STANLEY HOFFMANN

La politique étrangère : comment?

Il n'est pas toujours facile de savoir comment sont prises les décisions de politique étrangère aux Etats-Unis. La seule chose certaine, c'est que ce que les spécialistes de science politique appellent le modèle de l'acteur rationnel n'est ni celui qui ressemble le plus à la réalité, ni le seul : Graham Allison, dans son ouvrage célèbre, *Essence of decision*, proposait trois modèles : l'acteur rationnel, l'organisation administrative, et la « politique bureaucratique » ; et c'est le dernier qui lui paraissait le plus important.

Pourquoi cette incertitude ? Elle tient à trois facteurs. Le premier est en quelque sorte inscrit dans la Constitution. Celle-ci donne au Président des pouvoirs importants en matière de politique étrangère, même s'il ne peut guère les exercer que dans la mesure ou soit le Sénat soit les deux Chambres du Congrès marchent de concert avec lui (autorisation de ratifier les traités, déclaration de guerre, vote du budget). Pour Locke comme pour Montesquieu, inspirateurs des « Pères fondateurs », le Président représente et exerce ce que Locke avait appelé le pouvoir fédératif : il représente la nation sur la scène du monde et agit en son nom. Ce pouvoir n'a d'ailleurs fait que se renforcer, tant du fait de l'interprétation qu'en a donnée, au XXe siècle, la Cour Suprême, que du fait de pratiques (« accords exécutifs » se substituant aux traités, guerres non déclarées) dont l'objet ou le résultat était de diminuer le poids du Congrès. Or le Président, même s'il veut être le véritable « auteur » de la politique étrangère, ne peut veiller à tous les détails. D'où la création du département d'Etat. Aussi longtemps que celui-ci, généralement dirigé par un juriste, avait pour principal souci la protection de citoyens

et d'hommes d'affaires américains à l'étranger, et que les Etats-Unis ne jouaient qu'un rôle réduit dans les affaires du monde, la coexistence du Président et du secrétaire d'Etat a été facile. Elle a cessé de l'être lorsque le Président a cherché à faire jouer à son pays un rôle de grande puissance : les désaccords entre Wilson et son ministre, l'ancien porte-drapeau démocrate William Jennings Bryan, portèrent sur la définition de l'intérêt national et aboutirent à la démission de Bryan. A partir du moment où le Président donnait à la politique étrangère une importance extrême, celle-ci devenait tout naturellement son « domaine réservé » et il devait chercher à avoir son propre conseiller. On sait que, pour Wilson, ce fut le colonel House. Ce qui est certain, c'est que la dualité Président-secrétaire d'Etat est, sinon une garantie (nous le verrons), du moins un risque de tension.

Le deuxième facteur est plus récent. La diplomatie américaine, pendant la seconde guerre mondiale, ce fut — on le sait — Roosevelt, un homme insaisissable, secret, charmeur, florentin, appuyé — j'allais dire : évidemment — non sur son secrétaire d'Etat, Cordell Hull, qu'il ne prenait pas au sérieux (l'un des rares points de ferveur commune aux deux hommes fut l'antigaullisme) et qu'il laissait se passionner pour la liberté du commerce et l'édification de l'ONU, mais sur son fidèle Harry Hopkins (le successeur de Hull, Stettinius, ne fut même pas prié d'accompagner son Président à Yalta). Mais cette diplomatie restait une très petite affaire, administrativement : moins d'un millier de fonctionnaires. Au lendemain de la victoire, les Etats-Unis se retrouvèrent superpuissance dominante. La guerre froide fit le reste : une gigantesque explosion administrative, à l'américaine, c'est-à-dire fragmentée. Expansion en tous sens du département d'Etat. Création d'un ministère fédéral de la Défense. Création de la CIA. Rôle évident des départements du Trésor, de l'Agriculture, du Commerce, dans certains problèmes de politique étrangère, à l'heure où l'aide économique constituait l'un des moyens les plus essentiels de la stratégie du *containment*. Le département d'Etat eut sa « boutique » militaire, le bureau des affaires politiques et militaires, cependant que le département de la Défense eut sa « boutique » diplomatique (celle des « affaires de sécurité internationale »). Chaque département tint à avoir ses propres services secrets. Plus tard vint l'Agence pour la Maîtrise des Armements et le Désarmement, rattachée au département d'Etat, mais relativement autonome. L'habitude fut prise de faire de l'ambassadeur auprès des Nations Unies un membre du cabinet, en raison de l'importance en politique intérieure de la personnalité choisie pour ce poste (Henry Cabot Lodge — qui avait mis Eisenhower sur son orbite présidentielle —,

Adlai Stevenson, Andrew Young, Mme Kirkpatrick grande prêtresse des néo-conservateurs démocrates sans qui Reagan ne serait pas ce qu'il est...). C'est précisément pour coordonner tous ces vastes morceaux que le Président Truman, en 1947, inventa le Conseil national de Sécurité, sorte de second cabinet chargé de la diplomatie et de la défense (d'où la participation du « militaire suprême », le président des chefs d'état-major des trois armes). Or, ce qui devait être un instrument d'unification devint une pièce supplémentaire : ce Conseil, d'abord pourvu d'un secrétariat léger, et d'un secrétaire général discret, et chargé d'un rôle important par Truman et Eisenhower, fut bientôt considéré comme trop lourd, comme un obstacle à la décision du Président plutôt que comme un secours : les problèmes arrivaient au niveau du Président déjà tout cuits, en quelque sorte, et souvent la solution qui lui était recommandée ne représentait guère que le plus petit commun dénominateur. A partir de Kennedy, le Conseil joua un rôle épisodique, mais le secrétariat *(staff)* s'étoffa, et ce qu'on appelle aujourd'hui le NSC, c'est, généralement, cette équipe légère mais à compétence sur l'ensemble des problèmes de politique étrangère et de stratégie, dirigée par l'assistant pour la sécurité nationale. Et l'on sait que l'histoire des rapports entre le Président, cet assistant, le secrétaire d'Etat, le secrétaire à la Défense, le patron de la CIA, l'ambassadeur aux Nations Unies et les autres, est un roman à épisodes multiples et à suspense constant.

Le troisième facteur est en quelque sorte évident : chaque Président veut imprimer sa propre marque, non seulement au contenu de la politique mais au processus d'élaboration. C'est pourquoi les savants traités sur la formule idéale, dont la science politique américaine est si friande, sont parfaitement superflus : chaque Président a, sinon son idéal à lui, du moins son style, et ses exigences. Et chacun n'a rien eu de plus pressé que de se débarrasser du système que son prédécesseur lui avait légué.

On peut cependant, dans toute cette histoire, distinguer deux grands types de processus. Il y a, d'un côté, les Présidents qui se savent peu doués, ou mal préparés, pour la scène du monde. Ceux-là s'en sont remis à leurs secrétaires d'Etat. Ce furent les cas les plus nets, les moins confus (ce qui ne signifie pas nécessairement les plus faciles). Mais depuis la mort de Franklin Roosevelt — il n'y en a eu que deux ! Harry Truman (vice-président qui, lui non plus, n'avait pas été à Yalta) mit du temps à trouver son partenaire idéal : Byrnes, homme politique du Sud qui se considérait supérieur à l'ex-sénateur du Missouri, fut remercié par ce dernier, qui le trouvait à la fois trop

conciliant envers Moscou et trop indépendant envers son patron. Il eut beaucoup plus de chance avec le général Marshall, puis avec Dean Acheson. Le second cas fut celui d'un autre vice-président qui ne s'attendait nullement à sa propre promotion : Gerald Ford. Il trouva Kissinger au Département d'Etat *et* au Conseil national de Sécurité, puisque Nixon l'avait nommé à ce poste-là sans l'enlever de ce poste-ci. Il finit par nommer un autre homme (le général Scowcroft, un fidèle de Kissinger) au NSC, et ce fut Kissinger qui dirigea la diplomatie américaine avec la main de fer et la langue de velours qu'on lui connaît.

Même le couple Ford-Kissinger eut ses heures pénibles : les dernières. L'aile droite du Parti républicain, menée par Ronald Reagan, lança, à la Convention de 1976, une offensive en règle, non contre Ford, mais contre Kissinger, accusé à la fois d'immoralisme et d'obstination dans la poursuite de la détente. Ford mena sa campagne contre Carter en laissant Kissinger de côté, et en se gardant bien d'employer le mot détente. On saisit ici le problème qui se pose même à un Président qui n'a pas de réticence envers un secrétaire d'Etat plus compétent, et ne se sent pas diminué en confiant le « pouvoir fédératif » à ce dernier. Le Président est à la fois un homme d'Etat et un homme politique, qui a besoin de l'appui, sinon de son parti, du moins de la majorité du corps électoral — surtout s'il a l'intention de briguer un second mandat. Il doit donc tenir compte des retombées intérieures de la politique extérieure. L'impopularité d'Acheson en 1951-1952 (en raison de l'interminable guerre de Corée) pesa sur les chances du candidat démoerate, Stevenson, face à Eisenhower. Ford fut battu par Carter en 1976 ; certes, la situation économique compta beaucoup plus que la politique étrangère, mais l'impopularité de celui-ci auprès de la droite républicaine coûta sans doute des voix au Président.

C'est précisément parce que la plupart des Présidents veulent rester maîtres, et de leur situation politique intérieure, et de l'orientation extérieure, qu'ils ont si rarement délégué l'essentiel de celle-ci au secrétaire d'Etat. Le second type de processus peut être appelé « présidentiel ». Mais alors que le premier est simple, le second peut prendre bien des formes : cela dépend du Président. Ainsi Eisenhower fut bien l'homme clé de la politique étrangère de 1953 à 1960. Mais on ne le sait vraiment qu'aujourd'hui, avec l'ouverture des archives. Ce diable d'homme parvint (délibérément) à donner l'impression de n'être qu'un Président débonnaire du Conseil d'administration, entérinant sans phrases le consensus épais auquel ce conseil était parvenu à force de se réunir en comités et en groupes de travail (organisés

hiérarchiquement, de façon fort militaire), et s'en remettant au directeur général de la firme, John Foster Dulles, du soin de la mener au jour le jour et de l'expliquer au public comme aux actionnaires. Double erreur : l'énorme appareil des comités et du NSC lui servit à la fois à bien préparer ce qu'il voulait et à se couvrir. Quant à Dulles, il le mit en avant, pour les flèches, mais (si je puis mélanger les métaphores), c'est lui qui tirait les ficelles. On le vit bien, par éclairs : la stratégie décidée dans l'affaire de Suez, après l'invasion franco-anglaise, le fut alors que Dulles était à l'hôpital ; deux ans avant, la décision de ne pas intervenir à Diên Biên Phû avait été prise contre l'avis de Dulles (et de Nixon et de l'amiral Radford) ; trois ans plus tard, Dulles mourut et rien ne changea : le capitaine avait toujours été Eisenhower.

Les autres Présidents-capitaines eurent tous un point commun : ils ne firent pas, comme Eisenhower, du Département d'Etat leur principal agent de conseil et d'exécution. Kennedy, comme Roosevelt, croyait aux vertus créatrices de la confusion et ne croyait pas à la valeur des organigrammes. Il nomma les secrétaires d'Etat adjoints et l'ambassadeur à l'ONU avant de désigner son secrétaire d'Etat. Il n'hésita jamais à traiter directement avec les subordonnés de celui-ci, le stoïque Dean Rusk. Dans cette période intense et brève, Rusk dut partager la scène avec deux hommes moins effacés que lui : le brillant et péremptoire McNamara, qui jouait à la Défense le rôle du dompteur, non seulement des lions militaires, mais des alliés, peu enthousiasmés par l'hyperrationalité de la « riposte graduée » ; et le brillant, tranchant et élégant McGeorge Bundy, le premier assistant à la Sécurité nationale, résolu à jouer un rôle de premier plan aux dépens du département d'Etat et à faire de son équipe une sorte de mini-département, musclé et dur, alors que le pauvre Département se faisait tourner en dérision par le Président et par les hommes du Président, qui le trouvaient flasque et mou.

Successeur de Kennedy alors qu'il craignait pour la suite de sa propre carrière, Lyndon B. Johnson était tout aussi peu à son aise dans la politique étrangère que l'avait été Truman. Mais L. B. J., lui, n'était pas homme à déléguer quoi que ce fût d'important — surtout pas aux experts hérités de Kennedy. Il ne pouvait pas les changer, puisqu'il n'en connaissait pas d'autres. Mais il n'allait pas les laisser se passer, ou se moquer de lui. Il garda donc les deux Mac (mais tous deux se lassèrent du Viêt-nam : Bundy partit, discrètement, au début 66, McNamara se laissa pousser, tristement, vers la Banque mondiale en 67) et l'impavide Rusk rétablit une structure de comités de coordination, et cette machine assez complexe tourna

à vide, puisque la guerre du Viêt-nam vint paralyser à peu près toute la diplomatie américaine. Le successeur de Bundy, Walt Rostow, était un idéologue optimiste qui liait la guerre du Viêt-nam aux étapes de la croissance et à l'avènement du pragmatisme universel, le successeur de McNamara, Clark Clifford, vieille éminence grise du Parti démocrate, arriva faucon au Pentagone et se mua en colombe sous l'influence et les réalités (encore fallait-il les reconnaître), et des jeunes de sa boutique diplomatique (Morton Halperin, Leslie Gelb, Richard Ullman...). Tiraillé, malheureux, Johnson se convertit à son tour après l'offensive du Têt, quand un aréopage de l'*Establishment* lui expliqua qu'il fallait tenter de cesser le combat...

Nixon est évidemment, de tous les Présidents, celui qui tint le plus à tout diriger. La politique étrangère le passionnait depuis longtemps ; vice-président, il l'avait suivie de près ; elle devait, à ses yeux, émaner de la Maison-Blanche ; le Département d'Etat, c'était l'ennemi, plein de démocrates et de ces républicains de l'Est dont Nixon haïssait l'arrogance (à son égard). Le choix de Kissinger comme assistant pour la sécurité nationale était clair : Kissinger, à qui Nixon ne devait rien (et qu'il enlevait à son rival Rockefeller), lui devrait tout, et serait son homme. Il demanda à son nouvel adjoint de préparer une réorganisation qui centraliserait tout à la Maison-Blanche, et Kissinger, à son tour, chargea Halperin (qu'il avait eu comme assistant à Harvard) de mettre le nouvel organigramme en forme. Le pauvre William Rogers, ami de Nixon, nommé secrétaire d'Etat à cause de son ignorance, n'était pas de taille à se défendre.

Le reste c'est l'Histoire, comme disent les Américains : une histoire amplement racontée par Nixon et par Kissinger (pas par Rogers). Jamais centralisation ne fut plus centralisée : les décisions essentielles furent prises, soit sans la participation, soit contre l'avis de Rogers et de Melvin Laird, secrétaire à la Défense pourtant retors et avisé (en politique intérieure). Mais toujours l'inattendu arrive : cette invraisemblable et systématique humiliation de la « bureaucratie » tant méprisée par Kissinger et Nixon profita, à la longue, moins au Président qu'à sa créature. Sacré vedette après son voyage à Pékin, en juillet 1971, Kissinger s'émancipa et devint le rival de Nixon (cependant que son propre adjoint, le redoutable général Haig, prenant appui, lui, sur Nixon, s'émancipa de Kissinger). Une fois l'affaire de Watergate lancée, Nixon sombra, et Kissinger, miraculeusement intact, devint le seul point fixe, à la barre.

Il y resta jusqu'à l'arrivée de Jimmy Carter. Lui aussi appartenait à la lignée des Présidents ignorants des affaires du monde, malgré

le tutorat de Brzezinski à la Trilatérale, depuis trois ans. Mais comme L. B. J., il voulait être le patron, d'autant plus qu'il avait des ambitions dont l'ampleur était aussi ahurissante qu'était noble leur candeur (il dit aux chefs d'état-major ébahis qu'il comptait libérer le monde des armes nucléaires pendant sa présidence), et que lorsqu'il n'était pas visionnaire, il était ingénieur, c'est-à-dire abîmé dans le détail des problèmes afin d'en trouver la solution. Il prit soin, donc, d'avoir à la fois un secrétaire d'Etat solide et compétent, Cyrus Vance, un assistant pour la sécurité nationale Brzezinski, brillant et remuant, et un secrétaire à la Défense respecté et sérieux : Harold Brown ; la formule de Kennedy — presque, mais presque seulement : Brzezinski n'avait pas le *self-restraint* de Bundy, Vance était moins effacé que Rusk et, surtout, Carter n'avait pas le sens politique de Kennedy. Avant la fin de 1979, il ne parut pas se rendre compte de ce que tout le monde constatait : sauf pour le Moyen-Orient (mais là, c'est le vice-président, Mondale, qui venait rappeler à son patron les priorités de politique intérieure), Brzezinski et Vance étaient en désaccord sur tout et le vaisseau américain, dont les deux hommes se disputaient le gouvernail, avait l'allure d'un bateau ivre.

Où en sommes-nous avec Reagan ? Comme Carter, comme L. B. J., c'est un homme pour qui le monde extérieur n'est pas une mer familière ; mais comme eux, il tient à être le seul maître à bord : non par méfiance tous azimuts, comme Johnson, mais parce que, comme Carter, il avait une mission. Non point brumeuse et généreuse, mais sommaire et énergique : restaurer le prestige et la force des Etats-Unis, se faire respecter, et de la sorte reprendre la direction du monde libre et mettre un terme à l'expansion soviétique. Ni plus, ni moins.

Rarement équipe plus homogène, idéologiquement, arriva au pouvoir. Et pourtant la navigation n'a pas été facile. Il y a deux raisons à cela. L'une, que j'ai avancée ailleurs (1), est qu'une idéologie n'est pas une stratégie, une « posture » n'est pas une politique : quand il faut résoudre un problème précis, les grands principes de base ne donnent pas toujours la réponse. Faut-il ou non négocier avec l'URSS sur la maîtrise des armements, ou vaut-il mieux attendre que le réarmement soit plus avancé ? Si l'on décide de négocier, sur quelles bases ? Si, contre toute attente, les alliés, bien qu'impressionnés par la nouvelle résolution américaine, continuent à vouloir faire de bonnes affaires avec Moscou, faut-il leur céder ou passer outre ? Comment maintenir la Chine dans ses bonnes dispositions antisovié-

(1) *La nouvelle guerre froide*, Berger-Levrault, 1983.

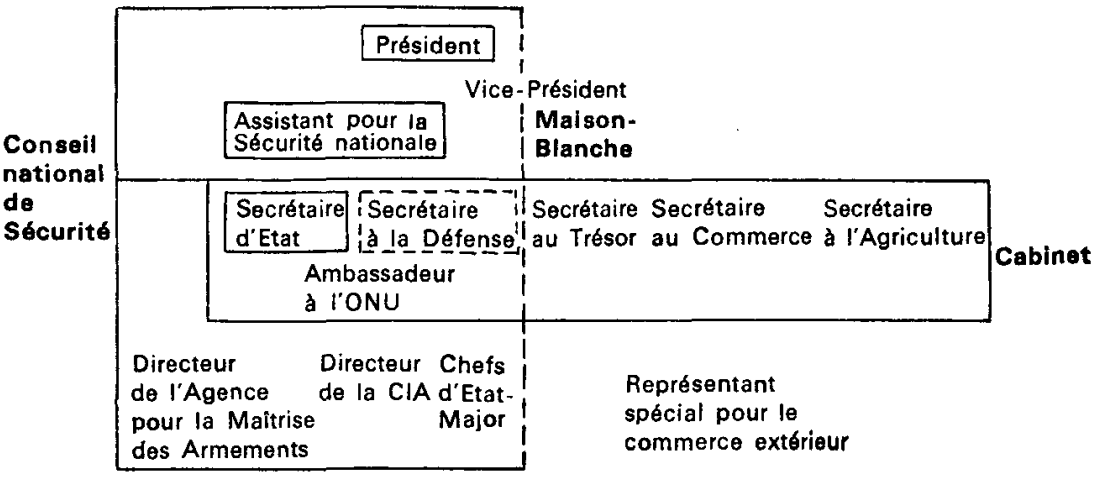
tiques tout en resserrant les liens avec Formose ? Comment assurer la défaite des marxistes-léninistes en Amérique centrale sans heurter une opinion publique toujours réticente envers des expéditions armées sans perspective de victoire instantanée ? Comment, au Moyen-Orient, à la fois maintenir le bastion israélien, garder les amitiés arabes « modérées » indispensables face à la menace soviétique, et résoudre un problème palestinien dont la perpétuation crée le désordre et offre des chances à l'URSS ? Comment, au Liban, se sortir du piège : avec la Syrie, ou contre elle ? Comment mettre en œuvre les dogmes anti-tiersmondistes, la méfiance envers l'aide publique aux sous-développés, tout en sauvant le système bancaire américain et mondial de la faillite auquel l'endettement du Tiers Monde l'expose ? Faut-il dans l'affaire des Malouines, soutenir le fidèle allié anglais, ou l'Argentine anticommuniste des militaires ? Sur chacun de ces points, et pas mal d'autres, l'appartenance au « Comité sur le danger actuel » — ce groupe de pression qui fit tant pour attirer l'attention sur la menace soviétique, la nécessité du réarmement, les errements de la détente, la faiblesse de Jimmy Carter — ne garantit point de réponse unanime ou de solution nette. Il y a une direction générale, c'est sûr. Mais — outre que la destination n'est pas claire : une grande négociation à partir de positions de force ? l'effondrement de l'URSS ? le *containment* à perpétuité ? — les récifs et les tempêtes n'étaient pas prévus.

La seconde raison tient (une fois de plus) à l'organisation. Au début, on semblait s'orienter vers une version plus souple de la formule Eisenhower-Dulles, avec Haig à la place de ce dernier, et un assistant pour la sécurité nationale (Richard Allen) faible, sans accès direct auprès du Président. Mais Reagan n'est pas Eisenhower ; aussi Haig l'a-t-il pris pour Ford, et s'est conduit en Kissinger (sans se demander pourquoi, si telle avait été l'intention de Reagan, celui-ci ne s'était pas adressé à son ancien patron, je veux dire Kissinger lui-même). Ce qui entraîna une chute fort spectaculaire. Il y avait déjà eu celle d'Allen, compromis dans une obscure histoire de montres japonaises. L'attelage du juge Clark, successeur d'Allen et de George Shultz, successeur de Haig, n'a pas recommencé le drame Brzezinski-Vance, pour la bonne raison que Clark n'avait pas de stratégie d'ensemble : vieil ami du Président, il veillait avant tout à ce que la direction générale fût maintenue et que les tendances « molles » du Département d'Etat fussent contenues. On est, en fait (et plus encore après le remplacement de Clark par un diplomate et ex-militaire, McFarlane), dans une situation originale, différente des cas de figure précédents.

C'est une situation de déconcentration. Le Président fixe les grandes lignes et prend les décisions importantes — il n'y a aucun doute à ce sujet : ainsi, au cours des derniers mois, les nouvelles propositions faites (en vain) aux Russes en matière d'armements, les décisions sur l'emploi et le maintien des forces américaines au Liban, l'expédition de Grenade. Mais avant la prise de décision au sommet, se déroule une assez remarquable mêlée, à laquelle prennent part des joueurs fort divers : le secrétaire d'Etat, malgré son flegme (et son aversion pour les calculs de missiles), le secrétaire à la Défense, qui tient à dire son mot en matière diplomatique (dur sur l'Amérique centrale, fluctuant au Moyen-Orient), son redoutable adjoint Richard Perle, l'ancien conseiller (ou cerveau) de feu le sénateur Jackson, en matière de négociations sur les armements (ultra-dur), l'assistant pour la sécurité nationale (au temps de Clark, très dur sur l'Amérique centrale), la très idéologue Mme Kirkpatrick (qui était du côté de l'Argentine contre Mme Thatcher), le très puissant et silencieux patron de la CIA William Casey, etc. Une reconstruction détaillée de la politique, fort sinueuse, au Moyen-Orient (soutien tacite à l'invasion israélienne du temps de Haig, plan Reagan — en sens inverse — suggéré, semble-t-il, par Shultz mais très mal exécuté, accès de fièvre antisyrienne suivie de moments de quasi-résignation à une sorte de partage du Liban, etc.) permettrait sans doute de montrer quatre choses : la complexité interne du jeu, les oscillations de plusieurs des principaux joueurs (Shultz, Weinberger), la façon dont certains personnages hors jeu s'y réintroduisent à la faveur des casse-tête (Kissinger *via* l'Amérique centrale, l'ancien secrétaire à la Défense de Ford, Rumsfeld, *via* le Moyen-Orient) et la manière dont Reagan reprend les rênes le moment venu, après avoir tenu compte de ce qui reste sans doute l'essentiel : l'opinion intérieure, en cette période préélectorale.

Montrer et accroître la force pour n'avoir point à s'en servir : telle a été sa stratégie. Dans la mesure où elle a pu être appliquée sans drame au-dehors, elle a été populaire au Congrès et pas trop impopulaire dans le pays. Mais il y a eu deux zones dangereuses. L'accumulation des forces et certains propos maladroits sur la guerre nucléaire contrôlable et gagnable ont provoqué une crainte de la marche vers la guerre avec l'URSS et suscité un mouvement pour l'arrêt de la course aux armements, qui a jusqu'à présent été neutralisé, et par la maladresse de l'URSS (affaire de l'avion sud-coréen) et par l'habileté très grande de Reagan dans ses rapports avec le Congrès. Les conflits régionaux, s'ils ont permis à Reagan de marquer un point la seule fois où il a vraiment eu recours à la force,

dans l'opération-éclair de Grenade, ont évolué — en Amérique centrale comme au Moyen-Orient — d'une façon qui risque d'obliger le pouvoir à choisir entre un usage beaucoup plus difficile, engluant, et peu populaire de la force, et un recul incompatible avec l'idéologie initiale. La méthode de prise de décision, pas désastreuse aussi longtemps qu'un tel choix pouvait être retardé, risque de se révéler fort peu satisfaisante si l'on doit en arriver là. Reste à savoir si même la meilleure des méthodes (et je répète qu'il n'y en a pas qui puisse être la meilleure pour tous les Présidents) peut remédier aux défauts et aux trous d'une conception d'ensemble à la fois simplette et floue...



Stanley HOFFMANN. — **Foreign policy making : how ?**

The complexity of foreign policy decision-making in the US results from the quasi-permanent tension between the President and the Secretary of State, the splintering of the Executive branch and each President's determination to shape the process according to his own skill or style. The main types of processes, from F. D. Roosevelt to Reagan are sketched in.

RÉSUMÉ. — *La complexité de l'élaboration de la politique étrangère des Etats-Unis s'explique par la tension presque permanente entre le Président et le secrétaire d'Etat, la fragmentation de l'Exécutif et la volonté de chaque Président de créer une organisation correspondant à ses compétences ou à son style propres. Les types principaux d'organisation, de F. D. Roosevelt à Reagan, sont décrits brièvement.*