES, DEPARTMENT OF STATE (1996). *Foreign Relations of the United States, vol. III, 1964-1968 : Vietnam*, Washington, United States, Government Printing Office, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/frus/summaries/960603_FRUS_III_1964-68.html>.

UNITED STATES, THE WHITE HOUSE (1975). « Memorandum of conversation », Gerald R. Ford Presidential Library, 4 janvier, <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family_jewels_wh2.pdf>.

VANCE, Cyrus (1983). *Hard Choices : Critical Years in America's Foreign Policy*, New York, Simon & Schuster.

VANDERBILT UNIVERSITY TELEVISION NEWS ARCHIVE, <http://tvnews.vanderbilt.edu>.

VERTZBERGER, Yaacov (1990). *The World in Their Minds : Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decision Making*, Palo Alto, Stanford University Press.

WALCOTT, Charles et Karen M. HULT (1995). *Governing the White House from Hoover Through LBJ*, Lawrence, University Press of Kansas.

Wall Street Journal (2009). « Presidential approval ratings from 1945 to 2008 », *Wall Street Journal*, <http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>.

WALLACH, John (1983). « Alleged CIA plan to sabotage nicaraguan harbors to halt arms », *San Francisco Examiner*, 17 juillet, p. A16.

WALSTEIN, Frederic (1990). « Cabinet government : The Reagan management model », dans Joseph Hogan (dir.), *The Reagan Years : The Record in Presidential Leadership*, Manchester, Manchester University Press.

WALTON, Richard J. (1972). *Cold War and Counterrevolution : The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York, Viking Press.

Washington Post (1984). « Goldwater writes CIA director scorching letter », *Washington Post*, 11 avril, p. A17.

Washington Post (1998). « North korean satellite launch termed failure », *Washington Post*, 15 septembre, p. A13.

Washington Star (1979). « How many Russians in Cuba ? », *Washington Star*, 18 juillet, p. 4.

WEINBERGER, Caspar W. et Gretchen Roberts (2003). *In the Arena : A Memoir of the Twentieth Century*, Washington, Regnery Publishing.

WEISBURD, A. Mark (1998). *Use of Force : The Practice of States Since World War II*, University Park, Pennsylvania State University Press.

WEISMAN, Steven (1983). « The influence of William Clark », *The New York Times Magazine*, 14 août, p. 18.

WEISMAN, Steven (1984). « The Teflon man », *The New York Times Magazine*, 29 mars, p. 18.

WESTERN, Jon (2005). *Selling Intervention and War : The Presidency, the Media, and the American Public*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

WETTERING, Frederick L. (2003). « (C)overt action : The disappearing "C" », *International Journal of Intelligence and Counter Intelligence*, vol. 16, nº 4 (octobre), p. 561-572.

WILL, George F. (1998). « Contagious Clintonitis », *Newsweek*, 31 août, <http://www.newsweek.com/id/122781>, lien périmé.

WILLIAM J. Clinton Presidential Library and Museum, <http://www.clintonlibrary.gov>.

WILSON, James Q. (2008). *American Government*, 8e édition, Boston, Houghton Mifflin.

WILSON, Joseph C. (2003). « What I didn't find in Africa », 6 juillet, <http://www.nytimes.com/2003/07/06/opinion/what-i-didn-t-find-in-africa.html?scp=1& sq=&st=nyt&pagewanted=1>.

WINTHER, Jørn (2009). *Frost/Nixon : The Complete Interviews*, réédition, 2 DVD, 400 minutes, Los Angeles, Liberation Entertainment.

WITTKOPF, Eugene R. et James M. MCCORMICK (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy : Insights and Evidence*, 4e édition, Lanham, Rowman & Littlefield.

WOODS, Randall B. (2006). *LBJ : Architect of American Ambition*, Cambridge, Harvard University Press.

WOODWARD, Bob (1986). *Veil : The Secret Wars of the CIA, 1981-1987*, New York, Simon & Schuster.

WOODWARD, Bob (2002). « A struggle for the President's heart and mind : Powell journeyed from isolation to winning the argument on Iraq », *Washington Post*, 17 novembre, p. A1.

WOODWARD, Bob (2003). *Bush at War*, New York, Simon & Schuster.

WOODWARD, Bob (2004). *Plan of Attack*, New York, Simon & Schuster.

WOODWARD, Bob (2007). *State of Denial*, New York, Simon & Schuster.

WOODWARD, Bob (2009). « McChrystal : More forces or "mission failure" », *Washington Post*, 21 septembre, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/09/20/AR2009092002920.html>.

WOODWARD, Bob (2010). *Obama's Wars*, New York, Simon & Schuster.

WOODWARD, Bob et Carl BERNSTEIN (2005). *All the President's Men*, 2e édition, New York, Pocket.

WUDUNN, Sheryl (1998). « North Korea fires missile over japanese territory », *New York Times*, 1er septembre, p. A6.

WYATT, Clarence R. (1995). *Paper Soldiers : The American Press and the Vietnam War*, Chicago, University of Chicago Press.

ZEILER, Thomas (2000). *Dean Rusk : Defending the American Mission Abroad*, Wilmington, Scholarly Resources.

Index

11 septembre 2001, 2, 211, 213, 219, 220, 224-226, 228, 263
60 Minutes, 215

A

ABC, 20, 63, 116, 118, 188
  Nightline, 118
Abou Ghraïb, 4, 16, 215, 216, 225, 227, 229, 230, 240
Abrams, Creighton, 50, 52, 61, 65, 174, 234
Adams, Benson D., 11, 70, 71, 233, 274
Afghanistan, 119, 135, 188, 224, 225, 232, 233, 242, 243, 252
  Karzaï, Hamid, 242
Afrique, 109, 212
Agnew, Spiro, 76, 98, 246
Albright, Madeleine, 194, 197-201, 247
Allemagne, 169, 171
Allen, Richard, 24, 149, 246, 247, 251
Allende, Salvador, 94
al-Maliki, Nouri, 16, 214, 216, 217, 268
Al-Qaïda, 208, 217, 226
al-Shiraa, 141
Alsop, Joseph, 27, 42, 43
Amérique centrale, 58, 139, 143-146, 152, 155, 157-160, 162, 164, 165, 235
Amérique latine, 24, 114, 143
Anderson, Jack, 46, 47, 71, 90, 140, 202, 249
Aristide, Jean-Bertrand, 192
armes de destruction massive, 226, 227, 229, 237, 238, 240
Armitage, Richard, 15, 214, 220, 221, 226
Asie, 32, 39, 41-43, 45, 70, 71, 170, 208
Aviation Week and Space Technology, 116-118, 133, 137
axe du mal, 209, 227

B

baie des Cochons, 3, 9, 24, 25, 28, 31, 36-39, 239
Baker, James, 147-149, 154, 173, 174, 176, 177, 181, 247, 264
Ball, George, 30, 31, 52, 125
bande des Huit, 173, 175
Bangladesh, 71, 241
Beecher, William, 69, 70
Berger, Samuel Sandy, 194, 197-199, 247
Berlin, 24, 36, 42, 44, 81, 167, 239
Bernstein, Carl, 73, 90
Biden, Joseph, 170
Bissell, Richard, 24
Blackwill, Robert, 174, 221, 226
Blix, Hans, 226

Bosnie-Herzégovine, 15, 188, 192, 193, 196, 212, 239
Bradlee, Ben, 162
brigade soviétique, 17, 117, 118, 123, 125, 126, 131, 132, 135-138, 232-234, 241
Brown, Harold, 73, 78, 117, 122, 124, 246, 262, 274
Brzezinski, Zbigniew, 120, 122-126, 134, 135, 138, 146, 246, 249, 251, 256, 257, 262, 276
Buchanan, Patrick, 76, 85, 163, 170, 189, 239
Bundy, McGeorge, 27, 29, 30, 32, 35, 53, 69, 71, 77, 86, 125, 246, 257
Bush, George H., 4, 7, 14-18, 29, 34, 39, 51, 56, 60, 72, 74, 80, 82, 98, 99, 101, 105-107, 111, 116, 119, 120, 127, 129, 132, 140, 142, 143, 147, 150, 158, 160, 167-169, 171-189, 192-194, 200, 204-206, 209, 213-230, 233, 236-241, 245-247, 249-252, 254-266, 268, 269, 271-275, 278
  bande des Huit, 173, 175
  doctrine Wolfowitz, 169
  nouvel ordre mondial, 167, 185
Bush, George W., 4, 7, 14-18, 29, 34, 39, 51, 56, 60, 72, 74, 80, 82, 98, 99, 101, 105-107, 111, 116, 119, 120, 127, 129, 132, 140, 142, 143, 147, 150, 158, 160, 167-169, 171-189, 192-194, 200, 204-206, 209, 213-230, 233, 236-241, 245-247, 249-252, 254-266, 268, 269, 271-275, 278
  axe du mal, 209, 227
  Vulcains, 226, 247
Byrd, Robert, 125, 133, 170

C

Cambodge, 3, 11, 69, 70, 72, 84
Cannon, Lou, 140, 150, 163
Caraïbes, 13, 119, 133, 134
Card, Andrew, 218, 219, 221
Carter, Jimmy, 4, 13, 17, 71, 100, 104, 107, 109, 111, 115-139, 146, 150, 153, 156, 158, 163, 172, 180, 188, 199, 207, 208, 232-234, 241, 246, 250, 253, 256, 257, 260-262, 265, 266, 272, 273, 275
Casey, William L., 145, 147, 148, 151, 152, 247
Castro, Fidel, 24, 25, 46, 95, 97
CBS, 20, 25, 63, 64, 187, 188, 215, 217, 253
  60 Minutes, 215
Cedras, Raoul, 192
Central Intelligence Agency (CIA), 2, 4, 12, 16, 17, 24, 25, 46, 51, 52, 76, 77, 79, 81, 94-100, 102, 109-111, 113, 114, 116, 117, 121, 143-145, 147, 148, 155, 160, 161, 173, 174, 177, 192, 214-216, 218, 219, 221, 229, 232, 234, 246, 247, 249, 252, 254, 255, 258, 259, 261, 267, 268, 270, 275-278
  opération CHAOS, 95-97
  Plame, Valerie, 7, 15, 214, 215, 241
Chambre des représentants, 96, 106, 144, 145, 154-156, 165, 181, 203
chef du bureau présidentiel, 18, 99, 102, 128, 148, 173, 218, 219, 246, 247
Cheney, Richard Dick, 99, 169, 171, 173-175, 177, 214, 218-222, 247, 261
Chili, 12, 94
Chine, 41, 47, 73, 80-82, 123, 124, 134
Christopher, Warren, 51, 72, 75, 80, 81, 107, 121, 196, 247, 249, 263, 264, 273
Church, Frank
  Commission, 96, 117

CIA *voir Central Intelligence Agency*
Cienfuegos, 11, 240, 273
Clark, William, 147-150, 247
Clark, Wesley, 13, 194
Clifford, Clark, 50, 52, 53, 61, 125, 246
Clinton, Bill, 2, 14, 15, 17, 85, 162, 168, 171, 183, 191-212, 237-239, 247, 251, 252, 255, 257, 259, 260, 265, 268, 270, 272, 278
  Lewinsky, Monica, 200, 203-205, 208, 212, 239
CNN, 20, 21, 209, 217, 253, 271
Cohen, William, 97, 194, 196-199, 247
Colby, William E., 94-96, 98-100, 102, 246, 270
colombes, 31, 32, 34, 86, 132, 148, 194, 199
Colson, Charles, 76, 89
Comité des chefs d'état-major, 27, 48, 50, 52, 76, 77, 147, 171, 173, 174, 194, 221, 246, 247
Commission Church, 96, 117
Commission Taylor, 25
Commission Tower, 142, 175
Congrès, 4-6, 8-10, 12-14, 22, 27, 35, 36, 38, 45, 47, 49, 55, 57, 58, 60, 62, 68, 70, 80-82, 84, 89, 90, 94, 96, 97, 101-104, 106, 109-111, 113, 114, 116, 126, 128-131, 133, 136, 138, 141, 142, 144, 145, 148, 152-155, 157, 159, 160, 162, 164, 165, 169, 181, 187, 189, 192, 195, 201, 203, 206, 207, 211, 212, 224, 232-235, 237, 239, 240
  Chambre des représentants, 96, 106, 144, 145, 154-156, 165, 181, 203
  pouvoir législatif, 22, 38, 82, 129, 203, 233
  Sénat, 35, 45, 56, 57, 96, 106, 126, 133, 135, 138, 145, 154, 175, 181, 203, 205, 211, 232
  Senate Foreign Relations Committee, 117, 133
Congressional Record, 144
Conseil de sécurité, 144, 185
conseiller à la Sécurité nationale, 18, 27, 53, 72, 74, 75, 78, 79, 98, 99, 101, 103, 120, 123-126, 132, 141, 142, 146, 148-150, 173, 175, 176, 197, 216
contra, 3, 7, 14, 17, 46, 133, 139, 141-146, 148, 149, 151, 152, 155, 157-162, 164, 165, 175, 187, 235, 236
Cooper, Matthew, 50, 51, 214
Corée du Nord, 169, 195, 196, 199-204, 206-212, 227, 237, 239, 240
  Kim Jong-il, 195, 207, 211
Corée du Sud, 196, 204, 207, 210
coups montés, 3
Cour internationale de Justice, 14, 144
Cour suprême, 53, 73
couverture médiatique, 5, 6, 18, 20, 21, 41, 42, 63, 65, 66, 89-91, 111, 113, 136, 137, 162-164, 171, 188, 194, 209, 212, 228, 229, 239
crise des missiles, 24, 25, 34, 40, 118, 135, 136, 233
crise des otages, 13, 130, 131, 138, 141, 241
crise du Tonkin, 47
Cronkite, Walter, 64
Cuba, 13, 17, 24, 25, 32, 34, 37, 39, 42, 44, 95, 117-119, 121, 123, 125, 126, 131-138, 140, 143, 151, 232-234, 239-241, 255, 257, 264, 267, 277
  baie des Cochons, 3, 9, 24, 25, 28, 31, 36-39, 239
  brigade soviétique, 17, 117, 118, 123, 125, 126, 131, 132, 135-138, 232-234, 241

Castro, Fidel, 24, 25, 46, 95, 97
crise des missiles, 24, 25, 34, 40, 118, 135, 136, 233

D

Dallek, Robert, 19, 33, 34, 36, 55-60, 67, 77, 81, 83, 86, 104, 106, 109, 114, 127, 130, 138, 153, 156, 203, 234
DCI *voir Director of Central Intelligence*
Deaver, Michael, 147-149, 154
Defense Intelligence Agency (DIA), 195, 196, 200, 211, 237
Defense Planning Guidance (DPG), 14, 17, 169-171, 178, 183, 185, 186, 188, 189, 237, 239, 240
département d'État, 13, 25, 31-33, 43, 48, 50, 51, 53, 69, 77, 82, 102, 117, 118, 122-124, 126, 133, 137, 140, 143, 146, 175, 177, 191, 199, 214, 219, 237
département de la Défense, 31, 48, 51, 69, 72, 102, 169, 195, 196, 199, 209, 220, 226, 234, 237
Deuxième Guerre mondiale, 1, 8, 181, 224
DIA *voir Defense Intelligence Agency*
diplomatie, 29, 70, 84, 124, 148, 161, 173, 201, 203, 206, 207, 211, 212
Director of Central Intelligence (DCI), 18, 52, 76, 95, 100-102, 147, 174
discours sur l'état de l'Union, 39, 41, 60, 62, 87, 111, 127, 186, 206, 208, 227
doctrine Monroe, 133
doctrine Nixon, 85, 86
doctrine Reagan, 161, 162
doctrine Wolfowitz, 169
Downing Street Memo, 4
DPG *voir Defense Planning Guidance*
Dukakis, Michael, 167, 187
Dulles, Allen, 24, 25, 246, 261

E

Eagleburger, Lawrence, 76, 170, 173, 174, 247
Ehrlichman, John, 72, 76, 78, 81
Eikenberry, Karl W., 242, 243
Eisenhower, Dwight D., 8-10, 12, 14, 16, 17, 24, 26, 28, 38, 41, 56, 81, 89, 172, 175
Elder Statesmen, 121, 125
élections présidentielles, 10, 23, 24, 51, 54, 55, 58, 84, 85, 87, 88, 102, 106, 117, 119, 126, 129, 131, 132, 138, 143, 167, 171, 183, 184, 188, 189, 193, 203, 217, 224, 225, 234, 239, 240, 251
Ellsberg, Daniel, 11, 72, 73, 91, 234, 267
empire du mal, 140, 154
équipe décisionnelle, 18-21, 28, 29, 31, 33, 35, 36, 38, 41, 49-51, 53-55, 61, 65, 73, 75, 78-91, 98, 101, 103-105, 119, 122-124, 134, 138, 146, 148-152, 154, 158, 159, 164, 165, 168, 173, 175-178, 189, 196, 197, 199-201, 205, 206, 208, 212, 219, 220, 222, 232, 233, 235-238, 240-243
honnête courtier, 29, 32, 103, 148-150, 175, 176, 199, 220
pensée groupale, 28, 177, 178, 220, 222, 229
plaidoirie multiple, 19, 31-33, 38, 53-55, 74, 78, 79, 99, 101, 103, 123-126, 146, 149-152, 172, 176-178, 199, 200, 206, 212, 220, 222
rivalités bureaucratiques, 4, 103, 172
luttes bureaucratiques, 146, 192, 194
Espionage Act, 47, 89
Europe de l'Est, 107, 184, 186

F

Family Jewels, 12, 17, 94-99, 101, 102, 108-114, 117, 232, 234, 276
faucons, 32-34, 60, 65, 86, 116, 132, 148, 194, 199, 201, 218, 241
FBI *voir Federal Bureau of Investigation*
Federal Bureau of Investigation (FBI), 15, 69, 94, 97, 149, 268
FISA *voir Foreign Intelligence Surveillance Act*
FISC *voir Foreign Intelligence Surveillance Court*
Fitzwater, Marlin, 173, 174
Ford, Gerald, 12, 17, 93-114, 116, 117, 119, 120, 126, 127, 130, 138, 163, 189, 232-234, 246, 253, 255, 256, 258, 260, 261, 265, 270, 272, 275, 277
Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA), 97, 111
  Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC), 97, 111
Foreign Intelligence Surveillance Court (FISC), 97, 111
Fox, 20
Frankel, Max, 25
fuites
  Abou Ghraïb, 4, 16, 215, 216, 225, 227, 229, 230, 240
  Beecher, William, 69, 70
  brigade soviétique, 17, 117, 118, 123, 125, 126, 131, 132, 135-138, 232-234, 241
  Cambodge, 3, 11, 69, 70, 72, 84
  Cienfuegos, 11, 240, 273
  conséquences directes, 22, 90, 125, 232-235
  conséquences indirectes, 22, 119, 234, 236, 238
  coups montés, 3
  Defense Planning Guidance (DPG), 14, 17, 169-171, 178, 183, 185, 186, 188, 189, 237, 239, 240
  Downing Street Memo, 4
  Eikenberry, Karl W., 242, 243
  Family Jewels, 12, 17, 94-102, 108-114, 117, 232, 234, 276
  Hempstone, Smith, 168
  Iran-contra, 3, 7, 14, 46, 139, 141-143, 145, 149, 152, 157, 158, 162, 164, 175, 187, 235, 236
  Lemnitzer, Lyman, 27, 30, 32, 36-38, 41-44, 237, 239, 246
  McChrystal, Stanley A., 242, 273, 278
  My Lai, 11, 17, 68, 250, 258, 259
  NAFTAgate, 242, 250
  Pentagon Papers, 2, 7, 11, 17, 48, 57, 64, 71-73, 79, 83-85, 88-91, 234-236, 257-259, 272, 276
  Plame, Valerie, 7, 15, 214, 215, 241
  slam dunk, 16, 17, 219, 225, 227-230, 237, 238, 240, 241
  Stealth, 13, 116, 117
  Strategic Defense Initiative, 140, 141, 154
  Watergate, 11, 73, 83, 84, 90, 93-95, 97, 105-107, 112, 136, 233, 235, 236, 256, 263, 268
  Westmoreland, William, 10, 17, 48-50, 52-55, 59-66, 234, 236, 240, 274
  whistleblowing, 5
fuites autorisées, 25
fuites non autorisées, 17, 18, 20, 41, 74, 124, 140, 222, 231, 232, 236, 238, 240
Fulbright, J. William, 29, 94

G

Gates, Robert, 173, 174, 247, 271
Gergen, David, 162, 163, 179, 180
Goldwater, Barry, 10, 47, 145, 263, 277
golfe du Tonkin, 10, 45, 46, 47
Gorbatchev, Mikhaïl, 177, 188
Gordon, Michael R., 216-218, 257, 260

Gore, Al, 192, 194, 197-199, 247
Great Society, 55, 56, 59, 249, 254
Gromyko, Andreï, 25
Guantánamo, 216
guerre des étoiles *voir Strategic Defense Initiative*
guerre du Golfe, 177, 179, 182, 185, 188, 239
guerre froide, 1, 28, 38, 40, 45, 132, 138, 151, 167-169, 177-180, 184, 186, 188, 191, 196, 201, 212, 222, 226, 237, 239

H

Hadley, Stephen, 16, 216-218, 221, 226, 247, 253, 272
Haig, Alexander, 76, 148, 151, 160, 247
Haïti, 15, 186, 188, 192, 193, 196, 212, 239
  Aristide, Jean-Bertrand, 192
  Cedras, Raoul, 192
Haldeman, H.R., 72, 73, 76, 81, 246, 258
Halloween Massacre, 98, 99, 102, 103, 114
Halperin, Morton, 6, 27, 69
Helms, Jesse, 192
Helms, Richard, 51, 52, 76, 81, 246, 270
Hempstone, Smith, 168
Hersh, Seymour, 4, 68, 95-97, 113, 215, 267
Hess, Stephen, 2, 3, 85, 240, 241
Hilsman, Roger, 26, 27, 30, 32
History of the U.S. Decision-Making Process on Vietnam Policy, 71
Ho Chi Minh, 47, 48
Holbrooke, Richard, 194
honnête courtier, 29, 32, 103, 148-150, 175, 176, 199, 220
Hoopes, Townsend, 10, 48, 49, 234
Hoover, J. Edgar, 46, 69, 106, 259, 277
Hughes, Karen, 220, 228
Hughes, Patrick, 195, 211
Hussein, Saddam, 4, 177, 179, 214, 218, 226, 227, 229

I

Inde, 11, 41, 71, 170, 196, 241
Indochine, 40, 43, 70, 86, 88
informations confidentielles, 2-6, 47, 72, 73, 94, 140
Internet, 85, 242, 243, 250
interventions militaires, 17, 22, 33, 35, 36, 41, 45, 60, 61, 63, 111, 161, 165, 192-194, 201, 206, 227, 240
Irak, 4, 15-17, 169, 171, 177, 179, 182, 189, 209, 213-220, 222-230, 237, 238, 240-242, 250, 251, 254
  al-Maliki, Nouri, 16, 214, 216, 217, 268
  guerre du Golfe, 177, 179, 182, 185, 188, 239
  Hussein, Saddam, 4, 177, 179, 214, 218, 226, 227, 229
Iran, 3, 7, 13, 14, 46, 130, 139, 141-143, 145, 149, 151, 152, 157, 158, 162, 164, 175, 187, 209, 217, 227, 235, 236, 252, 253, 255, 270
  crise des otages, 13, 130, 131, 138, 141, 241
Iran-contra, 3, 7, 14, 46, 139, 141-143, 145, 149, 152, 157, 158, 162, 164, 175, 187, 235, 236
Israël, 12, 17, 109, 141, 171

J

Japon, 169, 196, 207, 210
Johnson, Lyndon B., 3, 4, 10, 17, 24, 28, 30, 32, 33, 35, 37, 40, 42, 45-65, 67-69, 72, 79, 85, 89, 106, 107, 113, 119, 125, 130, 138, 163, 172, 195, 196, 200, 234-236, 240, 241, 246, 249,

250-252, 254, 258, 260, 261, 264, 270, 272, 273, 275, 276
Jordan, Hamilton, 122, 123, 128, 130

K

Karzaï, Hamid, 242
Kennedy, John F., 2, 3, 9, 17, 18, 23-44, 50, 53, 55-58, 65, 72, 82, 89, 113, 135, 140, 162, 224, 237-239, 245, 258, 260, 262-264, 266, 271-273, 277
Kennedy, Robert, 10, 63, 97, 110, 246
Kennedy, Ted, 129, 138
Kenya, 168, 208, 239, 259
Khalilzad, Zalmay, 169, 171, 174, 221
Khrouchtchev, Nikita, 24, 35, 135
Kim Jong-il, 195, 207, 211
Kirkpatrick, Jeane, 147, 148
Kissinger, Henry, 11, 46, 67-81, 85, 87, 91, 97-103, 105-107, 110, 122, 123, 125, 179, 235, 246, 249, 253, 254, 257, 259, 262, 263, 265, 273-275
Koppel, Ted, 118
Kosovo, 15, 192, 194, 208, 270
Koweït, 177, 183-185
  guerre du Golfe, 177, 179, 182, 185, 188, 239
Krogh, Emil, 70, 71

L

Laird, Melvin, 76-79, 86, 246
Lake, Anthony, 76, 197, 247
Laos, 36, 39, 41, 42, 44, 239
LaPira, Georgio, 47, 48
Le Duc Tho, 70
Lemnitzer, Lyman, 27, 30, 32, 36-38, 41-44, 237, 239, 246
Lewinsky, Monica, 200, 203-205, 208, 212, 239
Libby, I. Lewis, 15, 169, 171, 174, 214, 221
Life, 28, 32, 68, 89, 102, 251, 253, 254, 270, 274
Loi Hughes-Ryan, 96
Long, Clarence, 144
Los Angeles Times, 20, 42, 84, 203, 210, 211, 264
luttes bureaucratiques, 146, 192, 194

M

McChrystal, Stanley A., 242, 273, 278
McFarlane, Robert, 141, 142, 147, 150, 236, 247, 257
McLaughlin, John, 218, 221
McNamara, Robert, 28-30, 32, 35, 46, 51, 53, 72, 148, 246, 251, 260
médias, 2-7, 10, 16, 20-22, 24, 25, 27, 35, 38, 41-44, 46-49, 51, 57, 59, 60, 62-65, 68, 69, 73, 88-91, 93, 95, 99, 106, 108-113, 115, 118, 120, 123, 126, 133, 134, 136-138, 140, 141, 144, 145, 149, 153, 154, 156, 161-165, 168, 169, 178, 182, 187, 188, 192, 194-196, 206, 209-215, 218, 220, 228-231, 233-236, 238-240, 242, 243, 251
  60 Minutes, 215
  ABC, 20, 63, 116, 118, 188
  al-Shiraa, 141
  Aviation Week and Space Technology, 116-118, 133, 137
  CBS, 20, 25, 63, 64, 187, 188, 215, 217, 253
  CNN, 20, 21, 209, 217, 253, 271
  Congressional Record, 144
  couverture médiatique, 5, 6, 18, 20, 21, 41, 42, 63, 65, 66, 89-91, 111, 113, 136, 137, 162-164, 171, 188, 194, 209, 212, 228, 229, 239
  Cronkite, Walter, 64
  Fox, 20
  Internet, 85, 242, 243, 250

Life, 28, 32, 68, 89, 102, 251, 253, 254, 270, 274
Los Angeles Times, 20, 42, 84, 203, 210, 211, 264
Meet the Press, 206
NBC, 20, 63, 188, 206
New York Times, 7, 20, 24, 25, 28, 42, 43, 48, 49, 63, 64, 68-72, 84, 89, 94-96, 109, 113, 140, 141, 143, 150, 155, 159, 160, 162, 168-170, 192, 195, 206, 209, 210, 211, 213, 214, 216, 217, 234, 242, 243, 249-255, 257, 259, 260, 262, 263, 266, 267, 269, 271-278
New Yorker, 4, 215
Newsweek, 20, 143, 144, 163, 187, 199, 210, 211, 256, 267, 275, 278
Nightline, 118
San Francisco Examiner, 144, 277
The Village Voice, 96, 275
Time, 20, 69, 103, 117, 120, 170, 173, 210, 211, 214, 253, 256, 263, 264, 268, 273, 275, 276
Time Magazine, 20, 117, 120, 170, 173, 210, 214, 253, 263, 264, 273, 275, 276
USA Today, 216
Wall Street Journal, 20, 37, 42, 59, 83, 108, 131, 143, 145, 157, 183, 205, 225, 263, 271, 277
Washington Post, 10, 20, 27, 42, 49, 68, 90, 116, 126, 140, 143, 145, 155, 157, 162, 163, 168-170, 180, 195, 211, 214, 218, 242, 243, 249, 250, 252, 255-257, 259, 260, 263-265, 268, 275-278
Meese, Edwin, 142, 147-149, 154
Meet the Press, 206
Miller, Judith, 13, 214
Milosevic, Slobodan, 193
Mondale, Walter, 119, 123-125, 246
Monroe, James
doctrine, 133
Morgan, Thomas E., 55, 94, 254
Moyen-Orient, 17, 170, 210
Moyers, Bill, 53, 54
mur de Berlin, 36, 81, 167, 239
My Lai, 11, 17, 68, 250, 258, 259
Myers, Richard, 210, 211, 219, 221, 247

N

NAFTAgate, 242, 250
National Intelligence Council (NIC), 116
National Intelligence Daily (NID), 117, 118, 133
National Intelligence Estimate (NIE), 116
National Security Agency (NSA), 46, 47, 216
Espionage Act, 47, 89
National Security Council (NSC), 11, 30, 32, 50-52, 69, 71, 74-77, 79, 100, 120-124, 126, 132, 141-143, 146-148, 151, 158, 161, 164, 174, 175, 177, 198, 220, 221, 226, 236, 249, 252-255, 262, 271, 273
National Security Strategy (NSS), 14, 171, 237
NBC, 20, 63, 188, 206
Meet the Press, 206
Nedzi, Lucien, 94, 96
néoconservatisme, 149, 161, 180, 189, 220, 226-228
Vulcains, 226, 247
Nessen, Ron, 103
New York Times, 7, 20, 24, 25, 28, 42, 43, 48, 49, 63, 64, 68-72, 84, 89, 94-96, 109, 113, 140, 141, 143, 150, 155, 159, 160, 162, 168-170, 192, 195, 206, 209, 210, 211, 213, 214, 216, 217, 234, 242, 243, 249-255,

257, 259, 260, 262, 263, 266, 267, 269, 271-278
New Yorker, 4, 215
Newsom, David, 117-119, 121, 124, 126, 128, 133, 137
Newsweek, 20, 143, 144, 163, 187, 199, 210, 211, 256, 267, 275, 278
Ngo Dinh Diem, 26, 32
Nguyen Van Thieu, 87
Nicaragua, 13, 14, 17, 139-145, 148, 151, 152, 155-162, 164, 165, 188, 235, 236, 241, 253, 267-269, 274, 276
NID *voir National Intelligence Daily*
NIE *voir National Intelligence Estimate*
Nightline, 118
Nixon, Richard, 11, 17, 23, 40, 48, 57, 67-91, 93-95, 98-103, 105, 106, 108, 109, 112, 113, 118-120, 122, 123, 125, 126, 130, 138, 146, 150, 154, 156, 158, 162, 163, 175, 181, 200, 223, 233, 235, 236, 240, 241, 246, 251, 252, 254-260, 262-267, 269, 271, 273, 275, 278
  doctrine, 85, 86
Nord-Viêtnam, 27, 40, 43, 47, 53, 54, 60-63, 65, 72, 73, 82, 86-88, 91, 234
Noriega, Manuel, 189
North, Oliver, 94, 104, 136, 141, 142, 163, 187, 195, 202, 206, 207, 210, 211, 254, 259-261, 263, 264, 266-270, 272, 273, 276-278
nouvel ordre mondial, 167, 185
Novak, Robert, 142, 214
NSA *voir National Security Agency*
NSC *voir National Security Council*
NSS *voir National Security Strategy*

O

Obama, Barack, 17, 242, 243, 273, 278
offensive du Têt, 42, 48, 49, 53-55, 59-65, 68, 234
ONU *voir* Organisation des Nations unies
opération CHAOS, 95-97
opérations clandestines, 26, 96, 98, 110, 148, 151, 155, 160, 161, 165, 232, 235, 236
opinion publique, 10, 21, 22, 38, 40, 46, 57, 60, 63, 68, 88, 90, 194, 234, 239
ordre exécutif, 97, 111, 114, 143, 232
Organisation des Nations Unies (ONU), 185, 220
  Conseil de sécurité, 144, 185
Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN), 185, 242
OTAN *voir* Organisation du traité de l'Atlantique Nord

P

Pakistan, 71, 196, 241
Panamá, 130, 139, 143, 188, 189
  Noriega, Manuel, 189
Parti démocrate, 58, 81, 82, 106, 116, 129, 130, 138, 154, 155, 169, 170, 181, 187, 189, 203, 212, 217, 225, 229, 242
Parti républicain, 102, 154, 155, 169, 170, 181, 187, 195, 203, 206, 211, 212, 226
pensée groupale, 28, 177, 178, 220, 222, 229
Pentagon Papers, 2, 7, 11, 17, 48, 57, 64, 71-73, 79, 83-85, 88-91, 234-236, 257-259, 272, 276
  History of the U.S. Decision-Making Process on Vietnam Policy, 71
Pentagone, 4, 5, 10, 15, 30, 32, 49, 52, 69, 116, 118, 169-171, 177,

188, 192-196, 198, 199, 207, 209, 211, 216, 234, 237, 242, 251
Perle, Richard, 221, 226
Perry, William J., 116, 193, 196, 198-200, 203, 208, 237, 247
Pike, Otis. G., 96, 110, 249, 258
  commission, 96, 110
Pinochet, Augusto, 94
plaidoirie multiple, 19, 31-33, 38, 53-55, 74, 78, 79, 99, 101, 103, 123-126, 146, 149-152, 172, 176-178, 199, 200, 206, 212, 220, 222
Plame, Valerie, 7, 15, 214, 215, 241
Poindexter, John, 142, 236, 247
pouvoir exécutif, 25, 41, 73, 106, 113, 145, 153
  chef du bureau présidentiel, 18, 99, 102, 128, 148, 173, 218, 219, 246, 247
  département d'État, 13, 25, 31-33, 43, 48, 50, 51, 53, 69, 77, 82, 102, 117, 118, 122-124, 126, 133, 137, 140, 143, 146, 175, 177, 191, 199, 214, 219, 237
  département de la Défense, 31, 48, 51, 69, 72, 102, 169, 195, 196, 199, 209, 220, 226, 234, 237
  National Security Council (NSC), 11, 30, 32, 50-52, 69, 71, 74-77, 79, 100, 120-124, 126, 132, 141-143, 146-148, 151, 158, 161, 164, 174, 175, 177, 198, 220, 221, 226, 236, 249, 252-255, 262, 271, 273
  ordre exécutif, 97, 111, 114, 143, 232
  vice-président, 18, 37, 42, 80, 83, 95, 101, 102, 119, 140, 143, 158, 173, 175, 183, 187, 192, 197, 201, 219, 222, 236
pouvoir judiciaire
  Cour suprême, 53, 73
pouvoir législatif, 22, 38, 82, 129, 203, 233
  Chambre des représentants, 96, 106, 144, 145, 154-156, 165, 181, 203
  procédure de destitution, 239
  Sénat, 35, 45, 56, 57, 96, 106, 126, 133, 135, 138, 145, 154, 175, 181, 203, 205, 211, 232
  Senate Foreign Relations Committee, 117, 133
Powell, Colin, 171, 173, 174, 219-222, 247, 276, 278
Powell, Jody, 123, 136
présidence
  pouvoir exécutif, 25, 41, 73, 106, 113, 145, 153
présidence ratée, 114, 138
procédure de destitution, 239
processus décisionnel, 3, 6-8, 11, 17-22, 28, 29, 31, 34, 38, 43, 48, 55, 68, 74, 75, 77, 78, 91, 99, 101, 103, 120, 122, 125, 135, 140, 145, 150-152, 160, 164, 165, 172, 175-177, 193, 197, 200, 202, 206, 220, 229, 234, 236-238
  honnête courtier, 29, 32, 103, 148-150, 175, 176, 199, 220
  pensée groupale, 28, 177, 178, 220, 222, 229
  plaidoirie multiple, 19, 31-33, 38, 53-55, 74, 78, 79, 99, 101, 103, 123-126, 146, 149-152, 172, 176-178, 199, 200, 206, 212, 220, 222

Q

Quayle, Dan, 173, 174, 247

R

Radford, Yeoman Charles, 11, 71
Rapport Taylor-Rostow, 27, 28, 33, 38, 42-44
Rather, Dan, 187
Reagan, Ronald, 3, 14, 17, 58, 117-119, 131, 132, 139-165, 167, 172, 175, 178, 180-182,

184, 185, 187-189, 205, 219, 223, 224, 233, 235, 236, 247, 250-253, 255-258, 260-263, 265-268, 271-274, 277
doctrine, 161, 162
empire du mal, 140, 154
Reston, James, 24, 90, 274
Rice, Condoleezza, 174, 218-222, 226, 247, 275
Ridenhour, Ronald, 11, 68
rivalités bureaucratiques, 4, 103, 172
Rockefeller, Nelson, 95, 96, 100, 102, 109, 110, 246, 271
commission, 95, 96, 109
Rogers, William, 76-79, 125, 145, 246
Roosevelt, Franklin D., 36, 83, 89, 189, 205, 224, 255, 263, 266
Rostow, Walt, 27-30, 32, 33, 37, 38, 42-44, 51-53, 237, 246
Rove, Karl, 214, 219, 221, 228
Rumsfeld, Donald, 16, 99, 100, 102, 104, 214, 215, 217-222, 246, 247, 267, 269, 272
Rusk, Dean, 10, 29, 30, 32, 33, 35, 49-54, 63, 125, 246, 273, 278
Russie, 169-171, 184, 186
Rwanda, 196

S

Salinger, Pierre, 2, 33
Salvador, 94, 139, 143, 157, 160, 162, 255, 261, 263
San Francisco Examiner, 144, 277
Sanger, David, 195, 209, 211, 213, 261
scandales, 4, 5, 7, 11, 17, 46, 68, 101, 110, 113, 130, 139, 141, 143, 158, 200, 212, 225, 227, 231, 236, 243
Lewinsky, Monica, 200, 203-205, 208, 212, 239
Schlesinger Jr., Arthur, 6, 24, 28-31, 33, 84, 85, 204
Schlesinger, James, 95, 99-102, 125, 246
Scowcroft, Brent, 99, 125, 173-178, 246, 247, 268, 271
SDI *voir Strategic Defense Initiative*
secrétaire d'État, 3, 18, 28, 29, 50, 67, 77, 79, 97, 98, 101, 118-120, 124, 125, 128, 146, 148, 170, 173, 175, 193, 194, 196, 201, 219
secrétaire de la Défense, 18, 29, 46, 50, 53, 72, 77, 95, 102, 116, 117, 122, 146, 148, 171, 173, 175, 193, 194, 200, 215, 218, 237
secrets, 1-4, 6, 8, 11, 18-20, 22, 24, 26, 28, 32, 34, 36, 38, 40, 42, 44, 46-48, 50, 54-56, 58, 60-62, 64, 66, 68-75, 77, 78, 80, 82, 84, 86, 88, 90, 91, 93, 94, 96, 98, 102, 104, 106, 108, 110, 112, 114, 116, 118, 124, 126, 128, 130, 132, 134, 136, 138, 140, 142, 144, 150, 152, 154, 156, 158, 160, 162, 164, 165, 168, 170, 172, 176, 178, 180, 182, 184, 186, 188, 192, 194-196, 200, 202, 204, 206, 208, 210, 212, 214, 216, 218, 220, 224, 226, 228, 230, 232, 234-236, 238, 240-242, 249, 250, 252, 254, 256, 258, 260-262, 264, 266-270, 272, 274, 276, 278
Sénat, 35, 45, 56, 57, 96, 106, 126, 133, 135, 138, 145, 154, 175, 181, 203, 205, 211, 232
Senate Foreign Relations Committee, 117, 133
Senate Foreign Relations Committee, 117, 133
Sheehan, Neil, 48, 49, 63, 65, 72, 73
Shulsky, Abram N., 169, 174
Shultz, George, 147-149, 151, 175, 247
Skinner, Samuel, 173, 174

slam dunk, 16, 17, 219, 225, 227-230, 237, 238, 240, 241
Smith, Hedrick, 7, 48, 49, 63, 65, 140, 168, 243, 259
Somalie, 14, 17, 168, 186, 189, 196, 201, 212, 239
sondages, 36, 57, 64, 97, 105, 162, 182, 183, 202
Sorensen, Theodore, 30-32, 39
Stealth, 13, 116, 117
Stephanopoulos, George, 197
Stevenson, Adlai, 48
Stone, Richard, 117, 136
Strategic Arms Limitation Talks (SALT), 11, 13, 70, 73, 115, 117-119, 124-126, 132-135, 138, 232-234, 241, 267
Strategic Defense Initiative (SDI), 140, 141, 154
Sud-Viêtnam, 26, 28, 32, 35, 39-41, 44, 53, 62, 68, 87, 237
Sununu, John, 173
système collégial, 29, 31, 33, 38, 50, 55, 104, 120, 122, 146, 148, 174, 197, 199
système compétitif, 116, 120, 122, 126
système décisionnel, 18-20, 28-31, 33, 50-53, 56, 74-80, 98-100, 119-121, 123, 126, 146, 147, 149, 152, 172, 173, 197-199, 202, 212, 219, 220-222
  collégial, 29, 31, 33, 38, 50, 55, 104, 120, 122, 146, 148, 174, 197, 199
  compétitif, 116, 120, 122, 126
  formel, 79, 99
système formel, 79, 99
Szulc, Tad, 24, 25

T

Taguba, Antonio, 215
Talbott, Strobe, 170, 171, 173, 193
Taylor, Maxwell D., 25, 27, 28, 30, 32, 33, 37, 38, 42-44, 52, 246, 262, 263
  Commission, 25
Tenet, George, 16, 218, 219, 221, 229, 230, 238, 247
terrorisme, 15, 16, 208, 215, 216, 223, 225-227, 229
The Village Voice, 96, 275
Time, 20, 69, 103, 117, 120, 170, 173, 210, 211, 214, 253, 256, 263, 264, 268, 273, 275, 276
Time Magazine, 20, 117, 120, 170, 173, 210, 214, 253, 263, 264, 273, 275, 276
Tower, John, 142, 175, 275
  Commission, 142, 175
Truman, Harry, 61, 63, 72, 273
Tuesday Lunch Group, 50, 51
Tyler, Patrick, 143, 169, 170

U

URSS, 9, 11, 13, 14, 25, 26, 34-36, 39, 70, 73, 80-82, 95, 101, 116-119, 125, 128, 133-136, 140, 141, 143, 151, 154, 159, 167, 177, 179, 184, 188, 191, 232, 233, 240, 241
  Gorbatchev, Mikhaïl, 177, 188
USA Today, 216

V

Vance, Cyrus, 119, 120, 122-125, 128, 133-135, 137, 138, 146, 246, 251, 262
vice-président, 18, 37, 42, 80, 83, 95, 101, 102, 119, 140, 143, 158, 173, 175, 183, 187, 192, 197, 201, 219, 222, 236
vide décisionnel, 20, 41, 62, 88, 135, 162, 189, 227, 235
Viêtnam, 2, 3, 5, 9, 10, 17, 21, 26-28, 31-70, 72, 73, 75, 77, 80, 84-91, 95, 106, 107, 111, 114, 136, 201, 215, 233-240, 250, 252, 254, 256-263, 265, 266, 268, 270, 272, 273, 275-278
  crise du Tonkin, 47
  escalade, 32, 46, 48, 49, 61, 62, 206, 240

Nord-Viêtnam, 27, 40, 43, 47, 53, 54, 60-63, 65, 72, 73, 82, 86-88, 91, 234
offensive du Têt, 42, 48, 49, 53-55, 59-65, 68, 234
Sud-Viêtnam, 26, 28, 32, 35, 39-41, 44, 53, 62, 68, 87, 237
Vulcains, 226, 247

W

Wall Street Journal, 20, 37, 42, 59, 83, 108, 131, 143, 145, 157, 183, 205, 225, 263, 271, 277
Wallach, John, 144, 145, 152, 162, 164, 165
Washington Post, 10, 20, 27, 42, 49, 68, 90, 116, 126, 140, 143, 145, 155, 157, 162, 163, 168-170, 180, 195, 211, 214, 218, 242, 243, 249, 250, 252, 255-257, 259, 260, 263-265, 268, 275-278
Washington Special Actions Group (WSAG), 71
Watergate, 11, 73, 83, 84, 90, 93-95, 97, 105-107, 112, 136, 233, 235, 236, 256, 263, 268
Weinberger, Caspar, 147-149, 151, 247
Westmoreland, William, 10, 17, 48-50, 52-55, 59-66, 234, 236, 240, 274
Wheeler, Earle, 50, 52, 53, 61, 246
whistleblowing, 5
WikiLeaks, 242, 243
Williams, Pete, 170
Wilson , Joseph C., 2, 15, 39, 60, 111, 127, 160, 185, 206, 214, 226, 242, 250, 262
Wise Men Group, 52, 61, 246
Wolfowitz, Paul, 116, 169, 171, 174, 220, 221, 226
doctrine, 169
Woodward, Bob, 73, 90, 143, 145, 214, 215, 218, 219, 242, 256, 276
WSAG *voir Washington Special Actions Group*

Y

Yougoslavie
Milosevic, Slobodan, 193
Young, David, 70, 71

Z

Zackheim, Dov, 226
Zoellick, Robert, 174, 221, 226

Enjeux Contemporains

Collection dirigée par
Élisabeth Vallet et Charles-Philippe David

La doctrine Obama
Fondements et aboutissements
Gilles Vandal
2011, ISBN 978-2-7605-3075-1, 240 pages

Désarmement classique et sécurité en Europe
Les fortunes du traité sur les Forces armées conventionnelles en Europe
Matthieu Chillaud
2011, ISBN 978-2-7605-2964-9, 142 pages

G.I. contre jihad
Le match nul
Pierre-Alain Clément
2010, ISBN 978-2-7605-2608-2, 294 pages

Le conservatisme américain
Un mouvement qui a transformé les États-Unis
Sous la direction de Charles-Philippe David et Julien Tourreille
2007, ISBN 2-7605-1496-X, 184 pages

Le congrès des États-Unis
Sous la direction de Frédérick Gagnon
2006, ISBN 2-7605-1416-1, 336 pages

La télévision mène-t-elle le monde ?
Le mythe de l'effet CNN sur la politique étrangère des États-Unis
Karine Prémont
2006, ISBN 2-7605-1391-2, 252 pages

La présidence des États-Unis
Sous la direction d'Élisabeth Vallet
2005, ISBN 2-7605-1364-5, 392 pages

Les constitutions arabes et l'Islam
Les enjeux du pluralisme juridique
Sabine Lavorel
2005, ISBN 2-7605-1333-5, 220 pages

L'empire blessé
Washington à l'épreuve de l'asymétrie
Barthélémy Courmont
2005, ISBN 2-7605-1332-7, 288 pages

Les élections présidentielles américaines
Sous la direction d'Élisabeth Vallet et David Grondin
2004, ISBN 2-7605-1286-X, 302 pages

Collection dirigée par Élisabeth Vallet
et Charles-Philippe David

Enjeux Contemporains

On peut penser que les fuites d'informations confidentielles, en raison de leur nature et de leur côté souvent spectaculaire, influencent les décisions de politique étrangère prises par le président des États-Unis et son entourage. Des exemples tels que les *Pentagon Papers* ou, plus récemment, la divulgation des actes de torture perpétrés à la prison d'Abou Ghraïb, semblent avoir contribué au changement de cap respectif des administrations Nixon et Bush au sujet du Viêtnam et de l'Irak.

En y regardant de plus près, on constate cependant qu'il n'en est rien : les fuites n'ont que très peu d'influence sur la politique étrangère américaine. Pourtant, elles sont légion et très largement couvertes par les médias, comme en témoigne la grande popularité de WikiLeaks, organisme ayant pour objectif de révéler les secrets des gouvernements. Comment expliquer cette apparente contradiction ? En fait, les fuites constituent l'un des outils les plus utilisés pour manipuler le processus décisionnel et, par conséquent, agissent le plus souvent sur les mécanismes internes plutôt que sur la politique elle-même. Les fuites nous permettent d'avoir un aperçu des dissensions qui existent au sein de l'équipe décisionnelle et, quelquefois, nous aident à prédire l'orientation que prendra la politique étrangère au terme de ces luttes.

À l'aide d'études de cas provenant de toutes les administrations, depuis John F. Kennedy jusqu'à George W. Bush, cet ouvrage tente de démontrer, d'une part, dans quelles conditions les fuites peuvent influencer directement la formulation de la politique étrangère et, d'autre part, comment elles aident la compréhension du processus décisionnel entourant la formulation de la politique étrangère des États-Unis.

Professeure au Collège André-Grasset et titulaire d'un doctorat en science politique, KARINE PRÉMONT est également chercheure à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'Université du Québec à Montréal. Ses recherches portent principalement sur le rôle des médias en politique étrangère des États-Unis et sur les institutions politiques américaines, en particulier la vice-présidence.

ISBN 978-2-7605-3455-1

9 782760 534551

PUQ.CA