

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

L'INCIDENCE DES FUITES NON-AUTORISÉES  
SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS  
Stratégie d'influence bureaucratique ou coup d'épée dans l'eau ?

THÈSE  
PRÉSENTÉE  
COMME EXIGENCE PARTIELLE  
DU DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE

PAR  
KARINE PRÉMONT

MARS 2010

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL  
Service des bibliothèques

Avertissement

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

*À mes collègues du Laboratoire d'éthique  
publique de l'ÉNAP, de la Chaire Raoul-  
Dandurand de l'UQAM et du Collège André-  
Grasset. Avec toute ma reconnaissance.*

## REMERCIEMENTS

Je remercie mon directeur de thèse, Charles-Philippe David (titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand et professeur en science politique à l'UQÀM), pour sa patience, ses encouragements, sa confiance et sa gentillesse, ainsi que les membres du comité d'évaluation de la thèse, Dan O'Meara (professeur en science politique à l'UQÀM), David Pritchard (professeur en communications à l'Université du Wisconsin à Milwaukee) et Yves-Henri Nouailhat (professeur émérite d'histoire contemporaine à l'université de Nantes), pour leurs précieux commentaires. Je remercie également les autres professeurs qui m'ont soutenue et encouragée tout au long de mon parcours académique : Sami Aoun (professeur en science politique à l'Université de Sherbrooke), Louis Balthazar (président de l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand et professeur émérite en science politique de l'Université Laval), Yves Boisvert (professeur en éthique à l'École nationale d'administration publique), Marc Chevrier (professeur en science politique de l'UQÀM), Claude Corbo (professeur en science politique et recteur de l'UQÀM), Guy Lachapelle (professeur en science politique à l'Université Concordia) et Greg Robinson (professeur en histoire à l'UQÀM).

Je souhaite remercier les membres – anciens et actuels – de l'équipe de la Chaire Raoul-Dandurand, en particulier Jean-Philippe Adam, Sébastien Barthe, Linda Bouchard, Véronique Bourbeau, Anne-Marie D'Aoust, Benoît Gagnon, Frédérick Gagnon, Katia Gagné, Christian Geiser, David Grondin, Céline Huyghebaert, Jean-Frédéric Legaré-Tremblay, Pierre-Louis Malfatto, Julie Médam, Joël Plouffe, Jean-Philippe Racicot, Olivier Quenneville, Nicolas Riendeau, Julien Tourreille et Francisco José Valiente, de même que mes collègues et amis du Collège André-Grasset, tout spécialement Louis-Édouard Augé, Vincent Camarda, Jean Carpentier, Alain Desclos, Mélanie Deveault, Marie Dumouchel, Denis Labonne, Stéphanie Larichelière, Luce Marinier, Patrick Poulin et Frédéric Savard. Je tiens aussi à remercier mes anciens collègues du Laboratoire d'éthique publique : Louise Campeau, Jean-Patrice Desjardins, Magalie Jutras, Allison Marchildon, Francis Moreault et Hugo Roy. Je remercie

également Christine Bacquet, Lochin Brouillard, Geneviève Giguère, Joane Labrecque, Philippe Marcoux, Léa Pelletier-Marcotte, Élisabeth Vallet, Suzy Vézina et Marie-Hélène Wauthier, qui, à divers titres, m'ont redonné confiance lors de mes innombrables périodes de doute, de même qu'à Warren Strobel (correspondant aux affaires étrangères pour McClatchy) et David Mitchell (professeur en science politique à l'Université Bucknell), qui ont répondu patiemment et généreusement à mes questions.

Je remercie chaleureusement les membres de ma famille et de ma belle-famille pour leur soutien indéfectible : Marcel Bonneau, Fernande Chicoine, Michel Prémont, Lise Bonneau, Marie-Danielle Prémont, Pascal Tanguay, Maxime Lamontagne, Alexandre Lamontagne, Michel Prémont Jr., Marilyn Courchesne, Mattys Prémont, Émilie Bonneau-Choinière, Samuel Fontaine, Jean-Philippe Gagnon, Francine Gagnon, Sophie Gagnon, Fabien Pelletier, Frédérique Robert, Jonathan Canuel, Stéphane Robert, Marilyne Gagnon, Thommy Gagnon, Kim Frigon, Xavier Gagnon et Vincent Gagnon.

Finalement, je tiens à remercier Jimmy Gagnon, sans qui tout ceci aurait été encore plus difficile.

## TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET GRAPHIQUES	xii
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	xv
RÉSUMÉ	xvii
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<i>Qui est à l'origine des fuites ?</i>	3
<i>Les fuites comme agents de changement de la politique étrangère ?</i>	6
<b>CHAPITRE I</b>	
<b>L'ÉTUDE ET L'ÉVALUATION DES FUTITES NON-AUTORISÉES DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE AUX ÉTATS-UNIS</b>	<b>15</b>
1.1 L'étude des fuites : deux points de vue	18
1.1.1 Les fuites comme obstacle à l'exercice démocratique du pouvoir	20
1.1.2 Les fuites comme tactique d'influence du processus décisionnel	22
1.2 Les typologies des fuites : évaluation des modèles	25
1.2.1 La nomenclature de Morton Halperin	25
1.2.2 La nomenclature de Stephen Hess	27
1.2.3 La nomenclature de David Newsom	28
1.2.4 La grille d'analyse de Glenn Hastedt	29
1.2.5 Une nouvelle typologie des fuites de politique étrangère	31
1.3 La mesure de l'incidence des fuites sur la politique étrangère : méthodologie	35
1.3.1 Les critères de sélection des fuites analysées	35
1.3.2 L'impact variable des fuites : résultats de l'analyse préliminaire	41
1.3.3 Les fuites non-autorisées depuis Kennedy : études de cas	44
1.4 Les facteurs qui déterminent l'impact des fuites non-autorisées de politique étrangère	46
1.4.1 La cohésion de l'équipe décisionnelle	46
<i>Le système décisionnel</i>	47

<i>La plaidoirie multiple</i>	51
1.4.2 La clarté de la position de la Maison-Blanche	53
1.4.3 Le leadership du président	54
<i>Vision</i>	55
<i>Pragmatisme</i>	56
<i>Consensus</i>	56
<i>Charisme</i>	57
<i>Crédibilité</i>	58
1.4.4 La réaction des médias	58
<b>CHAPITRE II</b>	
<b>COUPS D'ÉPÉE DANS L'EAU : LES FUTURES QUI NE RÉUSSISSENT PAS À INFLUENCER LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE</b>	<b>61</b>
2.1 La stratégie de John F. Kennedy au Vietnam (1961)	63
2.1.1 La grande cohésion de l'équipe décisionnelle	66
<i>Le système décisionnel collégial de Kennedy</i>	66
<i>La présence de la plaidoirie multiple</i>	69
2.1.2 La position hésitante de la Maison-Blanche	72
<i>L'incapacité de trancher du président</i>	72
<i>Des discours fermes mais des actions inconsistantes</i>	74
2.1.3 Le leadership fort de Kennedy	76
<i>Une vision qui manque de netteté</i>	77
<i>Un président très pragmatique</i>	78
<i>Un consensus de courte durée</i>	78
<i>Un charisme indéniable</i>	79
<i>Une solide crédibilité</i>	80
2.1.4 L'indifférence des médias	82
<i>Une crise parmi d'autres</i>	82
<i>La gestion de l'information par Kennedy</i>	83
2.2 Le <i>Defense Planning Guidance</i> de l'administration George H. Bush (1992)	85
2.2.1 Une cohésion à toute épreuve	89

	<i>Le système décisionnel collégial de Bush</i>	90
	<i>Les effets pervers de la plaidoirie multiple</i>	94
2.2.2	L'application de la <i>realpolitik</i>	96
	<i>Le « nouvel ordre mondial »</i>	97
	<i>L'inévitable domination des États-Unis</i>	98
2.2.3	Un leadership effacé	99
	<i>Aucune vision politique</i>	100
	<i>Le pragmatisme comme mode de gouvernance</i>	102
	<i>Une stratégie de conciliation vouée à l'échec</i>	103
	<i>Un président sans charisme</i>	104
	<i>Peu de crédibilité malgré les réalisations de l'administration</i>	105
2.2.4	L'intérêt mitigé des médias pour la présidence de Bush	107
	<i>Des relations polies entre les journalistes et le président</i>	107
	<i>Une couverture médiatique peu soutenue avant la guerre du Golfe</i>	108
2.3	L'administration Clinton et la relance du programme nucléaire nord-coréen (1998)	111
2.3.1	Une équipe décisionnelle en proie aux forces centrifuges	113
	<i>Le système décisionnel collégial de Clinton</i>	114
	<i>Une plaidoirie multiple dysfonctionnelle</i>	116
2.3.2	La position claire de la Maison-Blanche	118
	<i>Le modèle de 1994 comme gage de succès des négociations de 1998</i>	118
	<i>Des discours et des actions sans ambiguïté</i>	119
2.3.3	Le leadership affirmé de Clinton	121
	<i>Une vision humaniste de la politique étrangère</i>	121
	<i>Un pragmatisme élémentaire</i>	122
	<i>Une absence de consensus</i>	123
	<i>Un réel charisme malgré les écueils</i>	125
	<i>Une crédibilité chancelante</i>	125
2.3.4	Le grand intérêt des médias	127
	<i>Une couverture médiatique sélective</i>	128
	<i>Des médias qui prennent position</i>	129



<b>CHAPITRE III</b>	
<b>PERTURBATIONS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL : LES FUTES QUI INFLUENCENT INDIRECTEMENT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE</b>	<b>134</b>
3.1 L'administration Johnson et les 44 bataillons du général Westmoreland (1968)	136
3.1.1 Une équipe décisionnelle sous haute tension	138
<i>Le système décisionnel collégial de Johnson</i>	139
<i>Les nombreuses dysfonctions de la plaidoirie multiple</i>	142
3.1.2 Une courte période de doute pour le président	145
<i>Une personnalité allergique à l'indécision</i>	145
<i>L'importance de l'enjeu</i>	146
3.1.3 Le leadership déclinant de Johnson	147
<i>Une vision parcellaire de la politique étrangère</i>	148
<i>Un pragmatisme déficient</i>	149
<i>Un impossible consensus</i>	150
<i>Un charisme inexistant</i>	151
<i>Une administration en perte de crédibilité</i>	151
3.1.4 La critique soutenue des médias	153
<i>Les médias comme acteurs politiques</i>	154
<i>Le début de l'acharnement médiatique</i>	156
3.2 L'administration Nixon et les <i>Pentagon Papers</i> (1971)	158
3.2.1 La mainmise de Nixon et Kissinger sur le processus décisionnel	161
<i>Le système décisionnel formel de Nixon</i>	162
<i>L'impossible plaidoirie multiple</i>	165
3.2.2 Vers « la paix dans l'honneur »	169
<i>La doctrine Nixon</i>	169
<i>La vietnamisation du conflit</i>	170
3.2.3 Le leadership contesté de Nixon	172
<i>Une vision claire de la politique étrangère</i>	173
<i>Un pragmatisme très élevé</i>	174
<i>Une absence évidente de consensus</i>	175
<i>Un président très peu charismatique</i>	176

	<i>Une administration en chute libre</i>	177
3.2.4	Des médias en guerre ouverte avec la Maison-Blanche	179
	<i>Les relations houleuses entre les médias et le président</i>	180
	<i>La couverture médiatique négative des Pentagon Papers</i>	180
3.3	L'administration Reagan et le minage des ports du Nicaragua (1983)	183
3.3.1	Une équipe décisionnelle déchirée par les contradictions	187
	<i>Le système décisionnel collégial de Reagan</i>	188
	<i>L'absence de plaidoirie multiple</i>	191
3.3.2	Une orientation politique claire	196
	<i>L'obligation morale d'aider la contra mais sans plan politique précis</i>	197
	<i>La doctrine Reagan</i>	199
3.3.3	Le faible de leadership de Reagan au sein de son administration	201
	<i>Une certaine idée de l'Amérique</i>	202
	<i>Un pragmatisme idéologique</i>	202
	<i>Une politique de confrontation</i>	203
	<i>Un président très charismatique</i>	205
	<i>Une crédibilité entachée</i>	205
3.3.4	La relations particulière de Reagan avec les médias	208
	<i>Le « grand communicateur »</i>	208
	<i>Les médias critiques des actions de l'administration</i>	209

#### **CHAPITRE IV**

#### **STRATÉGIES D'INFLUENCE BUREAUCRATIQUE : LES FUITES QUI INFLUENCENT DIRECTEMENT LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE 214**

4.1	Les <i>Family Jewels</i> durant l'administration Ford (1974)	215
4.1.1	Une équipe décisionnelle désorganisée	219
	<i>Le système décisionnel formel de Ford</i>	220
	<i>Aucune plaidoirie multiple</i>	221
4.1.2	L'impuissance du président devant la volonté du Congrès	226
	<i>La présidence accidentelle de Ford</i>	227
	<i>Des décisions qui échappent à la Maison-Blanche</i>	227

4.1.3	Un président sans leadership	229
	<i>Un président dénué de vision politique</i>	230
	<i>Un grand manque de sens pratique</i>	230
	<i>Un consensus... contre le président</i>	231
	<i>Des qualités personnelles inadéquates</i>	232
	<i>L'incapacité du président à gouverner</i>	233
4.1.4	La couverture médiatique négative de l'administration	235
	<i>Le pardon accordé à Nixon</i>	236
	<i>Le jugement sans appel des médias</i>	237
4.2	La brigade soviétique à Cuba durant l'administration Carter (1979)	240
4.2.1	Deux camps qui s'opposent au sein de l'équipe décisionnelle	242
	<i>Le système décisionnel compétitif de Carter</i>	243
	<i>Une plaidoirie multiple impossible à gérer</i>	246
4.2.2	Entre « faucon » et « colombe »	250
	<i>Des déclarations publiques rapides malgré l'indécision</i>	251
	<i>La valse-hésitation de Carter entre Vance et Brzezinski</i>	253
4.2.3	Un président au faible leadership	255
	<i>Une vision peu définie</i>	256
	<i>Un idéalisme inapproprié au contexte politique</i>	257
	<i>Des acteurs sociopolitiques négligés</i>	258
	<i>Une absence totale de charisme</i>	259
	<i>Une perte constante de crédibilité</i>	259
4.2.4	Des médias hostiles	262
	<i>La méfiance de Carter</i>	262
	<i>La gestion difficile de la crise médiatique</i>	263
	<b>CONCLUSION</b>	<b>267</b>
	<i>De l'absence d'incidence des fuites non-autorisées</i>	268
	<i>De l'incidence indirecte des fuites non-autorisées</i>	271
	<i>De l'incidence directe des fuites non-autorisées</i>	274
	<i>L'évaluation préliminaire des fuites non-autorisées sous George W. Bush</i>	277

APPENDICE A LA RÉGLEMENTATION DES FUITES NON-AUTORISÉES AUX ÉTATS- UNIS	294
APPENDICE B LA DÉFINITION DES TERMES FRÉQUEMMENT UTILISÉS	304
APPENDICE C LES ARTICLES DE JOURNAUX À L'ORIGINE DES FUITES ANALYSÉES	307
C.1 La stratégie de Kennedy au Vietnam	308
C.2 Le <i>Defense Planning Guidance</i> de l'administration George H. Bush	310
C.3 L'administration Clinton et la relance du programme nucléaire nord- coréen	315
C.4 L'administration Johnson et les 44 bataillons du général Westmoreland	318
C.5 L'administration Nixon et les <i>Pentagon Papers</i>	324
C.6 L'administration Reagan et le minage des ports du Nicaragua	325
C.7 Les <i>Family Jewels</i> durant l'administration Ford	327
C.8 La brigade soviétique à Cuba durant l'administration Carter	330
APPENDICE D LA LISTE DES PRINCIPAUX CONSEILLERS DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE, DE JOHN F. KENNEDY À GEORGE W. BUSH	332
APPENDICE E LA SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION DES FUITES NON-AUTORISÉES SELON LES QUATRE CRITÈRES D'ANALYSE	335
BIBLIOGRAPHIE	339

## LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET GRAPHIQUES

Tableau		Page
1	La gamme des tactiques d'influence bureaucratique	23
2	La classification des fuites de politique étrangère selon Morton Halperin	26
3	La classification des fuites de politique étrangère selon Stephen Hess	27
4	La classification des fuites de politique étrangère selon David D. Newsom	28
5	La grille d'analyse des fuites relatives au renseignement de Glenn Hastedt	29
6	Une nouvelle typologie des fuites de politique étrangère	31
7	Les études de cas pour l'analyse préliminaire	37
8	Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower	38
9	Les conséquences des fuites sur la politique étrangère des États-Unis	42
10	Les types de fuites et leurs conséquences sur la politique étrangère des États-Unis	42
11	Les études de cas sélectionnées pour la thèse	45
12	Nombre de reportages sur le <i>Defense Planning Guidance</i> entre le 8 mars et le 8 mai 1992	109
13	Nombre de reportages sur la Corée du Nord entre le 17 août et le 17 octobre 1998	127
14	Nombre de reportages sur la demande de Westmoreland entre le 10 et le 30 mars 1968	155
15	Nombre de reportages sur les <i>Pentagon Papers</i> entre le 13 juin et le 21 septembre 1971	181

16	Nombre de reportages sur les opérations clandestines des États-Unis au Nicaragua entre le 17 juillet et le 31 décembre 1983	210
17	Nombre de reportages sur la CIA et les révélations liées aux <i>Family Jewels</i> entre le 22 décembre 1974 et le 18 février 1976	237
18	Nombre de reportages sur la brigade soviétique à Cuba entre le 18 juillet et le 30 novembre 1979	264
19	Les critères d'évaluation des fuites non-autorisées n'ayant eu aucune conséquence sur la politique étrangère des États-Unis	269
20	Les critères d'évaluation des fuites non-autorisées ayant eu des conséquences indirectes sur la politique étrangère des États-Unis	273
21	Les critères d'évaluation des fuites non-autorisées ayant eu des conséquences directes sur la politique étrangère des États-Unis	275
22	Nombre de reportages sur la fuite « <i>slam dunk</i> » (2004) et sur le scandale de la prison d'Abou Ghraïb (2004)	288
23	Les critères d'évaluation des fuites non-autorisées durant la présidence de George W. Bush (évaluation préliminaire)	290

### Figure

1	Le système décisionnel formel	48
2	Le système décisionnel collégial	49
3	Le système décisionnel compétitif	49
4	Le système décisionnel collégial de John F. Kennedy en 1961	67
5	Le système décisionnel collégial de George H. W. Bush en 1992	91
6	Le système décisionnel collégial de Bill Clinton en 1998	114
7	Le système décisionnel collégial de Lyndon B. Johnson en 1968	139
8	Le système décisionnel formel de Richard Nixon en 1971	163
9	Le système décisionnel collégial de Ronald Reagan en 1983	189
10	Le système décisionnel formel de Gerald Ford en 1974-1975	220

11	Le système décisionnel compétitif de Jimmy Carter en 1979	244
12	Le système décisionnel collégial de George W. Bush en 2002-2004	280
<b>Graphique</b>		
1	Taux de satisfaction à l'égard de John F. Kennedy, 1960-1963	81
2	Taux de satisfaction à l'égard de George H. W. Bush, 1989-1993	105
3	Taux de satisfaction à l'égard de Bill Clinton, 1993-2001	126
4	Taux de satisfaction à l'égard de Lyndon B. Johnson, 1963-1969	152
5	Taux de satisfaction à l'égard de Richard Nixon, 1969-1974	178
6	Taux de satisfaction à l'égard de Ronald Reagan, 1981-1989	206
7	Taux de satisfaction à l'égard de Gerald Ford, 1974-1977	234
8	Taux de satisfaction à l'égard de Jimmy Carter, 1977-1981	260
9	Taux de satisfaction à l'égard de George W. Bush, 2001-2009	287

## LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

ABC	<i>American Broadcasting Company</i>
ACDA	<i>Arms Control and Disarmament Agency</i>
AEC	<i>Atomic Energy Commission</i>
AIEA	<i>Agence internationale de l'énergie atomique</i>
ARVN	<i>Armée de la République du Vietnam</i>
CBS	<i>Columbia Broadcasting System</i>
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CID	<i>Criminal Investigation Division (Armée des États-Unis)</i>
CNN	<i>Cable News Network</i>
DCI	<i>Director of Central Intelligence</i>
DIA	<i>Defense Intelligence Agency</i>
DPG	<i>Defense Planning Guidance</i>
FBI	<i>Federal Bureau of Investigation</i>
FISA	<i>Foreign Intelligence Surveillance Act</i>
FISC	<i>Foreign Intelligence Surveillance Court</i>
JCS	<i>Joint Chief of Staff</i>
MBA	<i>Master of Business Administration</i>
MLF	<i>Multilateral Force (de l'OTAN)</i>
NBC	<i>National Broadcasting Company</i>
NID	<i>National Intelligence Daily (appelé <i>National Intelligence Digest</i> jusqu'au milieu des années 1960)</i>
NSA	<i>National Security Agency</i>
NSC	<i>National Security Council</i>
NSS	<i>National Security Strategy</i>
OEA	<i>Organisation des États américains</i>
ONU	<i>Organisation des Nations unies</i>
OTAN	<i>Organisation du traité de l'Atlantique Nord</i>
PDB	<i>Presidential Daily Briefing</i>



SALT	<i>Strategic Arms Limitation Talks</i>
SDI	<i>Strategic Defense Initiative</i>
URSS	<i>Union des républiques socialistes soviétiques</i>
USIA	<i>United States Information Agency</i>
WSAG	<i>Washington Special Actions Group</i>

## L'INCIDENCE DES FUITES NON-AUTORISÉES SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS

### Stratégie d'influence bureaucratique ou coup d'épée dans l'eau ?

La littérature spécialisée sur le processus décisionnel menant à l'élaboration et à l'application de la politique étrangère des États-Unis néglige l'étude des fuites non-autorisées d'informations confidentielles. En fait, les rares auteurs qui s'y intéressent les présentent principalement comme des tactiques d'influence bureaucratique, jugées la plupart du temps efficaces, sur le processus décisionnel et, par extension, sur la politique étrangère américaine. Une étude préliminaire de 30 fuites a permis d'établir trois constats : d'abord, il y a des différences importantes entre les conséquences des fuites autorisées et celles des fuites non-autorisées sur l'élaboration de la politique étrangère, ces dernières ayant en général plus d'impact puisqu'elles sont par définition inattendues. Ensuite, les classifications existantes ne permettent pas de bien comprendre les motivations et les objectifs visés par les personnes qui orchestrent les fuites. Finalement, les conséquences des fuites non-autorisées ne sont pas fortuites. Ces résultats ont mené à la formulation de l'hypothèse suivante : pour qu'une fuite non-autorisée ait une conséquence directe, c'est-à-dire soit capable d'influencer la politique étrangère des États-Unis, quatre éléments doivent être présents simultanément : (1) il y a un manque de cohésion au sein de l'équipe décisionnelle entourant le président, (2) la Maison-Blanche n'a pas de position claire au sujet de l'enjeu visé par la fuite (3) le président n'exerce pas un leadership positif et (4) les médias critiquent l'administration de façon soutenue concernant l'enjeu visé par la fuite. Si un seul de ces éléments est absent, il semble que les fuites non-autorisées ne peuvent avoir que des conséquences indirectes : elles ne seront alors pas en mesure d'agir de manière significative sur la politique étrangère américaine bien qu'elles peuvent avoir des effets sur les conseillers ou sur les mécanismes décisionnels. De même, si tous les critères sont absents, les fuites non-autorisées n'ont aucune conséquence, directe ou indirecte, sur le cours de la politique étrangère des États-Unis.

**Mots clés :** présidence des États-Unis ; Maison-Blanche ; processus décisionnel ; fuites non-autorisées ; politique étrangère des États-Unis ; leadership présidentiel ; John F. Kennedy ; Lyndon B. Johnson ; Richard Nixon ; Gerald Ford ; Jimmy Carter ; Ronald Reagan ; George H. Bush ; Bill Clinton ; George W. Bush.

**CHAPITRE I**  
**L'ÉTUDE ET L'ÉVALUATION DES FUITES NON-AUTORISÉES**  
**DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE AUX ÉTATS-UNIS**

*Why people tell things to reporters is one of life's great mysteries.*

David Ignatius, journaliste au *Washington Post*

La révélation d'information ou de documents secrets peut prendre plusieurs formes et provenir de diverses méthodes journalistiques. Il est donc utile de distinguer la fuite de ces autres phénomènes. D'abord, selon l'historien Bruce Catton, une fuite est définie comme « une information que le gouvernement ne souhaite pas ou n'est pas prêt à dévoiler de manière formelle mais que des fonctionnaires divulguent à des journalistes de confiance qui ne révéleront pas leurs sources<sup>51</sup> ». La fuite est donc effectuée par une personne provenant de la branche exécutive ou législative du gouvernement, ou même de l'armée ou des ambassades. La définition de Catton peut être complétée par celle de Stephen Hess, ancien conseiller politique à la Maison-Blanche<sup>52</sup>, qui distingue les fuites des « coups montés » (*plants*) : les fuites sont des « révélations partielles, prématurées et non-autorisées<sup>53</sup> » d'informations confidentielles, alors que les « coups montés » sont des fuites qui bénéficient au gouvernement et qui sont orchestrées par lui. Autrement dit, les « coups montés » sont des « révélations partielles, prématurées mais autorisées<sup>54</sup> » d'informations confidentielles. Catton et Hess excluent 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. La définition de fuite utilisée dans notre étude fait la synthèse de celles de Catton et de Hess : une fuite est donc la *révélation non-autorisée* d'informations

---

<sup>51</sup> Cité dans Donald A. Ritchie, *op. cit.*, p. xiv.

<sup>52</sup> Stephen Hess est un ancien membre des administrations Eisenhower et Nixon, un ancien conseiller des présidents Ford et Carter et est maintenant chercheur au sein de la Brookings Institution à Washington.

<sup>53</sup> 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.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

gouvernementales confidentielles par toute personne qui détient ces informations et qui est à l'emploi du gouvernement des États-Unis.

Certaines informations confidentielles peuvent être révélées par des membres de gouvernements étrangers (intervention au Guatemala en 1954, 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 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 identifier, mais leur but premier est 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 suite à la fuite du *Downing Street Memo*<sup>55</sup>.

Une fuite peut prendre plusieurs aspects : « une entrevue privée et confidentielle (*off-the-record*), de vagues indices dirigeant les journalistes vers un sujet en particulier ou encore, des documents officiels passés clandestinement à un journaliste<sup>56</sup> », comme dans le cas du scandale de la prison d'Abou Ghraïb révélé en 2004 par Seymour Hersh, du *New Yorker*. Il arrive fréquemment qu'une information confidentielle soit obtenue grâce au travail d'enquête d'un journaliste, ou même par la ruse. À ce sujet, Roger Hilsman raconte comment deux journalistes ont réussi à obtenir une information secrète durant la crise des missiles de 1962 :

Il y avait un échange de câbles dans lequel Khrouchtchev avait finalement cédé sur le retrait des troupes [soviétiques à Cuba]. À ce moment, un journaliste du *New York Times* et un autre du *Washington Post* ont coincé McGeorge Bundy [conseiller à la Sécurité nationale de Kennedy] lors d'une réception et l'ont accusé de faire de la 'gestion d'information' [*news management*]. Irrité, Bundy a dit qu'il savait quelque chose qui finirait par être révélé et ce que cela ferait une grosse manchette – mais que la presse ne le saurait pas tant que le gouvernement n'en aurait pas décidé autrement. Les deux journalistes, irrités à leur tour, sont retournés à leur bureau respectif et ont appelé autant de collègues que possible. Chaque groupe a développé deux ou

<sup>55</sup> Le 1<sup>er</sup> mai 2005, le *Sunday Times* de Londres publie les minutes d'une réunion du Cabinet de Tony Blair, qui s'était tenue en juillet 2002 et qui expliquait 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.

<sup>56</sup> Morton Halperin et al., *op. cit.*, p. 182.

trois idées à propos de ce que Bundy pouvait bien retenir – et la possibilité que cela puisse être un message de Khrouchtchev concernant Cuba se trouvait naturellement sur les deux listes. Chaque équipe de journalistes a commencé à faire des appels, demandant à des membres du gouvernement si c'était vrai que le message de Khrouchtchev disait telle chose – essayant une idée différente chaque fois. 'Oh non, non, non', disait l'un ou l'autre des membres du gouvernement, tombant dans le piège. 'Ce n'était pas cela du tout'. Le temps que les représentants du gouvernement 'corrige' ce qui leur semblait une information dommageable, les deux groupes de journalistes avaient obtenu le compte-rendu exact et complet du câble [de Khrouchtchev]<sup>57</sup>.

Par définition, la fuite se distingue de la réunion d'information (*information briefing* ou *backgrounder*) : celle-ci, organisée et offerte par les représentants du gouvernement, sert à donner des renseignements précis sur un enjeu ou un conflit à un groupe de journalistes triés sur le volet. Destiné à l'origine à quelques membres du Congrès, ce type de réunions a ensuite été adapté pour permettre aux journalistes de mieux rapporter les événements dans une perspective positive, en accord avec les politiques ou les objectifs de la Maison-Blanche<sup>58</sup>. La fuite, par opposition aux informations obtenues lors d'une réunion d'information, est offerte de manière confidentielle, la plupart du temps à un seul journaliste et non pas distribuée à un grand nombre de personnes. De plus, si les informations dévoilées aux journalistes qui sont invités à une réunion d'information peuvent être confidentielles, leur divulgation est autorisée par les plus hauts responsables. De la même manière, la fuite n'emprunte pas non plus les canaux habituels de communication, tels que les conférences et les communiqués de presse<sup>59</sup>.

La fuite est également différente du *spin*, qui est une information donnée aux journalistes – souvent durant une réunion d'information ou après une conférence de presse – par un représentant du gouvernement, mettant en valeur les dirigeants ou embellissant la réalité d'une décision ou d'une action : le but, pour la Maison-Blanche, est que ce point de

---

<sup>57</sup> Roger Hilsman, *op.cit.*, p. 545.

<sup>58</sup> Leon V. Sigal (1975). « Official Secrecy and Information Communication in Congressional-Bureaucratic Relations », *Political Science Quarterly*, vol. 90, no 1 (printemps), p. 73. Pour plus de détails sur la terminologie liée aux échanges entre les journalistes et les représentants du gouvernement américain, voir Woody Klein (2008). *All the Presidents' Spokesmen: Spinning the News – White House Press Secretaries from Franklin D. Roosevelt to George W. Bush*, Westport, Praeger, p. 11-12.

<sup>59</sup> Alan M. Katz, *op.cit.*, p. 109.

vue favorable soit adopté par l'ensemble des médias<sup>60</sup>. Encore une fois, la fuite s'effectue à un niveau plus discret et plus personnel. Elle n'est pas dictée par la Maison-Blanche et ne sert surtout pas à montrer le gouvernement sous son meilleur jour.

Il convient finalement de distinguer les fuites des ballons d'essai, c'est-à-dire des révélations autorisées et orchestrées par l'exécutif, visant à évaluer les politiques et les programmes avant leur adoption ou leur mise en application<sup>61</sup>. Autrement dit, un ballon d'essai permet « de tester la possibilité d'établir un consensus sans le risque d'une tentative à grande échelle et sans le risque d'échouer<sup>62</sup> ». La politologue Doris Graber explique que le fait que « tous les présidents récents aient [...] utilisé les agences fédérales d'enquête, comme la *Federal Bureau of Investigation* (FBI) et la CIA, pour trouver l'origine des fuites dans les médias<sup>63</sup> » indique bien que la révélation d'informations confidentielles n'est tolérée que lorsqu'elle est autorisée en haut lieu.

### 1.1 L'étude des fuites : deux points de vue

Malgré toutes les précautions prises et la réglementation existante<sup>64</sup>, on constate que les fuites d'informations confidentielles au sujet de la politique étrangère des États-Unis sont légions, en particulier depuis l'avènement de la télévision, dans les années 1960. Certaines des fuites les plus connues, tels les *Pentagon Papers* en 1971 et le scandale Iran-contras en 1986, ont ébranlé les administrations concernées. D'autres, comme la divulgation de l'existence d'un avion indétectable par Jimmy Carter<sup>65</sup> et l'affaire Valerie Plame durant le

<sup>60</sup> Karine Prémont (2006). *La télévision mène-t-elle le monde ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Enjeux contemporains, p. 155 ; John Anthony Maltese (1994). *Spin Control: The White House Office of Communications and the Management of Presidential News*, 2<sup>e</sup> édition, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

<sup>61</sup> Donald A. Ritchie, *op. cit.*, p. xiv ; Dee Dee Myers, citée dans Stephen Hess et Marvin Kalb, *op. cit.*, p. 41.

<sup>62</sup> Roger Hilsman, *op. cit.*, p. 545.

<sup>63</sup> Doris Graber, *op. cit.*, p. 271.

<sup>64</sup> Voir appendice A.

<sup>65</sup> Durant la campagne présidentielle de 1980, Carter peinait à se défaire de son image de pacifiste. 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 révélé 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*, 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. Celui-ci a préféré une autre option : le sous-secrétaire de la Défense pour la Recherche et l'Ingénierie, William J. Perry, a été chargé de rencontrer l'éditeur de la revue *Armed Forces Journal*, Benjamin F. Schemmer, et de lui donner les détails relatifs au *Stealth* en vue d'une publication immédiate. De

premier mandat de George W. Bush, semblaient reliées davantage 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. En tant que tactique procédurale, la fuite semble avoir grandement fait ses preuves, surtout lorsque la rivalité entre deux acteurs est très forte, comme c'était le cas entre Henry Kissinger et William Rogers, dans l'administration Nixon, et entre Zbigniew Brzezinski et Cyrus Vance sous Carter<sup>66</sup>. D'ailleurs, les nombreux ouvrages sur les jeux d'influence entre les conseillers du président ou entre les principales bureaucraties présentent, dans leur majorité, les fuites comme un outil privilégié pour influencer le président.

Si la littérature est peu abondante quant à leurs fonctions et à leurs conséquences, cela est principalement dû, selon le politologue David Mitchell, « à l'inaccessibilité des personnes responsables des fuites et donc, à leurs motivations profondes<sup>67</sup> ». 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, comme Bruce Catton et le politologue Richard E. Neustadt, que les fuites sont essentielles au fonctionnement de la démocratie américaine<sup>68</sup>. Les journalistes partagent également cet avis parce qu'ils perçoivent les fuites comme un élément fondamental de la stratégie 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 la fuite pour renforcer l'image de Carter en matière de défense. Il est difficile de savoir si cette fuite a été autorisée 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 évident que la fuite provenait de la Maison-Blanche et a bien servi Carter même si celui-ci devait perdre les élections. Pour plus de détails, voir George J. Church (1980). « Chronicle of a Security Leak », *Time Magazine*, 29 septembre, [<http://www.time.com/time/printout/0,8816,952775,00.html>].

<sup>66</sup> Jean A. Garrison, *op.cit.*, p. 3-28.

<sup>67</sup> Entrevue réalisée par l'auteure avec David Mitchell, professeur de science politique à l'Université Bucknell (Pennsylvanie), le 16 octobre 2008.

<sup>68</sup> Bruce Catton, cité dans Douglas Cater (1959). *The 4th Branch of Government*, New York, Vintage Books, p. 92 et Richard E. Neustadt, cité dans William Safire (1980). *Safire's Political Dictionary*, New York, Ballantine, p. 369.

communication du gouvernement<sup>69</sup>. 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 une offense 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 changer la balance du pouvoir au sujet de certains enjeux<sup>70</sup> ». Cette quête du pouvoir, qui explique la majorité des fuites, oblige également les décideurs à tolérer le phénomène, ne sachant jamais à quel moment ils auront eux-mêmes besoin de recourir à cette méthode<sup>71</sup>. Ce faisant, les fuites contribueraient 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. L'utilisation usuelle des fuites a par ailleurs été reconnue avec humour par le président Reagan, « lorsqu'il a débuté une conférence de presse en disant qu'il ne souhaitait pas faire de remarques préliminaires parce que, sachant à quel point son énoncé était important, il avait préféré en faire une fuite, augmentant ainsi considérablement les chances qu'il reçoive l'attention médiatique qu'il méritait<sup>72</sup> ». Les fuites sont donc considérées par tous les acteurs politiques et bureaucratiques comme un moyen de communication parmi d'autres.

### ***1.1.1 Les fuites comme obstacle à l'exercice démocratique du pouvoir***

Les fuites non autorisées par la Maison-Blanche sont aussi abordées dans quelques ouvrages spécialisés, que ce soit dans le domaine de la communication politique ou du processus décisionnel. Elles sont souvent décrites comme des obstacles à l'exercice démocratique du pouvoir puisqu'elles créent une pression indue sur le président, réduisant le temps et l'espace dont il a besoin pour prendre de bonnes décisions<sup>73</sup>. Comme l'explique Stephen Hess,

---

<sup>69</sup> Alan M. Katz, *op. cit.*, p. 110 ; Katharine Graham (1983). « The Press Can Do a Better Job », *Editor & Publisher*, 19 novembre, p. 42.

<sup>70</sup> Hedrick Smith, *op. cit.*, p. 81.

<sup>71</sup> Ted G. Carpenter (1995). *The Captive Press: Foreign Policy Crises and the First Amendment*, Washington, CATO Institute, p. 104.

<sup>72</sup> W. Lance Bennett (2008). *News: The Politics of Illusion*, 8<sup>e</sup> édition, New York, Longman, p. 144.

<sup>73</sup> Irving M. Destler (1972). *Presidents, Bureaucrats, and Foreign Policy: The Politics of Organizational Reform*, Princeton, Princeton University Press, p. 63 ; Stephen Hess, *op. cit.*, p. 93.



du point de vue de la Maison-Blanche, les fuites bousculent l'agenda du président et posent les questions selon une perspective qu'il n'a pas choisie. En termes politiques, un président est une cible légitime. En termes démocratiques, on peut dire qu'un président devrait avoir l'opportunité de faire valoir son point de vue aussi efficacement que possible, l'opposition ayant le même droit. En termes de gestion, les fuites ou la menace de fuites peut mener à une prise de décision précipitée ou conspiratrice<sup>74</sup>.

Les fuites obligent effectivement le président à gérer des crises médiatiques ou bureaucratiques plutôt qu'à s'occuper des enjeux importants. De la même manière, les fuites peuvent nuire à des négociations bilatérales ou internationales puisqu'elles vont irrémédiablement « aliéner les parties dont les secrets ont été éventés<sup>75</sup> ». Elles entrent aussi en contradiction avec la notion de secret, vital à la formulation et à la conduite de la politique étrangère. Le problème qui se pose le plus fréquemment est la diminution du nombre de personnes qui participent à la prise de décision pour réduire le risque de fuites : les fuites, loin d'accélérer le processus décisionnel et de permettre la transparence, auraient ainsi comme effet pervers de renforcer le secret et donc, d'augmenter le risque de fuites. Certains présidents – notamment Richard Nixon et Lyndon B. Johnson – n'ont pas hésité à exclure de plus en plus de personnes-clés de leur équipe décisionnelle dans le but de réduire les possibilités de fuites<sup>76</sup>.

Par contre, selon d'autres auteurs, les fuites sont surtout le signe d'une démocratie en santé en autant qu'elles soient le fait de dénonciateurs (*whistleblowers*) souhaitant révéler un problème ou une faute grave : ces personnes « pensent qu'elles ont à la fois le droit et le devoir, si leurs efforts internes ont échoué, d'utiliser l'espace public pour [...] faire appel d'une décision à un plus haut tribunal, à une plus large audience<sup>77</sup> ». De cette manière, les fuites contribueraient au renforcement de la démocratie<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Stephen Hess, *op. cit.*, p. 93.

<sup>75</sup> Doris Graber, *op. cit.*, p. 271.

<sup>76</sup> Jean A. Garrison, *op. cit.*, p. 128.

<sup>77</sup> Roger Hilsman, *op. cit.*, p. 546.

<sup>78</sup> Philip Seib, *op. cit.*, p. 84.

### 1.1.2 Les fuites comme tactique d'influence du processus décisionnel

Les effets des fuites, perçues comme partie intégrante du régime politique des États-Unis, ne se limitent pas à leur utilisation par des individus en vue de saboter des politiques ou de dénoncer des abus de pouvoir. Ce sont les chercheurs intéressés par le processus décisionnel qui ont poussé la réflexion en affirmant que les fuites servent essentiellement à influencer le processus décisionnel, que ce soit en discréditant un adversaire bureaucratique (département, agence ou individu) ou en manipulant l'information utilisée par les décideurs<sup>79</sup>. À cet égard, les fuites sont des armes dans les luttes livrées par des factions bureaucratiques<sup>80</sup> et incarnent alors « l'expression d'un conflit politique interne<sup>81</sup> ». Selon Roger Hilsman, les fuites représentent le principal signe – et le plus manifeste – d'une bataille et sont endémiques au sein du processus politique<sup>82</sup>. Dans l'administration Reagan, par exemple, « les fonctionnaires du Département d'État de George Shultz et ceux du Pentagone de Caspar Weinberger étaient constamment engagés dans une 'guerre par les fuites'<sup>83</sup> ».

Morton Halperin abonde dans le même sens en affirmant que les fuites sont des « manœuvres bureaucratiques normales<sup>84</sup> » en politique étrangère américaine. Les fuites constituent, en ce sens, des tactiques procédurales visant à modifier les rapports de force au sein de l'équipe décisionnelle et peuvent s'accompagner d'autres tactiques procédurales, de tactiques structurelles ou de tactiques interpersonnelles. Le tableau 1 dresse la liste de toutes les tactiques bureaucratiques qui sont à la disposition des différents acteurs du processus décisionnel, tel que déterminé par la politologue Jean Garrison.

---

<sup>79</sup> Jean A. Garrison, *op. cit.*, p. 21-22.

<sup>80</sup> Barbara Hinckley (1994). *Less Than Meets the Eye: Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago, University of Chicago Press, p. 4.

<sup>81</sup> Barry Rubin (1985). *Secrets of State: The State Department and the Struggle Over U.S. Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, p. 175.

<sup>82</sup> Roger Hilsman, *op. cit.*, p. 8.

<sup>83</sup> Entrevue réalisée par l'auteure avec Warren P. Strobel, correspondant à Washington pour McClatchy, le 21 octobre 2008.

<sup>84</sup> Morton Halperin et al., *op. cit.*, p. 181.

**Tableau 1 – La gamme des tactiques d’influence bureaucratique**

<b>Tactiques structurelles</b>	
<b>Exclusion</b>	L'accès à l'équipe décisionnelle est refusé aux individus qui pourraient s'opposer à la politique d'un autre individu.
<b>Inclusion</b>	L'accès à l'équipe décisionnelle est élargi pour inclure de nouveaux membres qui pourraient soutenir la politique d'un autre individu.
<b>Tactiques procédurales</b>	
<b>Déterminer les priorités</b>	Le décideur tente de structurer le débat en choisissant l'ordre dans lequel les options seront présentées, en changeant les règles décisionnelles et en contrôlant les procédures de la prise de décision.
<b>Déterminer le contexte décisionnel</b>	Le décideur définit les enjeux selon ses propres besoins, à la fois à l'interne et publiquement. Cela comprend la mise en contexte d'une situation ou d'un événement de façon à ce que les autres le voient ou l'interprètent d'une certaine façon.
<b>Fuites</b>	Le décideur donne de l'information à la presse de manière à nuire à la position d'un adversaire ou à aider la sienne.
<b>Tactique du « salami »</b>	Le décideur met progressivement et lentement en place une politique controversée de manière à aider les autres à s'y engager.
<b>Tactiques interpersonnelles</b>	
<b>Menaces coercitives</b>	Ce type de pression implique l'utilisation de demandes ou de rappels persistants pour forcer la cible à se conformer aux demandes des autres. Cela peut inclure des menaces de démission ou des attaques personnelles à la crédibilité d'un rival.
<b>Marchandage ou formation de coalitions</b>	La personne recherche l'aide d'alliés pour renforcer sa position de négociation (échanges de faveurs, réciprocité, partage des bénéfices). Un décideur peut souhaiter une coalition externe ou consulter ceux dont le soutien et l'aide sont désirés.
<b>Enflure/ Légitimation</b>	Cette méthode nécessite d'augmenter les avantages et de minimiser les désavantages d'une option choisie de façon à préconiser une position en particulier. Le décideur peut aussi chercher à établir son autorité en utilisant cette tactique ou en vérifiant que la politique est cohérente avec les pratiques du passé ou les traditions. Les individus peuvent utiliser des arguments logiques et des évidences factuelles pour persuader la cible que la proposition choisie est la meilleure option.
<b>Appel personnel au public</b>	Cela peut comprendre des appels spontanés, entrer dans les bonnes grâces de quelqu'un ou des appels aux sentiments de loyauté et d'amitié. De plus, les conseillers peuvent renforcer leur position en faisant appel directement au public et augmenter auprès de celui-ci les capacités personnelles des conseillers.

Adapté de Jean A. Garrison (1999). *Games Advisors Play: Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station, Texas A & M University Press, p. 27-28. Nous avons fait la traduction du tableau.

Selon des théoriciens de l'étude du processus décisionnel, comme Jean Garrison, Paul Hoyt, Alexander George et Zeev Maoz, les fuites peuvent avoir des objectifs variés, tels que faire du tort à un rival, obtenir l'attention du président ou des appuis pour une option,

faciliter l'application d'une politique ou même alerter un gouvernement étranger<sup>85</sup>. Les fuites peuvent aussi influencer le processus décisionnel en structurant, directement ou indirectement, les choix de l'équipe décisionnelle de manière à « maximiser les chances d'un résultat favorable ou à minimiser les chances d'un résultat défavorable<sup>86</sup> ». Pour y arriver, les participants au processus décisionnel vont utiliser les fuites en vue de désinformer et de se donner un avantage dans les négociations bureaucratiques<sup>87</sup>. De cette façon, ils pourront peut-être attirer l'attention du président et forcer l'adoption de leur agenda<sup>88</sup>. Certains acteurs du processus décisionnel vont également utiliser les fuites « lorsqu'ils croient que la prise de décision en matière de politique étrangère est exagérément affectée par des préoccupations de politique intérieure<sup>89</sup> ».

Les fuites peuvent aussi servir de tactiques d'influence malgré la volonté des acteurs du processus décisionnel : souvent, la conviction – partagée par l'ensemble des membres de l'exécutif – selon laquelle toute information un tant soit peu importante finira par se retrouver à la une des journaux force les membres de l'équipe décisionnelle à abandonner certaines avenues pour régler un problème. Comme l'explique Morton Halperin, « il arrive quelquefois qu'une option envisagée [par l'équipe décisionnelle] soit rejetée parce que pour être efficace, elle doit être mise en œuvre avant d'être l'objet d'une fuite<sup>90</sup> » : si le risque de fuite est trop élevé avant son implantation, l'option sera tout simplement mise de côté.

Selon David Mitchell, les fuites constituent une bonne tactique d'influence du processus décisionnel en ce sens qu'elles permettent de débattre publiquement de certaines politiques qui, autrement, auraient probablement été adoptées en secret : elles peuvent ainsi être réévaluées par les membres de l'équipe décisionnelle sur la base d'arguments ou de

---

<sup>85</sup> Morton Halperin et al., *op. cit.* ; Alexander L. George (1980). *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press ; Paul D. Hoyt et Jean A. Garrison (1997). « Political Manipulation within the Small Group: Foreign Policy Advisers in the Carter Administration », dans Paul 't Hart, Eric K. Stern et Bengt Sundelius (dir.), *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 249-274 ; Jean A. Garrison, *op. cit.*

<sup>86</sup> Zeev Maoz (1990). « Framing the National Interest: The Manipulation of Foreign Policy Decisions in Group Settings », *World Politics*, vol. 43, no 1 (octobre), p. 77.

<sup>87</sup> Ted G. Carpenter, *op. cit.*, p. 103 ; Jan E. Leighley (2004). *Mass Media and Politics: A Social Science Perspective*, Boston, Houghton Mifflin, p. 112.

<sup>88</sup> Philip Seib, *op. cit.*, p. 84.

<sup>89</sup> Entrevue réalisée par l'auteure avec David Pritchard, professeur de communications à l'Université du Wisconsin à Milwaukee, le 27 août 2008.

<sup>90</sup> Morton Halperin et al., *op. cit.*, p. 201.

commentaires provenant de l'opinion publique, de spécialistes ou de pays alliés<sup>91</sup>. Par contre, Mitchell ajoute que le problème principal des fuites est que « ce n'est pas une tactique qui peut être utilisée souvent. C'est davantage une option 'nucléaire', qui est si dommageable que vous ne pouvez l'utiliser qu'une seule fois<sup>92</sup> ». Autrement dit, plus les fuites sont rares, plus elles seraient efficaces pour influencer le processus décisionnel.

## 1.2 Les typologies des fuites : évaluation des modèles

En raison des nombreux objectifs visés par les fuites et des obstacles qu'elles représentent pour la prise de décision en politique étrangère, les chercheurs en ont conclu que les fuites avaient une influence sur le processus décisionnel et, par extension, sur la définition et l'application de la politique étrangère elle-même. Sur la base de ce postulat, quatre auteurs ont tenté de classer les fuites selon les motivations poursuivies par les personnes qui en sont à l'origine : Morton Halperin en 1974, Stephen Hess en 1984, David Newsom en 1996 et, en 2006, Glenn Hastedt<sup>93</sup>. Le principal problème de ces typologies – et, plus généralement, des références aux fuites dans les ouvrages spécialisés – réside dans le fait que les auteurs prennent pour acquis que les fuites influencent le jeu bureaucratique lorsqu'il est question de politique étrangère. Cependant, s'il est évident qu'elles dénotent des tensions entre les participants au processus décisionnel, aucune étude au sujet de leurs conséquences réelles n'a été réalisée jusqu'à maintenant.

### 1.2.1 La nomenclature de Morton Halperin

Le premier à offrir une classification structurée est Morton Halperin, qui regroupe les principales motivations à l'origine des fuites de politique étrangère. Selon l'auteur, ce sont les informations concernant les affaires nationales qui sont surtout l'objet de fuites et, par extension, les décisions de politique étrangère prises pour des raisons ou des objectifs

---

<sup>91</sup> Entrevue réalisée par l'auteure avec David Mitchell, professeur de science politique à l'Université Bucknell (Pennsylvanie), le 16 octobre 2008.

<sup>92</sup> *Ibidem*.

<sup>93</sup> Morton Halperin et al., *op.cit.* ; Stephen Hess, *op.cit.* ; David D. Newsom (1996), *op.cit.* ; 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. 419-439.

nationaux<sup>94</sup>. En fait, le processus décisionnel créant souvent des insatisfaits ou des exclus, ceux-ci peuvent être tentés d'utiliser les médias pour faire entendre leur voix.

**Tableau 2 – La classification des fuites de politique étrangère selon Morton Halperin**

1. Faire passer un message.
2. Discréditer un rival.
3. Attirer l'attention du président.
4. Obtenir des appuis.
5. Accélérer l'application d'une politique.
6. Alerter les gouvernements étrangers.
7. Alerter les gens à l'extérieur de la branche exécutive.

Morton Halperin et al. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2<sup>e</sup> édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 184-201.

La classification des fuites par Halperin pose toutefois problème parce qu'elle ne permet pas de séparer les fuites des « coups montés » dont parle Stephen Hess. De plus, les révélations d'informations confidentielles sont essentiellement perçues par Halperin comme des outils de contrôle ou de manipulation. À cet effet, l'auteur souligne que les membres de l'exécutif

tentent fréquemment de manipuler le Congrès pour faire avancer leurs objectifs. Par exemple, [ils] vont donner de l'information classifiée au Congrès, sachant qu'elle sera très probablement rendue publique – soit parce que les membres du Congrès ou leur personnel feront des fuites, soit parce que les membres de la branche exécutive, présumant que le Congrès sera blâmé, peuvent « faire fuir » l'information en toute impunité<sup>95</sup>.

Aussi, bien que cette typologie aide à comprendre les motivations de ceux qui sont à l'origine des fuites, elle ne permet pas de déterminer l'incidence des fuites sur le processus décisionnel ou sur l'application concrète de la politique étrangère.

<sup>94</sup> Morton Halperin et al., *op. cit.*, p. 140 et 201.

<sup>95</sup> *Ibid.*, p. 315.

### 1.2.2 La nomenclature de Stephen Hess

Dix ans après Halperin, Stephen Hess propose, dans *The Government/Press Connection*, une nouvelle classification des fuites, élaborée selon un point de vue interne, c'est-à-dire que Hess présente les fuites telle que les perçoivent les membres du gouvernement.

L'auteur affirme qu'il est difficile d'évaluer les motivations à l'origine des fuites puisqu'elles peuvent avoir des objectifs multiples mais aussi parce qu'elles peuvent produire des résultats contraires à ceux escomptés par la personne qui en est à l'origine<sup>96</sup>.

**Tableau 3 – La classification des fuites de politique étrangère selon Stephen Hess**

<b>Les fuites d'ego</b>	Donner de l'information confidentielle pour s'octroyer de l'importance.
<b>Les fuites de bonne volonté</b>	Donner de l'information confidentielle à un journaliste dans le but d'obtenir son aide en temps opportun.
<b>Les fuites politiques</b>	Donner de l'information dans le but d'augmenter la visibilité d'une politique, d'un programme, d'une action gouvernementale.
<b>Les fuites d'animosité</b>	Donner de l'information confidentielle dans le but d'embarrasser quelqu'un ou de le discréditer.
<b>Les ballons d'essai</b>	Donner de l'information confidentielle pour tester des idées auprès de l'élite politique ou de la population.
<b>Les fuites dénonciatrices</b>	Donner de l'information confidentielle dans le but de dénoncer une politique, un programme, une action gouvernementale.

Stephen Hess (1984). *The Government/Press Connection: Press Officers and Their Offices*, Washington, Brookings Institution Press, p. 77.

Plus complète que la classification de Halperin, la typologie de Hess n'aide cependant pas à comprendre le rôle que jouent les fuites au sein du processus décisionnel puisque la plupart des catégories établies par l'auteur présentent les fuites comme des outils de contrôle gouvernemental, c'est-à-dire des « coups montés ». Quant aux conséquences de ces révélations sur la politique étrangère elle-même, la classification de Hess n'offre aucune indication à ce sujet : au contraire, elle semble supposer que la majorité des fuites, autorisées ou non, ont pour objectif principal la vengeance ou l'intérêt personnel plutôt que l'influence des décisions présidentielles.

Quelques années plus tard, le journaliste Hedrick Smith a souhaité compléter la liste

<sup>96</sup> Stephen Hess, *op. cit.*, p. 78. C'est ce que Hess appelle les *daring reverse leaks*.

de Newsom en définissant quatre autres types de fuites, qui vont toutefois dans le même sens que celles de Hess<sup>97</sup> :

- la *fuite de fanfaronnade* effectuée par un fonctionnaire dans le but de bien faire paraître son patron ;
- la *fuite d'inoculation* qui sert à court-circuiter une mauvaise nouvelle à venir qui risque de déplaire à l'opinion publique ;
- la *fuite de raccourci* qui cherche à obtenir rapidement l'attention du président sans passer par la chaîne bureaucratique ou diplomatique ;
- la *fuite préemptive* qui met fin à un débat concernant l'utilité – ou non – de rendre une information sensible publique en divulguant l'information en question.

Ces ajouts ne font cependant que renforcer les lacunes de la classification de Hess en mettant l'accent sur la capacité de la Maison-Blanche à contrôler l'information par le biais de fuites autorisées.

### 1.2.3 La nomenclature de David Newsom

En 1996, la classification de Hess est reprise par David Newsom, ancien membre du Département d'État, dans son ouvrage *The Public Dimension of Foreign Policy*<sup>98</sup>, à laquelle il ajoute cinq nouvelles catégories de fuites.

**Tableau 4 – La classification des fuites de politique étrangère selon David D. Newsom**

<b>Les fuites <i>spinnées</i></b>	Donner de l'information confidentielle dans le but de montrer sous un jour favorable une politique gouvernementale.
<b>Les fuites de démonstration</b>	Donner de l'information confidentielle dans le but de faire connaître au public les initiatives ou les actions entreprises dans le but d'appuyer une action particulière, qui est elle-même officieuse.
<b>Les fuites de signal</b>	Donner de l'information confidentielle dans le but d'avertir un pays étranger d'une action qui sera entreprise ou qui a été découverte.
<b>Les fuites étrangères</b>	Fuites qui proviennent de l'extérieur du pays (sources étrangères ou Américains basés à l'étranger).

<sup>97</sup> Hedrick Smith, *op. cit.*, p. 441.

<sup>98</sup> David D. Newsom était un diplomate de carrière et a travaillé au sein du département d'État sous Nixon, Ford et Carter. Il a par la suite été un chroniqueur régulier du *Christian Science Monitor* jusqu'à sa mort, en avril 2008.



<b>Les fuites professionnelles</b>	Informations confidentielles obtenues indirectement par des journalistes versés dans les rouages du gouvernement.
------------------------------------	---

David Newsom (1996). *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington, Indiana University Press, p. 70-71.

Cette nouvelle typologie permet de relever les conditions qui incitent les gens à faire des fuites : des divisions idéologiques au sein de l'équipe décisionnelle, des mots ou des phrases dramatiques dans un document (comme « troupes » ou « combat ») ou une planification à long terme au sujet d'enjeux politiques délicats et controversés<sup>99</sup>.

Newsom estime toutefois que les informations les plus importantes au sujet de la politique étrangère américaine restent habituellement secrètes. Par exemple, explique-t-il, « les administrations Nixon et Carter ont été en mesure de garder le secret concernant les actions entreprises pour normaliser les relations avec la Chine jusqu'à ce que les étapes initiales aient été complétées<sup>100</sup> ». Aussi, les « fuites professionnelles » réfèrent surtout à une méthode de collecte d'informations confidentielles plutôt qu'à une motivation ou un objectif précis qui en serait à l'origine.

#### **1.2.4 La grille d'analyse de Glenn Hastedt**

La dernière classification en date est la grille d'analyse du politologue Glenn Hastedt, qui offre une classification très intéressante des fuites, comprenant autant les « coups montés » que les fuites non-autorisées. L'intérêt de cette grille réside principalement dans le fait que l'auteur détermine des catégories de fuites basées sur la durée de la fuite et la position officielle de l'administration à son sujet<sup>101</sup>.

**Tableau 5 – La grille d'analyse des fuites relatives au renseignement de Glenn Hastedt**

<b>Promotionnelles</b>  (épisodiques et non démenties)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- envoyer un ballon d'essai</li> <li>- consolider l'appui à un programme, une politique</li> <li>- forcer l'attention sur un enjeu, un problème</li> <li>- se distancer d'un échec politique</li> <li>- proposer une politique alternative</li> </ul>
--	--

<sup>99</sup> David D. Newsom (1996), *op. cit.*, p. 72.

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>101</sup> Glenn Hastedt, *op. cit.*, p. 419.

<p style="text-align: center;"><b>Entrepreneuriales</b> (épisodiques et démenties)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- saboter un programme, une politique</li> <li>- impressionner un supérieur</li> <li>- donner un avantage à un acteur dans le jeu bureaucratique</li> <li>- améliorer le pouvoir de négociation d'un acteur</li> <li>- faire du tort à la position d'un rival</li> <li>- miner les relations entre les organisations, les bureaucraties</li> <li>- faire appel à un acteur extérieur à la Maison-Blanche (Congrès, groupes de pression, personnalités importantes, etc.)</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Orchestrées</b> (soutenues et non démenties)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- désinformer</li> <li>- imposer une politique</li> <li>- présenter la Maison-Blanche ou une politique précise de manière favorable (si la fuite provient de l'exécutif) ou défavorable (si la fuite provient d'une autre source)</li> <li>- justifier une politique ou un programme controversé</li> <li>- envoyer un message à un autre pays, allié ou ennemi</li> <li>- faire connaître au public les actions entreprises concernant une situation donnée alors que cette situation est elle-même officieuse</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Belligères</b> (soutenues et démenties)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- faire taire l'opposition politique</li> <li>- mettre fin à un débat politique</li> <li>- discréditer ou embarrasser un supérieur ou un adversaire</li> <li>- dénoncer un problème, une erreur, une irrégularité, un crime</li> </ul>

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. 419-439.

Les fuites analysées par Hastedt sont cependant uniquement relatives au renseignement (*intelligence*) et non pas à la politique étrangère (aspects militaires et diplomatiques) dans son ensemble. Il est donc difficile d'appliquer les résultats obtenus par l'auteur concernant l'effet des fuites de renseignement sur la conduite de la guerre en Irak aux études de cas qui nous intéressent, liées à la politique étrangère : en effet, les informations contenues dans les fuites de renseignement sont généralement plus sensibles stratégiquement et militairement que les fuites de politique étrangère, ce qui fait en sorte que leurs conséquences sont assurément plus directes et plus notables sur la conduite des affaires militaires américaines. De plus, les sources des fuites de renseignement sont souvent inconnues ou gardées secrètes, ce qui rend difficile l'analyse de leurs conséquences. Finalement, la grille proposée par Hastedt ne permet pas de distinguer les fuites selon leur provenance (de l'intérieur ou de l'extérieur du gouvernement américain).

### 1.2.5 La nécessité d'une nouvelle typologie des fuites de politique étrangère

Lorsque l'on considère les quatre typologies présentées, un problème particulier surgit : elles affirment toutes que les fuites peuvent influencer de différentes façons le jeu bureaucratique au sein du processus décisionnel et donc, la formulation ou l'application concrète de la politique étrangère, mais elles sont incapables d'en faire la démonstration, ne serait-ce que par le biais d'une classification exhaustive et inclusive de toutes les possibilités de fuites. Nous pensons donc qu'une nouvelle typologie est nécessaire pour comprendre les conséquences réelles des fuites, élaborée sur les intentions ou les motivations des personnes qui en sont à l'origine dans le but d'obtenir un outil qui nous permettra ensuite d'analyser leurs conséquences sur la politique étrangère des États-Unis.

La nouvelle catégorisation, basée sur les motivations à l'origine des fuites, reprend quelques éléments de la grille d'analyse de Glenn Hastedt puisque celle-ci est structurée rigoureusement et présente des catégories et des définitions qui nous semblent convenir aux fuites de politique étrangère tout autant qu'aux fuites de renseignement, sujet d'étude de Hastedt. Aussi, cette grille englobe les trois autres classifications des fuites. Par définition, elle exclut les révélations qui proviennent de l'extérieur du gouvernement, qui ne sont pas considérées comme des fuites.

**Tableau 6 – Une nouvelle typologie des fuites de politique étrangère**

<p style="text-align: center;"><b>Fuites autorisées</b></p> <p>Définir les priorités ou leurs solutions : fuites effectuées par des membres du pouvoir politique ou bureaucratique américain</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- envoyer un ballon d'essai, proposer une politique différente</li> <li>- consolider l'appui à un programme ou à une politique</li> <li>- forcer l'attention sur un enjeu ou un problème</li> <li>- désinformer</li> <li>- imposer une politique</li> <li>- présenter la Maison-Blanche de manière favorable (si la fuite provient de l'exécutif) ou défavorable (si la fuite provient d'une autre branche du gouvernement)</li> <li>- justifier une politique ou un programme controversé</li> <li>- envoyer un message à un autre pays, allié ou ennemi</li> </ul>
--	---

<p style="text-align: center;"><b>Fuites non-autorisées</b></p> <p>Influencer la formulation ou l'application de la politique étrangère : fuites effectuées par des membres du pouvoir politique ou bureaucratique américain</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- saboter un programme ou une politique</li> <li>- donner un avantage à un acteur dans le jeu bureaucratique</li> <li>- faire du tort au pouvoir de négociation d'un rival</li> <li>- miner les relations entre les organisations ou les bureaucraties</li> <li>- faire appel à un acteur extérieur à la Maison-Blanche (Congrès, groupes de pression, personnalités importantes, etc.)</li> <li>- influencer la politique étrangère</li> <li>- dénoncer un problème, une irrégularité ou un crime</li> <li>- empêcher, saboter ou dénoncer une intervention militaire</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fuites belliqueuses, autorisées ou non-autorisées</b></p> <p>Faire du tort à une personne : fuites effectuées par des membres du pouvoir politique ou bureaucratique américain</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- faire taire l'opposition politique</li> <li>- discréditer ou embarrasser un supérieur ou un adversaire</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fuites accidentelles</b></p> <p>Révéler une information confidentielle par mégarde : fuites effectuées par des membres du pouvoir politique ou bureaucratique américain</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- donner des informations secrètes sur l'impulsion du moment</li> <li>- donner des informations secrètes par inadvertance</li> <li>- donner des informations secrètes pour prouver un point</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Fuites anecdotiques</b></p> <p>Obtenir des avantages personnels : fuites effectuées par des membres du pouvoir politique ou bureaucratique américain</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- amplifier le rôle ou l'importance d'un acteur</li> <li>- renforcer un lien avec les décideurs</li> <li>- tirer des avantages financiers de la vente d'informations confidentielles</li> <li>- utiliser des informations confidentielles comme monnaie d'échange pour obtenir des faveurs</li> </ul>

Les fuites autorisées regroupent les informations confidentielles révélées en vue de consolider l'appui à une politique ou un programme, de tester des idées auprès du public ou d'améliorer l'image du président<sup>102</sup>. Cette catégorie comprend donc les fuites orchestrées de la grille de Hastedt, c'est-à-dire les fuites qui ont pour objectifs de désinformer, d'imposer une politique, de présenter l'administration de manière positive ou de justifier des décisions

<sup>102</sup> Patrick O'Heffernan, *op. cit.*, p. 144.

impopulaires ou controversées. Ce sont des fuites qui proviennent des membres de l'exécutif ou de la bureaucratie<sup>103</sup>. On pense, par exemple, aux fuites à l'origine de la crise de Cienfuegos (1970) et aux informations confidentielles entourant l'incident du vol KAL007<sup>104</sup>, de même qu'aux fuites reliées à l'intervention militaire américaine en Bosnie (1995).

Les fuites non-autorisées, quant à elles, réfèrent à la divulgation d'informations confidentielles dans un but compétitif : elles peuvent briser le *momentum* d'une négociation, saboter un programme, faire du tort au pouvoir de négociation d'un rival bureaucratique, dénoncer un problème grave ou provoquer l'intervention d'acteurs extérieurs à la Maison-Blanche. Citons les exemples des négociations de SALT I (1971), de la publication controversée du DPG sous l'administration de George H. Bush (1992), de la position américaine face au développement du programme nucléaire nord-coréen (1998) et du scandale de la prison d'Abou Ghraïb (2004). Ce sont celles dont on pense qu'elles sont les plus à même d'agir sur la politique étrangère puisque là est leur objectif fondamental.

Une troisième catégorie de fuites concerne les fuites belliqueuses. Selon Glenn Hastedt, elles ont pour but de faire en sorte « que l'opposition perde sa pertinence politique<sup>105</sup> ». Il faut donc que la fuite mette fin au débat en révélant des informations suffisamment significatives pour que les adversaires soient incapables de répliquer. Les fuites belliqueuses peuvent également avoir un autre objectif : se venger d'un adversaire en divulguant des secrets personnels ou professionnels le concernant. Les fuites belliqueuses, autorisées ou non, sont davantage personnalisées que les autres types de fuites et c'est pourquoi elles sont abondamment utilisées dans un contexte rigide comme la guerre froide (dénonciation des positions de Chester Bowles et d'Adlai Stevenson pour les discréditer aux yeux du président, dans les années 1960) ou lors de la guerre en Irak menée par les États-Unis sous George W. Bush (publication des mémorandums de Donald Rumsfeld, en 2003 et en 2006, probablement pour obtenir sa démission). Il faut remarquer que si certaines fuites non-autorisées ont pour conséquence la démission d'un conseiller, elles ne sont pas

<sup>103</sup> Glenn Hastedt, *op. cit.*, p. 424.

<sup>104</sup> À l'automne 1970, les Soviétiques construisaient des bâtiments militaires dans la baie de Cienfuegos, à Cuba. À ce sujet, voir Asaf Siniver (2008). « 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. Le vol KAL007, pour sa part, est un avion civil sud-coréen abattu par l'Union soviétique en 1983.

<sup>105</sup> Glenn Hastedt, *op. cit.*, p. 425.

nécessairement belliqueuses pour autant : la démission peut être une conséquence indirecte de la révélation d'une information confidentielle et non le but visé par la personne à l'origine de la fuite.

Deux autres catégories de fuites ont dû être rajoutées pour compléter la nouvelle typologie et ainsi pouvoir couvrir l'ensemble des fuites de politique étrangère. D'une part, les fuites anecdotiques : « les gens veulent raconter de petites histoires, généralement pour laisser savoir aux autres qu'ils étaient là au moment de la prise de décision et qu'ils savaient<sup>106</sup> » ce qui se passait. L'objectif est donc d'amplifier le rôle qu'un acteur joue dans le processus décisionnel et de renforcer ses liens avec les décideurs. Il peut également s'agir de motifs visant à exagérer l'importance du travail que quelqu'un effectue au sein du gouvernement. L'exemple typique de ce type de fuites est celui de Samuel Loring Morison<sup>107</sup>. D'autre part, les fuites accidentelles peuvent également créer des problèmes à une administration parce qu'elles sont souvent les plus difficiles à démentir. Selon Dee Dee Myers, secrétaire de presse durant le premier mandat du président Clinton, les fuites accidentelles surviennent surtout quand les présidents aiment discuter informellement avec les journalistes, comme le faisaient fréquemment Kennedy et Clinton<sup>108</sup>. Les fuites accidentelles sont également la révélation d'informations sous le coup de l'émotion ou par ignorance de la nature secrète de celles-ci : lorsque le président Johnson a dévoilé aux journalistes l'existence de l'avion Blackbird SR-71 en juillet 1964<sup>109</sup>, il n'a pas réalisé qu'il était en train de donner des informations confidentielles et cela a causé un certain émoi parmi le personnel du Pentagone, qui n'a eu d'autres choix que de présenter l'avion au public<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> Dee Dee Myers, citée dans Stephen Hess et Marvin Kalb, *op. cit.*, p. 41.

<sup>107</sup> Employé civil dans la Marine, Morison a donné des photographies de navires soviétiques en construction, classées secrètes, à son deuxième employeur, la revue britannique *Jane's Defense Weekly*. Son but était d'y obtenir un emploi permanent à temps plein. Il a été condamné en octobre 1985 en vertu de la *Loi sur l'espionnage* de 1917. Le 20 janvier 2001, Morison a obtenu son pardon du président Clinton. Il est intéressant de noter que Morison est la seule personne à avoir été condamnée à cause de cette loi et la deuxième à avoir été accusée en vertu de celle-ci ; la première a été Daniel Ellsberg dans l'affaire des *Pentagon Papers*. Dans le cas d'Ellsberg et de Morison, il n'était aucunement question d'espionnage. Pour plus de détails sur ce cas, voir Jack Nelson (2002), *op. cit.*, p. 7.

<sup>108</sup> Citée dans Stephen Hess et Marvin Kalb, *op. cit.*, p. 31.

<sup>109</sup> Richard H. Graham (1996). *SR-71 Revealed: The Inside Story*, Osceola, Zenith Press, p. 10. Appelé à l'origine RS-71 par son constructeur, Lockheed Martin, personne n'a voulu corriger le président pour cette inversion et le nom a été conservé.

<sup>110</sup> John Melendez (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](http://www.associatedcontent.com/article/319727/the_sr71_blackbird_a_supersonic_stealth_html)].

### 1.3 La mesure de l'incidence des fuites sur la politique étrangère : méthodologie

Pour mieux comprendre les conséquences des fuites sur la politique étrangère, nous avons tout d'abord procédé à une analyse préliminaire de trente fuites, autorisées (huit) et non-autorisées (22). Cette analyse nécessitait un choix judicieux des fuites, basé sur des critères précis et mesurables. Les résultats de cette analyse nous ont ensuite permis de dresser un portrait général des fuites de politique étrangère depuis la présidence d'Eisenhower<sup>111</sup>, en soulignant leurs particularités concernant leur impact sur la politique étrangère américaine.

Nous avons choisi d'examiner les fuites autorisées (les « coups montés ») et les fuites non-autorisées pour voir si elles agissent de la même manière sur la politique étrangère malgré leur provenance différente et, souvent, la divergence de leurs objectifs. Par ailleurs, nous avons décidé de ne pas étudier les fuites belliqueuses, accidentelles et anecdotiques puisque leur but principal n'est pas d'agir sur la politique étrangère. Finalement, notre étude préliminaire ne prend pas en compte les révélations faites par des instances ou des personnes qui sont à l'extérieur du gouvernement américain car, nous l'avons vu, elles ne sont pas considérées comme des fuites et ce, même si certaines d'entre elles ont eu des conséquences certaines sur la politique étrangère américaine.

#### 1.3.1 Les critères de sélection des fuites analysées

Les fuites que nous avons sélectionnées pour l'analyse préliminaire devaient répondre à des critères qui permettaient d'obtenir des études de cas intéressantes mais surtout significatives pour notre hypothèse. 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

---

<sup>111</sup> Nous avons choisi cette période pour trois raisons principales. Tout d'abord, elle correspond à l'arrivée 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.

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. *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. *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 le jeu bureaucratique.*

En raison de ces critères, certaines fuites n'ont pu être retenues pour l'analyse préliminaire et, par conséquent, pour la thèse. 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 : bien que l'effet de cette fuite non-autorisée fut immédiat, suscitant la colère d'Israël et menant au renoncement de cette nouvelle politique au Moyen-Orient, la source n'a pas encore été identifiée 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. Il en va de même pour la fuite d'une lettre de Caspar Weinberger (secrétaire à la Défense) au président Reagan, dans laquelle il lui demande de ne pas céder devant Mikhaïl Gorbatchev lors du sommet de Genève de 1985. Non seulement la source est inconnue et la documentation rare, mais il n'est pas possible de déterminer avec certitude si c'est là une fuite autorisée ou non. Ce dernier argument vaut également pour l'affaire Valerie Plame, qui a fait grand bruit en 2003 durant la phase de préparation de la guerre en Irak : la documentation disponible actuellement ne permet pas d'affirmer avec certitude si cette fuite avait été autorisée ou non. 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 visaient à forcer une intervention américaine en Somalie, alors que d'autres souhaitaient 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. Finalement, il n'a pas non plus été possible d'analyser les nombreuses fuites au sujet des activités nucléaires de l'Iran qui sont publiées depuis 2007<sup>112</sup>, justement en raison du manque de recul historique : il est trop tôt pour connaître et mesurer l'impact de ces fuites sur la politique américaine face à l'Iran, non seulement parce que les événements sont encore en cours mais aussi en raison du changement d'administration survenu pendant ce temps.

Sur la base de ces trois critères, trente fuites ont pu être analysées en vue de comprendre leur impact sur le processus décisionnel et sur la politique étrangère des États-Unis.

**Tableau 7 – Les études de cas pour l'analyse préliminaire**

<b>Fuites non-autorisées</b>
Le rapport Gaither (1957)
La stratégie de John F. Kennedy au Vietnam (1961)
Le rapport Gilpatric (1965)
Les 44 bataillons du général Westmoreland (1968)
Les négociations de SALT I (1971)
Le conflit indo-pakistanaï (1971)
Les Pentagon Papers (1971)
Les activités de la CIA au Chili (1974)
Les Family Jewels (1974)
La lettre de Jimmy Carter à Anastasio Somoza (1978)
La brigade soviétique à Cuba (1979)
L'aide de la Turquie lors de la crise des otages (1979)
La visite de Ramsay Clark et William Miller en Iran (1979)
Le minage des ports du Nicaragua (1983)
Le Defense Planning Guidance (1992)
L'intervention en Haïti (1994)
Le programme nucléaire nord-coréen (1998)
L'intervention au Kosovo (1999)
La lutte contre le terrorisme (2002)
George Tenet et l'Irak (2003)
La prison d'Abou Ghraïb (2004)
Le mémorandum de Stephen Hadley sur l'Irak (2006)

<sup>112</sup> En 2007 et 2008, Seymour Hersh, du *New Yorker*, a publié plusieurs articles sur la base de fuites – dont la source probable est le Pentagone – qui expliquent que l'Iran ne travaillerait plus sur son programme nucléaire depuis 2003 mais que des opérations secrètes sont tout de même menées en Iran par la CIA dans le but de déstabiliser le régime de Mahmoud Ahmadinejad.

### Fuites autorisées

Les relations avec l'URSS (1961-1962)  
 Le MiG nord-coréen (1969)  
 La crise de Cienfuegos (1970)  
 Les capacités stratégiques de l'URSS (1976)  
 L'existence de l'avion *Stealth* (1980)  
 L'incident du vol KAL007 (1983)  
 La *Strategic Defense Initiative* (SDI) (1983)  
 L'intervention en Bosnie (1995)

L'examen de ces fuites devait permettre d'évaluer leur rôle et leurs conséquences sur la politique étrangère des États-Unis. Les tableaux suivants constituent la synthèse des observations sur l'ensemble des trente fuites étudiées lors de l'analyse préliminaire.

### Tableau 8 – Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de Dwight Eisenhower

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
Le rapport Gaither (1957)	non-autorisée	Congrès	présenter la Maison-Blanche de manière défavorable ; augmenter la production d'armement	directe : augmentation de la production militaire et justification du budget de la Défense

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de John F. Kennedy

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
La stratégie au Vietnam (1961)	non-autorisée	Armée américaine	faire appel au Congrès pour forcer le président à adopter une stratégie militaire différente	aucune : Kennedy n'a pas changé de stratégie et le Congrès n'est pas intervenu
Les relations avec l'URSS (1961-1962)	autorisée	le président Kennedy	justifier la position de la Maison-Blanche	aucune : les relations sont restées les mêmes entre les deux pays

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de Lyndon Johnson

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
Le rapport Gilpatric (1965)	non-autorisée	Adrian Fisher, de la Arms Control and Disarmament Agency (ACDA)	faire appel au Congrès et au public pour forcer Johnson à élaborer une politique de non-prolifération nucléaire	indirecte : Johnson a attendu un an avant de mettre en œuvre une telle politique, même si c'est ce qu'il souhaitait, pour ne pas avoir de l'air de réagir à la fuite

Les 44 bataillons du général Westmoreland (1968)	non-autorisée	Townsend Hoopes, Pentagone	forcer Johnson à rejeter la demande de troupes supplémentaires	indirecte : couverture médiatique négative de la guerre, critiques de l'opinion publique, remplacement de Westmoreland
--	---------------	----------------------------	--	--

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de Richard Nixon

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
Le MiG nord-coréen (1969)	autorisée	le président Nixon	justifier la position de la Maison-Blanche et la réplique subséquente	directe : justification de la riposte américaine
La crise de Cienfuegos (1970)	autorisée	NSC, probablement Henry Kissinger	envoyer un message à Cuba et à l'URSS	directe : l'URSS a quitté Cienfuegos
Les négociations de SALT I (1971)	non-autorisée	Benson D. Adams, département d'État	saboter les négociations ; faire du tort à un rival bureaucratique ; miner les relations entre les bureaucraties	directe : durcissement des positions américaines et soviétiques, même si le traité a tout de même été signé
Le conflit indo-pakistanaï (1971)	non-autorisée	Yeoman C. Radford, NSC	modifier la position américaine	indirecte : refroidissement des relations avec l'Inde et augmentation du secret entourant le processus décisionnel
Les <i>Pentagon Papers</i> (1971)	non-autorisée	Daniel Ellsberg, département de la Défense	forcer le président à modifier la politique américaine au Vietnam de manière à mettre fin à la guerre	indirecte : augmentation des protestations à l'encontre de l'administration et augmentation du secret entourant le processus décisionnel

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de Gerald Ford

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
L'intervention de la CIA au Chili (1974)	non-autorisée	Michael J. Harrington, représentant au Congrès	dénoncer un problème	indirecte : avec les <i>Family Jewels</i> , a contribué à la remise en question du travail de la CIA
Les <i>Family Jewels</i> (1974)	non-autorisée	CIA	dénoncer un problème	directe : modification du mode de fonctionnement de la CIA, création de comités de surveillance, resserrement du contrôle de l'exécutif sur la CIA

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de Jimmy Carter

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
Les capacités stratégiques de l'URSS (1976)	autorisée	Maison-Blanche	consolider la position de la Maison-Blanche	aucune : issue de luttes bureaucratiques
La lettre du président à Anastasio Somoza (1978)	non-autorisée	Bureau des Affaires inter-américaines du département d'État	saboter la politique de Carter sur les droits humains en Amérique du Sud	indirecte : 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

L'aide de la Turquie lors de la crise des otages (1979)	non-autorisée	Camp LeJeune, base de la Marine en Caroline du Nord	empêcher la mise en œuvre du plan de libération des otages	directe : la Turquie a fait volte-face en retirant sa permission d'utiliser son territoire pour déployer du matériel militaire américain
La brigade soviétique à Cuba (1979)	non-autorisée	Frank Church, sénateur	nuire à la ratification de SALT II ; présenter défavorablement la Maison-Blanche	directe : obstacle à la ratification de SALT II et détérioration des relations américano-soviétiques
La mission de Clark et Miller en Iran (1979)	non-autorisée	département d'État	empêcher les négociations entre les États-Unis et l'Iran	directe : Khomeiny a fermé la porte à toute discussion avec les émissaires de Carter
L'existence de l'avion <i>Stealth</i>	autorisée	Maison-Blanche	présenter la Maison-Blanche de manière favorable	aucune : élément de la stratégie électorale de Carter

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de Ronald Reagan

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
Le vol KAL007 (1983)	autorisée	Maison-Blanche	justifier la politique de la Maison-Blanche	directe : justification des mesures anticommunistes
Le <i>Strategic Defense Initiative</i> (1983)	autorisée	le président Reagan	justifier un programme controversé ; envoyer un message à l'URSS	indirecte : démonstration de la puissance technologique américaine
Les activités clandestines au Nicaragua (1983)	non-autorisée	Maison-Blanche	dénoncer l'obstructionnisme d'un membre du Congrès	indirecte : obstruction du Congrès et traduction devant la CIJ mais poursuite des activités au Nicaragua

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de George H. Bush

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
Le <i>Defense Planning Guidance</i> (1992)	non-autorisée	Pentagone	saboter un programme	aucune : modification du texte du document mais sa nature est demeurée la même

#### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de Bill Clinton

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
L'intervention en Haïti (1994)	non-autorisée	Pentagone, Maison-Blanche	faire du tort à la position d'un rival ; miner les relations entre les organisations	indirecte : les États-Unis sont finalement intervenus, grâce à d'autres facteurs
L'intervention en Bosnie (1995)	autorisée	le président Clinton	envoyer un ballon d'essai	indirecte : les États-Unis sont finalement intervenus grâce à d'autres facteurs
Le programme nucléaire nord-coréen (1998)	non-autorisée	Defense Intelligence Agency (DIA)	forcer le président à adopter une politique plus ferme à l'égard de la Corée du Nord	aucune : la position de la Maison-Blanche n'a pas changé et le Pentagone a démenti les informations diffusées
L'intervention au Kosovo (1999)	non-autorisée	Pentagone	faire du tort à la position d'un rival ; miner les relations entre les organisations	indirecte : les États-Unis sont finalement intervenus, grâce à d'autres facteurs

### Les fuites de politique étrangère durant la présidence de George W. Bush

	Type	Source	Objectifs	Conséquence sur la politique étrangère
George Tenet et l'Irak (« <i>slam dunk</i> ») (2004)	non-autorisée	Maison-Blanche	dénoncer la façon dont la guerre en Irak a été élaborée	indirecte : a contribué à la perte de crédibilité de l'administration Bush à propos de la guerre en Irak, en parallèle avec d'autres facteurs, et démission de Tenet
La prison d'Abou Ghraïb (2004)	non-autorisée	Joseph Darby, Pentagone	dénoncer un problème	indirecte : baisse de l'appui des Américains, augmentation des critiques, procès des militaires impliqués et appels à la démission de Rumsfeld (il le fera en 2006)
La lutte contre le terrorisme (2005-2006)	non-autorisée	Congrès	changer les pratiques de la lutte contre le terrorisme	aucune : la position de la Maison-Blanche n'a pas changé sa position et les pratiques sont restées les mêmes
Le mémorandum de Stephen Hadley sur l'Irak (2006)	non-autorisée	Maison-Blanche	dénoncer un problème	indirecte : refroidissement des relations avec Maliki, augmentation de l'instabilité au sein du Parlement irakien

Les résultats de l'analyse préliminaire nous ont permis de préciser notre hypothèse et de faire un choix définitif quant aux fuites à étudier pour la thèse.

#### 1.3.2 L'impact variable des fuites : résultats de l'analyse préliminaire

En excluant les fuites belliqueuses, anecdotiques et accidentelles, de même que les révélations provenant de l'extérieur du gouvernement américain, nous avons compilé des données pour les trente fuites de politique étrangère du tableau 7 : huit fuites autorisées et 22 fuites non-autorisées.

Il convient de préciser que nous parlons d'une fuite ayant eu une *conséquence directe* lorsque la révélation de l'information « a altéré la logique politique avec laquelle les décisions sont prises<sup>113</sup> » ou lorsqu'elle « a élargi [...] le spectre des options politiques acceptables<sup>114</sup> ». 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 forcé la mise en branle d'une intervention militaire ou humanitaire ou 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

<sup>113</sup> Glenn Hastedt, *op. cit.*, p. 421.

<sup>114</sup> *Ibid.*, p. 427.

étrangère sera plutôt une fuite qui a affecté les conseillers du président (promotion, congédiement) ou les mécanismes de la prise de décision (utilisation des procédures structurelles, 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.

**Tableau 9 – Les conséquences des fuites sur la politique étrangère des États-Unis**

Conséquences sur la politique étrangère	Nombre de fuites	Pourcentage des fuites
Conséquences directes	9	30
Conséquences indirectes	14	47
Aucune conséquence	7	23
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>100 %</b>

Tout d'abord, nous avons constaté que si plusieurs fuites ont des conséquences directes sur la politique étrangère, il est par ailleurs intéressant de voir que plus de la moitié d'entre elles n'ont que des conséquences indirectes ou nulles alors que leur objectif principal est justement d'agir sur la prise de décision ou sur l'application de celle-ci sur le terrain<sup>115</sup>.

**Tableau 10 – Les types de fuites et leurs conséquences sur la politique étrangère des États-Unis**

Types de fuites et leurs conséquences	Nombre de fuites	Pourcentage des fuites
<b>Non-autorisées</b>	<b>22</b>	<b>100 %</b>
directes	6	27,3
indirectes	12	54,5
aucune	4	18,2
<b>Autorisées</b>	<b>8</b>	<b>100 %</b>
directes	3	37,5
indirectes	2	25
aucune	3	37,5

<sup>115</sup> Pour la définition des termes les plus fréquemment utilisés, voir appendice B.

Alors que les fuites autorisées devraient avoir des conséquences directes sur la politique étrangère en raison du fait qu'elles bénéficient habituellement de l'appui du président et des outils et réseaux de communication de l'État, on peut voir que plus de 60 % d'entre elles ont une incidence plutôt indirecte ou nulle. Ce taux est considérable étant donné les moyens dont dispose le gouvernement pour imposer son point de vue et pour modifier, voire remplacer l'information jugée défavorable ou controversée.

Les fuites non-autorisées ne font pas mieux : elles réussissent à influencer directement la politique étrangère américaine dans seulement 27,3 % des cas. Cependant, puisque tel est explicitement leur objectif, ne devraient-elles pas l'atteindre plus souvent, d'autant plus qu'elles constituent un effet de surprise de taille par opposition aux fuites autorisées ? Plus de la moitié des fuites non-autorisées n'agissent qu'indirectement sur la politique étrangère, alors que près de 20 % d'entre elles n'ont aucune incidence.

C'est donc la performance modérée des fuites non-autorisées qui surprend le plus : alors qu'elles sont présentées par de nombreux spécialistes comme des tactiques d'influence courantes au sein du processus décisionnel, seulement six d'entre elles (sur 22) ont eu une conséquence directe sur la politique étrangère américaine. Ainsi, l'impact réel des fuites non-autorisées est en deçà de ce à quoi on pourrait s'attendre de la part de ce type de fuites.

Nous nous pencherons donc sur l'étude plus détaillée des fuites non-autorisées dans le but de comprendre et d'analyser leur faible influence sur les décisions de politique étrangère. Le choix de cette catégorie de fuites s'explique par trois facteurs : d'abord, les fuites non-autorisées ont l'objectif explicite d'influencer la politique étrangère des États-Unis ; ensuite, ces fuites sont également les seules à avoir un impact potentiel important sur le processus décisionnel parce qu'elles sont les plus inattendues et les plus dommageables, provenant de personnes bien informées ou des témoins directs d'événements particuliers ; finalement, nous avons vu que les fuites autorisées ne sont pas incluses dans les définitions données par les spécialistes, qui les considèrent comme une tactique d'influence différente du processus décisionnel puisqu'elles visent surtout à donner une image positive de la Maison-Blanche et des décisions qui en émane plutôt que d'agir sur la politique étrangère. Nous pensons donc que les fuites non-autorisées sont les plus intéressantes pour notre thèse, d'autant plus que les résultats de notre étude préliminaire semblent démontrer que les

spécialistes se trompent en prenant pour acquis qu'elles sont des tactiques d'influence indépendantes et efficaces.

Notre hypothèse est donc la suivante : pour qu'une fuite non-autorisée ait une conséquence directe, c'est-à-dire agisse sur la politique étrangère des États-Unis, quatre éléments doivent être présents simultanément, soit (1) *il y a un manque de cohésion au sein de l'équipe décisionnelle* qui entoure le président, (2) *la Maison-Blanche n'a pas de position claire* au sujet de l'enjeu visé par la fuite, (3) *le président n'exerce pas un leadership fort* et (4) *les médias critiquent l'administration de façon soutenue* concernant l'enjeu visé par la fuite. Comme la conjoncture de ces quatre éléments est plutôt rare, cela expliquerait pourquoi les fuites sont généralement peu influentes sur les décisions de politique étrangère. En effet, si un seul de ces éléments est absent, il semble que les fuites non-autorisées ne peuvent avoir que des conséquences indirectes : elles ne seront alors pas en mesure d'agir de manière significative sur la politique étrangère américaine bien qu'elles peuvent avoir des effets sur les personnes ou sur les mécanismes décisionnels. De même, si tous les critères sont absents, les fuites non-autorisées n'ont aucune conséquence, directe ou indirecte, sur la politique étrangère des États-Unis.

### ***1.3.3 Les fuites non-autorisées depuis Kennedy : études de cas***

Pour vérifier notre hypothèse, nous avons sélectionné huit fuites non-autorisées parmi celles étudiées dans notre analyse préliminaire. 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. Ce sont ces critères qui nous ont mené à éliminer les quatre fuites qui ont eu lieu durant l'administration de George W. Bush étudiées lors de l'analyse préliminaire (lutte contre le terrorisme, George Tenet et l'Irak, prison d'Abou Ghraïb et mémorandum de Hadley sur l'Irak) : même si elles ont eu des conséquences, directes et indirectes, qu'il est possible de mesurer, il n'en demeure pas moins que nous n'avons pas suffisamment de recul historique pour en saisir toute la portée. Il est en effet possible que dans quelques années, les conséquences jugées directes d'une fuite puissent se



révéler moins importantes qu'il n'y paraissait. L'inverse étant aussi vrai, il devient difficile de tirer des conséquences définitives sur l'impact de ces fuites sur la politique étrangère. De plus, puisque les documents les plus importants de cette administration (autobiographies, documents classifiés, documents de travail, etc.) ne sont pas encore disponibles, il nous faudrait, dans plusieurs cas, spéculer sur le déroulement du processus décisionnel et sur les facteurs qui ont influencé les prises de décisions. Cependant, si ces quatre fuites de l'administration Bush ne seront pas étudiées formellement dans la thèse, deux d'entre elles serviront à mettre notre hypothèse à l'épreuve en conclusion.

L'élimination de la seule fuite de l'administration Eisenhower étudiée dans l'analyse préliminaire 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'impact que pouvait avoir la fuite sur la population. Finalement, nous avons limité nos études de cas à une seule par administration, essentiellement pour des raisons d'espace, en choisissant la plus documentée de chacune des administrations. 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 les prochains chapitres, 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.

**Tableau 11 – Les études de cas sélectionnées pour la thèse<sup>116</sup>**

<p><b>Les fuites non-autorisées qui n'ont eu aucune conséquence sur la politique étrangère américaine</b></p>	<p>La stratégie de John F. Kennedy au Vietnam (1961)  <i>Le Defense Planning Guidance</i> (1992)            Le programme nucléaire nord-coréen (1998)</p>
<p><b>Les fuites non-autorisées qui ont eu une conséquence indirecte sur la politique étrangère américaine</b></p>	<p>Les 44 bataillons du général Westmoreland (1968)  <i>Les Pentagon Papers</i> (1971)            Le minage des ports du Nicaragua (1983)</p>

<sup>116</sup> Pour les articles dans lesquels chacune des fuites est apparue pour la première fois, voir l'appendice C. Les articles y sont présentés dans l'ordre de leur apparition dans la thèse.

<p><b>Les fuites non-autorisées qui ont eu une conséquence <i>directe</i> sur la politique étrangère américaine</b></p>	<p>Les <i>Family Jewels</i> (1974) La brigade soviétique à Cuba (1979)</p>
---	--

#### 1.4 Les facteurs qui déterminent l'impact des fuites non-autorisées de politique étrangère

Les fuites non-autorisées ont généralement peu d'impact : si elles réussissent quelquefois à avoir des conséquences indirectes sur la politique étrangère (c'est-à-dire à agir sur les conseillers, sur les mécanismes de la prise de décision ou sur les autres acteurs politiques), elles n'ont que rarement des conséquences directes sur la politique étrangère elle-même, que ce soit sur sa formulation ou sur son application concrète une fois la décision prise. Celles qui réussissent à modifier la politique étrangère sont effectivement peu nombreuses : seulement deux fuites sur huit ont agi directement sur la politique étrangère depuis la présidence de Kennedy. Puisque cela ne représente que 25 % des fuites non-autorisées, comment expliquer le succès de ces deux fuites ? Mais, surtout, comment expliquer l'absence de conséquences directes de la grande majorité d'entre elles ? La présence ou l'absence de quatre facteurs précis permet de répondre à ces questions : la cohésion de l'équipe décisionnelle entourant le président, la clarté de la position de la Maison-Blanche au sujet de l'enjeu abordé par la fuite, le leadership présidentiel et la couverture médiatique de l'administration au moment où la fuite est révélée.

##### 1.4.1 La cohésion de l'équipe décisionnelle

Lorsque le président et ses principaux conseillers en matière de politique étrangère<sup>117</sup> partagent une vision commune et des objectifs semblables, il est plus difficile pour les fuites

<sup>117</sup> 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 la liste de ces conseillers depuis Kennedy jusqu'à George W. Bush, voir l'appendice D. Pour des explications détaillées sur le fonctionnement de la Maison-Blanche et de ses différents organes, consulter Bradley H. Patterson Jr. (1988). *The Ring of Power: The White House Staff and Its Expanding role in Government*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Basic Books.

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 par le politologue Alexander L. George comme étant « l'évaluation positive du groupe par ses membres et leur motivation à continuer à en faire partie<sup>118</sup> », est caractérisée par la solidarité, la collaboration, l'expression libre des dissensions et une vision positive des tâches décisionnelles à accomplir<sup>119</sup>.

### *Le système décisionnel*

Comme nous l'avons vu précédemment dans le tableau 1, il existe de nombreuses tactiques pouvant être utilisées pour influencer le processus décisionnel en politique étrangère, classées par Jean Garrison en trois catégories<sup>120</sup> :

- les *tactiques structurelles* (exclusion et inclusion des personnes), qui agissent sur la composition de l'équipe décisionnelle ;
- les *tactiques procédurales* (déterminer les priorités ou le contexte décisionnel, fuites, « salami »), qui structurent les informations présentées à l'équipe décisionnelle ;
- les *tactiques interpersonnelles* (menaces, marchandage/coalitions, enflure/légitimation, appel au public) qui, elles, influencent les relations entre les individus qui font partie de l'équipe décisionnelle.

Pour Garrison, le choix de l'une ou l'autre de ces tactiques par un acteur du processus décisionnel relève « de la capacité, de l'ingéniosité et de l'énergie individuelles [de cet acteur], mais [ces éléments] sont tempérés par les opportunités disponibles et les contraintes<sup>121</sup> » auxquels il fait face. Ainsi, le choix est essentiellement dicté par

<sup>118</sup> Alexander L. George, *op. cit.*, p. 21.

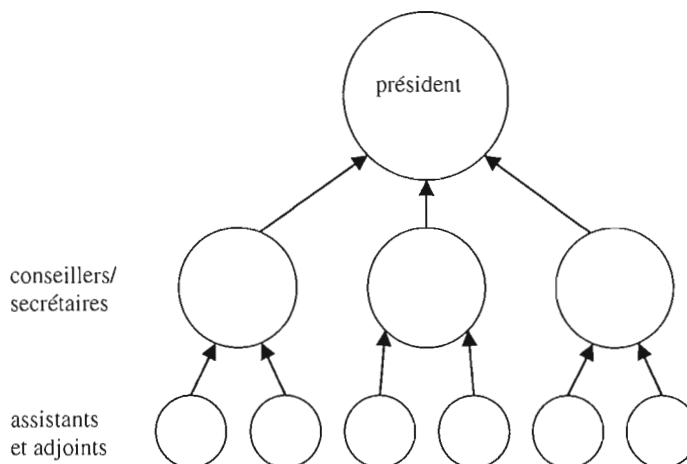
<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 89.

<sup>120</sup> Jean A. Garrison, *op. cit.*, p. xix.

<sup>121</sup> David Mitchell (2005). *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision-Making Process*, Aldershot, Ashgate, p. 221.

l'environnement immédiat de l'acteur. David Mitchell reprend les réflexions de Garrison et développe l'idée selon laquelle c'est le système décisionnel qui détermine le choix des tactiques d'influence : le système formel se prête davantage à l'ensemble des tactiques procédurales (y compris les fuites) et à la formation de coalitions (tactique interpersonnelle), alors que le système collégial appelle surtout la détermination des priorités et du contexte décisionnel (tactiques procédurales), de même que la formation de coalitions (tactique interpersonnelle)<sup>122</sup>. Quant au système compétitif, il est sensible à toutes les tactiques d'influence en raison de sa complexité.

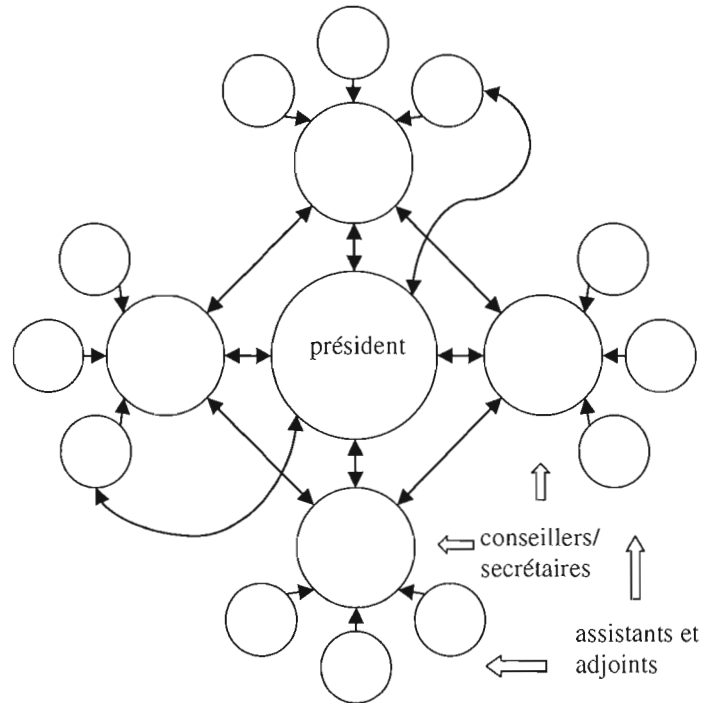
**Figure 1 – Le système décisionnel formel**



Légaré-Tremblay, Jean-Frédéric (2005). « La prise de décision à la Maison-Blanche », dans Vallet, Élisabeth (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Enjeux contemporains, p. 224.

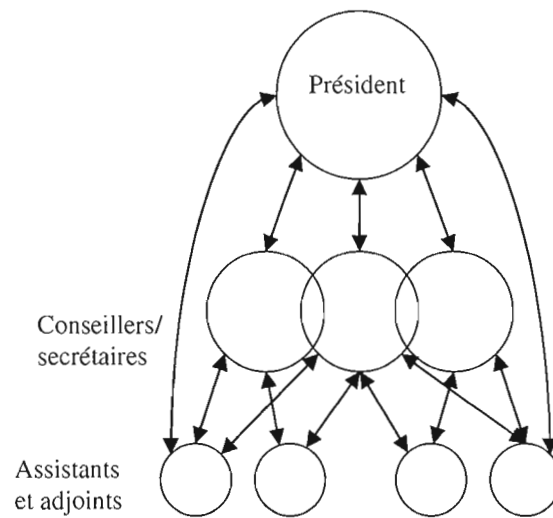
<sup>122</sup> *Ibidem*. Le système compétitif n'est pas abordé par David Mitchell puisque seuls Franklin D. Roosevelt et Jimmy Carter l'ont utilisé. Au sujet des systèmes décisionnels, voir également Richard Tanner Johnson (1974). *Managing the White House: An Intimate Study of the Presidency*, New York, Harper & Row et Alexander L. George, *op. cit.*

**Figure 2 – Le système décisionnel collégial**



Légaré-Tremblay, Jean-Frédéric (2005). « La prise de décision à la Maison-Blanche », dans Vallet, Élisabeth (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Enjeux contemporains, p. 227.

**Figure 3 – Le système décisionnel compétitif**



Source : Légaré-Tremblay, Jean-Frédéric (2005). « La prise de décision à la Maison-Blanche », dans Vallet, Élisabeth (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Enjeux contemporains, p. 225.

De ce point de vue, « le genre de tactiques que les conseillers [du président] peuvent utiliser pour mettre de l'avant leurs préférences politiques est déterminé par le genre de système décisionnel dans lequel ils évoluent<sup>123</sup> ».

À la lumière de ces informations, nous pensons que les fuites non-autorisées seront plus efficaces lorsqu'elles surviennent dans une administration ayant adopté un système décisionnel au sein de laquelle les fuites ne sont pas une tactique intrinsèque : elles pourront agir plus directement sur la politique étrangère si elles ont lieu au sein d'un système décisionnel collégial ou compétitif. Elles auront ainsi une incidence plus importante que dans un système formel puisque les dissidents ont, en principe, l'espace et le temps nécessaires pour faire part de leurs réserves ou de leurs objections au sein d'un système collégial ou compétitif et par conséquent, elles seront plus inattendues. Par exemple, dans un système décisionnel formel, comme celui de Nixon, les participants au processus décisionnel utilisaient fréquemment les fuites pour tenter d'influencer la formulation ou l'application de la politique étrangère, ce qui diluait l'impact individuel de ces fuites. En effet, comme les fuites étaient courantes, il semblait plus facile de les ignorer et de les démentir (même si elles exaspéraient Nixon). Par contre, dans un système compétitif comme celui mis en place par Jimmy Carter, les fuites surviennent plus rarement et donc, sont plus déstabilisantes pour les décideurs qui pensent que tous ont fait entendre leur opinion durant la prise de décision. Ainsi, lorsque la fuite au sujet de la brigade soviétique à Cuba est parue dans la revue *Aviation Week and Space Technology* en 1979, elle a eu des conséquences directes sur la politique étrangère. Ce qui donne du poids aux fuites qui émanent d'un tel système ou d'un système collégial, c'est que ce sont, la plupart du temps, des subalternes qui vont offrir des informations confidentielles aux journalistes. Elles sont ainsi diffusées à la plus grande surprise des décideurs parce que les mécanismes d'expression des désaccords y sont plus nombreux. Par contraste, les fuites qui ont lieu au sein d'un système formel sont, le plus souvent, le fruit des décideurs eux-mêmes<sup>124</sup> : ils sont donc à même d'en gérer les conséquences et sont bien préparés à faire face aux réactions des autres membres de l'équipe décisionnelle. De plus, les systèmes collégial et compétitif, par définition et par nature, ne

<sup>123</sup> David Mitchell, *op. cit.*, p. 225.

<sup>124</sup> Nous prendrons pour acquis que le président, puisqu'il est le décideur ultime en matière de politique étrangère, n'a pas besoin de tactiques pour imposer son point de vue au sein du processus décisionnel. Lorsque le président autorise des fuites, c'est habituellement pour d'autres raisons (améliorer son image, envoyer des ballons d'essai ou faire taire l'opposition, par exemple).

permettent pas une aussi grande cohésion au sein de l'équipe décisionnelle puisqu'un plus grand nombre de personnes participe à la prise de décision et que des dysfonctions sont plus susceptibles de se développer. Nous examinerons donc attentivement le système décisionnel adopté par le président et utilisé lors de la fuite pour évaluer la cohésion de l'équipe décisionnelle, d'autant plus qu'il peut évoluer ou être remplacé d'une fuite à l'autre, d'un mandat à l'autre, comme ce fut le cas pour Reagan, qui est passé d'un système décisionnel collégial, durant son premier mandat, à un système beaucoup plus formel lors du deuxième.

### *La plaidoirie multiple*

Par ailleurs, il existe une autre façon d'évaluer la cohésion de l'équipe décisionnelle qui entoure le président, soit l'existence de la plaidoirie multiple. Au sein de l'équipe décisionnelle en charge d'élaborer la politique étrangère des États-Unis, la cohésion se traduit en effet par la pratique de la plaidoirie multiple (*multiple advocacy*), 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<sup>125</sup> ». 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 s'implique dans le processus de façon à superviser les échanges et le temps alloué pour les débats est suffisant<sup>126</sup>.

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<sup>127</sup>, deviennent à toute fin pratique inutiles. Les conseillers ayant l'opportunité de présenter des points de vue variés risquent moins d'utiliser les fuites pour faire entendre leur opinion et pour influencer le président. Le contraire est aussi possible. À

<sup>125</sup> Roger B. Porter (1987). *Presidential Decision Making: The Economic Policy Board*, 2<sup>e</sup> édition, Cambridge, Cambridge University Press, p. 26.

<sup>126</sup> Alexander L. George, *op. cit.*, p. 194.

<sup>127</sup> Les fuites sont des moyens radicaux d'expression des désaccords puisqu'elle nécessitent de trahir le secret entourant le processus décisionnel en matière de politique étrangère et, de ce fait, la confiance du président.

titre d'exemple, l'absence d'une plaidoirie multiple fonctionnelle au sein de l'administration Johnson explique bien le grand nombre de fuites survenues entre 1963 et 1968 au sujet du Vietnam, malgré la présence d'un système décisionnel collégial. En fait, « l'exigence sévère du conformisme et du consensus, que Johnson a confondu avec la loyauté, l'a empêché de profiter pleinement de l'expertise organisationnelle du département d'État, de la Défense, ou encore de l'administration du NSC<sup>128</sup> ». Même si une forme minimale de plaidoirie multiple existait entre les acteurs bureaucratiques, Johnson a renforcé l'une de ses dysfonctions, à savoir le conformisme comme expression de l'unité. Cette façon de fonctionner a permis aux fuites, durant la présidence de Johnson, de devenir une tactique d'influence bureaucratique privilégiée par les conseillers et les fonctionnaires.

Pour mesurer la cohésion de l'équipe décisionnelle en place au moment de la fuite, nous évaluerons la présence, l'absence ou la dysfonction de la plaidoirie multiple. Ainsi, la présence de celle-ci sera considérée comme l'expression d'une forte cohésion au sein de l'équipe décisionnelle. Si, au contraire, il y a absence de plaidoirie multiple ou si celle-ci a généré l'un des deux modèles de conformisme présentés par le politologue Alexander L. George – la tendance au conformisme qui crée un faux consensus ou la pensée groupale<sup>129</sup> –, nous affirmerons que la cohésion de l'équipe décisionnelle est dysfonctionnelle. En effet, selon George, la plaidoirie multiple peut mener à deux situations problématiques, qui constituent des dysfonctions ou des effets pervers de la plaidoirie multiple. La première consiste à éviter de présenter une opinion contraire à celle du groupe par crainte de représailles ou d'une exclusion du groupe. La deuxième est la pensée groupale (*groupthink*), concept élaboré par Irving Janis, qui explique qu'un consensus puisse émerger d'un groupe lorsqu'il fait face à une crise importante ou travaille dans un environnement inhabituellement stressant, empêchant ainsi d'envisager l'ensemble des options possibles. Les symptômes de la pensée groupale qu'on retrouve chez les participants au processus décisionnel sont les suivants<sup>130</sup> : une illusion d'invulnérabilité, la rationalisation des avertissements, une absence de remise en question des croyances, des jugements stéréotypés de l'adversaire, une pression

<sup>128</sup> Charles-Philippe David (2004). *Au sein de la Maison-Blanche. La formulation de la politique étrangère des États-Unis*, 2<sup>e</sup> édition, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Politique étrangère et sécurité, p. 252.

<sup>129</sup> À ce sujet, voir Alexander L. George, *op. cit.*, p. 89 ; Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 31 et ss. ; Irving Janis (1972). *Victims of Groupthink*, Boston, Houghton Mifflin.

<sup>130</sup> Irving Janis, *op. cit.*, p. 196 ; Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 31-32.



directe sur les participants dissidents, l'autocensure, une illusion d'unanimité et la présence de barrières psychologiques qui filtrent l'information et les faits importants.

Il faudra donc être en mesure de vérifier la présence ou l'absence de ces symptômes de la pensée groupale au moment de la prise de décision sur laquelle porte la fuite non-autorisée.

#### ***1.4.2 La clarté de 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. Par exemple, la position de Nixon et de Henry Kissinger en faveur du Pakistan, lors du conflit contre l'Inde en 1971, était résolue et peu sujette à discussion. En effet, après que l'Inde ait signé un traité de paix et d'amitié avec l'URSS, en août, et qu'elle ait mené une attaque contre le Pakistan de l'Est (devenu le Bangladesh) en novembre, la conviction du président – selon laquelle l'appui des États-Unis au Pakistan affaiblirait l'URSS – s'est renforcée. De plus, « le Pakistan était la route secrète de Nixon pour arriver à une ouverture diplomatique avec la République populaire de Chine<sup>131</sup> ». La clarté de la position de Nixon et de Kissinger n'a pas permis à la fuite de Yeoman Charles Radford (membre du NSC) de modifier la politique américaine.

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. Ainsi, les nombreuses tergiversations de Lyndon B. Johnson entre l'escalade et la stabilisation au Vietnam, entre 1966 et 1968, ont prêté le flanc à la fuite Westmoreland dans le but de forcer le président à prendre une décision et à s'y tenir.

Nous pensons donc que les fuites non-autorisées ont plus de chance d'avoir des 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 face à un enjeu de politique étrangère. Le vide décisionnel

---

<sup>131</sup> United States, Department of State (2005). *Foreign Relations of the United States, vol. XI: South Asia Crisis, 1971*, communiqué de presse, 6 mai, [<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/xi/45652.htm>].

représente une absence de politique, une improvisation ou encore, une politique faible ou inappropriée. Strobel utilise ce concept pour expliquer le pouvoir des médias sur la politique étrangère américaine :

Les médias ont un impact sur la politique lorsqu'elle est faiblement élaborée, est en perpétuel changement ou lorsqu'elle n'a pas le soutien du Congrès ou du public [...]. Lorsque la politique est claire et fermement soutenue par l'exécutif, est bien présentée au public et a le soutien du Congrès et du public, les médias ont tendance à suivre le mouvement<sup>132</sup>.

Le vide décisionnel s'applique également aux fuites pour deux raisons : tout d'abord, les médias étant le véhicule des fuites, celles-ci ne sauraient être plus influentes qu'eux sur la politique étrangère. Ensuite, une position ferme adoptée par le président conduit à la diminution du pouvoir de l'ensemble des acteurs de la scène politique et de leurs tactiques d'influence, y compris des fuites. Nous vérifierons donc la présence ou l'absence d'un vide décisionnel lorsqu'il y a une fuite non-autorisée, en tentant de voir si le vide décisionnel permet effectivement aux fuites d'avoir une conséquence directe sur la politique étrangère américaine.

#### ***1.4.3 Le leadership du président***

Selon le juriste Robert Borosage, « le lien entre la perte d'autorité et les fuites est crucial<sup>133</sup> », en ce sens que les fuites ont plus d'impact lorsque le leadership du président est faible ou contesté : l'affaire du *Watergate* l'a bien démontré. Ce constat est aussi valable pour les fuites de politique étrangère : le manque de leadership du président Carter, lors de la crise des otages de 1979, a donné lieu à de nombreuses fuites qui ont contribué à miner encore davantage le processus décisionnel. Dans les cas où le président exerce un leadership fort, comme ce fut le cas de Kennedy, les fuites sont non seulement moins fréquentes mais elles sont également moins dévastatrices.

---

<sup>132</sup> 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.

<sup>133</sup> Robert L. Borosage (1976). « Para-Legal Authority and Its Perils », *Law and Contemporary Problems*, vol. 40, no 3 (été), p. 185.

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 élaboré cinq critères permettant d'évaluer le travail des présidents et, ainsi, de mesurer le leadership dont ils ont fait preuve – ou non – durant leur mandat<sup>134</sup> : vision, pragmatisme, consensus, charisme et crédibilité.

Sur la base de ces cinq critères, Dallek conclut que les présidents Lyndon Johnson, Richard Nixon, Gerald Ford, Jimmy Carter, George H. Bush et Bill Clinton ont, en général, manqué de leadership. Toutefois, l'étude du leadership de ces présidents sera enrichie par les travaux plus récents des politologues Fred Greenstein et James MacGregor Burns<sup>135</sup>.

### *Vision*

Le leadership présidentiel s'exerce d'abord et avant tout grâce à une vision claire ou un grand projet concret pour la société américaine. Selon Dallek, « aucun candidat [à la Maison-Blanche] n'a été en mesure d'atteindre la plus haute fonction [du pays] sans exprimer sa foi en une meilleure Amérique<sup>136</sup> ». À titre d'exemple, soulignons que c'est ce qui a contribué à la victoire de Barack Obama en 2008 : sa campagne électorale était essentiellement basée sur le fait que les États-Unis pouvaient faire mieux, que les Américains méritaient mieux et que le pays devait retrouver son prestige et sa grandeur. L'historien Arthur M. Schlesinger Jr. abonde dans le même sens lorsqu'il explique que le leadership du président ne peut s'exercer que « s'il possède ou est possédé par une vision de l'Amérique idéale<sup>137</sup> ». Greenstein, pour sa part, affirme que la vision réfère plus concrètement à trois choses : une préoccupation au sujet du contenu des politiques, la capacité d'évaluer leur faisabilité et un ensemble de buts

<sup>134</sup> Robert Dallek (1996). *Hail to the Chief: The Making and Unmaking of American Presidents*, New York, Hyperion, p. xx.

<sup>135</sup> 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. Richard E. Neustadt, pour sa part, avait analysé le leadership présidentiel à l'aide des sept critères suivants : réputation, prestige, talents, compétences, attitude face aux conflits, éducation et expériences passées. Nous avons préféré utiliser les critères de Dallek (enrichis par ceux de Greenstein et de McGregor Burns) tout simplement parce que les travaux de l'historien étaient plus récents et permettaient d'inclure les critères de Neustadt. Pour plus de détails sur l'analyse faite par ce dernier, voir Richard E. Neustadt (1990). *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Free Press.

<sup>136</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 1.

<sup>137</sup> Cité dans *Ibid.*, p. 10.

généraux pour diriger le pays<sup>138</sup>. Les trois auteurs s'entendent pour dire que si le leadership d'un président peut être grandement affecté par une vision déficiente (projet irréaliste, comme pour le président Johnson, ou vision trop stricte, comme pour le président George W. Bush), il est encore plus dommageable de n'en avoir aucune (comme les présidents Carter et George H. Bush, par exemple).

### *Pragmatisme*

Le leadership présidentiel s'exprime également par le pragmatisme, c'est-à-dire un mélange d'opportunisme, de flexibilité et de réalisme. Dans un premier temps, le président doit être en mesure de bâtir une équipe de décideurs dont il pourra tirer le maximum, tout « en minimisant la tendance des subordonnés à dire à leur patron ce qu'il souhaite entendre<sup>139</sup> ». Dans un deuxième temps, cette équipe, dirigée par un président dont le leadership est fort, pourra obtenir des gains politiques qui mèneront idéalement le pays là où la vision du président le voit<sup>140</sup>. Finalement, un président pragmatique sera à même de « construire et conserver l'appui du public et d'établir sa réputation de politicien habile auprès des décideurs<sup>141</sup> » en raison de sa capacité à s'adapter aux changements et ses habiletés de négociateur. Selon Dallek, les présidents modernes les plus pragmatiques ont été, à différents degrés, Kennedy, Johnson, Nixon et Reagan, alors que cette qualité était à peu près absente des présidences de Carter et de Clinton.

### *Consensus*

Un leader doit être capable d'établir un consensus national sur les sujets et les enjeux les plus importants. Cette qualité est d'autant plus fondamentale que de toutes les élections présidentielles depuis 1787, seulement 17 présidents ont obtenu l'appui de plus de 55 % des électeurs et autant de présidents sont arrivés à la Maison-Blanche avec moins de 50 % du

---

<sup>138</sup> Fred I. Greenstein (2004). *The Presidential Difference: Leadership Style From FDR to George W. Bush* (2<sup>e</sup> édition), Princeton, Princeton University Press, p. 220.

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 218.

<sup>140</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 44-45.

<sup>141</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 219.

vote populaire<sup>142</sup>. Dans ces conditions, le leadership présidentiel doit être employé à rallier les différentes – et souvent divergentes – forces politiques du pays. Pour Dallek, le leadership en temps de crise est particulièrement important : en temps de guerre, « les présidents qui ont eu le plus de succès ont été ceux qui ont systématiquement obtenu un consensus au Congrès, dans la presse et partout au pays, alors que les leaders les plus inefficaces ont été ceux qui ont tenté d'imposer à la nation une politique militaire en laquelle elle ne croyait pas<sup>143</sup> ». Le leadership chaotique de Johnson au sujet de la guerre du Vietnam est un bon exemple d'échec patent dans la construction et l'atteinte d'un consensus national. Quant à George W. Bush et la guerre en Irak, il faudra sans doute attendre quelques années avant de poser un jugement définitif. Cependant, il convient de se rappeler qu'au niveau national, la guerre contre l'Irak était l'objet d'un large consensus, autant au Congrès que dans la presse, en plus d'obtenir un appui substantiel de la part des citoyens.

### *Charisme*

Le chef de l'exécutif doit pouvoir compter sur ses qualités personnelles ainsi que sur l'affection des citoyens pour gouverner. Le charisme joue donc un rôle prédominant dans l'exercice du leadership présidentiel : il faut avoir l'air d'un président et agir en tant que tel en toutes circonstances. Robert Dallek explique que les présidents « qui ont été capables de réduire la distance entre eux-mêmes et le peuple [...] [et] d'utiliser leur attrait personnel pour susciter l'intérêt et l'affection du public<sup>144</sup> » sont devenus les chefs les plus mémorables. Selon ce point de vue, Kennedy et Reagan (on peut aussi inclure Clinton, à tout le moins lors de son premier mandat) sont sans doute les présidents les plus charismatiques de l'époque moderne des États-Unis, d'autant plus qu'ils étaient de très bons communicateurs. À l'opposé, on retrouve Nixon, Carter et George H. Bush, qui n'ont pas su obtenir l'affection des citoyens et encore moins rallier les forces politiques autour de leurs qualités personnelles.

---

<sup>142</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 84.

<sup>143</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>144</sup> *Ibid.*, p. 127.

### *Crédibilité*

Il est indispensable que le chef d'État ait la confiance des citoyens pour gouverner : cette confiance renforce le leadership du président et lui donne tout la latitude nécessaire pour mettre de l'avant ses projets. La crédibilité d'un président est toutefois la chose la plus fragile qui soit : Gerald Ford a perdu la sienne en accordant rapidement un pardon à Nixon, alors que Clinton a vu la sienne disparaître suite à ses déboires avec Monica Lewinsky. D'autres ont déçu le public, minant leur confiance : Johnson, Nixon et George W. Bush ont perdu leur crédibilité en raison de leurs mensonges répétés. À l'opposé, les présidents les plus crédibles – comme Eisenhower et Reagan, par exemple – sont ceux dont « les politiques étaient les plus conformes à ce que la majorité des Américains considéraient comme essentiel au bien-être de la nation<sup>145</sup> ». La façon la plus simple de mesurer la crédibilité d'un président est la confiance des citoyens à son égard, c'est-à-dire son taux d'approbation à un moment précis.

Nous utiliserons ces cinq critères liés au leadership présidentiel – et les analyses faites par Dallek, Greenstein et MacGregor Burns – pour expliquer les conséquences des fuites non-autorisées : celles-ci devraient avoir des conséquences directes sur les décisions de politique étrangère d'un président qui exerce un faible leadership, alors qu'un président dont le leadership est fort – ou effacé mais soutenu – sera peu influencé par les fuites. 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.

#### **1.4.4 La réaction des médias**

Le quatrième et dernier facteur qui agit sur l'impact des fuites non-autorisées est la réaction des principaux médias américains à ces fuites<sup>146</sup>. Il semble que les fuites ont des

---

<sup>145</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>146</sup> Soit le *New York Times*, le *Washington Post*, le *Wall Street Journal* et le *Los Angeles Times* en ce qui concerne les journaux, soit 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

conséquences plus directes sur la politique étrangère lorsque les médias critiquent l'administration de manière soutenue au sujet de l'enjeu visé par la fuite. Par exemple, des fuites comme celles concernant les *Pentagon Papers* (1971) et le dévoilement du présumé programme nucléaire de la Corée du Nord (1998) ont été abondamment commentées dans les médias, qui remettaient en question l'approche de la Maison-Blanche pour régler ces crises. D'autres fuites non-autorisées, comme la stratégie de Kennedy au Vietnam (1961), ont laissé la plupart des médias indifférents, ce qui a contribué à minimiser leur incidence sur les décisions prises ultérieurement par les administrations en place.

La réaction des médias est donc essentielle pour évaluer les conséquences des fuites en raison de l'influence qu'ils ont sur l'opinion publique par le biais de leur fonction de procédure d'agenda (*agenda-setting*). Initiées par les professeurs en communication Maxwell McCombs et Donald L. Shaw, les recherches sur la corrélation entre l'intensité de la couverture médiatique d'un sujet et la perception de son importance par les gens datent du début des années 1970<sup>147</sup>. Cette corrélation s'est révélée suffisamment importante pour devenir un champ d'études à part entière, relevant à la fois des communications et de la science politique. Ainsi, on peut dire que 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<sup>148</sup> » pour le public et, incidemment, pour le gouvernement. Par exemple, lorsqu'on demande aux Américains d'identifier les problèmes auxquels leur pays est confronté, ils nomment, sept fois sur dix, ce qu'ils ont vu récemment dans les journaux ou à la télévision<sup>149</sup>.

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 face aux problèmes soulevés par ces fuites. À l'opposé, un manque d'intérêt ou une

---

complètes à partir de 1968. Les archives du *Wall Street Journal*, finalement, sont disponibles seulement jusqu'en 1989.

<sup>147</sup> Maxwell McCombs et Donald L. Shaw (1972). « The Agenda-Setting Function of Mass Media », *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, no 2 (été), p. 176-187 ; pour la synthèse des études réalisées au sujet de la procédure d'agenda, voir David L. Protest et Maxwell McCombs (dir.) (1991) *Agenda Setting*, Hillsdale, Lawrence Erlbaum.

<sup>148</sup> David L. Paletz (2002). *The Media in American Politics: Contents and Consequences*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Longman, p. 157.

<sup>149</sup> *Ibidem* ; Karine Prémont, *op. cit.*, p. 36 ; Bruce Jentleson (2004). *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21<sup>st</sup> Century*, 2<sup>e</sup> 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.

couverture médiatique neutre ou positive de l'approche de l'administration au sujet de l'enjeu visé par les fuites peut faire en sorte de 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<sup>150</sup>. Les médias peuvent donc, en parallèle avec les trois autres critères d'évaluation, augmenter ou diminuer l'importance d'une fuite.

Pour mesurer la réaction des médias – qu'elle soit indifférente, neutre, positive ou négative – il faudra, dans un premier temps, compiler le nombre d'éditoriaux, d'articles de journaux et de revues et de reportages télévisés au sujet de chacune des fuites, notamment par le biais de bases de données (dont le *Vanderbilt University Television News Archive*<sup>151</sup> et les archives des principaux journaux et revues, disponibles sur Internet). Dans un deuxième temps, il faudra évaluer le ton de chacun de ces articles et reportages, de manière à pouvoir donner un qualificatif à la couverture médiatique de chacune des fuites. Finalement, nous pourrons faire un lien entre la réaction des médias et les conséquences des fuites sur la politique étrangère des États-Unis.

Ces quatre facteurs – cohésion de l'équipe décisionnelle, clarté de la position de la Maison-Blanche, leadership présidentiel et réaction médiatique – constituent la clé permettant de comprendre les conséquences des fuites non-autorisées sur la politique étrangère. Les prochains chapitres serviront à mesurer et évaluer la présence ou l'absence de ces critères lorsque des fuites non-autorisées ont été divulguées dans les médias américains : elles seront tout d'abord brièvement mise en contexte et ensuite, chacun des quatre critères sera mesuré dans le but de tirer des conclusions en lien avec notre hypothèse.

---

<sup>150</sup> C'est ce que démontrent la majorité des études sur l'influence des médias en politique étrangère américaine. Pour un résumé de ces recherches, voir Karine Prémont, *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.

<sup>151</sup> Il est à noter qu'il n'existe pas d'archives pour les émissions de télévision qui ont été diffusées avant août 1968 : ainsi, la réaction des médias face à certaines fuites sera analysée essentiellement par le biais des journaux.



**CHAPITRE II**  
**COUPS D'ÉPÉE DANS L'EAU :**  
**LES FUTES QUI NE RÉUSSISSENT PAS À INFLUENCER**  
**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE**

*Leaks and whispers are a daily routine of news-gathering in Washington.*

William Greider, journaliste à *The Nation*

Si les fuites non-autorisées ont besoin de circonstances particulières pour avoir une incidence, directe ou indirecte, sur la politique étrangère des États-Unis, on pourrait croire qu'elles ont des conséquences plus importantes en temps de crise ou quand l'enjeu visé est sensible. Par exemple, lorsque l'administration Kennedy a dû prendre une décision au sujet de l'aide qu'elle souhaitait apporter au Vietnam, au début des années 1960, les documents historiques nous démontrent que les décideurs avaient des avis divergents sur la marche à suivre : d'une part, les « colombes » (dont le président Kennedy lui-même et George Ball, sous-secrétaire d'État aux Affaires économiques) voulaient éviter à tout prix l'envoi de soldats américains alors que, d'autre part, les « faucons » (tels Maxwell Taylor et Lyman Lemnitzer, du Comité des chefs d'état-major) suggéraient qu'une victoire au Vietnam était impensable sans intervention militaire de la part des États-Unis<sup>152</sup>. L'ambivalence de Kennedy à ce sujet, illustrée notamment par l'organisation de plusieurs missions d'observation au Vietnam et par une politique de *statu quo*, prêtait assurément le flanc aux fuites non-autorisées utilisées pour faire pencher l'administration d'un côté ou de l'autre.

Aux débuts des années 1990, alors que la guerre froide est terminée et que la Russie a remplacé l'URSS, le rôle des États-Unis dans le monde faisait l'objet de nombreuses discussions : si certains analystes souhaitaient que le pays mette l'emphase sur la diplomatie

---

<sup>152</sup> Voir notamment David Halberstam (1992). *The Best and the Brightest*, 4<sup>e</sup> édition, New York, Ballantine, p. 174-177 ; 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. 150-151.

et le multilatéralisme, d'autres membres de l'administration de George H. Bush, comme Richard Cheney (secrétaire à la Défense), Brent Scowcroft (conseiller à la Sécurité nationale) et James Baker (secrétaire d'État) affirmaient qu'il fallait plutôt profiter de l'occasion pour éviter le développement d'une autre superpuissance qui voudrait rivaliser avec les États-Unis, que ce soit aux plans économique, politique ou culturel<sup>153</sup>. Une fois la stratégie hégémoniste finalement adoptée par la Maison-Blanche et inscrite dans le *Defense Planning Guidance*, elle a aussitôt fait l'objet de plusieurs fuites qui visaient à accélérer ou freiner son application, voire la saboter.

On peut observer le même phénomène en 1998, alors que l'administration Clinton faisait face, pour la deuxième fois en quatre ans, à la menace d'une relance éventuelle du programme nucléaire de la Corée du Nord. Ainsi, malgré la signature d'une entente entre les deux pays en 1994, des fuites semblaient révéler l'existence de sites d'essais nucléaires. L'enjeu était de taille puisque l'administration avait clairement statué sur la nécessité d'empêcher la Corée du Nord de posséder des armes nucléaires qui serviraient à menacer la Corée du Sud et le Japon<sup>154</sup>. En raison de ce fait, les fuites avaient principalement pour objectifs de forcer le président Clinton à élaborer une politique beaucoup plus ferme à l'égard de la Corée du Nord et à délaisser les mécanismes diplomatiques qui ne semblaient pas donner de résultats positifs. Cette option était d'ailleurs débattue par les membres de l'équipe décisionnelle : la secrétaire d'État Madeleine Albright et le vice-président Al Gore prônant une approche plus musclée face à la Corée du Nord, alors que William Perry, conseiller spécial du président, soutenait une stratégie basée sur la diplomatie<sup>155</sup>.

Malgré l'importance de ces enjeux et les différentes options présentées au président à leur sujet, les trois fuites étudiées dans ce chapitre – la fuite Lemnitzer qui dénonçait la stratégie de Kennedy au Vietnam en 1961, celle qui tentait de saboter le DPG en 1992 et celle qui visait à forcer une politique plus ferme à l'égard de la Corée du Nord en 1998 – n'ont pourtant eu aucune conséquence directe sur la politique étrangère des États-Unis. Elles n'ont

<sup>153</sup> Sans auteur (1992). « Excerpts from Pentagon's Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival », *New York Times*, 8 mars, p. A14.

<sup>154</sup> Steve A. Holmes (1993). « Clinton Warns North Korea Against Building Atom Bomb », *New York Times*, 8 novembre, p. A6.

<sup>155</sup> Voir notamment Patrick James et Özgür Özdamar, *op.cit.*, p. 136-137 ; Chalmers Johnson (1999). « American Intelligence Services Lose Credibility Over East Asia Security Problems », *Japan Policy Research Institute*, vol. 6, no 6 (juin), [[http://www.jpri.org/publications/critiques/critique\\_VI\\_6.html](http://www.jpri.org/publications/critiques/critique_VI_6.html)].

pas non plus eu de conséquences indirectes qui auraient agi sur les conseillers de l'équipe décisionnelle, les mécanismes du processus de prise de décision ou les autres acteurs politiques, tels que l'opinion publique, les médias ou le Congrès. En effet, la fuite Lemnitzer, qui avait pour objectif de faire appel au Congrès pour forcer le président Kennedy à modifier sa stratégie militaire au Vietnam, n'a pas empêché le président de continuer à miser sur la contreguérilla pour contrer les forces nord-vietnamiennes. La fuite sur le DPG, pour sa part, cherchait à changer la position de George H. Bush au sujet de la place des États-Unis dans le monde mais n'a pas atteint son but étant donné, malgré le changement d'administration, que cette politique a finalement été appliquée quelques années plus tard sous George W. Bush. Quant à la fuite sur le programme nucléaire nord-coréen, elle voulait contraindre le président Clinton à adopter une position beaucoup plus agressive à l'égard de la Corée du Nord, qui provoquait – et provoque encore, d'ailleurs – les États-Unis et ses voisins immédiats avec ses lancements et ses essais nucléaires. Cependant, Clinton étant persuadé de l'efficacité de la diplomatie dans ce dossier, il ne s'est pas laissé influencé par les pressions qu'ont exercées sur lui la parution de la fuite tout comme celles qui ont suivi sur le même sujet.

En raison de la gravité des enjeux et de la pluralité des options présentées aux présidents, comment expliquer que ces fuites n'aient pas eu de conséquences, directes ou indirectes, sur la politique étrangère des États-Unis ?

## **2.1 La stratégie de John F. Kennedy au Vietnam (1961)**

La présence communiste au Vietnam a tôt fait d'inquiéter l'administration de John F. Kennedy, qui a hérité d'un plan d'aide aux Sud-Vietnamiens préparé et mis en branle par l'administration Eisenhower<sup>156</sup>. Ainsi, dès son arrivée à la Maison-Blanche, le président et ses conseillers se sont rapidement mis à la tâche d'élaborer une stratégie visant à éloigner la menace communiste nord-vietnamienne des Vietnamiens du Sud tout en retardant

---

<sup>156</sup> 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-vietnamiens à combattre les forces du Nord-Vietnam. À ce sujet, voir Daniel C. Hallin (1989). *The 'Uncensored War': The Media and Vietnam*, Berkeley, University of California Press, p. 26.

l'implication de l'armée américaine<sup>157</sup>. En effet, Kennedy a affirmé que c'était là la guerre des Sud-Vietnamiens :

Ce sont eux qui doivent la gagner ou la perdre. 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 Vietnam] 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<sup>158</sup>.

Kennedy a alors autorisé l'envoi de plus en plus important de ces conseillers militaires au Vietnam (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<sup>159</sup> », les Bécots Verts, créés à cette fin. De plus, Kennedy a remplacé Elbridge Durbrow, l'ambassadeur américain au Sud-Vietnam, par Frederick Nolting, connu pour son appui au président Ngo Dinh Diem<sup>160</sup>.

Pour les dirigeants militaires américains, toutefois, cette stratégie était loin d'être la plus intéressante car elle « porterait atteinte à la capacité du Sud-Vietnam de résister à une invasion classique de la part des forces du Nord-Vietnam<sup>161</sup> ». 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 Vietnam, « croyait que l'administration surestimait l'importance de la guerre de guérilla [menée par le Nord-Vietnam] et que de mettre trop d'emphase sur les mesures de contreguérilla pourrait nuire à la capacité de l'armée sud-vietnamienne de contrer un assaut conventionnel [par le Nord-

<sup>157</sup> Roger Hilsman, *op.cit.*, p. 415-416.

<sup>158</sup> John F. Kennedy (1964). *Public Papers of the President, 1961-1963*, Washington, United States Government Printing Office, p. 652.

<sup>159</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 227.

<sup>160</sup> Arthur M. Schlesinger Jr. (2005). *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Black Dog, p. 199.

<sup>161</sup> Morton Halperin et al., *op. cit.*, p. 268.

Vietnam]<sup>162</sup> ». Bien que 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]<sup>163</sup> », 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 impliquées ou dans les comptes-rendus gouvernementaux de l'époque est révélateur : elle n'a eu aucune conséquence directe ou indirecte sur la politique de Kennedy au Vietnam 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 prévalu jusqu'à l'automne 1961<sup>164</sup>. Le but visé par l'armée n'a donc pas été atteint. C'est plutôt le rapport du général Maxwell Taylor et de Walt Rostow (assistant du conseiller à la Sécurité nationale, McGeorge Bundy), remis au président en novembre 1961, qui finira par infléchir en partie la position de Kennedy. Le rapport Taylor-Rostow dépeignait la situation au Vietnam comme étant très critique et soutenait que l'armée nord-vietnamienne pourrait prendre le pouvoir dans le sud avant la fin de l'année<sup>165</sup>. 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-vietnamiennes, l'accroissement des bombardements sur le Nord-Vietnam et l'entraînement plus intensif des troupes de l'Armée de la République du Vietnam (ARVN)<sup>166</sup>. Si Kennedy n'a jamais pu se résigner à envoyer des soldats américains au Vietnam, il s'est cependant rendu aux autres arguments de Taylor et de Rostow en faveur de la bonification de la participation américaine<sup>167</sup>, notamment parce

---

<sup>162</sup> Roger Hilsman, *op. cit.*, p. 415; Joseph Alsop (1961). « Warnings Aplenty », *Washington Post*, 17 avril, p. A.13 (appendice C.1).

<sup>163</sup> *Ibid.*, p. 417.

<sup>164</sup> David Halberstam, *op. cit.*, p. 133.

<sup>165</sup> Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 26.

<sup>166</sup> James G. Blight et Janet M. Lang, *op. cit.*, p. 150 ; David Halberstam, *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>].

<sup>167</sup> E. W. Kenworthy (1961a), *op. cit.*, p. A1 et A5 ; E. W. Kenworthy (1961b), *op. cit.*, p. A1 et A12. Ce sera le président Lyndon Johnson qui, en 1965, enverra les premiers soldats américains combattre au Vietnam.

qu'il croyait, tout comme ses conseillers, « que le Sud-Vietnam avait suffisamment de vitalité pour justifier une implication significative de la part des États-Unis<sup>168</sup> ».

### *2.1.1 La grande cohésion de l'équipe décisionnelle*

Sur un sujet comme le Vietnam, 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-Vietnam. 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 Vietnam et Kennedy se méfiant « grandement des recommandations des militaires<sup>169</sup> », qui favorisaient une intervention directe. Ainsi, les principales discussions, selon l'auteur Richard Walton, touchaient essentiellement les tactiques : « on chercherait en vain, dans l'abondante littérature disponible, une référence à un débat substantiel à propos de la nécessité de la présence des États-Unis au Vietnam<sup>170</sup> ». Les dissensions les plus fondamentales apparaîtront seulement à partir de novembre 1961, suite au rapport Taylor-Rostow, desquelles naîtra l'une des dysfonctions les plus évidentes du système décisionnel collégial, soit la pensée groupale<sup>171</sup>.

#### *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

<sup>168</sup> Arthur M. Schlesinger Jr. (2005), *op. cit.*, p. 200.

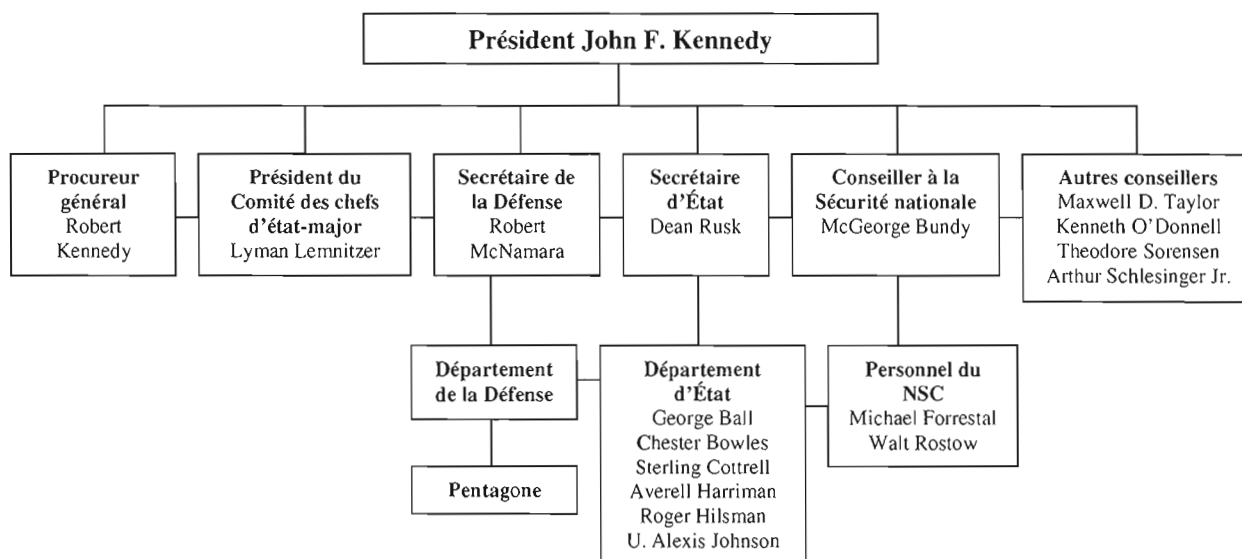
<sup>169</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 218.

<sup>170</sup> Richard J. Walton (1972). *Cold War and Counterrevolution: The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York, Viking Press, p. 166.

<sup>171</sup> 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.

étrangère<sup>172</sup>. En effet, « le secrétaire d'État devait se préoccuper de la 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<sup>173</sup> ». Selon le politologue Charles-Philippe David, le système décisionnel de Kennedy « forçait ce dernier 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<sup>174</sup> ».

**Figure 4 – Le système décisionnel collégial de John F. Kennedy en 1961**



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

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, certains depuis 1946<sup>175</sup> ».

<sup>172</sup> 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.

<sup>173</sup> James A. Nathan et James K. Oliver (1994). *Foreign Policy Making and the American Political System*, 3<sup>e</sup> édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 32

<sup>174</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 216.

<sup>175</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 48.

D'ailleurs, le président avait spécifié ceci à McGeorge Bundy, Robert McNamara (secrétaire à 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 leur 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<sup>176</sup>.

D'ailleurs, 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<sup>177</sup> ». En fait, Kennedy leur disait : « Lorsque vous arrêterez d'argumenter, je commencerai à m'inquiéter<sup>178</sup> ». Il n'est donc pas surprenant que les conseillers du président aient pris beaucoup de place dans le processus décisionnel, d'autant plus que McGeorge Bundy jouait le rôle d'honnête courtier et ce faisant, « respectait et quelquefois mettait en lumière les points de vue qui différaient du sien<sup>179</sup> ». La fluidité des relations entre les trois principaux conseillers de Kennedy en matière de politique étrangère – Bundy, Rusk<sup>180</sup> et McNamara – 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<sup>181</sup>.

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]<sup>182</sup> ». 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,

<sup>176</sup> Walt Rostow, cité dans Thomas Preston, *op. cit.*, p. 102.

<sup>177</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 217.

<sup>178</sup> Cité dans James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 48.

<sup>179</sup> 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.

<sup>180</sup> 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.

<sup>181</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 48.

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 49.



le fait que Kennedy souhaitait débattre longuement de toutes les options possibles avant de prendre une décision avait pour effet pervers de ralentir considérablement le processus décisionnel<sup>183</sup>.

L'ouverture du système décisionnel de Kennedy, lorsque des décisions devaient être prises au sujet du Vietnam, en 1961, aurait dû augmenter la sensibilité de l'administration aux fuites ou, à tout le moins, permettre à celles-ci d'avoir un impact significatif sur l'élaboration de la politique. Or, la fuite d'avril 1961 n'a pas eu l'effet escompté par l'armée, qui en était à l'origine. En réalité, le système collégial sera plus susceptible d'être influencé par les fuites lorsqu'il y a absence ou dysfonction de la plaidoirie multiple, ce qui n'a pas été le cas dans l'administration Kennedy durant l'année 1961.

#### *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<sup>184</sup>. Cela explique sans doute que « le département d'État [...] ait été surpassé par le département de la Défense<sup>185</sup> » dans le processus décisionnel, en particulier au sujet du Vietnam.

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 Vietnam, ce qui éviterait ultimement aux États-Unis d'envoyer des soldats combattre directement l'armée nord-vietnamienne. Parmi ces « colombes » se trouvait George Ball, qui croyait que si les États-Unis s'engageaient militairement au Vietnam, il y aurait, quelques années plus tard, au moins

<sup>183</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 110.

<sup>184</sup> Barry Rubin *op.cit.*, p. 100.

<sup>185</sup> Richard J. Walton, *op. cit.*, p. 167.

300 000 soldats qui devraient être envoyés pour venir à bout des communistes<sup>186</sup>. Theodore Sorensen faisait également partie de ce groupe : il avait, à plusieurs reprises, exprimé sa préférence pour une solution politique plutôt que militaire<sup>187</sup>. 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 Maxwell Taylor et Walt Rostow, ce qui renforcera leur position<sup>188</sup>. Le président Kennedy et son frère Robert partageaient aussi l'idée selon laquelle l'envoi de troupes américaines au Vietnam 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 Maxwell Taylor, des militaires de carrière, de même que des représentants du département d'État, dont Chester Bowles et U. Alexis Johnson (ce dernier élaborera un plan militaire intitulé *Concept for Intervention in Vietnam*<sup>189</sup>) et, bien sûr, Walt Rostow<sup>190</sup>. Dans une moindre mesure, Dean 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-Vietnam avant de recevoir le soutien militaire américain<sup>191</sup>. Finalement, Robert McNamara s'est aussi rangé de ce côté en raison des pressions émanant du Pentagone<sup>192</sup>. Quant à McGeorge 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<sup>193</sup> ». Ce faisant, non seulement le président pouvait prendre connaissance de toutes les options, mais cette confrontation constante entre ses conseillers, qui a eu lieu surtout entre avril et novembre 1961, « a galvanisé la résistance de

---

<sup>186</sup> 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 Peter Kross, *op. cit.* ; David Halberstam, *op. cit.*, p. 174.

<sup>187</sup> Theodore C. Sorensen (2008). *Counselor: A Life at the Edge of History*, Toronto, HarperCollins, p. 356.

<sup>188</sup> Barry Rubin, *op. cit.*, p. 118 ; Leslie Gelb et Richard Betts (2005). *The Irony of Vietnam*, 2<sup>e</sup> édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 234.

<sup>189</sup> Gordon M. Goldstein (2008). *Lessons in Disaster: McGeorge Bundy and the Path to War in Vietnam*, New York, Times Books, p. 57.

<sup>190</sup> D'ailleurs, Lemnitzer était non seulement persuadé de la nécessité de stopper le communisme en Asie mais 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.

<sup>191</sup> Peter Kross, *op. cit.* L'assassinat de Diem et de son frère, en novembre 1963, contribuera au changement de la politique américaine à l'égard du Vietnam sous Johnson.

<sup>192</sup> David Halberstam, *op. cit.*, p. 173.

<sup>193</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 39.

Kennedy à l'envoi de troupes américaines au Vietnam<sup>194</sup> ». 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'impliquer 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 Vietnam. 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<sup>195</sup>.

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<sup>196</sup>. Toutefois, au fur et à mesure que l'intervention militaire apparaîtrait comme la seule solution possible pour mettre fin au conflit vietnamien – 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<sup>197</sup>. 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 Vietnam<sup>198</sup>.

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

<sup>194</sup> James G. Blight et Janet M. Lang, *op. cit.*, p. 151.

<sup>195</sup> Hugh Sidey (1964). *John F. Kennedy, President*, New York, Atheneum, p. 212.

<sup>196</sup> Barry Rubin, *op. cit.*, p. 118.

<sup>197</sup> James G. Blight et Janet M. Lang, *op. cit.*, p. 150.

<sup>198</sup> À ce sujet, voir Robert Dallek (1996), *op. cit.*, 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*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Pocket. Toutefois, l'implication militaire des États-Unis sous Lyndon Johnson a été conçue et élaborée par les conseillers de Kennedy, tous restés en poste dans la première administration Johnson. Ainsi, certains auteurs pensent donc que Kennedy aurait fini par autoriser l'intervention de l'armée américaine au Vietnam. 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 et Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele (dir.) (2000). *Presidential Administration Profiles for Students*, Farmington Hills, Gale Group, p. 483.

sujet du Vietnam. En effet, Kennedy « insistait sur la nécessité du travail d'équipe, non sur la compétition interne. Il n'aurait pas toléré les politiailleries de ses conseillers en vue d'obtenir ses faveurs<sup>199</sup> ». 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 Vietnam, 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<sup>200</sup>.

### *2.1.2 La position hésitante de la Maison-Blanche*

Bien que la cohésion de l'équipe décisionnelle entourant le président Kennedy – soutenue en cela par un système collégial fonctionnel et la présence d'une plaidoirie multiple efficace – soit demeurée intacte jusqu'au rapport Taylor-Rostow de novembre 1961, c'est le manque de clarté de la position de la Maison-Blanche qui va empêcher les États-Unis d'élaborer une politique articulée et d'entreprendre des actions concrètes au sujet du Vietnam. En effet, la stratégie américaine au Vietnam sous Kennedy a essentiellement été marquée par l'ambivalence, reflétée dans les actions mais également dans les discours du président. La fuite d'avril 1961, qui laissait entendre que l'armée américaine souhaitait des initiatives plus musclées de la part du président, illustre bien les hésitations de celui-ci.

#### *L'incapacité de trancher du président*

Héritage de l'administration Eisenhower – comme le fiasco de la baie des Cochons, d'ailleurs – la politique américaine concernant le Vietnam 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<sup>201</sup> ». La conception du rôle des États-Unis au Vietnam, partagée par l'ensemble des conseillers de Kennedy, était par ailleurs fondée sur des contradictions idéologiques et des erreurs de perception. Selon Richard Walton, alors que les politiciens et les spécialistes de la

<sup>199</sup> Pierre Salinger (1966). *With Kennedy*, New York, DoubleDay, p. 74.

<sup>200</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 110.

<sup>201</sup> David Halberstam, *op. cit.*, p. 121.

politique étrangère croyaient fermement que le Vietnam 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<sup>202</sup>), ils étaient en outre « incapables de reconnaître qu'un peuple, dans l'exercice de sa ferveur nationaliste, puisse souhaiter qu'un communiste les gouverne<sup>203</sup> ». Ainsi, la Maison-Blanche considérait la guerre au Vietnam comme un affrontement idéologique entre le Monde Libre et l'URSS, alors que les Vietnamiens craignaient que les États-Unis souhaitent remplacer la France comme puissance coloniale<sup>204</sup>. Cette incompréhension de la situation au Vietnam 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 Vietnam étant déjà libre. Cette guerre est une tentative de subjugation – et cela sera combattu<sup>205</sup> ». L'apparente fermeté 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 Vietnam.

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 anti-communistes soutenues par les États-Unis ne pourraient tenir très longtemps face à une coalition de neutralistes et de communistes<sup>206</sup> ». Dans ce contexte, « perdre » le Vietnam signifiait la fin de la crédibilité des États-Unis – et, par extension, de l'administration Kennedy, déjà amoindrie depuis le fiasco de la baie des Cochons. La contradiction était donc douloureuse : la crainte de la théorie des dominos en Asie du Sud-Est obligeait la Maison-Blanche à intervenir au Vietnam, en augmentant régulièrement le nombre de conseillers militaires entre 1961 et 1963<sup>207</sup> ; toutefois, 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. C'est ce qui expliquera en grande partie le manque de clarté et de direction de la politique américaine au Vietnam sous Kennedy.

<sup>202</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 96.

<sup>203</sup> Richard J. Walton, *op. cit.*, p. 163.

<sup>204</sup> James G. Blight et Janet M. Lang, *op. cit.*, p. 88-111.

<sup>205</sup> 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.

<sup>206</sup> Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 29.

<sup>207</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 227.

Selon Theodore Sorensen, conseiller spécial du président, cette contradiction a obligé Kennedy à soutenir deux points de vue incompatibles au sujet de l'avenir du Vietnam. D'une part,

la prise en charge d'un Sud-Vietnam 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-Vietnam ne pouvait pas vaincre le Nord [...] sans l'intervention des troupes de combat américaines, et ce faisant, plongeant les États-Unis dans un borbier qui allait à l'encontre de ses croyances et principes fondamentaux<sup>208</sup>.

Kennedy alternait donc entre ces deux points de vue difficilement conciliables, augmentant son hésitation et retardant l'élaboration d'une politique cohérente concrète. Évidemment, le fait que son équipe décisionnelle ait été divisée sur la nécessité de l'envoi des troupes a contribué à maintenir Kennedy dans le dilemme opposant la volonté d'intervenir pour contrer les communistes et celle de restaurer la crédibilité des États-Unis. En favorisant le *statu quo*, « le président n'a pas pris les mesures fermes nécessaires pour atténuer les gains de plus en plus importants du Viêt-Cong dans le Sud<sup>209</sup> ». Cette situation prévaudra ainsi jusqu'à l'arrivée de Johnson à la Maison-Blanche, à la fin de 1963.

#### *Des discours fermes mais des actions inconsistantes*

Dans un discours prononcé en 1956 sur le Vietnam, Kennedy, alors sénateur du Massachusetts, était tout à fait convaincu des capacités et des habiletés du président sud-vietnamien. Il affirmait effectivement que l'une des raisons qui expliquent la perte d'intérêt de l'opinion publique américaine pour le Vietnam était « le succès incroyable du président Diem à résoudre fermement et avec détermination les crises politiques et économiques majeures qui ont continuellement miné le Vietnam<sup>210</sup> ».

<sup>208</sup> Theodore C. Sorensen, *op. cit.*, p. 358.

<sup>209</sup> Peter Kross, *op. cit.*.

<sup>210</sup> John F. Kennedy (1956). *Remarks at the Conference on Vietnam Luncheon in the Hotel Willard*, Washington, 1<sup>er</sup> juin, [[http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/JFK+Pre-Pres/1956/002PREPRES12SPEECHES\\_56JUN01.htm](http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/JFK+Pre-Pres/1956/002PREPRES12SPEECHES_56JUN01.htm)].

Cette confiance explique peut-être en partie l'absence du problème vietnamien dans les discours de Kennedy durant la campagne présidentielle de 1960 : si le *missile gap* est l'un des thèmes centraux du démocrate, le Vietnam n'est mentionné que deux fois dans ses discours – l'Indochine neuf fois seulement<sup>211</sup>. 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<sup>212</sup> ». Cette volonté farouche de discuter pour éviter l'utilisation des armes était présente dès 1961 au sujet du Vietnam, 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-Vietnam de vaincre le Nord. Kennedy comprenait très bien que le problème n'allait pas se résorber de lui-même et dès lors, qu'il devait poser des actions décisives. Ces actions – envoi de conseillers militaires, aide financière, création des Béréts verts – ont toutefois été posées 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-Vietnam aux jungles du Laos<sup>213</sup> », le président Kennedy n'a pas de politique claire ou de

<sup>211</sup> Discours prononcés entre le 1<sup>er</sup> août et le 7 novembre 1960. À ce sujet, voir Richard J. Walton, *op. cit.*, p. 166 ; Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 28-29.

<sup>212</sup> John F. Kennedy (1961). *Inaugural Address*, Washington, 20 janvier, [http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/003POF03Inaugural01201961.htm].

<sup>213</sup> John F. Kennedy (1961). « Address to Congress on the State of the Union », 30 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 569.

stratégie d'ensemble – 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<sup>214</sup>.

On peut alors conclure au vide décisionnel sur le rôle des États-Unis au Vietnam lorsque survient la fuite Lemnitzer, c'est-à-dire une indécision gouvernementale concernant le Vietnam au printemps 1961 – et même au-delà. L'absence d'une position claire tenue par la Maison-Blanche sur un enjeu permet habituellement à une fuite de s'immiscer dans le processus décisionnel et d'avoir une certaine incidence sur la politique visée. Dans le cas de la fuite d'avril 1961, elle a plutôt reflété la confusion et les doutes qui existaient au sein de l'équipe décisionnelle, mais particulièrement l'impossibilité de réconcilier les deux positions endossées par le président à cette époque, à savoir la nécessité, voire l'obligation pour les États-Unis d'aider le Sud-Vietnam<sup>215</sup> et son refus catégorique d'utiliser tous les moyens à sa disposition – incluant l'intervention militaire – pour y arriver.

### *2.1.3 Le leadership fort de Kennedy*

Le leadership présidentiel peut être évalué par de nombreux critères. C'est ainsi que Robert Dallek a déterminé que le leadership pouvait être mesuré sur la base des cinq critères suivants : 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 qu'il exerçait un leadership fort sur son entourage. Un tel type de leadership constitue, en quelque sorte, l'immunité de l'équipe décisionnelle face aux fuites : le président demeurant en contrôle du processus décisionnel et les conseillers étant rassurés sur ses capacités à mener à bien les discussions.

---

<sup>214</sup> Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 28. La politique d'Eisenhower au Vietnam consistait principalement en une aide financière de 220 millions de dollars et la présence d'une centaine de conseillers militaires. Kennedy, bien sûr, bonifia ces deux mesures au début de sa présidence.

<sup>215</sup> John F. Kennedy (1956), *op. cit.*



*Une vision qui manque de netteté*

Selon Fred Greenstein, 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 visés par Kennedy – dont le multilatéralisme, le pacifisme, le dialogue, l'amélioration des conditions de vie des plus démunis et la fermeté face 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, Greenstein soutient que cet élément n'est qu'un des trois 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, Greenstein en conclut 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<sup>216</sup> ». Robert Dallek, pour sa part, porte 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<sup>217</sup> ». Selon l'historien, les convictions de Kennedy 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 Vietnam, 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 Vietnam était difficile à analyser selon les éléments contenus dans sa vision globale de la politique étrangère américaine que le président a longuement tergiversé sur le sujet, pour finalement décider de ménager à la fois les « faucons » et les « colombes ». C'est là le point le plus faible du leadership de Kennedy au moment de la fuite de 1961.

---

<sup>216</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 214.

<sup>217</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 25.

### *Un président très pragmatique*

Si la vision politique de Kennedy soulève des questions, il en va autrement au sujet de son pragmatisme. Tout d'abord, le président s'était « entouré de conseillers loyaux en qui il avait largement confiance et qu'il considérait comme ses pairs<sup>218</sup> », 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<sup>219</sup>. Finalement, Kennedy possédait une habileté particulière pour « confronter les nations et les personnes hostiles<sup>220</sup> », 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 Vietnam 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 un soutien financier et l'entraînement des forces du Sud-Vietnam afin de les aider à combattre le Nord.

### *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 de l'appui des journalistes parce qu'il avait cultivé ses relations avec eux durant ses 14 ans passés au Congrès<sup>221</sup>. 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 servait de justifications. En fait, « dans l'ensemble [...], Kennedy et les journalistes qui couvraient la Maison-Blanche s'entendaient très bien et

<sup>218</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 217.

<sup>219</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 49.

<sup>220</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 214.

<sup>221</sup> Brigitte L. Nacos (1990). *The Press, Presidents, and Crises*, New York, Columbia University Press, p. 18.

chaque partie semblait respecter et même apprécier l'autre<sup>222</sup> ». 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. Toutefois, 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<sup>223</sup>. 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<sup>224</sup>. Par contre, en politique étrangère, Kennedy a pu profiter d'une plus grande marge 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 Vietnam : le fait qu'elle n'ait pas atteint cet objectif démontre bien qu'à ce moment, il se trouvait peu de gens ou d'institutions pour mettre en doute la stratégie du président, notamment en raison du fait que le Vietnam 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.

### *Un charisme indéniable*

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

---

<sup>222</sup> *Ibidem.*

<sup>223</sup> Pour une liste complète des succès législatifs les plus importants de Kennedy, voir Arthur M. Schlesinger Jr. (2005), *op. cit.*, p. 249.

<sup>224</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaelle *op. cit.*, p. 472.

Kennedy est arrivé en poste comme une sorte de prince légendaire, beau, riche, intelligent et au caractère intrépide, dont la vie de conte de fée a suscité l'implication [politique et sociale] 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]<sup>225</sup>.

Fred Greenstein ajoute que son sens de l'histoire et sa force de persuasion lui ont permis « de conserver l'appui du public malgré des revers tels que la débâcle de la baie des Cochons et la construction du mur de Berlin<sup>226</sup> ». Les nombreuses qualités personnelles de Kennedy agissaient également sur ses conseillers, pour qui il était d'une grande disponibilité<sup>227</sup>. 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, il est indéniable que le charisme du président explique en partie l'absence de tensions profondes au sein de son équipe décisionnelle au sujet du Vietnam : il s'efforçait d'écouter attentivement les points de vue de tous ses conseillers et de leurs adjoints et les impliquaient activement dans la prise de décision. De cette façon, ceux qui contestaient la position de Kennedy avaient l'opportunité d'en discuter ouvertement, sans devoir utiliser des moyens d'expression plus radicaux, tels que les fuites.

### *Une solide crédibilité*

En termes 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<sup>228</sup>.

<sup>225</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 147.

<sup>226</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 213.

<sup>227</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 218.

<sup>228</sup> 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](http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Kennedy)].

**Graphique 1 – Taux de satisfaction à l'égard de John F. Kennedy, 1960-1963**



D'après Sans auteur (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, [http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-prcsapp0605-31.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 cet appui 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 Vietnam. Kennedy a alors pu préparer et envoyer son vice-président Johnson sur le terrain, suivi par Maxwell Taylor et Walt Rostow. Lorsque ceux-ci remettent leur rapport, en novembre 1961, le président bénéficiait toujours d'un taux d'approbation intéressant de près de 80 %<sup>229</sup>, ce qui lui donnait encore plus de latitude pour approfondir l'idée d'une réponse américaine adaptée au conflit vietnamien, mais aussi de s'enfoncer davantage dans l'indécision.

À la lumière de ces données, il apparaît que le leadership de Kennedy était incontestable malgré quelques faiblesses, notamment en raison de ses difficultés à obtenir l'appui 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

<sup>229</sup> *Ibidem*.

hésitations de la Maison-Blanche au sujet du Vietnam 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 sopeser les options. L'ambivalence de la position du président n'était donc pas due à son manque de leadership mais plutôt à son incapacité d'envisager une intervention militaire américaine au Vietnam. Au contraire, le leadership fort du président a grandement contribué à maintenir la cohésion de l'équipe présidentielle malgré les dissensions et, surtout, à empêcher les fuites d'agir sur le processus de prise de décision.

#### *2.1.4 L'indifférence des médias*

L'impact d'une fuite non-autorisée sur la politique étrangère est souvent proportionnel à l'intérêt que lui porte 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 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.

#### *Une crise parmi d'autres*

La fuite Lemnitzer n'apparaissait 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 Vietnam 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, selon l'historien Clarence Wyatt, « durant la majeure partie de 1961, le président et la presse ont tous deux choisi de ne faire que des investissements modestes au Vietnam<sup>230</sup> ». En effet, le *New York Times* a publié seulement deux articles sur le conflit vietnamien en avril : le premier relatait une conférence de presse du président sur les enjeux de politique intérieure et

---

<sup>230</sup> Clarence R. Wyatt (1995). *Paper Soldiers: The American Press and the Vietnam War*, Chicago, University of Chicago Press, p. 70.

extérieure des États-Unis, lors de laquelle un journaliste s'est informé sur le voyage à venir du vice-président Lyndon 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 Vietnam 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 Vietnam dans le *Wall Street Journal* entre avril et mai 1961, alors que *Los Angeles Times* n'en avait aucun. Il faut dire qu'à ce moment, la présence américaine au Vietnam se limitait à moins de 1 000 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 Vietnam. Cet état de fait changera à partir du mois de novembre 1961, soit au retour de Maxwell Taylor et de Walt Rostow, alors que la poussière était retombée à propos des autres conflits dans lesquels les États-Unis étaient impliqués en avril.

#### *La gestion de l'information par Kennedy*

Les médias américains ont commencé à s'intéresser au conflit vietnamien – très timidement il est vrai – lors du retour de la mission Taylor-Rostow et plus sérieusement lors de l'envoi de troupes au Vietnam, 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<sup>231</sup> » dans ce pays.

Toutefois, si les journalistes, en attendant 1965, se préoccupaient peu du Vietnam, 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 très efficace malgré quelques bévues<sup>232</sup>. Par exemple, le président conviait souvent les journalistes à des démonstrations militaires, en particulier lors de la mise sur pied des Bérêts verts et de leurs tactiques antiguérillas. Si les journalistes en ressortaient la plupart du temps impressionnés, les journalistes étrangers n'étaient cependant pas toujours dupes :

---

<sup>231</sup> Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 9.

<sup>232</sup> *Ibidem.*

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'<sup>233</sup>.

En plus de ces démonstrations, Kennedy s'était entouré de spécialistes de l'Asie qui étaient soit d'anciens journalistes (comme William J. Jordan, 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)<sup>234</sup>.

L'absence des journalistes américains au Vietnam, 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 les journalistes n'ont 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-Vietnam et, ultimement, de vaincre les forces du Nord-Vietnam. 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 Vietnam.

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 critique médiatique au sujet du Vietnam, d'autant plus que le sujet n'était prioritaire ni pour le gouvernement ni pour les médias. Ce faisant, 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.

\* \* \*

---

<sup>233</sup> Cité dans David Halberstam, *op. cit.*, p. 124.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 165 et 173.



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 Vietnam. Pour qu'elle agisse sur celle-ci, il aurait fallu observer les quatre éléments suivants entre avril et novembre 1961 : un manque de cohésion au sein de l'équipe décisionnelle, une position hésitante de la part de la Maison-Blanche, un manque de leadership présidentiel et, finalement, une critique soutenue des médias américains. Or, si on peut effectivement relever le manque de clarté de la position de l'administration Kennedy au sujet du Vietnam – quoique le refus du président d'envoyer des troupes était parfaitement explicite –, 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, son charisme et sa crédibilité, en plus de son habileté à créer le consensus. Finalement, le manque d'intérêt des médias dû à la présence très limitée des États-Unis au Vietnam et des 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.

## **2.2 Le *Defense Planning Guidance* de l'administration George H. Bush (1992)**

La publication, par le journaliste du *New York Times* Patrick Tyler, le 8 mars 1992, du *Defense Planning Guidance* 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 réactions vives qu'elle a suscitées.

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<sup>235</sup>. Les extraits de ce document sont parus dans le *New York Times* d'abord et 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

---

<sup>235</sup> Defense Technical Information Center (2008). *Defense Planning Guidance*, 24 juillet, [<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/d/01559.html>].

débats sur la place publique<sup>236</sup> ». Ces extraits ont tôt fait d'éveiller la colère et l'incompréhension des membres du Congrès, des Démocrates et de plusieurs Républicains<sup>237</sup>. En effet, le DPG de 1992, rédigé principalement par I. Lewis Libby, Zalmay Khalilzad et Abram N. Shulsky, sous la direction de Paul Wolfowitz<sup>238</sup>, 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 »<sup>239</sup>, notons les suivants<sup>240</sup> :

- empêcher l'émergence d'une nouvelle superpuissance, notamment le Japon et l'Allemagne ;
- minimiser l'importance du multilatéralisme et des coalitions ;
- 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.

<sup>236</sup> Patrick E. Tyler (1992b), *op.cit.*, p. A1.

<sup>237</sup> 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, incluant 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 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.

<sup>238</sup> Libby sera condamné en 2007 dans l'affaire Valerie Plame, durant l'administration de George W. Bush, en tant qu'instigateur de la fuite ayant révélé que Plame était un agent de la CIA. Quant à Shulsky, il a connu une certaine notoriété quelques années plus tard en raison de son association avec le *Office of Special Plans*, chargé de préparer la guerre en Irak de 2003. Wolfowitz et Cheney, pour leur part, seront les principaux artisans de cette guerre. Pour plus de détails sur les liens entre ces personnes et leur cheminement au sein du gouvernement américain, voir James E. Mann (2004b). *The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York, Penguin.

<sup>239</sup> Wolfowitz n'a pris connaissance du brouillon du DPG qu'au moment où il est parût 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.

<sup>240</sup> Sans auteur (1992), *op.cit.*, p. A14 ; George Washington University, *op.cit.*

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<sup>241</sup> », 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 à travers le monde<sup>242</sup> ». Il a également accusé les États-Unis de vouloir être un « GloboCop » et a dit craindre la volonté de l'administration d'établir une *pax americana*, critique reprise par plusieurs pays européens<sup>243</sup>. Le sénateur Robert Byrd (démocrate-Virginie occidentale), pour sa part, qualifiait le DPG de politique « myope, superficielle et décevante<sup>244</sup> ». 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<sup>245</sup> », alors que l'adjoint du secrétaire d'État, Lawrence Eagleburger, a même dû rassurer une délégation de l'Inde en visite à Washington en spécifiant que le DPG « ne représentait pas la politique officielle des États-Unis<sup>246</sup> ». Cette fuite a ensuite été reprise par Patrick Buchanan, alors candidat pour l'obtention de la nomination républicaine 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 maintenir son important budget plutôt que de le réduire tel que demandé par le gouvernement<sup>247</sup>. En effet, les militaires devaient effectuer des coupures

<sup>241</sup> Patrick E. Tyler (1992c). « Lone Superpower Plan: Ammunition for Critics », *New York Times*, 10 mars, p. A12.

<sup>242</sup> Barton Gellman (1992). « Keeping the U.S. First: Pentagon Would Preclude a Rival Superpower », *Washington Post*, 11 mars, p. A1.

<sup>243</sup> 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.

<sup>244</sup> Patrick E. Tyler (1992d). « Senior U.S. Officials Assail Lone-Superpower Policy », *New York Times*, 11 mars, p. A6.

<sup>245</sup> *Ibidem*.

<sup>246</sup> *Ibidem*.

<sup>247</sup> James E. Mann (2004a), *op. cit.*, p. B2.

budgétaires « de l'ordre de 25 % sur trois ans et réduire de plus de la moitié le nombre de soldats américains en Europe<sup>248</sup> ». 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 activités militaires<sup>249</sup>, mais l'Allemagne a soutenu que le DPG mènerait tout droit au désastre<sup>250</sup>.

La controverse a été si grande que le secrétaire à 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 d'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<sup>251</sup> ». 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 fin 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 NSS, parût 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, dix ans plus tard. La fuite du DPG de 1992 n'a donc pas eu d'incidence, directe ou indirecte, sur la politique étrangère puisque la Maison-Blanche n'a fait que reformuler les termes du document plutôt que changer la nature même de sa position.

<sup>248</sup> Strobe Talbott (1992), *op. cit.*

<sup>249</sup> James E. Mann (2004a), *op. cit.*, p. B2.

<sup>250</sup> James E. Mann (2004b), *op. cit.*, p. 211.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p. 212.

### 2.2.1 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<sup>252</sup> », faisant en sorte que « la gestion du processus décisionnel [de Bush] [soit] l'une des plus réussies de toutes les présidences depuis celle d'Eisenhower<sup>253</sup> ». 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<sup>254</sup>. 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<sup>255</sup>. 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. Ce faisant, il a rejeté les considérations idéologiques comme facteur de décision et s'est activement impliqué dans le processus décisionnel<sup>256</sup>. 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<sup>257</sup> ». 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

<sup>252</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 194.

<sup>253</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 487.

<sup>254</sup> 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.

<sup>255</sup> 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. 17.

<sup>256</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 199.

<sup>257</sup> Stephen F. Burgess, *op. cit.*, p. 261.

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.

### *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 à 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<sup>258</sup>. Bien que Lawrence Eagleburger, assistant de Baker, et Marlin Fitzwater, secrétaire de presse, assistaient de temps à autres à des réunions informelles<sup>259</sup>, le président insistait pour que l'équipe décisionnelle soit la plus réduite possible de manière à 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<sup>260</sup>.

Selon Strobe Talbott, journaliste, analyste de politique étrangère et assistant du secrétaire d'État dans l'administration Clinton, l'équipe décisionnelle de Bush était « une bande de joyeux campeurs<sup>261</sup> » 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<sup>262</sup>. Bush était entouré de ce que le politologue James David Barber appelait « ses jumeaux », c'est-à-dire des hommes qui pensaient et agissaient comme lui, partageant tous le même conception

<sup>258</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 267 ; Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4<sup>e</sup> édition, Belmont, Wadsworth, p. 130.

<sup>259</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 193.

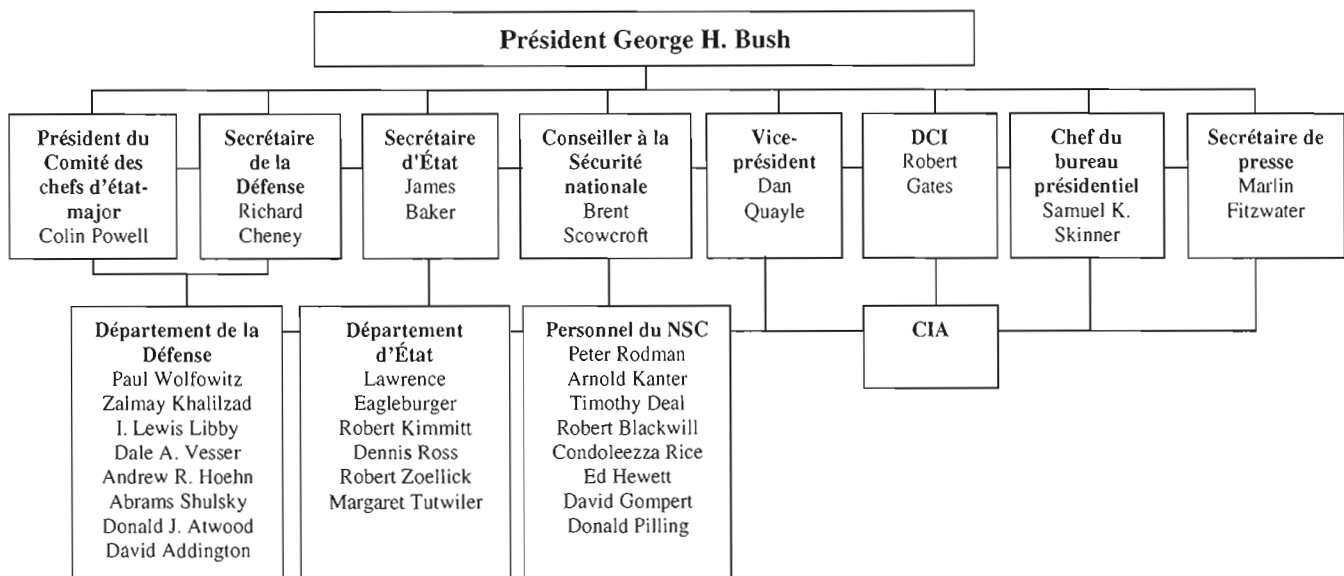
<sup>260</sup> Bert A. Rockman (1991), *op. cit.*, p. 17.

<sup>261</sup> Strobe Talbott (1989). « Happy Campers, For a Change », *Time Magazine*, 28 août, p. 19.

<sup>262</sup> James A. Nathan et James K. Oliver *op. cit.*, p. 63 ; 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, *op. cit.*, p. 101.

bureaucratique de ce que devaient être les débats au sein de l'équipe décisionnelle<sup>263</sup>. 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 [voulent] au Bureau ovale<sup>264</sup> ».

**Figure 5 – Le système décisionnel collégial de George H. W. Bush en 1992**



D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4<sup>e</sup> 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*, 2<sup>e</sup> 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].

D'ailleurs, les trois piliers de la politique étrangère – Baker, Scowcroft et Cheney – avaient 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<sup>265</sup> », le secrétaire étant le conseiller en chef du président en matière de politique étrangère et le principal porte-parole de l'administration

<sup>263</sup> Cité dans Andrew Rosenthal (1990). « For Bush, Life on the Run Catches Up », *New York Times*, 6 juillet, p. A6.

<sup>264</sup> Ann Reilly Dowd (1990). « How Bush Manages the Presidency », *Fortune*, 27 août, p. 70.

<sup>265</sup> James A. Baker III (1995). *The Politics of Diplomacy: Revolution, War and Peace, 1989-1992*, New York, Putnam, p. 32.

à ce sujet<sup>266</sup>. 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<sup>267</sup> » au détriment 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 John Foster Dulles sous Eisenhower<sup>268</sup>.

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, incluant la recommandation à l'effet que 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<sup>269</sup> » de la politique étrangère. 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<sup>270</sup>. Il est ainsi devenu le plus proche conseiller du Bush en matière de politique étrangère et de sécurité.

Le secrétaire à la Défense, Richard Cheney, s'il n'était pas le premier choix du président pour le poste<sup>271</sup>, 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<sup>272</sup> » dans l'administration Reagan.

<sup>266</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 168.

<sup>267</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 505.

<sup>268</sup> *Ibid.*, p. 504.

<sup>269</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 169.

<sup>270</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 197.

<sup>271</sup> 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.

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 183.



Les groupes informels ont fini par se réunir plus régulièrement que les groupes formels, tels que le NSC<sup>273</sup>, ce qui « permettait plus de discussions sans aucune retenue [*no-holds-barred*] entre les conseillers principaux de Bush<sup>274</sup> ». 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 de prendre connaissance de la position de tous sur différents enjeux et, ultimement, d'obtenir un consensus qui ferait gagner du temps au président<sup>275</sup>. La bande des Huit vivait évidemment certaines tensions mais à cause de la gestion serrée et personnelle de Bush, celles-ci se sont limitées à des mésententes d'ordre intellectuel « sur la substance des politiques<sup>276</sup> » plutôt que de se transformer en luttes pour la suprématie bureaucratique. Selon Peter Rodman, chercheur à la Brookings Institution, 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'impliquer activement dans le processus décisionnel, comme Bush l'a lui-même expliqué :

J'avais l'intention d'être un président en contrôle. Je voulais que les principaux conseillers de politique étrangère sachent que j'étais pour m'impliquer dans plusieurs aspects des décisions [relatives à] la défense, au commerce international et à la politique étrangère, bien que je ne tenterais pas de contrôler tous les détails et complexités des politiques. [...]. Je comptais beaucoup sur les experts des différents départements pour l'analyse finale, sur mes secrétaires [...] et sur le conseiller à la Sécurité nationale pour des avis plus approfondis. Un président doit s'entourer de personnes fortes et ensuite, ne pas avoir peur de déléguer<sup>277</sup>.

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 compléter les détails

<sup>273</sup> George H. Bush et Brent Scowcroft (1998). *A World Transformed*, New York, Vintage Books, p. 32.

<sup>274</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 193.

<sup>275</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 181-182.

<sup>276</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 184.

<sup>277</sup> George H. Bush et Brent Scowcroft, *op. cit.*, p. 17.

et de mettre en œuvre la politique adoptée<sup>278</sup> ». Cette grande liberté octroyée à ses conseillers n'entraînait donc pas en contradiction avec la volonté de Bush de prendre les décisions finales quant à la nature des politiques. Ainsi, selon Richard Cheney, Bush « était très bon pour nous donner un objectif [...], et disait ensuite 'Vous, les gars, devez trouver une façon de le réaliser'<sup>279</sup> ».

Un dernier facteur qui explique en partie le succès de l'équipe décisionnelle de Bush est l'étendu du réseau de contacts et de conseillers que le président entretenait hors de la Maison-Blanche, comprenant notamment des dirigeants étrangers (dont le premier ministre du Canada de l'époque, Brian Mulroney)<sup>280</sup>, élargissant ainsi le cercle de ses conseillers sans diminuer sa collégialité. Bush n'a cependant pas été épargné par les dysfonctions liées à ce type de gestion du processus décisionnel.

#### *Les effets pervers de la plaidoirie multiple*

Scowcroft incarnait le conseiller à la Sécurité nationale idéal<sup>281</sup> : selon James Baker, Scowcroft « se percevait davantage comme un coordonnateur qui ne devait jamais promouvoir son propre agenda mais plutôt s'effacer en vue d'être l'honnête courtier du président<sup>282</sup> ».

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 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 la confrontation. 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<sup>283</sup>. La très grande homogénéité de l'équipe

<sup>278</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 194.

<sup>279</sup> Cité dans Meena Bose et Rosanne Perotti, *op. cit.*, p. 433.

<sup>280</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 194.

<sup>281</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 170.

<sup>282</sup> James A. Baker III, *op. cit.*, p. 25.

<sup>283</sup> Larry Berman et Bruce W. Jentleson, *op. cit.*, p. 103.

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<sup>284</sup> ». 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<sup>285</sup>. 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 de sanctions contre l'Irak<sup>286</sup> – 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<sup>287</sup> ». 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 instaurer l'après-guerre froide<sup>288</sup>.

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 et du désir des participants de vouloir respecter et renforcer au besoin la ligne de conduite

<sup>284</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 504.

<sup>285</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 170.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 506.

<sup>287</sup> Robert Hutchings, membre du NSC, cité dans Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 203.

<sup>288</sup> *Ibid.*, p. 204.

dictée par la Maison-Blanche<sup>289</sup> ». 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, comme l'a prouvé le manque d'imagination de la politique étrangère de Bush après l'effondrement de l'Union soviétique<sup>290</sup>. La grande expérience de l'équipe décisionnelle de la Maison-Blanche a conduit à l'inaction de l'administration et ce, en dépit de l'implication active du président<sup>291</sup>, donnant l'impression qu'elle était incapable de prendre le moindre risque. En fait, Bush et Scowcroft « étaient extrêmement prudents lorsqu'ils étaient confrontés à des développements inattendus. Souvent, leur premier instinct était de ne rien faire<sup>292</sup> ». La plaidoirie multiple était surtout dysfonctionnelle face 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<sup>293</sup>. 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.

### 2.2.2 L'application de la *realpolitik*

La position de l'administration Bush quant à la place et au rôle des États-Unis dans le monde suite à l'effondrement de l'URSS et la fin de la guerre froide découlait principalement de deux éléments : d'abord, une approche réaliste de la politique étrangère et ensuite, la

<sup>289</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 507.

<sup>290</sup> *Ibid.*, p. 482 ; James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 66.

<sup>291</sup> Bert A. Rockman (1991), *op. cit.*, p. 22.

<sup>292</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 170.

<sup>293</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 509.

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 de se protéger contre de nouveaux ennemis à venir.

### *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<sup>294</sup> ». Trois ans plus tard, Bush se réjouissait que de bonnes choses aient découlé de l'« utilisation prudente du pouvoir<sup>295</sup> ». 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 reflétées par les résolutions unanimes adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU [Organisation des Nations unies] pour la circonscrire<sup>296</sup> ». 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 prévalait sous Reagan, notamment au sujet de la *Strategic Defense Initiative* (SDI) ou « guerre des étoiles »<sup>297</sup> : Je

<sup>294</sup> 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, *op. cit.*, p. 938.

<sup>295</sup> George H. W. Bush (1992). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 28 janvier, dans *ibid.*, p. 957.

<sup>296</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 201.

<sup>297</sup> Aujourd'hui, on parle plutôt de bouclier antimissile.

président Bush expliquait, en 1989 et en 1992, qu'il entendait poursuivre le développement de ce programme et demandait au Congrès de l'adopter le plus vite possible<sup>298</sup>.

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<sup>299</sup> ». En 1991, le président reprenait encore la notion d'une Amérique qui façonne le futur et sert de modèle aux autres nations, alors que l'opération Tempête du Désert se déroulait au même moment<sup>300</sup>. Ces 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.

#### *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<sup>301</sup> ». Le président réaffirmait également la volonté de la Maison-Blanche de continuer de 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<sup>302</sup> ».

<sup>298</sup> George H. W. Bush (1989), *op. cit.*, p. 938 ; George H. W. Bush (1992), *op. cit.*, p. 957.

<sup>299</sup> George H. W. Bush (1990). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 31 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peter et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 942.

<sup>300</sup> George H. W. Bush (1991). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 29 janvier, dans *Ibid.*, p. 950. 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.

<sup>301</sup> George H. W. Bush (1991), *op. cit.*, p. 949.

<sup>302</sup> George H. W. Bush (1992), *op. cit.*, p. 958.

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<sup>303</sup>. 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<sup>304</sup> ».

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. Elle a par ailleurs permis à l'équipe décisionnelle d'élaborer des politiques telles que celle retrouvée dans le DPG de 1992.

### 2.2.3 *Un leadership effacé*

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<sup>305</sup>. 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<sup>306</sup> ». Selon les observateurs, la personnalité de Bush n'était pas adaptée au contexte sociopolitique en pleine effervescence de l'époque en raison de son

---

<sup>303</sup> *Ibid.*, p. 957.

<sup>304</sup> *Ibidem.*

<sup>305</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 164.

<sup>306</sup> Mark J. Rozell (1996). *The Press and the Bush Presidency*, Westport, Praeger, coll. Presidential Studies, p. 27.

manque de vision<sup>307</sup> 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<sup>308</sup> ».

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<sup>309</sup> ». Par exemple, Bush a agi comme « son propre Henry Kissinger<sup>310</sup> » 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 faible, donnant quelquefois des résultats mitigés.

#### *Aucune vision politique*

Il y a unanimité dans la littérature sur la présidence de George H. Bush au sujet de son manque flagrant de vision quant aux grandes orientations de la politique américaine, bien que cela aurait peut-être été moins remarqué n'eut été de la fin de la guerre froide, de l'effondrement du communisme et de 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. Ce manque de vision 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<sup>311</sup> ». 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

<sup>307</sup> George J. Church (1989). « In Search of a Vision », *Time Magazine*, 27 novembre, p. 20.

<sup>308</sup> David Hoffman (1989). « What the KGB Should Tell Gorbachev about Bush », *Washington Post*, 19 novembre, p. D2.

<sup>309</sup> Bert A. Rockman (1991), *op. cit.*, p. 12 ; Thomas Preston, *op. cit.*, p. 193.

<sup>310</sup> 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.

<sup>311</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 170.



éviter<sup>312</sup>. Deux mois seulement après l'inauguration du nouveau président, David Gergen, conseiller de plusieurs présidents et grand partisan de Bush, remarquait que l'incapacité de l'administration à dresser sa liste de priorités et de solutions 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. Il veut certainement faire davantage que gérer les problèmes à mesure qu'ils surviennent et sûrement que le pays a besoin de plus que cela aussi. [...]. 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<sup>313</sup>.

L'appel de Gergen n'a toutefois pas été entendu « principalement parce que Bush était trop réactif et ne savait pas innover<sup>314</sup>. Ces défauts faisaient de Bush 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<sup>315</sup>. Selon le politologue Bert Rockman, le manque de vision du président s'expliquait 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<sup>316</sup> ». 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<sup>317</sup>.

<sup>312</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 154.

<sup>313</sup> David Gergen (1989). « Bush's Start: A Presidency 'On the Edge of a Cliff' », *Washington Post*, 5 mars, p. C1.

<sup>314</sup> John Anthony Maltese, *op. cit.*, p. 219 ; Mark J. Rozell (1996), *op. cit.*, p. 37 ; David S. Broder (1990b). « The Reactive President », *Washington Post*, 19 août, p. C7.

<sup>315</sup> David Hoffman, *op. cit.*, p. D1.

<sup>316</sup> Bert A. Rockman (1991), *op. cit.*, p. 25.

<sup>317</sup> Michael Duffy et Don Goodgame (1992). *Marching in Place: The Status Quo Presidency of George H. Bush*, New York, Simon & Schuster, p. 136.

### *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 ce qui fonctionne plutôt que par la théorie<sup>318</sup> et « insensible aux abstractions<sup>319</sup> », Bush se considérait avant tout comme « quelqu'un qui résolvait les problèmes, un négociateur, un commerçant politique<sup>320</sup> ». Cela l'a évidemment amené à mettre l'accent sur l'aspect procédural de la présidence, son rôle exigeant règlements, ordre et hiérarchie<sup>321</sup>. En effet, Bush croyait que les décisions ne devaient être prises que sur la base des faits, faisant de lui un président « clairement plus décisif que Carter et plus en charge que Reagan<sup>322</sup> ». Bush possédait également beaucoup 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<sup>323</sup> – 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<sup>324</sup>. Tacticien plutôt que stratège, Bush a su conserver et renforcer ses liens avec des dirigeants et des décideurs partout dans le monde, exerçant ainsi ce qui a été surnommé « la diplomatie du Rolodex » par les journalistes<sup>325</sup>. Le pragmatisme du président pouvait cependant être considéré comme un problème puisqu'il renforçait la tendance au *statu quo* et à l'étapisme. D'autres difficultés sont également apparues à cause du pragmatisme de Bush. Selon Robert Gates, alors DCI, « la faiblesse [de Bush] en politique étrangère était le reflet de ses forces : il pouvait être trop patient et trop indulgent par rapport aux ambitions et aux jeux de pouvoir des dirigeants étrangers et de quelques-uns de ses conseillers. Il était quelquefois loyal à des personnes qui ne le méritaient pas ou ne le lui rendait pas<sup>326</sup> ». De plus, pour des raisons pratiques – notamment pour

<sup>318</sup> David Hoffman, *op. cit.*, p. D1.

<sup>319</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 170.

<sup>320</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 149.

<sup>321</sup> Kerry Mullins et Aaron Wildavsky (1992). « The Procedural Presidency of George Bush », *Political Science Quarterly*, vol. 107, no 1 (printemps), p. 31-62.

<sup>322</sup> Larry Berman et Bruce W. Jentleson, *op. cit.*, p. 99.

<sup>323</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 180.

<sup>324</sup> David S. Broder (1990a). « The Negotiator », *Washington Post*, 9 mai, p. A27.

<sup>325</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 484.

<sup>326</sup> Cité dans Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 182.

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<sup>327</sup> ». 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.

#### *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<sup>328</sup>. 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<sup>329</sup>, et de passer plus de temps à tenter de rallier les Démocrates qu'à établir ses priorités politiques<sup>330</sup>. Ensuite, Bush n'a pas fait le poids face 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 dix au Sénat, les Démocrates constituaient alors la plus grande opposition législative à laquelle un nouveau président faisait face<sup>331</sup>. Les points de vue modérés de Bush, son goût pour le *statu quo* 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<sup>332</sup>. 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

<sup>327</sup> *Ibid.*, p. 201.

<sup>328</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 200.

<sup>329</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 180.

<sup>330</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 575.

<sup>331</sup> *Ibid.*, p. 574.

<sup>332</sup> *Ibid.*, p. 575.

efficacement avec les législateurs. Il faut dire que, s'il était ouvert aux compromis sur les sujets de politique intérieure, Bush se révélait beaucoup plus combattif en matière de politique étrangère, se présentant comme « le gardien jaloux des prérogatives de l'exécutif<sup>333</sup> » en ce domaine.

### *Un président sans charisme*

Le président Bush souffrait de la comparaison avec son prédécesseur. Malgré des qualités personnelles incomparables – intelligence, curiosité, équilibré, calme<sup>334</sup> – 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<sup>335</sup>. 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<sup>336</sup>. Mauvais communicateur et piètre orateur, Bush a été incapable de transmettre ses intentions et de rendre compte de ses réalisations aux Américains<sup>337</sup>. 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<sup>338</sup>. Un président peu charismatique qui, en plus, n'a aucune vision claire de l'orientation qu'il entend donner au pays et qui n'est pas à l'écoute des besoins de ses citoyens pouvait donc s'attendre à ce que la population ne l'appuie pas en 1992 malgré une victoire décisive en Irak quelques mois plus tôt.

---

<sup>333</sup> Larry Berman et Bruce W. Jentleson, *op. cit.*, p. 103.

<sup>334</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 170-171.

<sup>335</sup> *Ibid.*, p. 164 ; Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 180 ; Bert A. Rockman (1991), *op. cit.*, p. 25.

<sup>336</sup> John Robert Greene (2000). *The Presidency of George Bush*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 145 et 185 ; George C. Edwards III (1983). *The Public Presidency: The Pursuit of Popular Support*, New York, St. Martin's Press, p. 147.

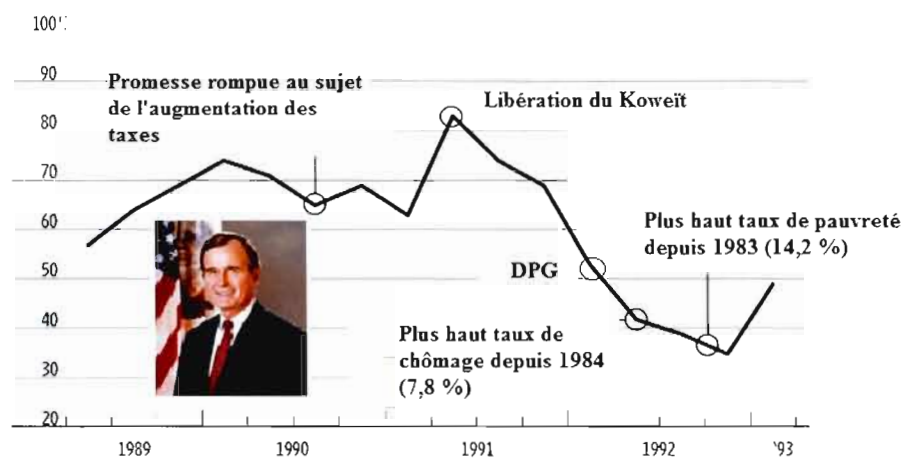
<sup>337</sup> Tom Wicker (1989). « Like Too Bad, Yeah », *New York Times*, 24 février, p. A33 ; Sans auteur (1989). « The Thing Thing », *New York Times*, 28 juin, p. A22.

<sup>338</sup> Mark J. Rozell (1996), *op. cit.*, p. 53. Par comparaison, Barack Obama a tenu plus de dix conférences de presse importantes durant les cent premiers jours de sa présidence, en 2009.

*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. Suite à 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<sup>339</sup> ».

**Graphique 2 – Taux de satisfaction à l'égard de George H. W. Bush, 1989-1993**



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

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 peut sembler intéressant mais il faut noter qu'au même moment, 43 % des Américains n'avaient pas d'opinion sur leur nouveau président<sup>340</sup>, ce qui est plutôt élevé. Le chef de l'exécutif a quitté ses fonctions en janvier

<sup>339</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 154.

<sup>340</sup> 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\(G.H.W.\)](http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Bush%20(G.H.W.))].

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<sup>341</sup>.

Étant donné ces bons résultats, pourquoi Bill Clinton a-t-il remporté l'élection présidentielle de 1992 ? Le politologue George Edwards propose l'explication suivante : 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<sup>342</sup>.

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<sup>343</sup>. Mais au-delà de ce fait, la crédibilité de Bush et de son administration 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<sup>344</sup>.

Malgré un bon bilan en politique étrangère – dont la libération du Koweït et la gestion pondérée de l'implosion de l'empire soviétique<sup>345</sup> –, Bush n'a pas été réélu en 1992 non seulement à cause de sa personnalité peu flamboyante mais surtout en raison de ses échecs en politique intérieure<sup>346</sup>. 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<sup>347</sup> ». La rapidité avec laquelle Bush a tenté de prendre ses distances par rapport à Reagan s'est ajouté à ces

---

<sup>341</sup> *Ibidem*.

<sup>342</sup> George C. Edwards III, *op. cit.*, p. 129-144.

<sup>343</sup> John Robert Greene, *op. cit.*, p. 184.

<sup>344</sup> Cité dans James MacGregor Burns, *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. Confronté à la situation économique désastreuse, Bush n'avait eu d'autres choix que de revenir sur cette promesse, au plus grand mécontentement des Américains.

<sup>345</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 200.

<sup>346</sup> 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.

<sup>347</sup> Mark J. Rozell (1996), *op. cit.*, p. 68 et 77.

critiques, avec pour résultat que beaucoup d'Américains pensent « que la fin de la guerre froide [doit être imputée] non pas à Bush [...] mais plutôt à son prédécesseur<sup>348</sup> ». Le leadership exercé par Bush, incontestable en termes 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.

#### ***2.2.4 L'intérêt mitigé des médias pour la présidence de Bush***

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. D'ailleurs, Richard Nixon avait lui-même souligné que cette course présidentielle était « insignifiante, superficielle et inepte<sup>349</sup> ». 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 présidents appréciés 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<sup>350</sup>.

#### *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<sup>351</sup>. 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

---

<sup>348</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 202.

<sup>349</sup> Cité dans Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 38.

<sup>350</sup> Mark J. Rozell (1996), *op. cit.*, p. 173.

<sup>351</sup> George C. Edwards III, *op. cit.*, p. 148.

partie de cette élite et l'a courtisé comme peu de présidents [avant lui]<sup>352</sup> ». Les journalistes, de leur côté, appréciaient le comportement du président à leur égard mais ne le trouvait 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<sup>353</sup>. 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<sup>354</sup>. Sa victoire n'a pas permis d'améliorer son image médiatique, du moins jusqu'à l'invasion 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.

#### *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 premiers cent jours [en tant que président], comparativement à 790 pour le président Reagan et 906 pour le président Carter durant leurs premiers cent jours<sup>355</sup> ». 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<sup>356</sup> ». Malgré cela, la couverture médiatique de la politique étrangère de l'administration Bush était

<sup>352</sup> John Anthony Maltese, *op. cit.*, p. 217.

<sup>353</sup> « Luttant contre le 'facteur mauviette' ».

<sup>354</sup> 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-contras. S'en suivit alors une querelle peu élégante, au milieu de laquelle Bush a quitté, laissant Rather seul en ondes pendant de longues secondes. Pour 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.

<sup>355</sup> D'après une compilation effectuée par le Center for Media and Public Affairs, citée dans John Anthony Maltese, *op. cit.*, p. 217.

<sup>356</sup> Mark J. Rozell (1996), *op. cit.*, p. 51.



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<sup>357</sup>. En ce qui concerne la fuite du document présentant le DPG, en mars 1992, la couverture médiatique était cependant beaucoup plus négative.

**Tableau 12 – Nombre de reportages sur le *Defense Planning Guidance* entre le 8 mars et le 8 mai 1992\***

Principaux journaux		Principales chaînes de télévision		Principales revues d'information	
<i>New York Times</i>	19	ABC	2	<i>Time Magazine</i>	1
<i>Washington Post</i>	18	CBS	2	<i>Newsweek</i>	0
<i>Los Angeles Times</i>	10	NBC	2		

\* Un mois de couverture médiatique suffisant généralement pour mesurer la qualité et la quantité la couverture médiatique faite par les journaux et la télévision, il convient cependant d'ajouter un mois pour que les revues, souvent publiées mensuellement, réagissent aux événements. Notre compilation ne comprend que les reportages qui traitaient directement du DPG. Les reportages qui s'intéressaient à d'autres aspects de la fin de la guerre froide ou de la stratégie de défense des États-Unis n'ont pas été pris en compte. Les données ont été obtenues par le biais des archives de chacun des journaux et des revues, disponibles sur Internet par abonnement. Quant aux données sur les chaînes télévisées, elles proviennent du *Television News Archive*, de l'Université Vanderbilt, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>].

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 *post mortem* de la guerre du Golfe, alors même que d'autres conflits menaçaient d'éclater, en particulier en Bosnie-Herzégovine et à Haïti, et la famine qui faisait rage en Somalie risquait de mener à une guerre civile. De plus, deux procès retentissants retentaient l'attention des journalistes : celui de Manuel Noriega, dictateur du Panamá, arrêté par les États-Unis pour trafic de drogues, et celui de

<sup>357</sup> Bert A. Rockman (1991), *op. cit.*, p. 14.

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 durant le 20<sup>e</sup> siècle qu'un président républicain en fonction faisait face à l'opposition au sein de son propre parti pour la nomination présidentielle<sup>358</sup>. 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.

\* \* \*

La fuite sur le DPG n'a eu aucune conséquence, directe ou indirecte, 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 la plupart du temps sans heurt. De plus, lors que 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 issues de la victoire en Irak. Dans ces conditions, il était difficile pour la fuite d'avoir un impact 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 altéré 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.

---

<sup>358</sup> 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.

### 2.3 L'administration Clinton et la relance du programme nucléaire nord-coréen (1998)

Le 17 août 1998, le *New York Times* publiait un reportage à l'effet 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<sup>359</sup> ». 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<sup>360</sup>. 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 [menée par l'administration Clinton]<sup>361</sup> ».

L'histoire était reprise dès le lendemain par le *Washington Post* et d'autres journaux à travers le 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<sup>362</sup>. 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

---

<sup>359</sup> David E. Sanger (1998a). « North Korea Site an A-Bomb Plant, U.S. Agencies Say », *New York Times*, 17 août, p. A1 (appendice C.3).

<sup>360</sup> Chalmers Johnson (2004). *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, New York, Holt, p. 134.

<sup>361</sup> C. Kenneth Quinones (1998), *op.cit.*

<sup>362</sup> Dana Priest (1998). « Activity Suggests N. Koreans Building Secret Nuclear Site », *Washington Post*, 18 août, p. A1.

le régime de Kim Jong-il pour mettre fin à la famine et à construire deux centrales hydroélectriques de 1 000 mégawatts chacune pour remplacer les réacteurs<sup>363</sup>.

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 mettre fin à son programme nucléaire<sup>364</sup> ». Malgré cela – et de nouvelles informations selon lesquelles ce site était connu des agences de renseignement depuis au moins six ans<sup>365</sup> – 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<sup>366</sup>. Bien que Pyongyang ait affirmé qu'il s'agissait de la mise en orbite d'un satellite pour commémorer le 50<sup>e</sup> 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 face 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<sup>367</sup> : des représentants du Pentagone ont même été jusqu'à affirmer que les États-Unis « en tueraient tous les habitants [kill them all]<sup>368</sup> » si nécessaire. 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. Malgré cela, elles sont restées sans effet sur la position de

<sup>363</sup> Agence internationale de l'Énergie atomique (1994). *Agreed Framework of 21 October 1994 Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*, Genève, 2 novembre, [<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/Others/infcirc457.pdf>].

<sup>364</sup> Chalmers Johnson (1999), *op. cit.*

<sup>365</sup> Bruce Cumings (1999). « Toward a Comprehensive Settlement of the Korea Problem », *Current History*, vol. 98, no 632 (décembre), p. 405.

<sup>366</sup> Pour plus de détails, voir Patrick James et Özgür Özdamar, *op. cit.*, p. 135-136.

<sup>367</sup> Richard Halloran (1998b). « ... But Carry a Big Stick », *Far Eastern Economic Review*, 3 décembre, p. 26-27.

<sup>368</sup> Richard Halloran (1998a). « Getting Ready to the Next Korean War », *Seattle Times*, 23 novembre, [<http://seattletimes.nwsourc.com/archive/?date=19981123&slug=2785085>].

l'administration Clinton et non eu aucune conséquence, directe ou indirecte, sur la politique étrangère des États-Unis au sujet de la Corée du Nord.

### 2.3.1 Une équipe décisionnelle en proie aux forces centrifuges

Bill Clinton a rapidement été confronté 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<sup>369</sup> », 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 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<sup>370</sup>, sa « position proactive [...] et une gestion organisée et coordonnée des processus politiques<sup>371</sup> » ont sans aucun doute produit une plus grande cohésion pour l'équipe décisionnelle et les décisions qu'elle a prise en matière de politique étrangère. Toutefois, cette cohésion n'a pas permis d'éviter les écueils issus du système collégial adopté par Clinton.

---

<sup>369</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 537.

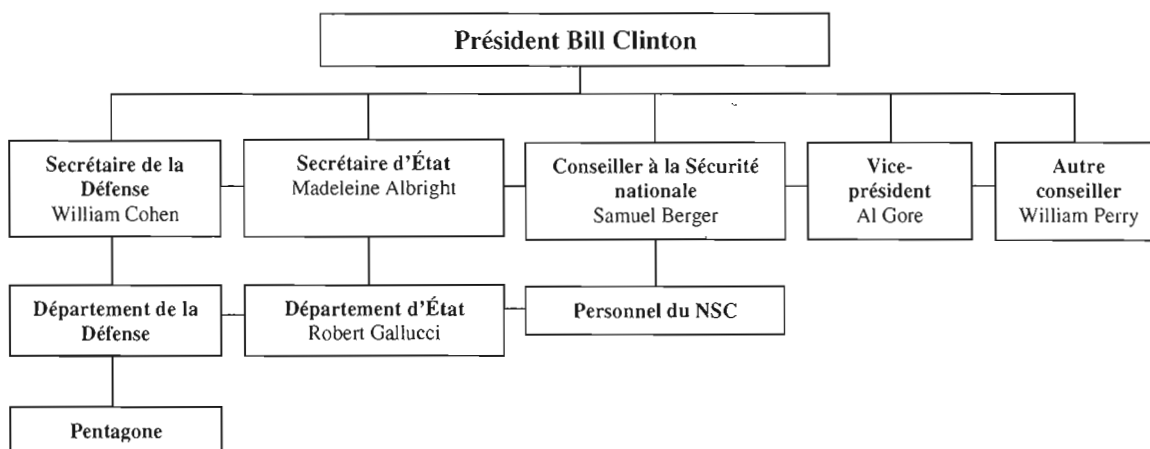
<sup>370</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 209.

<sup>371</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 539.

### 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 permettait des débats plus ouverts entre les participants au processus décisionnel, de même que l'expression libre des désaccords. Ce style de gestion, très informel et non-hiérarchique, allait devenir la marque de commerce de la présidence de Clinton<sup>372</sup>. 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<sup>373</sup> », ce qui signifiait lui donner le plus d'information possible et le laisser discuter et réfléchir longuement avant la prise de décision finale.

Figure 6 – Le système décisionnel collégial de Bill Clinton en 1998



D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4<sup>e</sup> 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\_NS\_C.pdf].

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<sup>374</sup> ». Ensuite, il ouvrait la porte de la

<sup>372</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 223.

<sup>373</sup> Cité dans Elizabeth Drew (1995). *On the Edge: The Clinton Presidency*, New York, Simon & Schuster, p. 56.

<sup>374</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 539.

Maison-Blanche à une grande quantité d'information, 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<sup>375</sup>.

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 structure de délégation claires à l'intérieur de son système décisionnel, avec pour résultat une grande confusion [*free-for-all*] parmi ses conseillers, qui ne savaient pas qui était responsable de quoi<sup>376</sup> » 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 incidence 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'<sup>377</sup> ».

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<sup>378</sup>. 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 à chaque fois que cela était possible<sup>379</sup> ». Ce faisant, 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

<sup>375</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 223.

<sup>376</sup> *Ibid.*, p. 224.

<sup>377</sup> Elizabeth Drew, *op. cit.*, p. 232.

<sup>378</sup> Colin S. J. Campbell (1996). « Management in a Sandbox: Why the Clinton White House Failed to Cope With Gridlock », dans Colin S. J. Campbell et Bert. A. Rockman (dir.), *The Clinton Presidency: First Appraisals*, Chatham, Chatham House, p. 75.

<sup>379</sup> Michael Elliott et Bob Cohn (1994). « A Head for Diplomacy? », *Newsweek*, 28 mars, p. 28.

présents 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.

### *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) d'une part, les civils (département d'État) et les militaires (département de la Défense et Pentagone) d'autre part<sup>380</sup>. Quant à Samuel Berger, censé jouer le rôle d'honnête courtier pour assurer le fonctionnement et l'efficacité de la plaidoirie multiple, il a plutôt opté pour des prises de positions plus franches en faisant la promotion directe de politiques spécifiques auprès du président<sup>381</sup>.

Malgré ces comportements, Clinton encourageait fortement le consensus, laissant même entrevoir « son irritation lorsqu'on lui demandait de résoudre des désaccords<sup>382</sup> ». 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 pas 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<sup>383</sup>.

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

<sup>380</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 206-207.

<sup>381</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 539.

<sup>382</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 209.

<sup>383</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 223-224 ; *Ibidem*.



alors facile de comprendre qu'il ait choisi de déléguer la gestion du dossier nord-coréen à son ancien secrétaire à la Défense, William Perry, et ce, même s'il s'impliquait davantage dans le processus décisionnel et 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 affaibli davantage 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<sup>384</sup> » –, Clinton a continué de privilégier la négociation, surtout qu'il ne semblait pas que l'entente de 1994 ait été formellement 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 : 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 entendus par le président et ce, 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<sup>385</sup>, qui auraient voulu que l'administration sévisse plus fermement à l'encontre de la Corée du Nord. Les options militaires intéressaient 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 confrontations antérieures 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.

---

<sup>384</sup> Chalmers Johnson (1999), *op. cit.*

<sup>385</sup> Patrick James et Özgür Özdamar, *op. cit.*, p. 136.

### 2.3.2 *La position claire de la Maison-Blanche*

Les dysfonctions – somme toute légères – de la plaidoirie multiple de Clinton lors de la fuite d'août 1998 n'ont pas eu d'impact sur le processus décisionnel en raison de la position claire de l'administration Clinton face à la Corée du Nord. Cette position avait d'ailleurs été exprimée très clairement 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<sup>386</sup> ». 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<sup>387</sup>. Ce que voulait surtout la Maison-Blanche, particulièrement en 1998, c'était d'éviter l'escalade et l'intervention militaire américaine.

#### *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<sup>388</sup>. Toutefois, la Corée du Nord ayant annoncé que des sanctions signifiaient la guerre tout autant que des attaques<sup>389</sup>, 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, empêchant alors l'utilisation de la force et « peut-être une guerre aux coûts énormes<sup>390</sup> ». Ce modèle de diplomatie incitative, dont le principal résultat a été la signature de l'entente de 1994 (*Agreed Framework*), 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.

<sup>386</sup> Steven A. Holmes, *op.cit.*, p. A6.

<sup>387</sup> 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, *op. cit.*, p. 1049.

<sup>388</sup> Patrick James et Özgür Özdamar, *op. cit.*, p. 134.

<sup>389</sup> Leon V. Sigal (1998). *Disarming Stranger: Nuclear Diplomacy with North Korea*, Princeton, Princeton University Press, p. 52.

<sup>390</sup> Patrick James et Özgür Özdamar, *op. cit.*, p. 134.

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 légitimer 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.

#### *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 étaient sceptiques [face à la menace potentielle posée par la Corée du Nord]<sup>391</sup> ». Cela ne s'est pas reproduit en 1998. Mais à ce moment, les succès antérieurs de Carter amèneront l'administration à penser que la solution diplomatique est préférable à la solution militaire.

---

<sup>391</sup> William G. Hyland (1999). *Clinton's World: Remaking American Foreign Policy*, Westport, Praeger, p. 133.

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 exigeant 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<sup>392</sup> –, la Maison-Blanche a tout de même persisté dans son intention de régler le différend de manière diplomatique : elle a chargé William Perry (secrétaire à la Défense durant le premier mandat de Clinton) 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 faudra 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<sup>393</sup>. Le fait que Perry ait démontré que la Corée n'était pas contrevenue 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 – sera détournée vers ce qui semblait constituer une menace beaucoup plus imminente pour les États-Unis, à savoir le terrorisme<sup>394</sup>. En effet, c'est également en août 1998 que les ambassades américaines à Nairobi (Kenya) et à Dar es-Salaam (Tanzanie) sont 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, en liant désormais toute menace extérieure au terrorisme : il affirmait que les États-Unis « devraient faire face à cette menace [qu'est le terrorisme] en

<sup>392</sup> James Patrick et Özgür Özdamar, *op. cit.*, p. 136.

<sup>393</sup> *Ibidem.*

<sup>394</sup> 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.

concluant des ententes efficaces pour restreindre les programmes nucléaires et balistiques de la Corée du Nord, réduire les flux de technologie létale vers l'Iran [et] empêcher l'Irak de menacer ses voisins [...]»<sup>395</sup>. Ces trois pays finiront effectivement par constituer l'« axe du mal » de George W. Bush.

### 2.3.3 *Le leadership affirmé de Clinton*

Des cinq critères d'évaluation du leadership proposés par Robert Dallek, Clinton en possédait presque quatre en 1998 : la vision, le pragmatisme, le charisme (quoique diminué par rapport à ce qu'il était lors de son premier mandat) et une certaine crédibilité malgré l'affaire Lewinsky et les erreurs commises en politique étrangère dans les années antérieures. On peut donc dire que le leadership de Clinton, lors de la fuite sur la Corée du Nord, était suffisamment fort pour maintenir la cohésion de l'équipe décisionnelle même si celle-ci souffrait de quelques dysfonctions. Il faut dire que 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 lui a permis, entre autres facteurs, d'obtenir un deuxième mandat en 1996.

#### *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 Vietnam [et endossait plutôt] un interventionnisme humanitaire<sup>396</sup> ». 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

<sup>395</sup> 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, *op. cit.*, p. 1064.

<sup>396</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 205. Madeleine Albright, pour sa part, était plutôt l'héritière de Munich en raison de son âge et de ses origines européennes. Ceci explique, en partie du moins, son point de vue souvent plus « faucon » en politique étrangère.

donnait l'opportunité de prendre en compte les considérations humanistes dans la formulation de la politique étrangère<sup>397</sup>. 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<sup>398</sup>. C'est 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 une incompréhension de la position de la Corée du Nord et un immobilisme causé par l'obsession des détails<sup>399</sup>. 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<sup>400</sup> ». Malgré ces difficultés, la vision humaniste de la politique étrangère de Clinton était sans équivoque et a été utilisée pour tenter de convaincre la Corée du Nord de respecter l'entente de 1994.

### *Un pragmatisme élémentaire*

Le pragmatisme de Clinton, qui lui a permis de prédire dès la vingtaine le chemin qui le mènerait à la Maison-Blanche<sup>401</sup>, 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 ne s'y intéressait pas seulement en vue de sa réélection mais parce qu'il savait que sans l'appui de la population, aucune politique ne peut

<sup>397</sup> Pour plus de détails sur la vision humaniste de Clinton, voir Michael Mandelbaum (1996). « Foreign Policy as Social Work », *Foreign Affairs*, vol. 75, no 1 (janvier/février), p. 16-32.

<sup>398</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 32.

<sup>399</sup> *Ibid.*, p. 41 ; Colin S. J. Campbell, *op. cit.*, p. 75.

<sup>400</sup> Robert F. Ogden II et David A. Anderson (2008). « US Foreign Policy toward North Korea: A Way Ahead », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 2, no 3 (automne), p. 76.

<sup>401</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 216.

fonctionner. Il n'était pas, en ce sens, prisonnier des sondages. Il les consultait rarement pour décider de ce que la politique étrangère devrait être. Il utilisait les sondages plutôt pour découvrir quels arguments seraient les plus persuasifs pour obtenir l'appui de la population pour une décision donnée<sup>402</sup>.

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<sup>403</sup>, 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<sup>404</sup>, alors que sa complexité cognitive élevée dégénérait souvent en « paralysie par l'analyse », c'est-à-dire que le processus décisionnel était souvent gelé en raison de l'extrême attention portée à tous les détails d'un problème et à toutes les solutions envisageables pour le résoudre<sup>405</sup>. Toutefois, l'expérience 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.

### *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. Selon Robert Dallek, cela était dû au fait qu'il n'était

<sup>402</sup> Dick Morris (1997). *Behind the Oval Office: Winning the Presidency in the Nineties*, New York, Random House, p. 247. 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.

<sup>403</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 204.

<sup>404</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>405</sup> Bert A. Rockman (1996). « Leadership Style and the Clinton Presidency », dans Colin S. J. Campbell et Bert A. Rockman, *op. cit.*, p. 347.

pas en mesure « 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<sup>406</sup> ». Cela était particulièrement vrai sur le plan de la politique intérieure<sup>407</sup>. Pour plusieurs experts, c'est le positionnement centriste de Clinton qui explique l'absence de consensus, puisque ses décisions étaient alors critiquées à la fois par les plus libéraux et par les plus conservateurs des Démocrates<sup>408</sup>. 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 molle envers la Corée du Nord<sup>409</sup> et il l'a été tout autant en 1998 : la Chambre des représentants a adopté, en septembre et 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 face à ce pays et de forcer le respect de l'entente de 1994 par le régime nord-coréen<sup>410</sup>, 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<sup>411</sup>. 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, même si celle-ci en venait à envahir la Corée du Sud<sup>412</sup>. Pourtant, 73 % des gens

<sup>406</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 106.

<sup>407</sup> On peut penser à sa position concernant la place des homosexuels dans l'armée, ou encore à l'échec de sa réforme du système de santé.

<sup>408</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 145.

<sup>409</sup> Patrick James et Özgür Özdamar, *op. cit.*, p. 137.

<sup>410</sup> Voir H. R. 526 (10 septembre 1998), H. R. 554 (24 septembre 1998) et H. Con. R. 341 (8 octobre 1998).

<sup>411</sup> 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.

<sup>412</sup> Pew Research Center for the People and the Press (1997). *America's Place in the World Survey*, Washington, septembre, [<http://people-press.org/questions/?qid=3350852&pid=51&ccid=51#top>].



considéraient la détention d'armes nucléaires par la Corée du Nord comme une menace sérieuse pour les États-Unis<sup>413</sup>.

### *Un réel charisme malgré les écueils*

Selon Fred Greenstein, « 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 [à la Maison-Blanche]<sup>414</sup> ». Comme l'ont dit plusieurs analystes, 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 – et ce faisant, finissant par ne plaire à personne<sup>415</sup>. 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. Ainsi, Clinton 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<sup>416</sup> ». Pour ces raisons, Clinton exerçait un ascendant positif sur son entourage, de même qu'il bénéficiait de l'appui constant de la population, appui particulièrement important lors du tumulte provoqué par l'affaire Lewinsky. Son charisme a ainsi contribué à maintenir la cohésion de l'équipe présidentiel et à assurer que ses préférences politiques soient respectées dans le cas de la Corée du Nord.

### *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

<sup>413</sup> 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>].

<sup>414</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p.216.

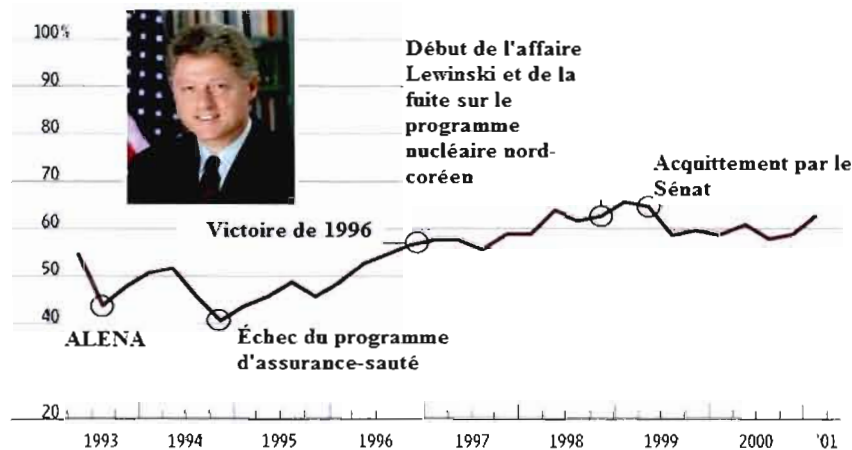
<sup>415</sup> Arthur M. Schlesinger Jr., cité dans Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 229.

<sup>416</sup> *Ibidem*.

Clinton, entre 1992 et 1996, « était [...] une démonstration de chaos [engendré par] un chef de l'exécutif ambitieux mais inexpérimenté qui cherchait à faire sa marque dans ses cent premiers jours<sup>417</sup> ». 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<sup>418</sup>.

Lorsque Clinton a débuté son deuxième mandat, il pouvait compter sur l'appui de près de 60 % de la population américaine (ce taux n'était que de 51 % au début de son premier mandat)<sup>419</sup>. Entre le 15 août et le 1<sup>er</sup> 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 quittera définitivement 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<sup>420</sup>.

**Graphique 3 – Taux de satisfaction à l'égard de Bill Clinton, 1993-2001**



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

<sup>417</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 133.

<sup>418</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 230-231.

<sup>419</sup> 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](http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Clinton)].

<sup>420</sup> Charles H. Franklin (2005). *Presidential Approval in Perspective*, Madison, University of Wisconsin, mai, [[http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff\\_for\\_blog/perspective.pdf](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 la diplomatie incitative de Clinton. 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 face à la Corée du Nord. Ce faisant, ils ont alimenté les craintes du public au sujet du potentiel nucléaire de ce pays.

#### 2.3.4 *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<sup>421</sup>.

**Tableau 13 – Nombre de reportages sur la Corée du Nord entre le 17 août et le 17 octobre 1998\***

Principaux journaux		Principales chaînes de télévision		Principales revues d'information	
<i>New York Times</i>	20	ABC	1	<i>Newsweek</i>	6
<i>Washington Post</i>	41	CBS	2	<i>Time Magazine</i>	2
<i>Los Angeles Times</i>	22	NBC	1		
		CNN	5		

\* Un mois de couverture médiatique suffisant généralement pour mesurer la qualité et la quantité la couverture médiatique faite par les journaux et la télévision, il convient cependant d'ajouter un mois pour que les revues, souvent publiées mensuellement, réagissent aux événements. Notre compilation ne comprend que les reportages qui traitaient directement du programme nucléaire nord-coréen. Ainsi, les reportages qui parlaient exclusivement de la famine qui sévissait en Corée du Nord n'ont pas été calculés dans ce tableau. Les données ont été obtenues par le biais des archives de chacun des journaux et des revues, disponibles sur Internet par abonnement. Quant aux données sur les chaînes télévisées, elles proviennent du *Television News Archive*, de l'Université Vanderbilt, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>].

<sup>421</sup> 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 possiblement à la construction de bombes atomiques.

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.

### *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 implications, 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 un échappatoire nucléaire, une esquivé, une monnaie d'échange ? C'est difficile à dire<sup>422</sup> ». 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<sup>423</sup>, 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 50<sup>e</sup> anniversaire du pays<sup>424</sup>. 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 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<sup>425</sup>.

<sup>422</sup> David E. Sanger, *op. cit.*, p. A1.

<sup>423</sup> C. Kenneth Quinones, *op. cit.*

<sup>424</sup> Bruce Cumings, *op. cit.*, p. 405.

<sup>425</sup> Sheryl Wudunn (1998). « North Korea Fires Missile Over Japanese Territory », *New York Times*, 1<sup>er</sup> 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.

Ensuite, si les médias ont effectivement parlé abondamment du lancement, ils l'ont fait en mettant l'emphase 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<sup>426</sup> », un essai pour « impressionner des acheteurs potentiels<sup>427</sup> » 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, selon certains d'entre eux, une provocation délibérée et belliqueuse de la part de la Corée du Nord<sup>428</sup>.

### *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 critiqué vivement 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<sup>429</sup> ». Le *Los Angeles Times* ajoutait, le 2 septembre, que l'épisode du lancement relevait « du chantage, non de la diplomatie. Une raison de plus, pour l'administration Clinton, de reconsidérer sa longue, patiente persuasion de Pyongyang<sup>430</sup> ».

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

<sup>426</sup> Tony Emerson (1998). « Going Ballistic: Pyongyang's Test Paces the Rogue Missile Powers », *Newsweek*, 14 septembre, [<http://www.newsweek.com/id/113391>].

<sup>427</sup> Donald Macintyre (1998). « Missile With A Message », *Time Magazine*, 14 septembre, [<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,989072,00.html>].

<sup>428</sup> Sans auteur (1998b). « North Korea Fires Ballistic Missile Out to Sea », *New York Times*, 31 août, p. A6.

<sup>429</sup> Sans auteur (1998a). « North Korea's Nuclear Ambitions », *New York Times*, 19 août, p. A30.

<sup>430</sup> Sans auteur (1998c). « Time to Rethink North Korea Policy », *Los Angeles Times*, 2 septembre, p. B6.

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 – face au régime de Kim Jong-il<sup>431</sup>. 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 », 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<sup>432</sup>.

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. De plus, 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<sup>433</sup> » 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 le prendre au sérieux<sup>434</sup>. 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<sup>435</sup> » et que le lancement constituait tout de même « une grave préoccupation pour l'administration en raison de la technologie employée<sup>436</sup> » 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.

<sup>431</sup> Steven Lee Myers (1998a). « Missile Test by North Korea: Dark Omen for Washington », *New York Times*, 1<sup>er</sup> septembre, p. A6.

<sup>432</sup> Thomas W. Lippman (1998). « U.S. Sets Accords With North Korea, Aiming to Defuse Tensions », *Washington Post*, 11 septembre, p. A25.

<sup>433</sup> George F. Will (1998). « Contagious Clintonitis », *Newsweek*, 31 août, [http://www.newsweek.com/id/122781].

<sup>434</sup> *Ibidem*.

<sup>435</sup> Steven Lee Myers (1998b), *op. cit.*, p. A6.

<sup>436</sup> Nicholas D. Kristof, *op. cit.*, p. A5.

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 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, qui est allée de l'avant avec les recommandations de William Perry.

\* \* \*

L'absence de conséquence directe ou indirecte 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'incidence grâce à la clarté de la position de Clinton sur la primauté de la diplomatie dans les relations entre États-Unis et la Corée du Nord et au leadership 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.

\* \* \*

On remarque que les trois fuites analysées dans ce chapitre partagent des caractéristiques communes. Tout d'abord, il y a l'absence d'au moins deux critères d'évaluation. Dans le cas de Kennedy, si le président a hésité quant à la manière dont les États-Unis aideraient le Sud-Vietnam à repousser les communistes du Nord, la forte cohésion de son équipe décisionnelle, son grand leadership et l'indifférence des médias ont empêché la fuite Lemnitzer d'avoir une incidence sur Kennedy, qui a maintenu sa stratégie de contreguérilla telle que décidée plusieurs mois auparavant. En ce qui concerne George H. Bush, la clarté de sa position au sujet du rôle des États-Unis dans le monde de l'après-guerre froide, en plus de l'exercice d'un leadership affirmé, bien que beaucoup moins fort que celui de Kennedy ou de Clinton, ont également constitué un frein aux dommages qu'aurait pu causer la fuite sur le DPG. Il faut ajouter que le moment choisi pour la parution de la fuite y est aussi pour quelque chose : alors que les premiers extraits du document avaient été publiés en pleine période des primaires, la version révisée du DPG est parue quelques jours seulement avant l'entrée en fonction d'un nouveau président et ce faisant, la fuite n'a pas pu ébranler l'administration et ainsi susciter des débats publics très étoffés. Il en va de même pour Bill Clinton : la fuite sur la relance du programme nucléaire nord-coréen est survenu à un bien mauvais moment pour le président, pour qui débutait le scandale Lewinsky, mais l'absence de vide décisionnel au sujet de la Corée du Nord et le leadership marqué de Clinton ont fait en sorte que la fuite n'a eu aucune conséquence sur la politique étrangère et ce, malgré une couverture médiatique très négative et de nombreuses dysfonctions au sein de son équipe décisionnelle.

La deuxième caractéristique commune aux trois fuites est la présence d'au moins un événement important, sur la scène internationale ou en politique intérieure, qui a distrait l'attention non seulement de la Maison-Blanche mais surtout des médias, du Congrès et de l'opinion publique. Dans le cas de l'administration Kennedy, il va sans dire que l'invasion de la baie des Cochons, la guerre civile au Laos et la construction du mur de Berlin faisaient du conflit vietnamien une préoccupation secondaire pour l'ensemble des acteurs politiques américains. Au moment de la fuite du DPG, ce sont les élections présidentielles américaines qui intéressaient davantage les médias et les citoyens, mêmes si elles n'étaient pas considérées comme très excitantes. À cela, il faut ajouter les conflits qui faisaient rage en



Bosnie-Herzégovine, en Haïti et en Somalie, face auxquels les États-Unis étaient amenés à se positionner. Finalement, l'affaire Lewinsky et le terrorisme – en plus des conflits touchant les trois régions nommées précédemment – ont retenu l'attention du président Clinton suffisamment pour que la Corée du Nord ne constitue pas une inquiétude fondamentale pour son administration.

On peut donc dire que si les fuites Lemnitzer, de la DPG et sur le programme nucléaire nord-coréen n'ont eu aucune incidence sur la politique étrangère des États-Unis, c'est non seulement en raison de l'absence d'un ou de plusieurs des quatre critères d'analyse mais également à cause de l'occurrence d'événements jugés plus graves ou plus urgents, soit par l'administration elle-même, soit par l'opposition politique, soit par les médias. Il faudra maintenant voir si ce dernier élément joue aussi un rôle lorsque les fuites ont des conséquences, directes ou indirectes, sur la politique étrangère.

**CHAPITRE III**  
**PERTURBATIONS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL :**  
**LES FUTES QUI INFLUENCENT INDIRECTEMENT**  
**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE**

*After Watergate, it seemed that every subordinate  
functionary in government wanted to be Deep Throat.*

Jimmy Carter, 39<sup>e</sup> président des États-Unis

Si la plupart des fuites non-autorisées de politique étrangère passent inaperçues en raison de leur intérêt limité pour la population ou les médias, certaines prennent des proportions plus substantielles et ont un effet sur l'administration. Toutefois, cette incidence est souvent indirecte, c'est-à-dire, comme nous l'avons vu, que les fuites peuvent affecter les conseillers du président, les mécanismes du processus décisionnel ou encore provoquer des réactions vives de la part de l'opinion publique, des médias ou des membres du Congrès.

C'est le cas des trois fuites présentées dans ce chapitre, qui ont toutes eu des conséquences indirectes sur la politique étrangère des États-Unis. Par exemple, la fuite sur la demande de troupes supplémentaires faite par le général Westmoreland en vue de poursuivre la guerre du Vietnam, en 1968, visait à amener le président Johnson à opter pour la négociation plutôt que le renforcement de l'escalade. En effet, l'administration était déchirée par le choix à faire entre l'approche privilégiée par les « faucons », à savoir octroyer les 206 000 soldats supplémentaires à Westmoreland (option soutenue par le président du Comité des chefs d'état-major, Earle Wheeler) et celle défendue par les « colombes » (représentées par Clark Clifford et Dean Rusk, respectivement secrétaire à la Défense et secrétaire d'État), qui consistait à cesser les bombardements et à négocier avec le Nord-Vietnam<sup>437</sup>. Toutefois, la fuite a surtout contribué à accentuer le malaise de la population américaine face à la guerre et à la stratégie de l'administration Johnson pour la gagner, malaise présent depuis l'offensive

---

<sup>437</sup> Edward R. Drachman et Alan Shank (dir.) (1997). *Presidents and Foreign Policy: Countdown to Ten Controversial Decisions*, Albany, State University of New York Press, p. 126.

du Têt de janvier 1968. D'ailleurs, le président Johnson n'a pas attendu les réactions à cette fuite pour décider de ne pas accorder de troupes supplémentaires au général : la requête de Westmoreland a été faite le 5 mars, alors que la fuite est parue le 10 ; entretemps, Johnson avait signifié à son commandant qu'il n'obtiendrait pas les troupes demandées. Au final, Johnson a fini par remplacer Westmoreland par le général Creighton Adams dans le but de calmer la colère des citoyens, des groupes pacifistes et des médias. On peut donc dire que la fuite Westmoreland a eu des conséquences indirectes sur la politique étrangère : elle a agi sur les conseillers du président (remplacement de Westmoreland), sur les mécanismes décisionnels (en forçant l'obtention d'un consensus) et sur les autres acteurs politiques (notamment l'opinion publique et les médias). Mais en aucun cas la fuite n'a forcé Johnson à modifier sa stratégie au Vietnam : c'est l'offensive du Têt et la volte-face de certains « faucons » à partir de ce moment qui ont créé la première brèche dans les certitudes du président. Dans ces circonstances, la fuite Westmoreland a surtout permis de consolider la position du président.

On peut constater les mêmes conséquences indirectes suite à la publication non-autorisée des *Pentagon Papers*. Si le président Nixon soutenait que cette fuite faisait obstacle au pouvoir de négociation des États-Unis, les *Pentagon Papers* ont surtout ravivé les protestations contre l'administration et accéléré la chute de Nixon, scellée par le scandale du *Watergate*, en plus de renforcer le contrôle d'Henry Kissinger (conseiller à la Sécurité nationale) et de Nixon sur le processus décisionnel. Le scandale du *Watergate* et, plus tard, la démission de Nixon, ne sont que des conséquences indirectes de la publication des *Pentagon Papers* puisqu'elles ne concernaient pas la politique étrangère : en effet, la fuite n'a agi que sur les personnes et les mécanismes du processus décisionnel, alors que la position de l'administration Nixon au sujet du Vietnam depuis 1969 – la nécessité de vietnamiser le conflit – n'a pas changé suite à cette fuite. D'ailleurs, le souhait de Daniel Ellsberg, principal responsable de la fuite, ne s'est pas réalisé : s'il voulait que la guerre du Vietnam cesse rapidement, elle n'a pris fin qu'en 1975, sous la présidence de Gerald Ford et ce, malgré les efforts de Kissinger et de Nixon. Ce faisant, la fuite n'a ni accéléré ni retardé le dénouement de la guerre du Vietnam.

Finalement, la fuite au sujet du minage des ports du Nicaragua, durant l'administration Reagan, a eu pour conséquences de mener les États-Unis devant la Cour

internationale de Justice, de renforcer le secret entourant le processus décisionnel et de forcer le Congrès à surveiller plus étroitement le pouvoir exécutif. Ces conséquences sont toutes indirectes, en ce sens qu'elles ont amené les autres acteurs politiques à s'intéresser aux agissements de l'administration en Amérique latine (notamment le Congrès et les médias) et ont donné l'occasion aux principaux conseillers de Reagan, notamment ceux œuvrant au NSC, d'exclure de plus en plus de personnes du processus décisionnel. Par contre, la fuite n'a pas pour autant entraîné une modification de la politique américaine au Nicaragua. En effet, des installations pétrolières ont été sabotées, des réserves de pétroles ont été l'objet de bombardements et, en dernière instance, les ports du Nicaragua ont été minés six mois après la parution de la fuite dans les journaux<sup>438</sup>. La preuve la plus convaincante de l'incidence indirecte de la fuite sur le minage des ports du Nicaragua est sans nul doute l'affaire Iran-contra, qui démontre que la politique de l'administration Reagan en Amérique latine n'a pas du tout été affectée par la fuite.

La question est donc la suivante : si les fuites Lemnitzer, du DPG et sur le programme nucléaire nord-coréen n'ont pas eu de conséquences directes en raison de l'absence d'au moins deux des quatre critères d'évaluation des fuites, qu'en est-il des fuites qui ont eu des conséquences indirectes sur la politique étrangère ?

### **3.1 L'administration Johnson et les 44 bataillons du général Westmoreland (1968)**

Pendant les premières années de la guerre du Vietnam, une bonne partie de la population américaine semblait comprendre sa nécessité : 60 % des Américains appuyaient alors l'administration Johnson<sup>439</sup>, le Congrès avait donné carte blanche au président avec la Résolution du golfe du Tonkin<sup>440</sup> et les journalistes offraient une couverture généralement positive de l'intervention militaire. Cependant, il devint rapidement évident que les opérations sur le terrain ne donnaient pas les résultats espérés. 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

---

<sup>438</sup> Holly Sklar (1998). *Washington's War on Nicaragua*, Toronto, Between the Lines, p. 151 ; A. Mark Weisburd, *op.cit.*, p. 229.

<sup>439</sup> Karine Prémont, *op. cit.*, p. 49.

<sup>440</sup> Adoptée le 7 août 1964 par la Chambre des représentants et le lendemain par le Sénat.

reportages de plus en plus négatifs en provenance du Vietnam, a commencé à contester les décisions de la Maison-Blanche. Une fuite non-autorisée, parue en mars 1968, a accentué le problème de crédibilité (*credibility gap*) de l'administration, fortement présent depuis l'offensive du Têt qui s'est déroulée en janvier de la même année.

L'article du 10 mars, publié dans le *New York Times* et signé par Hedrick Smith et Neil Sheehan<sup>441</sup>, 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 Vietnam. 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 Vietnam<sup>442</sup>. 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<sup>443</sup>. La source de cette fuite est probablement Townsend Hoopes, sous-secrétaire des Forces aériennes de l'armée américaine, qui souhaitait dénoncer l'escalade au Vietnam. Des auteurs ont toutefois remis en doute l'implication directe 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, confirmées indirectement ensuite par Hoopes<sup>444</sup>. Pour l'historien Herbert Schandler, ce sont des sénateurs qui auraient confirmé les rumeurs auprès des journalistes du *New York Times*<sup>445</sup>. 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<sup>446</sup> » au Vietnam, tel que demandé par Westmoreland.

---

<sup>441</sup> Sheehan sera l'un des journalistes qui publiera les *Pentagon Papers* quelques années plus tard, alors que Smith sera l'un des journalistes privilégiés par les membres de l'administration Reagan pour recevoir les fuites orchestrées par la Maison-Blanche.

<sup>442</sup> Pour un portrait détaillé de la couverture médiatique de l'administration Johnson pendant la guerre du Vietnam, voir Daniel C. Hallin, *op. cit.*

<sup>443</sup> George C. Herring (dir.) (1993). *The Pentagon Papers*, Whitby, McGraw-Hill, p. 158.

<sup>444</sup> Don Oberdorfer (2001), *op. cit.*, p. 267.

<sup>445</sup> Herbert Y. Schandler (1983). *The Unmaking of a President: Lyndon Johnson and Vietnam*, 2<sup>e</sup> édition, Princeton, Princeton University Press.

<sup>446</sup> Don Oberdorfer (2001), *op. cit.*, p. 268.

Bien sûr, Johnson était furieux de la publication de cette information confidentielle, démentie immédiatement par la Maison-Blanche, même si elle survenait après que le président ait signifié à Westmoreland qu'il ne pouvait espérer, du moins pour l'instant, plus de 22 000 nouveaux soldats<sup>447</sup> (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 ou l'arrêt partiel des bombardements en échange de négociations avec le Vietnam du Nord – a permis aux journalistes de spéculer davantage sur les conflits 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 Vietnam et de la demande de Westmoreland<sup>448</sup>. Ce témoignage, qui a duré deux jours et a été transmis en direct à la télévision, a compliqué la situation pour Johnson.

L'effet de la fuite Westmoreland a certes été important mais indirect. Dans un premier temps, elle a contribué à la perte de confiance du public – et du Congrès – face au président et à ses capacités de gérer la guerre du Vietnam. Dans un deuxième temps, la fuite a sonné l'alarme pour les journalistes, déjà plus critiques depuis l'offensive du Têt, qui réalisaient que l'unanimité des conseillers de Johnson était artificielle : les reportages ont alors changé radicalement 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 Vietnam ne pouvait plus être gagnée par les États-Unis.

### ***3.1.1 Une équipe décisionnelle sous haute tension***

La cohésion des membres de l'administration Johnson était fragile. Au printemps 1968, la question du Vietnam divisait profondément l'équipe décisionnelle : Johnson consultait régulièrement ses plus proches conseillers pour l'aider à trancher entre « les troupes

<sup>447</sup> David M. Barrett (1992), *op.cit.*, p. 96.

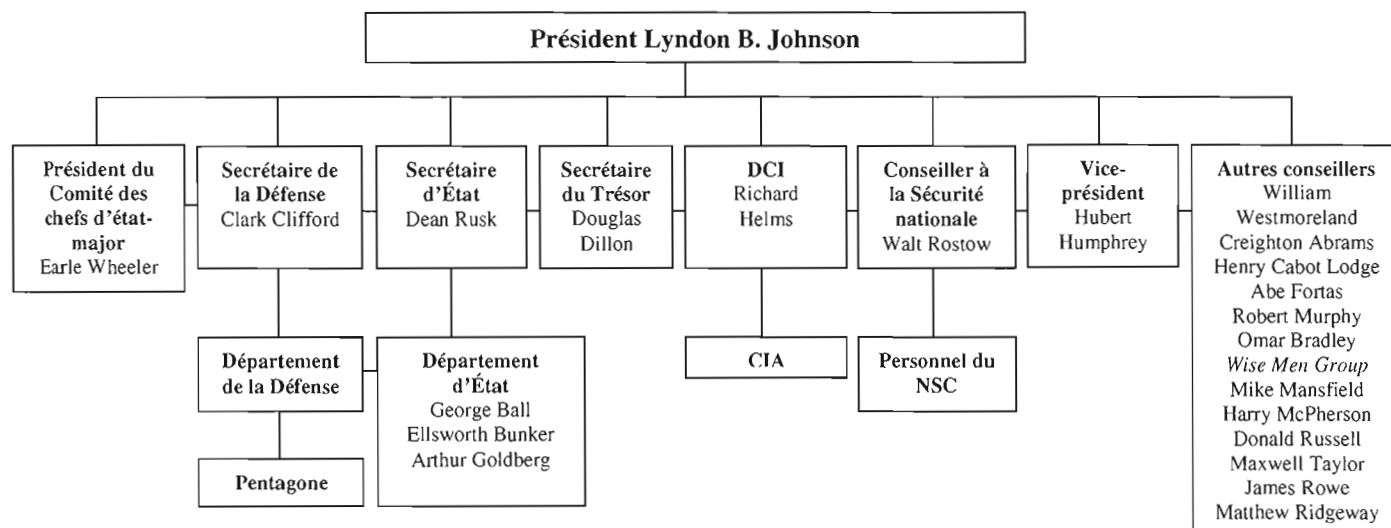
<sup>448</sup> The History Place (2008). *The Vietnam War*, 3 décembre, [<http://www.historyplace.com/unitedstates/Vietnam/index-1965.html>].

supplémentaires [demandées par Earle Wheeler, du JCS, et par Westmoreland], la proposition de [Clark] Clifford d'augmenter les troupes de manière symbolique et l'arrêt partiel des bombardement en vue d'encourager les négociations avec le Nord-Vietnam [tel que souhaité par Dean Rusk]<sup>449</sup> ». La décision finale 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 finale.

#### *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<sup>450</sup>.

**Figure 7 – Le système décisionnel collégial de Lyndon B. Johnson en 1968**



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.

<sup>449</sup> Edward R. Drachman et Alan Shank (dir.), *op.cit.*, p. 126.

<sup>450</sup> David M. Barrett (1992), *op. cit.*, p. 72.

Ces deux éléments teintaient évidemment les relations entre le président et ses conseillers, relations qui étaient le plus souvent difficiles et objets de malentendus. Comme l'explique le sénateur J. William Fulbright (démocrate-Arkansas), même si le président Johnson demandait régulièrement l'avis de ses conseillers, c'était rarement dans le but d'être influencé par eux<sup>451</sup>. Il existait toutefois une exception : Johnson avait une relation privilégiée avec son secrétaire d'État Dean Rusk, partageant 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<sup>452</sup>. 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. Dean Rusk a profité notamment de la création du *Tuesday Lunch Group*<sup>453</sup>, qui réunissait les plus importants conseillers de Johnson, pour « commencer à formuler et à exécuter les politiques<sup>454</sup> ».

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, suite à des débats tumultueux, annonçait sa décision finale et la présentait ensuite à tous. Une fois cela fait,

il questionnait toutes les personnes dans la salle – les membres du [NSC], leurs assistants et le personnel de la Maison-Blanche et du NSC. 'Monsieur le secrétaire, êtes-vous d'accord avec la décision ?'. 'Oui, monsieur le président'. 'Monsieur X, êtes-vous d'accord ?'. 'Je suis d'accord, monsieur le président'. Pendant ce temps, [je m'imaginais] que lorsque mon tour viendrait, je me lèverais lentement, embrasserais la pièce du regard et ensuite, je regarderais directement le président en lui disant doucement mais avec fermeté, 'Monsieur le président, je ne suis définitivement pas d'accord'. Mais

<sup>451</sup> Cité dans *Ibid.*, p. 76.

<sup>452</sup> Thomas W. Zeiler, *op. cit.*, p. 132.

<sup>453</sup> Au sujet du *Tuesday Lunch Group*, voir Henry Graff (1970). *The Tuesday Cabinet: Deliberation and Decision on Peace and War under Lyndon B. Johnson*, Englewood Cliffs, Prentice Hall ; David C. Humphrey (1984). « Tuesday Lunch at the Johnson White House: A Preliminary Assessment », *Diplomatic History*, vol. 8, no 1 (janvier), p. 81-102 ; David M. Barrett (1991). « Doing 'Tuesday Lunch' at Lyndon Johnson's White House: Archival Evidence on Vietnam Decisionmaking », *PS: Political Science & Politics*, vo. 24, no 4 (décembre), p. 676-379.

<sup>454</sup> *Ibid.*, p. 133.



je suis sorti de ma transe quand j'ai entendu la voix du président disant 'Monsieur Cooper, êtes-vous d'accord ?'. Et sortait de ma bouche un 'Oui, monsieur le président, je suis d'accord'<sup>455</sup>.

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 appuient cette décision<sup>456</sup> ».

La grande complexité du système décisionnel de Johnson, particulièrement après l'élection de 1964 en raison de l'ajout de sous-groupes décisionnels comme le *Tuesday Lunch Group*, 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 soixante premières secondes de ce qu'il avait à dire<sup>457</sup> ». 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<sup>458</sup>. 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<sup>459</sup> ». Ces rencontres préliminaires donnaient l'opportunité aux secrétaires à 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<sup>460</sup> » et que les conseillers pouvaient quelquefois s'empêcher d'exprimer leurs opinions pour éviter de remettre en question l'unanimité de l'équipe<sup>461</sup>. Malgré ces irritants, des relations harmonieuses existaient entre les trois principaux acteurs bureaucratiques au sein de l'équipe décisionnelle, à savoir le

<sup>455</sup> Chester Cooper (1970). *The Lost Crusade: America in Vietnam*, New York, Dodd, Mead & Co., p. 223.

<sup>456</sup> David M. Barrett (1992), *op. cit.*, p. 77.

<sup>457</sup> 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.

<sup>458</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 160.

<sup>459</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>460</sup> Irving Janis, *op. cit.*, p. 117.

<sup>461</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 251.

département d'État, le département de la Défense et le NSC (représentés respectivement par Rusk, McNamara et Walt Rostow). Cette unité a toutefois coûté cher : le renforcement de « la tendance exagérée au consensus [a eu] pour effet d'aveugler la présidence de Johnson face aux réalités de la politique étrangère<sup>462</sup> ». 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 dramatiquement l'équipe décisionnelle. La demande de Westmoreland aidant, les dysfonctions issues de la plaidoirie multiple sont finalement venues à bout de l'administration Johnson.

### *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 à la Défense Robert McNamara). La demande de Westmoreland a rapidement scindé l'équipe en trois camps<sup>463</sup>. 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-Vietnam) 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-Vietnam 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

---

<sup>462</sup> *Ibid.*, p. 249.

<sup>463</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 178.

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<sup>464</sup> ». 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 Vietnam puisque les membres de l'équipe décisionnelle étaient convaincus de pouvoir rediscuter et rectifier le tir facilement et rapidement advenant un problème<sup>465</sup> : 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<sup>466</sup>. Un autre résultat attribuable à l'échec de la plaidoirie multiple est, selon James Thomson Jr., historien et ancien membre du personnel de Bundy à la Maison-Blanche, « un abus et une distorsion de l'histoire<sup>467</sup> », 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, incluant chaque haut fonctionnaire, était sujet à [ce type de pression], qui faisait de ceux qui remettaient en question [le consensus] la cible de ce sinistre épithète : 'J'ai bien peur qu'il n'ait perdu son efficacité'. [...] 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<sup>468</sup> ».

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

---

<sup>464</sup> *Ibidem*.

<sup>465</sup> Irving Janis, *op. cit.*, p. 103.

<sup>466</sup> Cité dans *Ibid.*, p. 105.

<sup>467</sup> James C. Thomson Jr. (1968). « How Could Vietnam Happen? An Autopsy », *The Atlantic Monthly*, vol. 221, no 4 (avril), p. 53.

<sup>468</sup> *Ibid.*, p. 49.

choisir de façon consensuelle entre le « discours de la paix » et le « discours de la guerre<sup>469</sup> ». À ce moment, le seul consensus existant au sein de l'équipe décisionnelle était qu'« un engagement illimité [des États-Unis] au Vietnam<sup>470</sup> » n'était plus possible et c'est pourquoi les conseillers de Johnson l'exhortaient à adopter une nouvelle approche<sup>471</sup>. 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-Vietnam<sup>472</sup> – 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 étaient divisée en trois groupes distincts suite à la demande de Westmoreland et, d'autre part, les dysfonctions contraient les effets bénéfiques que pouvait avoir la plaidoirie multiple.

Le système collégial de Johnson, contrairement à celui de Kennedy, de George H. Bush ou de Clinton, était en réalité une façade qui camouflait la forte centralisation du processus décisionnel imposée par le président : tous les conseillers pouvaient s'exprimer en autant 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<sup>473</sup>. On peut donc penser que ce système a permis à la fuite Westmoreland d'avoir une certaine incidence 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 Vietnam depuis plusieurs mois mais ils ont été réanimés – et envenimés – par l'offensive du Têt et la demande de Westmoreland.

<sup>469</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 185-187.

<sup>470</sup> Thomas W. Zeiler, *op. cit.*, p. 134.

<sup>471</sup> David M. Barrett (1993). *Uncertain Warriors: Lyndon Johnson and His Vietnam Advisers*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 111.

<sup>472</sup> Pour plus de détails sur cette décision, voir George C. Herring, *op. cit.*, p. 220-222.

<sup>473</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 35.

### 3.1.2 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 Vietnam 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 exprimé cette volonté de gagner la guerre. Par exemple, le président affirme, dans son discours du 12 janvier 1966, que les États-Unis « resteront [au Vietnam] jusqu'à ce que l'agression [nord-vietnamienne] cesse<sup>474</sup> » 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<sup>475</sup> ». Ce genre de discours s'est poursuivi dans les années subséquentes, jusqu'à ce que la perspective d'une défaite ne puisse plus être repoussée. Au début de l'année 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-Vietnam<sup>476</sup>.

#### *Une personnalité allergique à l'indécision*

La personnalité du président Johnson, objet de maintes études, est au cœur de sa prise de décision au sujet du Vietnam, 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 actif-négatif qui pensait que « la responsabilité du succès reposait entièrement sur lui<sup>477</sup> ». 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 :

<sup>474</sup> Lyndon B. Johnson (1966). « Address to Congress on the State of the Union », 12 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 623.

<sup>475</sup> *Ibid.*, p. 626.

<sup>476</sup> Edward R. Drachman et Alan Shank (dir.), *op. cit.*, p. 127-129 ; Thomas Preston, *op. cit.*, p. 170-185.

<sup>477</sup> James David Barber (1992). *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, 4<sup>e</sup> édition, Upper Saddle River, Prentice Hall, p. 47.

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*<sup>478</sup>. Au lieu de cela, il a dépeint le Têt comme un échec militaire du Nord-Vietnam et a passé plus d'un mois à l'agonie, ne sachant quelle direction prendre<sup>479</sup>.

Lorsque survient la fuite Westmoreland, en mars, Johnson avait toutefois pris la décision de ne plus envoyer de troupes au Vietnam et de tenter de reprendre les négociations de paix avec le Nord. Il souhaitait cependant obtenir l'appui 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 d'appuyer 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]<sup>480</sup> », ce qui le rendait moins tolérant encore face aux dissensions au sein de son équipe décisionnelle.

### *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 Vietnam 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<sup>481</sup> ». 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 drastique de l'engagement américain dans le conflit ou le refus définitif à la demande des militaires pour des troupes supplémentaires qu'ils affirmaient avoir besoin

<sup>478</sup> 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 Vietnam. 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.

<sup>479</sup> Edward R. Drachman et Alan Shank (dir.), *op. cit.*, p. 135.

<sup>480</sup> Randall B. Woods (2006). *LBJ: Architect of American Ambition*, Cambridge, Harvard University Press, p. 834.

<sup>481</sup> David M. Barrett (1993), *op. cit.*, p. 135.

pour conduire la guerre avec succès<sup>482</sup> ». 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 Vietnam, mais plutôt de se protéger des attaques internes et externes qui ne manqueraient pas de survenir et ce, quelque soit la décision qu'il prendrait ultimement<sup>483</sup>.

Même si Johnson a hésité sur la conduite à suivre entre janvier et mars 1968, on ne peut pas parler de vide décisionnel lorsque survient la fuite Westmoreland. À ce moment, Johnson savait déjà ce qu'il ferait – arrêter les bombardements et négocier avec le Nord-Vietnam. Il lui fallait toutefois du temps pour obtenir l'appui 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 l'année 1968, quelques jours avant l'offensive du Têt, notamment dans son discours sur l'état de l'Union du 17 janvier. En effet, Johnson affirmait alors que « l'objectif [des États-Unis] est la paix, et la paix le plus rapidement possible<sup>484</sup> ». Le président devait toutefois exprimer, un an plus tard, son regret à l'effet qu'elle n'avait pas encore été instaurée au Sud-Vietnam<sup>485</sup>. 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.

### 3.1.3 *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<sup>486</sup> et a permis au président de faire adopter un très grand nombre de lois,

---

<sup>482</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 170.

<sup>483</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>484</sup> Lyndon B. Johnson (1968). « Address to Congress on the State of the Union », 17 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 643.

<sup>485</sup> Lyndon B. Johnson (1969). « Address to Congress on the State of the Union », 14 janvier, dans *Ibid.*, p. 658.

<sup>486</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 63.

notamment au sujet de la *Great Society*<sup>487</sup>. 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 Vietnam<sup>488</sup>, malgré les questions de plus en plus pressantes posées au président sur ses décisions. Toutefois, la personnalité difficile et imprévisible du président a sapé complètement son leadership, surtout à partir de la fin de l'année 1967, lorsqu'il devenait évident que l'armée américaine s'enlisait au Vietnam. 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<sup>489</sup> ». Le bilan global du leadership de Johnson, au sujet de la politique étrangère en général et de la guerre du Vietnam 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.

#### *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<sup>490</sup>. 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 pris ombrage de ses échecs sur la scène internationale. En fait, le Vietnam, 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<sup>491</sup> ». Incapable « de définir une mission précise et des limites explicites à la guerre<sup>492</sup> », Johnson

<sup>487</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaella, *op. cit.*, p. 493. Pour 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.

<sup>488</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 83.

<sup>489</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 158.

<sup>490</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 81 ; Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 22.

<sup>491</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 31.

<sup>492</sup> Edward R. Drachman et Alan Shank (dir.), *op. cit.*, p. 135.



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<sup>493</sup>. Selon le politologue Thomas Preston, le résultat de ce manque de vision concernant le Vietnam a surtout été que Johnson s'est entêté à percevoir cette guerre uniquement en termes idéologiques<sup>494</sup> et ce faisant, écartait des pistes de solution ou de nouvelles idées qui auraient été mieux adaptées à la situation réelle.

### *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<sup>495</sup> ». 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 opportunités qui se présentaient à lui<sup>496</sup>. 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 termes organisationnels. Selon Fred Greenstein, Johnson « présidait un système décisionnel qui avait échoué à lui démontrer, de manière rigoureuse, les tenants et aboutissants [d'actions] alternatives [au Vietnam]<sup>497</sup> ». Ainsi, bien que le président absorbait une quantité impressionnante de données et s'était entouré de conseillers capables, intelligents et expérimentés, le système 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<sup>498</sup> ». De plus, la rapidité avec laquelle Johnson prenait ses décisions<sup>499</sup> résultait souvent en politiques ou stratégies incomplètes ou inefficaces dont les conséquences n'avaient pas toujours été pleinement mesurées.

<sup>493</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 88.

<sup>494</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 151.

<sup>495</sup> David M. Barrett (1992), *op. cit.*, p. 80.

<sup>496</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 45.

<sup>497</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 214.

<sup>498</sup> *Ibid.*, p. 87.

<sup>499</sup> Thomas Preston, *op. cit.*, p. 153.

*Un impossible consensus*

Les succès législatifs de Johnson sont attribués « à l'énorme influence qu'il a eu durant son mandat au Sénat, de même qu'à sa forte personnalité et au fait que plusieurs personnes demandaient des changements<sup>500</sup> ». Une fois à la Maison-Blanche, Johnson connaissait parfaitement tous les rouages du Congrès et utilisait toutes ses ressources pour obtenir l'appui nécessaire à l'adoption de ses projets de lois, ce qu'il a réussi à faire à la fois pour les droits civiques et pour la lutte contre la pauvreté<sup>501</sup>. 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<sup>502</sup> ». 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 Vietnam 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-vietnamiens<sup>503</sup>. En fait, dès 1965, le Sénat et l'opinion publique s'étaient déjà prononcés en faveur d'une solution politique négociée<sup>504</sup>. Pourtant, Johnson n'a jamais consulté ni informé le public de ses décisions au Vietnam alors qu'il le faisait régulièrement pour ses politiques intérieures<sup>505</sup>, ce que démontreront d'ailleurs les *Pentagon Papers* publiés quelques années plus tard sous Nixon. Bien que très intéressé – et très sensible – aux fluctuations de l'opinion publique (il a été le premier président à embaucher une firme de sondages privée<sup>506</sup>), il n'a jamais été en phase avec les Américains ou avec les journalistes au sujet de la guerre du Vietnam. 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 mars 1968<sup>507</sup>. Étant donné la nature de l'enjeu et

<sup>500</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 493.

<sup>501</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 79.

<sup>502</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>503</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 120-123.

<sup>504</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 83.

<sup>505</sup> Edward R. Drachman et Alan Shank (dir.), *op. cit.*, p. 134.

<sup>506</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 503.

<sup>507</sup> Karine Prémont, *op. cit.*, p. 49 ; David M. Barrett (1993), *op. cit.*, p. 114.

les lourdes 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.

### *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<sup>508</sup>. Même s'il a réussi à obtenir et 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 formelles<sup>509</sup> ». Au sujet du Vietnam, les Américains n'ont pas tardé à perdre confiance en « un président qui semblait trop inflexible, trop sournois et trop peu fiable<sup>510</sup> ». 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.

### *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<sup>511</sup>, le président était de plus en plus critiqué. Non seulement les gens avaient perdu confiance en sa capacité à mettre fin à la

<sup>508</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 158.

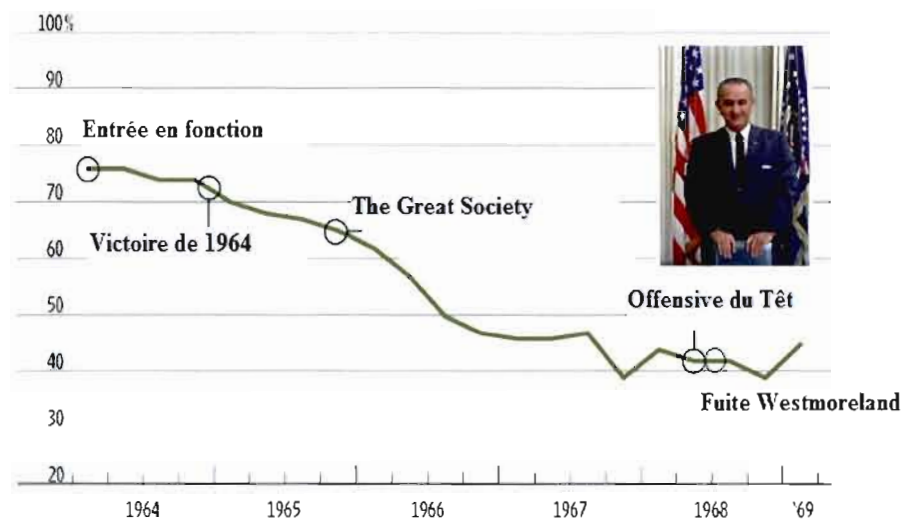
<sup>509</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, 86-87.

<sup>510</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 161.

<sup>511</sup> 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](http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Johnson)].

guerre du Vietnam, 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 à propos de la *Great Society*<sup>512</sup>.

**Graphique 4 – Taux de satisfaction à l'égard de Lyndon B. Johnson, 1963-1969**



D'après Sans auteur (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, [http://online.wsj.com/public/rcsources/documents/info-prcsapp0605-31.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<sup>513</sup> ». Dans ces circonstances, il devenait à peu près impossible pour les citoyens d’accorder leur confiance à un président qui leur ne disait pas la vérité tout en exigeant d’eux de grands sacrifices. Ceci était particulièrement vrai pour le Vietnam : 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

<sup>512</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 189 et 196.

<sup>513</sup> *Ibid.*, p. 198.

eu lieu, « Johnson a été personnellement blâmé en raison de ses affirmations trompeuses, selon lesquelles les États-Unis se dirigeaient vers la victoire<sup>514</sup> ». 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.

Le président Johnson a été incapable d'exercer un leadership significatif entre 1967 et 1968, au plus fort de la guerre du Vietnam. Malgré le fait qu'aucun élément d'importance « n'ait jamais été caché à Johnson<sup>515</sup> » 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<sup>516</sup> ». Johnson avait considéré ce point de vue comme étant le fait « de mauviettes qui manquaient de sagesse et de force pour tenir [devant le Nord-Vietnam]<sup>517</sup> ». Le président s'est donc cantonné à sa vision idéologique du conflit, par ailleurs persuadé que les Américains lui pardonnerait ses décisions – et leurs conséquences – s'ils comprenaient qu'il avait agi en leur nom<sup>518</sup>. Ce ne fut pas le cas : en guise de punition, Johnson a dû se retirer de la campagne présidentielle de 1968. De plus, 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 indirectes les plus négatives de la fuite Westmoreland, à savoir son impact sur les perceptions des médias et de l'opinion publique.

### 3.1.4 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 Vietnam et les chances de succès de l'armée américaine, notamment en raison de la surprise causée par

<sup>514</sup> Edward R. Drachman et Alan Shank (dir.), *op. cit.*, p. 135.

<sup>515</sup> George Christian, secrétaire de presse sous Johnson, de 1966 à 1969, cité dans Thomas Preston, *op. cit.*, p. 147.

<sup>516</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 30.

<sup>517</sup> *Ibidem*.

<sup>518</sup> *Ibid.*, p. 197.

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-Vietnam a rapidement suscité la fureur de la population<sup>519</sup>, qui voyait là la conséquences des mensonges de l'administration Johnson sur la situation réelle de la guerre. La réaction des Américains à la fuite Westmoreland avait d'ailleurs été accompagnée d'une crise monétaire, causée par un 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<sup>520</sup>. La fuite Westmoreland marquait également le changement de ton des médias, de plus en plus hostiles à Lyndon Johnson et à la guerre du Vietnam, attitude qui avait pris naissance suite à l'offensive du Têt et qui s'est consolidée par la suite.

#### *Les médias comme acteurs politiques*

Jusqu'au 31 janvier 1968, la couverture médiatique de l'intervention militaire américaine au Vietnam 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<sup>521</sup>. 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 plus souvent l'opinion du journaliste<sup>522</sup> et, d'autre part, faisaient cinq fois plus de références négatives au moral des troupes américaines sur le terrain<sup>523</sup>. La fuite Westmoreland a accéléré le revirement médiatique : non seulement l'article de Hedrick Smith et de Neil Sheehan mettait l'accent sur les nombreuses dissensions présentes au sein de l'administration

<sup>519</sup> Thomas J. Schoenbaum (1988). *Waging Peace and War: Dean Rusk in the Truman, Kennedy, and Johnson Years*, New York, Simon & Schuster, p. 471.

<sup>520</sup> *Ibid.*, p. 471-472.

<sup>521</sup> Reportages diffusés sur ABC, CBS et NCB entre le 1<sup>er</sup> août 1965 et 31 janvier 1968. Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 148.

<sup>522</sup> Karine Prémont, *op. cit.*, p. 66.

<sup>523</sup> Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 180.

Johnson<sup>524</sup>, mais il a mené à une couverture intensive de la demande effectuée par Westmoreland.

**Tableau 14 – Nombre de reportages sur la demande de Westmoreland entre le 10 et le 31 mars 1968\***

<i>New York Times</i>	39
<i>Washington Post</i>	17
<i>Los Angeles Times</i>	15
<i>Wall Street Journal</i>	4
<i>Time Magazine</i>	3

\* Le 10 mars est la date de la parution de la fuite Westmoreland alors que le 31 mars est l'annonce de l'arrêt partiel des bombardements et de la reprise des négociations par Johnson. Cette compilation ne comprend que les reportages qui parlaient directement de la fuite Westmoreland. Les reportages qui abordaient d'autres aspects de la guerre du Vietnam n'ont pas été calculés dans ce tableau. Les données ont été obtenues par le biais des archives de chacun des journaux et des revues, disponibles sur Internet par abonnement.

Les journalistes ont également commencé à exprimer plus clairement leurs inquiétudes face au déroulement de la guerre. Ainsi, à son retour du Vietnam, le journaliste de CBS Walter Cronkite, éminemment respecté par le public, avait annoncé « qu'il ne partageait pas l'optimisme de l'administration<sup>525</sup> » concernant les chances de succès des États-Unis, faisant dire à Johnson : « si j'ai perdu Walter Cronkite, alors j'ai perdu l'Amérique moyenne<sup>526</sup> ».

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 Vietnam<sup>527</sup> ». 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 Vietnam s'était perdue dans les salons plutôt que sur les champs de batailles – 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

<sup>524</sup> Hedrick Smith et Neil Sheehan (1968). « Westmoreland Requests 206,000 More Men, Stirring Debate in Administration », *New York Times*, 10 mars, p. A1 (appendice C.4).

<sup>525</sup> Kathleen J. Turner (1985). *Lyndon Johnson's Dual War: Vietnam and the Press*, Chicago, University of Chicago Press, p. 232.

<sup>526</sup> 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].

<sup>527</sup> Larry Berman (1989). *Lyndon Johnson's War: The Road to Stalemate in Vietnam*, New York, W. W. Norton, p. 184 ; Sans auteur (1968). « Gallup Poll Reports 49 % Believe Involvement in Vietnam an Error », *New York Times*, 10 mars, p. A4.

a vivement réagi et à fait pression sur l'administration en place pour mettre fin rapidement à la guerre<sup>528</sup>. Il faudra toutefois attendre plusieurs années encore pour que ce vœu soit exaucé.

### *Le début de l'acharnement médiatique*

Les médias avaient certes commencé à douter de la victoire américaine au Vietnam 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<sup>529</sup> » de la guerre. Puisque l'administration et la population étaient tellement divisées à propos du Vietnam, les journalistes ont « naturellement adopté une position plus sceptique face aux politiques [du président Johnson] que dans les années précédentes<sup>530</sup> ». 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.

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 de bonnes relations avec les journalistes. La couverture médiatique positive dont bénéficiait l'intervention américaine au Vietnam 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.

\* \* \*

<sup>528</sup> Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 163.

<sup>529</sup> 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.

<sup>530</sup> Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 162.



Les conséquences indirectes 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 Vietnam. 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 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-Vietnam<sup>531</sup>. En réalité, ce qui a eu le plus d'incidence sur la politique américaine au Vietnam en 1968 est certainement l'offensive du Têt et le 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. Le fait que la fuite n'ait eu que des conséquences indirectes s'explique par la clarté de la position du président, qui 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 et la couverture médiatique défavorable faite à la gestion de la guerre du Vietnam 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'impact qu'aurait pu avoir la fuite Westmoreland.

---

<sup>531</sup> 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>].

### 3.2 L'administration Nixon et les *Pentagon Papers* (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 la fuite la plus connue et la plus documentée de l'histoire de la politique étrangère des États-Unis<sup>532</sup>. Les *Pentagon Papers* faisaient l'historique des décisions gouvernementales concernant l'intervention au Vietnam depuis Truman jusqu'à Johnson et avaient été préparés à la demande de Robert McNamara, secrétaire à la Défense sous Kennedy et Johnson. Les *Pentagon Papers* ne mentionnaient aucune des décisions prises durant l'administration Nixon<sup>533</sup>. D'ailleurs, le président avait insisté auprès de son entourage pour qu'ils deviennent « les *Kennedy-Johnson Papers*<sup>534</sup> » dans les médias, association qui lui permettrait sans doute « de marquer des points contre les mouvements pacifistes et les Démocrates libéraux<sup>535</sup> ». 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 Vietnam 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 Vietnam. Il a donc offert une copie de l'ensemble des *Pentagon Papers* – plus de 1 700 pages – à Neil Sheehan du *New York Times*, qu'il avait rencontré au Vietnam et à qui il révélait des informations confidentielles depuis quelques années<sup>536</sup>.

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

---

<sup>532</sup> 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 (appendice C.5). Pour un historique complet de la publication des *Pentagon Papers*, voir David Rudenstine (1998). *The Day the Press Stopped: A History of the Pentagon Papers*, 2<sup>e</sup> édition, Berkeley, University of California Press.

<sup>533</sup> Christopher Andrew, *op. cit.*, p. 377.

<sup>534</sup> Rick Perlstein (2008a). *Nixonland: The Rise of a President and the Fracturing of America*, New York, Scribner, p. 575.

<sup>535</sup> Seymour M. Hersh (1983). *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House*, New York, Summit Books, p. 386.

<sup>536</sup> Daniel Ellsberg (2002). *Secrets: A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Penguin, p. 365.

« sa crise de rage la plus spectaculaire depuis qu'il était à la Maison-Blanche<sup>537</sup> ». Selon Kissinger, la fuite des *Pentagon Papers* montrait que le président était « une poule mouillée<sup>538</sup> », 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<sup>539</sup> » : celle des *Pentagon Papers* pouvait effectivement complexifier les négociations avec les gouvernements étrangers, qui redouteraient de voir leurs offres révélées publiquement<sup>540</sup>, d'autant plus qu'à ce moment, les États-Unis étaient en négociation avec le Nord-Vietnam dans le but de mettre fin à la guerre.

La paranoïa de Nixon à l'égard des fuites étant déjà exacerbée par d'autres événements semblables – dont la divulgation des bombardements secrets au Cambodge en 1969<sup>541</sup> –, le président craignait que « la publication non-autorisée des *Pentagon Papers* [...] pouvait n'être que la première étape, la suivante pouvant être la fuite de secrets diplomatiques actuels<sup>542</sup> ». En réalité, la fuite des *Pentagon 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<sup>543</sup>.

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<sup>544</sup>. 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

<sup>537</sup> Christopher Andrew, *op. cit.*, p. 378.

<sup>538</sup> Rick Perlstein (2008a), *op. cit.*, p. 576.

<sup>539</sup> Stanley I. Kutler (dir.) (1997). *Abuse of Power: The New Nixon Tapes*, New York, Free Press, p. 2.

<sup>540</sup> John Ehrlichman (1982). *Witness to Power: The Nixon Years*. New York, Simon & Schuster, p. 300 et H. R. Haldeman (1995). *The Haldeman Diaries: Inside The Nixon White House*, New York, Berkeley Books, p. 363 et suivantes.

<sup>541</sup> Révélée le 9 mai 1969 par William Beecher, journaliste au New York Times, cette fuite annonçait qu'il y avait eu des bombardements secrets sur le Cambodge, avec l'assentiment du prince du pays, Sihanouk. Pour plus de détails sur cette fuite, voir Tad Szulc (1978). *The Illusion of Peace: Foreign Policy in the Nixon Years*, New York, Viking, p. 54 et Daniel C. Hallin, *op. cit.*, p. 212.

<sup>542</sup> Tad Szulc, *op. cit.*, p. 472.

<sup>543</sup> Richard M. Nixon (1990a). *RN: The Memoirs of Richard Nixon*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Simon & Schuster, p. 511.

<sup>544</sup> John Prados et Margaret Pratt Porter (dir.), *op. cit.*, p. 147 et 183.

le processus de paix avec le Nord-Vietnam<sup>545</sup>. 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'impact 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<sup>546</sup>. La fuite des *Pentagon Papers*, si elle n'a pas eu de conséquences directes 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<sup>547</sup>. 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*. En somme, l'incidence de la fuite des *Pentagon Papers* était indirecte malgré l'importance de ses conséquences sur la politique intérieure des États-Unis puisqu'elle a mené au scandale du *Watergate* et à la mise en branle de la procédure de destitution du président, puis à sa démission<sup>548</sup>. Au sujet de la politique de Nixon concernant le Vietnam, rien n'a changé suite à la fuite : la stratégie de vietnamisation s'est poursuivie malgré quelques accroc, le programme de retrait des soldats a respecté le rythme préétabli et les négociations avec le Nord-Vietnam, 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 Vietnam en tant que telle. Ainsi, la fuite

<sup>545</sup> Henry A. Kissinger (1979). *The White House Years*, New York, Little & Brown, p. 1021.

<sup>546</sup> John Prados et Margaret Pratt Porter, *op. cit.*, p. 184 ; Charles Nesson, avocat chargé de défendre Ellsberg, cité dans Floyd Abrams (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>].

<sup>547</sup> Jean A. Garrison, *op. cit.*, p. 68.

<sup>548</sup> Pour plus de détails sur le *Watergate*, voir Bob Woodward et Carl Bernstein (2005). *All the President's Men*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Pocket ; Fred Emery (1995). *Watergate: The Corruption of American Politics and the Fallout of Richard Nixon*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Touchstone et H. R. Haldeman et Joseph DiMona (1978). *The Ends of Power*, New York, Times Books.

orchestrée par Ellsberg n'a pas agi directement sur les opérations qui se déroulaient au Vietnam ni sur la stratégie appliquée par Nixon et Kissinger à ce moment.

### 3.2.1 *La mainmise de Nixon et 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, notamment « en contournant le reste du gouvernement<sup>549</sup> ». 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<sup>550</sup>. 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. Par exemple, lors de la parution des *Pentagon Papers*, en juin 1971, Alexander Haig, assistant de Kissinger au NSC, informait Nixon de la tenue des révélations tout en le rassurant sur le fait que ses propres documents étaient bien protégés de ce genre de fuites :

**Haig** : C'est la chose la plus incroyable. Tous les documents de la Maison-Blanche ; les papiers de Rostow [Walt, conseiller à la Sécurité nationale sous Johnson, entre 1966 et 1969] ; les communications avec les ambassadeurs ; les études du JCS.

**Nixon** : Nous avons été plus prudents, n'est-ce pas ? Nous en avons tenu caché pas mal [des documents] au département d'État, je le sais, et suffisamment à la Défense.

**Haig** : Vos documents [...] sont en sécurité.

**Nixon** : C'est pourquoi nous ne leur disons rien<sup>551</sup>.

La création du « ministère des Affaires étrangères personnel<sup>552</sup> » 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

<sup>549</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 49. Voir aussi Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 99 ; Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 123 et Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 276 et 284.

<sup>550</sup> Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 124.

<sup>551</sup> Conversation téléphonique du 13 juin 1971, rapportée dans Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 55.

<sup>552</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 38.

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<sup>553</sup>. 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<sup>554</sup> », il a également mis en lumière les faiblesses et les limites d'un NSC tout-puissant<sup>555</sup>, court-circuitant tous les mécanismes qui auraient permis la mise en place de la plaidoirie multiple.

#### *Le système décisionnel formel de Nixon*

La structure décisionnelle formelle mise en place par Nixon et Kissinger s'est révélée être la plus centralisée et la plus hiérarchisée de l'histoire de la présidence moderne<sup>556</sup>. En effet, Kissinger avait créé six comités particuliers, 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 alors substitué aux départements et aux agences impliqués traditionnellement dans 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<sup>557</sup>, celui-ci étant en charge de toutes les nouvelles instances s'occupant de politique étrangère.

---

<sup>553</sup> Richard Tanner Johnson, *op. cit.*, p. 209-210 ; Alexander L. George, *op. cit.*, p. 154-155.

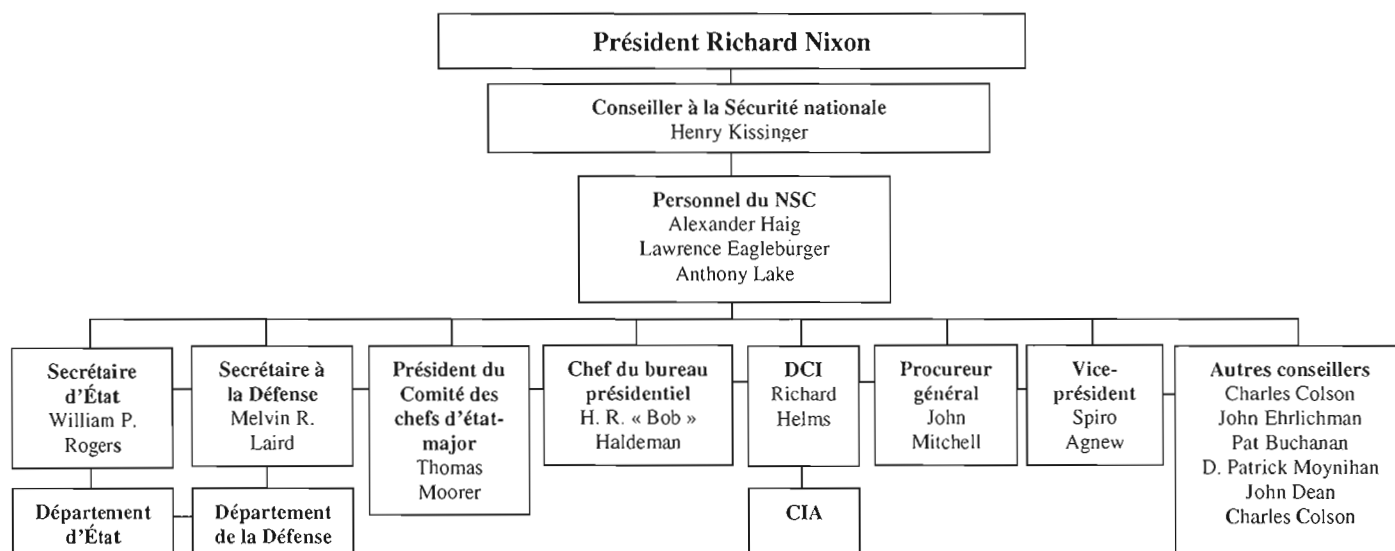
<sup>554</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 49.

<sup>555</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, 276.

<sup>556</sup> 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.

<sup>557</sup> Jean A. Garrison, *op. cit.*, p. 7.

Figure 8 – Le système décisionnel formel de Richard Nixon en 1971



D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4<sup>e</sup> édition, Belmont, Wadsworth Publishing, p. 124 ; Alexander L. George (1980). *Presidential Decisionmaking 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](http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/-/media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf)].

De plus, puisque Nixon ne voulait pas « être confronté à un consensus bureaucratique qui [le] laisserait sans aucun choix sauf l'acceptation ou le refus [d'une option], et qui ne [lui] donnerait aucune façon de savoir que des alternatives existaient<sup>558</sup> », 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<sup>559</sup> » sur la prise de décision. Le président et le conseiller à la Sécurité nationale espéraient qu'un tel système empêcherait les analyses extérieures à la Maison-Blanche d'influencer le processus décisionnel et réduirait la compétition interdépartementale qui pouvait nuire à une prise de décision rapide et, surtout, plus hermétique<sup>560</sup>.

<sup>558</sup> 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.

<sup>559</sup> Alexander L. George, *op. cit.*, p. 177.

<sup>560</sup> *Ibid.*, p. 179.

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<sup>561</sup>. Nixon pouvait ainsi être l'instigateur de la politique étrangère sans s'embarrasser des habituelles confrontations bureaucratiques et des compromis nécessaires à la cohésion de l'équipe décisionnelle<sup>562</sup>. 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 formel que ce soit<sup>563</sup> », comme ce fut le cas au sujet de la vietnamisation. 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] étaient déterminés à Washington pour des raisons de politique intérieure<sup>564</sup> » et ne tenaient aucun compte des réalités du terrain. Toutefois, comme les membres du JCS savaient que leurs opinions seraient ignorées – Nixon et Kissinger étant déjà convaincus que la vietnamisation constituait une bonne solution pour sortir du Vietnam 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<sup>565</sup> ». 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<sup>566</sup> ».

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

<sup>561</sup> Richard Tanner Johnson, *op. cit.*, p. 217.

<sup>562</sup> Christopher C. Shoemaker (1991). *The NSC Staff: Counseling the Council*, Boulder, Westview Press, p. 16.

<sup>563</sup> William Shawcross (1979). *Sideshow: Kissinger, Nixon, and the Destruction of Cambodia*, New York, Simon & Schuster, p. 84.

<sup>564</sup> William Bundy (1998). *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill & Wang, p. 66.

<sup>565</sup> 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.

<sup>566</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 286.



décision concernant la politique étrangère<sup>567</sup>. 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<sup>568</sup> » 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<sup>569</sup> ». 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<sup>570</sup>.

Tout comme Rogers, Melvin Laird, secrétaire à 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<sup>571</sup>. D'ailleurs, alors que Kissinger a rencontré le président, individuellement ou en groupe, à près de 200 reprises durant les premiers cents jours de l'administration, Rogers et Laird, pour leur part, n'en ont eu l'occasion que trente fois au total durant la même période<sup>572</sup>.

### *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 confrontations. 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 et de l'autre, John Ehrlichman, conseiller spécial du président, faisait la même chose lorsqu'il était question de la politique intérieure<sup>573</sup>. Nixon n'avait alors pas à jouer le

<sup>567</sup> Il est à noter que si William Rogers a été exclu du processus décisionnel sur le Vietnam, 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.

<sup>568</sup> Richard Nixon, cité dans Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 59.

<sup>569</sup> Henry A. Kissinger, *op. cit.*, p. 26.

<sup>570</sup> On retrouvera la même dynamique conflictuelle entre le secrétaire d'État et le conseiller à la Sécurité nationale dans l'administration Carter, alors que les incessantes querelles entre Cyrus Vance et Zbigniew Brzezinski empêcheront le système décisionnel de Carter de fonctionner efficacement.

<sup>571</sup> Richard Reeves (2002). *President Nixon: Alone in the White House*, New York, Simon & Schuster, p. 200.

<sup>572</sup> Robert Dallek (2007), *op. cit.*, p. 100.

<sup>573</sup> Richard Tanner Johnson, *op. cit.*, p. 215.

rôle d'arbitre dans les querelles de ses conseillers. L'effet pervers de cette méthode était évidente, comme l'a expliqué H. R. Haldeman, chef du bureau présidentiel de Nixon : « Ehrlichman, Kissinger et moi faisons de notre mieux pour que tous les points de vue soient présentés au président. Mais nous *faisons* effectivement écran, parce qu'il y a un réel danger que le défenseur d'une idée [en parle de manière précipitée au président] et qu'il parvienne à [le] convaincre sous le coup de l'émotion [...]»<sup>574</sup>. 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. Par exemple, la fracture était telle entre le NSC et le département d'État en 1970 qu'Anthony Lake, assistant de Kissinger au NSC, a adressé un mémorandum à son patron pour l'informer de la gravité du problème<sup>575</sup>. Les avertissements de Lake sont toutefois restés lettre morte, Nixon et Kissinger continuant à centraliser le processus décisionnel autour du NSC et du conseiller à la Sécurité nationale. Les autres départements, agences et conseillers voyaient alors 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<sup>576</sup> ».

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<sup>577</sup> », le conseiller agissait tout autrement dans la réalité. D'abord, il endossait un très grand nombre

<sup>574</sup> Cité dans Allen Drury (1971). *Courage and Hesitation: Inside the Nixon Administration*, New York, DoubleDay, p. 128.

<sup>575</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 76-77.

<sup>576</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 301.

<sup>577</sup> Cité dans Marvin Kalb et Bernard Kalb (1974). *Kissinger*, Boston, Little, Brown & Company, p. 91.

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<sup>578</sup> ». Il était également « négociateur, point de contact avec la bureaucratie et, à plusieurs occasions, avec la presse et le public<sup>579</sup> ». 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 appliquer conformément aux vœux du président<sup>580</sup> ». 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 chance 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<sup>581</sup> ». 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. Au lieu de s'assurer que tous les points de vue étaient bien représentés, Kissinger se joignait au vice-président Spiro Agnew, au conseiller spécial John Mitchell, au DCI Richard Helms et au JCS Moorer, qui défendaient habituellement les idées de Nixon. En fait, « le système du NSC n'a pas encouragé l'expression de divergences des points de vue bureaucratiques sur les fondements des politiques<sup>582</sup> ». Ainsi, le seul élément de débat lors des réunions du NSC était « de découvrir l'option préférée des décideurs<sup>583</sup> ». Sans avocat du diable, sans honnête courtier et sans magistrat, la plaidoirie multiple ne peut exister et donc, ne peut assurer la cohésion de l'équipe décisionnelle. Au final, la centralisation a grandement isolé Nixon,

<sup>578</sup> Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 124.

<sup>579</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 137.

<sup>580</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 301.

<sup>581</sup> *Ibid.*, p. 299.

<sup>582</sup> *Ibid.*, p. 306.

<sup>583</sup> John Leacacos (1971-1972). « Kissinger's Apparatus », *Foreign Policy*, no 5 (hiver), p. 24.

« 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<sup>584</sup> ». De plus, la méfiance et le secret ont pu s'étendre à tous les niveaux du processus décisionnel, faisant en sorte que l'inquiétude de Nixon au sujet des supposés complots que ses ennemis à l'extérieur de la Maison-Blanche pouvaient ourdir contre lui occultait les irrégularités et les crimes organisés à l'intérieur même de son administration<sup>585</sup> – menant aux cambriolages du bureau du Dr. Lewis Fielding et des locaux du Parti démocrate dans l'édifice du *Watergate*. 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<sup>586</sup>, ce qui a produit quelques succès mais également des échecs retentissants<sup>587</sup>, 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<sup>588</sup> » 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 poser 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 d'influence bureaucratique usuelle, ce qui réduit leur efficacité – les fuites qui se sont produites durant l'administration Nixon ont presque toutes déstabilisées 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, à toutes fins pratiquement contournée par Nixon et Kissinger, qui décidaient seuls.

---

<sup>584</sup> Richard Tanner Johnson, *op. cit.*, p. 199.

<sup>585</sup> *Ibid.*, p. 228.

<sup>586</sup> Robert Dallek (2007), *op. cit.*, p. 111.

<sup>587</sup> Barry Rubin, *op. cit.*, p. 171.

<sup>588</sup> Stanley I. Kutler, *op. cit.*, p. 1.

### 3.2.2 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<sup>589</sup> » puisqu'il avait un plan pour mettre fin à la guerre du Vietnam. Déjà, durant la campagne électorale, Nixon proposait à la population américaine « une fin honorable à la guerre<sup>590</sup> ». Cinq ans plus tard, les accords de Paris mettaient définitivement un terme à l'implication militaire des États-Unis au Vietnam<sup>591</sup> ; 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 vietnamisation et de négociations 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 Vietnam était donc bien amorcée, ce qui explique en partie que malgré ses piètres résultats, elle n'ait pas subi de modification importante suite à la publication des *Pentagon Papers*.

#### *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 [liés aux traités] ; 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<sup>592</sup>.

<sup>589</sup> Discours de Richard Nixon durant la convention nationale républicaine, cité dans William Shawcross, *op.cit.*, p. 89.

<sup>590</sup> Publicité électorale de Nixon sur la guerre du Vietnam, 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>].

<sup>591</sup> 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.1 150.

<sup>592</sup> Cité dans William Bundy, *op. cit.*, p. 68.

Autrement dit, les alliés ne devraient plus compter sur les troupes américaines pour les défendre. Dans le contexte de la guerre du Vietnam, cela signifiait plus spécifiquement que « Washington offrirait seulement de l'équipement, plutôt que des hommes, à n'importe quel ami asiatique qui aurait besoin d'aide<sup>593</sup> ». La doctrine Nixon constituait ainsi le quatrième pilier de la politique américaine en Indochine après les négociations, la vietnamisation et le retrait des troupes<sup>594</sup>.

Selon Robert Dallek, cette doctrine permettait à Nixon « de parler comme un faucon mais d'agir comme une colombe<sup>595</sup> » : 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-Vietnam échoueraient, lui donnant ainsi l'occasion de mettre fin à la guerre à tout moment<sup>596</sup>. 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.

### *La vietnamisation 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 vietnamisation qui représentait l'application concrète de la politique de la Maison-Blanche à l'égard du Vietnam.

Issue des observations de Laird suite à un voyage au Vietnam, à l'hiver 1969, la vietnamisation pouvait se définir comme « le retrait complet de toutes les forces combattantes terrestres des États-Unis et leur remplacement par les forces sud-vietnamiennes selon un calendrier rigoureusement programmé<sup>597</sup> ». Aussitôt conçu, le programme de vietnamisation a été présenté dans la plupart des discours du président sur le Vietnam. Dans le discours sur l'état de l'Union du 22 janvier 1970, Nixon insistait sur le fait que la vietnamisation

<sup>593</sup> William Shawcross, *op. cit.*, p. 108.

<sup>594</sup> William Bundy, *op. cit.*, p. 68.

<sup>595</sup> Robert Dallek (2007), *op. cit.*, p. 165.

<sup>596</sup> *Ibidem*.

<sup>597</sup> 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. 183.

permettrait aux États-Unis – et au Sud-Vietnam – d’obtenir une paix juste mais également qu’elle signifiait que la responsabilité de cette paix serait dorénavant partagée<sup>598</sup>. En avril de la même année, le président, lors d’un discours télévisé faisant état de la situation au Vietnam, rappelait que la vitesse à laquelle s’effectuerait le retrait des troupes américaines « dépendrait des progrès de la vietnamisation, des progrès des négociations menées à Paris [entre Henry Kissinger et Le Duc Tho, le négociateur du Nord-Vietnam] et du niveau d’activité ennemie<sup>599</sup> ». La vietnamisation servait également de levier de négociation avec le Nord-Vietnam 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 vietnamisation – 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-vietnamiennes<sup>600</sup>, 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<sup>601</sup>. D’ailleurs, Nixon annonçait, dans un discours télévisé prononcé le 9 avril, « que la vietnamisation a[vait] réussi<sup>602</sup> ».

Cette annonce était cependant prématurée et assez loin de la vérité. Tout d’abord, la vietnamisation a échoué dans son objectif fondamental, à savoir rendre le Sud-Vietnam 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 Vietnam et les Sud-Vietnamiens étaient encore incapables de se défendre<sup>603</sup>. De plus, bien que la vietnamisation servait de prétexte commode pour sortir du Vietnam, elle n’a pas donné lieu à des 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 l’année 1971, très peu de progrès a été accompli. Les Nord-Vietnamiens avaient compris qu’il était dans leur intérêt de retarder le processus jusqu’aux élections présidentielles américaines de 1972 – Nixon sachant fort

<sup>598</sup> Richard M. Nixon (1970). « Address to Congress on the State of the Union », 22 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 663-664.

<sup>599</sup> Tad Szulc, *op. cit.*, p. 250.

<sup>600</sup> William Bundy, *op. cit.*, p. 296.

<sup>601</sup> *Ibidem*.

<sup>602</sup> Cité dans Richard Reeves (2002), *op.cit.*, p. 310.

<sup>603</sup> Robert Dallek (2007), *op. cit.*, 126-127.

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-vietnamien Nguyen Van Thieu, que le Nord voulait voir partir à tout prix<sup>604</sup>.

Malgré les écueils, Nixon et Kissinger ont maintenu le cap et ont poursuivi le programme de vietnamisation, clairement présenté – et fermement défendu – par le président entre 1969 et 1972. L'échec de 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-Vietnam durant les négociations. Il ne faut pas oublier que si la politique de vietnamisation était clairement définie et exposée au public américain, elle n'était cependant qu'un des aspects de la politique de l'administration en Indochine. Ainsi, alors même que le président présentait la doctrine Nixon, le Cambodge faisait l'objet de bombardements intensifs depuis plusieurs mois<sup>605</sup> puisque Nixon et Kissinger considéraient que le Cambodge – et accessoirement le Laos – constituait la clé qui leur permettrait de vaincre militairement les communistes de la région. Ce n'est donc pas la fuite des *Pentagon Papers* qui peut expliquer l'adoption et l'application de la vietnamisation – en place depuis deux ans à ce moment – ni son échec. Comme le retrait des troupes n'a ni accéléré ni diminué suite à la parution des *Pentagon Papers*, on peut donc dire que ceux-ci n'ont pas ébranlé la position de la Maison-Blanche puisqu'il n'y avait pas de vide décisionnel au sujet du Vietnam lors de leur publication.

### 3.2.3 *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<sup>606</sup> ». 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 limite

<sup>604</sup> Pour un compte-rendu détaillé des négociations qui se sont tenues en 1971, voir *Ibid.*, p. 263-320.

<sup>605</sup> William Bundy, *op. cit.*, p. 520.

<sup>606</sup> Christopher Andrew, *op. cit.*, p. 350.



[...], 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<sup>607</sup> ». Travailleur infatigable, grand consommateur d'information, 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<sup>608</sup>, le président avait « besoin de subordonnés pour le protéger des distractions, pour soutenir son moral et mettre en œuvre ses politiques<sup>609</sup> ». Les profondes contradictions de Nixon ont sans doute constitué le plus grand obstacle à l'exercice d'un leadership marqué de la part du président.

#### *Une vision claire de la politique étrangère*

Étant donné l'intention de Nixon d'être un leader en politique étrangère, il est arrivé à la Maison-Blanche avec une conception très claire du monde. Le président partageait avec Kissinger une vision stratégique et géopolitique<sup>610</sup> qui leur ont permis de définir rapidement leurs principaux objectifs : mettre fin à la guerre du Vietnam, ouvrir le dialogue avec la Chine et améliorer les relations entre les États-Unis et l'URSS par le biais du désarmement<sup>611</sup>. Les deux hommes, voulant marquer leur époque, ont ainsi conçu « une structure de la paix<sup>612</sup> », 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 son conseiller à la Sécurité nationale les a mené à répondre rapidement aux crises imprévues et à « définir les enjeux et établir les priorités<sup>613</sup> » 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

---

<sup>607</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 99.

<sup>608</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 69.

<sup>609</sup> *Ibidem*.

<sup>610</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 36.

<sup>611</sup> *Ibid.*, p. 43 ; Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 519 ; Robert Dallek (2007), *op. cit.*, p. 111.

<sup>612</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 66.

<sup>613</sup> Kenneth E. Collier (1997). *Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p. 20.

grande intuition du président et son approche stratégique, très réaliste, pour aborder les problèmes internationaux.

### *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 confronté aux conflits inhérents à la prise de décision. Ainsi, « Haldeman et Ehrlichman [étaient surnommés] le ‘mur de Berlin’ [puisqu’ils] limitaient l’accès au président<sup>614</sup> ». 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<sup>615</sup>. En fait, l’administration Nixon mettait en pratique ce que Graham Allison appelait le modèle de l’acteur rationnel en politique étrangère<sup>616</sup>, c’est-à-dire attribuer aux gouvernements des motivations et des raisonnements semblables à ceux des individus et les considérer comme des acteurs unitaires<sup>617</sup>. Nixon et Kissinger savaient non seulement saisir les opportunités mais pouvaient également les créer et en profiter<sup>618</sup>, 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, Nixon « était l’architecte et Kissinger le contremaître de la politique étrangère américaine<sup>619</sup> », 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<sup>620</sup> », démontrant par la même occasion leur appartenance à la *realpolitik* et au réalisme.

<sup>614</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 106.

<sup>615</sup> *Ibid.*, p. 107.

<sup>616</sup> Graham Allison et Philip Zelikow (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Longman, p. 13-75.

<sup>617</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 78.

<sup>618</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 93.

<sup>619</sup> Cité dans Christopher Andrew, *op. cit.*, p. 351.

<sup>620</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 42.

*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<sup>621</sup>. 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 pouvoir législatif : il semble même que Nixon ait été « le président le moins efficace dans ses négociations avec le Congrès<sup>622</sup> ». 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. Ce faisant, le Congrès s'est mis à intervenir activement dans les affaires de politique étrangère<sup>623</sup>, 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-Vietnam, 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<sup>624</sup> ». 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 des appuis à l'extérieur de la branche exécutive.

---

<sup>621</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>622</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 513.

<sup>623</sup> Barry Rubin, *op. cit.*, p. 144.

<sup>624</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 99.

*Un président très peu charismatique*

La présidence de Nixon peut être qualifiée de « première présidence axée sur les relations publiques<sup>625</sup> », puisqu'une grande partie du travail de la Maison-Blanche était dévolue à améliorer l'image du président<sup>626</sup>. 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<sup>627</sup> ». 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 l'appuyaient, la plupart d'entre eux doutant de son authenticité et de son honnêteté<sup>628</sup>. Malgré cet 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<sup>629</sup> ». Selon Robert Dallek, 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 monde fortement compétitif<sup>630</sup> » 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<sup>631</sup> » : deux en tant que vice-président (1952 et 1956) et trois pour la présidence (1960, 1968 et 1972).

<sup>625</sup> Paul Brace et Barbara Hinckley (1992). *Follow the Leader: Opinion Polls and the Modern Presidents*, New York, Basic Books.

<sup>626</sup> Karen M. Hult et Charles E. Walcott (2004). *Empowering the White House: Governance Under Nixon, Ford, and Carter*, Lawrence, University Press of Kansas, p. 64 ; Robert Dallek (2007), *op. cit.*, p. 465.

<sup>627</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 523.

<sup>628</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 162.

<sup>629</sup> Richard M. Nixon (1969). « The Great Silent Majority of My Fellow Americans », dans Rick Perlstein (dir.) (2008b), *op. cit.*, p. 170-190.

<sup>630</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 163.

<sup>631</sup> *Ibid.*, p. 162.

*Une administration en chute libre*

Sans appuis extérieurs 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. Dès son arrivée au pouvoir, Nixon semble avoir « commis des offenses contre [...] la légitimité de la présidence en tant qu'institution<sup>632</sup> », qui a longuement été affaiblie par ses agissements. D'ailleurs, la démission de Nixon a constitué en elle-même « un aveu de son incapacité à gouverner<sup>633</sup> ». Il faut dire que les gens ne faisaient pas du tout confiance à Nixon, « présumant qu'il mentait même lorsqu'il disait la vérité<sup>634</sup> ». Si Johnson avait eu à faire face à un grave problème de crédibilité en raison de sa mauvaise gestion de la guerre du Vietnam, la crédibilité de Nixon a été détruite à cause de sa propension au secret : ses tromperies – et celles de Kissinger – « ont intensifié les tensions déjà existantes avec les médias [...] et le public a eu de nouveaux soupçons à propos d'un président et d'une administration qui [...] semblaient trop désireux d'agir avec aussi peu d'égard pour le Congrès<sup>635</sup> ». 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<sup>636</sup>. Durant la controverse des *Pentagon Papers*, 58 % des Américains étaient en faveur de la publication des documents par les journaux<sup>637</sup>. 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.

---

<sup>632</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 523.

<sup>633</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 202.

<sup>634</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 523.

<sup>635</sup> Robert Dallek (2007), *op. cit.*, p. 299.

<sup>636</sup> 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](http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Nixon)].

<sup>637</sup> Sans auteur (1971a). « Gallup Finds 58% Support Newspapers », *Los Angeles Times*, 6 juillet, p. A10.

Graphique 5 – Taux de satisfaction à l'égard de Richard Nixon, 1969-1974



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

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 des citoyens satisfaits demeurait inchangé<sup>638</sup>. 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 Vietnam, principal 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 vietnamisation 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<sup>639</sup> ».

Une image négative, des soupçons de malhonnêteté avant même que n'éclate l'affaire du *Watergate* et un mépris des règles de la gouvernance ont fait de Nixon un président peu apprécié presque dès son arrivée au pouvoir, les citoyens ayant du mal à croire qu'il respecterait ses promesses.

<sup>638</sup> Sans auteur (1971b). « Poll Finds Nixon At His Low Point », *New York Times*, 11 juillet, p. A41.

<sup>639</sup> Rick Perlstein (2008b), *op. cit.*, p. 200.

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<sup>640</sup> ». Selon David Gergen, « Nixon ne sera jamais oublié – et peut-être jamais complètement pardonné – pour les péchés du *Watergate* et de la longue période de tourmente nationale<sup>641</sup> » qui a suivi sa démission. Pour preuve, une étude menée en 1996 par Arthur Schlesinger Jr. auprès d'éminents historiens et politologues a placé Nixon au plus bas du classement des présidents américains<sup>642</sup>. 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<sup>643</sup> ». 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 ainsi ait eu pour conséquence la chasse aux personnes jugées déloyales qui œuvraient au sein de l'administration.

### 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. Bien que 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<sup>644</sup> ». Ainsi, lorsque les *Pentagon Papers* sont publiés dans les journaux, Nixon a immédiatement voulu empêcher la parution d'autres documents confidentiels de peur qu'ils ne minent sa crédibilité. Cette démarche a grandement contribué à envenimer les relations entre le président et les médias américains.

<sup>640</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 99.

<sup>641</sup> David Gergen (2000). *Eyewitness to Power: The Essence of Leadership from Nixon to Clinton*, New York, Simon & Schuster, p. 19.

<sup>642</sup> 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 (1865-1969), James Buchanan (1857-1861) et Warren G. Harding (1921-1923) ont fait pire que Nixon dans le classement de Schlesinger.

<sup>643</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 214.

<sup>644</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Rafaëlle, *op. cit.*, p. 523.

### *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. D'ailleurs, amer dans sa défaite contre Edmund G. Brown pour le poste de gouverneur de la Californie en 1962, Nixon s'en était pris aux médias en leur disant : « [...] tous les membres de la presse sont ravis de ma défaite [...]. Depuis 16 ans, vous avez eu beaucoup de plaisir, vous avez eu l'opportunité de m'attaquer [...] [mais] vous n'aurez plus Nixon à portée de main parce que, messieurs, ceci est ma dernière conférence de presse<sup>645</sup> ». Cette acrimonie représentait tout à fait ce que Nixon croyait profondément, à savoir que les journalistes étaient des ennemis qui le traiteraient toujours inégalement et chercheraient à saper ses efforts en vue de bien gouverner le pays<sup>646</sup>.

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 : déterminé à en dire le moins possible aux journalistes, ceux-ci ont redoublé d'effort pour le prendre en défaut<sup>647</sup>. Dans son entêtement à considérer les médias comme des adversaires, ils se sont effectivement comportés comme tels : même les succès de l'administration, en particulier en politique étrangère, n'avaient pas bonne presse<sup>648</sup>. 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 lui assurer le soutien des journalistes.

### *La couverture médiatique négative des Pentagon Papers*

La couverture médiatique des *Pentagon Papers* a été importante dès la parution du premier article dans le *New York Times* du 13 juin 1971 en raison de la nature de l'enjeu : les

<sup>645</sup> Richard M. Nixon (1969). « Gentlemen, This is My Last Press Conference », dans Rick Perlstein (dir.) (2008b), *op. cit.*, p. 106 et 112.

<sup>646</sup> David Rudenstine, *op. cit.*, p. 66.

<sup>647</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Rafaëlle, *op. cit.*, p. 523.

<sup>648</sup> Conrad Black (2007). *The Invincible Quest: The Life of Richard Milhous Nixon*, Toronto, McClelland & Stewart, p. 580.



*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<sup>649</sup> ». 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.

**Tableau 15 – Nombre de reportages sur les *Pentagon Papers* entre le 13 juin et le 21 septembre 1971\***

Journaux et revue		Chaînes de télévision	
<i>New York Times</i>	235	ABC	19
<i>Washington Post</i>	284	CBS	24
<i>Los Angeles Times</i>	204	NBC	23
<i>Wall Street Journal</i>	24		
<i>Time Magazine</i>	27		

\* C’est le 21 septembre 1971 que le Département de la Défense a donné au Congrès tous les documents relatifs constituant les *Pentagon Papers*. Les données ont été obtenues par le biais des archives de chacun des journaux et des revues, disponibles sur Internet par abonnement. Quant aux données sur les chaînes télévisées, elles proviennent du *Television News Archive*, de l’Université Vanderbilt, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>].

La couverture médiatique de l’administration Nixon suite à 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 *Loi sur l’espionnage* 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<sup>650</sup> ». 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 après l’affaire des *Pentagon Papers*, 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 groupes ou d’entreprises en 1973<sup>651</sup>.

<sup>649</sup> Raymond W. Apple, *op.cit.*

<sup>650</sup> Ted G. Carpenter, *op. cit.*, p. 115. Pour 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*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Columbia University Press.

<sup>651</sup> Edward W. Knappman (1973). *Watergate and the White House*, New York, Facts on File, p. 96-97.

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 tacitement par le pouvoir politique<sup>652</sup>, à ne plus prendre le président au mot<sup>653</sup>. Cette nouvelle approche des journalistes a par la suite triomphé avec l'enquête menée par Carl Bernstein et Bob Woodward du *Washington Post* à propos du *Watergate*<sup>654</sup>.

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<sup>655</sup>, 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 augmenter 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 du processus décisionnel et des journalistes, le risque d'erreur de jugement ne pouvait qu'augmenter<sup>656</sup>, 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.

<sup>652</sup> Bruno Schmidt, professeur de journalisme à la Columbia University, cité dans John Prados et Margaret Pratt Porter, *op. cit.*, p. 184.

<sup>653</sup> Thomas Power, journaliste, cité dans *Ibid.*, p. 191.

<sup>654</sup> Pour un résumé de l'enquête menée par ces deux journalistes dans le cadre du *Watergate*, voir Bob Woodward et Carl Bernstein, *op. cit.*

<sup>655</sup> Anthony Lewis (2005). « More Than Fit to Print », *New York Review of Books*, vol. 52, no 6 (7 avril), [<http://www.nybooks.com/articles/17890>].

<sup>656</sup> Barry Rubin, *op. cit.*, p. 141 ; Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 59.

\* \* \*

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 Vietnam 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 été qu'indirectes puisqu'elle a agi sur 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*] pourrait persuader le président [...] Nixon de changer sa politique à l'égard du Vietnam<sup>657</sup> » mais cela ne s'est pas réalisé puisque la guerre ne s'est terminée qu'en 1975. On peut donc dire que la fuite des *Pentagon Papers* a eu des conséquences indirectes sur la politique étrangère en raison de la résolution du président Nixon au sujet du Vietnam. En effet, sa stratégie de négociations secrètes avec le Nord-Vietnam, en parallèle avec son programme de vietnamisation du conflit, n'a pas souffert de la fuite. Bien que 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 aient été négatifs, la fuite des *Pentagon Papers* n'a pas eu de conséquences directes sur la politique étrangère en raison même de la clarté de la position de la Maison-Blanche au sujet du Vietnam. Ainsi, même si cette fuite conduira le président Nixon à sa chute, elle n'a pas réussi à influencer l'issue de la guerre, tel que le souhaitait Ellsberg.

### 3.3 L'administration Reagan et le minage des ports du Nicaragua (1983)

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

---

<sup>657</sup> Raymond W. Apple, *op. cit.*

Nicaragua, le Salvador et le Panamá<sup>658</sup>. Lors d'un conflit opposant la junte militaire au pouvoir au Salvador à une guérilla marxiste, le gouvernement sandiniste à tendance communiste du Nicaragua, mené par Daniel Ortega, fournissait des armes aux rebelles salvadoriens. Le gouvernement nicaraguayen faisait face, pour sa part, à des forces contre-révolutionnaires, la contra, qui recevaient de l'aide des États-Unis depuis l'arrivée de Reagan à la Maison-Blanche. Quant au Panamá, mené depuis 1981 par le chef militaire et ancien employé de la CIA Manuel Noriega, il a également aidé la contra suite aux pressions américaines et ce, même s'il avait des liens clairement établis avec les cartels de drogue de la Colombie<sup>659</sup>. 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 que menée précédemment par Jimmy Carter, et le début d'une stratégie orientée vers l'action militaire pour mettre fin à l'expansion communiste<sup>660</sup>.

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<sup>661</sup>. 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

<sup>658</sup> Robert A. Pastor (1990). « The Centrality of Central America », dans Larry Berman (dir.), *Looking Back on the Reagan Presidency*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 33.

<sup>659</sup> Sean Wilentz (2008). *The Age of Reagan: A History, 1974-2008*, Toronto, HarperCollins, p. 166. D'ailleurs, Noriega sera arrêté en 1989 suite à l'opération *Nifty Package* et jugé aux États-Unis pour trafic de drogues. Il sera condamné en 1992 à 40 ans de prison (sentence réduite plus tard à 30 ans).

<sup>660</sup> Glenn Hastedt, *op. cit.*, p. 426.

<sup>661</sup> 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 fut 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 furent 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 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 et Dario Moreno (1990). *U. S. Policy in Central America: The Endless Debate*, Miami, Florida International University Press, p. 90-91.

exclusif de conduire des opérations clandestines<sup>662</sup> » 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<sup>663</sup> ». Cette fuite a été suivie d'une autre parue dans *Newsweek* le 8 novembre 1982, qui révélait que les États-Unis livraient une guerre secrète en entraînant et finançant la contra qui souhaitait renverser le gouvernement d'Ortega au Nicaragua<sup>664</sup>. 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<sup>665</sup>.

La fuite la plus intéressante et la plus importante au sujet du Nicaragua est toutefois celle publiée dans le *San Francisco Examiner* du 17 juillet 1983<sup>666</sup>. C'est un représentant de la Maison-Blanche<sup>667</sup> 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<sup>668</sup>, 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

<sup>662</sup> Christopher Andrew, *op. cit.*, p. 466. Voir également Ronald Reagan (1981). *Executive Order 12333 on United States Intelligence Activities*, 4 décembre, [<http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12333.htm>].

<sup>663</sup> Glenn Hastedt, *op. cit.*, p. 427. Pour plus de détails, voir Patrick E. Tyler et Bob Woodward (1982). « U.S. Approves Covert Plan in Nicaragua », *Washington Post*, 10 mars, p. A1.

<sup>664</sup> Sans auteur (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.

<sup>665</sup> Christopher Andrew, *op. cit.*, p. 470. Comme la source de cette fuite est inconnue, elle n'a pas pu être utilisée comme étude de cas dans notre analyse bien que ses conséquences directes soient évidentes.

<sup>666</sup> Révélée le 5 novembre 1986 par la revue libanaise *al-Shiraa*, l'affaire Iran-contra ne peut être analysée ici puisqu'elle a d'abord été publiée à l'extérieur des États-Unis. Quant aux autres fuites décrites précédemment, la source est inconnue dans la plupart des cas ou, comme dans la fuite du mémo d'Enders, la documentation est insuffisante pour permettre une analyse rigoureuse.

<sup>667</sup> David D. Newsom (1996), *op. cit.*, p. 72-73.

<sup>668</sup> *Ibidem.* ; John Wallach (1983). « Alleged CIA Plan to Sabotage Nicaraguan Harbors to Halt Arms », *San Francisco Examiner*, 17 juillet, p. A16 (appendice C.6).

Justice<sup>669</sup> 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* (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<sup>670</sup>. 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<sup>671</sup> ». Cette opération a été cachée au Congrès<sup>672</sup> mais, lorsque des bateaux ont été coulés à cause des mines – dont un navire soviétique<sup>673</sup> – et que le *Wall Street Journal* a révélé la provenance de ces mines<sup>674</sup>, 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<sup>675</sup>. 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<sup>676</sup> ». Par contre, bien que de nombreuses résolutions de la Chambre des représentants et du Sénat devaient

<sup>669</sup> 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 plus de détails, voir Organisation des Nations unies, Cour internationale de Justice, *op.cit.*

<sup>670</sup> Holly Sklar, *op.cit.*, p. 151.

<sup>671</sup> A. Mark Weisburd, *op.cit.*, p. 229.

<sup>672</sup> Council on Hemispheric Affairs (1984) « Are the Press and Congress Effectively Monitoring the Administration's Policy Toward Nicaragua? », communiqué de presse, Washington, 30 avril, [[http://www.coha.org/Press Release Archives/1984/019.pdf](http://www.coha.org/Press%20Release%20Archives/1984/019.pdf)].

<sup>673</sup> Theodore Draper (1992). *A Very Thin Line : The Iran-Contra Affairs*, New York, Hill & Wang, p. 19 ; Sean Wilentz, *op.cit.*, p. 167.

<sup>674</sup> 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 révélées 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.

<sup>675</sup> Goldwater ajoute : « Le président nous demande d'appuyer sa politique étrangère. Bill, comment pouvons-nous l'appuyer 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. Voir aussi Richard Reeves (2006). *President Reagan: The Triumph of Imagination*, New York, Simon & Schuster, p. 216 ; Sans auteur (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*, 2<sup>e</sup> édition, College Station, Texas A & M University Press, p. 225.

<sup>676</sup> James M. Scott, *op.cit.*, p. 163.

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<sup>677</sup>.

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 été qu'indirectes sur 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<sup>678</sup>. 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.

### 3.3.1 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 entre les membres de l'équipe décisionnelle, notamment durant le premier mandat. La faiblesse du système collégial de Reagan a surtout « exacerbé la querelle entre le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense, qui a rivalisé ou excédé celle [existante] entre Vance et Brzezinski [durant l'administration Carter] en termes de férocité et d'implacabilité<sup>679</sup> ». 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<sup>680</sup> – s'est particulièrement fait sentir au sujet de la politique américaine en Amérique centrale, et plus précisément concernant l'aide apportée à la contra<sup>681</sup>. Ainsi,

---

<sup>677</sup> *Ibid.*, p. 168.

<sup>678</sup> Pour plus de détails sur l'affaire Iran-contra, voir Theodore Draper, *op. cit.* et John J. Carter (2006). *Covert Action as a Tool of Presidential Foreign Policy: From the Bay of Pigs to Iran-Contra*, Lewiston, Edwin Mellen Press.

<sup>679</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 210.

<sup>680</sup> Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 128.

<sup>681</sup> Cynthia Arnson (1993). *Crossroads: Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, 2<sup>e</sup> édition, University Park, Pennsylvania State University Press, p. 139.

malgré un système collégial qui se voulait participatif, le manque d'implication de Reagan et les luttes bureaucratiques ont empêché l'application de la plaidoirie multiple.

### *Le système décisionnel collégial de Reagan*

Contrairement à ce qui se passait dans les administrations Nixon et Carter, le NSC ne serait plus l'instigateur de la politique étrangère des États-Unis sous Reagan mais plutôt son coordonateur, alors que le département d'État retrouverait ses fonctions de création et d'application de la politique<sup>682</sup>. 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<sup>683</sup> ». Le peu de pouvoir octroyé au conseiller à la Sécurité nationale durant le premier mandat de Reagan a sans aucun doute assujéti le NSC aux conseillers plus influents (dont Edwin Meese, Michael Deaver et James Baker), 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 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. Ami de longue date de Reagan, 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<sup>684</sup>.

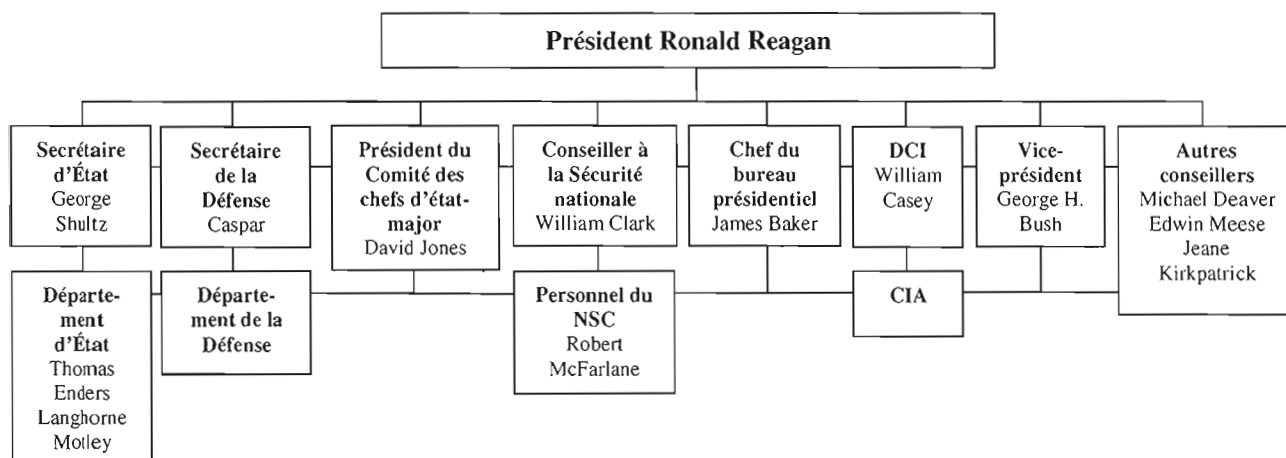
<sup>682</sup> Laurence I. Barrett (1984). *Gambling with History: Reagan in the White House*, New York, Penguin, p. 220.

<sup>683</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 421.

<sup>684</sup> *Ibid.*, p. 417.



Figure 9 – Le système décisionnel collégial de Ronald Reagan en 1983



D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4<sup>e</sup> 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\_NS\_C.pdf].

George Shultz, qui a remplacé Alexander Haig en juillet 1982, était aussi 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 Weinberger, et quelquefois entre lui et Casey ou Clark. 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<sup>685</sup>. Pour sa part, Caspar Weinberger a été « le plus influent des secrétaires à 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, Kirkpatrick et Casey<sup>686</sup> ». 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<sup>687</sup> ».

<sup>685</sup> *Ibid.*, p. 449.

<sup>686</sup> *Ibid.*, p. 447.

<sup>687</sup> *Ibid.*, p. 446.

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<sup>688</sup> », augmentant la confusion quant aux fonctions réelles du conseiller. Toutefois, lorsque Richard Allen est contraint de quitter son poste, en janvier 1982<sup>689</sup> et qu'il est 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. Il avait d'ailleurs lui-même affirmé que son expérience en ce domaine consistait en tout et pour tout en 72 heures passées à Santiago au Chili<sup>690</sup>. Cependant, il entretenait des relations privilégiées avec Reagan et savait « combien il était important d'encadrer et de surveiller le président<sup>691</sup> ». 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 délaissé son rôle d'honnête courtier.

Le système décisionnel collégial mis en place durant le premier mandat du président n'était pas fonctionnel en raison des dissensions internes. Ce sont celles entre Shultz et Weinberger et entre Shultz et Casey qui ont le plus nuit à la cohésion et au bon fonctionnement du système décisionnel de Reagan puisque ni Clark ni le président n'ont été capables de discipliner les conseillers et leur imposer un *modus vivendi* qui aurait permis au

---

<sup>688</sup> *Ibid.*, p. 422.

<sup>689</sup> En raison d'une affaire de pot-de-vin, qu'il aurait accepté d'un journaliste japonais désireux de rencontrer Nancy Reagan. Bien qu'une enquête du FBI avait blanchit Allen, la fuite de cette histoire dans les médias a forcé le conseiller à démissionner.

<sup>690</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 54.

<sup>691</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 425.

processus décisionnel d'être efficace<sup>692</sup>. Ces querelles 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 [Casey, Meese, Kirkpatrick, Clark et Weinberger], qui se réclamaient de la philosophie reaganienne, et les pragmatiques [Shultz, Baker, Deaver, McFarlane et David Jones, le président du Comité des chefs d'état-major], 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<sup>693</sup>.

Shultz lui-même avouait qu'il se querellait avec Weinberger « à propos d'un nombre toujours croissant d'enjeux<sup>694</sup> ». Paradoxalement, le seul sujet sur lequel les deux hommes se sont entendus est l'affaire Iran-contra, qui aurait pourtant dû faire l'objet de profondes discussions. Sur tous les autres sujets, Weinberger et Shultz ont défendu « jusqu'au bout leurs opinions divergentes et [ont prétendu] tous les deux appliquer fidèlement les politiques souhaitées par Reagan<sup>695</sup> ». De la même manière, Casey a contourné le département d'État concernant les opérations clandestines au Nicaragua, avec l'aide active du NSC, ce qui a provoqué de nombreuses frictions entre Shultz et le DCI. 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<sup>696</sup>. 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 liés à l'affaire Iran-contra.

### *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

<sup>692</sup> Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 129.

<sup>693</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 421.

<sup>694</sup> George Shultz (1993). *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State*, New York, Scribner, p. 142.

<sup>695</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 448.

<sup>696</sup> David Rothkopf. *op. cit.*, p. 211.

l'équipe décisionnelle ne se rencontre, ce qui limitait considérablement les discussions<sup>697</sup>. Souvent laissée à elle-même, l'équipe décisionnelle a surtout opté pour des 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 avait une idée claire de l'objectif. Il disait 'Essayez de trouver une façon de faire cela'. [...] À la suite [de discussions au sein du NSC], je retournais le voir et lui disais 'voici ce que vous pouvez faire [...]'. Et il signait la directive<sup>698</sup> ». De cette façon, Reagan pouvait éviter les perpétuelles confrontations entre les membres de son équipe décisionnelle.

Peu impliqué dans le processus décisionnel, Reagan déléguait facilement son autorité et faisait confiance à ses secrétaires pour élaborer les politiques et régler les problèmes<sup>699</sup>, surtout en politique étrangère, domaine dans lequel il était très inexpérimenté<sup>700</sup>. 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<sup>701</sup>. Le président prenait ses décisions en fonction des options que lui présentaient ses conseillers, sans jamais « questionner les choix qu'on lui offrait ou chercher à les modifier<sup>702</sup> ». 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<sup>703</sup> ». Le résultat d'un tel système a été ce que Donald Regan, secrétaire du Trésor de 1981 à 1985 puis chef du bureau présidentiel jusqu'en 1987, a appelé la « présidence de la devinette<sup>704</sup> » : les conseillers devaient deviner les priorités de Reagan puisque celui-ci ne participait que rarement aux réunions de l'équipe décisionnelle et quand il le faisait, il lui arrivait fréquemment de ne pas parler<sup>705</sup>. Le meilleur exemple de la non-participation du président dans le processus décisionnel est celui des opérations clandestines de la CIA au

<sup>697</sup> Cynthia Arnson, *op. cit.*, p. 85.

<sup>698</sup> 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>].

<sup>699</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 555 ; Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 127.

<sup>700</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 413.

<sup>701</sup> Bert A. Rockman (1988). « The Style and Organization of the Reagan Presidency », dans Charles O. Jones (dir.), *op. cit.*, p. 9 et 10.

<sup>702</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 151.

<sup>703</sup> Cité dans Jane Mayer et Doyle McManus (1988). *Landslide: The Unmaking of the President, 1984-1988*, Boston, Houghton Mifflin, p. 24.

<sup>704</sup> Donald Regan (1988). *For the Record: From Wall Street to Washington*, New York, St. Martin's Press, p. 142.

<sup>705</sup> Richard Reeves (2006), *op. cit.*, p. 296.

Nicaragua dans le but d'aider la contra à renverser Ortega. En effet, ce programme avait été imaginé et mis en œuvre par le directeur de la CIA, William Casey, considéré comme l'égal bureaucratique d'Alexander Haig, secrétaire d'État jusqu'en 1982, et de Caspar Weinberger, secrétaire à la Défense, alors que traditionnellement, le DCI agit essentiellement à titre de conseiller et ne participe pas au processus décisionnel<sup>706</sup>. Dans l'administration Reagan, Casey s'était vu octroyer de réels pouvoirs décisionnels en plus de se voir confier la supervision des opérations clandestines et ce, dès décembre 1981. De plus, ce programme n'a jamais été débattu pleinement par l'équipe décisionnelle.

La raison pour laquelle Reagan déléguait autant de pouvoir et restait à l'écart du processus décisionnel était qu'il n'aimait pas les confrontations entre les membres de son équipe et détestait trancher leurs différends. 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<sup>707</sup> ».

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<sup>708</sup>. De ces rencontres devait émerger un consensus concernant les politiques à adopter. Le 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<sup>709</sup> », empêchant les intérêts bureaucratiques et personnels de court-circuiter le processus décisionnel. La plupart du temps, cependant, les décisions étaient le

<sup>706</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 141.

<sup>707</sup> Lou Cannon (2000). *President Reagan: The Role of a Lifetime*, 2<sup>e</sup> édition, New York, PublicAffairs, p. 149.

<sup>708</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 422.

<sup>709</sup> *Ibid.*, p. 438.

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<sup>710</sup> ». 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, alors que Shultz privilégiait la voie diplomatique et Casey l'intervention directe sur le terrain<sup>711</sup>. En raison de l'importance des opérations clandestines et des conséquences possibles 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 impliqué 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<sup>712</sup> » de l'option choisie.

À cause de la passivité de Reagan, plusieurs groupes décisionnels informels se sont créés en marge de l'équipe décisionnelle<sup>713</sup>. 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<sup>714</sup>. Le plus grand responsable de cette gestion chaotique est très certainement le président lui-même, en raison de son manque d'engagement dans le processus décisionnel<sup>715</sup>. 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

<sup>710</sup> Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 129.

<sup>711</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 162.

<sup>712</sup> Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 257.

<sup>713</sup> Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 129.

<sup>714</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 468.

<sup>715</sup> Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 257.

contribué. En fait, « n'eut été de la fin de la guerre froide, on se souviendrait surtout de Reagan comme d'un gestionnaire inattentif, incompetent et dérouté qui assistait impuissant au déroulement des événements [menant et] entourant le fiasco Iran-contra<sup>716</sup> ».

Reagan aurait pu éviter une partie de ces écueils en permettant à son conseiller à la Sécurité nationale d'être l'honnête courtier indispensable à la plaidoirie multiple. Mais selon Clark, « les secrétaires du Cabinet ayant tous l'esprit de clocher<sup>717</sup> », il aurait été à peu près impossible de jouer efficacement ce rôle au sein de l'administration Reagan. De ce fait, « l'administration Reagan représente l'exemple le plus probant de perversion de la plaidoirie multiple<sup>718</sup> » parce que même si le président était confronté aux différentes opinions tenues par ses conseillers, il refusait d'être le magistrat devant juger des meilleures options politiques. Les membres de l'équipe décisionnelle avait alors tout le loisir de mener leurs propres politiques sans en référer au président, ce qui a indubitablement mené à l'affaire Iran-contra. Le système décisionnel de l'administration Reagan représente sans aucun doute ce que Meese lui-même appelle « l'exercice du pouvoir sans la responsabilisation [accountability]<sup>719</sup> ». 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<sup>720</sup> », dont le résultat final a été l'affaire Iran-contra.

Les fuites, généralement plus efficaces lorsque la plaidoirie multiple est dysfonctionnelle ou inexistante<sup>721</sup>, 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<sup>722</sup>. Donald Regan, pour sa part, explique qu'elles « avaient atteint une telle proportion

<sup>716</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 417.

<sup>717</sup> Cité dans Steven Weisman (1983). « The Influence of William Clark », *The New York Times Magazine*, 14 août, p. 18.

<sup>718</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 442.

<sup>719</sup> Edwin Meese III (1992). *With Reagan: The Inside Story*, Washington, Regnery Gateway, p. 240.

<sup>720</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 210.

<sup>721</sup> David Mitchell, *op. cit.*, p. 222.

<sup>722</sup> Paul Kengor et Patricia Clark Doerner (2007). *The Judge: William P. Clark, Ronald Reagan's Top Hand*, Fort Collins, Ignatius Press, *op. cit.*, p. 153.

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<sup>723</sup> ». Si on ajoute à cela l'absence de mécanismes pour en minimiser l'impact sur les conseillers et le processus décisionnel – puisqu'il n'y avait pas de plaidoirie multiple au sein de l'administration, qui sert souvent de filtre entre les fuites et les conseillers – 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 un impact sur l'administration. Cet impact était essentiellement indirect, se traduisant 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<sup>724</sup>. Dans le cas de la fuite de Wallach sur le minage des ports du Nicaragua, révélée le 17 juillet 1983, on peut également parler de conséquences indirectes puisqu'elle a agit 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 a tout fait pour la tenir secrète.

### 3.3.2 *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, défense des intérêts américains dans le monde, aide aux factions anticommunistes<sup>725</sup> ». Dans les faits, cela impliquait de contrer les Soviétiques en

---

<sup>723</sup> Donald Regan, *op. cit.*, p. 84.

<sup>724</sup> Edwin Meese III, *op. cit.*, p. 115.

<sup>725</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 438. Voir aussi Richard Reeves (2006), *op. cit.*, p. 6 et James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 21.



augmentant considérablement la puissance militaire des États-Unis<sup>726</sup>. 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 que « la détente et la politique du contrôle de l'armement [revenaient] à accepter la supériorité de l'Union soviétique<sup>727</sup> ». 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.

*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 représentaient 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 traité 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<sup>728</sup> ».

<sup>726</sup> Robert A. Pastor (1987). *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, Boulder, Westview Press, p. 189.

<sup>727</sup> Barry Rubin, *op. cit.*, p. 203.

<sup>728</sup> Discours reproduit dans Sans auteur (1983a). « 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>].

Cette « noble et bonne cause<sup>729</sup> » que constituait l'aide apportée à la contra démontait 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. Bien que le président affirmait que « si les [États-Unis] ne pouvaient pas se défendre [en Amérique centrale], nous ne pouvons nous attendre à l'emporter ailleurs. Notre crédibilité s'effondrerait, nos alliances s'effriteraient et la sécurité de notre patrie serait en péril<sup>730</sup> », 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'impliquer militairement les États-Unis dans les guerres d'Amérique centrale<sup>731</sup> ».

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<sup>732</sup>. Cela s'explique d'abord en raison de la contradiction qui existait au sujet des buts visés par les 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 « refusait de fournir les preuves que des armes étaient effectivement interceptées en route vers [ce pays]<sup>733</sup> ». Reagan affirmait que les États-Unis « étaient engagés dans un partenariat pour la paix, la prospérité et la démocratie<sup>734</sup> » 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 suite à 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]<sup>735</sup> ». En

<sup>729</sup> Ronald Reagan (1986). « Address Before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 4 février, dans *Ibid.*, p. 914.

<sup>730</sup> Sans auteur (1983a), *op. cit.*

<sup>731</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 161.

<sup>732</sup> Laurence I. Barrett, *op. cit.*, p. 209.

<sup>733</sup> Cythia Arnson, *op. cit.*, p. 124.

<sup>734</sup> 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, *op. cit.*, p. 889.

<sup>735</sup> A. Mark Weisburd, *op. cit.*, p. 229.

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 comprenait comme un appel au renversement des Sandinistes, alors que d'autres la voyait seulement comme une tentative de modifier leurs comportements<sup>736</sup> ».

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<sup>737</sup>. Ce faisant, les deux camps rivaux de l'administration se sont querellés pour que leurs options politiques soient adoptées par la Maison-Blanche. Dans 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 préparés à négocier<sup>738</sup> ». 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.

### *La doctrine Reagan*

Pour contrer l'expansion communiste dans le Tiers monde, le président a élaboré la « doctrine Reagan », qui défendait l'idée selon laquelle les États-Unis appuieraient les guerres locales dans le Tiers monde en vue de renverser les gouvernements communistes<sup>739</sup>. Elle comportait notamment les éléments suivants<sup>740</sup> :

- aider financièrement et militairement les « combattants de la liberté » qui luttent contre les régimes communistes ;
- mettre sur pied des opérations clandestines supervisées par la CIA pour aider les groupes anticommunistes ;

<sup>736</sup> *Ibidem*. Voir aussi Alexander M. Haig (1984). *Caveat: Realism, Reagan, and Foreign Policy*, New York, Macmillan, p. 96.

<sup>737</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 439.

<sup>738</sup> Robert A. Pastor (1990), *op. cit.*, p. 39.

<sup>739</sup> Richard Reeves (2006), *op. cit.*, p. 459.

<sup>740</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 450-451.

- agir en priorité en Afghanistan, en Angola, au Cambodge, en Éthiopie, au Mozambique et au Nicaragua.

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<sup>741</sup> ». En fait, l'application de la doctrine Reagan était souvent un sujet de discordance 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<sup>742</sup>.

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 [...] »<sup>743</sup>. La 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 spécifiques de ce type d'actions ont 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 1<sup>er</sup> juillet 1983, seulement 25 % des personnes interrogées savaient que les États-Unis appuyaient le gouvernement du Salvador, seulement 13 % savaient qu'ils soutenaient

<sup>741</sup> *Ibid.*, p. 450.

<sup>742</sup> *Ibid.*, p. 451.

<sup>743</sup> Cité dans Holly Sklar. *op. cit.*, p. 152.

les insurgés au Nicaragua et seulement 8 % connaissaient ces deux informations<sup>744</sup>. Le fait que l'administration n'ait pas réussi à communiquer efficacement sa politique aux citoyens et qu'elle ait dissimulé des informations importantes au Congrès ne cache toutefois pas que cette politique était ferme et globalement bien définie – bien qu'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.

### 3.3.3 *Le faible leadership de Reagan au sein de son administration*

Ronald Reagan était une personne très positive, « douée pour le bonheur<sup>745</sup> », qui avait par ailleurs ce que Richard Reeves appelle l'assurance du vieil homme : « il savait déjà ce qu'il voulait savoir, il était déterminé dans ses choix, était têtue et ne s'inquiétait généralement pas de ce que les journalistes ou ses assistants pensaient de lui<sup>746</sup> ». Si « le nouveau président n'était pas pris au sérieux par les commentateurs<sup>747</sup> » à son arrivée à la Maison-Blanche en raison de son âge (il était à quelques jours de son 70<sup>e</sup> 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<sup>748</sup>. 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 nombreuses confrontations 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.

<sup>744</sup> 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>].

<sup>745</sup> George Will, journaliste, cité dans David Gergen (2000), *op. cit.*, p. 201.

<sup>746</sup> Richard Reeves (2006), *op. cit.*, p. xiii.

<sup>747</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 157.

<sup>748</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 215.

### *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. Vous devez voir et ressentir ce que vous pensez. [...]. Vous devez [...] la fixer dans votre mémoire [...]. C'est là l'essence même du leadership, non seulement sur les plateaux de cinéma où j'ai appris cela, mais partout ailleurs<sup>749</sup> ». La vision de Reagan était entièrement basée sur le conservatisme : il était sans conteste le président le plus idéologique depuis Herbert Hoover<sup>750</sup> 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<sup>751</sup> » après les errements des administrations précédentes. La vision globale de Reagan, par ailleurs peu développée dans les détails et souvent plus rhétorique que concrète<sup>752</sup>, lui a permis d'élaborer les priorités générales de son administration – la lutte contre le communisme, la nécessité d'augmenter la puissance militaire des États-Unis, la réduction drastique des dépenses fédérales, notamment<sup>753</sup>. 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.

### *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

<sup>749</sup> Cité dans Richard Reeves (2006), *op. cit.*, p. 473.

<sup>750</sup> Theodore White (1988). *America in Search of Itself: The Making of the President, 1956-1980*, New York, Warner Books, p. 419.

<sup>751</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 24.

<sup>752</sup> Bert A. Rockman (1988), *op. cit.*, p. 9.

<sup>753</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 150.

fonctionnement quotidien de son administration<sup>754</sup>. 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 savait prendre des décisions rapidement<sup>755</sup>. Flexible, Reagan « n'avait aucun regret lorsqu'il devait s'ajuster à l'opposition politique ou à un changement de circonstances<sup>756</sup> ». 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<sup>757</sup>. 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 était également le fruit d'une certaine naïveté et méconnaissance de la réalité des relations internationales<sup>758</sup>. 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.

### *Une politique de confrontation*

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

<sup>754</sup> Richard Reeves (2006), *op. cit.*, p. 14.

<sup>755</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 150-151 et 156 ; Laurence I. Barrett, *op. cit.*, p. 33.

<sup>756</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 150.

<sup>757</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 68. Il rencontrera finalement Mikhaïl Gorbatchev à quatre reprises entre 1985 et 1989, avec qui il conclura plusieurs ententes en vue de réduire l'armement nucléaire des deux pays.

<sup>758</sup> Par exemple, les menaces les plus sérieuses à la sécurité des États-Unis pouvaient provenir d'acteurs non-étatiques, comme l'a démontré Al-Qaïda en septembre 2001, ce contre quoi un bouclier antimissiles ne pouvait rien. De plus, la complexité technique d'un tel bouclier a posé problème non seulement à l'administration Reagan, mais à celles de Clinton et de George W. Bush, qui souhaitaient poursuivre l'idée de Reagan.

à partir de 1986. Ce n'est toutefois qu'à ce moment que les Démocrates ont pu mettre leurs projets de l'avant puisqu'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 l'appui de leurs propres districts<sup>759</sup> ». 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 en était une de confrontation 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 poussé même les législateurs les plus modérés « à faire campagne publiquement contre la politique américaine<sup>760</sup> » en Amérique centrale. La confrontation avec le Congrès s'est envenimée 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<sup>761</sup> et une autre concernant la planification de deux exercices militaires à grand déploiement au large des côtes du Honduras, impliquant « 16 000 marins et 5 000 soldats américains. Les manœuvres étaient décrites par un représentant de l'administration comme servant à intimider le Nicaragua<sup>762</sup> ». 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 incessantes confrontations 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.

<sup>759</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 556.

<sup>760</sup> Cynthia Arnson, *op. cit.*, p. 114.

<sup>761</sup> Don Oberdorfer (1983). « CIA Planning to Back More Nicaragua Rebels », *Washington Post*, 14 juillet, p. A1 et 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>].

<sup>762</sup> Cynthia Arnson, *op. cit.*, p. 135.



### *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<sup>763</sup> ». 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<sup>764</sup> ». 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<sup>765</sup> ». 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<sup>766</sup> ». La plupart des Américains s'identifiaient facilement à ses valeurs et appréciaient sa personnalité lumineuse, sa bonne humeur et sa grande assurance<sup>767</sup>. Ces qualités s'ajoutaient à son imperméabilité aux vicissitudes de la présidence. Surnommé « le président Téflon<sup>768</sup> » 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.

### *Une crédibilité entachée*

Malgré une grande popularité personnelle, le président connaissait des taux d'approbation assez peu élevés, en particulier durant son premier mandat. Selon une étude réalisée par les sociologues Elliot King et Michael Schudson, non seulement la lune de miel entre le président Reagan et les Américains a été moins marquée que celle des présidents qui l'ont

<sup>763</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 414.

<sup>764</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 148.

<sup>765</sup> Cité dans John A. Farrell (2002). *Tip O'Neill and the Democratic Century*, Londres, Back Bay Books, p. 553. O'Neill finira tout de même par s'opposer à Reagan, notamment au sujet du Nicaragua.

<sup>766</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 148.

<sup>767</sup> David Gergen (2000), *op. cit.*, p. 172.

<sup>768</sup> Steven Weisman (1984). « The Teflon Man », *The New York Times Magazine*, 29 mars, p. 18.

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<sup>769</sup>. En réalité, seuls Nixon et Carter ont obtenu des taux d'approbation moins élevés que Reagan dans la première moitié de leur premier mandat.

**Graphique 6 – Taux de satisfaction à l'égard de Ronald Reagan, 1981-1989**



D'après Sans auteur (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, [http://online.wsj.com/public/rcsources/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 qu'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<sup>770</sup>. À ce sujet, l'impopolarité 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<sup>771</sup>. Ainsi, « 78 % du public américain s'opposait au renversement du gouvernement du Nicaragua alors que seulement 13 % l'appuyaient. Une majorité de personnes considéraient que la perspective d'un enlèvement en

<sup>769</sup> 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.

<sup>770</sup> 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.

<sup>771</sup> Richard Reeves (2006), *op. cit.*, p. 158.

Amérique centrale était un plus grave danger pour les États-Unis que l'expansion communiste dans cette région<sup>772</sup> ».

Avec aussi peu d'appui 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 a coûté un précieux capital moral et diplomatique [...]. Ils n'ont pas réussi à faire de la contra une alternative viable au gouvernement [d'Ortega], mais les efforts pour y arriver leur a coûté une crise nationale douloureuse<sup>773</sup> ». La 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<sup>774</sup>. En bout de ligne, le scandale Iran-contra viendra assurément miner 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<sup>775</sup> ». 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<sup>776</sup>. Ce manque de leadership du président dans l'application de la politique américaine en Amérique centrale – alors qu'il était beaucoup plus impliqué 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

<sup>772</sup> Barry Sussman (1983). « Poll Finds a Majority Fears Entanglement in Central America », *Washington Post*, 25 mai, p. A1.

<sup>773</sup> Coral Bell (1989). *The Reagan Paradox: U.S. Foreign Policy in the 1980s*, New Brunswick, Rutgers University Press, p. 119-120.

<sup>774</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>775</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 140.

<sup>776</sup> *Ibid.*, p. 162.

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<sup>777</sup>, ne sachant à peu près rien des actions entreprises par son propre NSC.

### 3.3.4 *La relation particulière de Reagan 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<sup>778</sup>. David Gergen, qui a été le directeur des communications de Reagan de 1981 à 1984, croit que les bonnes relations entre les journalistes et le président étaient dues au fait que Reagan les traitait avec respect. Ce faisant, la couverture médiatique de son administration, quoique souvent négative, était néanmoins équitable et équilibrée, ce que le président concédait ouvertement<sup>779</sup>. Toutefois, le « grand communicateur », s'il avait une réelle facilité à transmettre ses messages, n'a pas réussi à obtenir l'appui inconditionnel des médias au sujet de sa politique en Amérique centrale et au Nicaragua.

#### *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<sup>780</sup> ». 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

<sup>777</sup> Lou Cannon (2000), *op. cit.*, p. 145.

<sup>778</sup> Cité dans David Gergen (2000), *op. cit.*, p. 185.

<sup>779</sup> *Ibidem.*

<sup>780</sup> Elliot King et Michael Schudson, *op. cit.*, p. 132. Voir aussi John Anthony Maltese, *op. cit.*, p. 179.

jour » que les médias pouvaient facilement diffuser dans les bulletins de nouvelles<sup>781</sup>. 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<sup>782</sup> ». 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<sup>783</sup>.

En réalité, Reagan était un « grand communicateur » non pas parce qu'il était capable de parler directement à la population américaine mais plutôt « parce qu'il possédait un talent significatif pour communiquer avec les élites les plus importantes, incluant les médias eux-mêmes<sup>784</sup> ». 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 octroyée à ses quatre prédécesseurs, soit Johnson, Nixon, Ford et Carter.

#### *Les médias critiques des actions de l'administration*

Même si les journalistes appréciaient la personnalité et les manières du président Reagan, cela ne les a pas empêché 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<sup>785</sup> », 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<sup>786</sup>. La passivité 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 étaient en même temps très critiques des

<sup>781</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 155 ; David Gergen (2000), *op. cit.*, p. 186.

<sup>782</sup> David Gergen (2000), *op. cit.*, p. 213.

<sup>783</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 174.

<sup>784</sup> Elliot King et Michael Schudson, *op. cit.*, p. 148.

<sup>785</sup> Sans auteur (1981). « A Disengaged Presidency », *Newsweek*, 7 septembre, p. 21-23.

<sup>786</sup> Lou Cannon (1982). « High-Risk Presidency at Crossroads », *Washington Post*, 21 janvier, p. A1.

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 « 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<sup>787</sup> ». Les confrontations entre la Maison-Blanche et le Congrès – en plus de celles 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.

**Tableau 16 – Nombre de reportages sur les opérations clandestines des États-Unis au Nicaragua entre le 17 juillet et le 31 décembre 1983\***

Journaux et revue		Chaînes de télévision	
<i>New York Times</i>	44	ABC	28
<i>Washington Post</i>	40	CBS	27
<i>Los Angeles Times</i>	24	NBC	25
<i>Wall Street Journal</i>	16		
<i>Time Magazine</i>	19		

\* C'est en décembre que le président Reagan a finalement ordonné le minage des ports du Nicaragua. Les données ont été obtenues par le biais des archives de chacun des journaux et des revues, disponibles sur Internet par abonnement. Quant aux données sur les chaînes télévisées, elles proviennent du *Television News Archive*, de l'Université Vanderbilt, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>].

Ce faisant, 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<sup>788</sup> », les attaques ne concernaient à peu près jamais le président personnellement mais presque toujours ses conseillers.

<sup>787</sup> Mark Hertsgaard (1989). *On Bended Knee: The Press and the Reagan Presidency*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Schocken Books.

<sup>788</sup> *Ibid.*, p. 261.

Le « grand communicateur » est souvent l'étalon avec lequel sont jugées aujourd'hui les habiletés de communication des présidents américains, tout comme l'a été Kennedy et comme le sera probablement Barack Obama. 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. Au sujet du Nicaragua, ce sont les fuites incessantes qui servaient à démontrer le désaccord des médias et, bien évidemment, celui de certains membres de l'administration elle-même. 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, plus importante que les précédentes, 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.

\* \* \*

La fuite révélée par Wallach, en juillet 1983, qui mettait à jour les intentions de l'administration de miner les ports du Nicaragua, n'a pas mis fin aux opérations clandestines ni au financement de la guérilla anticommuniste par la Maison-Blanche. On ne peut donc pas parler de conséquences directes de la fuite sur la politique étrangère des États-Unis. Par contre, elle a eu des effets indirects 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 et ce faisant, mettant de la pression sur l'administration, qui a dû suspendre ses activités au Nicaragua pendant quelques 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 indirectes de la fuite de Wallach s'expliquent par la clarté et la fermeté de la position de la Maison-Blanche. N'eut été de 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’impact de la fuite de Wallach et fait en sorte que celle-ci ait uniquement eu des conséquences indirectes sur l’administration.

\* \* \*

Les trois fuites étudiées dans ce chapitre ont toutes eu des conséquences indirectes sur la politique étrangère américaine en ce sens qu’elles ont influencé principalement les conseillers, les mécanismes du processus décisionnel ou les autres acteurs politiques plutôt que le cours de la politique étrangère. La fuite Westmoreland, durant l’administration Johnson, a forcé le remplacement du général par Creighton Abrams et a augmenté les frustrations du public et des médias, qui ont alors exigé de manière plus soutenue le désengagement des États-Unis du Vietnam. La fuite des *Pentagon Papers*, sous Nixon, a eu à peu près les mêmes effets puisqu’elle a grandement contribué à la colère de la population et des médias. Elle a également eu des effets importants sur le processus décisionnel, Kissinger et Nixon resserrant au maximum leur contrôle en diminuant progressivement – et dangereusement – le nombre de participants à la prise de décision, ce qui a eu pour résultat la perpétration d’actions illégales par des membres de la Maison-Blanche, y compris du président Nixon lui-même, lors de l’affaire du *Watergate*. De la même manière, l’illégalité entourant l’affaire Iran-contras est aussi un effet indirect de la fuite sur le minage des ports du Nicaragua, puisque pour éviter les fuites, devenues quasi-quotidiennes, le nombre de personnes prenant activement part aux décisions a été substantiellement réduit, laissant le seul personnel du NSC aux commandes de la politique étrangère des États-Unis. De plus, le Congrès s’est activement impliqué dans la politique américaine en Amérique centrale en tentant de circonscrire les opérations clandestines commandées par le pouvoir exécutif dans le but de mettre fin à l’action des groupes communistes dans cette région.



Le point commun entre ces trois fuites est sans conteste le fait que, dans tous les cas, c'est l'absence de vide décisionnel qui explique que les fuites ont eu seulement un impact indirect. La clarté de la position des présidents leur a permis de maintenir l'application de la politique visée par la fuite et ce, même si l'action des autres acteurs de la scène politique américaine – les médias, les citoyens et le Congrès – les a obligé à apporter des modifications, soit dans leur façon de prendre des décisions, soit dans la nature ou l'application de la décision elle-même. Si les fuites qui n'ont pas de conséquences directes sont celles qui se sont produites alors qu'au moins deux des quatre critères d'évaluation étaient absents et que c'est la présence de la clarté de la position de la Maison-Blanche qui explique les conséquences indirectes de certaines fuites, est-ce qu'il sera possible de vérifier que c'est la présence des quatre critères d'évaluation qui a fait en sorte que certaines fuites aient eu des conséquences directes sur la politique étrangère des États-Unis ?

**CHAPITRE IV**  
**STRATÉGIES D'INFLUENCE BUREAUCRATIQUE :**  
**LES FUITES QUI AGISSENT DIRECTEMENT SUR**  
**LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE**

*I don't care how it is done, do whatever has to be done to stop these leaks and prevent further unauthorized disclosures; I don't want to be told why it can't be done. This government cannot survive, it cannot function, if anyone can run out and leak whatever documents he wants to. [...]. I don't want excuses. I want results. I want it done, whatever the cost.*

Richard Nixon, 37<sup>e</sup> président des États-Unis

Les fuites n'ont généralement qu'une incidence limitée sur la politique étrangère des États-Unis parce qu'elles visent des objectifs précis et souvent techniques, ce qui intéresse généralement très peu les médias ou le public. De plus, la cadence de l'élaboration de la politique et celle des médias sont peu compatibles – la première étant beaucoup moins élevée que la seconde – ce qui veut dire que les fuites sont moins efficaces lorsqu'il est question de modifier fondamentalement les décisions déjà prises ou en voie de l'être. Par contre, certaines fuites non-autorisées se produisent dans des circonstances telles qu'elles déstabilisent l'administration en place et ont des conséquences directes, irréversibles, sur la politique étrangère.

Lorsque les *Family Jewels* sont publiés dans les journaux, à la fin de 1974, l'administration Ford perd rapidement le contrôle des événements : le Sénat et la Chambre des représentants mettent sur pied des commissions d'enquête pour faire la lumière sur les activités de la CIA, à l'étranger et en sol américain, révélées par la fuite. Il en résulte une réforme en profondeur du mode de fonctionnement de l'Agence, la création de mécanismes de surveillance plus rigoureux et le resserrement du contrôle politique sur la CIA. Ces conséquences ne sont pas fortuites : l'administration Ford, déjà fortement affaiblie par le

pardon accordé à Nixon et une absence de légitimité aux yeux des citoyens et des médias, n'avait pas la cohésion nécessaire pour gérer la crise suscitée par les *Family Jewels*, alors que le président était lui-même incapable d'exercer un leadership fort pour calmer le jeu.

On peut dire la même chose au sujet de la fuite sur la présence d'une brigade soviétique à Cuba, publiée à la fin de l'été 1979. Le président Carter ne bénéficiait pas de l'appui de la majorité de la population, était fortement critiqué par les médias et son administration semblait déchirée et paralysée par des guerres intestines, particulièrement entre le secrétaire d'État Cyrus Vance et le conseiller à la Sécurité nationale Zbigniew Brzezinski. Ainsi, lorsque l'affaire de la brigade paraît dans les journaux, elle a tôt fait de saboter la ratification du traité SALT II par le Congrès et de contribuer à la détérioration des relations entre les États-Unis et l'URSS, qui voyait dans la fuite une manœuvre du gouvernement américain pour lui soutirer encore plus de compromis politiques et militaires en vue de la signature du traité.

#### 4.1 Les *Family Jewels* durant l'administration Ford (1974)

La publication partielle, le 22 décembre 1974, des conclusions du rapport appelé *Family Jewels*<sup>789</sup> a sans doute accru la méfiance du public à l'égard du gouvernement, déjà ébranlée par le *Watergate*. Ce rapport, commandé en 1973 par le DCI James Schlesinger (devenu secrétaire à 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<sup>790</sup>. 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<sup>791</sup> ». La liste de ces actions

<sup>789</sup> Seymour M. Hersh (1974). « Huge C.I.A. Operation Reported in U.S. Against Anti-War Forces, Other Dissidents in Nixon Years », *New York Times*, p. A1 et A26 (appendice C.7). 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](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family_jewels_full_ocr.pdf)].

<sup>790</sup> Schlesinger avait commandé ce rapport en raison des allégations des journalistes au sujet des liens entre l'ex-agent de la CIA Howard Hunt et le *Watergate*.

<sup>791</sup> Robert L. Borosage (1976), *op. cit.*, p. 185.

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<sup>792</sup>, 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 pouvait retrouver<sup>793</sup> :

- l'opération CHAOS, qui servait à surveiller les opposants à la guerre du Vietnam ;
- 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 retracer les fuites ;
- les expériences avec des drogues qui permettaient un contrôle psychologique ;
- les tentatives d'assassinats 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 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. [Même si] les activités illégales [...] ne sont pas représentatives de l'histoire de la CIA, [la Commission] a tout de même recommandé la création d'un comité de surveillance conjoint<sup>794</sup> ».

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 recommande des

<sup>792</sup> Karen DeYoung et Walter Pincus (2007). « CIA to Air Decades of Its Dirty Laundry », *Washington Post*, 22 juin, p. A1.

<sup>793</sup> Cynthia M. Nolan (1999). « Seymour Hersh's Impact on the CIA », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 12, no 1 (printemps), p. 20.

<sup>794</sup> *Ibid.*, p. 26.

pénalités criminelles, une nouvelle surveillance et davantage de programmes d'entraînement [pour le personnel de la CIA]<sup>795</sup> ».

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<sup>796</sup>. Si ses conclusions n'ont jamais été rendues publiques officiellement, elles ont tout de même été publiées par le journal indépendant *The Village Voice*, suite à une fuite<sup>797</sup> : 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<sup>798</sup>.

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<sup>799</sup> ».

Le renforcement de la surveillance législative de la CIA a été rapide et permanent, appuyé par une loi-cadre, le *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA)<sup>800</sup>, 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

<sup>795</sup> *Ibidem*.

<sup>796</sup> 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.

<sup>797</sup> Sans auteur (1976). « The Report on the CIA that President Ford Doesn't Want You to Read », *The Village Voice*, 16 février, p. 1.

<sup>798</sup> Cynthia M. Nolan, *op. cit.*, p. 27.

<sup>799</sup> 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 informé dans un temps raisonnable avant le déroulement de l'opération en question. À ce sujet, voir Frederick L. Wetters, *op. cit.*, p. 563.

<sup>800</sup> Le Congrès a adopté le 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.

de crimes<sup>801</sup>. 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<sup>802</sup>. En octobre 1975, près d'un an après la révélation des *Family Jewels*, la firme Gallup reconduisait le même sondage et les changements étaient éloquentes : 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 %)<sup>803</sup>. De même, alors qu'aucun éditorial n'était consacré à la CIA en 1970 dans les 137 principaux journaux des États-Unis, il y en avait 227 en 1975<sup>804</sup>, année qui a d'ailleurs été proclamée l'« année du renseignement ».

L'incidence de la fuite des *Family Jewels*, dont l'origine se trouve au sein même de la CIA, a été immédiat et a initié un remaniement des méthodes de la CIA et une façon plus rigoureuse pour le pouvoir politique d'exercer un contrôle sur l'Agence. Les nombreux articles parus dans les journaux concernant les activités des services secrets, s'étalant sur plusieurs années, en plus de l'intérêt marqué du public pour le sujet, a obligé le président Ford et le Congrès à agir promptement<sup>805</sup>.

Une chose est incontestable : cette fuite a ébranlé l'administration Ford et a semé un vent de panique à la Maison-Blanche<sup>806</sup>. 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

---

<sup>801</sup> Gerald R. Ford (1976a). *Executive Order 11905 on United States Foreign Intelligence Activities*, 18 février, [<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/760110e.asp>].

<sup>802</sup> Cynthia M. Nolan. *op. cit.*, p. 21.

<sup>803</sup> *Ibidem*.

<sup>804</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>805</sup> Évidemment, Fidel Castro, objet de nombreuses tentatives d'assassinat révélées dans les *Family Jewels*, a réagi, lors de la déclassification du rapport, en dénonçant « la machine à tuer » qu'étaient les États-Unis. Voir Fidel Castro (2007). « La máquina de matar », *Juventud Rebelde*, 1<sup>er</sup> juillet, [<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2007-07-01/la-maquina-de-matar>].

<sup>806</sup> Gerald K. Haines (1998-1999). « The Pike Committee Investigations and the CIA », *CSI Studies*, hiver, p. 81, [<http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/pdf/v42i5a07p.pdf>].

pays que le *Watergate*<sup>807</sup> ». La fuite a donc eu des conséquences directes 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 eu des conséquences indirectes, notamment parce qu'elle a obligé le président Ford à remplacer Colby par George H. Bush à la tête de la CIA en janvier 1976.

#### 4.1.1 Une équipe décisionnelle désorganisée

L'accession inattendue de Gerald Ford à la tête de la Maison-Blanche suite à 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<sup>808</sup> », 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 dues à 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 *Halloween Massacre*<sup>809</sup> 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.

<sup>807</sup> 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](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family_jewels_wh2.pdf)].

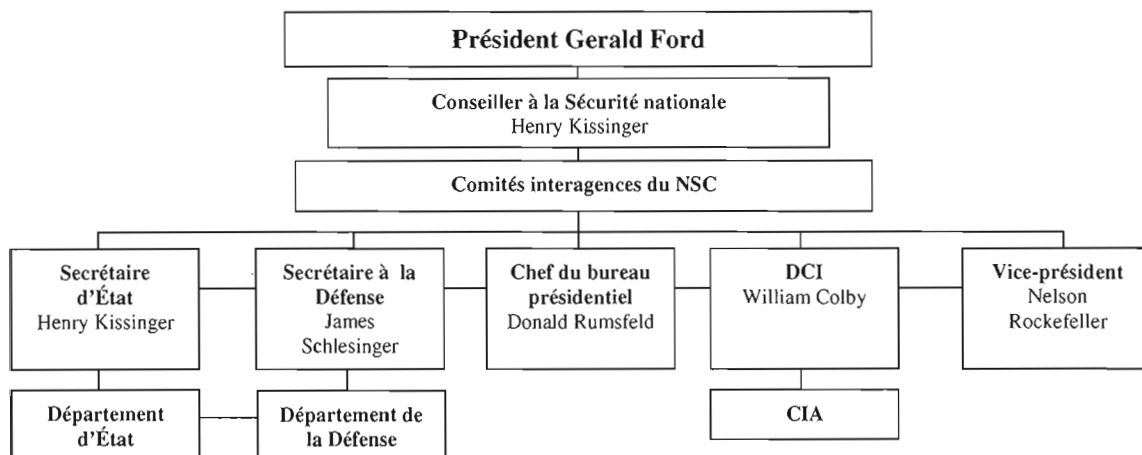
<sup>808</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 332.

<sup>809</sup> Remaniement majeur du Cabinet de Ford survenu le 4 novembre 1975, dont nous reparlerons plus loin.

### Le système décisionnel formel de Ford

Le système décisionnel formel utilisé par Ford jusqu'en 1975 a fonctionné comme il le faisait sous Nixon<sup>810</sup>, 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]<sup>811</sup> ». Comme sous Nixon, la politique étrangère des États-Unis était entre les mains de Kissinger, peu désireux de partager ses 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, et [Ford n'a] jamais apprécié cet arrangement dont [il avait] hérité<sup>812</sup> ».

**Figure 10 – Le système décisionnel formel de Gerald Ford en 1974-1975\***



\* Avant le *Halloween Massacre* du 4 novembre 1975. 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].

Ford considérait qu'il lui suffisait de « rassembler les plus grands experts possibles [...] de manière à recevoir les conseils les plus judicieux. Si le président recevait de bonnes

<sup>810</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 152.

<sup>811</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 332.

<sup>812</sup> Thomas M. DeFrank (2007). *Write it When I'm Gone: Remarkable Off-The-Record Conversations with Gerald R. Ford*, New York, Putnam, p. 91.



recommandations, les chances étaient grandes qu'il prenne de bonnes décisions et ce sont celles-ci qui reflètent un leadership efficace<sup>813</sup> ». La forte hiérarchisation du système décisionnel devait permettre au président de faire des choix éclairés en plaçant toute sa confiance en ses principaux conseillers<sup>814</sup>.

À la fin de 1975, jugeant que son système décisionnel était de plus en plus chaotique, Ford a profondément remanié son Cabinet, faisant 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 le *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]<sup>815</sup> ». 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'impliquait plus activement dans le processus décisionnel. Ce faisant, le système, de rigide et hiérarchique, est devenu progressivement plus ouvert et plus compétitif.

#### *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, hérité de l'administration Nixon et dont Henry Kissinger était le cœur, ne permettait pas à l'ensemble des conseillers d'exprimer leurs désaccords de manière ordonnée et constructive.

Ensuite, l'importance démesurée de Kissinger était elle-même génératrice de conflits. Il est vrai que « la destruction d'un président coïncé dans un scandale politique qui l'a

<sup>813</sup> Gerald R. 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.

<sup>814</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 84.

<sup>815</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 334.

éventuellement 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<sup>816</sup> ». 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<sup>817</sup>, mais il « *était* la politique étrangère américaine<sup>818</sup> ». En réalité, le statut de Kissinger auprès des membres du gouvernement et de l'opinion publique était tel que personne à la Maison-Blanche n'osait « mettre en doute ses compétences et son autorité<sup>819</sup> ». D'ailleurs, le président Ford lui-même s'en était remis entièrement à lui en matière de politique étrangère, le rencontrant quotidiennement pendant environ une heure pour se tenir informé des événements qui se déroulaient dans le monde<sup>820</sup>. 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. D'une part, Schlesinger ne craignait pas de confronter Kissinger et ne se privait pas de le faire puisque l'influence du département de la Défense ne cessait de diminuer en raison de la mainmise du secrétaire d'État<sup>821</sup>. 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<sup>822</sup>.

<sup>816</sup> 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.

<sup>817</sup> Karen M. Hult et Charles E. Walcott, *op. cit.*, p. 137.

<sup>818</sup> 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.

<sup>819</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 335.

<sup>820</sup> *Ibid.*, p. 334.

<sup>821</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 86. Il faut dire que Schlesinger défiait n'importe qui, ce qui mènera Ford à le remplacer un an plus tard par Donald Rumsfeld. À ce sujet, voir David Rothkopf, *op. cit.*, p. 152.

<sup>822</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 86-87.

En plus de la grogne suscitée par la position de Kissinger, d'autres rivalités ont rapidement émergées, 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<sup>823</sup>. 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. Une fois président, Ford « se plaignait surtout de ce qu'il considérait comme l'incapacité de Schlesinger à gérer les relations avec le Congrès<sup>824</sup> ».

Rumsfeld, en tant que chef du bureau présidentiel jusqu'en novembre 1975 et ensuite secrétaire à 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<sup>825</sup> ».

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 [des *Family Jewels*] qui concernaient les complots d'assassinats allégués de la CIA contre des dirigeants étrangers<sup>826</sup> ». 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 à l'effet 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

<sup>823</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 153.

<sup>824</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 92.

<sup>825</sup> *Ibid.*, p. 95.

<sup>826</sup> John J. Casserly (2000). *The Ford White House: The Diary of a Speechwriter*, 2<sup>e</sup> édition, Lincoln, iUniverse.com, p. 96.

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<sup>827</sup>.

La dissension la plus spectaculaire est sans doute celle de William Colby. En tant que DCI, Colby ne partageait pas la vision selon laquelle c'était à la Maison-Blanche de décider de la réponse à formuler suite aux enquêtes menées par le Congrès à propos des *Family Jewels* : « William Colby est 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]<sup>828</sup> ». En fait, Colby ne croyait tout simplement pas aux prérogatives de l'exécutif au sujet des services de renseignement<sup>829</sup>. Le président se débarrassera donc de lui en même temps que de Schlesinger, lors du *Halloween Massacre* de novembre 1975.

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<sup>830</sup> », ce qui entraînait en contradiction avec le rôle de courtier mais, d'autre part, et plus fondamentalement, Ford « était très réticent à prendre position<sup>831</sup> » 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<sup>832</sup> ». 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 ce faisant, les dissensions internes,

<sup>827</sup> 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 appui 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.

<sup>828</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 82.

<sup>829</sup> William E. Colby et Peter Forbath (1978). *Honorable Men: My Life in the CIA*, New York, Simon & Schuster, p. 17.

<sup>830</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 152.

<sup>831</sup> Barber Conable, représentant républicain de l'État de New York, cité dans Richard Reeves (1975), *op. cit.*, p. 29.

<sup>832</sup> Ron Nessen (1978). *It Sure Looks Different from the Inside*, New York, Simon & Schuster, p. 162.

nombreuses et souvent menées 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<sup>833</sup> :

- 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 ;
- encourager les divergences d'opinions sur la substance des politiques avant que les décisions ne soient prises.

Le fait que le *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<sup>834</sup> », alors que 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<sup>835</sup> ». 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

<sup>833</sup> Gerald R. Ford (1979). *A Time to Heal: The Autobiography of Gerald Ford*, New York, Harper & Row, p. 133.

<sup>834</sup> John J. Casserly, *op. cit.*, p. 297.

<sup>835</sup> Cité dans John Anthony Maltese, *op. cit.*, p. 1994.

employées – la quantité de fuites diluant leurs effets potentiels<sup>836</sup> – 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. Selon Richard Reeves, journaliste et auteur de nombreux ouvrages sur les présidents américains, « plusieurs des personnes qui entouraient Ford ont tenté de l’influencer ou de le manipuler en utilisant les journalistes et les chroniqueurs pour envoyer des notes à leur patron<sup>837</sup> ». 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 donnait pas l’occasion de reprendre le contrôle de son administration.

#### *4.1.2 L’impuissance du président 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<sup>838</sup>.

Lorsque la fuite sur les *Family Jewels* est 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 ont toutefois fait en sorte de pousser le Congrès à prendre le contrôle du dossier et, par le fait même, le leadership de la politique aux États-Unis, après des années de présidence impériale.

<sup>836</sup> David Mitchell, *op. cit.*, 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.

<sup>837</sup> Richard Reeves (1975), *op. cit.*, p. 121.

<sup>838</sup> Gerald R. Ford (1975). « Address before a Joint Session of Congress Reporting on the State of the Union », 15 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 753-757.

### *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<sup>839</sup> ». La longue expérience législative de Ford, loin de le préparer à énoncer ces politiques à l'intérieur d'un cadre rhétorique précis<sup>840</sup>, 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<sup>841</sup> ». 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. Bien que 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.

### *Des décisions qui échappent à la Maison-Blanche*

La position de Ford sur les *Family Jewels* a toujours été claire. Bien qu'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. Par exemple, « Ford a décidé de remettre le matériel concernant les assassinats à la [Commission Church] et a envoyé une copie au procureur général [Edward H.] Levi en vue

<sup>839</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 353.

<sup>840</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 120.

<sup>841</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 98.

de poursuites éventuelles. Le président croyait qu'une étude plus approfondie devait toutefois être réalisée avant que le nom d'anciens dirigeants américains ne soit lié publiquement aux tentatives d'assassinats<sup>842</sup> ». 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 pourquoi les personnes impliquées – dont Robert Kennedy – ont vite été identifiées dans les journaux.

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,

La paralysie de nos services de renseignement augmente les risques d'un engagement américain direct dans un conflit armé. Nos adversaires sont tentés d'entreprendre de nouvelles aventures alors que notre capacité à surveiller les événements et à les influencer [...] est diminuée. Sans services de renseignement efficaces, les États-Unis ont les yeux bandés et les mains liées. Dans un futur 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<sup>843</sup>.

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<sup>844</sup> ». 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).

---

<sup>842</sup> John J. Casserly, *op. cit.*, p. 96.

<sup>843</sup> Gerald R. 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, *op. cit.*, p. 769.

<sup>844</sup> Gerald R. Ford (1976a), *op. cit.*



Il apparaît donc qu'une volonté ferme et clairement exprimée ne soit 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<sup>845</sup>. Cet événement controversé, considéré comme la dernière bataille de la guerre du Vietnam, explique également en partie la déroute de la Maison-Blanche.

#### 4.1.3 Un président sans leadership

Lorsque Ford a obtenu la présidence, en août 1974, « seules les 120 000 personnes du 5<sup>e</sup> district du Michigan avaient voté pour lui à un poste fédéral<sup>846</sup> ». Ford en était pleinement conscient et l'avait lui-même souligné dès son entrée en fonction. Dans ces conditions, le leadership présidentiel est 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<sup>847</sup>. Même si le président s'était rapidement présenté comme une personnalité « non-nixonienne<sup>848</sup> », il n'a pas été en mesure d'imposer une direction forte et cohérente sur son administration, en plus d'avoir échoué à mettre ses propres qualités en valeur.

---

<sup>845</sup> Pour plus de détails au sujet de cet incident, voir Roy Rowan (1975). *The Four Days of Mayaguez*, New York, W. W. Norton ; John Keegan et John F. Guilmartin (1995). *A Very Short War: The Mayaguez and the Battle of Koh Tang*, College Station, Texas A & M University Press ; Christopher J. Lamb (1989). *Belief Systems and Decision Making in the Mayaguez Crisis*, Gainesville, University Press of Florida ; Ralph Wetterhahn (2001). *The Mayaguez Incident and the End of the Vietnam War*, Jackson, Da Capo Press.

<sup>846</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 183.

<sup>847</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 108.

<sup>848</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 121.

### *Un président dénué de vision politique*

N'étant absolument pas préparé à assumer la présidence, Ford manquait tout à fait de vision et, selon Robert Dallek, était « si inadapté pour la plus haute fonction du pays que Carter est devenu une alternative acceptable [en 1976]<sup>849</sup> ». Politicien aguerri, Ford possédait toutefois de fortes convictions politiques, issues du conservatisme et de la religion<sup>850</sup>, mais s'est avéré incapable de les transformer en un projet global pour la société américaine, alors même que celle-ci était à la recherche d'unité. En termes 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<sup>851</sup>. Le président avait néanmoins une idée assez précise de son rôle à la tête de la Maison-Blanche : restaurer la confiance des Américains, prendre le contrôle fermement et efficacement de l'administration, réconcilier et unifier la nation grâce au caractère et au style présidentiels<sup>852</sup>. 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 quelques trente mois de présidence.

### *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'<sup>853</sup>.

<sup>849</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 9.

<sup>850</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 123.

<sup>851</sup> Richard Reeves (1975), *op. cit.*, p. 128.

<sup>852</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>853</sup> *Ibid.*, p. 128.

N'étant pas en mesure d'assurer son leadership sur l'équipe de Nixon et voulant éviter toute confrontation qui résulterait 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<sup>854</sup>. 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*<sup>855</sup> » pendant tout ce temps. De plus, Ford craignait que Nixon ne s'enlève la vie et que l'instabilité politique aggrave la crise économique, la plus importante depuis les années 1930<sup>856</sup>. 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<sup>857</sup>. Un niveau de pragmatisme plus élevé aurait pu permettre au président de comprendre la portée d'un tel geste seulement un mois après le départ en catastrophe de Nixon. Selon Fred Greenstein, le 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<sup>858</sup> » 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.

### *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

<sup>854</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 44.

<sup>855</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 117.

<sup>856</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 184.

<sup>857</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, 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](http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Ford)].

<sup>858</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 117.

Sénat et 291 à la Chambre des représentants<sup>859</sup>. En raison des présidences controversées de Johnson et Nixon, le Congrès était très hostile à l'égard des décisions de Ford puisque ses membres « étaient agressivement disposés à récupérer les pouvoirs présidentiels<sup>860</sup> » à la suite des fiascos du Vietnam et du *Watergate*. Le principal succès de Ford face au Congrès est essentiellement le maintien de la plupart de ses 39 vetos<sup>861</sup>. 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 l'appui nécessaire à ses projets<sup>862</sup> ». Le fait qu'il s'entendait bien avec tout le monde ne pouvait toutefois pas masquer le mépris des médias, qui le considérait « comme la marionnette maladroite de Nixon et Kissinger au pire, et comme un 'bon gars' sans grande influence [...] au mieux<sup>863</sup> ». 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<sup>864</sup> ». 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.

#### *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 face aux enjeux politiques<sup>865</sup> ». Tout le contraire de Richard Nixon, il possédait des qualités très appréciées de son entourage, notamment sa sociabilité, sa confiance en lui et aux autres, de même que sa stabilité émotionnelle<sup>866</sup>. Ces traits de caractère, bien que positifs, ne lui ont pas permis d'être un

<sup>859</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 529.

<sup>860</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 108.

<sup>861</sup> Karen Hult et Charles E. Walcott, *op. cit.*, p. 128 ; Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 529.

<sup>862</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 121.

<sup>863</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 532.

<sup>864</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 185.

<sup>865</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 331.

<sup>866</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 83.

président charismatique ou, à tout le moins, de l'aider à obtenir des gains politiques. Par ailleurs, Gerald Ford a rapidement été étiqueté comme un gaffeur. Au début de sa présidence, Ford s'était cogné la tête alors qu'il descendait d'un hélicoptère, en plus d'avoir atteint un spectateur avec une balle lors d'une partie de golf : les humoristes et les animateurs des *talk-shows* de fin de soirée n'ont pas tardé à caricaturer ensuite le président comme étant maladroit et propice aux accidents<sup>867</sup>. 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 incompetent et ne méritait pas la présidence<sup>868</sup>. Pourtant, selon Henry Kissinger, Ford était « un président extrêmement efficace et probablement l'un des plus sous-estimés de l'histoire récente des États-Unis<sup>869</sup> ». Les erreurs de Ford et son manque de charisme ont mené plusieurs personnes à douter de son intelligence. À cet égard, Lyndon Johnson a d'ailleurs affirmé que « Jerry Ford est si sot qu'il ne peut marcher et mâcher de la gomme en même temps<sup>870</sup> ». 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<sup>871</sup> » à faire quoi que ce soit.

#### *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]<sup>872</sup> ». De plus, lorsque le Vietnam du Sud est tombé entre les mains des communistes

<sup>867</sup> George C. Edwards III, cité dans Yanek Mieczkowski, *op. cit.*, p. 53 ; Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 120.

<sup>868</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 186.

<sup>869</sup> Cité dans David Rothkopf, *op. cit.*, p. 152.

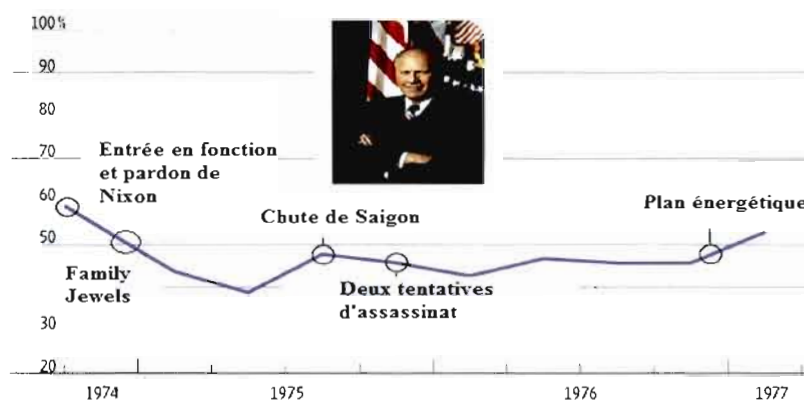
<sup>870</sup> Cité dans Richard Reeves (1975), *op. cit.*, 25. Il est à noter que c'est là la version expurgée de la déclaration de Johnson, qui aurait en réalité utiliser le terme « péter » plutôt que « marcher ». Voir Christopher Andrew, *op. cit.*, p. 397.

<sup>871</sup> Richard Reeves (1975), *op. cit.*, p. 187.

<sup>872</sup> Cité dans Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 96.

du Nord, en 1975, cela a été perçu par les Américains comme une défaite nationale pour les États-Unis, défaite à laquelle Ford a irrémédiablement été associé<sup>873</sup>. 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, de même qu'il n'a pu empêcher « le putsch contre Kissinger [dont l'origine et l'orchestration] provenaient d'un niveau inférieur au président<sup>874</sup> ». 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 %<sup>875</sup>, 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 %<sup>876</sup>. 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<sup>877</sup>.

**Graphique 7 – Taux de satisfaction à l'égard de Gerald Ford, 1974-1977**



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

<sup>873</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 185.

<sup>874</sup> Richard Reeves (1975), *op. cit.*, p. 165.

<sup>875</sup> Roper Center for Public Opinion Research (2009). *Performance Ratings for President Ford*, *op. cit.*

<sup>876</sup> *Ibidem*.

<sup>877</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 532.

Selon Robert Dallek, cependant, 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]<sup>878</sup> » : 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 sociopolitique 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<sup>879</sup> ». Contrairement à Nixon, Ford n'avait pas désiré la présidence et, lorsqu'il l'a obtenu, n'avait pas les qualités requises pour la conserver. 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<sup>880</sup>. 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<sup>881</sup> ». Il n'était donc pas réaliste d'en espérer la réconciliation nationale ardemment souhaitée.

#### **4.1.4 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 confiance des citoyens et s'assurerait de l'intégrité des

<sup>878</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 186.

<sup>879</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 331.

<sup>880</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 84.

<sup>881</sup> 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. Cette citation, reprise notamment dans Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 125, est devenu le titre de l'ouvrage de Richard Reeves sur le président.

institutions<sup>882</sup>. 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<sup>883</sup> ». Ford était toutefois suffisamment expérimenté pour savoir que cet état euphorique ne durerait pas.

### *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 un pardon à son ancien patron. Dès ce moment, les journalistes ont promptement modifié leurs perceptions et plusieurs se sont alors reprochés d'avoir accueilli le nouveau président trop favorablement<sup>884</sup>. 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 [8 septembre 1974, jour de l'annonce du pardon]<sup>885</sup> ».

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'intérêt dans le fait de pardonner « à votre ami de toujours et bienfaiteur financier<sup>886</sup> », alors que d'autres spéculait sur l'existence d'une entente préalable entre Nixon et Ford, soit la présidence en échange du pardon<sup>887</sup>. 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.

<sup>882</sup> Yanek Mieczkowski, *op. cit.*, p. 29.

<sup>883</sup> Gerald R. Ford, cité dans *Ibidem*.

<sup>884</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>885</sup> Citée dans Clark Mallenhoff (1976). *The Man Who Pardoned Nixon*, New York, St. Martin's Press, p. 94.

<sup>886</sup> Gerald R. Ford (1979), *op. cit.*, p. 180. 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 *Des Moines Register*) insinue que le pardon émanait d'un lien financier de quelque nature de que ce soit avec Nixon et ce, lors d'une conférence de presse diffusée sur les chaînes de télévision nationales.

<sup>887</sup> Yanek Mieczkowski, *op. cit.*, p. 32.



*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 vision claire pour la direction du pays et d'être sans arrêt à la remorque des événements<sup>888</sup>. Non seulement « la substance des discours et des réunions était ignorée ou superficiellement couverte<sup>889</sup> » par les médias, mais le président a été « littéralement présenté comme Bozo le Clown dans une photo retouchée sur la page couverture du *New York Magazine*<sup>890</sup> ».

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.

**Tableau 17 – Nombre de reportages sur la CIA et les révélations liées aux *Family Jewels* entre le 22 décembre 1974 et le 18 février 1976\***

Principaux journaux et revue		Principales chaînes de télévision	
<i>New York Times</i>	plus de 800	ABC	186
<i>Washington Post</i>	plus de 800	CBS	193
<i>Los Angeles Times</i>	plus de 800	NBC	198
<i>Wall Street Journal</i>	plus de 300		
<i>Time Magazine</i>	25		

\* L'ordre présidentiel explicitant la réforme des services de renseignement a été édicté le 18 février 1976. Cette compilation ne comprend que les reportages qui abordaient directement les enquêtes sur les activités de la CIA, telles que décrites dans les *Family Jewels*. Les données ont été obtenues par le biais des archives de chacun des journaux et des revues, disponibles sur Internet par abonnement. Quant aux données sur les chaînes télévisées, elles proviennent du *Television News Archive*, de l'Université Vanderbilt, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>].

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<sup>891</sup>. Il ne pouvait toutefois pas espérer une réconciliation avec les journalistes. En

<sup>888</sup> Mark J. Rozell (1992). *The Press and the Ford Presidency*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 94.

<sup>889</sup> George C. Edwards III, *op.cit.*, p. 151.

<sup>890</sup> Ron Nessen, *op. cit.*, p. 163.

<sup>891</sup> William C. Spragens (1988). *Popular Images of American Presidents*. New York, Greenwood Press, p. 532.

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, incluant le président<sup>892</sup> ». 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 lourdaud, incompetent et 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 et dès lors, avait perdu toute crédibilité aux yeux des journalistes. L'image de Ford était si négative qu'elle a servi d'explication, à tout le moins partielle, aux deux tentatives d'assassinat dont il a été l'objet. La première a eu lieu le 5 septembre 1975 et la deuxième, seulement quelques jours plus tard, soit le 22 septembre. Dans les deux cas, ce sont des femmes qui ont fait feu sur Ford et, dans les deux cas, les journalistes ont relié ces femmes « à la gauche radicale, ayant apparemment accepté la caricature de Ford comme étant un bénéficiaire de la richesse<sup>893</sup> » insensible aux revendications de la classe moyenne et des pauvres. La vérité s'est toutefois révélée beaucoup plus simple puisque les deux assaillantes souffraient de troubles mentaux<sup>894</sup>. Si on ne peut accuser les médias d'être la cause, directe ou indirecte, de ces tentatives d'assassinat, ils ont néanmoins fortement contribué à miner les chances du président d'obtenir son propre mandat présidentiel en 1976.

\* \* \*

<sup>892</sup> Philip Taubman (2007). « Spying of Reporters: Part II », *New York Times*, [http://washington.blogs.nytimes.com/2007/06/27/spying-on-reporters-part-ii/].

<sup>893</sup> William C. Spragens, *op. cit.*, p. 533. Voir aussi Geri Spieler (2008). *Taking Aim at the President: The Remarkable Story of the Woman Who Shot at Gerald Ford*, New York, Palgrave.

<sup>894</sup> Lynette Fromme, qui a tenté de tirer sur Ford le 5 septembre, avait déjà été un membre actif de la « famille » de Charles Manson, responsable de nombreux meurtres à la fin des années 1960, dont celui de l'actrice Sharon Tate. La femme qui a tiré sur Ford le 22 septembre, Sara Jane Moore, était pour sa part une ancienne informatrice du FBI œuvrant effectivement dans les milieux radicaux de gauche dans les années 1960.

La fuite du rapport sur les *Family Jewels*, en décembre 1974, a eu plusieurs conséquences directes sur la politique étrangère des États-Unis, en plus d'avoir accentué le grave problème de crédibilité de l'administration Ford, déjà présent en raison des circonstances de l'accession à la présidence du vice-président de Nixon. Le manque de leadership de ce « président accidentel » a ainsi 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 en dirigeant les débats et en contrôlant l'agenda concernant les 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'assassinats de leaders étrangers, en passant par l'infiltration de groupes qui s'étaient positionnés contre la guerre du Vietnam 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, qu'elle quelle 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 suite à 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'au *Halloween Massacre*, et 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. Ron Nessen avait bien compris cela et, en tant que témoin direct, a affirmé que « les problèmes de cohésion de l'équipe décisionnelle de Ford [étaient] imputables aux querelles incessantes entre ses membres<sup>895</sup> ». La présidence de Ford était probablement condamnée d'avance en raison de ces écueils. 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 (*failed presidency*) », selon les termes de Robert Dallek pour décrire une présidence ingérable<sup>896</sup>, semble ainsi convenir tout à fait à celle de Ford.

<sup>895</sup> Cité dans Mark J. Rozell (1992), *op. cit.*, p. 205.

<sup>896</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. xiv.

#### 4.2 La brigade soviétique à Cuba durant l'administration Carter (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<sup>897</sup>, 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, probablement un sénateur<sup>898</sup>, 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)<sup>899</sup>, 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<sup>900</sup>. Les motivations à l'origine de la fuite seraient « l'insatisfaction face 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<sup>901</sup> ». 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 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 même la présidence, ce qui l'aurait conduit à saisir l'occasion de se faire connaître sur la scène nationale<sup>902</sup>.

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

<sup>897</sup> Clarence A. Robinson Jr. (1979). « Soviet Ships Operate in Caribbean », *Aviation Week and Space Technology*, vol. 111, no 8 (20 août), p. 14 (appendice C.8).

<sup>898</sup> Gloria Duffy, *op.cit.*, p. 76.

<sup>899</sup> Church avait également été à la tête de la Commission Church créée suite à la parution des *Family Jewels* durant l'administration Ford.

<sup>900</sup> Pour plus de détails sur les démarches des sénateurs, voir Richard C. Thornton (2007). *The Carter Years: Toward a New Global Order*, 2<sup>e</sup> édition, St. Paul, Paragon House, p. 384-389.

<sup>901</sup> Gloria Duffy, *op. cit.*, p. 76.

<sup>902</sup> David D. Newsom (1987), *op.cit.*, p. 16.

mauvaise gestion de l'administration Carter »<sup>903</sup>, 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 suite au 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<sup>904</sup> 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<sup>905</sup>. Malgré cela, la nouvelle n'a pas fait de vague. Ce n'est qu'à la fin du mois d'août, lorsque le sénateur Church a repris l'article de *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 incidence sur le traité SALT, et a choisi de prononcer un discours télévisé, le 1<sup>er</sup> octobre, dans lequel il affirmait que la présence de cette brigade était certes inquiétante mais ne constituait pas une menace ou un danger pour les États-Unis et donc, qu'elle « pouvait légitimement demeurer à Cuba<sup>906</sup> ». 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<sup>907</sup>.

<sup>903</sup> Raymond L. Garthoff (1994). « A Wild Card: The Soviet Brigade in Cuba, 1979 », dans *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, 2<sup>e</sup> édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 913.

<sup>904</sup> Sans auteur (1979). « How Many Russians in Cuba? », *Washington Star*, 18 juillet, p. 2.

<sup>905</sup> *Ibid.*, p. 21. John A. Scali avait servi d'intermédiaire entre Alexandre Fromin (agent du KGB) et le gouvernement américain lors de la crise des missiles, alors qu'il était journaliste à ABC. Nommé ambassadeur des États-Unis aux Nations unies en 1973, Scali est retourné à ABC en 1975, jusqu'à sa retraite en 1993.

<sup>906</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, 391.

<sup>907</sup> Raymond L. Garthoff, *op. cit.*, p. 927.

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 douze ans, a renforcé les soupçons [de l'URSS]<sup>908</sup> » concernant une tentative de diversion ou de menace de la part de l'administration Carter. Ainsi, après que l'URSS ait réaffirmé avec force que la brigade n'était destinée qu'à l'entraînement, la Maison-Blanche a dû accepté 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 « nuit 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 ramené en arrière de façon substantielle<sup>909</sup> ». L'annonce des actions unilatérales prises par l'administration, lors du discours du 1<sup>er</sup> 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<sup>910</sup>. Plusieurs spécialistes considèrent de plus 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<sup>911</sup>. Finalement, la principale conséquence de cette « mini-crise » sur la politique étrangère des États-Unis a été de contribuer à la mort politique du traité SALT II<sup>912</sup>.

#### **4.2.1 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 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

<sup>908</sup> Gloria Duffy, *op. cit.*, p. 81 ; David D. Newsom (1987), *op. cit.*, p. 40.

<sup>909</sup> Cité dans Robert Scheer et al., *op.cit.*, p. 226.

<sup>910</sup> Gloria Duffy, *op. cit.*, p. 82. Pour une description détaillée du contenu de ce discours, voir Richard C. Thornton, *op. cit.*, p. 402-407.

<sup>911</sup> David D. Newsom (1987), *op. cit.*, p. 40.

<sup>912</sup> Gloria Duffy, *op. cit.*, p. 82.

la désintégration de son système décisionnel<sup>913</sup>. 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 la politique était un péché<sup>914</sup> ». L'effacement du président a permis la naissance d'une grande rivalité entre Cyrus Vance et Zbigniew Brzezinski :

Bien que Carter ait semblé attribuer à Vance la tâche de diplomate et ait fait de Brzezinski son homme d'idées, tout en conservant pour lui-même le rôle de décideur, il 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<sup>915</sup>.

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.

#### *Le système décisionnel compétitif de Carter*

Le système décisionnel mis en place par Carter se voulait collégial. Semblable à la structure de la « roue décisionnelle » implantée par Kennedy<sup>916</sup>, Carter voulait surtout 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]<sup>917</sup> », 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 discussions en amont de la prise de décision tout en misant beaucoup sur la collaboration entre ses principaux conseillers de politique étrangère pour l'élaboration des

<sup>913</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 362.

<sup>914</sup> Cité dans Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 122.

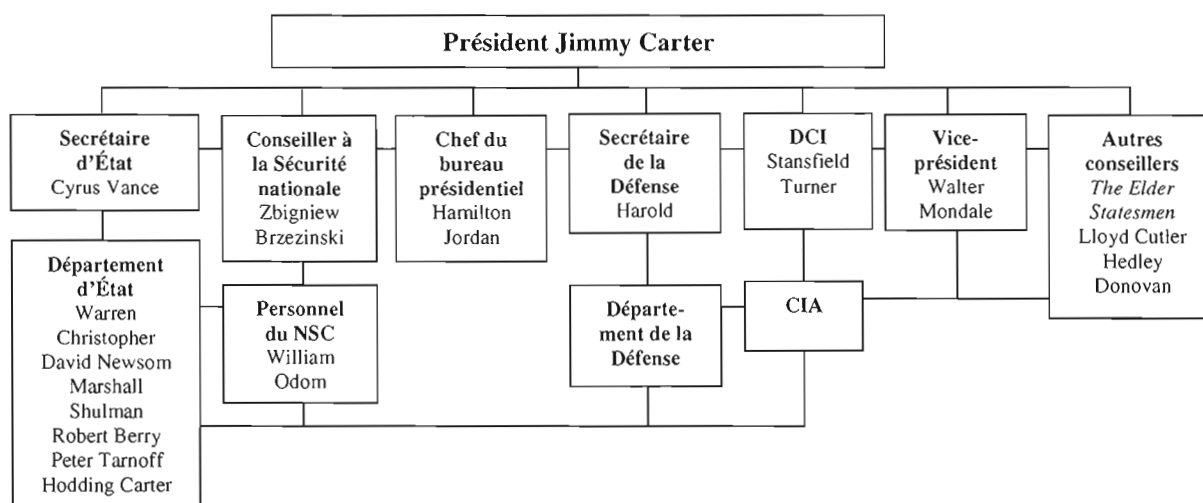
<sup>915</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 372-373. Voir aussi Sans auteur (1980). « Cy vs. Zbig », *Time Magazine*, 12 mai, [<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,920857,00.html>].

<sup>916</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 362.

<sup>917</sup> Karen M. Hult et Charles E. Walcott, *op. cit.*, p. 137.

options politiques<sup>918</sup>. 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<sup>919</sup> » – ce qui aurait dû être un système collégial ouvert s'est rapidement transformé en système compétitif avec des structures si peu définies qu'il finit par ressembler à une auberge espagnole, selon Charles-Philippe David<sup>920</sup>.

**Figure 11 – Le système décisionnel compétitif de Jimmy Carter en 1979**



D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4<sup>e</sup> édition, Belmont, Wadsworth Publishing, p. 127 ; Alexander L. George (1980). *Presidential Decisionmaking 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](http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf)].

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 cent fois durant les administrations Nixon et Ford, il ne l'ont fait que dix fois pendant le mandat de Carter<sup>921</sup>. De plus, aucun compte-rendu officiel n'était rédigé durant ces réunions, ce qui laissait libre cours à l'interprétation des décisions prises et

<sup>918</sup> Alexander L. George, *op. cit.*, p. 159-160.

<sup>919</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 362.

<sup>920</sup> *Ibid.*, p. 363.

<sup>921</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 123.



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 d'État, et Brzezinski<sup>922</sup>.

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 due être articulée, confrontée et négociée en temps opportun<sup>923</sup> ». 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<sup>924</sup> ».

L'échec du système collégial, puis du système compétitif de Carter, est dû 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<sup>925</sup>. Sur les trente 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<sup>926</sup>. 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<sup>927</sup>. L'arrivée de Hamilton Jordan à ce poste survenait cependant 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

---

<sup>922</sup> *Ibidem*.

<sup>923</sup> Alexander L. George, *op. cit.*, p. 160.

<sup>924</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 363.

<sup>925</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 43.

<sup>926</sup> *Ibidem*.

<sup>927</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 122 ; Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 364.

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 bord du désarroi<sup>928</sup> ». Cette façon de faire a surtout attisé les rivalités entre les deux conseillers et leurs institutions respectives, ce que Carter reconnaît lui-même<sup>929</sup>.

En fait, selon les politologues James Nathan et James Oliver, 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<sup>930</sup>. En bout de ligne, 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 finales 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.

#### *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<sup>931</sup> ». La saine compétition recherchée par Carter a rapidement fait place à une rivalité nuisible à l'établissement d'une réelle plaidoirie multiple puisque, selon Walter Mondale, « Cy Vance et Zbig Brzezinski se querellaient tout le temps<sup>932</sup> ». 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

<sup>928</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 364.

<sup>929</sup> Jimmy Carter (1982). *Keeping Faith: Memoirs of a President*, New York, Bantam Books, p. 53.

<sup>930</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 42.

<sup>931</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 117.

<sup>932</sup> Cité dans Scott Kaufman (2008). *Plans Unraveled: The Foreign Policy of the Carter Administration*, DeKalb, Northern Illinois University Press, p. 240.

rapprochés du président, surnommés « la ‘mafia de Géorgie’, qui voulaient avant tout servir les intérêts du président<sup>933</sup> ». 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, de Harold Brown. Parmi ces tactiques, que le général Odom qualifiaient de « tactiques de destruction créatrice », il y en avait une qui consistait « à récupérer les analyses des départements et à reformuler leurs recommandations dans des études et des choix offerts au NSC par Brzezinski<sup>934</sup> ». Les nombreuses tentatives de celui-ci pour centraliser l’élaboration de la politique étrangère autour du NSC ont également accentué les différends avec Vance et le département d’État<sup>935</sup>.

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<sup>936</sup> ».

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<sup>937</sup> », c’est-à-dire peu imaginatif, réfractaire aux changements et lent à réagir<sup>938</sup>. 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 vingt ans [alors

<sup>933</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 364.

<sup>934</sup> *Ibid.*, p. 377.

<sup>935</sup> Karen M. Hult et Charles E. Walcott, *op. cit.*, p. 137.

<sup>936</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 386.

<sup>937</sup> Jimmy Carter (1982), *op. cit.*, p. 54.

<sup>938</sup> *Ibid.*, p. 53.

que Vance] était trop passif<sup>939</sup> ». 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<sup>940</sup> ».

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<sup>941</sup>. 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 que je dominais la politique étrangère<sup>942</sup> ». La présence de la brigade était donc devenue un champ de bataille en vue de remporter une victoire politique interne<sup>943</sup>, 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<sup>944</sup> ». 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 le *Elder Statesmen*<sup>945</sup>, 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

<sup>939</sup> Cité dans Barry Rubin, *op. cit.*, p. 173.

<sup>940</sup> *Ibid.*, p. 175.

<sup>941</sup> Parmi lesquels David Newsom, Marshall Shulman, Robert Berry, Peter Tarnoff et Hodding Carter, tous du département d'État. Pour plus de détails sur les rencontres et les conclusions de ce groupe, voir David D. Newsom, *op. cit.*, p. 5 et 32.

<sup>942</sup> Zbigniew Brzezinski (1983). *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, London, Weidenfeld & Nicolson, p. 348.

<sup>943</sup> Jean A. Garrison (1999), *op. cit.*, p. 106.

<sup>944</sup> Zbigniew Brzezinski, *op. cit.*, p. 349.

<sup>945</sup> 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. Pour plus de détails au sujet de ce groupe, voir Cyrus Vance (1983). *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, New York, Simon & Schuster, p. 363.

évident qu'aucun des membres de ce groupe n'envisageait de suggérer à Carter d'affronter les Soviétiques au sujet de Cuba<sup>946</sup>.

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 1<sup>er</sup> octobre, le président « a limité sa réponse à une réaction symbolique et non-militaire<sup>947</sup> ». 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 le *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<sup>948</sup> » face 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 David Newsom,

Le point de vue du secrétaire Vance était qu'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 président permettrait à un Carter politiquement plus fort de dire au Sénat que la brigade russe a été neutralisée et de lui demander la ratification de SALT<sup>949</sup>.

Selon Brzezinski, l'échec de la gestion de la crise de la brigade était dû 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

<sup>946</sup> David D. Newsom, *op. cit.*, p. 47.

<sup>947</sup> Jean A. Garrison (1999), *op. cit.*, p. 116.

<sup>948</sup> *Ibid.*, p. 114.

<sup>949</sup> David D. Newsom, *op. cit.*, p. 57. Voir aussi Don Oberdorfer (1979). « A Small Brigade and Its Large Implications », *Washington Post*, 23 septembre, p. A2.

de précision des objectifs et d'un mépris délibéré des procédures établies pour la gestion de crise<sup>950</sup> ». Dans les faits, Brzezinski a dû assumer sa part de responsabilité puisque l' « impression [...] d'une présidence inepte<sup>951</sup> » 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<sup>952</sup> », alors que Vance avait déjà parlé aux médias et à la population au sujet de la brigade. 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, depuis la parution de la fuite, que la brigade soviétique était à Cuba depuis de nombreuses années.

#### 4.2.2 *Entre « faucon » et « colombe »*

Lorsque Carter est arrivé à la Maison-Blanche, en janvier 1977, son plus important objectif de politique étrangère était sans conteste l'indépendance énergétique des États-Unis<sup>953</sup>. En fait, le nouveau président et son NSC n'avaient pas d'agenda prédéterminé<sup>954</sup> excepté qu'ils souhaitaient « s'éloigner de la *realpolitik* kissingérienne pour se diriger vers les droits de la personne dans le Tiers monde<sup>955</sup> ». D'ailleurs, jusqu'en 1979, Carter mettait surtout l'accent sur des sujets qui n'avaient que peu à voir avec les relations américano-soviétiques : dans son

<sup>950</sup> Zbigniew Brzezinski, *op. cit.*, p. 352.

<sup>951</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 161.

<sup>952</sup> David D. Newsom, *op. cit.*, p. 40.

<sup>953</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 103.

<sup>954</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 43.

<sup>955</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 103.

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 le biais de la ratification du traité SALT, mais surtout la paix et la croissance économique dans le monde<sup>956</sup>.

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.

#### *Des déclarations publiques rapides malgré l'indécision*

La parution de la fuite – et son relais par Frank Church sur toutes les tribunes<sup>957</sup> – 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 spécifiait que cette brigade, « telle que configurée [...], ne représente pas une menace pour les États-Unis [...] [et] que des discussions [étaient] en cours avec les Soviétiques à ce sujet<sup>958</sup> ». 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<sup>959</sup>.

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 : en fait, affirmait Carter, à cette époque, les Soviétiques « avaient 20 000 soldats [à Cuba] – à peu

<sup>956</sup> 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, *op. cit.*, p. 786-787.

<sup>957</sup> Burton I. Kaufman et Scott Kaufman (2006). *The Presidency of James Earl Carter Jr.*, 2<sup>e</sup> édition, Lawrence University Press of Kansas, p. 189.

<sup>958</sup> *Daily Press Briefing* du département d'État, 31 août 1979, tel que reproduit dans David D. Newsom, *op. cit.*, p. 32-33.

<sup>959</sup> Richard C. Thornton, *op. cit.*, p. 389.

près dix fois plus qu'ils en ont maintenant – et il y a des chances pour que ce niveau ait été maintenu depuis les quinze ou vingt dernières années<sup>960</sup> ». 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<sup>961</sup> » 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<sup>962</sup> » 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 due 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 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<sup>963</sup> », 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'ayant pas le choix de le faire puisque le *statu quo* était impossible à cause de la présence du mot « combat » dans le document qui servait aux médias pour préparer leurs reportages, à savoir le rapport du NID.

---

<sup>960</sup> Jimmy Carter (1982), *op. cit.*, p. 263.

<sup>961</sup> Cyrus Vance, cité dans David D. Newsom, *op. cit.*, p. 39.

<sup>962</sup> *Ibidem.*

<sup>963</sup> *Ibid.*, p. 44.



*La valse-hésitation de Carter entre Vance et Brzezinski*

Les choses ont continué à dérapier 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<sup>964</sup> :

1. augmenter les troupes américaines dans les Caraïbes ;
2. imposer des sanctions politiques et économiques à l'URSS ;
3. vendre des armes à la Chine.

Des débats orageux ont eu lieu par la suite puisqu'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 finalement, d'autres encore affirmaient qu'il fallait minimiser cette crise qui n'aurait pas dû en être une<sup>965</sup>. 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 1<sup>er</sup> 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<sup>966</sup> ».

Si la stratégie d'accommodation 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<sup>967</sup>. À plus long terme, c'est toutefois la position de Vance qui a fini par convaincre le président : Carter, dont l'inquiétude grandissait à propos de la ratification du traité SALT, a

---

<sup>964</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>965</sup> *Ibid.*, p. 48.

<sup>966</sup> Jean A. Garrison (1999), *op. cit.*, p. 116.

<sup>967</sup> Richard C. Thornton, *op. cit.*, p. 406.

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<sup>968</sup> ». 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, suivie 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<sup>969</sup> ». Carter souhaitait effectivement que les États-Unis soient un pays pacificateur et non pas le shérif du monde<sup>970</sup> et croyait profondément à la nécessité et à l'utilité du traité SALT II pour arriver à cette fin.

Ce sont les rivalités entre Vance et Brzezinski qui ont créé un vide décisionnel, donnant naissance à « la philosophie schizophrénique<sup>971</sup> » 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<sup>972</sup> ». 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 termes stratégiques – bien que compréhensible sur le plan de la politique intérieure<sup>973</sup>. 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<sup>974</sup> bien

<sup>968</sup> Zbigniew Brzezinski, *op. cit.*, p. 351.

<sup>969</sup> *Ibidem*.

<sup>970</sup> Jimmy Carter (1979). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 25 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 793.

<sup>971</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 212.

<sup>972</sup> James A. Nathan et James K. Oliver, *op. cit.*, p. 44.

<sup>973</sup> Richard C. Thornton, *op. cit.*, p. 406.

<sup>974</sup> Jimmy Carter (1982), *op. cit.*, p. 263.

qu'il a longuement cru, malgré la présence soviétique en Afghanistan, que la ratification du traité pouvait encore se réaliser<sup>975</sup>.

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

#### 4.2.3 *Un président au faible leadership*

Jimmy Carter a remporté l'élection présidentielle de 1976 avec une faible majorité, soit 297 grands électeurs contre 240 pour Gerald Ford<sup>976</sup>. La modestie et la modération du démocrate avaient été des atouts, après les présidences difficiles de Nixon et Ford. Ainsi, Carter était « religieux mais pas pieux, compatissant mais non sentimental, moral sans être moralisateur<sup>977</sup> ». 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. Comme l'explique Fred Greenstein,

que quelqu'un ayant une aussi modeste expérience politique, dont aucune partie n'avait été réalisée au niveau national, puisse devenir président des États-Unis aurait été très improbable avant les années 1970. 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 drastiquement l'influence des pouvoirs traditionnels au sein du parti<sup>978</sup>.

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.

<sup>975</sup> Jimmy Carter (1979), *op. cit.*, p. 794 ; Jimmy Carter (1978). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 23 janvier, dans Deborah Kalb, Gerhard Peters et John T. Woolley, *op. cit.*, p. 798.

<sup>976</sup> Gérald Bernier (2001). « L'élection présidentielle », dans Edmond Orban et Michel Fortmann (dir.), *Le système politique américain*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. Paramètres, p. 183.

<sup>977</sup> James MacGregor Burns, cité dans Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 9.

<sup>978</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 128.

*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<sup>979</sup> ». 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<sup>980</sup> ». 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<sup>981</sup>. 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 prévalait 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 stratégique : l'administration a critiqué de nombreux pays pour leur non-respect des droits de la personne, s'aliénant ainsi leur appui dans l'avenir, dont l'Union soviétique. En conséquence, « la première rencontre du secrétaire d'État Cyrus Vance avec les Soviétiques à propos du désarmement a mené à une impasse<sup>982</sup> ». 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.

<sup>979</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 9.

<sup>980</sup> Jimmy Carter (1978), *op. cit.*, p. 782.

<sup>981</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 35.

<sup>982</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 135.

*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 exacerbé 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<sup>983</sup> » qu'il entendait réaliser le plus rapidement possible, submergeant ainsi le Congrès avec un très grand nombre de projets de lois souvent compliqués, sans avoir vérifié leur faisabilité ou la présence des ressources nécessaires à leur mise en œuvre<sup>984</sup>. Carter travaillait également davantage « avec un instinct orienté vers le futur<sup>985</sup> » 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<sup>986</sup>. Non seulement cette situation offrait une grande place aux luttes intestines mais cela avait également pour résultat de surcharger l'agenda<sup>987</sup> : 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<sup>988</sup> et, lorsqu'il y en avait, ils étaient peu définis et difficiles à mettre en œuvre concrètement. De plus, lorsque 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<sup>989</sup>. Posé pour affirmer le leadership présidentiel, forcer la réorganisation de l'administration et améliorer l'efficacité de la prise de décision, ce geste draconien de Carter

<sup>983</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>984</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Raffaele, *op. cit.*, p. 540.

<sup>985</sup> Erwin Hargrove, historien, cité dans *Ibidem*.

<sup>986</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 141.

<sup>987</sup> *Ibidem*.

<sup>988</sup> David D. Newsom, *op. cit.*, p. 58.

<sup>989</sup> Parmi les départements dont le secrétaire a changé lors de ce remaniement, on compte notamment le département du Trésor, du Commerce, du Transport, de l'Énergie, de même que 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.

a eu l'effet contraire, soit de soulever la question « du sens des proportions [du président], et même de sa stabilité émotive<sup>990</sup> ». Ce remaniement tardif témoignait, à tout le moins, d'un grand désarroi et confirmait par ailleurs les nombreuses dissensions internes<sup>991</sup>.

### *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<sup>992</sup> ». Ainsi, même si le Congrès était à majorité démocrate durant tout le mandat de Carter, celle-ci voulait empêcher le retour de la présidence impériale<sup>993</sup> 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. 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 avait refusé son offre<sup>994</sup> ». 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<sup>995</sup>. Il n'est donc pas étonnant que très peu de projets proposés par l'administration ait 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<sup>996</sup>. 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

<sup>990</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 138.

<sup>991</sup> Pour plus de détails sur ces dissensions, consulter John Dumbrell (1993). *The Carter Presidency: A Re-Evaluation*, Manchester, Manchester University Press, p. 32-33.

<sup>992</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 124.

<sup>993</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Rafaele, *op. cit.*, p. 540.

<sup>994</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 138.

<sup>995</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 124.

<sup>996</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 141 et 135.

critiquaient ouvertement les décisions du président<sup>997</sup>. 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.

### *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<sup>998</sup>, en plus des pauses inappropriées et d'un manque de conviction<sup>999</sup>, 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<sup>1000</sup> ».

### *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 du 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<sup>1001</sup>. 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 –

<sup>997</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 128.

<sup>998</sup> James Fallows (1979). « The Passionless Presidency: The Trouble With Jimmy Carter's Administration », *The Atlantic Monthly*, mai, p. 33-47.

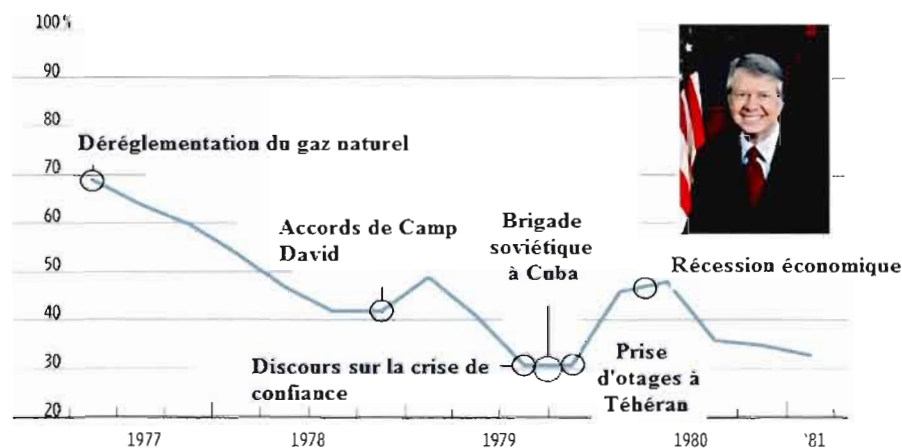
<sup>999</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 140.

<sup>1000</sup> *Ibidem*.

<sup>1001</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 193.

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<sup>1002</sup> : « 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<sup>1003</sup> ». 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-soviétiques, ont fait volé en éclat le peu de crédibilité qu'avait l'administration au début de son mandat. Les taux d'approbation du président Carter ont fluctué au rythme des conflits.

**Graphique 8 – Taux de satisfaction à l'égard de Jimmy Carter, 1977-1981**



D'après Sans auteur (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, [http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-prcsapp0605-31.html].

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<sup>1004</sup>, principalement à cause de sa mauvaise gestion de la crise des otages et des problèmes

<sup>1002</sup> 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.

<sup>1003</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 195.

<sup>1004</sup> 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].



économiques toujours irrésolus<sup>1005</sup>. 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 suite à la libération des otages (48 %).

En somme, Carter n'avait à peu près aucun appui 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, 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<sup>1006</sup>.

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<sup>1007</sup>. 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 : l'important n'est pas le rôle exercé par les divers conseillers mais bien celui du président<sup>1008</sup>. Ce sera 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<sup>1009</sup> », preuves probantes d'un leadership présidentiel fort et inspirant.

---

<sup>1005</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 137-138 ; Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Rafaelle, *op. cit.*, p. 548.

<sup>1006</sup> Gérald Bernier, *op. cit.*, p. 183.

<sup>1007</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 119.

<sup>1008</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 138.

<sup>1009</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 215.

#### 4.2.4 Des médias hostiles

Alors que des reportages sur la présidence 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, accusé de faiblesse face aux Soviétiques.

#### *La méfiance de Carter*

Il faut savoir que Carter était très méfiant face aux journalistes, même si, « à plusieurs égards, [il était lui-même] une création des médias<sup>1010</sup> » : il est effectivement passé de total inconnu à président des États-Unis, notamment en raison de l'intérêt médiatique que sa candidature avait suscitée. 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<sup>1011</sup>. 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 Vietnam et du *Watergate*<sup>1012</sup> » 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<sup>1013</sup>. Cependant, le président a reconnu que son antipathie à l'égard des journalistes, surtout ceux de Washington, a considérablement nuit à son image. Il a même affirmé que s'il y avait un échec fondamental dans sa vie politique,

<sup>1010</sup> John Anthony Maltese, *op. cit.*, p. 149.

<sup>1011</sup> Kelle S. Sisung et Gerda-Ann Rafaele, *op. cit.*, p. 548.

<sup>1012</sup> Jody Powell (1986). *The Other Side of the Story*, New York, William Morrow, p. 173.

<sup>1013</sup> John Anthony Maltese, *op. cit.*, p. 168.

c'était sa « totale incapacité à faire face efficacement aux journalistes américains<sup>1014</sup> ». Le président a réalisé, trop tard 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<sup>1015</sup> », accentuant ainsi l'impression que son administration était désorganisée et incompétente.

#### *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 pris connaissance de la note formulée par Cyrus Vance le 31 août :

Je relisais la transcription [des rencontres entre le secrétaire de presse Pierre Salinger et les journalistes lors de la crise des missiles sous Kennedy] [...] et l'un de ses aspects intéressants que je tiens à vous rappeler est que vous aviez été muselés complètement pendant onze jours. [...] 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 [...] <sup>1016</sup>.

---

<sup>1014</sup> Cité dans *Ibidem*.

<sup>1015</sup> Mark J. Rozell (1988). *The Press and the Carter Presidency*, Boulder, Westview Press, p. 211.

<sup>1016</sup> Cité dans David D. Newsom, *op. cit.*, p. 35.

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 au plan médiatique et au plan diplomatique, et 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.

**Tableau 18 – Nombre de reportages sur la brigade soviétique à Cuba entre le 18 juillet et le 30 novembre 1979\***

Principaux journaux et revue		Principales chaînes de télévision	
<i>New York Times</i>	64	ABC	32
<i>Washington Post</i>	88	CBS	35
<i>Los Angeles Times</i>	108	NBC	34
<i>Wall Street Journal</i>	19		
<i>Time Magazine</i>	12		

\* C'est en novembre que le Sénat a refusé de ratifier le traité SALT II. Cette compilation ne comprend que les reportages qui abordaient directement la brigade soviétique. Les données ont été obtenues par le biais des archives de chacun des journaux et des revues, disponibles sur Internet par abonnement. Quant aux données sur les chaînes télévisées, elles proviennent du *Television News Archive*, de l'Université Vanderbilt, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>].

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 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, avait offert une réponse désastreuse à la question « Pourquoi voulez-vous être président ? », posée par Roger Mudd de CBS le 12 octobre<sup>1017</sup>. 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.

<sup>1017</sup> C-SPAN (2008). *Q & A: Roger Mudd*, 6 avril, [<http://www.q-and-a.org/transcript/?programid=1174>].

\* \* \*

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<sup>1018</sup> ». Cette fuite a ainsi eu une conséquence directe 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 l'impact des fuites 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<sup>1019</sup> », 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 les appuis nécessaires à l'adoption de ses projets de lois, 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 directement sur les conseillers en charge de la prise de décision.

\* \* \*

---

<sup>1018</sup> Robert Dallek (1996), *op. cit.*, p. 194.

<sup>1019</sup> Jimmy Carter (1982), *op. cit.*, p. 60.

Les présidences de Gerald Ford et Jimmy Carter présentent de nombreux points communs qui expliquent que des fuites non-autorisées aient pu avoir une telle conséquence directe sur la politique étrangère des États-Unis durant leur administration.

Sur le plan de la politique extérieure, Ford devait s'occuper de la crise du Mayagüez en pleine controverse des *Family Jewels*, alors qu'avant la fin de l'histoire sur la brigade soviétique à Cuba, Carter a dû faire face à la crise des otages américains en Iran.

Finalement, les quatre facteurs d'analyse étaient présents au sein de chacune des administrations. Par exemple, les mauvaises décisions sont attribuables aux problèmes de manque de cohésion des équipes décisionnelles de Ford et de Carter et à la faible unité entre les conseillers des présidents. De même, si Ford avait une position assez claire au sujet de l'enjeu visé par la fuite (la nécessité de faire la lumière sur les activités de la CIA), elle s'est révélée tout à fait inadéquate dans les circonstances, le président ayant perdu la crédibilité nécessaire pour imposer ses vues. À toutes fins utiles, Ford et Carter n'exerçaient aucun leadership, ce qui les empêchait de contrer les critiques au sujet de leur gestion. Pour ces raisons, il n'est pas étonnant que les deux présidents aient dû travailler en vertu d'une couverture médiatique généralement négative, voire même belliqueuse à certains moments. En somme, c'est le constat de la « présidence ratée » de Ford et Carter, justement à cause de leur manque de leadership et de l'inefficacité de leur équipe décisionnelle, qui peut le mieux expliquer les conséquences directes qu'ont eu les fuites non-autorisées sur leur administration. La faiblesse généralisée des administrations Ford et Carter, évaluées par les problèmes liés à la cohésion, la clarté, le leadership présidentiel et la couverture médiatique, est ainsi responsable des conséquences directes des fuites sur la politique étrangère des États-Unis.

## CONCLUSION

*I have spoken publicly and privately countless of times about the dangers of leaking classified information. It is wrong. It is against the law. It costs the lives of Americans. It diminishes our country's chances for success.*

Donald Rumsfeld, secrétaire de la Défense, 2001-2006

Alors que la plupart des tactiques d'influence bureaucratique ont été analysées par les spécialistes du processus décisionnel, l'impact des fuites non-autorisées d'informations confidentielles sur la politique étrangère des États-Unis est complètement négligé. Bien que plusieurs chercheurs aient établi une classification des fuites ou se soient penchés sur la motivation et les objectifs des personnes qui en sont à l'origine, les conséquences réelles des fuites n'ont jamais été rigoureusement évaluées. Pourquoi certaines fuites forcent le président à modifier les politiques ou les actions de son administration, alors que d'autres, plus nombreuses, passent inaperçues ? Pour répondre à cette question, nous avons formulé l'hypothèse suivante : pour qu'une fuite non-autorisée ait une conséquence directe, c'est-à-dire soit capable d'influencer le cours de la politique étrangère des États-Unis, quatre éléments doivent être présents, soit (1) le manque de cohésion de l'équipe décisionnelle, (2) l'absence d'une position claire de la Maison-Blanche au sujet de l'enjeu visé par la fuite, (3) un leadership présidentiel faible et (4) une couverture médiatique négative de l'administration concernant la gestion de l'enjeu visé par la fuite. Si un seul de ces facteurs est absent, la fuite non-autorisée n'a pas de conséquences directes : elle ne sera alors pas en mesure d'agir de manière significative sur la politique étrangère américaine. Au mieux, elle agira de manière indirecte.

L'étude de huit fuites non-autorisées – une par administration depuis Kennedy jusqu'à Clinton – nous a permis de vérifier notre hypothèse et d'en arriver à trois conclusions

générales<sup>1020</sup>. Tout d'abord, au plus deux des quatre critères d'évaluation des fuites sont présents lorsque les fuites n'ont eu aucune conséquence sur la politique étrangère. Ensuite, lorsqu'elles ont eu une conséquence uniquement indirecte (c'est-à-dire lorsqu'elles ont agi sur le processus décisionnel, les conseillers ou les autres acteurs politiques plutôt que sur la formulation ou l'application de la politique étrangère elle-même), c'est parce que la position de la Maison-Blanche était claire et bien articulée malgré le manque de cohésion de l'équipe décisionnelle, le leadership présidentiel faible et les critiques médiatiques soutenues. Finalement, les fuites n'ont eu une incidence directe sur la politique étrangère américaine que lorsque les quatre critères d'évaluation étaient présents.

#### *De l'absence d'incidence des fuites non-autorisées*

Trois des huit 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 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 Vietnam. 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-Vietnam de contrer des attaques plus conventionnelles venant du Nord et donc, à moyen et long termes, nuirait aux chances de succès des Sud-Vietnamiens. Dans les faits, le Congrès n'est pas intervenu auprès de Kennedy, qui est allé de l'avant avec la contreguérilla. C'est plutôt le rapport Maxwell-Rostow, présenté en novembre 1961, qui a obligé le président à renforcer l'intervention américaine bien que Kennedy ne se soit jamais résolu à envoyer des soldats combattre au Vietnam.

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

---

<sup>1020</sup> Pour la synthèse de l'évaluation des fuites non-autorisées selon les quatre critères d'analyse, voir l'appendice E.



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 résolument 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 à 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.

Pour ces trois fuites, on peut constater, en premier lieu, qu'au plus deux des quatre critères d'évaluation sont présents.

**Tableau 19 – Les critères d'évaluation des fuites non-autorisées n'ayant eu aucune conséquence sur la politique étrangère des États-Unis**

	<b>Cohésion de l'équipe décisionnelle</b> (oui, dysfonctionnelle, non)	<b>Clarté de la position de la Maison-Blanche</b> (résolue, inadéquate, hésitante, absente)	<b>Leadership présidentiel</b> (fort, faible, effacé)	<b>Réaction des médias</b> (indifférente, positive, négative)
<b>John F. Kennedy</b> La stratégie américaine au Vietnam (1961)	oui	hésitante	fort	indifférente
<b>George H. Bush</b> <i>Le Defense Planning Guidance</i> (1992)	dysfonctionnelle	résolue	effacé	négative

<p align="center"><b>Bill Clinton</b> La relance du programme nucléaire nord-coréen (1998)</p>	dysfonctionnelle	résolue	fort	négative
--	------------------	---------	------	----------

Dans le cas de Kennedy, la grande cohésion de son équipe décisionnelle, son leadership fort 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 Bush et Clinton, c'est plutôt la clarté et la fermeté de leurs positions, ainsi qu'un bon leadership – bien que beaucoup plus effacé chez Bush – qui ont fait en sorte que les deux présidents ont pu imposer leurs points de vue malgré les fuites.

Un deuxième élément ressort de l'analyse des trois 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'impact de celle-ci sur les décisions de l'administration. En avril 1961, Kennedy est au prise avec une guerre au Laos dans laquelle les États-Unis sont impliqués depuis le mois de mars et qui semblait intéresser davantage les journalistes que ne le faisait le Vietnam. De plus, la journée même de la fuite Lemnitzer débutait 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 Vietnam. 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 chance d'influencer la stratégie du président au Vietnam.

Lors de la révélation du contenu du DPG, en mars 1992, les États-Unis étaient en pleine campagne présidentielle. Pour la troisième fois seulement depuis le début du 20<sup>e</sup> 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 pour assurer sa victoire. 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.

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 alimenté largement 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 dix jours plus tôt.

On peut donc comprendre pourquoi les fuites sur le Vietnam, le DPG et la Corée du Nord n'ont eu aucune conséquence sur la politique étrangère des États-Unis, ce qui valide notre hypothèse.

### *De l'incidence indirecte des fuites non-autorisées*

On dit d'une fuite qu'elle a eu une conséquence indirecte lorsqu'elle a agit 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-Vietnam, 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 une 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 Vietnam 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 quelques temps auparavant, suite à l'offensive du Têt menée en janvier par le Nord-Vietnam. La fuite Westmoreland a donc contribué à nourrir le mécontentement grandissant au sein de la société américaine. Finalement, Johnson a dû remplacer le général Westmoreland par le général Creighton Abrams à la tête du commandement américain au Vietnam en raison des protestations issues de ses demandes toujours plus élevées de soldats.

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 Vietnam soit modifiée et que les soldats américains soient ramenés aux États-Unis. Les effets de cette fuite, publiée le 13 juin 1971 (jour du mariage de Patricia, l'aînée du président Nixon) 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'impact de cette fuite a plutôt été indirect : Kissinger et Nixon ont renforcé le secret entourant la prise de décision pour éviter d'autres fuites, alors que la population et les médias ont manifesté leur colère d'avoir été trompé si longtemps 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 Vietnam est demeurée la même qu'avant la fuite, les bombardements se poursuivant pendant encore plusieurs mois.

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.

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, alors que les trois autres critères d'évaluation sont présents.

**Tableau 20 – Les critères d'évaluation des fuites non-autorisées ayant eu des conséquences indirectes sur la politique étrangère des États-Unis**

	<b>Cohésion de l'équipe décisionnelle</b> (oui, dysfonctionnelle, non)	<b>Clarté de la position de la Maison-Blanche</b> (résolue, inadéquate, hésitante, absente)	<b>Leadership présidentiel</b> (fort, faible, effacé)	<b>Réaction des médias</b> (indifférente, positive, négative)
<b>Lyndon B. Johnson</b> Les 44 bataillons du général Westmoreland (1968)	dysfonctionnelle	<b>résolue</b>	faible	négative
<b>Richard Nixon</b> Les <i>Pentagon Papers</i> (1971)	non	<b>résolue</b>	faible	négative
<b>Ronald Reagan</b> Le minage des ports du Nicaragua (1983)	non	<b>résolue</b>	faible	négative

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. La réaction des médias était, pour sa part, identique dans les trois cas : les journalistes ont offert une couverture négative de chacune de ces administrations au sujet du Vietnam dans le cas de Johnson, des *Pentagon Papers* dans celui de Nixon et de la politique américaine au Nicaragua sous Reagan.

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 Vietnam, à quoi 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 Vietnam 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 l'acharnement des présidents à maintenir leur position initiale, ce qui valide notre hypothèse puisqu'il y a seulement trois des quatre critères d'évaluation des fuites qui sont présents dans chacun des trois cas.

#### *De l'incidence directe des fuites non-autorisées*

Sur les huit fuites analysées, seulement deux ont eu des conséquences directes sur la politique étrangère des États-Unis. 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 resserré le contrôle de l'exécutif sur les activités de la CIA et, surtout, a modifié le fonctionnement de l'Agence et, par le fait même, 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 orchestrée vraisemblablement 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. Ces résultats peu reluisants ont par la suite contribué à la défaite de Carter lors des élections présidentielles de 1980.

**Tableau 21 – Les critères d'évaluation des fuites non-autorisées ayant eu des conséquences directes sur la politique étrangère des États-Unis**

	<b>Cohésion de l'équipe décisionnelle</b> (oui, dysfonctionnelle, non)	<b>Clarté de la position de la Maison-Blanche</b> (résolue, inadéquate, hésitante, absente)	<b>Leadership présidentiel</b> (fort, faible, effacé)	<b>Réaction des médias</b> (indifférente, positive, négative)
<b>Gerald Ford</b> <i>Les Family Jewels</i> (1974)	non	inadéquate	faible	négative
<b>Jimmy Carter</b> La brigade soviétique à Cuba (1979)	non	absente	faible	négative

Lors de la parution des deux fuites, les quatre critères d'évaluation étaient présents. Les deux présidents, Ford et Carter, n'avaient pas réussi à établir la cohésion de leur équipe décisionnelle, ce qui a tôt fait de miner 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, bien qu'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, étant donné qu'elle ne représentait pas une menace, 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.

Des facteurs conjoncturels partagés par les deux présidents peuvent également exposer les causes des conséquences directes de ces fuites sur leur administration. 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 été confrontés à un contexte politique particulièrement difficile ou complexe, que ce soit sur le plan domestique 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 Vietnam. Carter, quant à lui, s'était heurté au cynisme agressif des citoyens, des journalistes et du pouvoir législatif et a eu à gérer la crise des otages à la fin de son mandat, en plus des suites de 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, ce faisant, de leur administration.

L'addition de ces facteurs et la présence des quatre critères d'évaluation – ce dernier phénomène, plutôt rare, démontre pourquoi les fuites sont peu efficaces pour influencer le cours de la politique étrangère – 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), 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. Suite à 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, ce qui valide ainsi notre hypothèse.



### *L'évaluation préliminaire des fuites non-autorisées sous George W. Bush*

Dans le but de valider la confirmation de notre hypothèse, il est possible d'étudier certaines fuites de politique étrangère qui se sont produites durant l'administration de George W. Bush. Il faut toutefois préciser que cet exercice constitue uniquement une évaluation préliminaire puisque trois éléments nous avaient empêché d'inclure ces fuites dans nos études de cas : les sources de ces fuites récentes ne sont pas toutes connues à ce jour (et ne le seront peut-être jamais), bien qu'on puisse avoir une bonne idée de leur provenance ; la documentation nécessaire à une analyse rigoureuse n'est pas encore complètement disponible ; nous n'avons pas suffisamment de recul historique pour juger des conséquences durables – et finales – de ces fuites sur le processus décisionnel ou sur la politique étrangère des États-Unis. Néanmoins, nous pensons qu'il est possible d'utiliser les fuites de l'administration de George W. Bush – avec toutes les réserves nécessaires – dans le but de mesurer la valeur des quatre critères qui ont servi à l'évaluation de nos huit études de cas et de déterminer la capacité prédictive de notre hypothèse. Nous avons ainsi sélectionné les deux fuites non-autorisées les plus connues qui se sont produites durant le premier mandat du président Bush :

- la fuite « *slam dunk* » concernant la solidité des preuves de la présence d'armes de destruction massive en Irak (2004), qui semble avoir eu une conséquence indirecte car elle a affecté les mécanismes décisionnels, des conseillers et l'opinion publique ;
- la fuite qui a fait éclater le scandale des mauvais traitements infligés aux prisonniers irakiens détenus à la prison d'Abou Ghraïb (2004), qui semble également avoir eu une conséquence indirecte sur la politique étrangère de l'administration Bush au sujet de l'Irak.

Pour chacun des quatre critères d'évaluation, nous verrons brièvement l'état de la situation lorsque ces deux fuites ont été révélées par les médias américains, après en avoir fait une courte description.

*Les fuites non-autorisées de politique étrangère durant l'administration de George W. Bush*

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<sup>1021</sup>. Il y révélait, entre autre choses, que lors d'une réunion tenue en décembre 2002 à laquelle assistait 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 massive étaient « en béton » (*slam dunk*)<sup>1022</sup> 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 à la Maison-Blanche et devait faire partie de l'équipe décisionnelle du président. 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<sup>1023</sup> ». 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.

Moins de deux semaines après la fuite « *slam dunk* », le réseau CBS et le journaliste du *New Yorker* Seymour Hersh révélèrent 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* diffusaient 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

<sup>1021</sup> Les deux autres sont *Bush at War* (2003) et *State of Denial* (2007), publiés chez Simon & Schuster.

<sup>1022</sup> Pour une description détaillée de cette réunion du 21 décembre 2002, voir Bob Woodward (2004). *Plan of Attack*, New York, HarperCollins, p. 249-288.

<sup>1023</sup> George Tenet et Bill Harlow (2007). *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, New York, HarperCollins, p. 480.

2004 et un court communiqué de presse avait été diffusé à ce sujet le 16 janvier<sup>1024</sup>. 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<sup>1025</sup>. C'est le militaire Joseph Darby qui a voulu dénoncer ce qui se passait à Abu 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 d'une famille d'une militaire. Les conséquences de cette fuite ont été immédiates : une diminution importante de l'appui 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.

### *L'équipe décisionnelle*

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<sup>1026</sup> », ce qui s'explique par la propension des deux hommes à déléguer leur autorité<sup>1027</sup>. 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<sup>1028</sup>.

<sup>1024</sup> Bob Woodward (2004), *op. cit.*, p. 275.

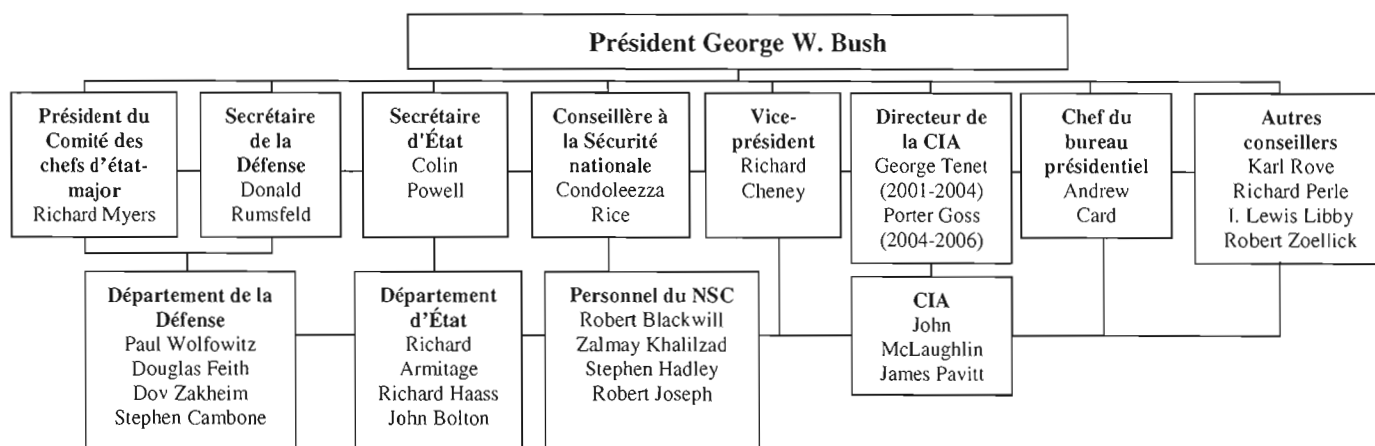
<sup>1025</sup> Seymour M. Hersh (2004). *Chain of Command: The Road from 9/11 to Abu Ghraib*, New York, HarperCollins, p. 22.

<sup>1026</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 599.

<sup>1027</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 209.

<sup>1028</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 246 ; Charles E. Walcott et Karen M. Hult (2004). « 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. 58.

Figure 12 – Le système décisionnel collégial de George W. Bush en 2004



D'après Jerel A. Rosati et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4<sup>e</sup> 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*, 2<sup>e</sup> 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\_NS\_C.pdf].

Les impératifs posés par les événements du 11 septembre 2001 ont cependant obligé « la Maison-Blanche [à] se réorienter et se restructurer rapidement<sup>1029</sup> ». Le président a ainsi délaissé le système traditionnel de prise de décision pour créer son « cabinet de guerre », constitué de Condoleezza Rice, Colin Powell, Donald Rumsfeld, Richard Myers (président du Comité des chefs d'état-major), Richard Cheney, George Tenet, Andrew Card, Karl Rove (conseiller spécial du président) et Karen Hughes (conseillère spéciale de la Maison-Blanche et directrice des communications)<sup>1030</sup>. Les réunions plus fréquentes de ce groupe (mais moins formelles que celles de la structure traditionnelle du NSC) ont permis à Bush de s'impliquer beaucoup plus activement dans le processus décisionnel<sup>1031</sup>, 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

<sup>1029</sup> Charles E. Walcott et Karen M. Hult, *op. cit.*, p. 64.

<sup>1030</sup> Hughes quittera la Maison-Blanche en 2002 pour des raisons personnelles. Le poste de conseiller spécial de la Maison-Blanche sera aboli à ce moment.

<sup>1031</sup> Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 134 ; James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 164 ; Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 599 ; Bob Woodward (2004), *op. cit.*, p. 38.

unilatéraliste du rôle des États-Unis dans le monde<sup>1032</sup> ; d'autre part, les pragmatiques (ou conservateurs traditionnalistes), formés notamment de Powell et Richard Armitage (du département d'État), prônaient une approche internationaliste de la politique étrangère américaine<sup>1033</sup>. 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<sup>1034</sup>. 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 exprimé par un nombre toujours croissant de fuites non-autorisées dans les médias<sup>1035</sup>. Le processus décisionnel s'est donc de plus en plus refermé sur lui-même, devenant encore plus opaque et plus secret qu'avant le 11 septembre 2001<sup>1036</sup>.

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<sup>1037</sup>. Ensuite, il y avait au sein de l'équipe décisionnelle « la prégnance d'une pensée groupale fondée sur l'idéologie néoconservatrice<sup>1038</sup> » 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<sup>1039</sup> ». 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 au sein de ce cabinet et, par extension, la forte influence qu'ils avaient sur le président. Les deux conseillers « menaient souvent des

<sup>1032</sup> C'étaient les mêmes personnes qui avaient participé à l'élaboration du DPG sous George H. Bush.

<sup>1033</sup> David Rothkopf, *op. cit.*, p. 390.

<sup>1034</sup> Kathryn Dunn Tenpass et Stephen Hess (2004). « Organizing the Bush Presidency: Assessing Its Early Performance », dans Gary L. Gregg et Mark J. Rozell (dir.), *op. cit.*, p. 43.

<sup>1035</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 169.

<sup>1036</sup> Charles E. Walcott et Karen M. Hult, *op. cit.*, p. 58.

<sup>1037</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 249.

<sup>1038</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 606.

<sup>1039</sup> Jerel A. Rosati et James M. Scott, *op. cit.*, p. 135.

portions importantes de leurs discussions en matière de politique étrangère à l'extérieur des structures du système [décisionnel]<sup>1040</sup> », 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 Cheney<sup>1041</sup>, 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 a 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 qui briseraient les illusions pleines d'espoir et provoqueraient des explosions [...] de rage<sup>1042</sup> ». 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, notamment celle entourant le scandale de la prison d'Abou Ghraïb, 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.

#### *La position de la Maison-Blanche*

L'administration de George W. Bush était dominée par les néoconservateurs formés essentiellement d'un petit groupe d'experts républicains surnommés les Vulcains<sup>1043</sup>. Composé de Rice, Wolfowitz, Armitage, Richard Perle (président du Defense Policy Board Advisory Committee), Robert Zoellick (représentation 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

<sup>1040</sup> *Ibidem.*

<sup>1041</sup> *Ibidem.*

<sup>1042</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 170.

<sup>1043</sup> Surnom donné à l'emblème de la ville de Birmingham, en Alabama, ville natale de Rice.

guerre froide<sup>1044</sup> et dans laquelle les États-Unis étaient en droit d'intervenir où et comment leur semble pour protéger leurs intérêts et assurer leur sécurité<sup>1045</sup>. 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<sup>1046</sup>.

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<sup>1047</sup> » représentaient l'une des menaces les plus sérieuses du 21<sup>e</sup> 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 identifié la Corée du Nord, l'Iran et l'Irak comme étant un « axe du mal » qui menaçait la paix mondiale<sup>1048</sup>. Ensuite, en 2003, l'Irak était plus formellement pointée 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<sup>1049</sup> ». À peine deux mois plus tard, les États-Unis attaquaient l'Irak.

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, 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<sup>1050</sup>. La fuite

<sup>1044</sup> Charles-Philippe David, *op. cit.*, p. 601.

<sup>1045</sup> Pour plus de détails sur les néoconservateurs et les Vulcains, voir James Mann (2004b), *op. cit.*

<sup>1046</sup> Ivo H. Daalder et James M. Lindsay (2003). *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution Press, p. 22.

<sup>1047</sup> 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, *op. cit.*, p. 1078.

<sup>1048</sup> George W. Bush (2002). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 29 janvier, dans *Ibid.*, p. 1082.

<sup>1049</sup> George W. Bush (2003). « Address before a Joint Session of Congress on the State of the Union », 28 janvier, dans *Ibid.*, p. 1094.

<sup>1050</sup> Hans Blix (2004). *Irak : Les armes introuvables*, Paris, Fayard.

« *slam dunk* » incarne tout à fait ces débordements et démontre bien l'influence des néoconservateurs. Quant au scandale de la prison d'Abou Ghraïb, « ses racines [...] résident dans la dépendance de George Bush et de Donald Rumsfeld à l'égard des opérations secrètes et de l'utilisation de la coercition – et d'une vengeance de type œil pour œil – dans la lutte contre le terrorisme<sup>1051</sup> ». 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.

### *Le leadership présidentiel*

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 était, encore une fois, Ronald Reagan<sup>1052</sup>. 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<sup>1053</sup> ». 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<sup>1054</sup> ». Issue d'une vision hégémoniste des relations internationales, la politique étrangère de Bush reposait sur les cinq éléments suivants<sup>1055</sup> :

- un pouvoir accru pour les États-Unis malgré les protestations de la communauté internationale ;
- la protection des intérêts étatiques est la base des relations internationales et doit le rester ;
- le pouvoir militaire est la clé du succès, même dans un monde globalisé ;
- les accords multilatéraux et les institutions internationales ne sont pas nécessaires ;

<sup>1051</sup> Seymour Hersh (2004), *op. cit.*, p. 46.

<sup>1052</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 235.

<sup>1053</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 217.

<sup>1054</sup> Ivo H. Daalder et James M. Lindsay, *op. cit.*, p. 40.

<sup>1055</sup> *Ibid.*, p. 40-45.



- la puissance américaine est unique.

Si Bush ne manquait pas de vision, c'est toutefois la viabilité de cette vision qui devra être évaluée dans les années à venir<sup>1056</sup>.

Le président Bush était également un pragmatique même s'il avait déjà affirmé qu'il faisait surtout confiance à son intuition<sup>1057</sup>. En tant que premier président américain détenteur d'un M.B.A. (*Master of Business Administration*), la gestion de son administration était très bien organisée, ce qui lui a permis de garder le pouvoir décisionnel à la Maison-Blanche et de jouer pleinement son rôle de décideur<sup>1058</sup>. 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<sup>1059</sup>. Étant, selon lui, incapable de faire des nuances, il se voyait surtout comme le chef de direction du pays<sup>1060</sup>.

Le président Bush possédait de plus une certaine facilité à rallier les gens : ses conseillers et ses subordonnés<sup>1061</sup>, 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<sup>1062</sup>. 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 107<sup>e</sup> [2001-2003] et 108<sup>e</sup> [2003-2005] Congrès comptent parmi les plus productifs<sup>1063</sup> » 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 appuyé 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<sup>1064</sup>. Bien que cet appui ait progressivement diminué au fil des mois – et

<sup>1056</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 209.

<sup>1057</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 235.

<sup>1058</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 164.

<sup>1059</sup> Ivo H. Daalder et Irving M. Destler, *op. cit.*, p. 256.

<sup>1060</sup> *Ibidem*.

<sup>1061</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 207.

<sup>1062</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 164.

<sup>1063</sup> 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.

<sup>1064</sup> Charles-Philippe David, Karine Prémont et Julien Tourreille (2008). *L'erreur : l'échec américain en Irak, cinq ans plus tard*, Sillery, Septentrion, p. 174.

des insuccès de la campagne militaire – ce n’est qu’après les élections présidentielles de 2004 qu’il passera sous la barre des 50 %.

On ne peut pas vraiment parler de Bush comme étant charismatique, bien que l’image du président était 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 en buvant une bière<sup>1065</sup>. Cependant, son manque de curiosité intellectuelle et son ignorance flagrante des questions internationales lui ont valu la réputation peu enviable d’être un sot<sup>1066</sup> et 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<sup>1067</sup> ». 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 même 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.

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 partisans à la fois à Washington et partout au pays<sup>1068</sup> ». 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<sup>1069</sup>. 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.

---

<sup>1065</sup> De nombreux sondages, plus ou moins scientifiques, indiquaient, lors des élections présidentielles de 2000 et de 2004, que les Américains préféreraient boire une bière avec Bush plutôt qu’avec Al Gore ou John Kerry, les deux candidats démocrates qui affrontaient le républicain.

<sup>1066</sup> Michael A. Dimock (2004). « Bush and Public Opinion », dans Gary L. Gregg et Mark J. Rozell (dir.), *op. cit.*, p. 70.

<sup>1067</sup> Peter W. Rodman, *op. cit.*, p. 232.

<sup>1068</sup> Michael A. Dimock, *op. cit.*, p. 169.

<sup>1069</sup> 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](http://webapps.ropercenter.uconn.edu/CFIDE/roper/presidential/webroot/presidential_rating_detail.cfm?allRate=True&presidentName=Bush)].

Graphique 9 – Taux de satisfaction à l'égard de George W. Bush, 2001-2009



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

Même pendant les fuites « *slam dunk* » et du scandale de la prison d'Abou Ghraïb, le président a pu maintenir une moyenne d'environ 46 % de taux d'approbation<sup>1070</sup>. À partir de 2005, toutefois, les mensonges liés à la guerre en Irak et les problèmes socioéconomiques de plus en plus criants se sont ajoutés au scandale de 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.

#### *La couverture médiatique*

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<sup>1071</sup>. L'administration de George W. Bush était alors perçue comme « une corporation ayant des tâches et une ligne d'autorité clairement définies<sup>1072</sup> » et ce faisant, une structure peu souple, quasi-mécanique.

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 : capable de dresser la liste des priorités, de planifier à long terme, de

<sup>1070</sup> *Ibidem*.

<sup>1071</sup> Fred I. Greenstein, *op. cit.*, p. 199.

<sup>1072</sup> Charles E. Walcott et Karen M. Hult, *op. cit.*, p. 58.

coordonner les différentes instances gouvernementales et de s'en tenir rigoureusement au plan établi<sup>1073</sup>. Cette équipe faisait preuve également d'un réel talent pour contrôler l'information « en vue de manipuler les débats publics portant sur les propositions et les politiques<sup>1074</sup> » 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<sup>1075</sup>. La couverture médiatique de la Maison-Blanche était somme toute plutôt positive malgré des articles de plus en plus nombreux sur les conflits opposants les néoconservateurs et les pragmatiques au sujet de la politique étrangère<sup>1076</sup>. 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<sup>1077</sup>.

La couverture de la fuite « *slam dunk* » et de celle du scandale de la prison d'Abou Ghraïb ont été inégales bien que, dans les deux cas, négative.

**Tableau 22 - Nombre de reportages sur la fuite « *slam dunk* » (2004) et sur le scandale de la prison d'Abou Ghraïb (2004)\***

Média	Fuite « <i>slam dunk</i> »	Prison d'Abou Ghraïb
<i>New York Times</i>	8	plus de 1000
<i>Washington Post</i>	12	plus de 1000
<i>Los Angeles Times</i>	6	plus de 900
<i>Time Magazine</i>	3	plus de 200
<i>Newsweek</i>	3	plus de 100

<sup>1073</sup> Martha Joynt Kumar (2007). « Managing the News: The Bush Communications Operation », dans George E. Edwards III et Desmond King (dir.), *op. cit.*, 351.

<sup>1074</sup> James MacGregor Burns, *op. cit.*, p. 172.

<sup>1075</sup> *Ibidem* ; Martha Joynt Kumar, *op. cit.*, p. 351.

<sup>1076</sup> Jane Perlez (2001). « Bush's Team Counsel Is Divided on Foreign Policy », *New York Times*, 27 mars, p. A1.

<sup>1077</sup> Martha Joynt Kumar, *op. cit.*, p. 351.

Média	Fuite « <i>slam dunk</i> »	Prison d'Abou Ghraïb
ABC	2	56
CBS	2	64
NBC	3	65
Fox News**	2	37
CNN	3	76

\* Les reportages sur la fuite « *slam dunk* » ont été compilés du 16 avril au 3 juin 2004, c'est-à-dire de la parution du livre de Bob Woodward, *Plan of Attack*, jusqu'à la démission de George Tenet. Les reportages au sujet du scandale de la prison d'Abou Ghraïb ont pour leur part été compilés à partir de la diffusion de l'émission *60 Minutes II* du 28 avril 2004 jusqu'aux derniers procès des soldats impliqués dans les sévices infligés aux prisonniers irakiens, soient Charles Graner et Lynndie England, terminés le 26 septembre 2006. Les données ont été obtenues par le biais des archives de chacun des journaux et des revues, disponibles sur Internet par abonnement. Quant aux données sur les chaînes télévisées, elles proviennent du *Television News Archive*, de l'Université Vanderbilt, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>].

\*\* Fox News n'a diffusé aucun reportage portant sur le scandale de la prison d'Abou Ghraïb entre le 20 octobre 2004 et le 26 septembre 2005.

La couverture de la fuite « *slam dunk* », quantitativement beaucoup moins importante que celle offerte à Abou Ghraïb, 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 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. Il faut également dire qu'elle était accompagnée d'images dérangeantes, contrairement à la plupart des fuites, dont la fuite « *slam dunk* ». Les reportages portaient essentiellement sur la responsabilité de Donald Rumsfeld, dont les journalistes réclamaient la démission. Bien que le secrétaire de la Défense ait reconnu sa responsabilité et offert ses excuses dès le début du mois de mai 2004<sup>1078</sup>, il ne démissionnera qu'au lendemain des élections de mi-mandat de 2006. Par contre, si la couverture médiatique du scandale était négative, elle demeurait néanmoins prudente : les journalistes et les éditorialistes préférant utiliser le terme « abus » pour décrire les gestes posés par les soldats américains contre les prisonniers irakiens, plutôt que le terme

<sup>1078</sup> Sans auteur (2004). « 'My Deepest Apology' from Rumsfeld; 'Nothing Less Than Tragic', Says Top General », *New York Times*, 8 mai, p. A8.

« torture »<sup>1079</sup>. 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<sup>1080</sup>.

*L’exception qui confirme la règle ?*

Le bilan de l’incidence de deux fuites non-autorisées survenues durant l’administration de George W. Bush, bien que préliminaire et incomplet, est intéressant. Dans un premier temps, il confirme la validité des critères d’évaluation utilisés dans l’analyse.

**Tableau 23 – Les critères d’évaluation des fuites non-autorisées durant l’administration Bush (évaluation préliminaire)**

	<b>Cohésion de l’équipe décisionnelle</b> (oui, dysfonctionnelle, non)	<b>Clarté de la position de la Maison-Blanche</b> (résolue, inadéquate, hésitante, absente)	<b>Leadership présidentiel</b> (fort, faible, effacé)	<b>Réaction des médias</b> (indifférente, positive, négative)	<b>Conséquences sur la politique étrangère</b> (nulles, indirectes, directes)
La fuite « <i>slam dunk</i> » (2004)	dysfonctionnelle	résolue	fort	négative	indirectes
La prison d’Abou Ghraïb (2004)	dysfonctionnelle	résolue	fort	négative	indirectes

En effet, 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 ce faisant, a permis aux fuites d’avoir des conséquences sur les participants au processus

<sup>1079</sup> W. Lance Bennett, Regina G. Lawrence et Steven Livingston (2007). *When the Press Fails: Political Power and the News Media from Iraq to Katrina*, Chicago, University of Chicago Press, p. 92. Le terme « abus » a été utilisé dans 81 % des cas, contre 3 % pour le terme « torture » et 3 % pour « mauvais traitements ».

<sup>1080</sup> Voir notamment *Ibid.* et Charles-Philippe David, Karine Prémont et Julien Tourreille, *op. cit.*

décisionnel : la démission de Tenet (et, plus tard, celle de Rumsfeld) 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 directes sur la politique étrangère, la plupart des membres de l'administration étant convaincu de la justesse de leurs décisions. De plus, le leadership du président Bush était plutôt fort : 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 un 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* » et du scandale de la prison d'Abou Ghraïb a fait écho aux insuccès militaires sur le terrain – notamment à Falloudja en mars 2004 – mais ne constitue 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, avec la présence de deux critères sur quatre (la clarté de la position de la Maison-Blanche et le leadership présidentiel), les fuites « *slam dunk* » et sur Abou Ghraïb n'auraient pas dû avoir d'incidence sur l'administration de George W. Bush.

Dans un deuxième temps, si les fuites ont eu des conséquences indirectes sur l'administration (en agissant sur les conseillers et les autres acteurs de la politique américaine plutôt que sur la formulation ou l'application de la politique étrangère), on pourrait penser que c'est parce que le résultat de l'analyse de ces fuites remet en question la validité de la distinction entre *conséquences nulles*, *conséquences indirectes* et *conséquences directes*. Une classification plus simple aurait-elle été plus efficace, avec d'un côté, les fuites non-autorisées qui ont agi sur la politique étrangère américaine et, de l'autre, celles qui n'ont pas eu d'influence ? Il aurait donc fallu, dans ce cas, ne pas prendre en compte les conséquences que les fuites ont pu avoir sur les conseillers, sur les mécanismes décisionnels ou sur les autres acteurs de la politique américaine. À notre sens, cependant, cette distinction entre les types de conséquences des fuites nous semble fondamentale puisqu'on ne peut pas dire qu'une fuite a eu des conséquences sur la politique étrangère des États-Unis si son seul effet a

été de mener à une baisse de popularité du président, à la démission d'un conseiller ou à une couverture plus négative de l'administration, par exemple. Aussi, avant de privilégier cette direction, il faut rappeler que l'analyse des fuites de l'administration Bush demeure sommaire. La publication et l'accessibilité des documents issus de la Maison-Blanche de George W. Bush, dans les prochaines années, nous permettra peut-être de réévaluer la cohésion de l'équipe décisionnelle, la qualité du leadership du président, la nature de la couverture médiatique ou les conséquences réelles des fuites choisies. Si ces résultats préliminaires soulèvent quelques questions au sujet de la distinction faite entre les différents types d'incidence que peuvent avoir les fuites non-autorisées, il ne remettent pas en cause, à tout le moins pour le moment, les résultats assez constants obtenus grâce aux huit études de cas plus longuement analysées.

\* \* \*

À la lumière des résultats obtenus et des questions soulevées par cette thèse, il conviendrait d'évaluer l'ensemble des fuites non-autorisées importantes de politique étrangère pour chacune des administrations de manière à compléter l'analyse. Par exemple, les fuites non-autorisées présentées dans le tableau 8 du chapitre I pourraient faire l'objet d'un examen similaire à celui de nos huit études de cas, en autant que l'information soit accessible et qu'il soit possible de déterminer la source de la fuite. Il serait également possible de comparer l'incidence des fuites en début et en fin de mandat, de même que selon l'importance de l'enjeu. En attendant une telle étude exhaustive des fuites non-autorisées de politique étrangère, nous pouvons tout de même conclure sur deux remarques.

D'une part, les fuites non-autorisées, en tant que tactiques d'influence bureaucratique, permettent difficilement de modifier la formulation ou l'application concrète de la politique étrangère des États-Unis parce que cela dépend de trop nombreuses variables (la cohésion de l'équipe décisionnelle, la clarté de la position de la Maison-Blanche, le leadership présidentiel et la couverture médiatique de l'administration) et aussi, sans doute, du contexte politique intérieur et extérieur. Par contre, les fuites semblent efficaces pour influencer le processus décisionnel lui-même parce que les effets des fuites sont souvent immédiats, amplifiés par le phénomène médiatique et font suite aux tensions déjà présentes



au sein de l'équipe décisionnelle. En ce sens, on peut affirmer que les fuites constituent de bonnes tactiques pour agir sur les luttes bureaucratiques au sein d'une administration.

D'autre part, on remarque que les fuites non-autorisées sont une affaire qui relève quasi-exclusivement des journaux plutôt que de la télévision. Même si la population en général s'informe principalement par le biais de la télévision, les décideurs privilégient toutefois les journaux, « le *New York Times* et le *Washington Post* servant de babillard sur lesquels les initiés [*insiders*] affichent des messages pour leurs alliés<sup>1081</sup> », à l'intérieur comme à l'extérieur de Washington. Les interrogations à ce sujet sont presque sans fin : qu'advient-il alors des fuites en tant que tactiques avec la disparition progressive des journaux, telle que nous pouvons la constater depuis quelques années ? 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 terrain fertile pour mieux se propager ? Leurs effets seront-ils différents en raison de la nature du médium ? Notre thèse, si elle ne répond pas à ces questions, constitue cependant à notre sens la première étape d'une réflexion plus large sur les relations changeantes entre les médias et le pouvoir politique, bouleversées par Internet, la culture de l'information en continu et le citoyen-journaliste armé de son cellulaire, mais qui se trouvent également bonifiées par la transparence politique accrue qu'obligent ces évolutions.

---

<sup>1081</sup> Hedrick Smith, *op. cit.*, p. 81.

**APPENDICE A**  
**LA RÉGLEMENTATION DES FUITES NON-AUTORISÉES**  
**AUX ÉTATS-UNIS**

Si la divulgation de renseignements relatifs aux services secrets et aux documents classifiés est interdite par la loi et sévèrement punie, ce n'est pas nécessairement le cas pour la divulgation d'information liée aux décisions gouvernementales. De nombreuses tentatives pour réglementer ce dernier type de fuites ce sont avérées infructueuses à cause des protestations des journalistes et des défenseurs du Premier amendement à la Constitution. De plus, malgré le fait que l'exécutif tente régulièrement de punir les personnes à l'origine des fuites, le pouvoir législatif renverse le plus souvent ce genre de règlements, entre autres pour limiter le pouvoir des dirigeants politiques et assurer une plus grande transparence du gouvernement.

### ***Le Premier amendement et le droit à l'information***

En politique étrangère, la ligne est mince entre la nécessité du secret pour protéger l'intérêt national et le besoin de camoufler les décisions ou les erreurs malheureuses d'une administration. C'est pourquoi le gouvernement échoue presque toujours lorsqu'il tente d'obliger les journalistes à révéler leurs sources, de faire cesser la publication de documents confidentiels ou de punir les personnes à l'origine des fuites.

Le Premier amendement, qui protège la liberté d'expression et de presse, sert souvent de paravent pour les journalistes qui souhaitent protéger leurs sources et justifier la publication d'information confidentielle. Selon eux, « la liberté de presse implique la liberté d'utiliser l'information provenant de sources confidentielles<sup>1</sup> ». La révélation des sources par les journalistes est donc relativement rare, même lorsque ceux-ci y sont obligés par la cour. Ainsi, dans les dernières années, deux procès liés à la protection des sources ont créé des remous : d'abord, les cinq journalistes qui ont refusé de dévoiler le nom des personnes qui leur ont désigné Wen Ho Lee comme un espion<sup>2</sup> et ensuite, les journalistes de l'affaire Valerie Plame, qui ont fait de la prison pour avoir refusé de livrer leurs sources<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Daniel Schorr (2005). « Journalism and the Public Interest », dans Geneva Overholser et Kathleen Hall Jamieson (dir.), *The Press*, New York, Oxford University Press, coll. Institutions of American Democracy, p. 306.

<sup>2</sup> En mars 1999, alors qu'il travaillait au laboratoire de Los Alamos, au Nouveau-Mexique, Wen Ho Lee a été accusé d'avoir vendu des informations confidentielles à la Chine après y avoir fait un séjour pour des raisons professionnelles. Son nom a été donné à la presse, qui le présentait comme coupable alors même qu'aucune procédure judiciaire n'avait encore été lancée contre lui. Il a finalement été trouvé coupable d'avoir eu en sa possession des documents classés secrets. En juin 2006, Lee a gagné la poursuite judiciaire qu'il avait intenté au gouvernement américain et à cinq médias (*Washington Post*, *Los Angeles Times*, *New York Times*, *ABC News* et

Le pouvoir exécutif a surtout utilisé deux outils pour justifier les poursuites judiciaires à l'encontre des personnes qui font des fuites : la désignation de l'information comme étant une propriété, ce qui revenait à qualifier la transmission d'une information confidentielle de crime contre la propriété<sup>4</sup>, et la *Loi sur l'espionnage* de 1917, qui interdit la divulgation et l'utilisation de certains documents gouvernementaux (dont nous parlerons plus loin). Ces deux outils permettaient ainsi de punir non seulement la personne à l'origine des fuites mais également les journalistes qui utilisaient et publiaient ces informations. Différentes décisions juridiques ont toutefois limité l'usage de ces mécanismes par les gouvernements. D'abord, en 1969, dans l'affaire *Pearson v. Dodd*<sup>5</sup>, la Cour a rejeté l'argument voulant que l'information confidentielle publiée était la propriété du gouvernement : pour être définie comme telle, l'information doit être de nature littéraire, scientifique ou commerciale et sa valeur doit être liée à sa confidentialité<sup>6</sup>. En 1973, dans l'affaire *People v. Kunkin*<sup>7</sup>, le juge a déterminé que si un document confidentiel transmis à un journaliste constituait une violation de la propriété gouvernementale, « l'information transmise par téléphone [ne peut être considérée comme] une violation automatique de la propriété<sup>8</sup> ». Ces décisions aident à comprendre pourquoi le législatif tente de réguler la main-mise gouvernementale sur l'information. En effet, selon Alan Katz, « les preuves de la mauvaise conduite des représentants du gouvernement sont si difficiles à obtenir, et leur publication si importante, que la presse ne devrait pas être tenue responsable des moyens

---

*Associated Press*) : ils ont dû verser près de deux millions de dollars à Lee pour avoir violé sa vie privée en publiant les fuites à son sujet émanant du gouvernement. À ce sujet, on soupçonne l'ancien secrétaire de l'Énergie, Bill Richardson, d'avoir été à l'origine de ces fuites : Richardson était le patron de Lee et l'avait tout d'abord renvoyé avant de l'accuser d'espionnage. Wen Ho Lee (2002). *My Country Versus Me: The First Hand Account by the Los Alamos Scientist*, New York, Hyperion ; James Sterngold (2005). « Wen Ho Lee Wants Reporters to Reveal Sources », *San Francisco Chronicle*, 6 novembre, [<http://www.mindfully.org/Reform/2005/Wen-Ho-Lee6nov05.htm>].

<sup>3</sup> Daniel Schorr, *op. cit.*, p. 306.

<sup>4</sup> Alan M. Katz, *op. cit.*, p. 125.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 126. Des employés du sénateur Thomas Dodd ont transmis des documents provenant du bureau de ce dernier aux journalistes Jack Anderson et Drew Pearson, au sujet de l'utilisation des fonds publics à des fins personnelles. Le sénateur a poursuivi Anderson et Pearson pour atteinte à la vie privée. Dodd a perdu sa cause, le juge Skelly Wright alléguant que les documents étaient du domaine public et que le sénateur n'avait pas été privé de leur usage puisque les journalistes avaient reçu des copies.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>7</sup> Melville B. Nimmer (1974). « National Security Secrets v. Free Speech: The Issues Left Undecided in the Ellsberg Case », *Stanford Law Review*, vol. 26, no 2 (janvier), p. 316. Un employé du bureau du procureur général de la Californie avait dérobé la liste des noms, adresses et numéros de téléphone des agents qui avaient infiltré les réseaux de trafiquants de drogue de l'État. Il a ensuite donné cette liste au *Los Angeles Free Press*, qui l'a publié.

<sup>8</sup> Alan M. Katz, *op. cit.*, p. 128.

utilisés par l'informateur pour obtenir ces informations<sup>9</sup> ». Toutefois, il y a également des limites à la protection des sources. Dans l'affaire *Branzburg v. Hayes*<sup>10</sup>, en 1972, la Cour suprême a stipulé que même si les sources doivent généralement être protégées, les journalistes sont tout de même tenus de les révéler si un grand jury le demande<sup>11</sup>. Ainsi, les fuites ne sont pas protégées par le Premier amendement même si les personnes qui les font ou les publient peuvent l'être.

Pour contrer cet obstacle, plusieurs journalistes ont réclamé l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* de 1966 : le droit de savoir impliquerait obligatoirement le droit d'obtenir des informations confidentielles. Cependant, les informations les plus sensibles provenant du gouvernement étant exclues de cette loi, les revendications des journalistes sont ainsi invalidées<sup>12</sup>.

Les gouvernements soucieux de protéger leurs secrets se sont ensuite tournés vers d'autres textes de lois pour obtenir l'interdiction de publier des informations classées secrètes et la punition des personnes à l'origine des fuites, notamment la *Loi sur l'espionnage*.

### *L'espionnage et les fuites*

La *Loi sur l'espionnage* de 1917 interdit à une personne de transmettre de l'information qui pourrait nuire à une opération militaire des États-Unis ou qui viserait à encourager ou à promouvoir le succès des ennemis de l'État. Les administrations ont donc tenté à quelques reprises d'utiliser cette loi pour punir les personnes à l'origine des fuites qui étaient potentiellement dangereuses pour la sécurité nationale.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, seul Samuel Loring Morison a pu être accusé et condamné en vertu de la *Loi sur l'espionnage*. Daniel Ellsberg et Anthony Russo (analyste à la RAND Corporation), avaient toutefois été les premières personnes

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 125.

<sup>10</sup> Daniel Schorr, *op. cit.*, p. 306. Les journalistes Earl Caldwell et Paul Pappas ont été témoins de crimes lors de leurs entrevues avec des membres des Black Panthers. Ils ont ensuite refusé de rapporter ces crimes et de révéler le nom de leurs auteurs devant un grand jury dans le procès des membres des Black Panthers en question.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Ibidem.* Les neuf exceptions à la Loi sur l'accès à l'information sont les suivantes : les ordres exécutifs, les pratiques internes des agences gouvernementales, les informations ayant un statut légal de confidentialité, les informations commerciales et financières privilégiées, les mémorandums et les lettres internes des agences, les dossiers personnels et médicaux, les rapports d'enquêtes policières, les documents sur la régulation des institutions financières et les informations concernant les puits. Au sujet de ces exceptions, voir Alan M. Katz, *op. cit.*, p. 119.

accusées, en 1973, pour violation de cette loi, dans l'affaire des *Pentagon Papers*. Ellsberg et Russo n'ont pas été condamnés en raison de la conduite douteuse du gouvernement durant l'enquête<sup>13</sup>. Depuis lors, la *Loi sur l'espionnage* n'a été utilisée contre personne : en effet, s'il est possible et relativement simple de prouver le vol de documents secrets, il l'est beaucoup moins de démontrer – hors de tout doute raisonnable – que la transmission de ces documents à un ennemi des États-Unis nuit à ceux-ci. Cependant, la *Loi sur l'espionnage* demeure, encore aujourd'hui, « la seule base légale contre les personnes à l'origine des fuites de documents secrets [puisqu'elle indique que] toute personne qui détient des informations concernant la défense nationale et a des raisons de croire qu'elles pourraient être utilisées contre les États-Unis et les utilisent à cette fin est passible de poursuite et d'une peine d'emprisonnement de 10 ans<sup>14</sup> ». Mais comme les poursuites à cet effet sont difficiles, les partisans d'une législation plus sévère à l'encontre des personnes qui font des fuites tentent d'élaborer des lois et des règlements plus précis. Il faudrait ainsi punir non seulement les personnes qui font les fuites mais également celles qui les diffusent, en plus de sévir contre la possession de documents classés secrets (si la personne n'est pas autorisée à les détenir). Ces mécanismes permettraient, selon les défenseurs de cette option, à prévenir la divulgation de renseignements confidentiels et, peut-être, à éliminer les fuites de politique étrangère.

### ***La divulgation de documents classés secrets***

Si on peut difficilement prouver l'intention malveillante de la part d'une personne qui transmet de l'information confidentielle à un journaliste, il est toutefois possible de l'accuser et de la condamner pour la détention de cette information. C'est cette tendance qui a prévalu durant toute la période de la guerre froide, celle-ci justifiant la classification excessive des documents gouvernementaux. Les employés du gouvernement connaissaient très bien les conséquences liées au vol et à la détention de documents secrets, de même que celles de leur transmission à un journaliste : non seulement ces gestes signifiaient la fin de leur carrière mais étaient presque assurément synonymes de poursuites judiciaires<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Ted G. Carpenter, *op. cit.*, p. 109.

<sup>14</sup> Jack Nelson (2002), *op. cit.*, p. 3

<sup>15</sup> Ted Gup, *op. cit.*, p. 33.

Il faudra donc attendre l'administration Clinton pour observer le renversement de la tendance à la sur-classification. Dès 1994, une commission bipartisane est mise sur pied et chargée d'élaborer des mécanismes pour réduire le secret entourant les décisions de la Maison-Blanche et d'opérer une vaste déclassification des documents gouvernementaux. Ainsi, la Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy (aussi appelée la Commission Moynihan, du nom de son président<sup>16</sup>) a conclu que la moyenne de 400 000 nouveaux documents classés « top secret » annuellement constituait une entrave à la prise de décision puisqu'elle empêchait les décideurs de connaître tous les éléments d'un enjeu avant de faire leurs choix<sup>17</sup>. De plus, la culture du secret ne permettait pas de tenir les dirigeants imputables, tout en empêchant la population de prendre une part active au processus décisionnel – toutes les informations ne leur étant pas accessibles<sup>18</sup>.

Dans la même veine, le président Clinton a édicté l'ordre exécutif 12958, en 1995, selon lequel de nouveaux paramètres seraient établis pour la classification des documents gouvernementaux pour éviter les excès, alors que des milliers d'autres seraient déclassifiés<sup>19</sup>. Les attentats du 11 septembre 2001 et la guerre en Irak auront toutefois raison de cette ouverture : l'ordre exécutif 13292, en mars 2003, permettra à l'administration de George W. Bush de resserrer le secret entourant le processus décisionnel, en plus de donner au vice-président le pouvoir de déterminer ce qui constitue un secret, pouvoir jusqu'alors exclusivement présidentiel<sup>20</sup>.

Les événements tragiques de 2001 ont eu des répercussions sur la façon dont le gouvernement classe les documents et sur la nature de ce qu'est une information confidentielle, mais ils ont aussi agi sur la manière dont les journalistes perçoivent le secret : on constate effectivement une recrudescence de l'autocensure des journalistes, notamment entre septembre 2001 et 2005, au plus fort de la guerre en Irak. Le secret est alors considéré

---

<sup>16</sup> Les membres de la Commission, outre le sénateur Daniel Patrick Moynihan, étaient Larry Combest, John M. Deutch, Martin C. Faga, Alison B. Fortier, Richard K. Fox, Lee H. Hamilton, Jesse Helms, Ellen Hume, Samuel P. Huntington, John Podesta et Maurice Sonnenberg.

<sup>17</sup> United States, Senate (1997). *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*, U.S. Senate Document 105-2, 103<sup>rd</sup> Congress, Washington D.C., Government Printing Office.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> William J. Clinton, *Executive Order 12958 on Classified National Security Information*, 25 avril 1995, [<http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html>].

<sup>20</sup> George W. Bush, *Executive Order 13292 on Classified National Security Information*, 25 mars 2003, [<http://www.fas.org/sgp/bush/eoamend.html>].

comme une nécessité dans le cadre de la guerre au terrorisme et de la protection des États-Unis et de leurs intérêts<sup>21</sup>.

Depuis 2000, un groupe de représentants des médias et du gouvernement se réunit périodiquement « pour discuter des façons de protéger les secrets de sécurité nationale les plus sensibles sans interférer avec le droit à l'information du public<sup>22</sup> ». Ce groupe, connu sous le nom de *Dialogue*, incarne bien les préoccupations à l'égard des fuites : selon le journaliste Jack Nelson, une des réalisations les plus importantes de ce groupe a été de sensibiliser le gouvernement au fait que certaines fuites peuvent être utiles pour la démocratie, et les médias à l'idée selon laquelle certaines fuites peuvent être dangereuses pour la sécurité des États-Unis<sup>23</sup>. Les rencontres des membres de *Dialogue*, qui se tiennent environ une fois par mois, servent à élaborer « un programme d'entraînement à l'usage des salles de nouvelles<sup>24</sup> » pour expliquer l'état des lieux concernant les fuites et, surtout, arriver à concilier les intérêts étatiques et les intérêts médiatiques à propos de la sécurité nationale et du droit à l'information.

On peut donc comprendre que les fuites sont un sujet délicat pour le gouvernement américain, qui cherche constamment à orchestrer de « bonnes » fuites et à criminaliser les auteurs des « mauvaises ». De la même façon, les journalistes s'opposent à toute législation à cet effet et défendent la nécessité d'obtenir et d'utiliser des informations confidentielles.

### *Les lois existantes et les projets de lois pour pénaliser les auteurs des fuites*

Aux États-Unis, il n'y a pas, comme en Grande-Bretagne, de loi qui permette de poursuivre les personnes – essentiellement des journalistes – qui diffusent les informations confidentielles offertes par des représentants du gouvernement<sup>25</sup>. Les tentatives à cet égard se sont toutefois multipliées depuis le début des années 2000, notamment avec le projet de loi

<sup>21</sup> Steven Aftergood (2002). « On Leaks of National Security Secrets: A Response to Michael Hurt », *National Security Studies Quarterly*, vol. 8, no 1 (hiver), p. 101.

<sup>22</sup> Jack Nelson (2003). « Government Secrecy: What Leaks are Good Leaks? », *Los Angeles Times*, 5 janvier, [http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2003/nelson\_secrecy\_lat\_010503.htm].

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> Jennifer LaFleur (2003). « Federal Officials and Media Have Dialogue Over Secrecy », *The News Media and the Law*, vol. 27, no 1 (hiver), [http://www.rcfp.org/news/mag/27-1/cov-federalo.html].

<sup>25</sup> *Official Secrets Act* (1911, 1920, 1989). À ce sujet, voir Geoffrey R. Stone (2007). *Top Secret: When Our Government Keeps Us in the Dark*, New York, Rowman & Littlefield.



proposé par le sénateur Richard Shelby (républicain-Alabama) en 2000 et par le projet similaire élaboré en 2006 par le sénateur Christopher « Kit » Bond (républicain-Missouri). Dans les deux cas, les projets législatifs visaient à étendre et à renforcer le *Intelligence Identities Protection Act* de 1982, qui punit la révélation des noms ou d'indices permettant d'identifier des agents des services de renseignement américains.

Tout d'abord, la proposition de Shelby, appelée *Intelligence Authorization Act*, tentait d'interdire et de punir ceux qui reçoivent l'information confidentielle et qui n'en avisent pas immédiatement les autorités compétentes<sup>26</sup>. Cette législation « anti-fuites » a toutefois reçu le veto présidentiel de Clinton, en novembre 2000, suite aux pressions soutenues, bien que tardives, des membres des médias<sup>27</sup>. Ironiquement, le sénateur Shelby a été l'objet d'une enquête suite à la diffusion d'une fuite concernant la sécurité nationale : le 19 juin 2002, le sénateur a donné au journaliste Carl Cameron, de *Fox News*, une copie de deux messages interceptés par la NSA le 10 septembre 2001 (« la partie va bientôt commencer » et « demain est l'heure zéro ») et seulement décodés le lendemain. Le sénateur avait obtenu ces informations lors d'une réunion de le Comité sur le renseignement du Sénat et les a transmises quelques heures plus tard à Cameron<sup>28</sup>. Même si les accusations ont été abandonnées par le département de la Justice en 2004, l'enquête a tout de même permis de confronter Shelby.

Après l'échec du *Intelligence Authorization Act*, le sénateur Bond a relancé, en 2006, l'idée d'une législation « anti-fuites ». Son projet de loi aurait obligé les employés gouvernementaux à signer un document présentant des conditions d'embauche à respecter, notamment une clause spécifiant qu'advenant leur responsabilité dans une fuite, « ils accepteront les poursuites judiciaires et les sentences d'emprisonnement que le gouvernement pourrait réclamer<sup>29</sup> ». Autrement dit, les employés gouvernementaux, en signant ce document, se déclarent d'avance coupables en cas de fuites et renoncent à faire appel de leur sentence en cas de condamnation. Ce projet de loi n'a pas été adopté par la Chambre des représentants : non seulement la majorité démocrate de l'époque s'y opposait, mais la culture

<sup>26</sup> Steven Aftergood, *op. cit.*, p. 99.

<sup>27</sup> Jack Nelson (2002), *op. cit.*, p. 3.

<sup>28</sup> Allan Lengel et Dana Priest (2004). « Investigators Concluded Shelby Leaked Message », *Washington Post*, 5 août, p. A17.

<sup>29</sup> United States, Senate, Kit Bond Office (2006). « Bond Legislation Targets Intelligence Leaks », *Press Release*, 2 août, [<http://bond.senate.gov/atwork/recordtopic.cfm?id=260599>].

du secret au sein de l'administration de George W. Bush était alors désignée comme responsable, au moins en partie, des déboires de la politique étrangère des États-Unis (la préparation de la guerre en Irak, l'affaire Valerie Plame et le scandale de la prison d'Abou Ghraïb, pour ne nommer que quelques exemples).

Il semble donc qu'une législation visant à condamner les journalistes qui publient ou diffusent une fuite ne puisse être adoptée dans l'immédiat en raison de la forte opposition des médias et des défenseurs de la liberté d'expression. De même, la poursuite et la condamnation des responsables des fuites est souvent problématique puisqu'elles entrent en contradiction avec la *Loi sur le droit à l'information* de 1966, qui permet la divulgation d'informations et de documents gouvernementaux confidentiels (sauf en ce qui touche les neuf exceptions que nous avons énumérés précédemment).

Il existe cependant certaines règles pour déterminer s'il est possible de poursuivre en justice une personne soupçonnée d'avoir offert des informations ou des documents confidentiels aux médias. En effet, le département de la Justice demande à l'agence ou au département qui a préalablement classifié l'information ou le document confidentiel de répondre aux questions suivantes<sup>30</sup> :

1. Quel est l'article qui a révélé l'information classifiée ? Qui en est l'auteur et à quelle date est-il parût ?
2. Quels sont les éléments publiés dans l'article qui constituent des informations confidentielles ou classées secrètes ? Celles-ci avaient-elles été bien classifiées ?
3. Est-ce que ces renseignements confidentiels ont été révélés correctement ? Sont-ils exacts ?
4. Est-ce que ces renseignements confidentiels proviennent d'un document spécifique ? Si oui, lequel ? Quel est le nom de la personne qui est responsable de ce document ?
5. Est-ce que ces renseignements confidentiels sont largement connus au sein du gouvernement ? Qui est autorisé à posséder ces informations ?
6. Est-ce que les informations confidentielles révélées ont déjà fait l'objet d'une divulgation officielle, en tout ou en partie ?

<sup>30</sup> PBS (2007). « The 11 Questions », *NewsWar*, émission Frontline, [<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/newswar/part1/leak.html>].

7. Est-ce qu'une demande formelle en vue de la publication ou de la déclassification de ces renseignements a déjà été faite ?
8. Est-ce que suffisamment d'éléments concernant ces renseignements confidentiels ont été préalablement publiés de manière officielle, permettant d'en tirer des interprétations correctes ou des spéculations précises ?
9. Est-ce que ces renseignements confidentiels peuvent être déclassifiés en vue du procès ? Si oui, quelle est la personne qui peut témoigner à ce sujet ?
10. Est-ce que la déclassification des informations révélées a été envisagée suite à leur publication ?
11. Quels ont été les effets de la révélation de ces renseignements confidentiels sur la sécurité et la défense nationales ?

Ce n'est qu'à partir des réponses données à ces questions que le département de la Justice déterminera s'il y a matière à enquêter pour découvrir l'auteur de la fuite, dans un premier temps, et pour lancer des poursuites judiciaires, dans un deuxième temps.

**APPENDICE B**  
**LA DÉFINITION DES TERMES FRÉQUEMMENT UTILISÉS**

### **Application de la politique étrangère**

L'application de la politique étrangère représente l'exécution des décisions sur le terrain, une fois les décisions adoptées par le président et/ou le Congrès.

### **Conséquence directe**

Une fuite a eu une conséquence directe sur la politique étrangère lorsqu'elle a modifié de manière significative cette politique, que ce soit lors de sa formulation (durant le processus décisionnel) ou de son application concrète. Par exemple, lorsque la fuite a conduit au report ou à l'annulation d'un programme ou d'une politique, a mené à une intervention militaire ou humanitaire ou la fin de celle-ci, ou encore quand la fuite a créé des tensions diplomatiques risquant de compromettre ou de ralentir une négociation.

### **Conséquence indirecte**

Une fuite qui a eu une conséquence indirecte sur la politique étrangère est une fuite qui a influencé les conseillers du président (promotion, congédiement), les mécanismes de la prise de décision (inclusion ou exclusion de personnes de l'équipe décisionnelle, renforcement du secret entourant le processus décisionnel, changement des règles de fonctionnement d'une administration), ou encore qui a eu des effets sur l'opinion publique ou sur le Congrès. Par exemple, une fuite a eu une conséquence indirecte si elle a amené un changement dans la couverture médiatique d'un enjeu ou dans sa perception par l'opinion publique, de même que si elle a provoqué la démission d'un conseiller ou forcé l'attention du Congrès.

### **Formulation de la politique étrangère**

La formulation de la politique étrangère réfère au choix arrêté par le président et ses conseillers suite aux délibérations décisionnelles.

### **Fuite non-autorisée**

Une fuite non-autorisée est la révélation d'informations gouvernementales confidentielles par toute personne qui détient ces informations et qui est à l'emploi du gouvernement des États-Unis dans le but de faire obstacle à une politique ou un programme. Par opposition, une fuite autorisée est la révélation d'informations gouvernementales confidentielles effectuée dans le

but de promouvoir ou de faire bien paraître une instance gouvernementale. Dans les deux cas, la fuite doit provenir de l'intérieur des États-Unis.

**Processus décisionnel**

Processus par lequel le président et ses conseillers parviennent à une décision et formulent une politique.

**APPENDICE C**  
**LES ARTICLES DE JOURNAUX À L'ORIGINE DES FUTES ANALYSÉES**

C.1	La stratégie de Kennedy au Vietnam	307
C.2	Le <i>Defense Planning Guidance</i> de l'administration H. Bush	309
C.3	L'administration Clinton et la relance du programme nucléaire nord-coréen	314
C.4	L'administration Johnson et les 44 bataillons du général Westmoreland	317
C.5	L'administration Nixon et les <i>Pentagon Papers</i>	320
C.6	L'administration Reagan et le minage des ports du Nicaragua	324
C.7	Les <i>Family Jewels</i> durant l'administration Ford	326
C.8	La brigade soviétique à Cuba durant l'administration Carter	329

**APPENDICE C.1**  
**LA STRATÉGIE DE KENNEDY AU VIETNAM**

Joseph Alsop (1961). « Warnings Aplenty », *Washington Post*, 17 avril, p. A.13.



**Matter of Fact ....**

By Joseph Alsop

*The Washington Post, Times Herald (1959-1973); Apr 17, 1961; ProQuest Historical Newspapers The Washington Post*  
pg. A13

# Matter of Fact . . . . . By Joseph Alsop

## Warnings Aplenty

SAIGON—In the spring of 1959, the Communist leaders of North Viet-Nam and their senior partners in the Kremlin had been waiting for over five years, with increasing impatience, for expected weakness and division to bring South Viet-Nam into their grip. Instead, the South Vietnamese government of President Ngo dinh Diem had been making solid progress. On May 13, 1959, the Central Committee of the North Vietnamese Communist Party therefore gave the watchword after a meeting in Hanoi. The time had come, said the Committee, to "struggle heroically and perseveringly to smash" the government of President Ngo.



Alsop

Except by a very few, this warning was almost wholly ignored. But towards the end of August in that same summer, the first open attacks were launched—not in South Viet-Nam but across the border of northern Laos. This first invasion of Laos was not pressed home, but it quickly produced the desired result.

The incursions across the northern border quickly drew into the northern provinces almost all of the small, ill-trained Laotian army. Southern Laos, which borders on South Viet-Nam and Cambodia, was thus left quite unguarded. Communist infiltrators then made their way down the so-called Ho Chih Minh trail, to establish rear area guerilla bases for rest and supply purposes, both in the Saravane and Attopeu regions of Southern Laos and the border provinces of "neutralist" Cambodia.

By the autumn of 1959, the time was ripe to call up the members of the Communist underground who had been left behind in South Viet-Nam when the country was partitioned by the Geneva accord of 1954. The few southern Communists who had gone north were now sent back to the south. After their first-hand experience of the "people's paradise" the great majority were no longer trustworthy. Instead, small numbers of hard core northern training cadres were used to form the first of the new South Vietnamese guerilla battalions. These

first battalions seem to have been formed in the trackless depths of the Plaine des Jones, conveniently close to both the Cambodian and Laotian support bases.

BEFORE CHRISTMAS of 1959, the guerilla war on President Ngo's government was started in deadly earnest. The first battalions ready in the Plaine des Jones moved secretly into their assigned provinces; they applied the familiar pressures of mingled terror and persuasion; and thus they spawned additional companies and sections in each province. The caches of arms, also left behind by the Communists in 1954, supplied equipment.

By the winter of 1960 much of the countryside in many of the provinces was already in Communist hands, at least by night. Further bases, like that in the Plaine des Jones, had also begun to be established in other especially impenetrable areas such as the Camau Delta and the forested region not far from Saigon and just beyond the town of Can Tho.

In September, 1960, a North Vietnamese Communist Party Congress reiterated the earlier declaration of underground war by the Party's Central Committee. Almost simultaneously, the attack on Laos was renewed, this time with open Soviet logistic support. The Communist Pathet Lao forces, previously defeated by the Laotian army, soon gained the upper hand after being greatly stiffened by border crossers from North Viet-Nam.

Meanwhile the formation of additional battalions began in the Camau Delta, the Plaine des Jones and the other difficult areas where the Communists had their South Vietnamese bases. The scale of the effort may be gauged from one of these bases

which President Ngo's paratroopers recently discovered and destroyed.

BESIDES MESS hall, lecture hall, makeshift infirmary and other main buildings, the base in the jungle clearing had close to 300 palm-huts—or accommodation for somewhere between 600 and 1000 men.

At the present juncture, therefore, the Communists have at least three and more probably six new battalions which are ready to move out of their jungle protected training bases and join the guerilla war. In addition, a cease-fire in Laos, if and when it comes, will probably release three to four thousand border crossers for potential use in South Viet-Nam.

The fact that these large Communist reinforcements may soon enter the struggle in South Viet-Nam is triply significant in view of another fact. In a few provinces, like Kien Hoa where this reporter spent some days with the courageous Colonel Thao, the Communists have lately been losing ground. In many others, the struggle is evenly balanced, and in some areas the Communists have been gaining. Overall, you might say that the South Vietnamese army is like a bottle just large enough to contain the existing Communist strength. But let the Communists pour in much more strength, and they may not be contained.

If the record is surveyed, it will be seen that there have been warnings aplenty since 1959, most of which were blandly ignored by the American government until very recently. But a further warning is in order now, for this can become a supremely dangerous situation in painfully short order.

Copyright, 1961.  
New York Herald Tribune, Inc.

**APPENDICE C.2**  
**LE DEFENSE PLANNING GUIDANCE DE L'ADMINISTRATION**  
**GEORGE H. BUSH**

Patrick E. Tyler (1992). « U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop », *New York Times*, 8 mars, p. A1.

March 8, 1992

## U.S. STRATEGY PLAN CALLS FOR INSURING NO RIVALS DEVELOP

By PATRICK E. TYLER,

In a broad new policy statement that is in its final drafting stage, the Defense Department asserts that America's political and military mission in the post-cold-war era will be to insure that no rival superpower is allowed to emerge in Western Europe, Asia or the territory of the former Soviet Union.

A 46-page document that has been circulating at the highest levels of the Pentagon for weeks, and which Defense Secretary Dick Cheney expects to release later this month, states that part of the American mission will be "convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests."

The classified document makes the case for a world dominated by one superpower whose position can be perpetuated by constructive behavior and sufficient military might to deter any nation or group of nations from challenging American primacy. Rejecting Collective Approach

To perpetuate this role, the United States "must sufficiently account for the interests of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and economic order," the document states.

With its focus on this concept of benevolent domination by one power, the Pentagon document articulates the clearest rejection to date of collective internationalism, the strategy that emerged from World War II when the five victorious powers sought to form a United Nations that could mediate disputes and police outbreaks of violence.

Though the document is internal to the Pentagon and is not provided to Congress, its policy statements are developed in conjunction with the National Security Council and in consultation with the President or his senior national security advisers. Its drafting has been supervised by Paul D. Wolfowitz, the Pentagon's Under Secretary for Policy. Mr. Wolfowitz often represents the Pentagon on the Deputies Committee, which formulates policy in an interagency process dominated by the State and Defense departments.

The document was provided to The New York Times by an official who believes this post-cold-war strategy debate should be carried out in the public domain. It seems likely to provoke further debate in Congress and among America's allies about Washington's willingness to tolerate greater aspirations for regional leadership from a united Europe or from a more assertive Japan.

Together with its attachments on force levels required to insure America's predominant role, the policy draft is a detailed justification for the Bush Administration's "base force" proposal to support a 1.6-million-member military over the next five years, at a cost of about \$1.2 trillion. Many Democrats in Congress have criticized the proposal as unnecessarily expensive.

Implicitly, the document foresees building a world security arrangement that pre-empts Germany and Japan from pursuing a course of substantial rearmament, especially nuclear armament, in the future.

In its opening paragraph, the policy document heralds the "less visible" victory at the end of the cold war, which it defines as "the integration of Germany and Japan into a U.S.-led system of collective security and the creation of a democratic 'zone of peace.'"

The continuation of this strategic goal explains the strong emphasis elsewhere in the document and in other Pentagon planning on using military force, if necessary, to prevent the proliferation of nuclear weapons and other weapons of mass

destruction in such countries as North Korea, Iraq, some of the successor republics to the Soviet Union and in Europe.

Nuclear proliferation, if unchecked by superpower action, could tempt Germany, Japan and other industrial powers to acquire nuclear weapons to deter attack from regional foes. This could start them down the road to global competition with the United States and, in a crisis over national interests, military rivalry.

The policy draft appears to be adjusting the role of the American nuclear arsenal in the new era, saying, "Our nuclear forces also provide an important deterrent hedge against the possibility of a revitalized or unforeseen global threat, while at the same time helping to deter third party use of weapons of mass destruction through the threat of retaliation." U.N. Action Ignored

The document is conspicuously devoid of references to collective action through the United Nations, which provided the mandate for the allied assault on Iraqi forces in Kuwait and which may soon be asked to provide a new mandate to force President Saddam Hussein to comply with his cease-fire obligations.

The draft notes that coalitions "hold considerable promise for promoting collective action" as in the Persian Gulf war, but that "we should expect future coalitions to be ad hoc assemblies, often not lasting beyond the crisis being confronted, and in many cases carrying only general agreement over the objectives to be accomplished."

What is most important, it says, is "the sense that the world order is ultimately backed by the U.S." and "the United States should be postured to act independently when collective action cannot be orchestrated" or in a crisis that demands quick response.

Bush Administration officials have been saying publicly for some time that they were willing to work within the framework of the United Nations, but that they reserve the option to act unilaterally or through selective coalitions, if necessary, to protect vital American interests.

But this publicly stated strategy did not rule out an eventual leveling of American power as world security stabilizes and as other nations place greater emphasis on collective international action through the United Nations.

In contrast, the new draft sketches a world in which there is one dominant military power whose leaders "must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role." Sent to Administrators

The document is known in Pentagon parlance as the Defense Planning Guidance, an internal Administration policy statement that is distributed to the military leaders and civilian Defense Department heads to instruct them on how to prepare their forces, budgets and strategy for the remainder of the decade. The policy guidance is typically prepared every two years, and the current draft will yield the first such document produced after the end of the cold war.

Senior Defense Department officials have said the document will be issued by Defense Secretary Cheney this month. According to a Feb. 18 memorandum from Mr. Wolfowitz's deputy, Dale A. Vesser, the policy guidance will be issued with a set of "illustrative" scenarios for possible future foreign conflicts that might draw United States military forces into combat.

These scenarios, issued separately to the military services on Feb. 4, were detailed in a New York Times article last month. They postulated regional wars against Iraq and North Korea, as well as a Russian assault on Lithuania and smaller military contingencies that United States forces might confront in the future.

These hypothetical conflicts, coupled with the policy guidance document, are meant to give military leaders specific information about the kinds of military threats they should be prepared to meet as they train and equip their forces. It is also intended to give them a coherent strategy framework in which to evaluate various force and training options. Fears of Proliferation

In assessing future threats, the document places great emphasis on how "the actual use of weapons of mass destruction, even in conflicts that otherwise do not directly engage U.S. interests, could spur further proliferation which in turn would threaten world order."

"The U.S. may be faced with the question of whether to take military steps to prevent the development or use of weapons of mass destruction," it states, noting that those steps could include pre-empting an impending attack with nuclear, chemical or biological weapons "or punishing the attackers or threatening punishment of aggressors through a variety of

means," including attacks on the plants that manufacture such weapons.

Noting that the 1968 Nuclear Nonproliferation Treaty is up for renewal in 1995, the document says, "should it fail, there could ensue a potentially radical destabilizing process" that would produce unspecified "critical challenges which the U.S. and concerned partners must be prepared to address."

The draft guidance warns that "both Cuba and North Korea seem to be entering periods of intense crisis -- primarily economic, but also political -- which may lead the governments involved to take actions that would otherwise seem irrational." It adds, "the same potential exists in China."

For the first time since the Defense Planning Guidance process was initiated to shape national security policy, the new draft states that the fragmentation of the former Soviet military establishment has eliminated the capacity for any successor power to wage global conventional war.

But the document qualifies its assessment, saying, "we do not dismiss the risks to stability in Europe from a nationalist backlash in Russia or effort to re-incorporate into Russia the newly independent republics of Ukraine, Belarus and possibly others."

It says that though U.S. nuclear targeting plans have changed "to account for welcome developments in states of the former Soviet Union," American strategic nuclear weapons will continue to target vital aspects of the former Soviet military establishment. The rationale for the continuation of this targeting policy is that the United States "must continue to hold at risk those assets and capabilities that current -- and future -- Russian leaders or other nuclear adversaries value most" because Russia will remain "the only power in the world with the capability of destroying the United States."

Until such time as the Russian nuclear arsenal has been rendered harmless, "we continue to face the possibility of robust strategic nuclear forces in the hands of those who might revert to closed, authoritarian, and hostile regimes," the document says. It calls for the "early introduction" of a global anti-missile system. Plan for Europe

In Europe, the Pentagon paper asserts that "a substantial American presence in Europe and continued cohesion within the Western alliance remain vital," but to avoid a competitive relationship from developing, "we must seek to prevent the emergence of European-only security arrangements which would undermine NATO."

The draft states that with the elimination of United States short-range nuclear weapons in Europe and similar weapons at sea, the United States should not contemplate any withdrawal of its nuclear-strike aircraft based in Europe and, in the event of a resurgent threat from Russia, "we should plan to defend against such a threat" farther forward on the territories of Eastern Europe "should there be an Alliance decision to do so."

This statement offers an explicit commitment to defend the former Warsaw Pact nations from Russia. It suggests that the United States could also consider extending to Eastern and Central European nations security commitments similar to those extended to Saudi Arabia, Kuwait and other Arab states along the Persian Gulf. And to help stabilize the economies and democratic development in Eastern Europe, the draft calls on the European Community to offer memberships to Eastern European countries as soon as possible.

In East Asia, the report says, the United States can draw down its forces further, but "we must maintain our status as a military power of the first magnitude in the area.

"This will enable the United States to continue to contribute to regional security and stability by acting as a balancing force and prevent the emergence of a vacuum or a regional hegemon." In addition, the draft warns that any precipitous withdrawal of United States military forces could provoke an unwanted response from Japan, and the document states, "we must also remain sensitive to the potentially destabilizing effects that enhanced roles on the part of our allies, particularly Japan but also possibly Korea, might produce."

In the event that peace negotiations between the two Koreas succeed, the draft recommends that the United States "should seek to maintain an alliance relationship with a unified democratic Korea."

Photo: Paul D. Wolfowitz, the Pentagon's Under Secretary for Policy, who has overseen the drafting of a policy statement on the nation's mission in the post-cold-war era. (The New York Times) (pg. 14) Map of the world indicating areas where U.S. may need to retain its military power. (pg. 14) Chart: "Maintaining a One-Superpower World" According to a draft document being circulated by the Pentagon, part of the American military mission in the era after the cold war will by

"convincing potential competitions that they need not aspire to a greater role," thus insuring that no rival superpower is allowed to emerge. 1. Cuba and North Korea The U.S. must be prepared for what the report describes as irrational acts from Cuba and North Korea, which are viewed as "entering period of intense crisis" in the economic and political spheres. 2. Iraq, North Korea, Pakistan and India The U.S. "may be faced with the question of whether to take military steps to prevent the development or use of weapons of mass destruction." 3. Russia The U.S must continue to aim nuclear arms at "those assets and capabilities that current -- and future -- Russian leaders or other nuclear adversaries value most." 4. Europe The U.S must preserve a strong presence to maintain NATO alliance and Extend Western defense commitment into Eastern Europe "should there be an Alliance decision to do so." 5. Japan The U.S. must "remain sensitive to the potentially destabilizing effects" in East Asia if our allies there, "particularly Japan but also possibly Korea," take on enhanced roles as regional powers. (pg. 14)

**APPENDICE C.3**  
**L'ADMINISTRATION CLINTON ET LA RELANCE DU PROGRAMME**  
**NUCLÉAIRE NORD-CORÉEN**

David E. Sanger (1998). « North Korea Site an A-Bomb Plant, U.S. Agencies Say », *New York Times*, p. A1.

August 17, 1998

## NORTH KOREA SITE AN A-BOMB PLANT, U.S. AGENCIES SAY

By DAVID E. SANGER

United States intelligence agencies have detected a huge secret underground complex in North Korea that they believe is the centerpiece of an effort to revive the country's frozen nuclear weapons program, according to officials who have been briefed on the intelligence information.

The finding has alarmed officials at the White House and the Pentagon, who fear that it may be an effort to break out of a four-year-old agreement in which North Korea pledged to give up its nuclear weapons program in exchange for billions of dollars in Western aid.

The finding also follows a string of provocations by the North, including missile sales to Pakistan and the incursion of a small North Korean submarine carrying nine commandos off the South Korean coast this year.

The North has said in recent months that the United States is renegeing on its side of the agreement because Congress has failed to authorize tens of millions of dollars in fuel shipments for the North. The shipments are the main American contribution to a \$6 billion program, under which South Korea, Japan and other nations are supposed to finance a major electric energy program as a quid pro quo for the North's abandonment of its ambitions to develop nuclear arms.

A senior Administration official said the North had not yet technically violated that accord, called the Agreed Framework, because there is no evidence that Pyongyang has begun pouring cement for a new reactor or a reprocessing plant that would convert nuclear waste into bomb-grade plutonium. The accord explicitly bars that activity.

But spy satellites have extensively photographed a huge work site 25 miles northeast of Yongbyon, the nuclear center where, until the 1994 accord, the North is believed to have created enough plutonium to build six or more bombs. Thousands of North Korean workers are swarming around the new site, burrowing into the mountainside, American officials said.

Other intelligence, which the officials would not describe, led the Administration in recent weeks to warn important members of Congress and the South Korean Government in classified briefings that they believed that the North intended to build a new reactor and reprocessing center under the mountain. Intelligence estimates of how long it would take to complete the project have ranged from two to six years, depending in part on how much outside help is received.

South Korean officials have played down the finding, officials said, because they fear undermining President Kim Dae Jung's "sunshine policy" toward North Korea, an effort to reopen aid and dialogue with the Stalinist Government in Pyongyang.

When Mr. Kim went to Washington in the spring he urged President Clinton to drop sanctions against the North that date from the end of the Korean War. But the new finding makes it far less likely that the United States will ease up on the North.

"It's a very, very serious development," said one American official, who as with the others insisted on anonymity, "to say nothing of incredibly stupid, because it endangers both the nuclear accord and humanitarian aid."

Other officials said they were clearly concerned that Congress was now less likely than ever to finance the fuel oil. If Congress refuses to fulfill the American commitment, the officials fear, that would, in turn, give the North an excuse to abandon the nuclear pact officially and, perhaps, to expel inspectors from the International Atomic Energy Agency who are at Yongbyon. The North has prohibited inspectors from examining sites outside Yongbyon.



At a meeting this week between North Korean officials and the American special envoy for Korean nuclear issues, Charles Kartman, the United States is expected to demand that the North stop all work at the new site. It is not clear whether the North already knows that its activity has been detected.

As always in matters involving North Korea, it is virtually impossible to divine the country's real intentions.

It is possible, officials say, that the mysterious North Korean leader, Kim Jong Il, is trying to rebuild a nuclear program that the West stopped in 1994. Mr. Kim may also be hoping to bolster his standing with the North Korean military. This may be a particularly critical time to placate the right wing, because Mr. Kim is expected, next month, to be given all of the titles held by his father, Kim Il Sung, North Korea's founder.

The elder Mr. Kim died in July 1994, just weeks after having defused the confrontation with the United States by telling former President Jimmy Carter that he was willing to trade away the nuclear program in return for Western aid.

Another possibility is that Kim Jong Il is intending to trade away the new nuclear complex the way his father traded away the last one -- if he can extract a high enough price. American officials note that building a nuclear reactor underground is an enormously difficult technical task for any country, much less one that is starving as a result of economic collapse, drought and floods.

"Is this a nuclear breakout, a hedge, a bargaining chip?" asked Joseph Nye, dean of the John F. Kennedy School of Government at Harvard University. "It's hard to know."

Mr. Nye worked extensively on the North Korean nuclear issue at the Central Intelligence Agency and as a top Pentagon official in the first term of the Clinton Administration.

Mr. Nye noted that in 1993, as the United States was confronting North Korea over its efforts to reprocess nuclear waste into plutonium, the intelligence community was deeply divided on the question of whether the North wanted a bomb or was simply playing for aid. "The majority said the North would never give up the bomb, but a deal was struck," he said.

But it is not necessarily certain that the country would follow the same pattern today, he and other experts warn. In the four years since the agreement was reached, the North has grown far weaker, both economically and militarily.

"The danger is that the weaker they become the less willing they are to bargain," he said. "While that may seem counterintuitive, the North Koreans usually get tougher as they get cornered. In cultural terms, they may be more willing to accept risks in a situation of desperation."

As a result a number of experts and former officials, along with many inside the Administration, are warning that the United States should once again be alert to the possibility that the North could strike out across the demilitarized zone that separates North and South Korea.

In recent years the United States, which has 37,000 troops stationed in South Korea, has gradually increased its defensive posture, including new antimissile and antimortar artillery intended to suppress an attack on Seoul, which is within 30 miles of the border.

But the North has also improved its ability to inflict a tremendous -- if short-lived -- artillery attack on the South Korean capital.

Map of North Korea showing location of Yongbyon: Spy satellites photographed an underground site near Yongbyon.

**APPENDICE C.4**  
**L'ADMINISTRATION JOHNSON ET LES 44 BATAILLONS DU GÉNÉRAL**  
**WESTMORELAND**

Hedrick Smith et Neil Sheehan (1968). « Westmoreland Requests 206,000 More Men, Stirring Debate in Administration », *New York Times*, 10 mars, p. A1 et A3.

# WESTMORELAND REQUESTS 206,000 MORE MEN, STIRRING DEBATE IN ADMINISTRATION

## FORCE NOW 510,000

### Some in Defense and State Departments Oppose Increase

The following dispatch was written by Hedrick Smith and Neil Sheehan, assisted by Max Frankel and Edwin L. Dale Jr.

WASHINGTON, March 8.— Gen. William C. Westmoreland has asked for 206,000 more American troops for Vietnam, and the request has touched off a divisive internal debate within high levels of the Johnson Administration.

A number of sub-Cabinet civilian officials in the Defense Department, supported by some senior officials in the State Department, have argued against General Westmoreland's plea for a 40 per cent increase in his forces "to regain the initiative" from the enemy.

There are now about 510,000 American troops in Vietnam, and the President has authorized a level of 525,000 by next fall. Many of the civilian officials are arguing that there should be no increase beyond the movement of troops now under way.

**Fear Matching Rise**  
The contention of these high ranking officials is that an American increase will bring a matching increase by North Vietnam, thereby raising the level of violence without giving the allies the upper hand.

Senior Pentagon civilians have put forward a written counter-proposal to President Johnson, calling for a shift in American strategy to a concept of close-in defense of populated areas with more limited offensive thrusts than at present. Much of the military hierarchy is reported to oppose this approach.

General Westmoreland, the American commander in Vietnam, has been seeking to persuade the President to approve bolder strategy. Officials report that he has been proposing ground actions into Laos and Cambodia to disrupt the enemy's base areas and infiltration routes.

**Compromise Suggested**  
But the enemy's winter offensive has had such stunning impact on some high civilian officials here that they question privately whether the Government should set lower its war objectives. Some have suggested that the ground be prepared for a political compromise with the Vietcong. But this is a position that President Johnson and his inner circle of advisers firmly reject at this point.

The President has not yet decided on the question of substantial increases in American forces in Vietnam.

"He is keeping an open mind," said one senior adviser.

For the time being Mr. Johnson is reported to be holding to current strategy and urging General Westmoreland to wring the utmost combat capacity out of the 510,000 American troops already in Vietnam. The White House maintains officially that the question of more troops is "not a matter of decision at this point."

**Offensive Causes Doubts**  
Nonetheless, the scope and depth of the internal debate within the Government reflect the wrenching uncertainty and doubt in this capital about every facet of the war left by the enemy's dramatic wave of attacks at Tet, the Lunar New Year holiday, six weeks ago. More than ever this has left a sense of weariness and irritation over the war.

Officials themselves comment in private about widespread and deep changes in attitudes, a sense that a watershed has been reached and that

Continued on Page 3, Column 1

# Westmoreland Seeks 206,000 More Troops, Stirring Debate in Administration

## FORCES IN VIETNAM NOW TOTAL 510,000

Some Officials in State and Defense Departments Feel Foo Would Match Rise

Continued From Page 1, Col. 8

its meaning is just now beginning to be understood.

One high official commented that the enemy's Tet offensive was "a body blow." Another remarked that Washington was "still groggy." Said a third: "There's no disguising it—we got a real punch in the nose." Others speak bitterly of Vietnam as a "bottomless pit." Even more pervasive is the comment, "We don't really know where we stand yet. Our information is poor."

Another official intimately acquainted with the Vietnam situation recalled the Government's optimistic estimates of progress last fall.

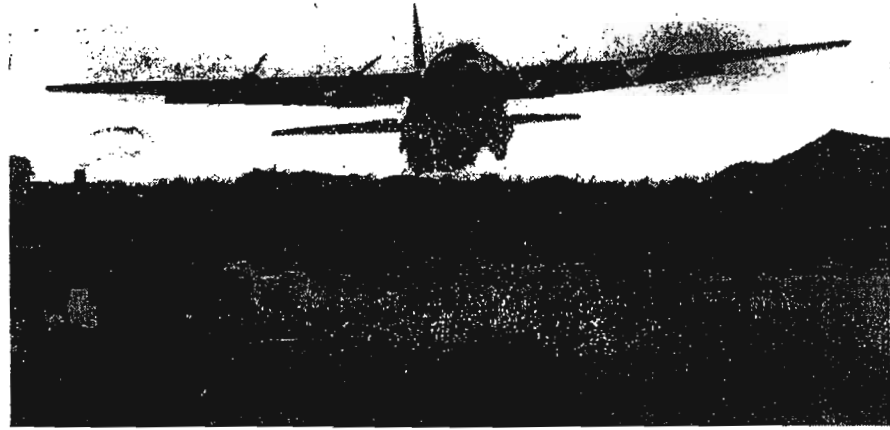
"We know now that we constantly underestimated the enemy's capacity and his will to fight and overestimated our progress," he said. "We know now that all we thought we had constructed was built on sand."

The President and his inner circle of advisers, especially Secretary of State Dean Rusk and Walt W. Rostow, a special assistant to the President for national security affairs, project an air of confidence that the situation can somehow be righted and the balance restored.

In private as well as in public, they stress the enemy's losses and his failure to achieve his maximum objective in the Tet fighting.

But at every level of Government there is a sense that the conflict, if expanded further, can no longer be called "a limited war." Officials acknowledge that any further American involvement carries serious implications for the civilian life of the nation—not only the call-up of military reserves and enactment of a tax increase but problems with the budget, the economy and the balance of payments.

In Congress, uneasy and divided, as the Senate debate on Thursday showed, there is a rising demand that Capitol Hill be consulted before any critical new step is taken. Even supporters of Administration



LOW-LEVEL MISSION: A U.S. cargo plane flies over Khesanh while dropping supplies to the besieged Americans. Some of the pallets loaded with supplies accidentally fell on the bunkers, killing one marine, wounding another.

policy, such as Senator Richard B. Russell, Democrat of Georgia, who is chairman of the Senate Armed Services Committee, are openly critical of American combat strategy. Mr. Russell has suggested that the United States has lost the battlefield initiative not only through the enemy's bold tactics but by what he calls its own defensive, gradualist psychology.

General Westmoreland is reliably reported to have sent a message to the President saying that "to regain the initiative and to continue towards our objectives" he must have massive reinforcements.

General Westmoreland's request for another 206,000 troops, beyond the present authorized 525,000-man level to be reached by next fall, was brought from Saigon late last month by Gen. Earle G. Wheeler, chairman of the Joint Chiefs of Staff.

General Westmoreland may end up with about 535,000 troops this fall if the President allows him to keep the 10,500 emergency reinforcements ordered sent last month. These 10,500 were not included in the original 525,000.

General Wheeler presented the request to President Johnson at the White House on Feb. 28, when he delivered a report on his three-day survey of the war situation in South Vietnam. The request was also forwarded to the President by the Joint Chiefs as a body

"with our approval."

The White House, however, has chosen to treat the document as a preliminary request, and not as a formal recommendation. Such requests apparently become formal recommendations only after the President has told General Westmoreland how many troops he can have.

Besides a large number of new infantry battalions, General Westmoreland wants a substantial increase in fighter-bomber and air transport squadrons. To fulfill his desire for these reinforcements as soon as possible would in all likelihood require mobilizing the 150,000 National Guardsmen and Army Reservists in the three divisions and six independent brigades of the Selected Reserve Force and about 30,000 Marine reservists from the 4th Marine Reserve Division.

Some specialists estimate that, depending on the conditions, about 250,000 men would have to be summoned to duty to supply the 206,000 whom General Westmoreland wants in Vietnam.

Only Bit By Bit

Even with mobilization, however, officials say that the units would have to be sent to General Westmoreland bit by bit. He would not get them all until the end of this year or early in 1969. Officials note that sending 50,000 troops to Vietnam by June would be dif-

ficult, meaning that General Westmoreland would have to weather the current crisis essentially with the troops he now has, regardless of the President's ultimate decision.

A key element in the argument of General Westmoreland and those military leaders who support him is that he must be given large reinforcements to offset the 25 to 30 enemy infantry battalions—about 18,000 men—moved by North Vietnam into or within striking distance of South Vietnam since December. Most of these new units operate along the demilitarized zone and in the I Corps region, which comprises the five northernmost provinces.

These North Vietnamese reinforcements have raised the number of enemy battalions in that area to about 75. To meet this threat, General Westmoreland has moved about half of the approximately 90 American maneuver battalions in Vietnam into the I Corps. This has seriously weakened his position in other areas, easing the pressure on the Vietcong and North Vietnamese troops.

"The enemy has raised the stakes," one officer said. "You just have to react to that."

Military leaders also contend that only a massive infusion of troops will restore the allied initiative. They say it would also permit the allied forces to resume the pacification of the countryside and the war of attrition against the Vietcong that they contend was being

successfully waged before the Tet offensive.

The main lines of the case against General Westmoreland's request are contained in a position paper prepared over the last weekend by senior civilian officials in the Defense Department, including assistant secretaries. Most of these officials were brought into the Government by former Secretary of Defense Robert S. McNamara.

The Argument

The argument goes like this: Since the United States military build-up began in 1965, Hanoi has gradually increased its forces in South Vietnam and maintained a reasonable ratio to the fighting strength of the American Forces. There is every reason to believe, these officials contend, that Hanoi is able and willing to continue to do so if more American troops are sent to Vietnam within the next year.

The reinforcements that General Westmoreland wants would, thus not restore the initiative. They would simply raise the level of violence. The United States would spend billions more on the war effort and would suffer appreciably higher casualties.

North Vietnam would likewise endure substantially greater losses. But the experience of the Tet offensive shows, according to this line of reasoning, that American military commanders have gravely underestimated the capacity of the enemy to absorb such punishment and to be still able to launch bold offensive operations.

"So there would just be a lot more killing," one analyst said.

The White House is also reported to have received an analysis from the Central Intelligence Agency that supports the view of North Vietnam's manpower resources and its will to resist.

"Essentially," said one official, "we are fighting Vietnam's birth rate."

The Defense Department's paper was verbally endorsed

by Deputy Secretary of Defense Paul H. Nitze and forwarded by him to Clark M. Clifford, the new Defense Secretary, for transmittal to the President on Monday.

Mr. Clifford was impressed with the caliber of the analysis, informants said, but it is not known whether he endorsed the document personally.

The thrust of the argument in the Pentagon paper is reported to have gained the sympathetic support of a number of senior State Department officials, including Under Secretary Nicholas deB. Katzenbach, William P. Bundy, Assistant Secretary for East Asian and Pacific Affairs, and others close to Vietnam policy.

Strategy Is Doubted

"Can you tell me that all of us in this building are against a troop increase?" one State Department official said. However, Secretary Rusk's position on the matter was unknown.

The defense position paper concludes by proposing a change in American strategy in South Vietnam. This would entail withdrawing from exposed positions like Khesanh in the sparsely populated frontier regions and concentrating on a mobile defense of the cities and populated areas nearer the sea. But some military officials contend this is not a realistic option.

"Each town will become a Khesanh," they assert, and civilian casualties will soar.

Although most civilian officials declined to use the term "enclosure" to describe their proposed strategy, some conceded that it does amount to a modification of the theory advanced by Lieut. Gen. James M. Gavin, retired. He has for months urged that the allies pull back to defensive positions around cities and other important enclaves along the coast.

The Pentagon document suggests that on the political side the United States encouraged the Saigon regime to broaden itself by including non-Communist opposition elements such as the followers of the militant Buddhist leader Tri Quang. A broader base would help the regime establish a better relationship with its population and make its army more effective, the paper asserts.

Compromise Envisaged

In their discussion of the American predicament in Vietnam, some civilian officials go significantly further and suggest that the Administration should concede that "you cannot completely defeat the enemy." The United States, they say, should instead "buy time" with its present forces while the non-Communist South Vietnamese can strengthen themselves to the point where they believe in their ability to survive against the Communists after some sort of internal compromise.

Officials are vague about the ingredients of this compromise, but they acknowledge that it would probably involve negotiations between the Vietcong and the non-Communists in the South.

Although it clearly entails abandonment of the military solution that is implicit in current Administration policy, they argue that such a compromise would not violate any public

American commitment to South Vietnam.

While avoiding any decision so far, President Johnson has gained time by putting pressure on General Westmoreland to obtain maximum use of the troops he now has. The President has instructed the general to justify in detail his request for reinforcements.

Mr. Johnson has also set in motion extensive staff studies of the full political, economic and military ramifications of giving General Westmoreland more troops, included among these may be an examination of the possibility of acquiring additional forces from Washington's allies in South Vietnam—Australia, South Korea, Thailand and the Philippines.

The thrust of the President's concern, however, has been with the consequences of troop increases. There is no indication at this time that Mr. Johnson and his closest advisers, Mr. Rusk, Mr. Clifford and Mr.

Rostow are seriously interested in extending the war to Cambodia and Laos or in changing to a strategy of close-in defense of populated areas.

They reject a political compromise with the Vietcong at this point. Some senior civilian officials, in fact, believe Mr. Johnson is "still intensely committed to a military solution."

These officials consider General Westmoreland's request for an additional 206,000 men "unrealistic," however, and do not believe the President will grant it.

"It's a kitchen sink request," one official said. "Westy threw in everything."

Some of these civilian officials do not want to see the request receive much publicity, however, because they fear that the President might end up giving General Westmoreland more troops than otherwise. The basis for their fear is that publicity might generate political pressure.

## APPENDICE C.5

### L'ADMINISTRATION NIXON ET LES *PENTAGON PAPERS*

Neil Sheehan (1971). « Vietnam Archives: Pentagon Study Traces 3 Decades of Growing U.S. Involvement », *New York Times*, 13 juin, p. A1, A35 et A38.

# *Vietnam Archive: Pentagon Study Traces 3 Decades of Growing U. S. Involvement*

By NEIL SHEEHAN

A massive study of how the United States went to war in Indochina, conducted by the Pentagon three years ago, demonstrates that four administrations progressively developed a sense of commitment to a non-Communist Vietnam, a readiness to fight the North to protect the South, and an ultimate frustration with this effort—to a much greater extent than their public statements acknowledged at the time.

The 3,000-page analysis, to which 4,000 pages of official documents are appended, was commissioned by Secretary of Defense Robert S. McNamara and covers the American involvement in Southeast Asia from World War II to mid-1968—the start of the peace talks in Paris after President Lyndon B. Johnson had set a limit on further military commitments and revealed his intention to retire. Most of the study and many of the appended documents have been obtained by The New York Times and will be described and presented in a series of articles beginning today.

Three pages of documentary material from the Pentagon study begin on Page 35.

Though far from a complete history, even at 2.5 million words, the study forms a great archive of government decision-making on Indochina over three decades. The study led its 30 to 40 authors and researchers to many broad conclusions and specific findings, including the following:

¶That the Truman Administration's decision to give military aid to France in her colonial war against the Communist-led Vietminh "directly involved" the United States in Vietnam and "set" the course of American policy.

¶That the Eisenhower Administration's decision to rescue a fledgling South Vietnam from a Communist takeover and attempt to undermine the new Communist regime of North Vietnam gave the Administration a "direct role in the ultimate breakdown of the Geneva settlement" for Indochina in 1954.

¶That the Kennedy Administration, though ultimately spared from major escalation decisions by the death of its leader, transformed a policy of "limited-risk gamble," which it inherited, into a "broad commitment" that left President Johnson with a choice between more war and withdrawal.

¶That the Johnson Administration, though the President was reluctant and hesitant to take the final decisions, intensified the covert warfare against North Vietnam and began planning in the spring of 1964 to wage overt war, a full year before it publicly revealed the depth of its involvement and its fear of defeat.

¶That this campaign of growing clandestine military pressure through 1964 and the expanding program of bombing North Vietnam in 1965 were begun despite the judgment of the Government's intelligence community that the measures would not cause Hanoi to cease its support of the Vietcong insurgency in the South, and that the bombing was

**Continued on Page 38, Col. 1**

**The New York Times**

Published: June 13, 1971

Copyright © The New York Times

# Vietnam Archive: Pentagon Study Traces 3 Decades of Rising U.S. Involvement

Continued From Page 1, Col. 7

deemed militarily ineffective within a few months.

¶That these four succeeding administrations built up the American political, military and psychological stakes in Indochina, often more deeply than they realized at the time, with large-scale military equipment to the French in 1950; with acts of sabotage and terror warfare against North Vietnam beginning in 1954; with moves that encouraged and abetted the overthrow of President Ngo Dinh Diem of South Vietnam in 1963; with plans, pledges and threats of further action that sprang to life in the Tonkin Gulf clashes in August, 1964; with the careful preparation of public opinion for the years of open warfare that were to follow; and with the calculation in 1965, as the planes and troops were openly committed to sustained combat, that neither accommodation inside South Vietnam nor early negotiations with North Vietnam would achieve the desired result.

The Pentagon study also ranges beyond such historical judgments. It suggests that the predominant American

interest was at first containment of Communism and later the defense of the power, influence and prestige of the United States, in both stages irrespective of conditions in Vietnam.

And it reveals a great deal about the ways in which several administrations conducted their business on a fateful course, with much new information about the roles of dozens of senior officials of both major political parties and a whole generation of military commanders.

The Pentagon study was divided into chronological and thematic chapters of narrative and analysis, each with its own documentation attached. The Times—which has obtained all but one of nearly 40 volumes—has collated these materials into major segments of varying chronological length, from one that broadly covers the two decades before 1960 to one that deals intensively with the agonizing debate in the weeks following the 1968 Tet offensive.

The months from the beginning of 1964 to the Tonkin Gulf incident in August were a pivotal period, the study makes clear, and The Times begins its series with this phase.

The New York Times

Published: June 13, 1971

Copyright © The New York Times

## The Covert War

The Pentagon papers disclose that in this phase the United States had been mounting clandestine military attacks against North Vietnam and planning to obtain a Congressional resolution that the Administration regarded as the equivalent of a declaration of war. The papers make it clear that these far-reaching measures were not improvised in the heat of the Tonkin crisis.

When the Tonkin incident occurred, the Johnson Administration did not reveal these clandestine attacks, and pushed the previously prepared resolution through both houses of Congress on Aug. 7.

Within 72 hours, the Administration, drawing on a prepared plan, then secretly sent a Canadian emissary to Hanoi. He warned Premier Pham Van Dong that the resolution meant North Vietnam must halt the Communist-led insurgencies in South Vietnam and Laos or "suffer the consequences." [See text, page 36.]

The section of the Pentagon study dealing with the internal debate, planning and action in the Johnson Administration from the beginning of 1964 to the August clashes between North Vietnamese PT boats and American destroyers—portrayed as a critical period when the groundwork was laid for the wider war that followed—also reveals that the covert military operations had become so extensive by August, 1964, that Thai pilots flying American T-28 fighter planes apparently bombed and strafed North Vietnamese villages near the Laotian border on Aug. 1 and 2.

Moreover, it reports that the Administration was able to order retaliatory air strikes on less than six hours' notice during the Tonkin incident because planning had progressed so far that a list of targets was available for immediate choice. The target list had been drawn up in May, the study re-

The accompanying article, as well as the rest of the series on the Pentagon's study of the Vietnam war, was a result of investigative reporting by Neil Sheehan of The New York Times Washington bureau. The series has been written by Mr. Sheehan, Hedrick Smith, E. W. Kenworthy and Fox Butterfield. The articles and documents were edited by Gerald Gold, Alan M. Siegal and Samuel Abt.

ports, along with a draft of the Congressional resolution—all as part of a proposed "scenario" that was to build toward openly acknowledged air attacks on North Vietnam.

Simultaneously, the papers reveal, Secretary McNamara and the Joint Chiefs of Staff also arranged for the deployment of air strike forces to Southeast Asia for the opening phases of the bombing campaign. Within hours of the retaliatory air strikes on Aug. 4 and three days before the passage of the Congressional resolution, the squadrons began their planned moves. [See text.]

### 'Progressively Escalating Pressure'

What the Pentagon papers call "an elaborate program of covert military operations against the state of North Vietnam" began on Feb. 1, 1964, under the code name Operation Plan 34A. President Johnson ordered the program, on the recommendation of Secretary McNamara, in the hope, held very faint by the intelligence community, that "progressively escalating pressure" from the clandestine attacks might eventually force Hanoi to order the Vietcong guerrillas in Vietnam and the Pathet Lao in Laos to halt their insurrections.

In a memorandum to the President on Dec. 21, 1963, after a two-day trip to Vietnam, Mr. McNamara remarked that the plans, drawn up by the Central Intelligence Agency station and the military command in Saigon, were "an excellent job."

"They present a wide variety of sabotage and psychological operations against North Vietnam from which I believe we should aim to select those that provide maximum pressure with minimum risk," Mr. McNamara wrote. [See text.]

President Johnson, in this period, showed a preference for steps that would remain "noncommitting" to combat, the study found. But weakness in South Vietnam and Communist advances kept driving the planning process. This, in turn, caused the Saigon Government and American officials in Saigon to demand ever more action.

Through 1964, the 34A operations ranged from flights over North Vietnam by U-2 spy planes and kidnappings of North Vietnamese citizens for intelligence information, to parachuting sab-

otage and psychological-warfare teams into the North, commando raids from the sea to blow up rail and highway bridges and the bombardment of North Vietnamese coastal installations by PT boats.

These "destructive undertakings," as they were described in a report to the President on Jan. 2, 1964, from Maj. Gen. Victor H. Krulak of the Marine Corps, were designed "to result in substantial destruction, economic loss and harassment." The tempo and magnitude of the strikes were designed to rise in three phases through 1964 to "targets identified with North Vietnam's economic and industrial well-being."

The clandestine operations were directed for the President by Mr. McNamara through a section of the Joint Chiefs organization called the Office of the Special Assistant for Counterinsurgency and Special Activities. The study says that Mr. McNamara was kept regularly informed of planned and conducted raids by memorandums from General Krulak, who first held the position of special assistant, and then from Maj. Gen. Rollen H. Anthis of the Air Force, who succeeded him in February, 1964. The Joint Chiefs themselves periodically evaluated the operations for Mr. McNamara.

Secretary of State Dean Rusk was also informed, if in less detail.

The attacks were given "interagency clearance" in Washington, the study says, by coordinating them with the State Department and the Central Intelligence Agency, including advance monthly schedules of the raids from General Anthis.

The Pentagon account and the documents show that William P. Bundy, the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs, and John T. McNaughton, head of the Pentagon's politico-military operations as the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, were the senior civilian officials who supervised the distribution of the schedules and the other aspects of interagency coordination for Mr. McNamara and Mr. Rusk.

The analyst notes that the 34A program differed in a significant respect from the relatively low-level and unsuccessful intelligence and sabotage operations that the C.I.A. had earlier been carrying out in North Vietnam.

### Air Raids Were Planned Jointly

The 34A attacks were a military effort under the control in Saigon of Gen. Paul D. Harkins, chief of the United States Military Assistance Command there. He ran them through a special branch of his command called the Studies and Observations Group. It drew up the advance monthly schedules for approval in Washington. Planning was done jointly with the South Vietnamese and it was staffed by "hired personnel," apparently Asian mercenaries, who performed the raids, but General Harkins was in charge.

The second major segment of the Administration's covert war against North Vietnam consisted of air operations in Laos. A force of propeller-driven T-28 fighter-bombers, varying from about 25 to 40 aircraft, had been organized there. The planes bore Laotian Air Force markings, but only some belonged to that air force. The rest were manned by pilots of Air America (a pseudo-private airline run by the C.I.A.) and by Thai pilots under the control of Ambassador Leonard Unger. [See text.]

Reconnaissance flights by regular United States Air Force and Navy jets, code-named Yankee Team, gathered photographic intelligence for bombing raids by the T-28s against North Vietnamese and Pathet Lao troops in Laos.

The Johnson Administration gradually stepped up these air operations in Laos

through the spring and summer of 1964 in what became a kind of preview of the bombing of the North. The escalation occurred both because of ground advances by the North Vietnamese and the Pathet Lao and because of the Administration's desire to bring more military pressure against North Vietnam.

As the intensity of the T-28 strikes rose, they crept closer to the North Vietnamese border. The United States Yankee Team jets moved from high-altitude reconnaissance at the beginning of the year to low-altitude reconnaissance in May. In June, armed escort jets were added to the reconnaissance missions. The escort jets began to bomb and strafe North Vietnamese and Pathet Lao troops and installations whenever the reconnaissance planes were fired upon.

The destroyer patrols in the Gulf of Tonkin, code-named De Soto patrols, were the third element in the covert military pressures against North Vietnam. While the purpose of the patrols was mainly psychological, as a show of force, the destroyers collected the kind of intelligence on North Vietnamese warning radars and coastal defenses that would be useful to 34A raiding parties or, in the event of a bombing campaign, to pilots. The first patrol was conducted by the destroyer Craig without incident in February and March, in the early days of the 34A operations.

### Separate Chain of Command

The analyst states that before the August Tonkin incident there was no attempt to involve the destroyers with the 34A attacks or to use the ships as bait for North Vietnamese retaliation. The patrols were run through a separate naval chain of command.

Although the highest levels of the Administration sent the destroyers into the gulf while the 34A raids were taking place, the Pentagon study, as part of its argument that a deliberate provocation was not intended, in effect says that the Administration did not believe that the North Vietnamese would dare to attack the ships.

But the study makes it clear that the physical presence of the destroyers provided the elements for the Tonkin clash. And immediately after the reprisal air strikes, the Joint Chiefs of Staff and Assistant Secretary of Defense McNaughton put forward a "provocation strategy" proposing to repeat the clash as a pretext for bombing the North.

Of the three elements of the covert war, the analyst cites the 34A raids as the most important. The "unequivocal" American responsibility for them "carried with it an implicit symbolic and psychological intensification of the U.S. commitment," he writes. "A fire-break had been crossed."

The fact that the intelligence community and even the Joint Chiefs gave the program little chance of compelling Hanoi to stop the Vietcong and the Pathet Lao, he asserts, meant that "a demand for more was stimulated and an expectation of more was aroused."

### Warning by the Joint Chiefs

On Jan. 22, 1964, a week before the 34A raids started, the Joint Chiefs warned Mr. McNamara in a memorandum signed by the Chairman, Gen. Maxwell D. Taylor, that while "we are wholly in favor of executing the covert actions against North Vietnam . . . it would be idle to conclude that these efforts will have a decisive effect" on Hanoi's will to support the Vietcong. [See text.]

The Joint Chiefs said the Administration "must make ready to conduct increasingly bolder actions," including

"aerial bombing of key North Vietnam targets, using United States resources under Vietnamese cover," sending American ground troops to South Vietnam and employing "United States forces as necessary in direct actions against North Vietnam."

And after a White House strategy meeting on Feb. 20, President Johnson ordered that "contingency planning for pressures against North Vietnam should be speeded up."

"Particular attention should be given to shaping such pressures so as to produce the maximum credible deterrent effect on Hanoi," the order said.

The impelling force behind the Administration's desire to step up the action during this period was its recognition of the steady deterioration in the positions of the pro-American governments in Laos and South Vietnam, and the corresponding weakening of the United States hold on both countries. North Vietnamese and Pathet Lao advances in Laos were seen as having a direct impact on the morale of the anti-Communist forces in South Vietnam, the primary American concern.

This deterioration was also concealed from Congress and the public as much as possible to provide the Administration with maximum flexibility to determine its moves as it chose from behind the scenes.

The United States found itself particularly unable to cope with the Vietcong insurgency, first through the Saigon military regime of Gen. Duong Van Minh and later through that of Gen. Nguyen Khanh, who seized power in a coup d'état on Jan. 30, 1964. Accordingly, attention focused more and more on North Vietnam as "the root of the problem," in the words of the Joint Chiefs.

Walt W. Rostow, the dominant intellectual of the Administration, had given currency to this idea and provided the theoretical framework for escalation. His concept, first enunciated

in a speech at Fort Bragg, N.C., in 1961, was that a revolution could be dried up by cutting off external sources of support and supply.

Where North Vietnam was concerned, Mr. Rostow had evolved another theory—that a credible threat to bomb the industry Hanoi had so painstakingly constructed out of the ruins of the French Indochina War would be enough to frighten the country's leaders into ordering the Vietcong to halt their activities in the South.

### 'No Longer a Guerrilla Fighter'

In a memorandum on Feb. 13, 1964, Mr. Rostow told Secretary of State Rusk that President Ho Chi Minh "has an industrial complex to protect; he is no longer a guerrilla fighter with nothing to lose."

The Administration was firmly convinced from interceptions of radio traffic between North Vietnam and the guerrillas in the South that Hanoi controlled and directed the Vietcong. Intelligence analyses of the time stated, however, that "the primary sources of Communist strength in South Vietnam are indigenous," arising out of the revolutionary social aims of the Communists and their identification with the nationalist cause during the independence struggle against France in the nineteen-fifties.

The study shows that President Johnson and most of his key advisers would not accept this intelligence analysis that bombing the North would have no lasting effect on the situation in the South, although there was division—even among those who favored a bombing campaign if necessary—over the extent to which Vietcong fortunes were dependent on the infiltration of men and arms from North Vietnam.

William Bundy and Mr. Rusk mentioned on several occasions the need to obtain more evidence of this infiltration to build a case publicly for stronger actions against North Vietnam.



## APPENDICE C.6

### L'ADMINISTRATION REAGAN ET LE MINAGE DES PORTS DU NICARAGUA

John Wallach (1983). « Alleged CIA Plan to Sabotage Nicaraguan Harbors to Halt Arms », *San Francisco Examiner*, 17 juillet, p. A16.

cial aid to schools, and sign the 1980 to be submitted to voters before the

sent my administration regarding our

response as an indication that Deak-

response as an indication that Deak-

response as an indication that Deak-

Also strong evidence of effort to support 'secret army' of anti-Sandinista rebels

# Alleged CIA plan: Sabotage Nicaragua harbors to halt arms

By John P. Wallach  
Examiner Washington Bureau  
WASHINGTON — The CIA reportedly asked for detailed maps of three Nicaraguan ports as part of a covert plan to mine the harbors and intercept Soviet and Cuban weapons and supplies.

The agency may have planned to give the mines to anti-Sandinista rebels who intended to sabotage one of the ports in May when four Soviet ships were docked there.

A senior administration official said the maps, which included detailed information on "depths and channels," were urgently requested from the Defense Mapping Agency in early March.

Several sources said the rebels had planned the sabotage operation for mid-May but at the last minute the United States refused to provide the mines.

Intelligence sources and Pentagon, State Department and White House officials corroborated the account.

The sources disagreed over how far the planning had gone.

But they said there was little doubt that the CIA, prohibited by law from doing anything directly to overthrow the Sandinista regime, is broadly interpreting the law. The law permits covert acts aimed at interdicting arms shipped from Nicaragua to leftist rebels in El Salvador.

There also is strong evidence that the CIA, possibly with the help of the Army's ultra-secret Intelligence Support Activity (ISA), has far more plans than previously disclosed to support the rapidly growing "secret army" of 12,000 to 15,000 anti-Sandinista rebels in Nicaragua and neighboring Hon-

A Pentagon source said that in late February and again in March, a CIA-Defense Department team asked for urgent delivery of the maps for Bluefields, Puerto Cabezas and Corinto, the three ports where Soviet ships regularly unloaded military supplies.

"I didn't know whether they needed them for contingency plans to land (rebell) troops or whether they intended to mine the harbors to keep Soviet and Cuban ships out," the official said.

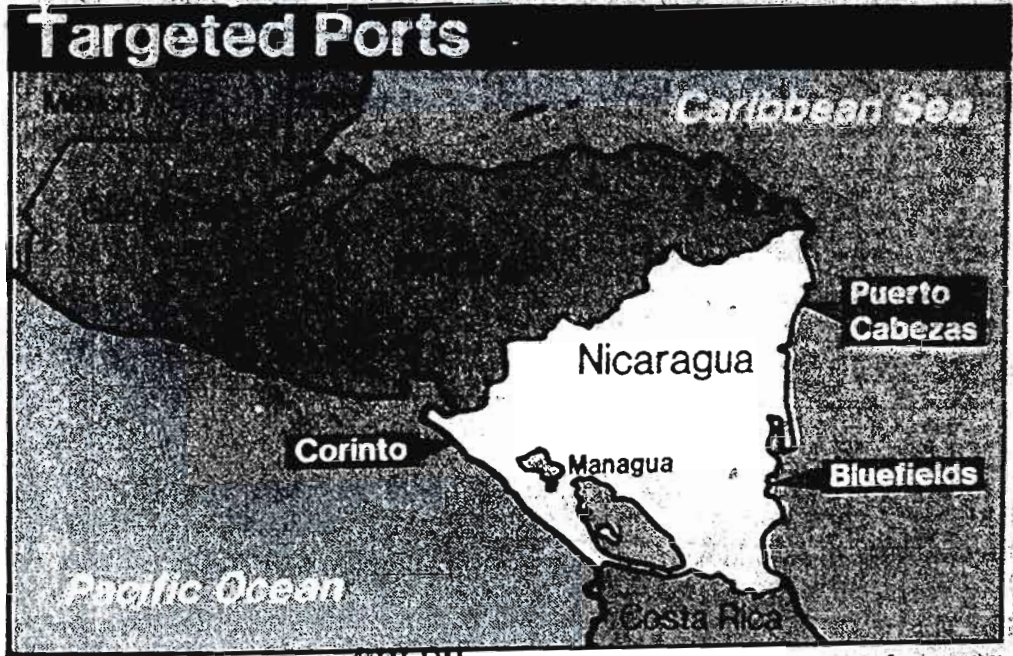
The Soviets, according to U.S. officials, have stepped up delivery of armored personnel carriers, multiple rocket launchers, anti-tank guns, East German trucks and field kitchens. The officials said the arms supplies are coming in at about 20,000 tons a year, or double the rate of 1981 and 1982.

A State Department official said the CIA had been approached by one arm of the "Contras," or Nicaraguan counterrevolutionaries based in Honduras and Costa Rica, to obtain underwater explosives to mine one of the harbors.

According to this official, the CIA operation was called off when a Pentagon employee tipped Rep. Clarence Long, D-Md., of the plan. Long is a strong opponent of administration policy in Central America.

Long reportedly conferred with CIA Director William Casey, warning that such a plan would violate the law and "jeopardize the CIA's hopes to avoid a showdown with Congress over cutting off all money for covert activities in this hemisphere."

Long, chairman of the foreign operations subcommittee of the House Appropriations Committee, refused direct comment.



A Honduran who told the New York Times in April that he was involved in planning covert U.S. activities disclosed that the United States was providing underwater equipment and explosives to Argentine-trained sabotage teams that had infiltrated Nicaragua early this year.

The teams reportedly have had limited success in blowing up facilities in Puerto Cabezas. As a prelude to seizing the port, the Honduran defector reported, a team of Miskito Indians trained as frogmen had sabotaged some harbor installations in January.

The Honduran also disclosed that the Miskitos, who have turned strongly anti-Sandinista and claim that the Nicaraguan government has tried to exterminate them, were trained in underwater demolition at Vivorito island off the east coast of Honduras.

He said the Miskitos had been trained by the Argentines and the

COLOR

equipment and explosives used for the sabotage operation were supplied by the United States. The CIA and the Pentagon refused comment on the alleged operation.

U.S. officials disclosed in recent interviews that contrary to reports at the time, Argentina, after it invaded the Falkland Islands, did not withdraw many of its military advisers from Honduras, where it was training insurgents in guerrilla warfare.

The House Intelligence Committee said in May:

"There has been a hidden program of Central American policy... which has important consequences for the viability of the Reagan aims. This hidden program is the nominally covert provisions of U.S. support and training to anti-Sandinista insurgents."

It went on to state that it is constrained in addressing the numerous

published stories of detailed CIA covert operations because of the need "to protect intelligence sources and methods and the lives of those involved in the program." But the committee said some of the stories are accurate.

There has been increasing unhappiness on Capitol Hill with CIA Director Casey's alleged refusal to comply with the 1980 Intelligence Oversight Act.

The act reduced from eight to two the number of committees that are to be informed of covert actions but also established a firm requirement that the committees be given prior notification of all covert operations, except in "extraordinary circumstances."

The law also directs the CIA and all other intelligence agencies to "furnish any information" the committees request.

It was the second time the star to call for the Democrat to resign.

Studer, however, plans to resign and to the job at usual times.

House investigators today that they open the inquiry, checked 7 allegations of sexual harassment, interviewed 700 post as grade-school papers, staff teachers.

The Ethics Committee most of the allegations which went back to products of "teen-age" and gossip in a city "rumor." Only three allegations were found to be factual.

## Passage for bill to martial law

By putting the "brink management," the proposal back a key element of economic program, which government reluctantly had to continue.

It also puts academic trade union bulletins and art exhibits back under after they were freed from control under a 1981 law.

Another element that "voke" dissent is the bill's higher education.

Its provision would allow "harming" the state. T overturn elements of the 1981 reforms won by allowing widespread strikes

Requestors must comply with Copyright law (Title 17 U.S. Code)

**APPENDICE C.7**

**LES *FAMILY JEWELS* DURANT L'ADMINISTRATION FORD**

Seymour M. Hersh (1974). « Huge C.I.A. Operation Reported in U.S. Against Anti-War Forces, Other Dissidents in Nixon Years », *New York Times*, p. A1 et A26.

# HUGE C.I.A. OPERATION REPORTED IN U.S. AGAINST ANTIWAR FORCES, OTHER DISSIDENTS IN NIXON YEARS FILES ON CITIZENS

## Helms Reportedly Got Surveillance Data in Charter Violation

By SEYMOUR M. HERSH  
Special to The New York Times

WASHINGTON, Dec. 21—The Central Intelligence Agency, directly violating its charter, conducted a massive, illegal domestic intelligence operation during the Nixon Administration against the antiwar movement and other dissident groups in the United States, according to well-placed Government sources.

An extensive investigation by The New York Times has established that intelligence files on at least 10,000 American citizens were maintained by a special unit of the C.I.A. that was reporting directly to Richard Helms, then the Director of Central Intelligence and now the Ambassador to Iran.

In addition, the sources said, a check of the C.I.A.'s domestic files ordered last year by Mr. Helms's successor, James R. Schlesinger, produced evidence of dozens of other illegal activities by members of the C.I.A. inside the United States, beginning in the nineteen-fifties, including break-ins, wiretapping and the surreptitious inspection of mail.

### A Different Category

Mr. Schlesinger was succeeded at the C.I.A. by William E. Colby in September, 1973.

Those other alleged operations, in the fifties, while also prohibited by law, were not targeted at dissident American citizens, the sources said, but were a different category of domestic activities that were secretly carried out as part of operations aimed at suspected foreign intelligence agents operating in the United States.

Under the 1947 act setting up the C.I.A., the agency was forbidden to have "police, subpoena, law enforcement powers or internal security functions" inside the United States. Those responsibilities fall to the F.B.I., which maintains a special internal security unit to deal with foreign intelligence threats.

### Helms Unavailable

Mr. Helms, who became head of the C.I.A. in 1966 and left the agency in February, 1973, for his new post in Teheran, could not be reached despite telephone calls there yesterday and today.

Charles Cline, a duty officer at the American Embassy in Teheran, said today that a note informing Mr. Helms of the request by The Times for comment had been delivered to Mr. Helms's quarters this morning. By late evening Mr. Helms had not returned the call.

The information about the

Continued on Page 26, Column 1



## APPENDICE C.8

### LA BRIGADE SOVIÉTIQUE À CUBA DURANT L'ADMINISTRATION CARTER

Clarence A. Robinson Jr. (1979). « Soviet Ships Operate in Caribbean », *Aviation Week and Space Technology*, vol. 111, no 8 (20 août), p. 14.

# Soviet Carrier Policies Shifting

U. S. experts believe large-deck, nuclear-powered vessel in 50,000-ton class under construction near Murmansk

By Clarence A. Robinson, Jr.

Washington—Soviet Union is building what U. S. naval experts believe will be its first large-deck, nuclear-powered aircraft carrier at Russian shipyards in the Murmansk area.

At the same time, the Soviets have started sea trials in the Black Sea with the third vessel in the Kiev antisubmarine aircraft carrier class. A fourth Kiev class ship is now under construction in the Black Sea shipyard near Nikolayev.

The third and fourth antisubmarine carriers in the Kiev class displace 37,000 tons. As with the Kiev, now in the Soviet northern fleet, and the Minsk in the Pacific fleet with its home port at Vladivostok, the third carrier, the Kharkov, will operate with 30 to 35 aircraft. A mixture of Yakovlev Yak-36 Forger A and B vertical/short takeoff and landing (V/STOL) aircraft and Kamov Ka-25 Hormone helicopters operate from the decks of these carriers.

## Construction Plans

U. S. Navy officials believe the Soviets plan to build at least eight of the Kiev class carriers, but that the larger deck carriers in the 50,000-ton class once spurned by the Soviet navy are becoming a reality as the Russians continue to improve their naval capability.

U. S. intelligence experts have spotted what some are convinced are components of large aircraft carriers being constructed at Soviet shipyards, and in other locations, equipment they believe is associated with nuclear propulsion systems for such carriers.

Soviet development of catapult and arresting gear for use on a large deck carrier is under way. Possible fighter attack aircraft for Soviet carrier operations is a modified Mikoyan MiG-27 Flogger D.

At the same time, Soviet naval officials are openly expressing a preference for large-deck aircraft carriers vis-a-vis the smaller Kiev class ships. Soviet Vice Adm. K. Stalbo, who is a USSR state prize laureate in naval sciences, is stressing to the Soviet leadership the importance of aircraft carriers in "armed warfare at sea."

He said recently that nuclear-powered carriers are capable of accomplishing all missions in a worldwide nuclear war.

"It has been calculated that the combat capabilities of large carriers compensate for the expense of their design and construction, while total operational expenditures of nuclear-powered carriers are below those of ships of the same class having steam-driven main power plants," Adm. Stalbo said.

He added that it costs more to construct and operate for 25 years conventionally powered aircraft carriers, even though nuclear carriers are initially more expensive.

The admiral also said the number of aircraft based on board large aircraft carriers outstrips the increase in the ships' displacement. "For example, a carrier with a 50,000-ton displacement can carry twice the aircraft of a 35,000-ton carrier, while construction costs are only 25% more," he explained.

During recent Soviet naval exercises with both the Kiev and Minsk operating with the Soviets' newest amphibious ship, the Ivan Rokov, a counterpart of U. S. landing ship dock vessels, one carrier was used for antisubmarine warfare operations while the other carried amphibious operations to support the Rokov. This class carrier is expected to be used for both missions as more enter the Soviet fleet.

The angled flight deck of the Kiev class ships, which does not require a catapult or arresting gear for its V/STOL aircraft and helicopters, may later be equipped for conventional fixed-wing fighter and attack aircraft operations.

## Carrier Funds

The emphasis on a carrier expansion program by the USSR coincides with recent action by the U. S. House Appropriations defense subcommittee in providing funds for a new nuclear-powered aircraft carrier in Fiscal 1980 over the objections of the Carter Administration (AW&ST Aug. 13, p. 20).

The U. S. Navy says it needs a minimum of seven carriers for the Atlantic fleet to sustain peacetime operations with at least two aircraft carriers deployed forward in the Mediterranean Sea. At least one carrier is always undergoing long-term complex overhaul in an East Coast shipyard, improvements and maintenance that take approximately one year. The USS John F. Kennedy, the last of the conventionally powered carriers, is now in complex overhaul.

## Air Wings

Four other carriers are always in training or undergoing shorter maintenance periods off the coast of the U. S., or in shipyards in Virginia or Pennsylvania. From those four come the two ships to replace the carriers in the Mediterranean Sea when they return to the U. S.

While the Atlantic fleet has seven carriers, it operates with only six air wings and is forced to borrow one wing from the Pacific fleet to sustain operations over a long period.

As the Soviets have moved into Indian Ocean operations with cruisers and other vessels, the Navy has organized a carrier task force to operate in that area on an ad hoc basis. The requirement for occasional carrier operations in the Indian Ocean means that the carrier group must come from the Pacific fleet, if the 2nd and 6th fleets in the Atlantic are to meet their requirements of keeping two carriers forward. One of those two is usually committed to NATO support and operates in the North Sea on an occasional basis.

Soviet naval leaders pressing for large



Soviet Kella class aircraft carrier USS Er

aircraft perform using an USS Er said, h nuclear-tracted ishment

The E two esc board tl carriers Soviet n covered days at : aircraft the cruis

The S of the exceptio: basis to aircraft sea, but military

While some e: neglectio: combat USSR i: submarin: these are the Tanj: torpedo: cruise mi: boats be: diesel-el: years ag: submarin

## Soviet Ships Operate in Caribbean

Washington—Soviet Union last week sent two of its warships operating with a Russian submarine into the Caribbean Sea accompanied by a merchant tanker to take part in naval exercises with elements of the burgeoning Cuban navy.

The Soviet task group includes a 7,500-ton, 520-ft.-long Kresta 2 cruiser, and a Krivak destroyer considered by the U. S. Navy, ton for ton, the heaviest armed and most effective destroyer afloat.

The accompanying submarine is a nuclear-powered attack boat armed with both torpedoes and antiship cruise missiles.

As the Soviets moved into the waters off Cuba, the U. S. 6th Fleet was conducting a missile-firing exercise in the Caribbean with fighter aircraft taking part against target drones flying from the flight deck of the carrier USS Nimitz. The Nimitz and the cruiser USS California are taking part in training exercises in the Caribbean in preparation for a deployment to the Mediterranean Sea.

The Soviet task force has been under surveillance by U. S. Navy Lockheed P-3Cs flying from the Azores and Bermuda.

The USS Forrest Sherman, a destroyer, is shadowing the Soviet task force as it operates south of the Island of Hispaniola.

**APPENDICE D**  
**LA LISTE DES PRINCIPAUX CONSEILLERS DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE, DE**  
**JOHN F. KENNEDY À GEORGE W. BUSH**



	Vice-président	Secrétaire d'État	Secrétaire à la Défense	Conseiller à la sécurité nationale	Directeur de la CIA	Président du Comité des chefs d'état-major	Autres
<b>Administration Kennedy (1961-1963)</b>	<b>Lyndon B. Johnson</b> (1961-1963)	<b>Dean Rusk</b> (1961-1969)	<b>Robert McNamara</b> (1961-1968)	<b>McGeorge Bundy</b> (1961-1966)	<b>John McCone</b> (1961-1965)	<b>Lyman Lemnitzer</b> (1960-1962) <b>Maxwell Taylor</b> (1962-1964)	<b>Robert Kennedy</b> , procureur général (1961-1964)
<b>Administration Johnson (1963-1969)</b>	<b>Hubert Humphrey</b> (1965-1969)	<b>Dean Rusk</b> (1961-1969)	<b>Robert McNamara</b> (1961-1968) <b>Clark Clifford</b> (1968-1969)	<b>McGeorge Bundy</b> (1961-1966) <b>Walt Rostow</b> (1966-1968)	<b>John McCone</b> (1961-1965) <b>William Raborn</b> (1965-1966) <b>Richard Helms</b> (1966-1973)	<b>Maxwell Taylor</b> (1962-1964) <b>Earle Wheeler</b> (1964-1970)	<i>Wise Men Group</i>
<b>Administration Nixon (1969-1974)</b>	<b>Spiro Agnew</b> (1969-1973) <b>Gerald Ford</b> (1973-1974)	<b>William Rogers</b> (1969-1973) <b>Henry Kissinger</b> (1973-1977)	<b>Melvin Laird</b> (1969-1973) <b>Elliot Richardson</b> (1973) <b>James R. Schlesinger</b> (1973-1975)	<b>Henry Kissinger</b> (1968-1975)	<b>Richard Helms</b> (1966-1973) <b>James R. Schlesinger</b> (1973) <b>William Colby</b> (1973-1976)	<b>Earle Wheeler</b> (1964-1970) <b>Thomas Moorer</b> (1970-1974) <b>George Brown</b> (1974-1978)	<b>H.R. Haldeman</b> , chef du bureau présidentiel (1969-1973)
<b>Administration Ford (1974-1977)</b>	<b>Nelson Rockefeller</b> (1974-1977)	<b>Henry Kissinger</b> (1973-1977)	<b>James R. Schlesinger</b> (1973-1975)	<b>Henry Kissinger</b> (1968-1975) <b>Brent Scowcroft</b> (1975-1977)	<b>William Colby</b> (1973-1976) <b>George H. Bush</b> (1976-1977)	<b>George Brown</b> (1974-1978)	<b>Donald Rumsfeld</b> , chef du bureau présidentiel (1974-1975)
<b>Administration Carter (1977-1981)</b>	<b>Walter Mondale</b> (1977-1981)	<b>Cyrus Vance</b> (1977-1980) <b>Edmund Muskie</b> (1980-1981)	<b>Harold Brown</b> (1977-1981)	<b>Zbigniew Brzezinski</b> (1977-1981)	<b>Stanfield Turner</b> (1977-1981)	<b>George Brown</b> (1974-1978) <b>David Jones</b> (1978-1982)	<i>The Elder Statesmen</i>

	Vice-président	Secrétaire d'État	Secrétaire à la Défense	Conseiller à la sécurité nationale	Directeur de la CIA	Président du Comité des chefs d'état-major	Autres
<b>Administration Reagan (1981-1989)</b>	<b>George H. Bush</b> (1981-1989)	<b>Alexander Haig</b> (1981-1982) <b>George Shultz</b> (1982-1989)	<b>Caspar Weinberger</b> (1981-1987) <b>Frank Carlucci</b> (1987-1989)	<b>Richard Allen</b> (1981-1982) <b>William Clark</b> (1982-1983) <b>Robert McFarlane</b> (1983-1985) <b>John Poindexter</b> (1985-1986) <b>Frank Carlucci</b> (1986-1987) <b>Colin Powell</b> (1987-1989)	<b>William Casey</b> (1981-1987) <b>William Webster</b> (1987-1991)	<b>David Jones</b> (1978-1982) <b>John Vessey</b> (1982-1985) <b>William Crowe</b> (1985-1989)	<b>James Baker</b> , chef du bureau présidentiel (1981-1985)
<b>Administration George H. Bush (1989-1993)</b>	<b>Dan Quayle</b> (1989-1993)	<b>James Baker</b> (1989-1992) <b>Lawrence Eagleburger</b> (1992-1993)	<b>Richard Cheney</b> (1989-1993)	<b>Brent Scowcroft</b> (1989-1993)	<b>William Webster</b> (1987-1991) <b>Robert Gates</b> (1991-1993)	<b>Colin Powell</b> (1989-1993)	
<b>Administration Clinton (1993-2001)</b>	<b>Al Gore</b> (1993-2001)	<b>Warren Christopher</b> (1993-1997) <b>Madeleine Albright</b> (1997-2001)	<b>Leslie Aspin</b> (1993-1994) <b>William Perry</b> (1994-1997) <b>William Cohen</b> (1997-2001)	<b>Anthony Lake</b> (1993-1997) <b>Samuel Berger</b> (1997-2001)	<b>R. James Woolsey</b> (1993-1995) <b>John Deutch</b> (1995-1996) <b>George Tenet</b> (1997-2004)	<b>David Jeremiah</b> (1993) <b>John Shalikashvili</b> (1993-1997) <b>Hugh Shelton</b> (1997-2001)	
<b>Administration George W. Bush (2001-2009)</b>	<b>Richard Cheney</b> (2001-2009)	<b>Colin Powell</b> (2001-2005) <b>Condoleezza Rice</b> (2005-2009)	<b>Donald Rumsfeld</b> (2001-2006) <b>Robert Gates</b> (depuis 2006)	<b>Condoleezza Rice</b> (2001-2005) <b>Stephen Hadley</b> (2005-2009)	<b>George Tenet</b> (1997-2004) <b>Porter J. Goss</b> (2004-2006) <b>Michael Hayden</b> (2006-2009)	<b>Richard Myers</b> (2001-2005) <b>Peter Pace</b> (2005-2007) <b>Michael Mullen</b> (depuis 2007)	<i>Vulcans</i>

**APPENDICE E**  
**LA SYNTHÈSE DE L'ÉVALUATION DES FUITES NON-AUTORISÉES SELON LES**  
**QUATRE CRITÈRES D'ANALYSE**

<p><b>John F. Kennedy</b> La stratégie américaine au Vietnam (1961)</p>	<p>oui</p>	<p>hésitante</p>	<p>fort</p>	<p>indifférente</p>	<p>nulles</p>
<p><b>Lyndon B. Johnson</b> Les 44 bataillons du général Westmoreland (1968)</p>	<p>dysfonctionnelle</p>	<p>résolue</p>	<p>faible</p>	<p>négative</p>	<p>indirectes</p>
<p><b>Richard Nixon</b> <i>Les Pentagon Papers</i> (1971)</p>	<p>non</p>	<p>résolue</p>	<p>faible</p>	<p>négative</p>	<p>indirectes</p>
<p><b>Gerald Ford</b> <i>Les Family Jewels</i> (1974)</p>	<p>non</p>	<p>inadéquante</p>	<p>faible</p>	<p>négative</p>	<p>directes</p>

	<b>Cohésion de l'équipe décisionnelle</b> (oui, dysfonctionnelle, non)	<b>Clarté de la position de la Maison-Blanche</b> (résolue, inadéquate, hésitante, absente)	<b>Leadership présidentiel</b> (fort, faible, effacé)	<b>Réaction des médias</b> (indifférente, positive, négative)	<b>Conséquences sur la politique étrangère</b> (nulles, directes, indirectes)
<b>Jimmy Carter</b> La brigade soviétique à Cuba (1979)	non	non	faible	négative	directes
<b>Ronald Reagan</b> Le minage des ports du Nicaragua (1983)	non	résolue	faible	négative	indirectes
<b>George H. Bush</b> <i>Le Defense Planning Guidance</i> (1992)	dysfonctionnelle	résolue	effacé	négative	nulles
<b>Bill Clinton</b> La relance du programme nucléaire nord-coréen (1998)	dysfonctionnelle	résolue	fort	négative	nulles

<p><b>George W. Bush</b></p> <p>La fuite <i>slam dunk</i> (2004)</p> <p>La prison d'Abou Ghraïb (2004)</p>						
	dysfonctionnelle	dysfonctionnelle				
	résolue	résolue				
	fort	fort				
	négative	négative				
	indirectes	indirectes				
		<p><b>Cohésion de l'équipe décisionnelle</b> (oui, dysfonctions, non)</p>	<p><b>Clarté de la position de la Maison-Blanche</b> (résolue, inadéquate, hésitante, absente)</p>	<p><b>Leadership présidentiel</b> (fort, faible, effacé)</p>	<p><b>Réaction des médias</b> (indifférente, positive, négative)</p>	<p><b>Conséquences sur la politique étrangère</b> (nulles, directes, indirectes)</p>

## BIBLIOGRAPHIE

### *Monographies*

- Abell, Peter (dir.) (1975). *Organizations as Bargaining and Influence Systems*, Londres, Heinemann.
- Acheson, Dean (1987). *Present at the Creation: My Years at the State Department*, 2<sup>e</sup> édition, New York, W. W. Norton.
- Adams, Valerie (2006). *Eisenhower's Fine Group of Fellows: Crafting A National Security Policy to Uphold the Great Equation*, New York, Lexington.
- 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*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Longman.
- Ambrose, Stephen (1990). *Nixon: The Triumph of a Politician, 1962-1972*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Touchstone.
- (1992). *Nixon: Ruin and Recovery, 1973-1990*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Touchstone.
- (1999). *Ike's Spies: Eisenhower and the Espionage Establishment*, 2<sup>e</sup> édition, Jackson, University Press of Mississippi.
- Anderson, Jack (1973). *The Anderson Papers*, New York, Random House.
- (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.
- Arnson, Cynthia (1993). *Crossroads: Congress, the President, and Central America, 1976-1993*, 2<sup>e</sup> édition, University Park, Pennsylvania State University Press.

- Aronson, James (1990). *The Press and the Cold War*, 2<sup>e</sup> 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*, 4<sup>e</sup> 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.
- (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.
- Bell, Coral (1989). *The Reagan Paradox: U.S. Foreign Policy in the 1980s*, New Brunswick, Rutgers University Press.
- Bennett, W. Lance (2008). *News: The Politics of Illusion*, 8<sup>e</sup> édition, New York, Longman.
- Bennett, W. Lance, Regina G. Lawrence et Steven Livingston (2007). *When the Press Fails: Political Power and the News Media from Iraq to Katrina*, Chicago, University of Chicago Press.
- 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.
- Bert, Wayne (1997). *The Reluctant Superpower: United States' Policy in Bosnia, 1991-1995*, New York, St. Martin's Press.
- Beschloss, Michael (2001). *Reaching for Glory: Lyndon Johnson's Secret White House Tapes, 1964-1965*, New York, Touchstone.



- 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.
- Blix, Hans (2004). *Irak : Les armes introuvables*, Paris, Fayard.
- 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.
- Bose, Meena (1998). *Shaping and Signaling Presidential Policy: The National Security Decision Making of Eisenhower and Kennedy*, College Station, Texas A&M University Press.
- 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.
- Bowie, Robert et Richard Immerman (1998). *Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*, New York, Oxford University 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.
- Brzezinski, Zbigniew (1983). *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*, London, Weidenfeld & Nicolson.
- 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 Victor Gold (1987). *Looking Forward*, New York, DoubleDay.
- Bush, George H. et Brent Scowcroft (1998). *A World Transformed*, New York, Vintage Books.

- Bundy, William (1998). *A Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency*, New York, Hill & Wang.
- Califano, Joseph A. Jr. (2000). *The Triumph and Tragedy of Lyndon Johnson: The White House Years*, 2<sup>e</sup> édition, College Station, Texas A & M University Press.
- Campbell, Colin et Bert A. Rockman (dir.) (1991). *The Bush Presidency: First Appraisals*, Chatham, Chatham House.
- (dir.) (1996). *The Clinton Presidency: First Appraisals*, Chatham, Chatham House.
- (dir.) (2004). *The George W. Bush Presidency: Appraisals and Prospects*, Washington, CQ Press.
- Cannon, Lou (2000). *President Reagan: The Role of a Lifetime*, 2<sup>e</sup> édition, New York, PublicAffairs.
- 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.
- Cassery, John J. (2000). *The Ford White House: The Diary of a Speechwriter*, Lincoln, iUniverse.com.
- Cater, Douglas (1959). *The 4<sup>th</sup> Branch of Government*, New York, Vintage Books.
- Chase, James (1998). *Acheson: The Secretary of State Who Created the American World*, New York, Simon & Schuster.
- 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.
- 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.
- Collier, Kenneth E. (1997). *Between the Branches: The White House Office of Legislative Affairs*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Cook, Timothy E. (2005). *Governing with the News: The News Media as a Political Institution*, 2<sup>e</sup> édition, Chicago, University of Chicago Press.
- Cooper, Chester (1970). *The Lost Crusade: America in Vietnam*, New York, Dodd, Mead & Co.
- 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.
- Cronin, Thomas et Stephen Greenberg (dir.) (1969). *The Presidential Advisory System*, New York, Harper & Row.
- Daalder, Ivo H. (2000). *Getting to Dayton: The Making of America's Bosnia Policy*, Washington, Brookings Institution Press.
- 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.
- (1998). *Flawed Giant: Lyndon Johnson and His Times, 1961-1973*, New York, Oxford University Press.
- (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*, 2<sup>e</sup> édition, Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Politique étrangère et sécurité.
- David, Charles-Philippe, Karine Prémont et Julien Tourreille (2008). *L'erreur : l'échec américain en Irak, cinq ans plus tard*, Sillery, Septentrion.
- Davis, Howard (1972). *How the Bureaucracy Makes Foreign Policy*, Boston, Lexington.
- DeFrank, Thomas M. (2007). *Write It When I'm Gone: Remarkable Off-the-Record Conversations with Gerald R. Ford*, New York, Putnam.
- 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.
- Donovan, John C. (1974). *The Cold Warriors: A Policy-Making Elite*, Lexington, D.C. Heath.
- 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.
- Drury, Allen (1971). *Courage and Hesitation: Inside the Nixon Administration*, New York, DoubleDay.
- Dumbrell, John (1993). *The Carter Presidency: A Re-Evaluation*, Manchester, Manchester University Press.
- 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.

- Eisenhower, Dwight D. (1964). *White House Years: Mandate for Change, 1953-1956*, Hamden, Archon Books.
- (1968). *White House Years: Waging Peace, 1956-1961*, Garden City, DoubleDay.
- Ellsberg, Daniel (2002). *Secrets: A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Penguin.
- Emery, Fred (1995). *Watergate: The Corruption of American Politics and the Fallout of Richard Nixon*, 2<sup>e</sup> 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.
- Farrell, John A. (2002). *Tip O'Neill and the Democratic Century*, Londres, Back Bay 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 (1979). *A Time to Heal: The Autobiography of Gerald Ford*, New York, Harper & Row.
- Garrison, Jean A. (1999). *Games Advisors Play: Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station, Texas A & M University Press.
- Gelb, Leslie et Richard Betts (2005). *The Irony of Vietnam*, 2<sup>e</sup> édition, Washington, Brookings Institution Press.
- Genovese, Michael (1990). *The Nixon Presidency: Power and Politics in Turbulent Times*, New York, Greenwood Press.
- George, Alexander L. (1980). *Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press.
- Gergen, David (2000). *Eyewitness to Power: The Essence of Leadership from Nixon to Clinton*, New York, Simon & Schuster.
- Goldstein, Gordon M. (2008). *Lessons in Disaster: McGeorge Bundy and the Path to War in Vietnam*, New York, Times Books.

- Goodby, James E. (2006). *At the Borderline of Armageddon: How American Presidents Managed the Atom Bomb*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Graber, Doris (2006). *Mass Media and American Politics*, 7<sup>e</sup> 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, Richard H. (1996). *SR-71 Revealed: The Inside Story*, Osceola, Zenith Press.
- Graubard, Stephen (1974). *Kissinger: Portrait of a Mind*, New York, W. W. Norton.
- 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.
- (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.
- (2004). *The Presidential Difference: Leadership Style from FDR to George W. Bush*, 2<sup>e</sup> édition, Princeton, Princeton University Press.
- Gregg, Gary L. et Mark J. Rozell (dir.) (2004). *Considering the Bush Presidency*, New York, Oxford University Press.
- 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.
- Halberstam, David (1992). *The Best and the Brightest*, 4<sup>e</sup> édition, New York, Ballantine.
- (2008). *The Making of a Quagmire: America and Vietnam during the Kennedy Era*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Rowman & Littlefield.
- Haldeman, H. R. (1995). *The Haldeman Diaries: Inside the Nixon White House*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Berkley.

- Haldeman, H. R. et Joseph Di Mena (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.
- Halperin, Morton H. et al. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2<sup>e</sup> édition, Washington, Brookings Institution Press.
- Halperin, Morton H. et Daniel Hoffman (1977). *Top Secret: National Security and the Right to Know*, New York, Simon & Schuster.
- 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*, 3<sup>e</sup> édition, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Hayden, Joseph (2002). *Covering Clinton: The President and the Press in the 1990s*, Westport, Praeger.
- Heise, Jurgen A. (1979). *Minimum Disclosure: How the Pentagon Manipulates the News*, New York, W. W. Norton.
- Herring, George C. (1983). *The Secret Diplomacy of the Vietnam War: The Negotiating Volumes of the Pentagon Papers*, Austin, University of Texas Press.
- (dir.) (1993). *The Pentagon Papers*, Whitby, McGraw-Hill.
- Herspring, Dale R. (2006). *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Hersh, Seymour M. (1972). *Cover-Up*, New York, Random House.
- (1983). *The Price of Power: Kissinger in the Nixon White House*, New York, Summit Books.
- (2004). *Chain of Command: The Road from 9/11 to Abu Ghraib*, New York, HarperCollins.
- Hertsgaard, Mark (1989). *On Bended Knee: The Press and the Reagan Presidency*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Schocken Books.
- Hess, Gary R. (2009). *Presidential Decisions for War: Korea, Vietnam the Persian Gulf, and Iraq*, 2<sup>e</sup> édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Hess, Stephen (1984). *The Government/Press Connection: Press Officers and Their Offices*, Washington, Brookings Institution Press.
- (2002). *Organizing the Presidency*, 3<sup>e</sup> édition, Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- 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 et al. (1993). *The Politics of Policy-Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, 3<sup>e</sup> édition, Upper Saddle River, Pearson.
- Hinckley, Barbara (1994). *Less Than Meets the Eye: Foreign Policy Making and the Myth of the Assertive Congress*, Chicago, University of Chicago Press.
- Hogan, Michael et Thomas Patterson (dir.) (2004). *Explaining the History of American Foreign Relations*, 2<sup>e</sup> édition, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hoopes, Townsend (1987). *The Limits of Intervention: How Vietnam Policy Was Made – And Reversed – During the Johnson Administration*, 3<sup>e</sup> édition, New York, W. W. Norton.
- Hult, Karen M. et Charles E. Walcott (2004). *Empowering the White House: Governance Under Nixon, Ford, and Carter*, Lawrence, University Press of Kansas.
- 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.
- (1990). *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*, Princeton, Princeton University Press.
- Iyengar, Shanto et Donald R. Kinder (1989). *News That Matters: Television and American Opinion*, Chicago, University of Chicago Press.
- Janis, Irving (1972). *Victims of Groupthink*, Boston, Houghton Mifflin.
- Jentleson, Bruce W. (2004). *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21<sup>st</sup> Century*, 2<sup>e</sup> édition, New York, W. W. Norton.
- Johnson, Chalmers (2004). *Blowback: The Costs and Consequences of American Empire*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Holt.



- Johnson, Loch K. (1988). *A Season of Inquiry: Congress and Intelligence*, Chicago, Dorsey Press.
- Jones, Charles O. (dir.) (1988). *The Reagan Legacy: Promise and Performance*, Chatham, Chatham House.
- 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.
- Kaufman, Burton I. et Scott Kaufman (2006). *The Presidency of James Earl Carter Jr.*, 2<sup>e</sup> 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.
- Kimball, Jeffrey (2003). *The Vietnam War Files: Uncovering the Secret History of Nixon-Era Strategy*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Kinnard, Douglas (2007). *The War Managers*, 2<sup>e</sup> édition, Anapolis, U.S. Naval Institute Press.
- Kissinger, Henry A. (1979). *The White House Years*, Boston, Little, Brown & Company.
- (1982). *Years of Upheaval*, New York, Michael Joseph.
- (1995). *Diplomacy*, réédition, New York, Simon & Schuster.
- (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.
- Kornbluh, Peter (1998). *Bay of Pigs Declassified: The Secret CIA Report on the Invasion of Cuba*, New York, New Press.

- Kowert, Paul (2002). *Groupthink of Deadlock: When Do Leaders Learn from Their Advisors?*, Albany, SUNY Press.
- Krepinevich, Andrew F. et Andrew F. Krepinevich Jr. (1988). *The Army and Vietnam*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- 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 Nixon Tapes*, New York, Simon & Schuster.
- 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.
- Lee, Wen Ho (2002). *My Country Versus Me: The First Hand Account by the Los Alamos Scientist*, New York, Hyperion.
- Livingstone, Neil et Terrell Arnold (dir.) (1988). *Beyond the Iran-Contra Crisis*, Lexington, Lexington Books.
- Locher, James R. III (2004). *Victory on the Potomac: The Goldwater-Nichols Act Unifies the Pentagon*, 2<sup>e</sup> édition, College Station, Texas A & M University Press.
- Lowenthal, Mark (2002). *Intelligence: From Secrets to Policy*, 3<sup>e</sup> édition, Washington, CQ Press.
- Lustgarten, Laurence et Ian Leigh (1994). *In from the Cold: National Security and Parliamentary Democracy*, Oxford, Clarendon Press.
- Lynch, Grayston, L. (2003). *Decision for Disaster: The Battle of the Bay of Pigs*, New York, Pocket.
- 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.
- Maltese, John Anthony (1994). *Spin Control: The White House Office of Communications and the Management of Presidential News*, 2<sup>e</sup> édition, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Mann, James (2004b). *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York, Penguin.

- Mayer, Jane et Doyle McManus (1988). *Landslide: The Unmaking of the President, 1984-1988*, Boston, Houghton Mifflin.
- Mazaar, Michael J. (1995). *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*, New York, St. Martin's Press.
- 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.
- 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.
- McClellan, Scott (2008). *What Happened: Inside the Bush White House and Washington's Culture of Deception*, New York, Public Affairs.
- McNamara, Robert et Brian VanDeMark (1995). *In Retrospect: The Tragedy and Lessons of Vietnam*, New York, Times Books.
- McTurnan Kahin, George (1997). *Subversion as Foreign Policy: The Secret Eisenhower and Dulles Debacle in Indonesia*, Seattle, University of Washington Press.
- Meese, Edwin (1992). *With Reagan: The Inside Story*, Washington, Regnery Gateway.
- Melandri, Pierre (1983). *Regean : une biographie totale*, Paris, Robert Laffont.
- Melanson, Richard A. et David Mayers (dir.) (1989). *Reevaluating Eisenhower: American Foreign Policy in the Fifties*, Champaign, University of Illinois Press.
- Mermin, Jonathan (1999). *Debating War and Peace: Media Coverage of U.S Intervention in the Post-Vietnam Era*, Princeton, Princeton University Press.
- Metz, Steven (2004). *Eisenhower as Strategist: The Coherent Use of Military Power in War and Peace*, Honolulu, University Press of the Pacific.
- Meyer, Karl E. et Tad Szulc (1968). *The Cuban Invasion: The Chronicle of a Disaster*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Praeger.
- Michaels, Judith E. (1997). *The President's Call: Executive Leadership from FDR to George Bush*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Mieczkowski, Yanek (2005). *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*, Lexington, University Press of Kentucky.
- 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.
- (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.
- 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.
- Murray, Michael D. (1999). *Encyclopedia of Television News*, New York, Greenwood Press.
- Murray, Robert K. et Tim H. Blessing (1994). *Greatness in the White House: Rating the Presidents*, University Park, Pennsylvania State University Press.
- 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*, 3<sup>e</sup> édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- 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*, 3<sup>e</sup> édition, New York, Free Press.
- 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.
- (1996). *The Public Dimension of Foreign Policy*, Bloomington, Indiana University Press.
- Nixon, Richard M. (1970). *U.S. Foreign Policy for the 1970s: A New Strategy for Peace*, A Report to the Congress, 18 février, Washington.

- (1990a). *RN: The Memoirs of Richard Nixon*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Simon & Schuster.
- (1990b). *Six Crises*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Touchstone.
- Nouailhat, Yves-Henri (2000). *Les États-Unis et le monde au 20<sup>e</sup> siècle*, Paris, Armand Colin.
- North, Oliver L. et William Novak (1992). *Under Fire: An American Story*, 2<sup>e</sup> édition, Toronto, HarperCollins.
- Novak, Robert D. (2007). *The Prince of Darkness: 50 Years Reporting in Washington*, New York, Crown.
- Oberdorfer, Don (2001). *Tet! The Turning Point in the Vietnam War*, 2<sup>e</sup> édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Kenneth et David Powers (1976). *Johnny We Hardly Knew Ye*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Pocket.
- O'Heffernan, Patrick (1991). *Mass Media and American Foreign Policy*, New York, Praeger
- 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.
- Osgood, Kenneth (2006). *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*, Lawrence, University Press of Kansas.
- Paletz, David L. (2002). *The Media in American Politics: Contents and Consequences*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Longman.
- Pastor, Robert A. (1992). *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, Princeton University Press.
- (2002). *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, 2<sup>e</sup> édition, Boulder, Westview Press.
- Patterson, Bradley H. Jr. (1988). *The Ring of Power: The White House Staff and its Expanding Role in Government*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Basic Books.
- (2000). *The White House Staff: Inside the West Wing and Beyond*, Washington, Brookings Institution Press.
- Pearlstine, Norman (2007). *Off the Record: The Press, the Government, and the War over Anonymous Sources*, New York, Farrar, Straus and Giroux.

- Perlstein, Rick (2008a). *Nixonland: The Rise of a President and the Fracturing of America*, New York, Scribner.
- (dir.) (2008b). *Richard Nixon: Speeches, Writings, and Documents*, Princeton, Princeton University Press.
- Pious, Richard M. (2008). *Why Presidents Fail*, New York, Rowman & Littlefield.
- Porter, Roger B. (1987). *Presidential Decision Making: The Economic Policy Board*, 2<sup>e</sup> édition, Cambridge, Cambridge University Press.
- Portes, Jacques (2007). *Lyndon Johnson : le paradoxe américain*, Paris, Payot.
- (1993). *Les Américains et la guerre du Vietnam*, Bruxelles, Éditions Complexes.
- 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.
- (2004). *Intelligence Wars: American Secret History from Hitler to Al Qaida*, New York, New York Review Books.
- Prados, John (2003a). *Lost Crusader: The Secret Wars of CIA Director William Colby*, Oxford, Oxford University Press.
- (2003b). *The White House Tapes: Eavesdropping on the President*, New York, The New Press.
- Prados, John et Margaret Pratt Porter (dir.) (2005). *Inside the Pentagon Papers*, Lawrence, University Press of Kansas.
- 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.
- Ranelagh, John (1986). *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*, New York, Simon & Schuster.
- Reagan, Ronald (1990). *An American Life: The Autobiography*, New York, Simon & Schuster.

- Reeves, Richard (1975). *A Ford, Not a Lincoln*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovitch.
- (1994). *President Kennedy: Profile of Power*, New York, Simon & Schuster.
- (2002). *President Nixon: Alone in the White House*, New York, Simon & Schuster.
- (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.
- Ritchie, Donald A. (2005). *Reporting from Washington: The History of the Washington Press Corps*, New York, Oxford University 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.
- Rodriguez, Juan Carlos (1999). *The Bay of Pigs and the CIA: Cuban Secret Files on the 1961 Invasion*, New York, Ocean Press.
- Rosati, Jerel A. et James M. Scott (2007). *The Politics of United States Foreign Policy*, 4<sup>e</sup> édition, Belmont, Wadsworth.
- Rosenbaum, Herbert D. et Alexj Ugrinsky (dir.) (1993). *Jimmy Carter: Foreign Policy and Post-Presidential Years*, New York, Greenwood Press.
- Rothkopf, David (2005). *Running the World: The Inside Story of the National Security Council and the Architects of American Power*, New York, PublicAffairs.
- Rowan, Roy (1975). *The Four Days of Mayaguez*, New York, W. W. Norton.
- Rozell, Mark J. (1988). *The Press and the Carter Presidency*, Boulder, Westview Press.
- (1992). *The Press and the Ford Presidency*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- (1996). *The Press and the Bush Presidency*, Westport, Praeger, coll. Presidential Studies.
- 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.
- Salinger, Pierre (1966). *With Kennedy*, New York, DoubleDay.
- Scaborough, Rowan (2004). *Runsfeld's War*, Washington, Regnery Publishing.
- Schandler, Herbert Y. (1983). *The Unmaking of a President: Lyndon Johnson and Vietnam*, 2<sup>e</sup> 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. (2004). *The Imperial Presidency*, Boston, Mariner Books.
- (2005). *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Black Dog.
- (2007). *Journals, 1952-2000*, New York, Penguin.
- Schmidt, Olivier (2004). *The Intelligence Files: Today's Secrets, Tomorrow's Scandals*, Atlanta, Clarity Press.
- 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.
- 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.
- Shoemaker, Christopher C. (1991). *The NSC Staff: Conseling 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.
- Siniver, Asaf (2008). *Nixon, Kissinger, and U.S. Foreign Policy Making: The Machinery of Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sigal, Leon V. (1998). *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*, Princeton, Princeton University Press.
- Sisung, Kelle S. et Gerda-Ann Raffaele (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.
- Smist, Frank J. Jr. (1994). *Congress Oversees the United States Intelligence Community, 1947-1989*, 2<sup>e</sup> édition, Knoxville, University of Tennessee Press.
- Smith, Gerald (1980). *Doubletalk: The Story of SALT-I*, New York, DoubleDay.
- Smith, Hedrick (1988). *The Power Game: How Washington Works*, New York, Ballantine.
- Snyder, Richard et al. (2002). *Foreign Policy Decision-Making (Revisited)*, New York, Palgrave.
- Sorensen, Theodore C. (2005). *Decision-Making in the White House: The Olive Branch or the Arrows*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Columbia University Press.
- (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.
- Spiegel, Steven (dir.) (1994). *At Issue: Politics in the World Arena*, 7<sup>e</sup> édition, Belmont, Wadsworth.
- Spieler, Geri (2008). *Taking Aim at the President: The Remarkable Story of the Woman Who Shot at Gerald Ford*, New York, Palgrave.

- Spragens, William C. (dir.) (1988). *Popular Images of American Presidents*, New York, Greenwood Press.
- Stacks, John F. (2002). *James B. Reston and the Rise and Fall of American Journalism*, Boston, Little, Brown & Company.
- Starr, Paul (2004). *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications*, New York, Basic Books.
- Steinberg, Blema S. (1996). *Shame and Humiliation: Presidential Decision Making on Vietnam*, Montréal, McGill/Queen's University Press.
- Stephanopoulos, George (1999). *All Too Human: A Political Education*, Boston, Little, Brown & Company.
- Stone, Geoffrey R. (2007). *Top Secret: When Our Government Keeps Us in the Dark*, New York, Rowman & Littlefield.
- 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.
- (2005). *Decisions and Dilemmas: Case Studies in Presidential Foreign Policy Making*, 2<sup>e</sup> édition, New York, M. E. Sharpe.
- Sullivan, Terry (dir.) (2004). *The Nerve Center: Lessons in Governing from the White House Chiefs of Staff*, College Station, Texas A & M University Press.
- Suskind, Ron (2004). *The Price of Loyalty: George W. Bush, the White House, and the Education of Paul O'Neill*, New York, Simon & Schuster.
- Szulc, Tad (1978). *The Illusion of Peace: Foreign Policy in the Nixon Years*, New York, Viking.
- Tanner Johnson, Richard (1974). *Managing the White House: An Intimate Study of the Presidency*, New York, Harper & Row.
- Tenet, George et Bill Harlow (2007). *At the Center of the Storm: The CIA During America's Time of Crisis*, New York, HarperCollins.
- Thompson, John B. (2000). *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*, Cambridge, Polity Press.

- Thompson, Kenneth W. (dir.) (1998). *The Bush Presidency: Ten Inmate Perspectives of George Bush, Part II*, New York, University Press of America.
- Thornton, Richard (2001). *Nixon-Kissinger Years: The Reshaping of American Foreign Policy*, 2<sup>e</sup> édition, St. Paul, Paragon House.
- (2007). *The Carter Years: Toward a New Global Order*, 2<sup>e</sup> édition, St. Paul, Paragon House.
- Treverton, Gregory (1987). *Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*, New York, Basic Books.
- 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.
- Ungar, Sanford J. (1989). *The Papers and the Papers: An Account of the Legal Battle Over the Pentagon Papers*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Columbia University Press.
- Vance, Cyrus (1983). *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy*, New York, Simon & Schuster.
- Vertzberger, Yaacov (1990). *The World in Their Minds: Information Processing, Cognition, and Perception in Foreign Policy Decisionmaking*, 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.
- Walton, Richard J. (1972). *Cold War and Counterrevolution: The Foreign Policy of John F. Kennedy*, New York, Viking Press.
- Watson, Bruce et Joel Nadel (dir.) (1993). *Operation Restore Hope, Intervention in Somalia: The Political and Military Lessons*, Boulder, Westview Press.
- 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.
- Western, Jon (2005). *Selling Intervention and War: The Presidency, the Media, and the American Public*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

- Wetterhahn, Ralph (2001). *The Mayaguez Incident and the End of the Vietnam War*, Jackson, Da Capo Press.
- White, Theodore (1988). *America in Search of Itself: The Making of the President, 1956-1980*, New York, Warner Books.
- Wicker, Tom (2002). *Dwight D. Eisenhower*, New York, Times Books.
- Wildavsky, Aaron (dir.) (1975). *Perspectives on the Presidency*, Boston, Little, Brown & Company.
- Wilentz, Sean (2008). *The Age of Reagan: A History, 1974-2008*, Toronto, HarperCollins.
- Wilson, James Q. (2008). *American Government*, 8<sup>e</sup> édition, Boston, Houghton Mifflin.
- Wittkopf, Eugene R. et James M. McCormick (dir.), *The Domestic Sources of American Foreign Policy: Insights and Evidence*, 4<sup>e</sup> 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.
- (2003). *Bush at War*, New York, Simon & Schuster.
- (2004). *Plan of Attack*, New York, Simon & Schuster.
- (2007). *State of Denial*, New York, Simon & Schuster.
- Woodward, Bob et Carl Bernstein (2005). *All the President's Men*, 2<sup>e</sup> édition, New York, Pocket.
- 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.

### ***Chapitres de monographies***

- Bennett, W. Lance (1994). « The News About Foreign Policy », dans Bennett, W. Lance 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.

- Bernier, Gérald (2001). « L'élection présidentielle », dans Orban, Edmond et Michel Fortmann (dir.), *Le système politique américain*, 3<sup>e</sup> édition, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, coll. Paramètres, p. 163-189.
- Duffy, Gloria (1983). « Crisis Prevention in Cuba », dans George, Alexander L. (dir.), *Managing United States-Soviet Rivalry*, Boulder, Westview, p. 285-313.
- Goshko, John (2001). « Bush, Clinton, and Somalia », dans Abshire, David (dir.), *Triumphs and Tragedies of the Modern Presidency*, Westport, Praeger, p. 226-232.
- Garthoff, Raymond L. (1994). « A Wild Card: The Soviet Brigade in Cuba, 1979 », dans *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, 2<sup>e</sup> édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 913-934.
- Hanhimäki, Jussi M. (2003). « Dr. Kissinger or Mr. Henry? Kissingerology, Thirty Years and Counting », *Diplomatic History*, vol. 27, no 5 (novembre), p. 637-676.
- Hermann, Margaret G. (1984). « Personality and Foreign Policy Decision Making: A Study of 53 Heads of Government », dans Sylvan, Donald A. et Steve Chan (dir.), *Foreign Policy Decision Making: Perceptions, Cognition, and Artificial Intelligence*, New York, Praeger, p. 53-80.
- Hoyt, Paul D. et Jean A. Garrison (1997). « Political Manipulation within the Small Group: Foreign Policy Advisors in the Carter Administration », dans Hart, Paul 't, Eric K. Stern et Bengt Sundelius (dir.), *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 249-274.
- James, Patrick 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*, 3<sup>e</sup> édition, Washington, CQ Press, p. 121-149.
- King, Elliot et Michael Schudson (1995). « The Press and the Illusion of Public Opinion: The Strange Case of Ronald Reagan's 'Popularity' », dans Glaser, Theodore L. et Charles T. Salmon (dir.), *Public Opinion and the Communication of Consent*, New York, Guilford Press, p. 132-155.
- Kitts, Kenneth (2006). « The Politics of Spying: The Rockefeller Commission and the CIA », dans *Presidential Commissions and National Security: The Politics of Damage Control*, Boulder, Lynne Rienner, p. 47-72.
- Légaré-Tremblay, Jean-Frédéric (2005). « La prise de décision à la Maison-Blanche », dans Vallet, Élisabeth (dir.), *La présidence des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Enjeux contemporains, p. 207-234.

- Martin, Curtis H. (2000). « The U.S.-North Korean Agreed Framework: Incentives-Based Diplomacy after the Cold War », dans Chan, Steve et A. Cooper Drury (dir.), *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*, New York, St. Martin's Press, p. 86-109.
- Pastor, Robert A. (1990). « The Centrality of Central America », dans Berman, Larry (dir.), *Looking Back on the Reagan Presidency*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, p. 33-49.
- Porter, Roger (1988). « Gerald R. Ford: A Healing Presidency », dans Greenstein, Fred I. (dir.), *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge, Harvard University Press, p. 199-221.
- Rockman, Bert A. (1997). « The Presidency and Bureaucratic Change After the Cold War », dans Ripley, Randall et James Lindsay (dir.), *U.S. Foreign Policy After the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Rubin, Barry (1984). « Reagan Administration Policy-Making and Central America », dans Leiken, Robert (dir.), *Central America: Anatomy of Conflict*, New York, Pergamon, p. 299-318.
- Schorr, Daniel (1997). « Who Uses Whom? The Theodore H. White Lecture at Harvard University », dans Iyengar, Shanto et Richard Reeves (dir.), *Do the Media Govern? Politicians, Voters, and Reporters in America*, Londres, Sage, p. 123-140.
- (2005). « Journalism and the Public Interest », dans Overholser, Geneva et Kathleen Hall Jamieson (dir.), *The Press*, New York, Oxford University Press, coll. Institutions of American Democracy, p. 303-309.
- Stern, Eric K. et Bengt Sundelius (1997). « Understanding Small Group Decisions in Foreign Policy: Process Diagnosis and Research Procedure », dans Hart, Paul 't, Eric K. Stern et Bengt Sundelius (dir.), *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, p. 123-150.
- terHorst, Jerald F. (1988). « President Ford and the Media », dans Thompson, Kenneth W. (dir.), *The Ford Presidency: Twenty-Two Intimate Perspectives of Gerald R. Ford*, New York, University Press of America, p. 209-230.
- Walstein, Frederic (1990). « Cabinet Government: The Reagan Management Model », dans Hogan, Joseph (dir.), *The Reagan Years: The Record in Presidential Leadership*, Manchester, Manchester University Press.

### **Articles scientifiques**

- 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.

- Baloyra, Enrique A. (1985). « Central America on the Reagan Watch: Rhetoric and Reality », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 27, no 1 (février), p. 35-62.
- 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.
- (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.
- 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.
- 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.
- Bruce, James B. (2003). « The Consequences of Permissive Neglect: Laws and Leaks of Classified Intelligence », *Studies in Intelligence*, vol. 47, no 1, [<https://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/csi-publications/csi-studies/studies/vol47no1/article4.html>]
- Charlton, Michael (1980). « The President's Men at the NSC: The Struggle Under Carter », *The National Interest*, no 21 (automne), p. 100-108.
- 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.
- 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.
- 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.
- Duffy, Gloria (1983). « Crisis Mangling and the Cuban Brigade », *International Security*, vol. 8, no 1 (été), p. 67-87.
- Edelman, Marc (1986). « Soviet-Cuban Involvement in Central America: A Critique of Recent Writings », *Social Text*, no 15 (automne), p. 99-125.
- Feigenbaum, Edward (1980). « Staffing, Organization and Decision-Making in the Ford and Carter White House », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 10, 2 (été), p. 364-377.
- Feldstein, Mark (2006). « A Muckraking Model: Investigative Reporting Cycles in American History », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 11, no 2 (avril), p. 105-120.
- Fraser, Andrew (2005). « Architecture of a Broken Dream: The CIA and Guatemala, 1952-54 », *Intelligence and National Security*, vol. 20, no 3 (septembre), p. 486-508.
- 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.
- 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. 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.
- Glad, Betty et Michael Link (1996). « President Nixon's Inner Circle of Advisers », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 26, no 1 (hiver), p. 13-40.
- Goodman, Allan E. (1987). « Reforming U.S. Intelligence », *Foreign Policy*, no. 67 (été), p. 121-136.
- Greenstein, Fred I. (1979-1980). « Eisenhower as an Activist President: A Look at New Evidence », *Political Science Quarterly*, vol. 94, no 4 (hiver), p. 575-599.
- 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.
- Hall, Jane (2003). « Coverage of George W. Bush », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 8, no 2 (avril), p. 115-120.
- 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.



- 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.
- Hilsman, Roger (1996). « McNamara's War – Against the Truth: A Review Essay », *Political Science Quarterly*, vol. 111, no 1 (printemps), p. 151-163.
- Holbrooke, Richard (1970-1971). « The Machine That Fails », *Foreign Policy*, no 1 (hiver), p. 65-77.
- Hoxie, Gordon (1980). « Staffing the Ford and Carter Presidencies », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 10, no 2 (été), p. 378-401.
- 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.
- 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.
- (2005). « Accountability and America's Secret Foreign Policy: Keeping a Legislative Eye of the Central Intelligence Agency », *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, no 1 (mars), p. 99-120.
- Jones, Alex (2002a). « American or Journalist: Must We Choose? », *Harvard International Journal of Press/Politics*, vol. 7, no 2 (avril), p. 3-5.
- (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.
- Katz, Alan M. (1976). « Government Information Leaks and the First Amendment », *California Law Review*, vol. 64, no 1 (janvier), p. 108-145.
- Kirschten, Dick (1980). « Beyond the Vance-Brzezinski Clash Lurks an NSC Under Fire », *National Journal*, 17 mai, p. 814-818.
- Knoll, Steven (1972). « When TV Was Offered the Pentagon Papers », *Columbia Journalism Review*, vol. 10 (mars/avril), p. 46-48.
- 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.

- Leacacos, John (1971-1972). « Kissinger's Apparatus », *Foreign Policy*, no 5 (hiver), p. 3-27.
- Lehman, Kenneth (1997). « Revolutions and Attributions: Making Sense of Eisenhower Administration Policies in Bolivia and Guatemala », *Diplomatic History*, vol. 21, 2 (printemps), p. 185-213.
- Madison, Christopher (1991). « Baker's Inner Circle », *National Journal*, 13 juillet, p. 1733-1738.
- Mandelbaum, Michael (1996). « Foreign Policy as Social Work », *Foreign Affairs*, vol. 75, no 1 (janvier/février), p. 16-32.
- 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.
- Menges, Constantine (1988). « How the State Department Prevailed », *The National Interest*, no 13 (automne), p. 65-77.
- 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.
- 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.
- 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.
- (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.
- Newsom, David D. (1989). « Scoops and Secrets: Diplomacy and the Press », *Gannett Center Journal*, automne, p. 175-187.
- 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.
- Nolan, Cynthia M. (1999). « Seymour Hersh's Impact on the CIA », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 12, no 1 (printemps), p. 18-34.

- Ogden, Robert F. II et David A. Anderson (2008). « US Foreign Policy toward North Korea: A Way Ahead », *Strategic Studies Quarterly*, vol. 2, no 3 (automne), p. 72-119.
- Omestad, Thomas (1994). « Psychology and the CIA: Leaders on the Couch », *Foreign Policy*, no 95 (été), p. 105-122.
- 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.
- Pfiffner, James P. (2005). « Presidential Decision Making: Rationality, Advisory Systems, and Personality », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35, no 2 (juin), p. 217-228.
- 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>]
- Preston, Thomas et Paul 't Hart (1999). « Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus Between Political Leaders and Advisory Systems », *Political Psychology*, vol. 20, no 1 (mars), p. 49-98.
- 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.
- (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.
- Rockman, Bert A. (1981). « America's Departments of State: Irregular and Regular Syndromes of Policy-Making », *American Political Science Review*, vol. 75, no 4 (décembre), p. 911-927.
- Rosati, Jerel (1981). « Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective », *World Politics*, vol. 38, no 2 (janvier), p. 234-252.
- Sanchez, J. M. (1997). « Awaiting Rehabilitation: The Carter Presidency in Political Science Textbooks », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 27, no 1 (mars), p. 284-296.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. (1997). « Rating the Presidents: Washington to Clinton », *Political Science Quarterly*, vol. 112, no 2 (été), p. 179-190.
- Sigal, Leon V. (1975). « Official Secrecy and Informal Communication in Congressional-Bureaucratic Relations », *Political Science Quarterly*, vol. 90, no 1 (printemps), p. 71-92.
- Siniver, Asaf (2004). « The Truth is Out There: The Recently Released NSC Institutional Files of the Nixon Presidency », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34, no 2 (juin), p. 449-545.

- (2008). « 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.
- Son, Taegy (2002). « Leaks: How Do Codes of Ethics Address Them? », *Journal of Mass Media Ethics*, vol. 17, no 2 (automne), p. 155-173.
- Sorensen, Theodore (1987-1988). « The President and the Secretary of State », *Foreign Affairs*, vol. 66 (hiver), p. 231-248.
- Stern, Laurence (1975). « Washington Dateline: Two Henrys Descending », *Foreign Policy*, no 18 (printemps), p. 168-176.
- Streeter, Stephen M. (2000). « Interpreting the 1954 U.S. Intervention in Guatemala: Realist, Revisionist, and Postrevisionist Perspectives », *The History Teacher*, vol. 34, no 1 (novembre), p. 61-74.
- Western, Jon (2002). « Sources of Humanitarian Intervention », *International Security*, vol. 26, no 4 (printemps), p. 112-142.
- Wettering, Frederick L. (2003). « (C)over Action: The Disappearing 'C' », *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 16, no 4 (octobre), p. 561-572.

#### ***Notes de recherches***

- 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.
- 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.ksg.harvard.edu/presspol/research\\_publications/papers/working\\_papers/2003\\_1.pdf](http://www.ksg.harvard.edu/presspol/research_publications/papers/working_papers/2003_1.pdf)]

#### ***Document audio-visuel***

- Winther, Jørn (2009). *Frost/Nixon: The Complete Interviews*, réédition, 2 DVD, 400 minutes, Los Angeles, Liberation Entertainment.

#### ***Articles de journaux et de revues***

- 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>]

- Alsop, Joseph (1961). « Warnings Aplenty », *Washington Post*, 17 avril, p. A13.
- Apple, Raymond W. (1989). « The Capital », *New York Times*, 24 mai, p. B6.
- (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.
- Berger, Marilyn (1977). « Vance and Brzezinski: Peaceful Coexistence of Guerilla War », *The New York Times Magazine*, 13 février, p. 19-40.
- Borogage, Robert L. (1998). « Defending U.S. Against What Missiles? », *Los Angeles Times*, 10 septembre, p. B9.
- Broder, David S. (1990a). « The Negotiator », *Washington Post*, 9 mai, p. A27.
- (1990b). « Reactive President », *Washington Post*, 19 août, p. C7.
- Calderone, Michael (2006). « After Midterms, Times Gets in Leak Stream », *The New York Observer*, 10 décembre, [http://www.observer.com/print/36383/full]
- Cannon, Lou (1982). « High-Risk Presidency at Crossroads », *Washington Post*, 21 janvier, p. A1.
- Carney, James et John Dickinson (2001). « Inside the War Room », *Time Magazine*, 31 décembre, p. 99-109.
- Castro, Fidel (2007). « La máquina de matar », *Juventud Rebelde*, 1<sup>er</sup> juillet, [http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2007-07-01/la-maquina-de-matar]
- Church, George J. (1989). « In Search of a Vision », *Time Magazine*, 27 novembre, p. 20.
- Clymer, Adam (1983). « Poll Finds Americans Don't Know U.S. Positions on Central America », *New York Times*, 1<sup>er</sup> juillet, [http://www.nytimes.com/1983/07/01/world/poll-finds-americans-don-t-know-us-positions-on-central-america.html]
- Council on Hemispheric Affairs (1984) « Are the Press and Congress Effectively Monitoring the Administration's Policy Toward Nicaragua? », communiqué de presse, Washington, 30 avril, [http://www.coha.org/Press Release Archives/1984/019.pdf]
- Crowdson, John M. (1976). « A Year's Investigation Uncovered Number of Irregularities », *New York Times*, 26 janvier, p. A1.

- Crossette, Barbara (1998). « North Korea Draws Anger With Test of a Missile », *New York Times*, 2 septembre, p. A4.
- Cummings, Bruce (1999). « Toward a Comprehensive Settlement of the Korea Problem », *Current History*, vol. 98, no 632 (décembre), p. 403-408.
- 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.
- Dowd, Ann Reilly (1990). « How Bush Manages the Presidency », *Fortune*, 27 août, p. 68-75.
- Elliott, Michael et Bob Cohn (1994). « A Head for Diplomacy? », *Newsweek*, 28 mars, p. 28-29.
- Emerson, Tony (1998). « Going Ballistic: Pyongyang's Test Paces the Rogue Missile Powers », *Newsweek*, 14 septembre, [<http://www.newsweek.com/id/113391>]
- Fallows, James (1979). « The Passionless Presidency: The Trouble With Jimmy Carter's Administration », *The Atlantic Monthly*, mai, p. 33-47.
- (1980). « Zbig without Cy », *The New Republic*, 10 mai, p. 17-19.
- Fleming, Thomas (1987). « The Big Leak », *American Heritage*, vol. 38, no 8 (décembre), p. 64-71, [[http://www.americanheritage.com/articles/magazine/ah/1987/8/1987\\_8\\_64\\_print.shtml](http://www.americanheritage.com/articles/magazine/ah/1987/8/1987_8_64_print.shtml)]
- 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](http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/blog/2006/12/04/BL2006120400612_pf.html)]
- Gartner, Michael (1994). « Look Who's Hiding the News », *USA Today*, 14 avril, p. 11.
- Gelb, Leslie (1980). « Muskie and Brzezinski: The Struggle over Foreign Policy », *The New York Times Magazine*, 20 juillet, p. 26-40.
- (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.

- Gergen, David (1989). « Bush's Start: A Presidency 'On the Edge of a Cliff' », *Washington Post*, 5 mars, p. C1.
- Geyelin, Philip (1980). « The Craft and Craftiness of Henry Kissinger », *Harper's*, vol. 261 (février), p. 55-68.
- Graham, Katharine (1983). « The Press Can Do a Better Job », *Editor & Publisher*, 19 novembre, p. 42.
- Halloran, Richard (1998a). « Getting Ready to the Next Korean War », *Seattle Times*, 23 novembre, [<http://seattletimes.nwsource.com/archive/?date=19981123&slug=2785085>]
- (1998b). « ... But Carry a Big Stick », *Far Eastern Economic Review*, 3 décembre, p. 26-27.
- Hersh, Seymour M. (1974). « Huge C.I.A. Operation Reported in U.S. Against Anti-War Forces, Other Dissidents in Nixon Years », *New York Times*, p. A1 et A26.
- (1990). « The Iran-Contra Committees: Did they Protect Reagan? », *The New York Times Magazine*, 29 avril, p. 47-78.
- (2003). « Selective Intelligence: Donald Rumsfeld Has His Own Special Sources. Are They Reliable? », *The New Yorker*, 12 mai, [[http://www.newyorker.com/archive/2003/05/12/030512fa\\_fact?currentPage=1](http://www.newyorker.com/archive/2003/05/12/030512fa_fact?currentPage=1)]
- (2004a). « Torture at Abu Ghraib: American Soldiers Brutalized Iraqis. How Far Up Does the Responsibility Go? », *The New Yorker*, 10 mai, [[http://www.newyorker.com/archive/2004/05/10/040510fa\\_fact?currentPage=all](http://www.newyorker.com/archive/2004/05/10/040510fa_fact?currentPage=all)]
- (2004b). « Chain of Command: How the Department of Defense Mishandled the Disaster at Abu Ghraib », *The New Yorker*, 17 mai, [[http://www.newyorker.com/archive/2004/05/17/040517fa\\_fact2?currentPage=all](http://www.newyorker.com/archive/2004/05/17/040517fa_fact2?currentPage=all)]
- (2004c). « The Gray Zone: How a Secret Pentagon Program Came to Abu Ghraib », *The New Yorker*, 24 mai, [[http://www.newyorker.com/archive/2004/05/24/040524fa\\_fact?currentPage=all](http://www.newyorker.com/archive/2004/05/24/040524fa_fact?currentPage=all)]
- Hoffman, David (1989). « What the KGB Should Tell Gorby about Bush », *Washington Post*, 19 novembre, p. D1 et D2.
- Holmes, Steven A. (1993). « Clinton Warns North Korea Against Building Atom Bomb », *New York Times*, 8 novembre, p. A6.
- 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](http://www.jpri.org/publications/critiques/critique_VI_6.html)]

- Kaiser, Robert G. (1981). « White Paper on El Salvador Is Faulty », *Washington Post*, 9 juin, p. A1 et A14.
- Kenworthy, E. W. (1961a). « President is Cool on Asia Troop Aid; Sees Gen. Taylor », *New York Times*, 4 novembre, p. A1 et A5.
- (1961b). « U.S. to Help Saigon Fight Reds With More Experts and Planes », *New York Times*, 17 novembre, p. A1 et A12.
- Krauthammer, Charles (1985). « The Reagan Doctrine », *Time Magazine*, 1<sup>er</sup> avril, p. 54.
- (1991). « Bush's March Through Washington », *Washington Post*, 1<sup>er</sup> 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-max-well-taylor's-mission-to-vietnam.htm>]
- 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.
- Lengel, Allan et Dana Priest (2004). « Investigators Concluded Shelby Leaked Message », *Washington Post*, 5 août, p. A17.
- Lewis, Anthony (2005). « More Than Fit to Print », *New York Review of Books*, vol. 52, no 6 (7 avril), [<http://www.nybooks.com/articles/17890>]
- Lief, Louise (1989). « A Shrinking American Role in the World », *U.S. News and World Report*, 13 novembre, p. 22-26.
- Lippman, Thomas W. (1998). « U.S. Sets Accords With North Korea, Aiming to Defuse Tensions », *Washington Post*, 11 septembre, p. A25.
- Loeb, Vernon (2000). « Soviets Knew Date of Cuba Attack », *Washington Post*, 29 avril, p. A4.
- 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?nclink\\_check=1](http://www.ft.com/cms/s/0/88003e3e-833b-11db-a38a-0000779e2340.html?nclink_check=1)]
- Mann, James (2004a). « The True Rationale? It's A Decade Old », *Washington Post*, 7 mars, p. B2.
- Macintyre, Donald (1998). « Missile With A Message », *Time Magazine*, 14 septembre, [<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,989072,00.html>]



- 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.
- Myers, Steven Lee (1998a). « Missile Test by North Korea: Dark Omen for Washington », *New York Times*, 1<sup>er</sup> septembre, p. A6.
- (1998b). « U.S. Calls North Korean Rocket a Failed Satellite », *New York Times*, 15 septembre, p. A6.
- Neal, Steve (1995). « Putting Presidents in Their Places », *Chicago Sun-Times*, 19 novembre, p. 30.
- Nelson, Jack (2003). « Government Secrecy: What Leaks are Good Leaks? », *Los Angeles Times*, 5 janvier, [http://www.ksg.harvard.edu/news/opeds/2003/nelson\_secrecy\_lat\_010503.htm]
- Oberdorfer, Don (1979). « Cuban Crisis Mishandled, Insiders and Outsiders Agree », *Washington Post*, 16 octobre, p. A14.
- (1983). « CIA Planning to Back More Nicaragua Rebels », *Washington Post*, 14 juillet, p. A1.
- O'Leary, Jeremiah (1979). « Concern Grows Over a Marxist Power Seizure », *Washington Star*, 9 juin, p. 1.
- Paintom, Priscilla (1991). « Brent Scowcroft: Mr. Behind-the-Scenes », *Time Magazine*, 7 octobre, p. 16.
- Perlez, Jane (2001). « Bush's Team Counsel Is Divided on Foreign Policy », *New York Times*, 27 mars, p. A1.
- Priest, Dana (1998a). « Activity Suggests N. Koreans Building Secret Nuclear Site », *Washington Post*, 18 août, p. A1.
- (1998b). « U.S. Warns N. Koreans on Suspect Facility; 1994 Nuclear Pact Remains a Priority », *Washington Post*, 26 août, p. A16.
- Robinson, Clarence A. Jr. (1979). « Soviet Ships Operate in Caribbean », *Aviation Week and Space Technology*, vol. 111, no 8 (20 août), p. 14.
- Rogers, David (1984). « U. S. Role in Mining Nicaraguan Harbors Reportedly Is Larger Than First Thought », *Wall Street Journal*, 6 avril, p. 6.
- Rosenthal, Andrew (1990). « For Bush, Life on the Run Catches Up », *New York Times*, 6 juillet, p. A6.

- (1991a). « Scowcroft and Gates: A Team Rivals Baker », *New York Times*, 21 février, p. A14.
- (1991b). « National Security Adviser Redefines the Role, Drawing Barrage of Criticism », *New York Times*, 3 novembre, p. A16.
- Safire, William (1990). « Bush's Cabinet: Who's Up, Who's Down », *The New York Times Magazine*, 25 mars, p. 31-67.
- Sanger, David E. (1998a). « North Korea Site an A-Bomb Plant, U.S. Agencies Say », *New York Times*, 17 août, p. A1.
- (1998b). « August 16-22; Underground Site May Hide North Korean Nuclear Reactor », *New York Times*, 23 août, p. A2.
- Sans auteur (1968). « Gallup Poll Reports 49 % Believe Involvement in Vietnam an Error », *New York Times*, 10 mars, p. A4.
- Sans auteur (1971a). « Gallup Finds 58% Support Newspapers », *Los Angeles Times*, 6 juillet, p. A10.
- Sans auteur (1971b). « Poll Finds Nixon At His Low Point », *New York Times*, 11 juillet, p. A41.
- Sans auteur (1973). « What Actually Leaked to Whom », 4 juin, [<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,907328,00.html>]
- Sans auteur (1976). « The Report on the CIA that President Ford Doesn't Want You to Read », *The Village Voice*, 16 février, p. 1.
- Sans auteur (1977). « Excerpts from Interview With Nixon About Domestic Effects of Indochina War », *New York Times*, 20 mai, p. A16.
- Sans auteur (1979). « How Many Russians in Cuba? », *Washington Star*, 18 juillet, p. 4.
- Sans auteur (1980). « Cy vs. Zbig », *Time Magazine*, 12 mai, [<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,920857,00.html>]
- Sans auteur (1981). « A Disengaged Presidency », *Newsweek*, 7 septembre, p. 21-23.
- Sans auteur (1982). « America's Secret War. Target: Nicaragua », *Newsweek*, 8 novembre.
- Sans auteur (1983a). « 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>]

- Sans auteur (1983b). « Casey Asks Panel: Who Said ‘The C.I.A. Lies’? », *New York Times*, 27 mai, [<http://www.nytimes.com/1983/05/27/world/casey-asks-panel-who-said-the-cia-lies.html>]
- Sans auteur (1984). « Goldwater Writes CIA Director Scorching Letter », *Washington Post*, 11 avril, p. A17.
- Sans auteur (1989). « The Thing Thing », *New York Times*, 28 juin, p. A22.
- Sans auteur (1992). « Excerpts from Pentagon’s Plan: ‘Prevent the Re-Emergence of a New Rival’ », *New York Times*, 8 mars, p. A14.
- Sans auteur (1998a). « North Korea’s Nuclear Ambitions », *New York Times*, 19 août, p. A30.
- Sans auteur (1998b). « North Korea Fires Ballistic Missile Out to Sea », *New York Times*, 31 août, p. A6.
- Sans auteur (1998c). « Time to Rethink North Korea Policy », *Los Angeles Times*, 2 septembre, p. B6.
- Sans auteur (1998d). « North Korea Missile Report », *New York Times*, 3 septembre, p. A8.
- Sans auteur (1998e). « A North Korean Satellite? U.S. Is Searching », *New York Times*, 6 septembre, p. A16.
- Sans auteur (1998f). « North Korean Satellite Launch Termed Failure », *Washington Post*, 15 septembre, p. A13.
- Sans auteur (2001). « Where Have You Gone, Colin Powell? », *Time Magazine*, 10 septembre.
- Sans auteur (2004). « ‘My Deepest Apology’ from Rumsfeld; ‘Nothing Less Than Tragic’, Says Top General », *New York Times*, 8 mai, p. A8.
- Sans auteur (2009). *Presidential Approval Ratings from 1945 to 2008*, *Wall Street Journal*, [<http://online.wsj.com/public/resources/documents/info-presapp0605-31.html>]
- Sappenfield, Mark et Mark Clayton (2006). « How Media Leaks Affect War on Terror », *Christian Science Monitor*, 30 juin, [<http://www.csmonitor.com/2006/0630/p02501-usfp.html>]
- Shane, Scott (2006). « For President, First A Leak; Now, A Jam », *New York Times*, 8 avril, [<http://www.nytimes.com/2006/04/08/Washington/08assess.html?ei=5088&en=9eb06f579052104e&ei=5088&partner=rssnyt&emc=rss>]

- 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.
- Sidey, Hugh (1989). « Is Bush Bold Enough? », *Time Magazine*, 16 octobre, p. 28.
- Smith, Hedrick et Neil Sheehan (1968). « Westmoreland Requests 206,000 More Men, Stirring Debate in Administration », *New York Times*, 10 mars, p. A1.
- Sterngold, James (2005). « Wen Ho Lee Wants Reporters to Reveal Sources », *San Francisco Chronicle*, 6 novembre, [<http://www.mindfully.org/Reform/2005/Wen-Ho-Lee6nov05.htm>]
- Sussman, Barry (1983). « Poll Finds a Majority Fears Entanglement in Central America », *Washington Post*, 25 mai, p. A1 et A20.
- Talbott, Strobe (1989). « Happy Campers, For a Change », *Time*, 28 août, p. 19.
- (1992). « America Abroad », *Time Magazine*, 18 mai, [<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,975513,00.html>]
- 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>]
- (2007). « Spying of Reporters: Part II », *New York Times*, [<http://washington.blogs.nytimes.com/2007/06/27/spying-on-reporters-part-ii/>]
- Thomas, Evan (2002). « The Quiet Power of Condi Rice », *Newsweek*, 16 décembre, p. 25-35.
- Thomson, James C. Jr. (1968). « How Could Vietnam Happen? An Autopsy », *The Atlantic Monthly*, vol. 221, no 4 (avril), p. 47-53.
- Turlin, Jean-Louis (2006). « Bavures en Irak : le *mea culpa* de George Bush et de Tony Blair », *Le Figaro*, 27 mai, [[http://www.lefigaro.fr/international/20060527.FIG000000411\\_bavures\\_en\\_irak\\_le\\_mea\\_culpa\\_de\\_george\\_bush\\_et\\_de\\_tony\\_blair.html](http://www.lefigaro.fr/international/20060527.FIG000000411_bavures_en_irak_le_mea_culpa_de_george_bush_et_de_tony_blair.html)]
- Tyler, Patrick E. (1992a). « Pentagon Imagines New Enemies to Fight in Post-Cold-War Era », *New York Times*, 17 février, p. A1.
- (1992b). « U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop », *New York Times*, 8 mars, p. A1.
- (1992c). « Lone Superpower Plan: Ammunition for Critics », *New York Times*, 10 mars, p. A12.

- (1992d). « Senior U.S. Officials Assail Lone-Superpower Policy », *New York Times*, 11 mars, p. A6.
- (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.
- Wallach, John (1983). « Alleged CIA Plan to Sabotage Nicaraguan Harbors to Halt Arms », *San Francisco Examiner*, 17 juillet, p. A16.
- Weisman, Steven (1983). « The Influence of William Clark », *The New York Times Magazine*, 14 août, p. 18.
- (1984). « The Teflon Man », *The New York Times Magazine*, 29 mars, p. 18.
- Wicker, Tom (1989). « Like Too Bad, Yeah », *New York Times*, 24 février, p. A33.
- Will, George F. (1998). « Contagious Clintonitis », *Newsweek*, 31 août, [<http://www.newsweek.com/id/122781>]
- 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.
- Wudunn, Sheryl (1998). « North Korea Fires Missile Over Japanese Territory », *New York Times*, 1<sup>er</sup> septembre, p. A6.

***Archives, documents officiels et bases de données***

- Bush, George W. (2003). *Executive Order 13292 on Classified National Security information*, 25 mars, [<http://www.fas.org/sgp/bush/eoamend.html>]
- Agence internationale de l'Énergie atomique (1994). *Agreed Framework of 21 October 1994 Between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea*, Genève, 2 novembre, [<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infocircs/Others/infocirc457.pdf>]
- Clinton, William J. (1995). *Executive Order 12958 on Classified National Security Information*, 17 avril, [<http://www.fas.org/sgp/clinton/eo12958.html>]
- Dwight D. Eisenhower Presidential Library and Museum, [<http://Eisenhower.archives.gov>]
- Ford, Gerald R. (1976a). *Executive Order 11905 on United States Foreign Intelligence Activities*, 18 février, [<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/speeches/760110e.asp>]

----- (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]

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/]

----- (2005). *The Complete Negroponte File*, [http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB151/00000308.pdf]

----- (2007). *Defense Planning Guidance*, octobre, [http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/doc04.pdf]

----- (2008). *Prevent the Reemergence of a New Rival: The Making of the Cheney Regional Defense Strategy, 1991-1992*, 26 février, [http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nukevault/ebb245/index.htm]

Gerald R. Ford Presidential Library, [http://fordlibrarymuseum.gov]

*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]

Jimmy Carter Presidential Library and Museum, [http://www.jimmycarterlibrary.gov]

John F. Kennedy Presidential Library and Museum, [http://www.jfklibrary.org]

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]

Kennedy, John F. (1956). *Remarks at the Conference on Vietnam Luncheon in the Hotel Willard*, Washington, 1<sup>er</sup> juin, [http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/JFK+Pre-Pres/1956/002PREPRES12SPEECHES\_56JUN01.htm]

----- (1961). *Inaugural Address*, Washington, 20 janvier, [http://www.jfklibrary.org/Historical+Resources/Archives/Reference+Desk/Speeches/JFK/003POF03Inaugural01201961.htm]

----- (1964). *Public Papers of the President, 1961-1963*, Washington, United States Government Printing Office.

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.

Lyndon Baines Johnson Presidential Library and Museum, [<http://www.lbjlib.utexas.edu>]

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>]

Nixon Presidential Materials Staff, [<http://nixon.archives.gov>]

Organisation des Nations unies, Cour internationale de Justice (1986). *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Judgment of the Court*, 1984 ICJ REP. 392, 27 juin, [<http://www.icj-cij.org/docket/files/70/9973.pdf>]

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>]

Reagan, Ronald (1981). *Executive Order 12333 on United States Intelligence Activities*, 4 décembre, [<http://www.fas.org/irp/offdocs/eo12333.htm>]

*Rockefeller Commission Report*, juin 1975, [<http://www.fordlibrarymuseum.gov/library/exhibits/Intelligence/rcreport.asp>]

Ronald Reagan Presidential Library and Museum, [<http://www.Reagan.utexas.edu>]

Roper Center for Public Opinion Research, [<http://www.ropercenter.uconn.edu/>]

United States 105<sup>th</sup> 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.

-----, 105<sup>th</sup> Congress, House of Representatives (1998b). H. R. 554, *To Condemn North Korea's Missile Launch Over Japan*, Washington, 24 septembre.

-----, 105<sup>th</sup> 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.

- , Central Intelligence Agency (2007). *The Family Jewels Complete Report*, 26 juin, [[http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family\\_jewels\\_full\\_ocr.pdf](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family_jewels_full_ocr.pdf)]
- , Department of State (1988a). *Foreign Relations of the United States, vol. I, 1961-1963: Vietnam, 1961*, Washington, United States Government Printing Office, [[http://www.state.gov/www/about\\_state/history/vol\\_i\\_1961/index.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_i_1961/index.html)]
- , Department of State (1988b). *Foreign Relations of the United States, vol. II, 1961-1963: Vietnam, 1962*, Washington, United States Government Printing Office, [[http://www.state.gov/www/about\\_state/history/vol\\_ii\\_1961-63/index.html](http://www.state.gov/www/about_state/history/vol_ii_1961-63/index.html)]
- , Department of State (1991a). *Foreign Relations of the United States, vol. III, 1961-1963: Vietnam, January-August 1963*, Washington, United States Government Printing Office, [<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/iii/>]
- , Department of State (1991b). *Foreign Relations of the United States, vol. IV, 1961-1963: Vietnam, August-December 1963*, Washington, United States Government Printing Office, [<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/kennedyjf/iv/>]
- , Department of State (2005). *Foreign Relations of the United States, vol. XI: Arms Control and Disarmament, 1969-1971*, Washington, United States Government Printing Office, [[http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB1/nhch7\\_1.htm](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB1/nhch7_1.htm)]
- , Department of State (2006). *Foreign Relations of the United States, vol. II: Organization and Management of U.S. Foreign Policy, 1969-1972*, Washington, United States Government Printing Office, [<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/nixon/ii/index.htm>]
- , Senate, Kit Bond Office (2006). « Bond Legislation Targets Intelligence Leaks », *Press Release*, 2 août, [<http://bond.senate.gov/atwork/recordtopic.cfm?id=260599>]
- , Senate (1997). *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*, U.S. Senate Document 105-2, 103<sup>rd</sup> Congress, Washington, Government Printing Office.
- , The White House (1965). « National Security Action Memorandum 335: Preparation of Arms Control Program », Lyndon Baines Johnson Library and Museum, 28 juin, [<http://www.lbjlib.utexas.edu/Johnson/archives.hom/nsams/nsam335.asp>]
- , 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](http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB222/family_jewels_wh2.pdf)]
- Vanderbilt University Television News Archive, [<http://tvnews.vanderbilt.edu>]
- William J. Clinton Presidential Library and Museum, [<http://www.clintonlibrary.gov>]



### *Thèse de doctorat*

Immerman, Richard H. (1978). *The United States and Guatemala, 1954: A Cold War Strategy for the Americas*, thèse de doctorat, Chestnut Hill, Boston College.

### *Conférences*

Barker, Michael (2005). *Manufacturing Policies: The Media's Role in the Policy Making Process*, Australian School of Environmental Studies, Griffith University, Journalism Education Conference, novembre-décembre, [<http://live-wirez.gu.edu.au/jea.papers/Barker.doc>]

Stern, Eric et Bengt Sundelius (1994). « Penetrating the Elusive Small Decision Group: An Analytical Tool Set and Case Findings », International Studies Association, Washington, mars-avril.

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](http://soc.kuleuven.be/io/ethics/paper/Paper%20WS2_pdf/Rodney%20Tiffen.pdf)]

### *Internet*

Binns, Jack R. (2002). « Weighing Bush's Foreign Policy », *The Forum*, vol. 1, no 1, [<http://www.bepress.com/forum/vol1/iss1/art3>]

Bode, Ken (2006). « White House Leak Does Dirty Work on Iraq Policy », *College News.org*, 1<sup>er</sup> décembre, [<http://www.collegenews.org/x6399.xml>]

Brookings Institution (2009a). *Graph of the NSC Staff Size per Year*, Washington, [[http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~media/Files/Projects/nsc/Graph\\_of\\_the\\_NSC\\_Staff\\_Size\\_per\\_Year.pdf](http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~media/Files/Projects/nsc/Graph_of_the_NSC_Staff_Size_per_Year.pdf)]

----- (2009b). *Important Figures in the NSC*, Washington, [<http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~media/Files/Projects/nsc/KeyPeople.pdf>]

----- (2009c). *Organizational Charts of the NSC*, Washington, [[http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~media/Files/Projects/nsc/Organizational\\_Charts\\_of\\_the\\_NSC.pdf](http://www.brookings.edu/projects/archive/nsc/~media/Files/Projects/nsc/Organizational_Charts_of_the_NSC.pdf)]

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>]

Church, George J. (1980). « Chronicle of a Security Leak », *Time Magazine*, 29 septembre, [<http://www.time.com/time/printout/0,8816,925775,00.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>]
- C-SPAN (2008). *Q & A: Roger Mudd*, 6 avril, [<http://www.q-and-a.org/transcript/?programid=1174>]
- Defense Technical Information Center (2008). *Defense Planning Guidance*, 24 juillet, [<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/d/01559.html>]
- Franklin, Charles H. (2005). *Presidential Approval in Perspective*, Madison, University of Wisconsin, mai, [[http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff\\_for\\_blog/perspective.pdf](http://www.stat.columbia.edu/~gelman/stuff_for_blog/perspective.pdf)]
- Gavin, Frank (2003). *The 1964 Gilpatric Committee and the Origins of America's Counterproliferation Policy*, Massachusetts Institute of Technology, 14 mai, [[http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed\\_archives\\_03spring/gavin.htm](http://web.mit.edu/ssp/seminars/wed_archives_03spring/gavin.htm)]
- Haines, Gerald K. (1998-1999). « The Pike Committee Investigations and the CIA », *CSI Studies*, hiver, p. 81-92, [<http://www.cia.gov/library/center-for-the-study-of-intelligence/kent-csi/pdf/v42i5a07p.pdf>]
- Knowlton, Brian (2003). « Rumsfeld Plays Down War Memo », *International Herald Tribune*, 24 octobre, [[http://www.iht.com/bin/print\\_ipub.pho?file=/articles/2003/10/24/rusmfeld\\_ed3.php](http://www.iht.com/bin/print_ipub.pho?file=/articles/2003/10/24/rusmfeld_ed3.php)]
- Kross, Peter (2005). « General Maxwell Taylor's Mission to Vietnam », *Vietnam Magazine*, février, [<http://www.historynet.com/general-maxwell-taylors-mission-to-vietnam.htm>]
- LaFleur, Jennifer (2003). « Federal Officials and Media Have Dialogue Over Secrecy », *The News Media and the Law*, vol. 27, no 1 (hiver), [<http://www.rcfp.org/news/mag/27-1/cov-federalo.html>]
- 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](http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG231.pdf)]
- 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](http://www.associatedcontent.com/article/319727/the_sr71_blackbird_a_supersonic_stealth_html)]
- Museum of the Moving Image (2008). *The Living Room Candidate: Presidential Campaign Commercials, 1952-2008*, « Vietnam (Nixon, 1968) », [<http://www.livingroomcandidate.org/commercials/1968>]
- PBS (2004). *Rumsfeld's War*, émission *Frontline*, [<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/pentagon/etc/cronfeld.html>]

- (2007). « Washington's Culture of Secrets, Sources and Leaks », *NewsWar*, émission Frontline, [<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/newswar/part1/frankel.html>]
- (2007). « The 11 Questions », *NewsWar*, émission Frontline, [<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/newswar/part1/leak.html>]
- Pew Research Center for the People and the Press (1997). *America's Place in the World Survey*, Washington, septembre, [<http://people-press.org/questions/?qid=3350852&pid=51&ccid=51#top>]
- (1999a). *News Interest Index Poll*, Washington, mars, [<http://people-press.org/questions/?qid=358593&pid=51&ccid=51#top>]
- (1999b). *Support for NATO Air Strikes with Plenty of Buts*, Washington, 29 mars, [<http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=68>]
- (2008). *Public Attitudes Toward the War in Iraq: 2003-2008*, Washington, 19 mars, [<http://pewresearch.org/pubs/770/iraq-war-five-year-anniversary>]
- Quinones, C. Kenneth (1998). « North Korea's Underground Construction », *Northeast Asia Peace and Security Network*, vol. 21 (5 octobre), [[http://www.nautilus.org/fora/security/21A\\_Quinones.html](http://www.nautilus.org/fora/security/21A_Quinones.html)]
- 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](http://www.prospect.org/cs/articles?article=get_the_memo)]
- Sans auteur (2003). « Leaked Rumsfeld Memo Angers White House », *The Age.com*, 23 octobre, [<http://www.theage.com.au/articles/2003/10/23/1066631553388.html>]
- Sans auteur (2006). « Leaked Memo Looms over Bush-Maliki Meeting », *NPR*, 29 novembre, [<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=6556440>]
- The History Place (2008). *The Vietnam War*, 3 décembre 2008, [<http://www.historyplace.com/unitedstates/Vietnam/index-1965.html>]