



EMBASSY OF SWITZERLAND
SCHWEIZERISCHE BOTSCHAFT
AMBASSADE DE SUISSE

WASHINGTON D. C. 20008,
2900 Cathedral Avenue N.W.
Telephone 462-1811/7

Ref.: POLITIQUE BERNE
R.P. No 98
Par courrier

Le 7 novembre 1974

en					
de					
Via					
EPD					
P. A. 21.31. Washington					

30. DEZ. 1974 B

La Maison Blanche, le Congrès et la
politique étrangère américaine

1. Trente ans après la fin de la Seconde Guerre Mondiale qui vit les Etats-Unis à l'apogée de leur puissance, les Américains en viennent à douter eux-mêmes de leur mission internationale. La croissance permanente du défi soviétique sur la scène mondiale, la douloureuse guerre du Vietnam et l'embargo du pétrole par les pays arabes, ont en effet considérablement érodé les possibilités du "leadership" américain. Il n'est donc que plus remarquable qu'un homme comme Kissinger ait réussi, par l'apparent triomphe de sa diplomatie, à confirmer aux Etats-Unis leur premier rôle dans le monde.
2. Le pouvoir en Amérique dépend d'un compromis toujours renouvelé entre le Congrès et la Maison Blanche (checks and balances). Toutefois, on note que, dans le cours de l'histoire américaine, le centre de gravité du pouvoir passe, selon un mouvement de balancier, tantôt à la

./.



- 2 -

Maison Blanche tantôt au Congrès. Le Président Nixon ayant rassemblé entre ses mains un pouvoir exagéré de l'avis de l'opinion publique américaine, le Congrès cherche maintenant à le reconquérir. Kissinger a réussi à éviter jusqu'à récemment que les choix de politique étrangère soient uniquement ceux de la Maison Blanche et a tenté d'associer le Congrès à ses opérations.

3. L'affaire du Watergate a enlevé à l'Exécutif l'impunité dont il a joui pendant très longtemps et qui lui avait permis de prendre souvent des décisions seul (invasion du Cambodge, bombardements de Hanoi et de Haiphong en 1972, etc.). Prévenu par les expériences malheureuses passées, le Congrès exerce aujourd'hui un droit de regard accru sur la Maison Blanche et soupèse jusqu'à la cautèle l'activité de M. Kissinger, dont la liberté d'action a été tellement limitée que le Président Ford a cru devoir, dans son intervention aux Nations Unies le 18 septembre dernier, bien préciser que le Secrétaire d'Etat avait son entière confiance et celle du peuple américain. Malgré ces assurances, il faut reconnaître que M. Kissinger ne jouit plus auprès de ses compatriotes du prestige d'autrefois et le fait qu'il ait couvert de

./.

- 3 -

son autorité l'activité de la CIA au Chili, favorisant les forces hostiles à Allende, n'est pas étranger à cette attitude.

4. Le Congrès a récemment démontré qu'il voulait, dans le domaine de la politique étrangère, également reprendre une partie du pouvoir de l'Exécutif. C'est en recourant à l'usage de moyens entièrement constitutionnels que le Congrès a fait obstacle à deux dossiers majeurs de la politique extérieure américaine, soit le "Trade Bill" et le "Foreign Aid Bill".

Le Président Nixon ayant, à Moscou en mai 1972, promis à ses interlocuteurs soviétiques d'accorder à l'Union soviétique la clause de la nation la plus favorisée, on sait comment le Sénateur Jackson a utilisé cette promesse pour contraindre les Soviétiques à des concessions majeures dans le domaine de l'émigration.

En ce qui concerne le "Foreign Aid Bill", on connaît les termes de l'amendement Eagleton, cherchant à obtenir une suspension de l'aide militaire à la Turquie si celle-ci ne fait pas jusqu'au 10 décembre un geste d'apaisement à Chypre.

./.

- 4 -

5. Ces interventions du Législatif dans l'activité de l'Exécutif dans le domaine de la politique étrangère ont certainement affaibli les possibilités de manoeuvre de M. Kissinger. Le fait même que des résultats bienvenus, du point de vue humain, aient découlé des mesures du Congrès, comme c'est le cas de l'amendement Jackson, rend la tâche de M. Kissinger plus difficile encore, car il est ardu de lutter contre le succès.

On ne peut s'empêcher de juger inquiétant cet aspect de l'activité du Congrès qui, subissant les pressions de groupes ethniques plus particulièrement intéressés à certaines parties du monde (Grèce, Israël), l'obligent à user de son influence sur l'Exécutif. Il faut en effet espérer que, par exemple, les influences pro-israéliennes, actuellement exploitées avec tant d'insistance par le Sénateur Jackson, ne nuiront pas aux efforts de Kissinger pour la recherche d'une paix au Moyen-Orient ou même à la détente entre Moscou et Washington.

Le Secrétaire d'Etat qui, sous Nixon, et même lorsque celui-ci est tombé dans le discrédit presque général, avait réussi à faire adopter sa politique étrangère par le Congrès, risque maintenant de se trouver de plus en plus lié par des décisions du Congrès et donc de ne plus

- 5 -

avoir les possibilités de manoeuvre indispensables à ses ressources d'imagination.

6. Les élections d'hier risquent d'accentuer encore la difficulté de trouver une base de discussion entre le Congrès, à majorité démocrate accrue, et l'Exécutif républicain. Le fait que la majorité démocrate n'ait pas de doctrine ou de programme laisse un certain désarroi chez ceux qui voudraient trouver une base d'entente entre la Maison Blanche et le Congrès pour une orientation commune de la politique étrangère. Cet aspect est encore dramatisé par le manque de personnalités fortes pouvant servir de guides, comme celles que furent Sam Rayburn à la Chambre ou Johnson au Sénat et d'autres meneurs d'hommes encore, et qui donnèrent autrefois au Congrès un poids politique prépondérant.

L'Ambassadeur de Suisse :

