

KARINE PRÉMONT

Les secrets de la MAISON-BLANCHE

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



Presses de l'Université du Québec

Extrait de la publication

Les **secrets** de la
MAISON-BLANCHE

Membre de
L'ASSOCIATION
NATIONALE
DES ÉDITEURS
DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

Canada : Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec)

J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306/1 800 363-2864

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

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

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

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



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

KARINE PRÉMONT

Les **secrets** de la
MAISON-BLANCHE

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



Presses de l'Université du Québec

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

Prémont, Karine, 1973-

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

(Enjeux contemporain; 11)

Comprend des réf. bibliogr. et un index.

ISBN 978-2-7605-3455-1

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

E744.P73 2012 327.73 C2012-940518-3

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

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

Mise en pages

INTERSCRIPT

Couverture

MICHÈLE BLONDEAU

2012-1.1 – Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

© 2012 Presses de l'Université du Québec

Dépôt légal – 3^e trimestre 2012 – Bibliothèque et Archives nationales du Québec/
Bibliothèque et Archives Canada – Imprimé au Canada

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

David IGNATIUS, journaliste au *Washington Post*

Avant-propos

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

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

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

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

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

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

**

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

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

Table des matières

Avant-propos	IX
Liste des abréviations, des sigles et des acronymes	XIX
INTRODUCTION	
Les fuites peuvent-elles influencer la politique étrangère des États-Unis?	1
Qu'est-ce qu'une fuite?.....	3
Qui est à l'origine des fuites?.....	4
L'étude des fuites.....	6
La sélection des fuites analysées.....	8
L'évaluation des conséquences des fuites non autorisées sur la politique étrangère	18
La cohésion de l'équipe décisionnelle	18
Le leadership du président	19
La position de la Maison-Blanche	20
La réaction des médias	20
L'analyse des fuites non autorisées de politique étrangère.....	22
CHAPITRE I	
La présidence de John F. Kennedy	23
1.1. L'administration Kennedy et les fuites.....	23
1.1.1. La baie des Cochons (1961).....	24
1.1.2. Les relations avec l'URSS.....	25
1.2. Étude de cas: la fuite Lemnitzer sur la position de Kennedy à l'égard du Viêtnam (1961).....	26
1.2.1. La cohésion de l'équipe décisionnelle	28
1.2.2. Le leadership fort de Kennedy.....	33
1.2.3. La position prudente du président	38
1.2.4. L'indifférence des médias.....	41
1.3. L'influence réelle de la fuite Lemnitzer: conclusions	44

CHAPITRE 2

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

CHAPITRE 3

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

CHAPITRE 4

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

CHAPITRE 5

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

CHAPITRE 6

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

CHAPITRE 7

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

CHAPITRE 8

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

CHAPITRE 9

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

CONCLUSION

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

ANNEXE

Les principaux conseillers de politique étrangère, de John F. Kennedy à George W. Bush	245
Médiagraphie	249
Index	279

Liste des abréviations, des sigles et des acronymes

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

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



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

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la notion de secret en politique étrangère des États-Unis a eu tendance à s'étendre à des domaines et des enjeux situés bien au-delà de la sécurité et de la défense nationales, notamment pour éviter que les stratégies gouvernementales ne se retrouvent à la une des journaux et, par extension, ne soient révélées aux gouvernements étrangers. D'autres éléments permettent d'expliquer l'utilisation accrue du secret. Par exemple, durant la guerre froide, le développement des liens entre l'économie, la stratégie et la politique a mené à la complexification des enjeux internationaux, alors que de nouvelles découvertes techniques ont permis une application plus étendue du secret¹. Ce phénomène s'est particulièrement amplifié en temps

1. Alan M. Katz (1976). « Government information leaks and the first amendment », *California Law Review*, vol. 64, n° 1 (janvier), p. 113.

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

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

des institutions séparées se partageant le pouvoir, chacune des branches du gouvernement est en compétition avec les autres [et] l'une des façons de faire la compétition est d'essayer d'utiliser la presse pour faire avancer [des] projets et pour faire en sorte que les autres personnes paraissent mal³.

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

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

Même si tout finit par se savoir, certains secrets sont considérés comme plus légitimes que d'autres en vue de la sauvegarde de la sécurité nationale : la protection de l'identité des agents œuvrant pour les services de renseignement, l'espionnage traditionnel et les activités dont le secret est nécessaire à leur réussite, notamment les opérations militaires⁵. Selon que l'on soit membre de l'administration, journaliste ou simple citoyen, la nécessité du secret est cependant toute relative : jusqu'à quel point les errements concernant la guerre du Viêtnam, révélés dans les *Pentagon Papers*, constituaient-ils des secrets légitimes, puisqu'ils impliquaient l'étalage des mécanismes de négociation des États-Unis ? La classification « top secret » de ces documents servait-elle

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

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

QU'EST-CE QU'UNE FUITE ?

La révélation d'informations ou de documents secrets peut prendre plusieurs formes et provenir de diverses méthodes journalistiques. Il est donc utile de commencer par définir ce qu'est une fuite. Stephen Hess, ancien conseiller politique à la Maison-Blanche, distingue d'abord les fuites des « coups montés » : les fuites sont des « révélations partielles, prématurées et non autorisées⁶ » d'informations confidentielles, alors que les « coups montés » sont des fuites qui bénéficient au gouvernement et qui sont effectuées par lui. Autrement dit, les « coups montés » sont des révélations partielles, prématurées mais autorisées d'informations confidentielles. En ce sens, les fuites constituent des ballons d'essai, c'est-à-dire des révélations menées par le pouvoir exécutif pour tester les politiques et les programmes avant leur adoption ou leur mise en application. Hess exclut donc de la définition de fuites les révélations orchestrées par le président, puisqu'il est évident que son but est d'améliorer son image ou celle des politiques de la Maison-Blanche. Nous utiliserons donc, dans cet ouvrage, la définition donnée par Hess, mais avec une précision quant à la source des fuites : une fuite est la *révélation non autorisée* d'informations gouvernementales confidentielles par toute personne qui détient ces informations et qui est *employée par le gouvernement* des États-Unis. En effet, certaines informations confidentielles peuvent être révélées par des membres de gouvernements étrangers (affaire Iran-contra en 1986), par des citoyens de pays étrangers (invasion de la baie des Cochons en 1961) ou même par des journalistes installés à l'étranger (bombardement du Cambodge en 1969). Ces révélations ne peuvent toutefois pas être considérées tout à fait comme des fuites, justement parce qu'elles émanent de l'extérieur du gouvernement américain : non seulement l'origine précise et les motivations de ces révélations sont difficiles à établir, mais leur but premier est aussi souvent d'agir sur un gouvernement autre que celui des États-Unis, même si celui-ci est atteint ou influencé par ricochet, comme cela a été le cas en 2005 à la suite de la fuite du *Downing Street*

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

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

QUI EST À L'ORIGINE DES FUTITES ?

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

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

le personnel de la Maison-Blanche a tendance à faire des fuites quand il peut ainsi aider politiquement le président. Le Pentagone fait des fuites quand il est forcé d'adopter une politique que ses responsables désapprouvent. La CIA est à l'origine de fuites quand certains de ses employés veulent influencer la politique mais savent que c'est un rôle qu'ils ne sont pas autorisés à jouer ouvertement⁸.

En fait, la majorité des fuites semble émaner de la branche exécutive du gouvernement, puisque « beaucoup plus d'individus y connaissent les opérations secrètes et que les rivalités bureaucratiques et les lapsus [...] peuvent être responsables de nombreuses révélations⁹ ». Toutefois, la bureaucratie, le Congrès et les militaires sont également à l'origine de plusieurs fuites de politique étrangère, puisque celles-ci constituent « une quête pour le pouvoir¹⁰ », à laquelle tous veulent participer.

-
7. Le 1^{er} mai 2005, le *Sunday Times* de Londres publiait les minutes d'une réunion du Cabinet de Tony Blair, tenue en juillet 2002 et qui expliquaient comment l'administration Bush tentait de trouver des informations permettant de justifier une intervention militaire en Irak pour renverser Saddam Hussein. Puisque le but était de nuire au gouvernement travailliste britannique, on ne peut considérer le *Downing Street Memo* comme une fuite – du point de vue des États-Unis –, et ce, même s'il a eu comme effet secondaire d'ébranler la confiance des Américains à l'égard de l'administration Bush au sujet de la guerre en Irak.
 8. Stanfield Turner (1985). *Secrecy and Democracy: The CIA in Transition*, Boston, Houghton Mifflin, p. 149 (notre traduction).
 9. Loch K. Johnson (1989). « Covert action and accountability: Decision-making for America's secret foreign policy », *International Studies Quarterly*, vol. 33, n° 1 (mars), p. 101 (notre traduction).
 10. Philip M. Seib (1996). *Headline Diplomacy: How News Coverage Affects Foreign Policy*, New York, Praeger, p. 84 (notre traduction).

Les fonctionnaires du gouvernement américain peuvent avoir de nombreuses raisons de révéler des informations confidentielles. La plupart du temps, ils le font lorsqu'ils sont en désaccord avec la façon d'appliquer une politique ou lorsqu'ils souhaitent dénoncer des abus (*whistleblowing*). Ils peuvent aussi être à l'origine de fuites pour nuire à leurs supérieurs. Selon une enquête menée au début des années 1990 auprès de centaines de hauts fonctionnaires américains, près de 86 % d'entre eux considèrent qu'il est justifié d'utiliser la fuite pour modifier la couverture médiatique d'une politique ou d'un programme¹¹. Souvent, à tort ou à raison, les employés du gouvernement pensent que la fuite dans les médias est le seul moyen pour modifier les actions en cours ou les orientations politiques des branches exécutive et législative.

Le Congrès est régulièrement accusé d'être à l'origine des fuites en politique étrangère, à cause du grand nombre de sénateurs et de représentants participant aux comités sur les relations internationales, le budget, le renseignement, la politique étrangère, la défense et la sécurité nationale. En réalité, les membres du Congrès sont plus discrets que ceux de l'exécutif sur ces sujets délicats, notamment concernant les opérations secrètes : moins de 10 % des articles de journaux à ce propos rédigés grâce à des fuites mentionnent un membre du Congrès ou un membre du personnel législatif comme source principale et parmi ces articles, la moitié cite également des sources provenant de la Maison-Blanche¹². Quand les membres du Congrès donnent des informations confidentielles aux journalistes, leurs motivations sont souvent les mêmes que celles des fonctionnaires : il s'agit surtout de dévoiler des scandales ou des problèmes graves, ou encore de modifier les perceptions relatives à un projet de loi. Les membres du Congrès peuvent également être à l'origine de fuites dans le but d'obtenir du soutien politique ou de se faire bien voir des leaders du Congrès ou de la Maison-Blanche.

En 1962, le porte-parole du Pentagone, Arthur Sylvester, affirmait « le droit inhérent à l'exercice du pouvoir de mentir à la presse et au public, en particulier à propos des enjeux de sécurité nationale¹³ ». Quelques années plus tard, c'est l'ambassadeur américain au Sud-Viêt Nam, Henry Cabot Lodge, qui expliquait qu'organiser des fuites constituait l'« une des prérogatives du président et de ses représentants officiels [...] et que quiconque prenait l'initiative de faire une fuite [...] usurpait la prérogative présidentielle et donc, prenait la responsabilité

11. Patrick O'Heffernan (1991). *Mass Media and American Foreign Policy*, New York, Praeger, p. 54.

12. Allan E. Goodman (1987). « Reforming U.S. intelligence », *Foreign Policy*, n° 67 (été), p. 132.

13. Donald A. Ritchie (2005). *Reporting from Washington : The History of the Washington Press Corps*, New York, Oxford University Press, p. 220 (notre traduction).

de la conduite de la politique étrangère¹⁴ ». Dans cette optique, on peut comprendre pourquoi la plupart des fuites proviennent de la Maison-Blanche et sont autorisées par le président lui-même¹⁵. En fait, « le gouvernement lui-même révèle plus d'informations classifiées [...] que les membres du Congrès, les journalistes et les espions étrangers réunis¹⁶ ». Les présidents sont à l'origine des fuites qui ont pour objectifs d'effrayer un adversaire – État, groupe ou individu –, « de courtiser l'électorat ou de protéger leur propre réputation¹⁷ ». D'autres raisons peuvent expliquer les fuites présidentielles ou émanant de la Maison-Blanche : galvaniser le soutien ou l'opposition à un projet, envoyer un ballon d'essai (comme nous l'avons vu plus tôt), améliorer sa position dans le processus décisionnel, influencer la couverture médiatique d'un programme, d'une personne ou d'un département, camoufler des erreurs ou faire du tort à un adversaire.

Les militaires représentent également une source privilégiée pour les journalistes lorsque l'armée américaine participe à un conflit ou à une intervention de paix. Les soldats et les officiers sur le terrain peuvent exprimer leur mécontentement et leur désaccord par rapport à des stratégies développées à Washington ou encore dénoncer des pratiques irrégulières ou illégales. Les dirigeants des corps d'armée, pour leur part, sont souvent à l'origine de fuites visant à « augmenter leur budget, démontrer la supériorité ou l'infériorité de l'armée américaine par rapport à une armée ennemie, gagner des votes au Congrès ou obtenir les faveurs d'un contractant¹⁸ ». Il arrive également que les rivalités entre les corps d'armée incitent des militaires à donner des informations secrètes aux médias. Il existe donc des raisons politiques et économiques aux fuites des militaires, qui s'ajoutent aux motifs stratégiques ou personnels provenant des soldats et des officiers sur le terrain.

L'ÉTUDE DES FUTES

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

14. Cité dans William H. Hammond (1988). *Public Affairs: The Military and the Media, 1962-1968*, Washington, U.S. Army Center of Military History, p. 217 (notre traduction).

15. Morton Halperin *et al.* (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2^e édition, Washington, Brookings Institution Press, p. 174.

16. Arthur M. Schlesinger Jr. (2004). *The Imperial Presidency*, Boston, Mariner Books, p. 355 (notre traduction).

17. Cité dans PBS (2007). « Washington's culture of secrets, sources and leaks », *News-War*, émission *Frontline*, <<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/newswar/part1/frankel.html>> (notre traduction).

18. *Ibid.*

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

Si la littérature est peu abondante quant à leurs fonctions et à leurs conséquences, cela est principalement attribuable « à l'inaccessibilité des personnes responsables des fuites et donc, à leurs motivations profondes¹⁹ ». Cependant, les auteurs qui ont abordé les fuites – souvent de manière indirecte – s'entendent pour dire qu'elles sont inhérentes au système politique des États-Unis. En ce sens, on peut dire que les fuites sont essentielles au fonctionnement de la démocratie américaine²⁰. Les journalistes partagent également cet avis, parce qu'ils perçoivent les fuites comme un élément fondamental de la stratégie de communication du gouvernement²¹. D'ailleurs, Hedrick Smith, ancien journaliste au *New York Times*, rappelle que les fuites, autorisées ou non, font partie du quotidien dans la capitale fédérale américaine :

Sur Wall Street, transmettre de l'information privilégiée constitue un délit grave. À Washington, c'est un truc habituel [...] Tout le monde le fait, du président jusqu'en bas [de la hiérarchie politique], lorsqu'il souhaite modifier l'équilibre des forces à propos de certains enjeux²².

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

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

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

21. Alan M. Katz (1976). *Op. cit.*, p. 110 ; Katharine Graham (1983). « The press can do a better job », *Editor & Publisher*, 19 novembre, p. 42.

22. Hedrick Smith (1988). *The Power Game: How Washington Works*, New York, Ballantine, p. 81 (notre traduction).

LA SÉLECTION DES FUTITES ANALYSÉES

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

Pour mieux comprendre les conséquences des fuites sur la politique étrangère, nous avons tout d'abord fait l'inventaire des fuites de politique étrangère les plus connues, autorisées ou non, depuis Eisenhower²³.

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

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

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

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

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower

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

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower (suite)

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

Fuites de politique étrangère durant la présidence de Richard Nixon

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

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower (suite)

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

Fuites de politique étrangère durant la présidence de Jimmy Carter

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

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower (suite)

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

Fuites de politique étrangère durant la présidence de Bill Clinton

Intervention en Haïti (1994)	Fuite non autorisée	Pentagone, Maison-Blanche	Faire du tort à la position d'un rival; miner les relations entre les organisations	Grâce à d'autres facteurs, intervention des États-Unis
Intervention en Bosnie (1995)	Fuite autorisée	Président Clinton	Envoyer un ballon d'essai	Grâce à d'autres facteurs, intervention des États-Unis
Programme nucléaire nord-coréen (1998)	Fuite non autorisée	Defense Intelligence Agency	Faire du tort à la position d'un rival; saboter une politique	Maintien de la position de la Maison-Blanche et démenti du Pentagone sur les informations diffusées
Intervention au Kosovo (1999)	Fuite non autorisée	Pentagone	Faire du tort à la position d'un rival; miner les relations entre les organisations	Grâce à d'autres facteurs, intervention des États-Unis

Fuites de politique étrangère durant la présidence de George W. Bush

FBI et Zacarias Moussaoui (2002)	Fuite non autorisée	Coleen Rowley, avocate au FBI	Dénoncer un problème	Réorganisation des efforts du FBI concernant la lutte contre le terrorisme
Valerie Plame (2003)	Fuite autorisée	Richard Armitage (par inadvertance) et I. Lewis Libby (probablement d'autres personnes)	Discréditer Joseph Wilson, opposant à la guerre en Irak	Début de la remise en question des justifications de l'administration Bush concernant l'intervention en Irak

Les fuites de politique étrangère depuis Eisenhower (suite)

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

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

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

Les fuites non autorisées sélectionnées pour l'analyse

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

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

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

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

La cohésion de l'équipe décisionnelle

Lorsque le président et ses principaux conseillers en matière de politique étrangère²⁴ partagent une vision commune et des objectifs semblables, il est plus difficile pour les fuites non autorisées d'agir sur la politique étrangère. En ce sens, il semble que le respect de la hiérarchie ou du système décisionnel imposé par le président, le ralliement au président une fois la décision prise et l'existence de mécanismes permettant d'exprimer les désaccords indiquent la cohésion de l'équipe décisionnelle. Cette cohésion, définie comme étant « l'évaluation positive du groupe par ses membres et leur motivation à continuer à en faire partie²⁵ », est caractérisée par la solidarité, la collaboration, l'expression

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

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

libre des dissensions et une vision positive des tâches décisionnelles à accomplir. Nous examinerons la cohésion de l'équipe décisionnelle sous deux angles : le système décisionnel, qui détermine le poids des tactiques d'influence utilisées par les conseillers et la réceptivité du président à ces tactiques, et la plaidoirie multiple, c'est-à-dire « un système ouvert construit pour présenter systématiquement au président les arguments et les points de vue opposés exprimés par leurs défenseurs²⁶ ». Dans un système de plaidoirie multiple, chacun des participants au processus décisionnel a l'occasion de présenter ses idées au président, ce qui augmente les options possibles pour celui-ci et réduit le nombre de mécontents au sein de son équipe, mais seulement si trois conditions sont remplies : la distribution des ressources intellectuelles et bureaucratiques est équitable entre les participants au processus décisionnel, le président participe activement au processus de façon à superviser les échanges, et le temps alloué pour les débats est suffisant. Puisque, dans un tel système, il n'est pas censé y avoir de dissension fondamentale non exprimée, les fuites, instruments de dernier recours dans l'expression des désaccords politiques et bureaucratiques²⁷, deviennent en pratique inutiles. Les conseillers ayant la possibilité de présenter des points de vue variés risquent moins d'utiliser les fuites pour faire entendre leur opinion et pour influencer le président.

Le leadership du président

Selon le juriste Robert Borosage, « le lien entre la perte d'autorité et les fuites est crucial²⁸ », en ce sens que les fuites ont plus d'effet lorsque le leadership du président est faible ou contesté. Dans les cas où le président exerce un leadership fort ou positif, les fuites sont non seulement moins fréquentes, mais elles sont également moins dévastatrices. Pour analyser le leadership du président en poste au moment de la fuite, nous utiliserons le modèle proposé par l'historien Robert Dallek, qui a développé cinq critères permettant d'évaluer le travail des présidents et, ainsi, mesurer le leadership dont ils ont fait preuve – ou non – durant leur mandat²⁹ :

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

26. Roger B. Porter (1987). *Presidential Decision Making: The Economic Policy Board*, 2^e édition, Cambridge, Cambridge University Press, p. 26 (notre traduction).

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

28. Robert L. Borosage (1976). « Para-legal authority and its perils », *Law and Contemporary Problems*, vol. 40, n° 3 (été), p. 185 (notre traduction).

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

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

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

La position de la Maison-Blanche

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

Les fuites non autorisées devraient avoir davantage de conséquences directes sur la politique étrangère lorsqu'il y a ce que le journaliste Warren Strobel appelle un « vide (*vacuum*) décisionnel », c'est-à-dire une indécision ou une indifférence gouvernementale par rapport à un enjeu de politique étrangère³⁰. Le vide décisionnel représente une absence de politique, une improvisation ou encore une politique faible ou inappropriée. Par opposition, une position ferme adoptée par le président conduirait à la diminution du pouvoir de l'ensemble des acteurs de la scène politique et de leurs tactiques d'influence, y compris des fuites.

La réaction des médias

Le quatrième et dernier facteur qui peut agir sur l'influence des fuites non autorisées est la réaction des principaux médias américains à celles-ci³¹. L'analyse de la couverture médiatique est essentielle pour

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

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

évaluer les conséquences des fuites, en raison de l'influence des médias sur l'opinion publique par le biais de leur fonction de procédure d'agenda (*agenda-setting*). La procédure d'agenda signifie que « les journalistes, en sélectionnant et mettant en évidence quelques histoires chaque jour, déterminent quels enjeux seront présentés comme importants dans les nouvelles. En leur donnant une couverture soutenue, ces sujets deviennent pertinents³² » pour le public et, incidemment, pour le gouvernement. Par exemple, lorsqu'on demande aux Américains d'énumérer les problèmes auxquels leur pays fait face, ils nomment, sept fois sur dix, ce qu'ils ont vu récemment dans les journaux ou à la télévision³³.

En ce qui concerne les fuites, leur couverture médiatique soutenue – surtout si elle est négative – peut très certainement forcer la Maison-Blanche à réagir et à réajuster son approche par rapport aux problèmes soulevés par ces fuites. À l'opposé, un manque d'intérêt ou une couverture médiatique neutre ou positive de l'administration en place peut permettre aux décideurs de maintenir le cap et de conserver la politique choisie, voire de la légitimer. La réaction des médias ne saurait être suffisante en elle-même pour provoquer des changements ou influencer directement le processus décisionnel en matière de politique étrangère, mais il semble qu'elle constitue un catalyseur des dissidences ou un accélérateur de la prise de décision et, en ce sens, oblige les décideurs à être en réaction plutôt qu'en action³⁴. Les médias peuvent donc, en parallèle avec les trois autres critères d'évaluation, augmenter ou diminuer l'importance d'une fuite.

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

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

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

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

L'ANALYSE DES FUITES NON AUTORISÉES DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

En conclusion de notre ouvrage, nous serons en mesure de déterminer si une fuite a eu une conséquence directe ou indirecte sur la politique étrangère des États-Unis. Il convient de préciser que nous parlons d'une fuite ayant eu une *conséquence directe* lorsque la révélation de l'information « a modifié la logique politique avec laquelle les décisions sont prises³⁵ » ou lorsqu'elle « a élargi [...] le spectre des options politiques acceptables³⁶ ». Par exemple, lorsque la fuite a forcé le remodelage des règles de fonctionnement d'une administration, a obligé le report ou l'annulation d'un programme ou d'une politique, a conduit à la mise en branle d'une intervention militaire ou humanitaire ou à la fin de celle-ci, ou encore quand la fuite a créé des tensions diplomatiques compromettant ou ralentissant une négociation. Une fuite ayant eu une *conséquence indirecte* sur la politique étrangère sera plutôt une fuite qui a affecté les conseillers du président (promotion, congédiement) ou les mécanismes de la prise de décision (nombre de rencontres, structure ou fonctionnement de celles-ci, augmentation ou diminution du secret entourant le processus décisionnel), ou encore qui a eu des effets sur les autres acteurs politiques américains, tels que l'opinion publique, les médias ou le Congrès. Par exemple, une fuite a eu une conséquence indirecte si elle a provoqué un changement dans la couverture médiatique d'un enjeu ou dans sa perception par l'opinion publique, de même que si elle a conduit à la démission d'un conseiller ou à une résolution du pouvoir législatif.

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

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

36. *Ibid.*, p. 427.

On peut penser que les fuites d'informations confidentielles, en raison de leur nature et de leur côté souvent spectaculaire, influencent les décisions de politique étrangère prises par le président des États-Unis et son entourage. Des exemples tels que les *Pentagon Papers* ou, plus récemment, la divulgation des actes de torture perpétrés à la prison d'Abou Ghraïb, semblent avoir contribué au changement de cap respectif des administrations Nixon et Bush au sujet du Viêtnam et de l'Irak.

En y regardant de plus près, on constate cependant qu'il n'en est rien : les fuites n'ont que très peu d'influence sur la politique étrangère américaine. Pourtant, elles sont légion et très largement couvertes par les médias, comme en témoigne la grande popularité de WikiLeaks, organisme ayant pour objectif de révéler les secrets des gouvernements. Comment



expliquer cette apparente contradiction ? En fait, les fuites constituent l'un des outils les plus utilisés pour manipuler le processus décisionnel et, par conséquent, agissent le plus souvent sur les mécanismes internes plutôt que sur la politique elle-même. Les fuites nous permettent d'avoir un aperçu des dissensions qui existent au sein de l'équipe décisionnelle et, quelquefois, nous aident à prédire l'orientation que prendra la politique étrangère au terme de ces luttes.

À l'aide d'études de cas provenant de toutes les administrations, depuis John F. Kennedy jusqu'à George W. Bush, cet ouvrage tente de démontrer, d'une part, dans quelles conditions les fuites peuvent influencer directement la formulation de la politique étrangère et, d'autre part, comment elles aident la compréhension du processus décisionnel entourant la formulation de la politique étrangère des États-Unis.



Professeure au Collège André-Grasset et titulaire d'un doctorat en science politique, KARINE PRÉMONT est également chercheure à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'Université du Québec à Montréal. Ses recherches portent principalement sur le rôle des médias en politique étrangère des États-Unis et sur les institutions politiques américaines, en particulier la vice-présidence.