

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

GERALD FORD ET LA QUESTION DU CANAL DE PANAMA : DÉBATS
HOULEUX ET ENJEUX HÉMISPHÉRIQUES (1975-1977)

MÉMOIRE

PRÉSENTÉ

COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU PROGRAMME DE MAÎTRISE EN HISTOIRE

PAR

MAXIME CÉDRIC MINNE

AOÛT 2019

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.10-2015). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Le processus d'écriture d'un mémoire est parfois décourageant, source d'anxiété et de frustration que ce soit dans la recherche que l'on doit limiter ou dans la structure à parfaire, changer et renforcer. Néanmoins, ce processus d'écriture même s'il est l'affaire d'une seule personne –en l'occurrence celle qui écrit– elle ne demeure pas une expérience en réclusion. J'ai eu la chance de pouvoir compter en premier lieu sur le soutien indispensable et la direction de Pierre Grosser et Greg Robinson qui ont fait preuve d'un grand mentorat et sont tous deux une source d'inspiration et de volonté de pousser encore plus loin dans la recherche. J'ai pu bénéficier d'une direction m'ayant aidé à faire preuve d'une plus grande rigueur méthodologique et historiographique tout comme j'ai pu compter sur un soutien sans faille.

Mes remerciements vont aussi en direction de l'incroyable corps professoral et administratif du Département d'Histoire, en particulier : Carole, Claire, les formidables Michèle et Micheline ainsi que Thi Mai. Les sourires et les discussions ont toujours été une incroyable source de bonne humeur et ont fait du Département un lieu où il fait bon vivre et étudier. Au sein du Département d'Histoire et tout au long de mon parcours au baccalauréat et à la maîtrise, j'ai eu le plaisir de côtoyer bon nombre d'Historiennes qui ont définitivement nourri ma passion.

À l'UQÀM, je pense en particulier à Andrew Barros, Laurent Colantonio, Geneviève Dorais, John Drendel, Dany Fougères, Christopher Goscha et Martin Petitclerc. Aux États-Unis, j'ai pu échanger avec une communauté académique des plus merveilleuses et repenser mon projet. Un grand merci à Ben Carton (et la famille), Max Paul Friedman, Monica Kim, Paul Kramer, Fredrik Logevall, Yanek Mieczkowski, James

Sparrow et Tony Wood. Durant mon passage en Science politique, j'ai eu le plaisir de me joindre à la Chaire Raoul Dandurand. Cette expérience m'a aidé à donner un caractère tout particulier à mes études de maîtrise et accumuler des connaissances indispensables à ma formation.

Je tiens aussi à remercier mes ami-es et soutiens indéfectibles, partenaires de fortunes en rédaction de mémoire ou de doctorat : Alexandre, Andréanne, Charles, Chris, Draper, Fidel, Jocelyn, John, Jonathan, Julie, Julie-Pier, Louise, Lucas, Matthieu, Mathilde, Marco, Marianne, Mark, Martin, Mehdi, Myriam, Ray, Sophie, Thalia, Vincent, Yann, Yves; un merci particulier à Gabriel pour la relecture de mon mémoire, ses conseils et son amitié. D'autres remerciements tout autant particuliers vont à Mylène, mon incroyable meilleure amie qui a su me soutenir tout au long de ce projet et m'apporter son aide, son affection et ses conseils. Sa relecture pointilleuse m'a poussé à réviser dans son intégralité le mémoire et a fourni une aide centrale dans l'achèvement de ce travail. Un immense merci à Christopher Bram pour avoir été d'un grand soutien intellectuel et émotionnel ainsi que d'un grand secours durant la dernière année et les derniers mois. Mes pensées vont aussi à Stanley, une personne précieuse qui a su m'épauler à la fin de ce long processus et qui demeure un soutien indéfectible. Les distances renforcent des liens; j'ai pu ainsi compter sur le soutien de ma famille en dépit de l'Atlantique qui me sépare d'eux.

Enfin je tiens à remercier la Fondation ainsi que la Bibliothèque Présidentielle Gerald R. Ford (Ann Arbor) pour le soutien financier m'ayant permis d'effectuer mon séjour de recherche dans les archives de la présidence, mais aussi au personnel de la Bibliothèque ainsi que les archivistes qui ont été au « petit soin » en mars 2017.

DÉDICACE

*À ma grand-mère Colette et ma mère Maryse,
sans qui l'aventure à Montréal n'aurait pas
été possible. Merci à ces deux femmes
exceptionnelles.*

*À mon premier professeur d'Histoire et mentor
Jean-Paul Verrier qui a su nourrir ma passion
pour l'Histoire et m'a poussé à persévérer, peu
importe les obstacles se trouvant sur mon chemin.*

*À la mémoire de Laurette et Claudette parties
trop tôt et qui m'ont tant apporté.*

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	i
INTRODUCTION.....	1
CHAPITRE I Sources et Historiographie	15
1.1 Les Sources primaires.....	15
1.1.1 Bibliothèque présidentielle Gerald Ford	15
1.1.2 Mémoires.....	16
1.1.3 Télégrammes	18
1.1.4 Procès-verbaux de réunions et de conversations.....	19
1.1.5 Renseignement américain et Foreign Relations of the United States	20
1.2 Autres Sources	20
1.2.1 Congressional Record	20
1.2.2 Lettres et Mémoires.....	21
1.2.3 Journaux	21
1.3 Historiographie	22
1.3.1 Historiographie des relations entre les États-Unis et l'Amérique latine : une « synthèse en [continue] évolution»	23
1.3.2 Panama : Une historiographie à écrire	33
1.3.3 Ford : La Présidence oubliée.....	37
1.3.4 La décennie 1970 : Les années de défis	40
1.4 Conclusion	43

CHAPITRE II Les Querelles au sein de l'administration Ford	45
2.1 Ford aux commandes : Une administration en perte de cohésion	45
2.1.1 Personnalité du nouveau chef de l'exécutif	46
2.1.2 Le poids des responsabilités et de l'héritage de Nixon	47
2.1.3 Panama 1975 : Année de l'indécision	49
2.2 Deux directions opposées	56
2.2.1 Le conflit interdépartemental sur la question panaméenne	56
2.2.2 Département d'État : Panama sous le regard de la diplomatie américaine 58	
2.2.3 L'intransigeance du Département de la Défense	63
2.3 Au cœur du débat entre le Pentagone et le Département d'État	67
2.3.1 L'impossible transfert de territoires	67
2.3.2 Le canal de Panama : une obsolescence programmée	70
2.3.3 USSOUTHCOM : Une présence qui dérange	73
2.4 Impasse imminente	76
2.4.1 Une collaboration impossible	76
2.4.2 1975 : année de la désillusion	79
2.5 Conclusion	82
CHAPITRE III Congrès vs. administration : débats houleux	85
3.1 Les États-Unis : « La superpuissance en transformation »	85
3.1.1 Retour en force du Congrès	85
3.1.2 Administration et Congrès : le rétablissement des communications	88
3.1.3 Les défis sur la scène internationale	90
3.2 Le Congrès et la rétrocession du Canal de Panama	92

3.2.1	« Se restreindre ou battre en retraite? » Telle est la question.....	92
3.2.2	Construction incertaine des appuis au Congrès	95
3.2.3	Vietnam et Anticolonialisme : des arguments en faveur d'un nouveau traité 101	
3.3	Levée de boucliers : les arguments de la coalition anti-traité.....	105
3.3.1	Le Canal de Panama : Utilité stratégique ou simple symbole?.....	105
3.3.2	L'instabilité du régime panaméen.....	107
3.3.3	Le transfert de prérogatives : un mythe.....	111
3.4	Course contre la montre électorale	113
3.4.1	Fin de non-recevoir de la part du Congrès	113
3.4.2	L'amendement Snyder : l'opposition à son paroxysme	116
3.5	Conclusion	119
CONCLUSION		123
BIBLIOGRAPHIE		126

RÉSUMÉ

Le présent mémoire a pour objet d'étude les négociations pour la rétrocession du Canal de Panama sous la présidence de Gerald Ford (1974-1977). Dans les années 70 de vives critiques sur la présence des États-Unis au Panama, qualifiée de colonialisme, émergeaient sur la scène internationale, invitant Washington à ouvrir des négociations pour favoriser la rétrocession du Canal et la suppression du traité de 1903. Une première phase de négociation de 1973 à 1975 a donné lieu à un accord de principe entre le gouvernement américain et panaméen en 1974 (Accords Tack-Kissinger) permettant de lancer la base pour l'élaboration d'un nouveau traité attendu pour juillet 1975. Cependant, il apparaît qu'avant la fin de la première phase de négociation, soit à partir de 1975, de nombreuses dissensions sont apparues au sein de l'administration et du Congrès. Cette opposition à un nouveau traité a ainsi ultimement bloqué les efforts diplomatiques.

L'administration Ford faisait face à un échec cuisant alors que cette dernière était en mesure d'apporter une solution à un problème récurrent avec Panama depuis deux décennies. Cependant le contexte du *Watergate* ayant entraîné la chute de Nixon et l'arrivée au pouvoir de Ford, tout comme le contexte international, en particulier la défaite au Vietnam, ont été, à ne pas en douter, des éléments ayant favorisé l'échec. La question du rapport entre le pouvoir exécutif et législatif, tout comme l'impossibilité pour Ford de favoriser la cohésion au sein d'une administration, héritée de son prédécesseur Richard Nixon, demeurent au cœur de ce travail dans l'optique de saisir les causes de l'échec des négociations.

Il est aussi question de la collégialité que Ford a souhaité mettre en place afin de favoriser la concorde dans le processus décisionnel. Cependant, la collégialité couplée à un manque de volonté de vouloir s'imposer en tant que chef de l'exécutif ont favorisé les dissonances et discordes au sein du cabinet. Ce travail permet enfin de saisir une question centrale et illustrative des relations bilatérales entre Panama et Washington, ainsi qu'une compréhension des enjeux dans les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine.

MOTS-CLÉS : Politique étrangère, États-Unis, Amérique latine, Panama, Canal de Panama, Gerald Ford, Hémisphère occidental, Présidence, Congrès, Département d'État, Département de la Défense, Années 1970.

INTRODUCTION

« The truth of the matter is that many people- maybe the majority -don't like the past very much. And it's not just anxiety about toilet facilities. There is so much past, for one thing, so much history. It can be overwhelming. And the study of History is notoriously boring with too many strange names and places and dates (...) And yet, and yet -there are many of us who love history and cannot visit too often. We love it for different reasons. We like to believe it's good for us, but that's not why we are first drawn back in time. I believe history's original appeal is pure escape. The past offers a fact-based fantasy, a dream with footnotes. Some people escape into the future of science fiction, but others prefer the past. As the flight attendants instruct us before takeoff "The nearest exit may be behind you" »

Christopher BRAM, *The Art of History*

Depuis le début de sa construction et sa constitution comme territoire des États-Unis à partir de 1903, le Canal de Panama, en tant que « possession prisée »¹, est le sujet de vives querelles entre Panama et les États-Unis, ainsi que dans le paysage politique américain. Symbole de grandeur pour les États-Unis, prouesse technologique, le canal est devenu dès sa mise en activité en 1914 une clé de voûte stratégique dans le déploiement militaire américain, un symbole de contrôle de l'Amérique latine et des Caraïbes par Washington de même qu'une artère ayant favorisé la réduction du temps de trajet entre les océans Pacifique et Atlantique et ainsi un atout essentiel dans l'économie internationale. Après la concession du territoire par Panama aux États-Unis – les débats souverainistes concernant le Canal s'enclenchent et persistent durant les années 1920 et 1930, et ce jusqu'aux années 1970. La Seconde Guerre mondiale et notamment l'après-Pearl Harbor sont la période où les États-Unis transforment le canal en un bastion imprenable, tandis que la question de la souveraineté est repoussée à la

¹ Traduction du titre du documentaire Netflix (2015), *Panama Canal : Prized Possession*, États-Unis.

période d'après-guerre, et même à une période ultérieure. Durant cette période, les modifications apportées au traité de 1903 sont minces et n'apaisent en rien les griefs émis par Panama. Le caractère inchangé du traité fait dire à l'historien Walter LaFeber: « *Negotiations between the 1930s and 1970s were marked by a notable North American reluctance to discuss the point [concernant la possession du Canal], Washington found the status quo satisfactory*². »

L'histoire de la rétrocession du canal de Panama s'inscrit non seulement dans la longue durée, mais aussi dans une tradition des relations hémisphériques, notamment si nous prenons en considération les multiples actions militaires dans la région des Caraïbes, qui ont, au cours de la fin du 19^e siècle et le début du 20^e siècle, consacré ce que Jacques Crockaert a qualifié de « Méditerranée américaine³ ». Par la construction du Canal de Panama, les États-Unis font aboutir le vœu de l'Amiral Alfred Thayer Mahan, apôtre de la puissance navale, d'être en passe de devenir une puissance maritime. L'achèvement et l'ouverture du Canal en 1914 rendent les États-Unis non seulement maîtres de l'axe fluvial entre le Pacifique et l'Atlantique, mais aussi capables de rivaliser avec les puissances britannique et japonaise au lendemain de la Première Guerre mondiale⁴.

Dans cette voie, la question du Canal de Panama demeure un aspect majeur de la politique étrangère des États-Unis, et notamment à l'égard des questions hémisphériques (Amérique latine et centrale). Au-delà d'être un territoire américain (en dehors du statut des états fédérés) comme Guam ou Puerto Rico, le Canal de

² Walter LaFeber, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*, New York, Oxford University Press, 1989, p. IX.

³ Jacques Crockaert, *La Méditerranée américaine. L'expansion des États-Unis dans la mer des Antilles*, Paris, Payot, 1927, 277 p.

⁴ Jean Heffer, *The United States and the Pacific: History of a Frontier*, trad. par BORSTELMANN. Donald WILSON, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2002, 510 p.

Panama demeure l'illustration parfaite des relations particulières entre Washington et l'Amérique latine.

Le statut du Canal de Panama demeure aussi –comme nous l'avons soulevé– un dilemme dans les relations hémisphériques, notamment concernant la question de la souveraineté durant la période de décolonisation et l'irruption des mouvements nationalistes en Amérique latine. L'établissement de la zone du canal de Panama, qui divise non seulement le pays en deux, mais aussi sa capitale Panama City, est à l'origine de nombreuses tensions entre Panaméens et la population américaine du Canal (« *Zonians* »), mais aussi entre les gouvernements des deux pays. L'intensification de la présence américaine sur le territoire durant la Seconde Guerre mondiale avec notamment le renforcement des défenses sur la zone du canal catalyse et favorise l'accentuation des tensions.

Comme le rappelle Michael E. Donoghue, ce sont en tout 134 nouvelles installations qui sont construites durant ces années, dans l'optique de servir à l'effort de guerre⁵. De ce fait comme l'auteur le souligne : « *Patriotic Panamanians began to see these sites as « little Canal Zones » sprouting up all over the countryside with U.S flags, military checkpoints, and adjacent red-light districts*⁶. »

Débutant dans les années 50, les pressions à l'égard des États-Unis sur la question de la souveraineté du Canal s'intensifient. Panama souhaite un retour de la zone du Canal -qui par ailleurs sépare le pays en deux- dans leur giron souverain. Une tension graduelle s'installe notamment dans le contexte de décolonisation d'après-guerre. La présence militaire des États-Unis dans la zone du canal est perçue du même

⁵ Michael E. Donoghue, *Borderland on the Isthmus: Race, Culture, and the Struggle for the Canal Zone*, Durham et Londres, Duke University Press, 2014, p.14.

⁶ *Ibid.*

ordre que celle des puissances européennes en Afrique et en Asie. Au Panama, la fibre nationaliste trouve sa source dans le message anti-impérialiste de l'Union soviétique et d'autres nations comme l'Égypte avec Suez ou Cuba, dans une autre mesure, qui, deviennent pour les militants panaméens un exemple à suivre dans la lutte contre Washington. La tension s'intensifie au point d'implosion en 1964 lorsque des émeutes éclatent entre les forces militaires des États-Unis dans la zone du Canal et des étudiants dont plusieurs ont trouvé la mort.

Sur ce point Alan McPherson, Professeur à l'Université Temple estime que: « *Anti-U.S. sentiment in Panama turned violent in 1959 [and] far more seriously so in 1964. U.S.-Panama relations tensed up at this point not only because of the [local] elites co-opted the strategy of flag planting [remplacement par les Panaméens du drapeau des États-Unis pour celui de Panama] but also because Zonians voiced a U.S. response outside the Washington D.C., Beltway – a people's response to anti-americanism – that proved as emotional as any Panamanian hostility toward the Zone*⁷. ».

Suite aux émeutes, l'administration Johnson se décide à ouvrir des négociations. Cependant après la soumission des deux différents traités en 1967, le gouvernement panaméen refuse les propositions de Washington en 1968, jugées insuffisantes. Dans le tumulte des années 50 et 60, le canal devient ainsi un sujet de vifs débats, notamment face à la vague de décolonisation au niveau global. Tout au long de cette période, Washington insiste à maintenir la souveraineté sur le canal pour des raisons de défense et de fierté. Toutefois, sous l'administration Eisenhower puis Kennedy, une estimation émanant du Département de la Défense vient soulever la rapide obsolescence du Canal

⁷ Alan McPherson, *Yankee No!: Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 2003, p. 88.

qui ne serait plus en mesure d'être performant d'ici 1975⁸. Les partisans nationalistes panaméens souhaitent le retour du Canal comme partie intégrante de la souveraineté panaméenne, et ainsi mettre fin à l'existence de la zone. L'arrivée au pouvoir à Panama d'Omar Torrijos en 1968 ravive la fibre nationaliste et la volonté d'obtenir le retour du Canal dans l'escarcelle panaméenne. En proclamant que le néo-colonialisme, caractérisant la présence de Washington dans la zone du Canal, n'est plus admissible, le nouveau gouvernement panaméen pousse les États-Unis vers de nouvelles négociations⁹.

En 1973, les États-Unis doivent reconnaître que le *statu quo* arrive à son terme face aux pressions exercées par Panama sur la scène internationale, notamment grâce à la tenue du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans la capitale panaméenne, donnant la possibilité pour Torrijos de critiquer ouvertement la présence colonisatrice des États-Unis. Lors de la résolution présentée au Conseil de Sécurité pour de nouvelles négociations, les États-Unis sont le seul pays à s'opposer à de nouvelles négociations :

*Although the United States used its veto power to defeat the resolution, the administration recognized, as Kissinger later put it, "that the problem would not become easier; the pressures would grow more difficult to control." Washington understood, too, that unless the treaty was changed the political and security situation in Panama could deteriorate to the point where the operation and defense of the canal might be jeopardized*¹⁰.

Face aux grands changements sur la scène internationale (notamment la défaite de la superpuissance américaine dans le conflit Sud-est asiatique), les États-Unis se

⁸ William Beecher, « Panama Canal Traffic Tops Forecasts, Spurs Plans for Big Ditch II », *Wall Street Journal*, 28 mars 1961.

⁹ Notons qu'un nouveau traité a vu le jour en 1955 mais ne revenait pas sur l'aspect de la souveraineté.

¹⁰ Howard B. Schaffer, *Ellsworth Bunker. Global Troubleshooter, Vietnam Hawk*, Chapel Hill et London, The University of North Carolina Press, 2004, p.272.

doivent d'éviter de nouvelles hostilités et prendre en considération les nouvelles dynamiques mondiales. Comme le souligne l'ancien diplomate américain et professeur à *Georgetown University* Howard B. Schaffer: « *A strong feeling had arisen in Latin America and in the world against the kind of extraterritoriality the United States enjoyed in the Canal Zone*¹¹. »

De nouvelles négociations invitent à un changement de tête dans la conduite des affaires à Panama. Pour ce faire, en septembre 1973, le Président Richard Nixon décide de confier à Ellsworth Bunker le soin de mener à bien les discussions, en remplacement du représentant Robert Anderson –ancien Secrétaire à la Marine et Secrétaire du Trésor– nommé par Lyndon Johnson et en poste depuis les émeutes de 1964¹².

Bunker, démocrate et ancien « faucon » de la guerre Sud-est asiatique, nommé Ambassadeur au Sud-Vietnam par Johnson en remplacement d'Henry Cabot Lodge, est resté en poste de 1967 à 1973 et a vécu de près les actions militaires américaines contre le Nord-Vietnam, notamment à travers son rôle au sein du programme dit de « pacification » de la région et l'appui aux efforts militaires américains¹³. Nixon, lors de son accès à la présidence est peu concerné par le problème au Panama que celui au Vietnam et offre à Bunker le statut d'ambassadeur plénipotentiaire.

Avec son nouveau poste au Panama, Bunker se trouve au cœur d'un dilemme diplomatique et militaire. Selon Howard Schaffer, son biographe: « *Bunker later said that aside from Vietnam the Panama Canal negotiations had been his toughest*

¹¹ *Ibid.*

¹² Henry Kissinger cumule à partir de cette date à novembre 1975 les postes de Secrétaire d'État et de conseiller à la sécurité nationale.

¹³ BORSTELMANN.B. SCHAFER, *Ellsworth Bunker. Global Troubleshooter, Vietnam Hawk...*, op. cit, p.188.

*assignment*¹⁴. » Cette difficulté ressentie par Bunker ne se situe pas dans la difficulté de négocier avec les Panaméens, mais bien à cause de l'atmosphère au sein des États-Unis et de l'administration : « *For the negotiations comprised a series of prolonged, highly politicized, emotionally charged interactions among many powerful, often antagonistic forces that viewed the issue from very different perspectives*¹⁵. »

Quoi qu'il en soit, une fois en poste, le nouveau négociateur et son équipe souhaitent changer le style des négociations, notamment à travers une plus grande ouverture et compréhension des enjeux sur place, en particulier concernant la question de la souveraineté¹⁶.

On November 26, Bunker arrived at the tranquil island of Contadora¹⁷ off Panama's Pacific coast. The island would be the site of many rounds of talks. Panama's decision to host Bunker there instead of in the city was intended to melt the frigid style that had characterized talks with Anderson.

Au cours des premiers mois de sa présence à Panama, Bunker et son équipe se chargent de mettre en œuvre les éléments nécessaires au bon déroulement des futures négociations. Comme le rappellent les politologues Margaret Scranton et William Furlong: « *Bunker envisioned a « dual track strategy » combining formal negotiations*

¹⁴ *Ibid*, p.272.

¹⁵ Adam Clymer, *Drawing the Line at the Big Ditch. The Panama Canal Treaties and the Rise of the Right*, Lawrence, The University Press of Kansas, 2008.

¹⁶ Tom Long, « Completing the Nation: Omar Torrijos and the Long Quest for the Panama Canal », dans Tom Long, *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, New York, Cambridge University Press, 2015, p.94.

¹⁷ Lieu des négociations qui allait servir par la suite, en 1983, aussi comme lieu de réunion pour le « Contadora Group ».

with a series of « visible actions »¹⁸ that would reduce the most objectionable aspects of the U.S. presence in the Canal Zone¹⁹ ».

Pour le nouvel ambassadeur, il faut trouver les moyens pour les deux parties (États-Unis et Panama) de s'entendre le plus rapidement possible sur les grandes lignes des négociations. Une fois un accord sur des principes de base, le reste se poursuivrait sur des termes spécifiques et des détails lors d'une première rencontre prévue entre Panaméens et Américains en juin 1974²⁰. Entre temps, une partie du succès est assurée pour le diplomate, particulièrement lors de la signature de l'accord de principe entre le ministre panaméen des Affaires étrangères Juan Antonio Tack et le Secrétaire d'État américain, Henry Kissinger, le 7 février 1974²¹.

La signature de l'accord de principe permet la mise en place des jalons nécessaires à l'avancée des négociations. Les principes, au nombre de huit, prévoient la fin du traité de 1903 et des différents amendements à celui-ci, soit le retour du Canal ainsi que le territoire avoisinant la zone fluviale dans la juridiction souveraine panaméenne²². Trois autres points concernent la participation de Panama aux opérations du Canal, autrement dit à son administration, à la défense du Canal et enfin à un accord entre les deux pays concernant une éventuelle expansion du Canal²³.

¹⁸ Les actions visibles sont notamment une réduction significative et graduelle de la présence des États-Unis dans la zone du Canal de Panama.

¹⁹ William L. Furlong et Margaret E. Scranton, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties*, Boulder et Londres, Westview Press, 1984, coll. « Westview Replica Edition », p.68.

²⁰ *Ibid*, p.69.

²¹ Nous avons jugé préférable de ne pas évoquer tout le long processus. William Jorden, dans ses Mémoires fait un excellent travail de remise en contexte et offre un suivi des événements : William J. Jorden, *Panama Odyssey*, Austin, University of Texas Press, 1984, p.207-217.

²² Reuters, « Statement by U.S. and Panama on New Canal Treaty », *New York Times*, 8 février 1974, p.2.

²³ *Ibid*.

Cette signature des accords de principe permet d'inaugurer un nouveau processus diplomatique et une tentative de réconciliation avec Panama, et plus largement avec l'ensemble de l'Amérique latine. David Binder, journaliste au *New York Times* salue dans un article l'arrivée de Bunker à Panama en ces termes: « *In the past our negotiation would have been determined by relative strength. Today we have come together in an act of reconciliation*²⁴. » Dans la même veine, Henry Kissinger souligne dans ses mémoires : « Sans exception, les pays latino-américains réclamaient un changement de statut, considérant ce dernier comme un vestige du colonialisme. Quant à nous un traité révisé servirait nos intérêts [les intérêts américains] en ce qu'il éviterait un état de crise permanent avec l'Amérique latine²⁵».

Néanmoins cette perspective soulevée par le Secrétaire d'État américain et conseiller à la sécurité nationale²⁶ n'est pas à prendre pour acquis notamment dans le cadre de mémoires où un acteur aussi important que Kissinger tente de justifier ses propres actions et celles des administrations qu'il a servi. Ainsi, il nous faut remettre en question la réelle volonté d'avancée diplomatique afin de créer un « nouveau dialogue²⁷ » avec Panama et l'Amérique latine. Selon William Jorden, ambassadeur des États-Unis à Panama, pour l'administration Nixon –toujours en poste– l'intention de créer un climat apaisé et un rétablissement des relations avec Panama était « *[nothing but] empty rhetoric* ²⁸».

²⁴ David Binder, « U.S. Agrees to Yield Sovereignty of Canal to Panama », *New York Times*, 8 février 1974.

²⁵ Henry Kissinger, *les années du renouveau*, Paris, Fayard, 2000, p.671.

²⁶ Jusqu'au 4 novembre 1975, date à laquelle Ford a remanié son cabinet.

²⁷ D. BINDER, « U.S. Agrees to Yield Sovereignty of Canal to Panama »..., *op. cit.* Voir aussi BORSTELMANN.J. JORDEN, *Panama Odyssey...*, *op. cit.* p.219-222 ainsi que T. LONG, « Completing the Nation: Omar Torrijos and the Long Quest for the Panama Canal »..., *op. cit.* p.95.

²⁸ BORSTELMANN.J. JORDEN, *Panama Odyssey...*, *op. cit.* p.222.

En août 1974, au moment où Richard Nixon décide de présenter sa démission de la Présidence, et que Gerald Ford lui succède, les États-Unis ont entamé une première phase de négociations avec Bunker. En revanche, il faut noter qu'au début 1974, alors fraîchement investi dans ses fonctions de Vice-Président²⁹, Ford –conscient de la situation à l'étranger et aux États-Unis même, mais aussi familier avec les jeux de pouvoir au Congrès– soulève l'impossibilité d'entrevoir une soumission d'un nouveau traité au Sénat. Adam Clymer, dans son ouvrage, *Drawing the Line at the Big Ditch*, souligne les doutes exprimés par Ford au début de 1974 « *He [Ford] told Ambassador William J. Jordan [Ambassadeur des États-Unis à Panama] that "there is no constituency to help you" and urged Ellsworth Bunker, the chief Canal negotiator, to keep the issue quiet for the balance of 1974 and to make the 1975 the year of decision*³⁰. »

Ce mémoire a néanmoins pour objectif de démontrer que l'année 1975 ne peut être considérée comme étant celle de la décision dans le cadre des négociations de Panama, mais comme étant celle qui précipite l'administration vers une impasse. Il s'agit ultimement de se demander quelles sont les raisons qui entraînent cet échec. Dans un premier temps, il nous apparaît évident que la première cause de l'échec sous Ford se trouve au sein de l'administration, notamment autour du peu d'enthousiasme qu'une rétrocession a suscité au sein du Département de la Défense. Un autre élément se situe dans la difficile conciliation de points de vue entre les Départements de la Défense et celui d'État quant à la rétrocession. Enfin, il apparaît que le Congrès s'oppose de manière vive à un quelconque abandon de la zone du Canal par les États-Unis. Le résultat au final réside dans un échec de l'administration à pouvoir mener à bien des négociations qui auraient pu régler un problème récurrent depuis 1930. Il faudra ainsi

²⁹ Suivant la démission en 1973 de l'ancien vice-président Spiro Agnew.

³⁰ Adam Clymer, *Drawing the Line...*, op. cit, p.10.

attendre l'arrivée de Jimmy Carter en 1977 à la Maison-Blanche, qui usant du gain politique issu de l'élection de 1976, fera aboutir les négociations et favorisera la ratification de deux traités (68 pour et 32 contre dans les deux cas) permettant de rétrocéder le Canal en 1999³¹.

Outre la contribution que nous faisons à l'historiographie des relations entre Panama et les États-Unis, et même plus largement à celle des relations hémisphériques en général, il s'agit de comprendre les dynamiques internes aux États-Unis et les débats dans l'arène politique. Nous souhaitons ainsi pousser plus loin les travaux, peu récents, de Margaret Scranton et William Furlong³² ainsi que celui de J. Michael Hogan³³ qui ont tous trois tenté de comprendre les dynamiques politiques des États-Unis ayant mené à des débats vifs entre le pouvoir exécutif et législatif dans les années 60 et 70, notamment sur l'impossibilité de voir le retour du Canal au sein de la souveraineté de Panama. Un autre élément à ne pas mettre de côté est celui de voir ces négociations sous l'angle de la remise en question de la superpuissance des États-Unis sur la scène internationale, notamment pendant, et après l'embourbement de Washington en Asie du Sud-Est.

Le sujet permet de saisir non seulement la difficulté pour les États-Unis de rétrocéder au gouvernement panaméen un territoire américain –une première dans l'histoire des États-Unis, même s'il faut prendre en compte dans une certaine mesure le cas des Philippines et son indépendance accordée le 4 juillet 1946 par les États-Unis— mais aussi les jalons devant favoriser l'élaboration d'un nouveau traité. Tout d'abord,

³¹ De la signature du traité à 1999, les États-Unis demeurent responsables de la défense du Canal. À partir de 1999, Panama assume la défense.

³² BORSTELMANN L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit. 263 p.

³³ J. Michael Hogan, *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*, Carbondale - Edwardsville, Southern Illinois University Press, 1986, 291 p.

l'analyse des rapports entre l'exécutif et le législatif dans la formulation de la politique étrangère américaine demeure prépondérante. Il est important pour ce faire de voir en Panama l'exemple d'une situation « *intermestique* ». Cela appelle à une analyse des influences internes sur la formulation de la politique étrangère, et ainsi de saisir « la relation intime³⁴ » entre les deux sphères : domestique et extérieure; en somme leurs interactions et influences respectives.

La question du rapport entre le pouvoir exécutif et législatif est aussi au cœur du dossier, car il s'agit bien pour l'administration Ford, certes de conduire les négociations, mais aussi de bâtir le soutien nécessaire au sein du Congrès pour faire aboutir un tel dessein. Il s'agit notamment de concrétiser au sein du Sénat -responsable de la ratification des traités- une coalition afin de porter le projet à son terme. Enfin, le sujet se situe dans l'intérêt de la période durant laquelle se déroulent les négociations. En effet la période immédiate post-Vietnam (post-1975 et la prise de Saïgon) remet en question la prédominance de la Présidence et inaugure une période de renforcement des prérogatives du Congrès en matière de politique étrangère. Cet ensemble combiné représente un enjeu de taille pour la Présidence Ford dans la poursuite des négociations.

L'autre intérêt se situe dans une conciliation impossible entre le Département de la Défense et le Département d'État sur les termes du nouveau traité, notamment quant à la durée d'application. Il s'agit d'un des éléments de discord que les archives permettent de saisir et d'analyser. Qui plus est, Panama demeure un excellent cas d'étude pour comprendre les deux visions souvent différentes que le Pentagone et le Département d'État ont dans le cadre de la politique étrangère. Finalement, les oppositions au sein de l'administration soulèvent la question de la capacité

³⁴ Fredrik Logevall, « Domestic Politics », dans Frank Costigliola et Michael J. Hogan (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 151-167.

présidentielle de pouvoir arbitrer et/ou trancher ainsi que celle du rôle du chef de l'exécutif américain dans une telle situation.

Comme nous le mentionnons plus bas, le rôle de Ford dans la politique étrangère est globalement peu étudié. Il est nécessaire, ainsi, de dépasser l'acceptation voulant que cette présidence n'ait rien à apporter sur le plan historiographique. Certes, la Présidence Ford demeure plus un « *brief term*³⁵ », une Présidence accidentelle, mais il n'en reste pas moins intéressant d'étudier ce qui fait la particularité de cette administration.

Nous aimerions aussi préciser que le présent mémoire a aussi ses limites. En effet, nous aurions aimé mettre un peu plus l'accent sur l'impact de la présence militaire des États-Unis à Panama et par extension sur l'ensemble du continent, notamment à travers la présence de la *School of the Americas* qui restait sur le territoire panaméen jusqu'en 1984. Malheureusement pour des raisons de limitation du nombre de pages et pour des questions logistiques dans le cadre des recherches, nous ne nous sommes pas trop étendus, pour les fins du mémoire, sur cet aspect majeur des relations entre les États-Unis et le continent sud-américain.

Précisons aussi que la question du contexte de guerre froide n'a pas fait l'objet d'une sous-partie, mais il est à comprendre tout au long de ce mémoire que l'Histoire des négociations avec Panama s'insère dans un contexte plus global sur lequel il nous sera possible de revenir dans des recherches futures. Il en est de même pour l'impact de la question panaméenne comme sujet de querelles et de débats durant la campagne des primaires républicaines puis la campagne présidentielle de 1976.

³⁵ Fredrik Logevall et Andrew Preston (ed.), *Nixon in the World : American Foreign Relations 1969-1977*, New-York, Oxford University Press, 2008, p.3.

Dans une première partie, nous reviendrons sur les sources et l'historiographie. Nous partons du principe que le cadre historiographique assez mince nous pousse à nous intéresser aux relations hémisphériques puis vers le cas de Panama. Par la suite, nous nous intéresserons au sein du même chapitre à la présidence Ford et les défis pour la politique étrangère des États-Unis dans les années 70.

Le second chapitre portera sur le débat au sein de l'administration et les vagues de contestation de la part de membres du cabinet Ford –à l'instar du Secrétaire à la défense, James R. Schlesinger (1973-1975) – qui s'opposent vigoureusement à la rétrocession du Canal de Panama. Nous verrons en quoi l'administration échoue à mettre en place une collégialité qui aurait pu pallier les difficultés rencontrées par Ford.

Enfin, la troisième partie se concentrera sur le débat entre le Congrès et l'Administration. Cette dernière, handicapée par les querelles internes, fait face à une levée de boucliers de la part du Congrès, la bloquant dans la constitution d'une coalition favorable à un nouveau traité. Le contexte politique au niveau interne et externe explique en partie les difficultés de l'administration à conjuguer avec un Congrès lui étant vigoureusement opposé.

CHAPITRE I

SOURCES ET HISTORIOGRAPHIE

Les sources primaires et secondaires, ainsi que l'historiographie –à travers laquelle nous faisons émerger notre analyse– sont nombreuses et diverses. De plus, nous cherchons à diversifier les sources afin de dresser un portrait historique et analytique précis pour les fins du mémoire de maîtrise. Il est important de souligner que le travail de recherche accompli n'a pas pour objectif d'analyser le point de vue panaméen, mais bien les dilemmes auxquels font face les institutions politiques des États-Unis quant à une rétrocession du canal de Panama. Cependant, et en guise de contre-balancier avec une lecture trop centrée sur les États-Unis, nous avons porté notre attention sur les relations non seulement entre Panama et les États-Unis, mais aussi sur l'impact des négociations à l'échelle régionale.

1.1 Les Sources primaires

1.1.1 Bibliothèque présidentielle Gerald Ford

Les archives de la Bibliothèque présidentielle Gerald R. Ford (Ann Arbor, Michigan) constituent la majeure partie des sources dont nous disposons dans le cadre de cette étude. Bien que la Présidence de Gerald Ford ne soit que d'une courte durée, le fonds des archives nous permet de retracer l'historique des négociations et les interactions au plus haut niveau de l'administration. Les mémorandums échangés, non

seulement au sein de la Maison-Blanche, mais aussi entre les différents départements et le Congrès permettent d'analyser l'intensification des luttes au sein de l'administration. Qui plus est, les documents nous donnent la chance de saisir les questions posées par les membres de l'administration et les conseillers du Président dans une tentative de résolution des dissensions interdépartementales. Les documents sélectionnés pour les fins du présent mémoire sont choisis en fonction non seulement de leur importance, mais aussi afin de décrire le processus décisionnel, qui dans le cadre de la politique étrangère américaine –et dans le cadre de négociations d'un nouveau traité entre Panama et Washington– amène à une décision murie et réfléchie de la part du Président.

Les discussions entre les différents membres de l'administration illustrent ainsi les débats houleux entre les différents acteurs départementaux.

1.1.2 Mémoires

Au cours des recherches dans le fonds d'archives de la Bibliothèque présidentielle Gerald Ford, ce sont en tout plus de 16,000 pages faisant état de la question de Panama, qui sont à notre disposition. Sur ces pages, nous souhaitons nous concentrer sur la période 1975 à 1977 - avec quelques exceptions comme le *National Security Decision Memorandum 131* signé par Richard Nixon en 1971³⁶ ou encore le mémorandum du Secrétaire à la Défense James R. Schlesinger à l'attention de Gerald Ford ainsi qu'un document annexe (*Unified Command Plan*) du 17 décembre 1974³⁷.

³⁶ Ce document du 13 septembre 1971 établissait les instructions en vue des négociations avec Panama pour la mise en place d'un nouveau traité. Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files*, Boîte 21, « Panama », *National Security Decision Memorandum 131* signé par Richard Nixon le 13 septembre 1971.

³⁷ Le mémorandum de Schlesinger à l'attention du Président Ford faisait l'état des différents commandements militaires américains dont l'USSOUTHCOM et recommandait la suppression de ce dernier. Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West*

Nous souhaitons porter une attention particulière sur les différents mémorandums échangés entre les membres du Conseil à la Sécurité nationale (Maison-Blanche) du Département de la Défense et du Département d'État.

Les mémorandums nous permettent de rendre compte des différentes interactions entre les acteurs dans le cadre des négociations; ces différentes interactions devant faire émerger au final un point de vue collégial. Les dialogues à travers l'envoi des documents nous donnent aussi la possibilité de discerner les différends et différences de point de vue entre les départements quant à la teneur des négociations que ce soit au niveau de la potentielle durée du nouveau traité et les approches vis-à-vis de Panama et plus particulièrement la perception du gouvernement révolutionnaire d'Omar Torrijos par les agences gouvernementales des États-Unis.

Il est important de soulever une différence capitale sur les mémorandums entre un *Action Memorandum* du *Memorandum for Information*. Les deux visent à tenir compte d'une ou plusieurs activités au sein de l'administration. Néanmoins le premier type de mémorandum invite la personne recevant ce dernier à prendre une décision quant à la question bien précise qui est soulevée et non pas seulement à informer de l'évolution d'un dossier comme c'est le cas avec le second type de mémorandum.

L'objectif majeur dans le cadre de ce mémoire de maîtrise est, encore une fois, de rendre compte des différends au sein de l'administration et non de suivre point par point le processus décisionnel. Rappelons aussi qu'il s'agit en fin de compte de souligner la paralysie dans l'action présidentielle. Enfin, les annexes accompagnant les mémorandums nous permettent efficacement de tracer une ligne à la fois temporelle,

mais aussi de saisir plus précisément les pensées et réflexions des différents acteurs institutionnels aux États-Unis.

1.1.3 Télégrammes

Ce sont ici d'autres types de documents qui sont d'une grande utilité pour les fins du mémoire. Dans le cas de Panama, les télégrammes envoyés en 1975 et 1976 par William Jorden, Ambassadeur des États-Unis à Panama, nous invitent à nous distancer, en partie, de la perception et analyse depuis Washington, et porter notre attention sur une autre source, qui, depuis Panama venait nous informer de la vision du gouvernement en place. L'un des documents les plus importants envoyés par Jorden faisait état du *National Intelligence Estimate* ³⁸ sur lequel nous revenons dans le second chapitre— qui amène à un peu plus de réflexions quant au futur des relations entre les États-Unis et Panama et du nouveau traité, en particulier à la lumière de différents scénarios possibles.

Ces scénarios prennent notamment en compte les possibilités de rejet par le Sénat ou même l'impossibilité d'en arriver à un traité qui pourrait satisfaire les deux parties. Le *National Intelligence Estimate* ne se limite pas aux implications bilatérales, mais prend aussi en compte l'ensemble des pays d'Amérique latine, et se concentre aussi sur le risque d'échec des négociations et l'impact de celui-ci pour la diplomatie et la stratégie des États-Unis au niveau continental.

³⁸ BORSTELMANN.B. SCHAFER, *Ellsworth Bunker. Global Troubleshooter, Vietnam Hawk...*, op. cit, p.188.

1.1.4 Procès-verbaux de réunions et de conversations

Dans le second chapitre du mémoire consacré à l'administration, mais aussi au sein du troisième chapitre nous utilisons les procès-verbaux de réunions et de conversations, qui bien que peu nombreux, rendent compte des oppositions au sein de l'administration. L'utilisation de procès-verbaux des réunions du Conseil de Sécurité nationale d'avril et mai 1975 permet de souligner les différents points de friction entre les membres de l'administration Ford.

Il est notamment primordial de pouvoir saisir directement la position de chaque membre de l'administration sur la question panaméenne, mais aussi de percevoir le chaos au sein de l'administration. Nous nous devons aussi de souligner l'importance cruciale du Conseil à la sécurité nationale dans la mise en place de la politique étrangère américaine. L'interaction entre les membres, notamment au sein du *Senior Review Group*³⁹, est censée permettre de contrecarrer les obstacles et les divergences au sein des agences gouvernementales et tendre au mieux vers une harmonisation des points de vue sur un dossier de politique étrangère. Les réunions sont souvent le meilleur moment pour exprimer très clairement les options à prendre en compte afin de préserver la collégialité au sein de l'administration. Qui plus est, le Conseil à la Sécurité nationale vise à présenter au président, en tant qu'organe de conseil, un éventail d'options. Il est important de noter qu'Henry Kissinger ne demeure pas une personne neutre entre août 1974 et novembre 1975 étant à la fois Secrétaire d'État et Conseiller à la sécurité nationale.

³⁹ Comité du Conseil de sécurité nationale chargé des dossiers n'impliquant pas une crise majeure ou l'utilisation de l'armement.

1.1.5 Renseignement américain et Foreign Relations of the United States

Les documents du renseignement américain, comme le *National Intelligence Estimate*, nous aident à connaître le degré d'inquiétude, ainsi que les ambivalences du côté panaméen quant à la poursuite des négociations. Il s'agit, entre autres, de saisir certains sentiments de désillusion du côté de Panama émergeant suite à l'intensification des divergences entre le Département d'État et de la Défense sur des points essentiels du traité.

Enfin *Foreign Relations of the United States (FRUS⁴⁰)* permet de recouper certains détails et d'avoir, lorsqu'aucune date n'est mentionnée sur les documents des archives de la Bibliothèque présidentielle, une remise à niveau temporelle ainsi qu'une compréhension plus précise des documents à notre disposition grâce à une redéfinition du cadre temporel. Qui plus est, les documents présents dans le dossier panaméen – comme d'autres dans *FRUS* – renvoient à des documents antérieurs et postérieurs mais aussi à ceux provenant d'autres agences gouvernementales, permettant de faciliter l'analyse archivistique. Enfin les archives mises en ligne par FRUS permettent de tracer un historique qui, parfois, peut échapper à la lecture brute des archives issues de la Bibliothèque présidentielle.

1.2 Autres Sources

1.2.1 Congressional Record

Le *Congressional Record*, pour les fins de ce mémoire, est utilisé afin de vérifier l'exactitude des sources et citations présentes dans l'ouvrage *The Dynamics of*

⁴⁰ Titre donné à la collection numérique des documents de chaque administration, classés et archivés par le bureau des historiens du Département d'État.

Foreign Policymaking : The President, the Congress, and the Panama Canal Treaties, co-écrit par Margaret Scranton et William Furlong.

1.2.2 Lettres et Mémoires

Les correspondances que nous utilisons proviennent exclusivement de membres du Congrès et sont sélectionnées parmi celles portant sur la question spécifique du canal de Panama. Quant aux mémoires, peu nombreux, nous utilisons principalement celui de William Jorden, ambassadeur des États-Unis à Panama, afin de rendre compte, le plus fidèlement possible, de son point de vue alors qu'il occupe ses fonctions diplomatiques. Nous nous sommes aussi basés sur les mémoires d'Henry Kissinger, notamment le tome intitulé *Les années de renouveau* consacré à la Présidence Ford et dans lequel l'ancien Secrétaire d'État mentionne les négociations avec Panama.

1.2.3 Journaux

De plus, nous utilisons un certain nombre d'articles de presse qui rendent compte à la fois du climat politique de l'époque notamment les tensions entre le Congrès et l'administration, mais aussi de la lenteur d'exécution des négociations entre Panama et les États-Unis. Nous choisissons des articles permettant une diversité de points de vue au niveau éditorial. Les articles mentionnés au sein du mémoire sont accessibles par le biais de *ProQuest Newspapers* et ont été collectés lors d'une visite à la Bibliothèque du Congrès (Washington DC) à l'été 2016.

Tandis que certains points de vue, développés au sein des articles de journaux sont des opinions politiques, d'autres demeurent des analyses effectuées par des chercheurs notamment Robert Pastor –plus tard membre du Conseil de Sécurité nationale sous la Présidence de Jimmy Carter– ou encore Roger Leeds (Doyen de la *School of Advanced International Studies*). Ces opinions permettent particulièrement

d'éclaircir notre analyse, notamment lorsqu'il s'agit de la lutte entre Congrès et Présidence.

1.3 Historiographie

L'historiographie sur les négociations entre Panama-États-Unis, particulièrement sous la présidence Ford, se cantonne à quelques ouvrages dont la vaste majorité a été écrite durant les années 80 tout en ne consacrant, le plus souvent, que quelques pages à la thématique des négociations. Ce manque de travaux sur Ford et Panama est notamment dû à une concentration des études panaméennes sur la période de la Présidence Carter, qui voit l'aboutissement des négociations ainsi que la signature des traités en 1977-1978. Plus généralement, la période Ford ne constitue pas un intérêt historique majeur sans doute à cause de la courte durée⁴¹ de sa présidence, perçue également comme la continuité ou l'héritage de la Présidence Nixon⁴², voire même une présidence de transition.

Les ouvrages portant sur les relations entre Panama et les États-Unis, ou ceux sur la présidence de Gerald Ford ne sont pas inexistantes, mais sont au final peu nombreux. L'historiographie sur laquelle nous nous basons se décline sous trois aspects : les relations hémisphériques, puis les relations entre Panama et les États-Unis dans les années 70, et enfin une concentration sur la Présidence de Ford et les défis pour la politique étrangère américaine durant la décennie⁴³.

⁴¹ Fredrik Logevall et Andrew Preston (ed.), *Nixon in the World...*, op. cit. p.3.

⁴² *Ibid*, p.14 le maintien en poste de Kissinger est illustrative de cette continuité de l'ère Nixon.

⁴³ Nous reprenons ici, en partie, le titre de l'ouvrage de Yanek Mieczkowski, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*, Lexington, University Press of Kentucky, 2005.

1.3.1 Historiographie des relations entre les États-Unis et l'Amérique latine : une « synthèse en [continue] évolution⁴⁴ »

Il ne s'agit pas de retracer ici le vaste ensemble historiographique des relations hémisphériques, mais plutôt de partir de ce point historiographique pour en arriver au cas spécifique de Panama. Lorsque nous utilisons l'appellation « relations hémisphériques », nous faisons ici référence directement au travail d'Arthur P. Whitaker, qui en 1954, publie un ouvrage intitulé *The Western Hemisphere Idea : Its Rise and Decline*⁴⁵. Dans cet ouvrage, Whitaker estime que l'hémisphère occidental ne se limite pas à une simple conception géographique et que cette conception se forge autour d'une idée : « (...) *the determination to insulate America from Western Europe and its perpetual broils* ».

Cet ouvrage, majeur et pionnier dans la compréhension et l'évolution du concept de l'Hémisphère occidentale et celle du Panaméricanisme, permet aussi de dresser une trajectoire dans l'histoire des relations entre les États-Unis et les pays d'Amérique latine et centrale. Whitaker revient longuement dans son ouvrage sur l'émergence et le déclin du concept, et avant toute chose, à son utilité dans la compréhension des relations entre les différents pays du continent américain. Ce déclin se fait de manière progressive avec la fin de l'isolationnisme ainsi que les deux conflits mondiaux qui ont propulsé les États-Unis, ainsi que d'autres pays du continent américain à une participation dans l'effort de guerre. Cette fin de l'isolationnisme rompt ainsi avec la volonté de se maintenir éloigné des conflits européens, comme le

⁴⁴ Mark T. Gilderhus, « An Emerging Synthesis? U.S.-Latin American Relations since the Second World War », *Diplomatic History*, vol. 16, n° 3, p. 452 cité dans Max Paul Friedman, « Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States-Latin American Relations », *Diplomatic History*, vol. 27, n° 5, novembre 2003, p.621.

⁴⁵ Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1954, 194 p.

soulève Whitaker. Qui plus est, la période post-1945, le début de la Guerre froide et la création de l'OTAN, rapprochant de fait l'Europe de l'Amérique du Nord, entérinent la fin de ce concept hémisphérique⁴⁶. Comme l'auteur le rappelle au cours du dernier chapitre de son ouvrage :

*Short of a Soviet Conquest of all the Old World, there seems no reason to expect a revival of the Hemisphere idea such as occurred during the years of disillusionment that followed the failure of Woodrow Wilson's League of Nations effort (...) Including among its members both Canada and the United States, NATO links nearly half the area and more than half the population of America to Western Europe in an alliance that is incompatible with the historic Western Hemisphere idea, an essential element of which was the separation of America from Europe*⁴⁷.

Malgré un affaiblissement de ce qui fait le concept de l'Hémisphère occidental—l'existence d'une relation spéciale entre les pays d'Amérique était abandonnée par Washington⁴⁸—les États-Unis maintiennent l'utilisation du concept notamment lorsqu'il s'agit d'établir de nouveaux ponts avec les pays d'Amérique centrale et latine, pour des raisons, au final, essentiellement symboliques. Nous utilisons, à notre tour, dans le présent mémoire, le terme employé non seulement par Whitaker, mais également par les officiels de Washington.

Si l'historiographie des relations entre les États-Unis et l'Amérique centrale et latine est, comme le souligne Max Paul Friedman (tout en citant Mark T. Gilderhus), « une synthèse en évolution⁴⁹ », il semble tout d'abord que cette évolution est

⁴⁶ Voir par extension, le concept de panaméricanisme comme étant l'établissement de relations premières entre les pays du continent américain. Le jalon le plus important, les États-Unis, se tourne désormais vers le « vieux continent » plutôt que vers l'Amérique centrale et latine, en termes de collaboration.

⁴⁷ Arthur P. Whitaker, *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline...*, op. cit, p. 174.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Mark T. Gilderhus, « An Emerging Synthesis? U.S.-Latin American Relations since the Second World War »..., op. cit, p.452 cité dans Max Paul Friedman, « Retiring the Puppets, Bringing Latin

continue. Cette continuité peut être soulevée en termes d'importance des récents travaux ayant permis de donner un nouvel angle d'approche quant aux relations entre « le Colosse du Nord » et les pays centraux et latino-américains. Une continuité rendue possible grâce aux différents courants qui traversent l'historiographie des relations entre le Nord et le Sud.

En premier lieu, le courant révisionniste laisse une trace indélébile au sein de l'historiographie des relations américaines, notamment avec une analyse critique historique qui a élaboré : « (...) *the tragic idiom introduced nearly half a century ago by William Appleman Williams in his critique of U.S. foreign policy*⁵⁰. » Ce courant de pensée connaît une diffusion large, comme le rappelle Max Paul Friedman :

*Historiographical accounts typically trace the development of revisionism in U.S.-Latin American relations to three principal sources: Williams and his students at the University of Wisconsin, especially Walter LaFeber and Lloyd Gardner; the world-systems theory developed by Immanuel Wallerstein; and dependency theorists, such as Raúl Prebisch, Andre Gunder Frank, and Fernando Henrique Cardoso (some of whom later modified or abandoned their earliest work as too schematic)*⁵¹.

À travers ce prisme historiographique, c'est un ensemble d'ouvrages qui suivent la même schématique, notamment dans le courant *Dependentistas*. Les révisionnistes suivant ce modèle ont dressé le portrait d'une relation interaméricaine où le Nord écrase de manière économique le Sud et contrecarre les projets de société des pays d'Amérique latine. Même à travers une lecture non académique, comme en guise

America Back In: Recent Scholarship on United States-Latin American Relations »..., *op. cit.*, p.621.

⁵⁰ M. P. FRIEDMAN, *Ibid.* p.622. Max Paul Friedman fait référence à l'ouvrage majeur de Williams. William Appleman Williams, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, BORSTELMANN.BORSTELMANN Norton & Company, 2009 [1959], coll. « Edition pour le cinquantenaire de la première édition ».

⁵¹ M. P. FRIEDMAN, *Ibid.*

d'illustration, l'ouvrage *Les veines ouvertes de l'Amérique latine* d'Eduardo Galeano, nous pouvons saisir le courant dont nous venons de faire mention. Galeano dépeint dans son ouvrage le long pillage « interne et externe⁵² » et l'asservissement des pays latino-américains par l'Europe.

D'un colonialisme européen s'ensuit un autre, cette fois-ci orchestré par les États-Unis, qui comme un envahisseur économique, comme le décrit Galeano s'accapare les richesses nationales latino-américaines⁵³. Le sous-développement du continent au niveau économique et politique –soulevé par Galeano ou un autre auteur comme Ayerbe– s'explique par le biais des différentes initiatives mises en place par Washington, notamment durant la Guerre froide⁵⁴ à travers la création « d'un processus de destruction systématique du capital social⁵⁵ ». De plus, ce processus, selon le courant *Dependentistas* et en particulier Ayerbe, est rendu possible grâce à la disparition de leaders qui auraient été utiles pour la mise en place de politique de développement.

Ce processus est différent dans le cadre de Panama, où la prise de pouvoir par Omar Torrijos en 1968 n'est pas le résultat d'une intervention de la part de Washington. Torrijos ne peut être considéré comme une « marionnette » guidée et manipulée par les États-Unis ou encore un chef autoritaire à la solde de Washington. Un autre aspect de l'historiographie des relations entre les États-Unis et l'Amérique latine est qu'une vaste

⁵² Eduardo Galeano, *Les veines ouvertes de l'Amérique latine : l'histoire du pillage d'un continent*, Paris, Plon, 1981, p.44

⁵³ *Ibid*, p.272-273.

⁵⁴ M. P. FRIEDMAN, « Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States-Latin American Relations »..., *op. cit*, p.622.

⁵⁵ Luis Fernando Ayerbe, *Los Estados Unidos Borstelmann la América Latina: La construcción de la hegemonía*, Havana/Bogotá, Casa de las Américas, 2001. Cité par M. P. FRIEDMAN, « Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States-Latin American Relations »..., *op. cit*. p: 623.

majorité des ouvrages, sur ce sujet, se basent sur des sources provenant exclusivement des États-Unis⁵⁶.

Il est vrai que la présence de la superpuissance sur le continent américain a engendré une historiographie sur les relations États-Unis/Amérique latine tournée vers les États-Unis et leurs impacts vis-à-vis de l'Hémisphère occidental et non l'inverse⁵⁷. Cette concentration s'explique par les multiples interventions de la part des États-Unis dans la région ayant fait de cette dernière un « laboratoire⁵⁸ » impérialiste pour les États-Unis. Comme Greg Grandin, historien spécialiste des relations hémisphériques, le souligne :

The region [Amérique latine et centrale] provided a school where foreign policy officials and intellectuals could learn to apply what political scientists like to call « soft power » -that is, the spread of America's authority through non-military means, through commerce, cultural exchange, and multilateral cooperation (...) Latin America became a laboratory for counterinsurgency, as military officials and covert operators applied insights learned in the region to Southeast Asia, Africa, and the Middle East⁵⁹.

Grandin part du principe –tout comme dans la longue tradition historiographique que nous avons décrite, plus en amont– que les États-Unis ont, en effet, dominé le reste du continent américain et ont créé un terreau fertile pour la création d'une zone d'influence. Cependant, plus importante encore, demeure l'analyse de Grandin qui suggère que les États-Unis ont utilisé l'Amérique centrale et latine pour consolider une nouvelle forme d'impérialisme. Plus que l'oppression permanente du « Colosse du nord » sur les pays américains, l'auteur souligne également l'émergence

⁵⁶ M. P. FRIEDMAN, *Ibid*, p. 624.

⁵⁷ *Ibid*, p. 625.

⁵⁸ Greg Grandin, *Empire's Workshop : Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*, New York, Metropolitan Books / Henry Holt and Company, 2006, p.4.

⁵⁹ *Ibid*.

contingente de l'impérialisme des États-Unis et explore, dans son ouvrage, la réorientation de la politique étrangère américaine post-Vietnam à l'égard du continent⁶⁰.

Ce changement proposé par Grandin est aussi soulevé par d'autres chercheurs, notamment dans des études faites sur la décennie 70. Dans la même veine que Grandin, Alan McPherson, dans son ouvrage *Intimate Ties, Bitter Struggles : The United States and Latin America Since 1945*, propose de revenir sur « l'inégale interdépendance⁶¹ », qui caractérise les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine. Plus que de prendre une position définitive, McPherson se propose de faire un retour sur le débat historiographique concernant les relations hémisphériques et le rôle joué par les États-Unis, sur les théories de « diffusion » et « dependency⁶² ». La première théorie veut qu'il Borstelmann ait un transfert équilibré et « sain » des ressources des États-Unis vers l'Amérique latine tandis que l'autre vise à un transfert inégal des ressources depuis l'Amérique latine au profit de Washington. Bien que ne souhaitant pas prendre part au débat, McPherson en soulignant le débat, se penche sur des relations parfois dichotomiques et intimes entre les deux régions, des relations qui ont engendré, au cours de l'histoire, bien des tumultes⁶³.

À l'opposé de relation étroite ou intime entre Washington et les pays d'Amérique latine, il faut aussi prendre en considération les points de vue d'auteurs comme Abraham Lowenthal. Ce dernier estime que les relations ne sont pas si « spéciales » que ce qu'elles donnent comme impression. Dans un registre plutôt partisan, Lowenthal (ancien membre du *National Security Council* sous Carter) estime que l'administration démocrate durant laquelle il a servi est la seule administration

⁶⁰ *Ibid*, p.5.

⁶¹ Alan McPherson, *Intimate Ties, Bitter Struggles: The United States and Latin America Since 1945*, Dulles, Potomac Books, 2006, p.1.

⁶² *Ibid*. pp. 2-3.

⁶³ *Ibid*. p.2.

depuis Kennedy ⁶⁴ à s'intéresser à la question de l'Amérique latine. Lowenthal porte aussi un œil critique sur les administrations Nixon et Ford et notamment à l'égard du Secrétaire d'État de l'époque, Henry Kissinger, en soulignant que: « *It took former Secretary Henry Kissinger years to discover Latin America. The Carter administration, by contrast, began with an expressed concern for the region, stressed often by the president himself*⁶⁵. » Le point de vue de Lowenthal n'est pas sans rappeler celui d'Arthur M. Schlesinger Jr, qui estimait en 1970 : « (...) *Here [l'Amérique latine] is an area far more vital to the national security of the United States than the jungles of Southeast Asia, in which we still squander so much money and so many young lives*⁶⁶. »

Cette analyse de Lowenthal et la position de Schlesinger qui se poursuit avec les différentes politiques mises en place par l'administration Carter, pousse à se demander si le peu d'intérêt chez Nixon et Ford que les deux auteurs soulignent est à confirmer ou infirmer. Sur ce point, Mark Atwood Lawrence s'accorde avec Lowenthal. Lawrence, certes, n'apporte rien de neuf sur la forme, mais beaucoup plus sur le fond, notamment quand il s'agit d'affirmer que le Président Nixon et son conseiller à la sécurité nationale, puis Secrétaire d'État n'ont aucun intérêt envers l'Amérique latine. En effet, dans *Nixon in the World*, Lawrence partage cette citation de Nixon et Kissinger :

"Latin America doesn't matter", Nixon exclaimed in 1971, "People don't give one damn about Latin America", he added. "The only thing that matters in the world is Japan, China, Russia, and Europe." Kissinger differed only in the sophistication with which he expressed himself. Latin America, like the rest of

⁶⁴ Abraham F. Lowenthal, « Latin America: A Not-So-Special Relationship », *Foreign Policy*, n° 32, Automne 1978, pp.107-108.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Arthur M. Schlesinger Jr., « The Lowering Hemisphere », *The Atlantic*, 1er Janvier 1970.

the third world, was "not important", Kissinger told the Chilean foreign minister in 1969⁶⁷.

Cette position de Nixon se maintient avant que les circonstances –notamment au Vietnam– ne poussent son administration à s'intéresser à certaines questions, comme celle du canal de Panama et des pressions exercées au niveau international pour rouvrir des négociations entre les deux gouvernements⁶⁸.

Au-delà de ces considérations, il faut prendre en compte que les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine sont loin de se cantonner à la seule domination de la part de Washington. Les relations Nord/Sud sont à la fois imprégnées de « curiosité et d'animosité⁶⁹ » et se situent aussi sous le prisme de réussite et échec, expliquant de fait des relations souvent dichotomiques.

D'autres travaux viennent, quant à eux, déjouer l'analyse hégémonique, qui à elle seule ne peut pas expliquer pleinement les relations. Grandin –en dépit de son inclinaison vers une historiographie politisée– offre, tout comme Stewart Brewer une historiographie qui se concentre sur des relations mutuelles et dans une certaine mesure, une réciprocité en termes d'influence. Nous pouvons aussi donner l'exemple de l'ouvrage édité par Gilbert M. Joseph, Catherine C. LeGrand et Ricardo D. Salvatore, qui propose le concept de « zone de contact » entre l'Amérique du Nord et du Sud⁷⁰.

⁶⁷ Mark Atwood Lawrence, « History from Below: The United States and the Latin America in the Nixon Years », dans Fredrik Logevall et Andrew Preston (ed.), *Nixon in the World: American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford, Oxford University Press, 2008, p.269.

⁶⁸ *Ibid*, p.283.

⁶⁹ Stewart Brewer, *Borders and Bridges. A History of U.S.-Latin American Relations*, Westport, Praeger Security International, 2006, p. 4.

⁷⁰ Gilbert Joseph, Catherine LeGrand et Ricardo D. Salvatore, *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations*, Durham, Duke University Press, 1998, 592 p.

Dans une tout autre voie, Hal Brands, dans *Latin America's Cold War* vient suggérer que : « *American Power was neither a purely benevolent nor an entirely exploitative influence in Latin America*⁷¹. » et propose d'analyser l'intensité de la Guerre froide en Amérique latine comme étant : « (...) *a product of its complexity*⁷² ». Dans une certaine manière Brands se situe dans une historiographie qui ne se base pas seulement sur le débat ayant lieu chez les historiens sur la manière dont nous devons percevoir les relations entre les États-Unis et l'Amérique latine comme une oppression ou une tutelle « salvatrice ». La Guerre froide a quant à elle accentué la pression de Washington à l'égard du continent ainsi que les tensions⁷³.

De son côté, Stephen G. Rabe, dans son ouvrage *The Killing Zone : The United States Wages Cold War in Latin America*, propose également de revenir sur la Guerre froide en Amérique latine en analysant les différentes actions des États-Unis pour mettre un terme à la menace communiste dans le continent sud-américain⁷⁴. Toutefois, l'historien rappelle que la théorie de l'omnipotence des États-Unis en Amérique latine doit être dépassée pour une meilleure compréhension de l'histoire particulière des relations⁷⁵. Ces deux ouvrages nous permettent ainsi de saisir que l'historiographie ne peut pas juste se cantonner à une domination de la part des États-Unis, sans vouloir nier les renversements de gouvernements comme au Chili, mais pousse à comprendre que les relations ne se cantonnent pas qu'à la domination.

⁷¹ Hal Brands, *Latin America's Cold War*, Cambridge Massachusetts et Londres, Harvard University Press, 2010, p.11.

⁷² *Ibid*, p. 7.

⁷³ *Ibid*.

⁷⁴ Stephen G. Rabe, *The Killing Zone: The United States Wages Cold War in Latin America*, New York, Oxford, Oxford University Press, 2012, 1ère édition, p. XXIV.

⁷⁵ *Ibid*. p. XXIII.

Cela nous amène à un autre ouvrage, plus récent, soit celui de Tom Long, *Latin America Confronts the United States*, qui propose non pas de minimiser le poids des États-Unis au niveau politique et économique face aux pays d'Amérique latine, mais de favoriser une analyse approfondie des relations dites asymétriques.

Cette analyse, développée par Long et portée plus en profondeur dans le champ des relations internationales, a pour but de soulever l'importance des pays d'Amérique Latine dans la contribution des relations interaméricaines. Sur ce point Tom Long estime que :

*A focus on the United States is insufficient for understanding U.S.-Latin America Relations. Far from being "puppets", Latin American leaders have exhibited an independent streak – often challenging U.S. policies and creating space for autonomy. I extend this insight to ask how Latin American leaders define and pursue their priorities vis-à-vis the "colossus of the North"*⁷⁶.

L'auteur situe son travail dans ce courant historiographique qui ne se limite pas à la seule analyse des États-Unis, mais tente, comme Brewer, Grandin, Joseph, LeGrand et d'autres, de favoriser la création de ponts pour expliquer les « zones de contact » de façon dynamique. Tom Long dans son ouvrage a su saisir un nouvel angle d'attaque dans la compréhension à la fois des relations hémisphériques –comme mentionné dans la précédente sous-partie– mais aussi dans la prise d'exemples précis afin de saisir que les relations entre les États-Unis et les pays d'Amérique centrale et latine ne se limitent pas à une simple influence hégémonique et oppressive de la part des États-Unis notamment dans le cadre de la Guerre froide. En effet, il s'agit de comprendre, selon Long, que les relations se font aussi de manière asymétrique sans

⁷⁶ Tom Long, « Asymmetry, Influence, and U.S.-Latin American Relations », dans Tom Long (dir.), *Latin America Confronts the United States: Assymetry and Influence*, New York, Cambridge University Press, 2015.

oublier que des pressions existent de la part de certains pays comme Panama à l'égard de Washington.

Le cas de Panama, comme le soulève Long : « (...) *offers exceptional lessons on the strategies of weaker-state leaders as they try to alter U.S policies*⁷⁷ » où il est question de comprendre les interactions entre les deux pays, les dynamiques qui ont poussé aux négociations, mais aussi les conséquences de ces dernières dans la vie politique aux États-Unis.

1.3.2 Panama : Une historiographie à écrire

Si le cas de Panama doit être perçu à travers le prisme des relations hémisphériques, abordées précédemment, il faut aussi comprendre le cas d'étude, dans le cadre des relations entre Panama et les États-Unis, et même sous le prisme de la sécurité nationale américaine.⁷⁸ Lars Schoultz se propose d'analyser les relations sous l'angle des implications pour la sécurité nationale des États-Unis.⁷⁹

Schoultz fait ainsi, entre autres, mention de l'importance des lignes de communication maritimes, vitales pour les États-Unis, parmi lesquelles l'auteur souligne l'importance du Canal de Panama. Schoultz estime que le canal de Panama demeure une véritable clé de voûte dans la protection de la Mer des Caraïbes, mais aussi dans le maintien d'un intérêt stratégique, puisque le canal joue le rôle de jonction

⁷⁷ Tom Long, « Completing the Nation: Omar Torrijos and the Long Quest for the Panama Canal »..., *op. cit.*, p.75.

⁷⁸ Lars Schoultz, *Beneath the United States: A History of U.S Policy toward Latin America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998, 496 p. Max Paul Friedman souligne que Schoultz a fait de graves erreurs dans son ouvrage *Beneath the United States* notamment en attribuant certaines citations inexactes. M. P. FRIEDMAN, « Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States-Latin American Relations »..., *op. cit.*, p. 623.

⁷⁹ Lars Schoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987, 377 p.

entre les deux océans Atlantique et Pacifique⁸⁰, lui conférant un rôle prééminent dans le cadre du commerce international⁸¹. Qui plus est, Schoultz analyse sous l'angle de la Guerre froide, et propose, par exemple, que l'augmentation du nombre de vaisseaux soviétiques dans la région septentrionale de l'Océan Atlantique a alarmé les décideurs politiques à Washington. Ce que nous permet de comprendre l'analyse de Schoultz est que le cas de Panama peut aussi s'analyser sous le prisme du conflit entre Washington et Moscou. La présence de l'URSS dans la région septentrionale de l'océan Atlantique de même que celle des alliés de Moscou a créé une intensification des tensions en Amérique Latine et transformé le continent en un théâtre de la Guerre froide. Qui plus est mais a aussi nui –dans le cadre de notre étude– aux chances de ratification d'un traité entre Panama et les États-Unis⁸².

Dans un tout autre genre, l'ouvrage de Michael E. Donoghue⁸³ demeure magistral pour comprendre les interactions entre Panaméens, Américains et habitants de la zone du canal de Panama (*Zonians*). Cette zone, nous rappelle Donoghue, crée un contact transnational et des échanges à divers niveaux, mais est aussi, en tant que frontière, une zone de convoitise et de grandes tensions notamment après la Seconde Guerre mondiale⁸⁴. La frontière renvoie finalement à une certaine identité nationale et à la possession d'un territoire qui ne s'arrêtent plus aux frontières des États-Unis, mais les dépassent⁸⁵. Le canal de Panama, enclave américaine, a été pour beaucoup des

⁸⁰ *Ibid*, p. 199.

⁸¹ *Ibid*, p. 220.

⁸² *Ibid*, p. 196.

⁸³ Michael E. Donoghue, *Borderland on the Isthmus: Race, Culture, and the Struggle for the Canal Zone...*, op. cit, 368 p.

⁸⁴ *Ibid*, p. 33.

⁸⁵ Cela fait référence aussi à cette extraterritorialité dont Schaffer fait mention. Cf. BORSTELMANN.B. SCHAFER, *Ellsworth Bunker. Global Troubleshooter, Vietnam Hawk...*, op. cit, p.188.

acteurs de l'époque la possession non équivoque des États-Unis. Cette possession renvoie aussi à ce que Ronald Reagan soulignait durant les primaires du parti républicain de 1976 sur le Canal: « *When it comes to the canal, we built it, we paid for it, it's ours and... we are going to keep it* ⁸⁶ ».

Bien évidemment, il ne s'agit pas dans ce mémoire de faire l'état des différents éléments qui ont été au cœur des tensions locales entre les habitants. Cependant, il semble pertinent de souligner que la présence d'une population américaine dans la zone du Canal a engendré encore plus de considération au niveau des potentiels dangers dans la zone et à une analyse de la responsabilité du gouvernement américain dans le maintien de la sécurité de la population du canal.

Un autre développement historiographique est celui apporté par Walter LaFeber, professeur émérite de l'Université Cornell, qui revient en détail sur la question du canal, sous l'angle d'une crise constante entre les États-Unis et Panama. L'auteur amène les chercheur-es s'intéressant de près à la question du Panama à considérer la longue histoire du Canal, forgée depuis 1903 à travers le mythe que les États-Unis ont acheté le Canal aux Panaméens⁸⁷.

Il est important de souligner que tout comme William Appleman Williams, LaFeber –disciple de Williams– se situe dans l'historiographie révisionniste des relations entre les États-Unis et dont nous avons fait état dans la précédente sous-

⁸⁶ Ronald Reagan durant la campagne présidentielle de 1976, cité dans Yanek Mieczkowski, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s...*, op. cit, 2005, p. 315.

⁸⁷ BORSTELMANN. LAFEBER, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective...*, op. cit, p.IX. La réalité demeure que les États-Unis disposaient par le traité de 1903 de l'utilisation permanente du Canal en échange d'une somme d'argent versée annuellement à Panama, à hauteur de 10 000 000 US\$ de 1903 à 1913, puis 49 300 000 de 1913 à 1973. Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Richard B. Cheney Files*, « Panama Canal Treaty Negotiations (3) », Boîte 6.

section. LaFeber dépeint, avec une précision historique, le terreau des relations entre les deux pays en lutte pour la possession du Canal. Il est enfin le premier à analyser les négociations sous l'administration de Gerald Ford, bien qu'il ne se limite, au final, qu'à une dizaine de pages⁸⁸.

Avec LaFeber, l'ouvrage le plus important qui traite de la Présidence, du Congrès et des négociations pour la rétrocession du canal de Panama est *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties*, publié en 1984 par Margaret Scranton et William Furlong⁸⁹. Ces deux auteurs, politologues de formation, reviennent en détail sur le long processus de négociation et sur ce que LaFeber estimait être le maintien du « *statu quo* ». Toutefois, leur ouvrage se base essentiellement sur une utilisation accrue de journaux et du *Congressional Record*, en l'absence d'ouverture des archives.

Dans la même veine, les ouvrages de Michael Conniff⁹⁰, David Farnsworth et James McKenney⁹¹ –qui se veulent en héritage direct de LaFeber et analysent les relations entre les deux pays– ne se basent pas sur une analyse des fonds d'archive. Seul Adam Clymer⁹² pour sa part, réussit à intégrer davantage de recherches archivistiques. Son approche demeure intéressante, car il utilise la question du Canal de Panama comme étant un moment clé dans la politique interne des États-Unis et la montée du nouveau conservatisme incarné par la *New Right*. Toutefois, si l'auteur

⁸⁸ *Ibid.* Voir le chapitre consacré à Kissinger, Torrijos et Carter pp.125-162.

⁸⁹ BORSTELMANN, L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit.

⁹⁰ Michael L. Conniff, *Panama and the United States: The End of the Alliance*, Athènes / Londres, The University of Georgia Press, 2012, 260 p.

⁹¹ David N. Farnsworth et James BORSTELMANN, McKenney, *U.S.-Panama Relations, 1903-1978: A Study in Linkage Politics*, Boulder, Westview Press, 1983, 313 p.

⁹² A. CLYMER, *Drawing the Line at the Big Ditch. The Panama Canal Treaties and the Rise of the Right...*, op. cit.

revient sur l'ensemble du débat concernant les négociations, il concentre son ouvrage sur la période Carter et ne consacre que deux courts chapitres sur la période Ford. À travers le présent travail, nous ajoutons un complément à l'historiographie afin de favoriser une meilleure compréhension du déroulement des négociations.

Enfin, dans le cadre de l'étude à la fois des relations entre les États-Unis et l'Amérique latine, et particulièrement, le processus de négociations avec Panama, les auteurs qui ont écrit sur ce sujet se sont principalement concentrés sur la période Carter, perçue comme « la fin de l'histoire » des négociations. Le manque d'analyse de la période antérieure à celle de Carter, qui peut être considérée comme le long processus des négociations, fait apparaître un vide historiographique.

Tom Long nous invite d'ailleurs, de manière implicite, à revenir sur cette longue histoire et estime que:

« Much of what has been written about the Torrijos-Carter Treaties has focused on President Carter –his political calculations and the backlash engendered among the “new right” in the United States. Broader histories of the Panama Canal have usually treated the treaties as an epilogue⁹³. »

1.3.3 Ford : La Présidence oubliée

Si nous voulons étudier le long processus de négociations, il nous faut retourner à la présidence Ford, qui a pris plus en considération la nécessité de voir aboutir les négociations d'un nouveau traité. Bien que Ford demeure beaucoup moins pris en

⁹³ T. LONG, « Completing the Nation: Omar Torrijos and the Long Quest for the Panama Canal »..., *op. cit.* Dans la citation originale extrait de l'ouvrage de Tom Long, l'auteur utilise plusieurs références, notamment lorsqu'il parle de l'attention portée sur Carter, il souligne les auteurs suivants : A. CLYMER, *Drawing the Line at the Big Ditch. The Panama Canal Treaties and the Rise of the Right...*, *op. cit.* et J.M. HOGAN, *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy...*, *op. cit.* Ces ouvrages sont en effet des références, mais ont comme le souligne Long, la tendance à se concentrer sur la Présidence Carter.

considération, de manière générale, cela ne signifie pas que cette administration soit dépourvue de matériels ni d'intérêt. Un ouvrage, en particulier, sur Ford a soulevé notre intérêt quant à l'étude de la Présidence Ford: *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s* de Yanek Mieczkowski. L'auteur Borstelmann met de l'avant la complexité de cette période, une époque où les États-Unis devaient faire face à des défis considérables non seulement sur le plan intérieur mais aussi extérieur⁹⁴. Selon lui, les historiens ont trop souvent vu dans Ford le simple héritier de Nixon, et ont interprété toute la période allant de 1969 à 1977 comme une période de continuité, alors qu'en réalité au cours de ces huit années, nous assistons à d'importantes ruptures, notamment dans l'exercice des fonctions présidentielles.

La Présidence de Ford, dans l'ouvrage de Mieczkowski, est décrite comme se voulant d'un nouveau genre, une présidence consciente des enjeux nationaux, — contrairement à Nixon qui se repose essentiellement sur les membres de son cabinet pour gérer les affaires internes— active dans le domaine économique, énergétique et volontaire dans son dessein de rétablir les liens brisés avec le Congrès. Le défi pour Ford est d'autant plus grand, car il s'agit de faire table rase du lourd héritage laissé par Nixon et faire face à une reprise du pouvoir de contrôle de la part du Congrès⁹⁵.

Sur ce point, suite à la fin de la guerre du Vietnam et au scandale du Watergate, la formulation de la politique étrangère devient plus difficile pour la Maison-Blanche et le Département d'État qui demeurent à « couteaux tirés » avec le Congrès. Il faut noter que depuis 1945, le Congrès avait tendance à s'effacer face à la Présidence, notamment dans la gestion des affaires extérieures. La présidence Ford invite à

⁹⁴ Yanek Mieczkowski, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s...*, op. cit. p.2.

⁹⁵ *Ibid.* p.65.

comprendre un peu plus l'élaboration de la politique qu'elle soit domestique ou internationale et à porter une attention particulière au processus décisionnel.

Dans cette voie, le style et les actions de Ford en ce qui concerne Panama nous aident à comprendre cette présidence méconnue. Il nous faut analyser la personnalité et le rôle de Ford dans le cadre décisionnel, notamment à travers son implication dans le dossier panaméen. Cette personnalité est d'autant plus à interroger lorsque nous pensons que Ford n'a jamais obtenu un portefeuille gouvernemental dans une précédente administration. Les vingt-quatre années passées au Congrès ont aidé Ford à forger une image de conciliateur⁹⁶ qu'il décrit en ces termes: « *You have to give a little, take a little, to get what you really want, but you don't give up your principles*⁹⁷. » Son rôle au sein de la Chambre des Représentants, et par la suite, son incapacité à travailler avec le Congrès –aux mains du parti démocrate durant sa Présidence– poussent à mieux saisir sa personnalité et son exercice du pouvoir. Le Président n'est pas véritablement un « décideur », mais plutôt, comme le souligne à juste titre Garry Clifford, « un chef parmi d'autres ⁹⁸ » dont la décision est irrévocable, mais est l'aboutissement d'un lent processus. Ce délai dans la prise de décision est le reflet de la collégialité que Ford souhaite insuffler, en ouvrant paradoxalement la porte aux luttes intestines qui ultimement échappent à son contrôle.

Enfin, le cas de Panama permet d'analyser le lien entre politique intérieure et extérieure, ce que le politologue Putnam qualifie de « double niveau de jeu ⁹⁹ ». Cette

⁹⁶ BORSTELMANN. MIECZKOWSKI, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s...*, op. cit, p.10.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ J. Garry Clifford, « Bureaucratic Politics », dans Michael J. Hogan et Thomas G. Paterson (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2ième édition, 2004, p.93.

⁹⁹ Robert Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, 1988, p.434.

qualification renvoie à la modification des politiques nationales pour s'adapter aux mesures internationales¹⁰⁰ et la présence de groupes d'influence minoritaires, mais puissants au niveau domestique ayant influencé les changements internes¹⁰¹. Les deux sphères, interne et externe, font partie d'une « relation intime¹⁰² » qui, dans le cadre de l'histoire de la politique étrangère américaine, est d'une grande importance.

Les négociations pour la rétrocession du canal de Panama invitent à analyser cette relation intime. Bien qu'un aspect de la science politique, cette grille d'analyse n'est pas dépourvue d'un intérêt historique.

1.3.4 La décennie 1970 : Les années de défis

Au début de la présente décennie, on assiste à un renouvellement historiographique sur les années 1970, facilité et enrichi par l'ouverture des archives aux États-Unis notamment pour ces années.

The Shock of the Global, the 1970s in perspective, édité par Niall Ferguson, Daniel Sargent, Erez Manela et Charles Meier veut revenir sur les années 70 comme étant un « temps de crise¹⁰³ ». Cependant, plus que des années de crise, ce sont celles où l'interdépendance émerge, où les États-Unis font face à des défis au niveau extérieur influençant considérablement leur politique intérieure¹⁰⁴. L'intérêt de cet ouvrage se

¹⁰⁰ *Ibid*, p.428.

¹⁰¹ *Ibid*.

¹⁰² Fredrik Logevall, « Domestic Politics »..., *op. cit.*, p.151.

¹⁰³ Niall Ferguson. « Crisis, What Crisis? The 1970s and the Shock of the Global », dans Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela et Daniel Sargent (ed.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge / Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2011, p.1.

¹⁰⁴ Daniel Sargent, « the United States and Globalization in the 1970s », dans Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela et Daniel Sargent (ed.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective...*, *op. cit.*, p. 51 Même si certains, comme Rüdiger Graf, Professeur à l'Université Ruhr à Bochum, estiment que l'histoire décennale a ces limites, l'ouvrage justifie bien la périodisation. Rüdiger Graf, « Review of Ferguson, Niall; Maier, Charles; Manela, Erez;

situé dans l'invitation à la fois à une réévaluation de la décennie, mais aussi à faire face au manque de travaux sur les années 70. Parmi ces lacunes figurent les questions du genre, l'économie, les minorités ou même les Droits de l'Homme. Nous estimons que Panama peut être à son tour, un apport dans ce renouvellement historiographique, car il rejoint les questions certes de l'histoire diplomatique, mais aussi de l'histoire transnationale.

Thomas Borstelmann, pour sa part, revient sur les grands changements qui ont jonché l'histoire des États-Unis durant cette décennie et qui ont modifié en profondeur le pays. Il perçoit les années 1970 comme celle d'un grand chambardement tout en différenciant cette décennie avec la précédente et la suivante: « *Both the 1960s and the 1980s have clear story lines of strong reforming forces, exciting social and political conflicts, and significant international engagements*¹⁰⁵. » L'auteur perçoit la décennie 70 comme celle d'une déconstruction totale, de l'incertitude des États-Unis dans leur avenir¹⁰⁶. L'ouvrage de Borstelmann s'insère particulièrement bien dans ce nouveau historiographique des années 1970, tant il participe à souligner qu'il s'agit pour les États-Unis, durant cette décennie, de se réformer au niveau interne et de bâtir une nouvelle société¹⁰⁷. Les dissensions internes aux États-Unis, dont parle Borstelmann, ont poussé vers une nouvelle direction à l'extérieur et amènent à une redéfinition de la place de la superpuissance¹⁰⁸.

Sargent, Daniel, *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective* », *BORSTELMANN-Soz-u-Kult*, *BORSTELMANN-Net Reviews*, juillet 2011, p.2.

¹⁰⁵ Thomas Borstelmann, *The 1970s: A New Global History from Civil Rights to Economic Inequality*, Princeton, Princeton University Press, 2011, p.3.

¹⁰⁶ *Ibid*, p.8.

¹⁰⁷ *Ibid*, p.14.

¹⁰⁸ *Ibid*.

De son côté, Daniel Sargent, auteur de l'ouvrage *A Superpower Transformed : The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*, publié en 2015, analyse les années 70 sous l'angle d'une césure dans la formulation de la politique étrangère américaine¹⁰⁹, ainsi que la nouvelle configuration de cette dernière. Sargent souhaite apporter sa pierre à l'édifice et définit la période:

« (...) as a phase when Americans (and others) were fixated on individual rights, even as a phase when a global human rights movement emerged. The seventies, as a result, are being reinvented as a phase of fracture and disruption, a decade when a settled postwar order (or orders) broke down, and invigorated social, intellectual, and political contestation ensued¹¹⁰. »

Une partie de l'enjeu de la nouvelle historiographie des années 1970 est aussi de repenser la Guerre du Vietnam, même s'il est parfois très difficile d'extraire l'essentiel du sujet tant il est vaste¹¹¹. Si repenser le conflit s'inscrit pour certains dans une volonté de réécrire l'histoire, pour d'autres il s'agit d'analyser la guerre sous de nouveaux angles d'approche, notamment sous un angle international ou tout simplement comprendre les raisons ayant poussé au conflit¹¹². S'il est impossible de

¹⁰⁹ Daniel Sargent, *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p.9.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Andrew Preston, Thomas Lynch, David Ryan et al., « "Rethinking the Vietnam War" by John Dumbrell », *International Politics Review*, vol. 1, n° 1, septembre 2013, p.40.

¹¹² Il faut noter qu'il y a toujours un débat sur les tenants et aboutissants de la guerre au Vietnam et un désaccord majeur au niveau de l'historiographie. Nous pouvons noter toutefois, trois ouvrages majeurs des dernières années qui ont mis l'accent sur les tenants et aboutissants de la guerre ainsi que sur l'histoire internationale du conflit : Fredrik Logevall, *Embers of War : The Fall of an Empire and the Making of America's Vietnam*, New York, Random House, 2012, 864 p. Max Boot, *The Road Not Taken : Edward Lansdale and the American Tragedy in Vietnam*, New York et Londres, Liveright, 2018, 768 p. et Mark Atwood Lawrence, *The Vietnam War: A Concise International History*, Oxford et New York, Oxford University Press, 2010, 224 p.

tenir compte de la prolifération de nouveaux livres sur le conflit au Vietnam, nous nous devons de souligner l'important legs historiographique.

La fin de la Guerre du Vietnam doit être perçue dans le présent sujet comme une trace indélébile, celle qui forge la mentalité américaine après la résolution du conflit sous l'administration Nixon la signature des accords de Paris en 1973, puis la chute de Saïgon en 1975, sous Ford. Perçue comme une retraite, la Guerre du Vietnam devient lourde de sens en ce qu'elle ravive une peur, celle de l'échec voire de l'affaiblissement de la puissance américaine face à l'URSS¹¹³. Cette peur aide, de fait, à alimenter l'opposition à la signature du Traité du Canal de Panama. Dans cette perspective, il est important de souligner le caractère majeur de l'article de Natasha Zaretsky, revenant longuement dans son article : *"Restraint or Retreat ? The Debate over the Panama Canal Treaties and U.S Nationalism after Vietnam ?"*¹¹⁴ sur l'exaspération provoquée par le nouveau traité conclu sous Carter officialisant la rétrocession du canal de Panama à la fin de 1999. Zaretsky analyse Panama sous l'angle d'un « second Vietnam », une perception qui est assez présente au sein de la classe politique américaine¹¹⁵.

1.4 Conclusion

Face à cette historiographie, il est important de souligner que notre travail ne déroge pas à cette longue tradition d'expliquer les relations entre Washington et l'Amérique latine par l'utilisation des archives des États-Unis, non pas par négligence ou un manque de volonté de s'intéresser aux archives panaméennes. Dans le cadre de

¹¹³ Natasha Zaretsky, « Restraint or Retreat? The Debate over the Panama Canal Treaties and U.S Nationalism after Vietnam », *Diplomatic History*, vol. 35, n° 3, juin 2011, p.537.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

notre mémoire, le manque de moyens logistiques, de temps et d'espace nous a obligé à nous concentrer sur les archives en provenance des États-Unis. Cependant, il nous a semblé important de prendre en considération une partie du point de vue panaméen, même dans une étude qui porte sur la politique américaine. Pour ce faire, nous avons pu souligner les actions entreprises par Torrijos ou encore les inquiétudes de son gouvernement, à travers la lecture de certains mémorandums recueillis par le gouvernement américain. Qui plus est, grâce aux documents diplomatiques, il est possible de saisir les appréhensions de la part du gouvernement des États-Unis et des membres du Congrès notamment dans le fait de traiter avec un gouvernement panaméen dont certains législateurs ont soulevé le danger. Pour d'autres, en revanche, l'appréhension se situe dans la possible détérioration des relations bilatérales en cas de désaccord sur le traité. Enfin l'analyse portant à la fois du Canal de Panama, mais aussi de la politique étrangère à l'égard de l'Amérique latine pousse à étudier une présidence occultée et rendre compte de la personnalité et capacités de Ford, dans la direction des affaires.

CHAPITRE II

LES QUERELLES AU SEIN DE L'ADMINISTRATION FORD

Ce chapitre est consacré aux querelles au sein de l'administration Ford qui sont la première cause de la mise en échec des négociations avec Panama. Il est ici question de faire état du rôle joué par le nouveau chef de l'exécutif américain, non seulement dans la gestion des dossiers, notamment celui de Panama, mais aussi dans celle de son cabinet. La perte de cohésion et les dissensions au sein de l'administration ont trouvé un terrain fertile dans un processus décisionnel que Ford souhaitait être collégial, mais qui s'avérait au final être désastreux.

2.1 Ford aux commandes : Une administration en perte de cohésion

En 1973, sous la présidence de Richard Nixon de nouvelles négociations ont lieu avec Panama. Pour faciliter une nouvelle approche, l'administration Nixon nomme comme négociateur en chef, l'ambassadeur Ellsworth Bunker qui a favorisé en 1974 la signature de l'accord Kissinger-Tack, posant les nouveaux jalons pour les pourparlers à venir. Or, suite au scandale de Watergate, Richard Nixon démissionne de la présidence le 8 août 1974. Après la démission de Nixon, il s'agissait pour Ford non seulement de succéder à son prédécesseur déchu, mais aussi de réparer les dommages et panser les blessures dans le pays, afin d'éviter la prolongation de la crise constitutionnelle entamée sous Nixon. Cette volonté de se différencier de son

prédécesseur dans le style va nuire à un président qui pourtant pouvait mener le projet à son terme.

2.1.1 Personnalité du nouveau chef de l'exécutif

Gerald Ford demeure, sur le plan de la politique intérieure ou extérieure, l'un des présidents de l'époque moderne les moins étudiés. Les seules mentions communes sur cette présidence demeurent la période du scandale du Watergate et la démission de Nixon, le pardon de l'ancien président démissionnaire par Ford, et dans une autre mesure, le portrait caricatural du nouveau président par Chevy Chase. Les sketches de Chase au cours de plusieurs épisodes de *Saturday Night Live* dépeignent Ford sous les traits d'un homme stupide et inapte pour les fonctions présidentielles. L'ancien chef de la minorité républicaine à la Chambre des Représentants demeurait la quintessence d'une présidence « accidentelle ». Moins que le successeur ou le prédécesseur d'un Président, il était un président intérimaire, voire parfois, « *Just a Caretaker* » pour reprendre les propos de Jason Friedman, s'interrogeant sur le rôle joué par Ford comme président. Friedman rétorque que l'on ne peut pas se limiter à dépeindre de manière aussi sommaire Ford et le cantonner à cette conception de « *Caretaker* » :

*The reality remains, however, that Ford's ascension to the White House was the result of constitutional protocols. Calling it an accident suggests that he was mistaken for the President like Pepe Le Pew mistook a cat for a skunk in so many Looney Tunes cartoons. Ford was nominated because he was a qualified career politician with an honest reputation*¹¹⁶.

¹¹⁶ Jason Friedman, « Just A Caretaker? », dans Scott Kaufman (dir.), *A Companion to Gerald R. Ford and Jimmy Carter*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2016, coll. « Wiley Blackwell Companions to American History », p.198.

Ford n'est pas, selon les propos de certains de ses conseillers, un président faible ou même dépourvu d'une quelconque capacité. Il n'est pas non plus une autre Présidence Nixon déguisée. Ingo Tauschweizer soulève dans *A Companion to Gerald Ford and Jimmy Carter*, qu'Henry Kissinger juge Ford plus positivement que Nixon. Selon Kissinger : « (...) *Ford responded carefully to changing world, and, with the considerable benefit of hindsight, [he] claims that Ford's presidency "emerged less as the ending of a period than an overture to what is now described as the "new world order"* »¹¹⁷. » Brent Scowcroft, son conseiller à la sécurité nationale à partir de novembre 1975, estime que :

*President Ford was not a great intellect but that is not a prime requisite for being president. A great president needs to possess two qualities: the first quality is courage, the courage to make a decision and then stick with it. Gerald Ford did that perhaps better than anyone else. When he made a decision, he did not worry about it. The decision had been made and he could move on to the next problem or issue*¹¹⁸.

Ford ne pouvait être considéré comme le calque de la présidence Nixon, que ce soit en termes de personnalité ou même dans la direction des affaires politiques. Le nouveau président souhaitait, comme il a été mentionné à diverses reprises, insuffler un vent de changement à la Maison-Blanche.

2.1.2 Le poids des responsabilités et de l'héritage de Nixon

Quant aux capacités de Ford dans la direction de la politique interne et externe, l'historien Richard Neustadt demeure grâce à son ouvrage majeur : *Presidential Power*

¹¹⁷ Ingo Tauschweizer, « Ford and the Armed Forces », dans 1 (dir.), *A Companion to Gerald R. Ford and Jimmy Carter*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2016, coll. « Wiley Blackwell Companions to American History », p.149.

¹¹⁸ William Doyle, *Inside the Oval Office: The White House Tapes from FDR to Clinton*, New York, Kodansha International, 1999, p.198.

and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan, le plus apte à émettre un jugement sur ce point. L'historien estime que l'influence du président repose sur trois sources : l'autorité de la constitution, le cadre juridique et les lois liées à la Présidence; une seconde source est la réputation professionnelle à Washington; enfin la dernière concerne le prestige au niveau du public¹¹⁹.

Le premier point est à ne pas en douter applicable à Ford, mais aussi à d'autres présidents. La seconde source colle à la peau de Ford, et ceci depuis son entrée au Congrès, selon Jason Friedman¹²⁰. Quant à la réputation, c'est tout l'enjeu qui s'est posé durant le mandat de Ford. Le pardon de Nixon après la démission de ce dernier a définitivement terni la popularité gagnée par le nouveau locataire de la Maison-Blanche lors de son entrée en fonction : « *Promoting in August and pardoning Nixon in September, Ford paid the price for his piety in the November elections later that year*¹²¹. » S'il est, à ne pas en douter, affaibli par le pardon à l'égard de son prédécesseur, Ford possède néanmoins, selon les critères de Neustadt, les atouts nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Le style de Ford et son ouverture et disponibilité envers les membres de son administration jettent les bases de la collégialité dans le processus décisionnel, car reposant sur les avis de divers membres du cabinet. Neustadt estime sur ce point que:

Ford like Eisenhower has been holding regular cabinet meetings (at longer intervals) while his aides, like Eisenhower's, seek agendas that induce team

¹¹⁹ Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 1991, p.185.

¹²⁰ J. FRIEDMAN, « Just A Caretaker? »..., *op. cit*, p.198.

¹²¹ *Ibid.*

*spirit but not boredom, a hard task. (...) Ford reportedly is prompt to honor the request of any cabinet member for a separate interview on any subject*¹²².

Marquée par l'image d'une présidence Nixon drapée dans le voile du secret, Ford veut une présidence ouverte et accessible. Cependant, il a aussi dû payer le prix de ce changement radical. Durant la première année de sa présidence, le maintien d'un cabinet hérité de Nixon ne lui a pas toujours été favorable, notamment si nous prenons l'exemple des relations houleuses entre Ford et le secrétaire à la défense James Schlesinger. Ces relations n'ont pas donné à l'administration la possibilité de construire une collégialité sur le dossier panaméen.

Dans le cadre des négociations pour la rétrocession du Canal, plusieurs éléments entrent en ligne de compte pour comprendre l'échec de ces dernières. L'ouverture de Ford et la collégialité qu'il souhaite mettre en place est, à ne pas en douter, le terreau fertile nécessaire non seulement pour une plus grande liberté d'expression au sein de son cabinet, mais aussi pour la création d'une opposition vive entre les membres du Département d'État et celui de la Défense. En quête de collégialité, Ford attend la dernière minute pour soumettre des directives qui, au final, ne viennent en aucun cas changer le cours des négociations, mais précipitent l'administration vers une impasse¹²³.

2.1.3 Panama 1975 : Année de l'indécision

L'année 1975 peut être considérée comme la première année de la Présidence Ford, tout comme celle de nombreuses actions au niveau international telles que le traité d'Helsinki ou encore les accords SALT. 1975 était aussi l'année de crises

¹²² *Ibid*, p.193.

¹²³ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « NSDM 302 – Panama Canal Treaty Negotiations » Boîte 60.

majeures comme la chute de Saigon, la crise du Mayagüez, les réfugiés vietnamiens et aussi la crise en Angola. Face à ces crises et principalement, celle du Vietnam, Ford avait tenté dès sa prise de fonction d'inviter les Américains à aller de l'avant après la cessation des combats. : « *In an attempt to provide what the historian Robert McMahon has described as "premature and preemptive closure" to a war-weary public, Ford sought to suppress the painful memory of the recent conflict*¹²⁴. ».

Si l'administration avait d'ores et déjà fait aboutir de nombreux dossiers mentionnés précédemment, c'est Panama qui peut demeurer l'initiative principale de la jeune administration. L'aboutissement des négociations –bien qu'entamées sous la précédente administration et inachevées avec la démission de Nixon– et ultimement la ratification du nouveau traité, peuvent devenir pour la Présidence Ford un accomplissement majeur en termes de politique étrangère.

Après son accession à la Présidence, Ford se doit de poursuivre les négociations avec Panama et arriver à un traité pouvant satisfaire les deux parties. Le négociateur en chef, Ellsworth Bunker restait en poste ainsi que l'ensemble des membres du Cabinet, assurant ainsi une stabilité au sein de la Maison-Blanche.¹²⁵ Ford possède certains atouts pour faire aboutir les négociations avec Panama. Pour le journaliste Adam Clymer, auteur de *Drawing the Line at the Big Ditch. The Panama Canal Treaties and the Rise of the Right*, Ford demeure le leader politique le plus aguerri pour cette tâche:

He [Ford] had sailed through the canal in World War II on the USS Monterey, a light aircraft carrier, and had seen the engineering marvel firsthand. Although as a party leader he had denounced the treaties negotiated under

¹²⁴ LIEN-HANG T. NGUYEN, « The Vietnam Decade: The Global Shock of the War » dans Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela et Daniel Sargent (ed.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective...*, op. cit. p.162.

¹²⁵ Yanek Mieczkowski, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s...*, op. cit , p.27.

*Johnson, in his years in the House of Representatives he had encountered and disliked both the colonial mentality of the Americans in the Canal Zone and the die-hard resistance to any change in status from such colleagues as Representative Daniel J. Flood, the flamboyant Pennsylvanian with a twirled waxed mustache and a black cape*¹²⁶.

Cependant, après la signature des accords de principe en 1974, et notamment suite à la démission de Nixon, le manque d'enthousiasme à Washington quant aux négociations est bien présent. L'opposition au Congrès est de mise et se renforce tout au long des pourparlers entre les deux pays: « *Back home...there were few plaudits for Kissinger. The opposition in Congress immediately organized, and both Houses overwhelmingly passed resolutions opposing the negotiations*¹²⁷. » Ce processus de soumission à la chambre haute du Congrès des États-Unis s'avère être tout sauf une sinécure pour la nouvelle administration. Dès le début cet accomplissement apparaissait extrêmement difficile à réaliser avec la configuration du Sénat, qui ne permet pas une résolution rapide du dossier ainsi qu'une ratification sous les meilleurs auspices¹²⁸. Le choc entre la branche législative et exécutive réduit les chances de voir la soumission d'un traité et la ratification par le Sénat.

Outre l'opposition au Congrès, il apparaît clairement que l'administration Ford fait face elle-même à une véritable lutte en son sein au cours du printemps et l'été 1975¹²⁹. Les querelles internes sur les tenants et aboutissants des négociations, se

¹²⁶ Adam Clymer, *Drawing the Line at the Big Ditch. The Panama Canal Treaties and the Rise of the Right...*, op. cit., p.10.

¹²⁷ J. Michael Hogan, *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy...*, op. cit., p.85.

¹²⁸ Walter LaFeber estime que le problème de Kissinger se situe plus au Sénat que dans la Chambre des Représentants. Nous reviendrons sur ce point dans la partie consacrée à la lutte entre l'administration et le Congrès. BORSTELMANN. LAFEBER, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective...*, op. cit, p.188.

¹²⁹ BORSTELMANN.L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit. p.72.

couplant à l'incapacité du président à trancher, paralysent les avancées des pourparlers et notamment celles entreprises par Bunker :

Throughout the spring and summer of 1975, two bureaucratic coalitions waged "interdepartmental guerilla warfare." One coalition, composed of State Department officials and negotiating team, supported accommodative positions on all outstanding issues; the other, composed of Defense Department advisers and officials, supported minimal changes in order to maximize U.S. control¹³⁰.

La question de la durée du nouveau traité, de la mise en œuvre de ce dernier, ainsi que les concessions que les États-Unis pouvaient offrir, demeurent en 1975 les difficultés auxquelles doit faire face l'administration Ford. Ces difficultés se situent, principalement et avant toute chose, au sein des instructions présidentielles inchangées depuis leur entrée en vigueur en septembre 1971. Ces instructions, contenues dans le *National Security Decision Memorandum 131*¹³¹ signé par Richard Nixon, ordonnaient à Robert B. Anderson, alors représentant spécial des États-Unis auprès de Panama, de négocier avec Panama dans l'optique, pour les États-Unis, de pouvoir disposer du Canal pour une durée d'au moins 50 ans, avec une possibilité de prolongation du traité pour une durée supplémentaire de 30 à 50 ans, et même plus en cas d'expansion du Canal¹³².

Selon l'un des membres du Conseil de Sécurité nationale, Stephen Low, les instructions telles que formulées dans le *NSDM 131* en 1971 offrent des solutions plus défavorables que celles que les Panaméens auraient pu obtenir auparavant de la part du

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Ce document du 13 septembre 1971 établissait les instructions en vue des négociations avec Panama pour la mise en place d'un nouveau traité. Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files, Boîte 21, « Panama », *National Security Decision Memorandum 131* signé par Richard Nixon le 13 septembre 1971.

¹³² *Ibid.*

gouvernement américain, soit en 1967¹³³. Le manque d'ouverture de la part du gouvernement s'analysait sous l'angle du manque d'intérêt de l'administration Nixon à faire des concessions pour l'obtention d'un nouveau traité.

Après le rejet par Panama des conditions contenues dans la version préliminaire d'un nouvel accord en 1972, et en lien avec la nomination en 1973 de Bunker, plus ouvert aux points de vue panaméens que son prédécesseur Robert Anderson, le gouvernement américain doit trouver les moyens de favoriser le retour à un dialogue apaisé avec Panama. Le nouveau chef de l'exécutif peut favorablement, du moins en théorie, soumettre de nouvelles instructions afin d'assouplir des instructions présidentielles de 1971.

Cependant, au début de 1975, soit 5 mois après la transition des pouvoirs, les instructions officielles demeurent inchangées, et ne permettent pas au négociateur en chef d'offrir de nouvelles concessions à Panama en échange de nouveaux avantages pour les États-Unis. Or, depuis sa nomination en 1973, Bunker avait outrepassé les instructions de 1971 afin de permettre un nouvel éventail de possibilités et faire aboutir les négociations. Durant la période des pourparlers de 1973 à 1975, une période de transition de 15 ans a été fixée –période qui doit permettre un retour progressif de la zone du canal au sein de la souveraineté panaméenne– alors que les Panaméens souhaitent un transfert immédiat.

Après trois refus de la part de Washington de réduire la durée de 15 ans –car les instructions présidentielles de 1971 bloquent cette possibilité– et pour faire avancer

¹³³ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Kissinger – Appointments, Talkers » Boîte 10. Mémoire de Stephen Low pour Henry Kissinger, points de discussion pour une rencontre avec le Secrétaire à la Défense, James Schlesinger, 7 février 1975.

le dossier, Bunker avait proposé une période de transition de 3 ans. En dépit de cette offre, les Panaméens souhaitaient néanmoins toujours un retour immédiat de la zone du canal de Panama, en échange de l'utilisation des eaux et du territoire avoisinant pour les États-Unis, ainsi que la protection des employés de la Zone¹³⁴.

Des demandes d'ajustement dans les instructions sont soumises dès le début de 1975 pour l'établissement de nouvelles directives dans le cadre des négociations. De nouvelles instructions présidentielles ont la possibilité, entre autres, d'offrir non seulement plus de flexibilité à Bunker¹³⁵ –une flexibilité officielle, mais aussi de favoriser l'ouverture d'un dialogue quant à l'expansion du Canal. De fait, un assouplissement des négociations, selon les membres du corps diplomatique américain et au premier rang desquels Bunker, permettrait la possibilité d'engager des pourparlers afin de préparer la période post-traité. Au passage, l'expansion du Canal peut se faire à travers la construction d'une nouvelle voie d'écluse dans la zone ou encore la création d'un canal qui atteindrait le niveau de la mer¹³⁶. Ces transformations réduiraient le temps de trajet d'un océan à un autre, et permettraient l'accueil de bateaux de taille plus conséquente. Le but d'une telle manœuvre est bien de pouvoir obtenir une clarification quant à la durée de transition pour un nouveau traité qui, au final, rendrait plus acceptable le maintien de l'emprise de Washington sur la zone.

¹³⁴ BORSTELMANN.L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit., pp. 71-72. Bunker a quelque peu bousculé les cadres fixés par les instructions qu'il a reçu de Washington concernant la période de transition concernant la transition dans l'escarcelle juridictionnelle de Panama du Canal de Panama.

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Treaty Negotiations » Boîte 7. Mémoire de Kissinger pour Ford, brouillon pour de nouvelles instructions concernant les négociations [non daté, sans doute vers février 1975].

Au-delà de ces considérations, le dilemme pour l'administration Ford, le président lui-même, tout comme pour les administrations Nixon et Carter, se situe au sein de la fameuse durée du traité. Les directives de 1971 proposaient une durée de 30 à 50 ans avec la possibilité d'une prorogation en cas d'expansion du canal. Pour Bunker, les nouvelles instructions présidentielles en 1975 doivent mentionner la possibilité de négocier une durée pour un nouveau traité entre 25 et 50 ans¹³⁷, pour ensuite ouvrir la porte à une prorogation.

Afin d'atteindre ce but, il faut, selon Bunker, proposer un traité avec deux différentes durées : une première concernant les opérations du Canal et l'autre sur la défense de ce dernier. Une soumission rapide des directives peut ainsi calmer les incertitudes quant à la durée du nouveau traité, et aussi favoriser la mise en place d'une coalition bipartisane au Congrès pour faire ratifier le nouveau traité.

Malheureusement, les instructions présidentielles contenues dans le *National Security Memorandum 302*, signées par Ford –reprenant les suggestions de Bunker en termes de division des durées : les États-Unis obtiendraient une durée qui supérieure ou égale à 20 ans quant aux opérations liées au Canal et entre 40 et 50 ans pour les opérations de défense du Canal¹³⁸– ne sont soumises aux différents départements et négociateurs que le 18 août 1975. Ce délai de soumission non seulement retarde le retour de Bunker au Panama, et n'empêchent en rien la multiplication et intensification des luttes interdépartementales. Pour les membres de l'administration, dans l'attente de soumission de nouvelles directives, les débats et guerres internes se poursuivent, tout

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « NSDM 302 – Panama Canal Treaty Negotiations » Boîte 60.

comme l'expression deux visions sur la présence des États-Unis dans la zone du canal de Panama.

2.2 Deux directions opposées

2.2.1 Le conflit interdépartemental sur la question panaméenne

Le soutien de l'ensemble de l'administration¹³⁹, c'est-à-dire la construction d'une collégialité, aurait permis en principe de mieux sécuriser la ratification d'un nouveau traité selon George Springsteen¹⁴⁰. Cependant, l'attitude d'un chef exécutif plus souple que ne l'était son prédécesseur devient un terreau fertile pour les conflits au sein du gouvernement américain. L'administration s'avère incapable de dépasser les querelles interdépartementales, quant aux tenants et aboutissants des négociations, et le Président ne semble pas être en mesure de pouvoir stopper ces dernières.

Si les difficultés étaient persistantes, elles ne mènent pas à un échec immédiat. En effet, en janvier 1975, lorsque George Springsteen (Assistant spécial du Secrétaire d'État et Secrétaire exécutif du Département d'État du 31 janvier 1974 au 14 juillet 1976) informe le Secrétaire d'État de l'avancée des négociations, il exprime une confiance quant à l'émergence d'un nouveau traité. Dans les premiers mois de 1975, les négociations se poursuivent toujours sous de bons auspices, à un point tel que des accords théoriques proposés par Bunker étaient acceptés par Panama.

¹³⁹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (1) » Boîte 6 Mémoire préparé par George Springsteen pour Brent Scowcroft le 11 janvier 1975.

¹⁴⁰ *Ibid.*

Parmi ces accords, nous pouvons soulever la question d'une participation graduelle de Panama dans les opérations liées au Canal –à savoir l'administration du Canal et aussi la défense de ce dernier¹⁴¹. Néanmoins si cet aspect demeurerait facile à régler, il faut noter que des questions plus épineuses restent à être résolues. Selon Bunker, les États-Unis garderaient, durant la mise en vigueur du nouveau traité, le droit d'intervenir militairement afin de protéger les installations fluviales et les territoires adjacents. Cette défense unilatérale de la part des États-Unis irait de pair avec une politique d'ouverture du Canal sur une base non discriminatoire¹⁴². Ce maintien de la neutralité du Canal permettrait la préservation des intérêts de Washington¹⁴³ dans la zone. Les autres éléments qui demeurent à l'étude et sujets à négociation sont le retour de terres non stratégiques dans l'escarcelle panaméenne, et la question d'un paiement des États-Unis au Panama de droit pour l'utilisation du Canal lors de la mise en vigueur d'un nouveau traité¹⁴⁴.

La question de la durée du nouveau traité, ainsi que les droits pour l'expansion du Canal, étaient des sujets houleux non seulement entre Panama et les États-Unis, comme nous l'avons vu précédemment, mais aussi entre le Département d'État et celui de la Défense¹⁴⁵.

¹⁴¹ BORSTELMANN.L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit, p.69-70.

¹⁴² Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (1) » Boîte 6. Mémoire préparé par George Springsteen pour Brent Scowcroft le 11 janvier 1975.

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.* Le paiement, par ailleurs, existe depuis l'entrée en vigueur du traité en 1903.

¹⁴⁵ *Ibid.*

2.2.2 Département d'État : Panama sous le regard de la diplomatie américaine

Pour le département d'État, la relance des négociations a été extrêmement complexe. En effet, il est important de souligner qu'au cours de la précédente décennie, le département d'État avait poursuivi la stratégie de geler le processus de négociations et la soumission d'un nouveau traité dans l'espoir de trouver un accord bipartisan au sein d'un Congrès divisé sur la question¹⁴⁶. Pour le département d'État, l'image véhiculée à l'extérieur des deux parties prenantes au traité semble extrêmement importante. Le risque pour la sécurité nationale des États-Unis demeure celui de voir une montée graduelle d'une réaction agressive de la part de la population panaméenne, et l'émergence d'une crise comme celle que les deux pays ont connue en 1964 avec les émeutes.

Ainsi, il semble transpirer des documents envoyés par *Foggy Bottom* en début 1975 que la mise en place d'un traité et ses provisions ne doit pas tant satisfaire Washington que d'assurer le maintien d'une diplomatie globale, plus compréhensive face aux nouveaux enjeux sur la scène internationale : « *We have no choice but to strive for a new treaty on terms the world will recognize as equitable*¹⁴⁷. »

Comme le souligne le secrétaire exécutif du Département d'État, Springsteen, les avantages pour la diplomatie américaine d'un tel traité semblent être clairs: pouvoir assurer une politique cohérente et constructive à l'égard de l'Amérique latine, et cela « *at a time we [les Américains] do not have much to offer the Latin Americans*¹⁴⁸ ».

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

Dans cette voie, le succès d'un nouveau traité pourrait être perçu comme étant « *part and parcel of our effort to build a structure of peace worldwide*¹⁴⁹ ».

En mars 1975, un rapport (*National Intelligence Estimate*¹⁵⁰) sur Panama est envoyé aux différentes agences du gouvernement américain afin d'informer l'administration des scénarios possibles quant à une signature du traité et les risques à encourir en cas d'échec des négociations. Ce rapport met de l'avant un premier élément, celui qu'en cas de signature du traité le processus de ratification ne serait pas de même nature aux États-Unis et à Panama¹⁵¹, notamment dans l'optique d'une opposition au Congrès des États-Unis¹⁵². Sur ce point, le rapport met bien de l'avant le possible refus du traité de la part du Sénat des États-Unis, tout en insistant que la soumission d'un traité avec des provisions équitables demeure plus indispensable que son éventuelle ratification : « *If the Treaty were a good one for Panama, and if the executive went all out in support of it, the Panamanians would not feel they had been betrayed. The most violent reaction would occur as a result of Torrijos becoming convinced that he had been « duped » by the U.S.*¹⁵³. »

Si le capital des États-Unis pouvait être touché en cas d'échec de négociations, il en serait de même pour celui d'Omar Torrijos. Depuis son arrivée au pouvoir en 1968, sa crédibilité repose en partie sur son indéfectible volonté de faire aboutir un nouveau

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Un rapport appelé *National Intelligence Estimate* (NIE) était produit par des officiers de l'intelligence américaine avant de ne l'être par le *National Intelligence Council* en 1979 puis le *Director of National Intelligence* depuis le début des années 2000.

¹⁵¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (2) » Boîte 6. Télégramme de l'ambassade des États-Unis à Panama pour le Secrétaire d'État Henry Kissinger en mars 1975 concernant le NIE.

¹⁵² Opposition dont il sera question dans le chapitre 3.

¹⁵³ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (2) » Boîte 6 Télégramme de l'ambassade des États-Unis à Panama pour le Secrétaire d'État Henry Kissinger en mars 1975 concernant le NIE.

traité et de faire plier les États-Unis sur la rétrocession du Canal¹⁵⁴. Néanmoins, « (...) *in his mind [Torrijos], these problems [perte de crédibilité et de soutien] are of less magnitude than those he would encounter by tying himself to an unsatisfactory treaty*¹⁵⁵ ».

Afin de favoriser de bonnes conditions dans le cadre des négociations, le Département d'État estime qu'une collaboration au sein du gouvernement est nécessaire :

*We have emphasized to Defense that the United States security interests are best served by creating a modern environment based on the type of security arrangements we have elsewhere in the world, to supplant a confrontational environment which could lead us to a repetition of the bloodshed of 1964*¹⁵⁶.

Cette collaboration doit se faire avant tout, comme le rappelle le mémorandum de Springsteen, sous le contrôle et la direction du Président, qui par son autorité peut amener certains membres récalcitrants au sein de son administration à plus de flexibilité:

*It would be helpful if the President could indicate to Secretary Schlesinger and the Chiefs [Joint Chiefs of Staff] that he supports Bunker's effort... and, once they are satisfied with the degree of protection which a new treaty affords to our security interests, that they should assist the State Department in a campaign to generate support in the Congress and the private sector for a treaty*¹⁵⁷.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (1) » Boîte 6 Mémorandum préparé par George Springsteen pour Brent Scowcroft le 11 janvier 1975.

¹⁵⁷ *Ibid.*

Le Conseil à la sécurité nationale partage cette vision. Dans un mémorandum préparé par Stephen Low, l'un des éléments à prendre en compte –outre les recommandations spécifiques qui Borstelmann sont mentionnées– se situe dans la mention que les négociations sont devenues : « (...) *a requirement of national policy not so much because of the fact of United States control as because of dominating manner of it over many decades*¹⁵⁸ ».

Selon la Maison-Blanche et du Département d'État il fallait apporter une solution dans des délais raisonnables, notamment car l'approche des nouvelles élections en 1976 rendrait beaucoup plus difficile toute action¹⁵⁹. Ce manque d'action s'explique bien par le degré politique que la question de Panama va prendre lors des élections et plus particulièrement durant les primaires du parti républicain. Les tensions au sein du Congrès –que nous verrons plus tard– trouvent un écho considérable et public avec la candidature de Ronald Reagan, accusant Ford de laxisme au niveau de la politique étrangère.

De fait il est nécessaire, selon le Conseil à la Sécurité nationale, de trouver le moyen de soumettre un traité avant le 30 juin 1975. Du côté de Bunker, devant faire concilier les points de vue de Washington sans heurter les sensibilités de Panama, il s'agit de trouver, depuis sa prise de fonction, le meilleur des accords possibles avec Panama tout en favorisant la préservation des intérêts américains au sein de la zone du canal de Panama. Le négociateur en chef pour les États-Unis est persuadé qu'une résolution, en des termes qui satisferaient les deux pays, demeure possible. Bunker

¹⁵⁸ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Treaty Negotiations » Boîte 7, *Specific recommendations for new negotiating instructions* [non daté et accompagnant le mémorandum].

¹⁵⁹ *Ibid.*

souligne par ailleurs –dans le même ton que le Département d’État– qu’une potentielle confrontation entre les États-Unis et Panama détruirait les chances de rétablir les liens diplomatiques fragiles avec les pays d’Amérique latine, et engagerait ainsi de nouveaux coûts au niveau humain et financier¹⁶⁰.

Qui plus est, le négociateur en chef estime que les États-Unis ont un rôle à jouer dans l’Hémisphère, et déplore le manque d’engagement de la part de Washington durant la précédente décennie. Les enjeux pour l’administration sont d’aboutir à la conclusion d’un nouveau traité. Cependant comme le rappelle Bunker, les enjeux ne se placent pas sur un plan bilatéral mais un impact existe pour tous les pays du continent; ces derniers ayant fait de la question du Canal un enjeu politique régional¹⁶¹. Bunker rappelle aussi que de nombreuses pressions sont exercées sur Torrijos et qu’il ne faut pas pour les États-Unis, tarder à agir dans le but d’éviter « (...) [*a*] possibility of armed conflict between American and Panamanian troops and civilians¹⁶². »

Cette crainte de la part de Bunker contrebalance avec l’assurance qu’il a que Panama adopte une posture d’accommodation plus que de confrontation dans la période de négociation et que les interlocuteurs panaméens sont sincères dans leur désir

¹⁶⁰ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6. Mémoire de Bunker, pour Kissinger, le 28 mars 1975.

¹⁶¹ *Ibid.* « *Latin America has made that treaty a major hemispheric issue* » Il faut souligner que les pays comme la Colombie, le Costa Rica ou encore le Venezuela dont les dirigeants se sont rencontrés à Panama le 24 mars 1975 ont affirmé leur soutien quant à la poursuite des négociations. Voir Aussi, Mémo de Low pour Kissinger en Avril 1975 Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Correspondence relating to » Boîte 5.

¹⁶² Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6 Mémoire de Bunker, pour Kissinger, le 28 mars 1975.

d'aboutir à un traité satisfaisant¹⁶³. Bunker, suite à son expérience au Vietnam et l'escalade du conflit en Asie du Sud Est, estime qu'il faut éviter une insurrection de même intensité que celle au Vietnam et qui aurait un effet dévastateur pour l'image des États-Unis.

2.2.3 L'intransigeance du Département de la Défense

Tout au long des négociations que nous étudions, Bunker et le Département d'État appelaient à une flexibilité et à une collaboration avec le Pentagone. Cependant, il semble très clair à travers les nombreux documents archivistiques que le Département de la Défense n'est pas prêt à accorder à Ellsworth Bunker la flexibilité que celui-ci cherche à obtenir. Dans un mémorandum en date du 27 février 1975, le sous-secrétaire à la Défense William Clements, numéro deux du Pentagone, estime que le Président a le devoir de formuler de nouvelles instructions favorisant l'appel du Pentagone pour un nouveau traité d'une durée de 50 ans.

Afin de défendre une telle position, le sous-secrétaire affirme que : « *The need for the Canal to assure inter-ocean passage for US Navy and other US Government vessels to support strategic war plans has not diminished nor can a diminution of this requirement be forecast*¹⁶⁴. » De plus, les justifications du sous-secrétaire à la défense se cantonnent à l'instabilité du pays, les menaces communistes incarnées par Cuba et l'Union soviétique¹⁶⁵ ainsi que les enjeux de sécurité pour les États-Unis dans la région.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S. National Security Council: Institutional Records*, « Meeting Materials – NSC Meeting Dates (2)(3) », Boîte 28. Mémorandum de William Clements pour Kissinger le 27 février 1975.

¹⁶⁵ *Ibid.*

À travers ce document, les grandes lignes de la position du Département de la Défense demeurent irrévocables.

Les militaires et les officiels du département de la Défense ont maintenu durant les négociations une position de « *rejectionists* »¹⁶⁶ selon les auteurs McMillan et Miller, c'est-à-dire dans une opposition constante vis-à-vis du Département d'État. Il est important de rappeler que le secrétaire à la défense Schlesinger s'oppose ouvertement à une quelconque rétrocession. Lors d'une réunion du Conseil à la sécurité nationale, le 15 mai 1975, Schlesinger rappelle à ses collègues son point de vue sur les négociations :

*I would like to give you my personal observations. I guess I may be classified as an opponent of the treaty. It seems to me one of the biggest mistakes the United States has made since 1945 was not to acquire sovereign base rights in a number of places around the world, like the Philippines and elsewhere in the Far East. The Panama Canal Zone represents one of these sovereign base areas. Defense agreed to the Eight Principles signed last year which sacrificed sovereign land areas. It was a generous offer on the part of the U.S., giving them land and sovereignty. What Ambassador Bunker refers to as flexibility is no less than a further reduction in what we're asking for, an erosion in our position of substantial magnitude*¹⁶⁷.

Le chef du Pentagone se dresse face à ses collègues du Département de la Défense, mais aussi face au président lui-même, comme le rappelle Herspring:

¹⁶⁶ Joseph McMillan et Franklin C. Miller, « The Office of the Secretary of Defense », dans Roger Z. George & Harvey Rishikof (dir.), *The National Security Enterprise: Navigating the Labyrinth*, Washington D.C., Georgetown University Press, 2017, p.126. Les deux auteurs parlent principalement des positions adoptées par certains Secréétaires à la Défense. Nous souhaitons ici transposer à un niveau plus large en incluant d'autres officiels du Pentagone, comme dans le cas de notre étude Henry Koren et James Schlesinger.

¹⁶⁷ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser. National Security Council Meetings File*, « NSC Meeting, 5/15/75 », Boîte 1.

*Ford, who could not stand Schlesinger on a personal basis, confessed "that his aloof, frequently arrogant manner put me off. I could never be sure he was leveling with me." In addition, the secretary of defense fought continuously with Kissinger, could not get along with Congress, and opposed a number of security policies favored by the president*¹⁶⁸.

Les positions défendues par le département de la Défense, dans le cadre des négociations ne peuvent se justifier, car les demandes persistantes de voir la durée du traité établie à 50 ans seraient inévitablement rejetées par Panama¹⁶⁹ comme ce fut le cas en 1972. Ultimement, il semble clair pour la Défense qu'il faut faire plier le Département d'État et les membres du Conseil à la sécurité nationale de voir un assouplissement dans les négociations. Cette contrariété des plans de *Foggy Bottom* et de la Maison-Blanche faisait dire à l'historien Tom Long : « *Many in the Pentagon, including Secretary of Defense James Schlesinger, preferred a breakdown in treaty talks – maybe a permanent one*¹⁷⁰. »

Néanmoins, au mois de mars, certains éléments laissent entrevoir une possible avancée commune entre les deux départements quant aux négociations. Dans un mémorandum envoyé le 21 mars 1975 à Brent Scowcroft, alors conseiller adjoint à la sécurité nationale, Stephen Low estime que le retour à Panama de Bunker s'était déroulé sous de bons auspices. Selon Low, le négociateur et ses adjoints ont considéré

¹⁶⁸ D. HERSPRING, « The Military and Gerald Ford », dans Dale Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to G.BORSTELMANN* Bush, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, p.234.

¹⁶⁹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Correspondence relating to » Boîte 5 Action Memorandum de Low pour Henry Kissinger, 1er Avril 1975.

¹⁷⁰ T. LONG, « Completing the Nation: Omar Torrijos and the Long Quest for the Panama Canal »..., *op. cit.*, p.104.

les avancées comme faisant partie d'une « *penultimate negotiating session* ¹⁷¹ » qui permettrait d'arriver à un accord entre les deux pays d'ici le mois d'avril 1975. Néanmoins quatre aspects restent à discuter à savoir la compensation, la durée du traité, la répartition des zones fluviales et terrestres pouvant demeurer à l'usage des États-Unis, et enfin le rôle et droit de Washington dans le cadre d'une expansion du Canal. Low estime pour sa part qu'il Borstelmann a de grandes chances d'avoir un traité prêt pour soumission au Sénat d'ici le 1^{er} juin 1975¹⁷².

Cet espoir de voir la soumission d'un traité repose, en partie, sur le transfert du *Old France Field* dans la province de Colon, promis par Nixon en 1973 et mis en œuvre par David Stuart Parker, le gouverneur de la zone du canal¹⁷³. Le retour de cette zone, qui n'est plus en 1975 d'un intérêt stratégique, permet selon Low de calmer les esprits à Panama et de favoriser un bon climat dans les négociations.

Qui plus est un autre espoir se situe du côté du département de la Défense. En effet, la session des négociations, mentionnée par Low, a favorisé la publication d'un *Status-Of-Forces Agreement* (SOFA) qui vient « définir le statut légal du personnel, des activités, et de la propriété du département de la défense américaine sur le territoire d'un autre état ¹⁷⁴ ». Un tel statut demeure majeur et surprenant de la part de la Défense, car il atteste que les États-Unis exercent un droit sur le territoire d'un autre état, en l'occurrence ici Panama. Une telle reconnaissance permet d'observer un

¹⁷¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Treaty Negotiations (1) » Boîte 7 Memorandum for Information de Stephen Low pour Brent Scowcroft, 21 mars 1975.

¹⁷² *Ibid.*

¹⁷³ *Ibid.*

¹⁷⁴ Définition du Status Of Forces Agreement issu du site internet du Département d'État. United States Department of State – International Security Advisory Board, Report on Status of Forces Agreements, Washington D.C, Janvier 2015, p.7.

assouplissement dans les positions du Département de la Défense. Cependant, en dépit de cet effort, le Pentagone émet plusieurs réserves, notamment quant à la question des droits que les États-Unis obtiendront dans le cadre des missions de maintenance et de défense du Canal¹⁷⁵.

2.3 Au cœur du débat entre le Pentagone et le Département d'État

2.3.1 L'impossible transfert de territoires

Ces réserves de la part de la défense sont en lien également avec la question du transfert des territoires dans la zone du Canal. Cet enjeu – outre le transfert de territoires comme le *Old France Field*, soit non stratégique – est aussi l'objet de plusieurs controverses entre le Pentagone et *Foggy Bottom*. Afin de faciliter les poursuites des négociations, il fallait procéder, selon le Département d'État et l'ambassadeur Bunker, à une élimination graduelle de la présence américaine de la zone du canal de Panama. Rappelons que la présence des États-Unis irrite le peuple panaméen et pousse à craindre une nouvelle « explosion » et confrontation comme celle connue en 1964 durant les émeutes. Une alternative concernant le retour de certaines zones du Canal doit être trouvée pour faciliter les poursuites des négociations dans de bons termes. Sur ce point, comme sur d'autres, le département de la Défense demeure inflexible et ne peut donner son accord sur le transfert de territoires que le Pentagone juge « (...) *of any importance near urban centers to the Panamanians*¹⁷⁶. » Les représentants du département de la

¹⁷⁵ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6 Mémoire d'Henry Koren pour Stephen Low, 18 avril 1975 p.2.

¹⁷⁶ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Correspondence relating to » Boîte 5. Action Memorandum de Low pour Henri Kissinger, 1er avril 1975.

défense estiment, dans un mémorandum en date du 17 avril 1975, que 40% de la zone du canal de Panama doit demeurer sous contrôle exclusif des États-Unis incluant :

*(...) nearly all our present military base complexes (both active and inactive); b) major military training areas; c) areas related both directly (canal locks and facilities, industrial installations, buildings, dams, etc.) and indirectly (ports, housing areas, schools, bunkering, recreation areas, etc.) to canal operation; and d) areas required for military or civilian activities in the Zone which are unrelated to canal defense*¹⁷⁷.

En d'autres termes, un accord sur le transfert de zones spécifiques –toutes à l'époque sous contrôle des États-Unis– semble impossible à trouver, d'autant plus que Panama appelle au retour de certaines zones à savoir Coco Solo¹⁷⁸, Colon¹⁷⁹ (côte Atlantique) et Albrook¹⁸⁰ (côte pacifique – adjacente à la capitale Panama City) au sein de sa juridiction souveraine. Ce transfert, sans aucune date limite fixée par Panama, doit être un signe de bonne foi de la part de Washington dans sa volonté de réduire la présence de sa puissance militaire sur place¹⁸¹. Cette demande se fait aussi dans l'optique de changer l'image colonisatrice des États-Unis dans la zone du Canal, et aussi aux fins de réduire les risques d'opposition avec la population civile.

¹⁷⁷ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6, Alternatives for Reaching Agreement on Land and Water, 17 avril 1975, pp.1-2.

¹⁷⁸ Base sous-marine en activité jusque 1999.

¹⁷⁹ Plusieurs sites militaires dont certains abandonnés à la fin de la Seconde Guerre mondiale et dans les années 50.

¹⁸⁰ Site de l'US Air Force et de l'US Army (Field).

¹⁸¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6, Alternatives for Reaching Agreement on Land and Water, 17 avril 1975, p.4.

Le Pentagone rejette catégoriquement les propositions de Bunker quant au transfert des territoires pour des raisons sécuritaires et dans une volonté de maintenir les installations que les membres du département de la défense jugent nécessaires à la défense du Canal:

The Defense Department cannot accept Ambassador Bunker's proposal concerning the alteration of the U.S. position on lands and waters for the following reasons – Those areas which adjoin the urban centers in Panama (and which Panama seeks for socio-economic development) are required to meet essential Canal defense and operational requirements in face of the most likely threat to the Canal; i.e., incursion by Panamanians. – To return to Panama other areas on the East Bank of the Canal, with the objective of removing the United States military presence from that area, is unacceptable both because of the excessive cost of relocating the important elements involved and of the military necessity to maintain a military presence on the East bank adjacent to potential conflict areas. – Joint Administration arrangements for certain areas would prove unworkable and would dilute to an unacceptable degree our control over those areas¹⁸².

Toutefois, selon Stephen Low et le Département d'État, il demeure impératif de satisfaire les demandes de Panama qui souhaite « (...) *some immediate tangible benefit in the form of territory turned over to them and some promised later*¹⁸³. » Il faut bien comprendre ici que le but est d'offrir des concessions graduelles afin de ménager les tensions à l'extérieur et assouplir les querelles intestines à Washington. Cependant le

¹⁸² Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6 Mémoire d'Henry Koren pour Stephen Low, 18 avril 1975 pp.2-3.

¹⁸³ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – Correspondence relating to » Boîte 5. Action Memorandum de Low pour Henri Kissinger, 1er avril 1975.

manque de volonté du Département de la Défense ne permet pas, une fois de plus, de favoriser cette option.

2.3.2 Le canal de Panama : une obsolescence programmée

En plus de rejeter les options de transfert de certains territoires, le Pentagone contredit la thèse élaborée par Bunker dans son mémorandum du 28 mars 1975, selon laquelle le canal est au bord de l'obsolescence. Le négociateur en chef estime que les États-Unis ne peuvent faire face à l'inévitable désuétude en soutenant que :

*In addition this government cannot possibly judge for many years whether it would be prudent, for commercial or military reasons, to commit the huge sums required to expand the Canal, so as to offset the decrease in value to us caused by obsolescence*¹⁸⁴.

L'obsolescence est aussi une opinion partagée par des membres du Conseil de Sécurité nationale, comme Stephen Low, qui estime pour sa part dans un mémorandum envoyé à Brent Scowcroft le 13 mai 1975 que : « *The present canal is running well below capacity*¹⁸⁵. »

En réponse, le Pentagone nie le fait que le Canal deviendrait inutile et ne serait plus apte à pouvoir servir les intérêts économiques et militaires des États-Unis¹⁸⁶. Il faut toutefois ici apporter un élément contredisant la position défendue par le Pentagone.

¹⁸⁴ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6. Mémorandum de Bunker, pour Kissinger, le 28 mars 1975, p.8.

¹⁸⁵ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – Political, Military (2) » Boîte 6. Mémorandum de Low pour Scowcroft, le 13 mai 1975 p.1.

¹⁸⁶ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6 Mémorandum d'Henry Koren pour Stephen Low, 18 avril 1975 p.2.

En 1961, la question de l'obsolescence du canal de Panama était déjà soulevée dans le *Wall Street Journal* par le journaliste William Beecher qui se repose sur des propos tenus par des membres de l'administration Eisenhower et des militaires. Le journaliste estime que : « *The canal scheme [Beecher fait référence au plan de modification du Canal et l'obsolescence de ce dernier] actually took root under the Eisenhower administration. Early last summer [1960] a warning was sounded by the staff of the Panama Canal Co., the US Government-owned corporation which operates the canal, that traffic would reach the waterway's capacity in 15 years*¹⁸⁷ ».

Ce même article souligne aussi à l'époque l'option de construire un nouveau canal afin de pallier à la désuétude de l'existant¹⁸⁸. De ce fait, la position intransigeante de la part du Département de la Défense en 1975 est quelque peu hypocrite. Quant à la portée stratégique et l'importance du Canal pour la Sécurité nationale, l'ambassadeur des États-Unis au Panama, William Jorden n'est définitivement pas du même avis que les membres du Pentagone. Dans ses mémoires, le diplomate conteste l'intérêt du canal de Panama et l'utilité de ce dernier dans le cas d'une guerre moderne, notamment en cas d'utilisation de l'arme atomique :

*In any case, the « vital strategic value » of the Panama Canal was a myth, the product of nostalgia. It would disappear in the first week, perhaps the first hours, of a nuclear war. What of the usefulness of the canal in the case of a limited war? (...) In a hostile atmosphere, the waterway could have quickly become inoperable*¹⁸⁹.

Après la lecture de l'article de Beecher et les propos de Jorden, il apparaît que les raisons pour le maintien de la présence militaire des États-Unis dans la zone du

¹⁸⁷ William Beecher, « Panama Canal Traffic Tops Forecasts, Spurs Plans for Big Ditch II »..., *op. cit.*

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ BORSTELMANN.J. JORDEN, *Panama Odyssey...*, *op. cit.*, p.209.

Canal sont à analyser sous l'angle idéologique et symbolique plutôt que stratégique. En 1975, le maintien d'une telle position de la part du Pentagone sans se baser sur les faits présents depuis 1961 et sans aucune nuance, met gravement en danger la poursuite et la finalisation d'un accord entre les États-Unis et Panama.

À la lumière non seulement dudit article, mais aussi du mémorandum de Bunker, il semble clair que les différents obstacles quant à un maintien de l'efficacité du Canal, ainsi que le coût qu'entraîneraient des modifications du canal étaient déjà bien connus des précédentes administrations. En 1975, ce même coût financier est d'ailleurs pris en considération par le négociateur en chef, qui estime que les modifications, engendrant forcément une perte financière, ne devraient pas être entreprises par Washington.

Beecher, pour sa part, estime dans son article de 1961 que les États-Unis devraient faire appel, en cas de modification du Canal, à un financement de l'étranger, sans quoi Washington ne pourrait entreprendre la modification de l'artère fluviale. Selon Beecher, les modifications devraient entraîner la constitution de : « *A wide sea-level canal instead of a narrow channel with locks. Use of nuclear explosives in digging the canal. World-wide financing instead of exclusively U.S backing A new approach to the touchy sovereignty question.*¹⁹⁰ ». En 1975, face aux difficultés qu'engendre la question du canal de Panama, les officiels de Washington envisagent la possibilité de construire un nouveau Canal en Amérique Centrale. Dans un mémorandum adressé à Brent Scowcroft le 13 mai 1975, Stephen Low estime qu'il serait impossible de construire un nouveau canal en Colombie. Cependant, le Nicaragua et le Costa Rica

¹⁹⁰ BORSTELMANN. BEECHER, « Panama Canal Traffic Tops Forecasts, Spurs Plans for Big Ditch II »..., *op. cit.*

pourraient être des alternatives plus « malléables¹⁹¹ ». Dans ce même mémorandum, Stephen Low souligne que :

In 1969, President Nixon approved the Secretary of State's recommendation that we no longer needed the rights to a canal in Nicaragua. Long a source of irritation in U.S. Nicaraguan relations, the 1914 Bryan-Chamorro Treaty was abrogated by a convention signed in July 1970 and brought into force in April 1971. President Somoza has indicated that at such time as we seriously intend to construct a canal in Nicaragua, a new agreement would be possible¹⁹².

2.3.3 USSOUTHCOM : Une présence qui dérange

Une autre option pour favoriser le bon déroulement des négociations est, selon Bunker, d'envisager la suppression ou le déplacement du commandement de l'USSOUTHCOM, dont le quartier général se situe à Quarry Heights dans la zone du Canal. Dans le cadre des négociations en 1975, l'USSOUTHCOM (United States Southern Command) demeure un des éléments clés, car « *the presence of this hemispheric command in their midst is such an irritant to Panamanians that removal of it would constitute a significant gesture*¹⁹³. » Ce geste significatif pourrait engager Torrijos à faire preuve de plus de flexibilité selon le négociateur en chef pour les États-Unis. En janvier 1975, Stephen Low et Jan Lodol, deux membres du Conseil de Sécurité nationale soutiennent cette proposition dans une note envoyée à Henry Kissinger: « *Finally DoD and State would coordinate timing of the announcement to*

¹⁹¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – Political, Military (2) » Boîte 6. Mémorandum de Low pour Scowcroft, le 13 mai 1975.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – Treaty Negotiations (2) » Boîte 7 Action Memorandum de Bunker pour Kissinger le 5 février 1975 p.1.

*disestablish the US Southern Command with our team which is conducting negotiations for a new Panama Canal Treaty*¹⁹⁴.»

Le 21 avril 1975, un jour avant la rencontre du *Senior Review Group* du Conseil à la sécurité nationale (l'un des comités du Conseil), qui devait débattre des négociations, Stephen Low informe Henry Kissinger que le Département de la Défense souhaite repousser la suppression de l'USSOUTHCOM¹⁹⁵ tant que les nouvelles instructions présidentielles demeurent insoumises¹⁹⁶. Low s'offre le droit, dans le même mémorandum, d'émettre une vive critique à l'égard du Département de la Défense : « (...) *I thought you should know as further evidence of the generally stiffening position which Defense is taking towards the Canal negotiations*¹⁹⁷ (...) »

La question de modifier les commandements militaires dont l'USSOUTHCOM émergeait déjà en 1971 avec une proposition de la part du Joint Chiefs of Staff (état-major américain), qui suggéraient au Président Nixon la suppression de l'USSOUTHCOM en même temps que celle de l'*Alaskan Command* à Elmerdorf Air Force Base (Alaska), ainsi que du *Continental Air Defense Command* pour un

¹⁹⁴ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, Boîte 6, «Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (1) » Mémorandum de Kissinger pour Ford, proposé par Low et Lodal en Janvier 1975.

¹⁹⁵ Notons aussi que Stephen Low a mis de l'avant la fuite de l'information sur la suppression de l'USSOUTHCOM. Selon les dires de Low, le changement de posture de la part du Département de la Défense -alors que le plan original a été révélé- va être perçu comme un endurcissement de la position du gouvernement américain face à Panama : « *Since the original plan to disestablish had been leaked to the press and was known in Panama, this decision will be interpreted by the Panamanians as a hardening of our position.* » Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, Boîte 6, «Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2)» Mémorandum de Stephen Low pour Henry Kissinger, le 21 avril 1975.

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*

remplacement de ce dernier par l'*Air Force Aerospace Defense Command*.¹⁹⁸ Le 17 décembre 1974, quelques mois après la prise de fonction du nouveau président, le Secrétaire à la défense James Schlesinger estimait dans un mémorandum adressé à Ford que l'élimination de certains commandements dans le monde, dont l'USSOUTHCOM, permettrait au Département de respecter les demandes répétitives de la part du Congrès¹⁹⁹. Dans l'optique des réductions prévues par le nouveau Congrès post-Watergate, Schlesinger justifiait cette suppression en ces termes : « *We intend to convert the savings from the elimination of these unnecessary commands to [sic] improvements in the strength and readiness of our combat forces*²⁰⁰ ».

Sur la question de la défense du Canal, Schlesinger informe le président d'un changement majeur qui invite à repenser à l'importance vitale et stratégique du Canal, défendue par le Pentagone :

*CINCLANT [Commander In Chief for the Atlantic Command] will plan for the defense of the Panama Canal zone in the event of major contingencies involving major threats originating outside Central America. Canal Zone responsibilities in the event of major hostilities [within the region] are assigned to LANTCOM [Atlantic Command] (...). Responsibilities in the Canal Zone for defense against civil disorder, sabotage, guerrilla operations will be assigned by the Joint Chiefs of Staff, unless otherwise directed*²⁰¹.

À travers ce mémorandum, Schlesinger confirme le peu d'intérêt de la part des États-Unis à l'égard du Canal de Panama, mais une fois de plus que le maintien de la

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, Boîte 6, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (1) » Unified Command Plan, annexe au mémorandum de Schlesinger pour Ford, le 17 décembre 1974, p.7.

présence de Washington dans la zone ne se fait pas, une fois de plus, pour des raisons de stratégie et de défense.

Quant à la question de l'USSOUTHCOM, le fait de reporter une décision finale se situe dans une volonté d'empêcher la poursuite d'un dialogue apaisé entre Washington et Panama. Le Département de la Défense, par cette voie, tente par tous les moyens possibles de mettre un terme à des négociations dont visiblement les plus fervents opposants n'y voient pas d'utilité.

2.4 Impasse imminente

2.4.1 Une collaboration impossible

Face à cette lutte entre les deux départements, il est clair que le manque de coordination est flagrant et la volonté de forger une position consensuelle est absente au sein de l'administration Ford. Ce manque de coordination est soulevé dans les archives par deux membres du Département d'État. Robert J. McCloskey (Secrétaire d'État adjoint, chargé des Affaires législatives) et William D. Rogers (Secrétaire d'État, chargé des Affaires interaméricaines)²⁰². Les deux membres du Département d'État estiment qu'il est nécessaire pour le Président de s'employer, dès le début 1975, à nommer un coordinateur qui veillerait à réduire les oppositions interdépartementales, aider à la soumission du nouveau traité et soutenir les efforts de l'administration jusqu'à l'aboutissement du dossier. Low ajoutait au sujet du coordinateur:

They [McCloskey et Rogers] would like the position to be above any one department and the incumbent to be specially designated by the President. His

²⁰² Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – Treaty Negotiations (1) » Boîte 7 Memorandum for Information de Stephen Low pour Brent Scowcroft, 21 mars 1975.

*function would be to see that Defense and State were moving together, coordinate with the White House and manage the presentation to Congress as well as the public affairs effort*²⁰³.

Le 11 avril 1975, Henry Koren (*Deputy Undersecretary of the Army* responsable des affaires panaméennes de 1973 à 1975) répond aux demandes de Bunker d'un assouplissement des positions du Pentagone. Koren ne voit pas la nécessité d'envisager une position assouplie et compréhensive. La situation au niveau global est mise de l'avant par Koren dans son mémorandum, afin de justifier le rejet des demandes de Bunker: « *The Department of Defense maintains that the current prospective world situation requires a strong United States posture in the Canal Zone*²⁰⁴. » Cette position trouve une assise dans le cadre de la fin de la guerre du Vietnam et la transformation du pouvoir militaire et diplomatique américain dans les années 70. Koren ajoute sur ce point: « *To that end, United States control of the waterway's operation and defense must be guaranteed for an extended period*²⁰⁵. » Le chargé des affaires panaméennes au Département de l'Armée reflète parfaitement, à travers ses propos, la position défendue par cette « coalition » composée de différents membres du Département de la Défense, en opposition vive avec leurs homologues de *Foggy Bottom*.

La responsabilité primaire du manque de coordination réside dans cette intransigeance de la part du Pentagone. Dans l'ouvrage *The National Security Enterprise : Navigating the Labyrinth*, les auteurs Joseph McMillan et Franklin C. Miller notent que si dans certains cas la coopération interdépartementale était perçue

²⁰³ *Ibid.*

²⁰⁴ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6 Mémorandum d'Henry Koren pour Stephen Low, 18 avril 1975, p.1.

²⁰⁵ *Ibid.*

comme un élément positif et utile dans la conduite de la politique étrangère et dans « l'efficacité du gouvernement américain²⁰⁶ [notre traduction] »

« Others [ici les auteurs prennent l'exemple des Secrétaires à la Défense], seeing the Department of State and the White House staff as interlopers in DOD's business, have been inclined at best to accept interagency cooperation grudgingly as a necessary evil, at worst to resist and reject it altogether²⁰⁷. ».

Comme nous pouvons l'observer à travers son mémorandum envoyé en réponse à celui de Bunker, Koren (et par extension, le Pentagone) souhaite maintenir une position forte face au gouvernement Torrijos. Contrairement au Département d'État, qui souhaite faire preuve d'une plus grande ouverture et compréhension pour résoudre le dilemme avec Panama, le département de la Défense estime que c'est par l'intransigeance que les États-Unis peuvent maintenir une crédibilité face aux changements globaux, notamment après la défaite au Vietnam.

Le chargé des affaires panaméennes au département de la Défense estime aussi que les offres de la part du gouvernement américain à l'égard de Panama sont d'ores et déjà généreuses et qu'ainsi la position du Pentagone est empreinte de sagesse. Sur ce point et en guise d'illustration, Koren s'appuie sur la concession faite quant à la fin de la possession du Canal à perpétuité, celle de la juridiction américaine sur la voie fluviale, l'élimination des limites de la zone du Canal ou encore l'offre de compensation annuelle²⁰⁸. En somme le Pentagone n'estime pas que d'autres offres

²⁰⁶ Joseph McMillan et Franklin C. Miller, « The Office of the Secretary of Defense », ..., *op. cit.*, p.126.

²⁰⁷ *Ibid.*

²⁰⁸ « A 50-year duration term for exclusive United States control over Canal defense may be considered by Panama to be "perpetuity." But the Defense Department's view is that this is a major concession, especially when compared to real perpetuity and when combined with other generous U.S concessions, including the foreshortened termination of United States jurisdiction; the elimination of the Canal Zone boundaries; and the generous annuity offer. »
Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National

peuvent être soumises à l'attention du gouvernement de Panama. Cependant, rien ne laisse présager un changement dans leur vision de garder le Canal sous giron américain.

2.4.2 1975 : année de la désillusion

Le dialogue entre les différents responsables s'avère difficile, voire impossible. Lors de la rencontre du *Senior Review Group*, tenue dans la *Situation Room* de la Maison-Blanche, le 22 avril 1975, Bunker propose que la durée du traité concernant la défense du canal de Panama puisse s'établir à 40 ans²⁰⁹, demandant de « facto » l'assouplissement de la position du Département de la Défense voulant une durée de 50 ans et plus. La demande de concession de la part de Bunker vise à pouvoir faire accepter la durée d'un nouveau traité aux Panaméens. Cependant le Général Brown, à la tête du *Joint Chiefs of Staff*, estime que si une différence de 5 à 7 ans était acceptable pour les militaires, « *Ten years would give us some problems*²¹⁰. »

Les positions sont de nouveau claires lors de cette réunion. Si Brown estimait que la différence poserait des problèmes à l'interne, Clements et de Koren demeurent du même avis. Clements, présent lors du *Senior Review Group*, estime que les négociations sont une perte de temps et même une cause perdue au niveau politique. Il insiste d'ailleurs sur ce point en rétorquant à Kissinger: « *You know, Henry, the issue also involves the question of other priorities. Do you want to have a flap over this issue or save your guns for a more important issue?*²¹¹ ».

Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6 Mémorandum d'Henry Koren pour Stephen Low, 18 avril 1975, p.2.

²⁰⁹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « Meeting Minutes – Senior Review Group, April – May 1975 », Boîte 24.

²¹⁰ *Ibid.* Ici il faut comprendre que la difficulté serait pour le JCS de faire accepter cette différence aux différents corps militaires.

²¹¹ *Ibid.*

Kissinger, de son côté, rappelle lors de cette réunion que la question des territoires doit se résoudre dans les plus brefs délais: « *We have to get agreement on the land and waters issue. When we have that, we can present it to him [Ford] for decision*²¹². » De plus, le Conseiller à la sécurité nationale et Secrétaire d'État appelle les deux départements à travailler de concert afin d'obtenir une position commune qui viendrait enterrer une fois pour toutes, les divergences de point de vue. Un appel suivi et martelé par Brent Scowcroft, alors conseiller adjoint à la sécurité nationale, dans une lettre adressée à Bunker et Koren²¹³. Dans cette lettre, Scowcroft déplore les positions récalcitrantes de la part du Département de la Défense sur la question de durée du nouveau traité ainsi que sur le transfert des zones territoriales et fluviales.

L'intensification des divergences entre le Département d'État et de la Défense sur des points essentiels des négociations arrive à un point tel que les Panaméens et leur gouvernement de Torrijos n'ont pas trop d'espoir de voir un traité aboutir entre les deux pays²¹⁴. Ce sentiment de désillusion se couple à des accusations de la part de Manuel Noriega, membre de la Garde nationale panaméenne et futur président²¹⁵ à l'encontre de Washington dont il estime que les membres de l'administration fomentaient un plan pour ne pas rétrocéder le Canal. Si le sentiment de désillusion

²¹² *Ibid.* Propos de Kissinger durant la réunion du *Senior Review Group* du Conseil de Sécurité Nationale.

²¹³ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S. National Security Council: Institutional Records*, « Meeting Materials – NSC Meeting Dates (2)(3) », Boîte 28, *Joint State Defense Proposals for NSC meeting*, Avril 1975.

²¹⁴ Le télégramme a été envoyé à Hyland, *Assistant Secretary of State for Intelligence and Research*, pour le Département d'État et Lt. General Graham (*Defense Intelligence Agency*) Central Intelligence Agency, DCI Files, « National Intelligence Council, Job 79R01012A », Boîte 499.

²¹⁵ *Ibid.* « *Noriega interprets these statements as being part of a well-conceived plan, orchestrated by "Washington" to deny Panama a new treaty.* »

pouvait se comprendre, une théorie comme celle de Noriega peut trouver un écho chez une portion plus radicale de la population panaméenne.

Selon le ministre des Affaires étrangères de la Colombie –suivant un rendez-vous avec Torrijos– ce manque d’avancée crée la voie pour une nouvelle campagne anti-étatsunienne au niveau mondial²¹⁶. Il est à noter qu’en dépit des inquiétudes de la part du gouvernement panaméen, Tack et Torrijos demeurent confiants que la signature d’un accord pourrait être obtenue en 1975²¹⁷.

Le 2 mai 1975, Koren et Bunker proposent à Kissinger, en sa qualité de conseiller à la sécurité nationale, quelques actions qui ne nécessitent pas l’aval du Congrès, mais qui permettraient d’avancer sur la question du traité. Cependant le nombre insignifiant des actions –au nombre de quatre– ne permettraient pas des avancées au niveau des négociations. Qui plus est, ces options minces ne permettent pas de dépasser les querelles interdépartementales, mais renvoient aux mêmes difficultés. En effet, une des actions proposées est la possibilité de résoudre de nouveau la question de l’USSOUTHCOM. Néanmoins, le rejet de la part du Département de la Défense de la réduction voire la suppression de l’USSOUTHCOM –comme mentionnée plus en amont– ne permet pas d’entrevoir la possible mise en place d’une telle action. À l’approche des primaires du parti républicain et la campagne électorale de 1976, l’administration se trouve toujours dans l’impasse quant à la poursuite des négociations.

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.* «(Field comment: [1 line not declassified]) reported that as the result of Lievano’s meeting with Dr. Kissinger, Tack and Torrijos were optimistic regarding the Canal treaty negotiations. The source of this report subsequently clarified that he meant Tack and Torrijos were optimistic a new treaty would be “signed” during 1975. He did not mean “signed and ratified.” »

2.5 Conclusion

Face à ces querelles incessantes au sein de l'administration Thomas M. Franck et Edward Weisband trouvent la meilleure manière d'exprimer dans *Foreign Policy* cette occasion manquée pour l'administration :

It appears that those within the Ford Administration who have favored postponing a final settlement until after the 1976 elections are getting their way. Six months of 1975 were frittered away by infighting between the State Department and the Department of Defense. When negotiations were resumed in September, Bunker returned to Panama with instructions which were bound to create another stand-off. The most hopeful timetable, now, does not provide for action on a treaty by Congress before November 1976. It is less clear that Panama's volatile students can be restrained that long unless there are good prospects for a highly favorable treaty²¹⁸.

La personnalité conciliatrice de Ford, sa volonté de mettre en place une collégialité plus avancée au sein de son administration, le maintien en poste d'éléments récalcitrants aux politiques proposées par la Maison-Blanche et le département d'État sont les ingrédients nécessaires pour aboutir à l'échec. Les deux positions irréconciliables de la Défense et du Département d'État, empêchant une vision et solution collégiale, retardent de plus en plus le retour de Bunker à Panama pour faire avancer les négociations. Après la formulation et signature tardive du *National Security Memorandum 302*, le 18 août 1975, le Président donne finalement le feu vert à Bunker pour pouvoir retourner à Panama et poursuivre avec de nouvelles instructions les pourparlers concernant la formulation du nouveau traité. Cependant à l'approche de la campagne électorale, la question de Panama risque de tomber dans l'arène politique.

²¹⁸ Thomas M. Franck et Edward Weisband, « Panama Paralysis », *Foreign Policy*, n° 21, Hiver 1975-1976, p.172.

Les différents points que nous avons évoqués, dans le chapitre, sont les composants d'un portrait de la paralysie de l'administration dans sa quête d'obtenir un accord favorable et de soumettre un traité dans les plus brefs délais au Sénat. Intransigeance quant à la durée du traité, positions dichotomiques quant au commandement chargé de la défense du Canal et de l'Amérique latine, maintien purement symbolique d'un axe fluvial qu'Henry Kissinger dépeignait comme : « (...) *a vestige of colonialism in my view*²¹⁹. » et la lenteur de la part de Ford de soumettre de nouvelles instructions à l'ensemble de son administration et des négociateurs, forment une véritable chape de plomb.

Le retard accumulé et un changement tardif dans son administration notamment à la tête du Département de la Défense²²⁰ font en sorte que le dossier demeure extrêmement difficile à gérer pour l'administration et ne permet pas de faire face à un Congrès qui, pour sa part, est de taille à s'opposer à la Présidence.

La lenteur du processus décisionnel, dans le cadre de Panama, demeure une erreur majeure pour un président qui se doit de faire approuver dans un délai plus que respectable le traité auprès du Congrès, mais avant toute chose de faire avancer les négociations en favorisant un consensus entre les différents départements. Neustadt

²¹⁹ Henry Kissinger lors d'une réunion du Conseil de Sécurité Nationale le 22 avril 1975. Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « Meeting Minutes – Senior Review Group, April – May 1975 », Boîte 24.

²²⁰ I. TRAUSCHWEIZER, « Ford and the Armed Forces »..., *op. cit*, p.151. voir aussi Dale Herspring, « The Military and Gerald Ford »..., *op. cit*, p.234. « *Following Schlesinger's dismissal in early November 1975, Donald Rumsfeld, formerly Ford's White House chief of staff and thereafter the youngest secretary of defense, improved the working relationship between the Pentagon, the White House, and the State Department.* »

nous rappelle, sur ce processus décisionnel et le rôle du Président, un élément fondamental quant à la difficulté de l'exercice du pouvoir présidentiel :

With them [the leadership in the Congress and the committees, the departments, the Establishment, the party] he [The President] had to deal continuously, day by day, on somewhat equal terms, inviting their opinions, taking counsel in advance, because their services were so important to him in his business, mattering to him at least as much as he to them in their business²²¹.

²²¹ R.E. NEUSTADT, *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan...*, op. cit, p.199.

CHAPITRE III

CONGRÈS VS. ADMINISTRATION : DÉBATS HOULEUX

Si les dissensions au sein de l'administration sont la première cause de l'échec des négociations, le rôle joué par le Congrès est aussi un obstacle majeur. Les changements sur le plan de la politique intérieure tout comme ceux sur la scène internationale favorisent le retour en force d'un Congrès souhaitant contrôler une présidence affaiblie. Dans le cas de Panama, les membres les plus récalcitrants se préparent à s'allier pour mettre en échec les tentatives de Ford de négocier un nouveau traité avec Panama et ainsi mettre un terme à la présence des États-Unis dans la zone du Canal. Dans ce chapitre, il est sujet de cette opposition entre pouvoir exécutif et législatif, tout comme les différents arguments utilisés dans chaque camp pour favoriser ou mettre en déroute un nouveau traité.

3.1 Les États-Unis : « La superpuissance en transformation »

3.1.1 Retour en force du Congrès

Une renégociation du traité de Panama est très loin de faire l'unanimité au sein de l'administration Ford, mais aussi au sein du Congrès. En décembre 1975, Robert Pastor débute son article « *Coping with Congress's Foreign Policy* » dans *Foreign Service Journal*, en ces termes : « *The most serious foreign policy crisis facing Secretary Kissinger and the State Department is not in the Middle East : nor is it in*

*Korea. It is in Washington with the Congress*²²². » Dans le cas de Panama, le problème et le défi soulevés par Pastor sont d'autant plus significatifs. Face à une administration qui a déjà de la difficulté à trouver un terrain d'entente sur les modalités d'un nouveau traité, le Congrès reste un obstacle à franchir.

L'échec des négociations pour l'établissement d'un nouveau traité est, au final, de la responsabilité partagée entre le Département d'État –plus généralement l'administration– et le Congrès. Comme l'affirme Pastor sur la question de l'établissement de la politique étrangère:

*« Both [Département d'État et le Congrès] have failed to adapt to a relationship changed fundamentally by a new reality in American foreign policy-making: a Congress intent on not only influencing foreign policy, but on making it. In the course of trying to adjust to its newly assertive role, Congress has made some serious mistakes and has yet to adopt a perspective or a sense of responsibility commensurate with its new powers*²²³. »

Cet échec s'explique avant tout par la mentalité qui a forgé la politique étrangère du côté du pouvoir exécutif, celle du secret et du maintien de la prépondérance présidentielle dans les dossiers de politique internationale. Du côté du Congrès, le caractère multivocal de l'institution, l'impossibilité de forger une politique unique et la méfiance à l'égard de l'exécutif sont les ingrédients de cette crise relative, mais significative avec Panama. Une crise d'autant plus significative, car la question panaméenne implique un territoire qui à l'époque demeure toujours sous le giron de Washington. Un autre élément consiste aussi dans la question du changement sur la scène internationale et celle de l'adaptation de la puissance étatsunienne à cette dernière.

²²² Robert Pastor, « Coping With Congress's Foreign Policy », *Foreign Policy Journal*, n° 52, décembre 1975, p.15.

²²³ *Ibid.*

Il est clair dans l'esprit de Pastor, qu'il incombe au Département d'État en tant que « *the senior foreign policy institution* ²²⁴ » de faire face au changement dans la formulation de la politique étrangère et ainsi œuvrer à composer avec un Congrès, qui tient à se démarquer dans la formulation de l'agenda diplomatique.

L'explication la plus tangible pour comprendre l'opposition féroce ayant eu lieu au sein des deux chambres du Congrès demeure la mise sous « tutelle » de la Présidence en matière de politique étrangère suite au scandale du Watergate et à la débandade Américaine au Vietnam. Il faut rappeler que la guerre elle-même a marqué la population américaine, et dans le cas de notre étude, les membres du Congrès. Ces derniers, dans leur opposition à une réévaluation du traité et leur volonté de maintenir la domination des États-Unis sur le Canal, prétendent, tout comme le Département de la Défense, que le maintien de la présence américaine à Panama est une nécessité stratégique et d'un intérêt majeur pour la sécurité nationale. Cependant l'intérêt stratégique et la sécurité nationale ne sont pas des raisons valides pour le maintien du Canal sous contrôle de Washington. Cette absence de nécessité stratégique ne laisse ainsi que le symbolisme comme seule raison de l'opposition des membres du Congrès. Qui plus est, les intérêts partisans et le rapport de forces institutionnelles prévalent encore plus dans cette période troublée; des facteurs que Jimmy Carter allait apaiser une fois à la Présidence, afin de faire ratifier le traité. Afin d'expliquer l'ensemble des chocs entre l'administration et le Congrès, il faut revenir sur les différents aspects qui ont favorisé l'émergence de cette coalition, mais aussi sur les faiblesses de la présidence le plan interne et externe.

²²⁴ *Ibid.*

3.1.2 Administration et Congrès : le rétablissement des communications

Sur le plan domestique, les critiques à l'égard de la Présidence, notamment au sujet du scandale du Watergate, sont légion²²⁵. L'institution a perdu une grande partie de sa crédibilité à l'égard de la population américaine et s'affaiblit, au début des années 70, face à un Congrès de plus en plus récalcitrant à coopérer avec la branche exécutive. À la suite de la démission de Richard Nixon, Gerald Ford souhaite en finir définitivement avec ce qu'il a qualifié de « *long national nightmare* »²²⁶. Une des premières actions de la part de Ford est de favoriser le rétablissement des relations de confiance et transparence avec le peuple américain, mais aussi avec le Congrès. Cette relation de confiance débutait quelques années avant la prise de fonction de Ford. Lors de la démission de l'ancien Vice-Président Spiro Agnew, Nixon, faisant face à quelques défiances, souhaitait trouver un remplaçant en mesure d'apaiser les relations tendues entre la Maison-Blanche et le Capitole²²⁷. Ford incarnait cette possibilité et se devait de redoubler d'efforts lorsque le scandale du Watergate avait poussé Nixon à la démission. Comme le rappelle l'historien Yanek Mieczkowski, Ford estime être « (...) a '*healing president*' » dont une action rapide est nécessaire pour rétablir les relations entre le pouvoir exécutif et législatif. Mieczkowski souligne que : « *one area*

²²⁵ À noter que pour les fins du mémoire nous nous en tenons au Watergate, mais il faut ajouter à cela que les crises internes se multiplient aux États-Unis notamment car les années 70 sont le réceptacle décennal de la Grande Inflation ainsi que d'une crise énergétique et économique.

²²⁶ « *In all my public and private acts as your President, I expect to follow my instincts of openness and candor with full confidence that honesty is always the best policy in the end. My fellow Americans, our long national nightmare is over.* » Gerald Ford, « Remarks on Taking the Oath of Office », récupéré de *American Presidency Project*, <<http://Borstellmann.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=4409>>.

²²⁷ Yanek Mieczkowski, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s...*, op. cit, p.12. « *In light of his stormy relations with Capitol Hill and the brewing scandal, Nixon needed an uncontroversial replacement for the pugnacious, corrupt Agnew.* »

*needing the palliative touch was relations between the White House and the Congress, where Nixon did much damage*²²⁸. »

De ce fait il faut en finir, sur le plan de la politique intérieure, avec la pensée « Nixonienne » qui s'attachait à vouloir gouverner sans le Congrès²²⁹, de même sur le plan de la politique étrangère changer, le « *Lone Ranger style* ²³⁰ » qui avait caractérisé la mise en branle de la politique étrangère des États-Unis. Cette manière d'appréhender et de diriger la politique extérieure en plus du culte du secret –au cœur de la gestion de la guerre du Vietnam par Nixon– a fait émerger une grande méfiance de la part du Congrès et la mise en place du *War Powers Act* de 1973²³¹.

L'adoption de cette mesure de contrôle de limitation des prérogatives du pouvoir exécutif se couple avec le retour du pouvoir législatif dans la gestion des affaires de politique étrangère. Ford, comme tous les présidents depuis, estime qu'une telle loi est anticonstitutionnelle et affaiblit grandement les capacités de la Présidence :

I vigorously opposed the War Powers Resolution because I thought it was impractical on the one hand and unconstitutional on the other. I found it to be impractical when I was President because, at the time of the actions

²²⁸ *Ibid*, p.56.

²²⁹ *Ibid*, p.57. «*Institutionally, Nixon thought that he could govern without Congress, but he was also by nature a loner, shutting himself up at the White House, Camp David, or his vacation homes, sometimes for weeks at a time.* »

²³⁰ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principles*, Farrar Straus & Giroux, 1983, p.48. À noter que Brzezinski critiquait à travers l'utilisation de ce terme, non seulement la Présidence Nixon, mais aussi celle de Ford et en particulier la gestion de la diplomatie par Kissinger.

²³¹ Douglas L. Kriner, « Congressional Actions and the Conduct of War », dans *After the Rubicon. Congress, Presidents, and the Politics of Waging War*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010, pp.154-155. Le politologue Douglas Kriner estime qu'il n'y a pas, dans les faits, une grande victoire du Congrès dans le contrôle de la Présidence en ce qui concerne l'envoi des troupes à l'étranger, dans le sens où la mise en place du contrôle, de manière juridique, reste obscure et permet toujours au président de contrecarrer une volonté plus accrue de contrôle de la part du pouvoir législatif.

*when we were trying to evacuate Americans and Vietnamese from Vietnam, we tried to consult with the Congress, and we found in this very critical time we couldn't find members of Congress - they were spread out all over the world; some were overseas in Europe, some were overseas in the Pacific, some were spread out all over the United States*²³².

3.1.3 Les défis sur la scène internationale

Bien plus que les problèmes de politique intérieure, la présidence Ford se situe dans l'œil d'un ouragan notamment face aux transformations sur la scène internationale, et une reconfiguration interne entre les deux pouvoirs. La remise en question d'un ordre des pouvoirs dans la conduite de la politique étrangère n'avait pas été réellement changée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale.

La décennie dans laquelle s'insère le présent travail est celle aussi témoignant d'un long désengagement de la part de Washington du Vietnam, mais aussi une transformation du « *Superpower* » que sont les États-Unis. Cette transformation, souligne l'historien Daniel J. Sargent « (...) *was neither foreordained nor planned, rather it followed a series of adaptations to unexpected and confounding circumstances*²³³. » Cette transformation ne se veut pas non plus une fin en soi de la poursuite des grands desseins en termes de politique étrangère, mais une reconfiguration de ce que sont les États-Unis sur la scène internationale, ainsi que sur le plan interne.

Dans le cadre de Panama, le long désengagement du Vietnam nous rappelle Lien-Hang T. Nguyen, dans *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*: «

²³² « Vietnam: A Television History; The End of the Tunnel The (1973 - 1975); Entretien avec Gerald R. Ford, 1982 » WGBH Media Library & Archives, 29 avril 1982, récupéré sur <http://openvault.wgbh.org/catalog/V_28856C3736014745B1A911AB8B69F4C0>.

²³³ Daniel Sargent, *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s...*, op. cit, p.3.

(Vietnam) *continued to have a defining role in American culture, economic policy, foreign relations, and domestic politics*²³⁴. »

Ce long désengagement a certes toujours un impact fort en 1975, après la fin du conflit, et au lendemain de la défaite du sud Vietnam en avril 1975. Qui plus est, la chute de Saïgon invite les Américains à comprendre que le monde s'engage dans une transformation profonde et tend à reléguer aux oubliettes le colonialisme²³⁵. L'impact sur la présidence Ford se situe dans les nouveaux défis pour la politique étrangère des États-Unis d'inclure et de protéger les droits humains par exemple. Dans le cadre de Panama, il faut pour la présidence et l'administration de s'adapter aux nouveaux changements sur le plan interne et l'impact d'un traumatisme post-Vietnam et Watergate mettant en péril un dossier aussi sensible que les négociations du nouveau traité avec Panama.

Cet impact de la guerre du Vietnam sur la politique interne se comprend par le lien particulier entre politique interne et externe. Sur ce point Fredrik Logevall estime que : « *For the relationship between domestic politics and foreign policy has been an intimate one throughout the nation's history*²³⁶. » Cette relation intime veut que politique interne et externe se complémentent et s'influencent mutuellement. Dans le cadre de Panama, cet impact est perceptible non seulement par l'empreinte laissée par

²³⁴ Lien-Hang T. Nguyen, « The Vietnam Decade », dans Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela et Daniel J. Sargent (dir.), *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective*, Cambridge / Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, p.163.

²³⁵ Thomas Borstelmann, « Epilogue », dans Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela et Daniel J. Sargent (dir.), *The Shock of the Global*. p.352. « *As Americans moved to eliminate the remnants of discrimination from public life, so too did the world make a major turn in the 1970s away from formal inequality, colonialism, and empire.* »

²³⁶ Fredrik Logevall, « Domestic Politics »..., *op. cit.*, p.152.

le Vietnam dans la mentalité des membres du Congrès et l'image que projetterait une rétrocession du Canal de Panama à la fois sur le plan interne et international.

3.2 Le Congrès et la rétrocession du Canal de Panama

3.2.1 « Se restreindre ou battre en retraite?²³⁷ » Telle est la question

C'est par cette question que Natasha Zaretsky débute son article dans *Diplomatic History*, mettant en parallèle les négociations et la ratification -ici sous la Présidence Carter- des nouveaux traités (1977 et 1978) avec Panama et la guerre du Vietnam. L'auteure part du principe que le combat autour du traité permet non seulement de créer un terreau fertile pour le mouvement de la Nouvelle Droite (New Right), mais aussi comme elle le soulève « (...) *crystallized a debate in the mid to late 1970s about the future of U.S foreign policy after Vietnam*²³⁸. » Zaretsky argumente dans son article que le retour du Canal de Panama sous l'escarcelle panaméenne était perçu par de nombreux opposants, notamment au Congrès, comme une nouvelle preuve d'une retraite américaine, comme ce fut le cas au Vietnam²³⁹.

Il n'en reste pas moins important que la question du Vietnam est tout aussi majeure sous le 94^e Congrès des États-Unis²⁴⁰ –à savoir celui sous la Présidence Ford– que ceux sous la Présidence Carter. Cette question demeure un catalyseur dans les

²³⁷ N. ZARETSKY, « Restraint or Retreat? The Debate over the Panama Canal Treaties and U.S Nationalism after Vietnam »..., *op. cit.* Nous reprenons ici le titre de l'article de Natasha Zaretsky pour les fins de l'argumentation.

²³⁸ *Ibid.* p.537.

²³⁹ *Ibid.*

²⁴⁰ Il est nécessaire de rappeler ici que sous les deux présidences, les majorités au Congrès étaient démocrates.

débats entre le Congrès et la Présidence tout autant qu'en dehors du cadre institutionnel américain.

La guerre persiste à être le syndrome ayant saisi l'ensemble de la classe politique rendant les États-Unis « *hostage to the legacies of the war* »²⁴¹, et favorisant la concentration des débats, notamment de politique étrangère, autour de ce lourd héritage.

Les événements au Vietnam continuent à dominer les actualités et l'attention de Washington. Le Congrès, spécialement durant cette période post-Vietnam, ne peut accorder sa confiance à un pouvoir exécutif ayant mené à l'escalade de la guerre. Il en est de même lorsque Ford demande l'aide militaire au Vietnam du Sud, et que le Congrès finit par s'y opposer. Lorsque l'évacuation de Saïgon devient d'une extrême nécessité, l'appel du Président à une action de la part du Congrès reste dans un premier temps sans retour, jusqu'à une reconsidération du caractère humanitaire de l'aide demandée par Ford²⁴².

Comme le rappelle l'historien Robert David Johnson: « *While few on the other side denied the genuine humanitarian needs in South Vietnam, Donald Fraser recognized that the "distrust" of the executive branch runs so deep" that most of his colleagues feared granting discretion to the president* »²⁴³. » Le Congrès, que ce soit à travers les Droits de l'Homme, ou encore dans notre cadre d'étude, Panama, souhaite reprendre le dessus face à la présidence qui ne serait même pas en mesure, tout en

²⁴¹ N. ZARETSKY, « Restraint or Retreat? The Debate over the Panama Canal Treaties and U.S Nationalism after Vietnam »..., *op. cit.*, pp.161-162.

²⁴² Notamment car cette question avait des aspects plus complexes qu'il fallait à cette période prendre en considération.

²⁴³ Robert David Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p.215.

jouant la carte de la sécurité nationale, de faire avancer les grandes questions de politique étrangère²⁴⁴. Johnson ajoute à cela qu'une quelconque action prise par l'une des deux chambres serait, au final, en mesure de venir contrecarrer les desseins présidentiels²⁴⁵.

Sur ce point, il semble intéressant de souligner à quel point, même la Chambre des Représentants –pourtant moins puissante que le Sénat, pour ce qui a trait à la politique étrangère, car officiellement sans pouvoir concernant la ratification des traités ou encore la nomination des ambassadeurs– peut être en mesure de créer, au minimum, une coalition contre l'administration et les desseins de politique étrangère de celle-ci.

L'exemple de Panama peut, de nouveau, servir comme cadre de référence et un exemple flagrant de l'importance réelle de la Chambre basse. Sur ce point, et comme le soulève le politologue Robert Spitzer, tout en prenant l'exemple de la ratification des traités de Panama en 1977 et 1978:

*Despite the fact that House ratification is unnecessary for treaties, the House had made its political weight felt in previous attempts to influence funding affecting the canal. During the ratification process, the House served as important forum for generating support for and opposition to the treaties*²⁴⁶.

À partir de 1975 le problème de la lutte au Congrès demeure problématique pour un Président Ford qui non seulement doit faire face à une opposition paralysante au sein de sa propre administration, mais se devait aussi d'éviter un blocage complet au Capitole. Après avoir passé 24 ans au Congrès, Ford, un temps l'une des figures les

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ Robert J. Spitzer, « The President, Congress, and the Fulcrum of Foreign Policy », dans David Gray Adler et Larry N. George (ed), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, p.92.

plus respectées et unificatrices, faisait face à une opposition croissante non pas seulement de la part des démocrates, mais aussi ultimement au sein de son propre parti.

Le dilemme pour Ford, pour Bunker, ou encore Kissinger est de ménager simultanément les rancœurs de la part de plusieurs membres du Congrès, apaiser les craintes au sein de l'administration et permettre aux leaders panaméens de trouver une satisfaction dans l'avancée des négociations. Pour ce qui est du Congrès, ménager la chèvre et le chou n'est pas une sinécure. Springsteen estime dans un mémorandum rédigé pour une rencontre entre Kissinger et Ford que le problème rencontré au Sénat, dès 1975, « *derives more from ignorance than antipathy* ». Cependant, ce problème d'ignorance mentionné est aussi la faute de l'administration, qui dans sa poursuite d'une politique étrangère opaque, et ce même après l'échec au Vietnam, ne semble pas vouloir coopérer davantage avec le pouvoir législatif. Rien ne permet, face à une telle situation, d'être sûr que 1975 serait pour Panama « l'année de la décision »²⁴⁷.

3.2.2 Construction incertaine des appuis au Congrès

Maintenir le Canal de Panama pour des fins symboliques, telle est la mission à laquelle les membres du Congrès se vouent. Pour plusieurs membres du Congrès des États-Unis, selon les politologues David Farnsworth et James McKenney, la justification de la possession du canal de Panama s'explique à travers l'acquisition par le biais du traité et un « double » achat auprès de la Colombie et Panama²⁴⁸.

²⁴⁷ Adam Clymer, *Drawing the Line at the Big Ditch. The Panama Canal Treaties and the Rise of the...*, *op. cit*, p.10.

²⁴⁸ David N. Farnsworth et James BORSTELMANN. McKenney, *U.S.-Panama Relations, 1903-1978: A Study in Linkage Politics...*, *op. cit* p.90.

L'invocation de ce « double paiement » devient un argument de poids, dans les années 70, pour les opposants à une renégociation du traité de 1903²⁴⁹.

Quelques jours après sa prise de fonction comme Président, Ford doit affronter la crainte de la part du Sénateur républicain et ancien gouverneur de la Caroline du Sud, Strom Thurmond, estimant que Panama demeure « *of a great importance to our party and nation*²⁵⁰. » Plusieurs éléments laissent entrevoir la détermination de Thurmond, et des opposants au nouveau traité à s'opposer fermement à toute tentative de rétrocession du canal.

Même dans l'ombre de cette opposition, l'équipe de Ford débute la campagne pour la ratification du traité. Au début 1975, Ellsworth Bunker s'engage dans une diplomatie à deux niveaux –tout comme le Secrétaire d'État et conseiller à la sécurité nationale, Henry Kissinger– à savoir trouver un compromis avec Panama et sur le plan interne avec le Congrès. Bunker, pour sa part, multiplie les rencontres avec les chefs des deux partis au Congrès afin d'éviter un blocage du dossier et le renforcement d'une opposition déjà présente²⁵¹. Bunker, figure conciliatrice et respectée des deux côtés de l'échiquier politique, demeure un atout essentiel pour l'administration dans la quête de soutiens au Congrès.

Le sous-secrétaire d'État, chargé des enjeux hémisphériques, William D. Rogers, affirme le 27 février 1975 devant le sous-comité des relations internationales

²⁴⁹ *Ibid.* Nous faisons référence aux dommages payés en 1914 aux Colombiens par le gouvernement de Woodrow Wilson

²⁵⁰ *Ibid.* p.11.

²⁵¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (1) » Boîte 6 Mémoire préparé par Springsteen en janvier 1975 pour une rencontre entre Henry Kissinger et Ford en février 1975.

du Sénat, chargé des questions hémisphériques²⁵², qu'un « nouveau traité était essentiel et passait par une reconnaissance de la souveraineté de Panama sur l'ensemble du territoire, la zone du Canal comprise ²⁵³ ». La main tendue par Washington à Panama sur la question de la souveraineté permettrait, selon Rogers, d'assurer le maintien des droits américains quant aux opérations dans la zone et ainsi « d'éviter toute tension avec Panama ²⁵⁴ ».

Toutefois, les éléments partagés par les officiels du Département d'État ne rassurent pas les membres du Congrès. Depuis 1974 et la signature des accords de principe entre Tack et Kissinger, l'opposition au Capitole se forge sur une série d'arguments refusant un nouveau traité et se concrétise grâce à la constitution d'une coalition dans les deux chambres, menée par le sénateur républicain de la Caroline du Sud, Strom Thurmond dans la chambre haute et dans la chambre basse, Leonor Kretzer Sullivan, démocrate et membre (1973-1977) de la commission de la chambre des Représentants pour la pêche et la marine marchande²⁵⁵. Dans les deux chambres, les résolutions s'opposant à la rétrocession du canal de Panama se multiplient (38 résolutions à la Chambre des représentants pour la seule année 75 tandis qu'une seule au Sénat, soit la résolution 97 du 4 mars 1975 présentée par Strom Thurmond) et les

²⁵² Ceci renvoie à l'ensemble du continent américain.

²⁵³ United Press International, « U.S. Ready for Panama's Sovereignty in Canal Zone. », *Los Angeles Times*, 28 février 1975, p.1. : « "Our negotiation stance...consists of recognizing Panama's full sovereignty over all its territory (the Canal Zone) and the attributes of partnership in both Canal defense and operations" Rogers said ».

²⁵⁴ *Ibid.* « Panama in turn, would grant the United States "use rights" which Rogers said are "critical to continues and effective U.S. control of the canal operation" Rogers' warning about a possible confrontation with Panama reflects State Department concern that the new treaty now being negotiated by veteran diplomat Ellsworth Bunker faces an uphill battle in Congress. »

²⁵⁵ Ancienne commission de la Chambre et qui était responsable, entre autres, de la zone du Canal de Panama.

débats sont vifs notamment lors du vote de l'amendement Snyder, le 26 juin 1975, excluant l'usage des fonds du Département d'État pour les fins des négociations.

Déjà en début 1975 la coalition menée par Thurmond dès 1974 a abouti à un total de 34 signatures²⁵⁶ et, face à cela, le but pour l'administration demeure clair, au début de 1975 : « *We are now contacting key members of both Houses asking them to help us counter the Thurmond-Sullivan campaign by counseling their colleagues to take no stand until they have a chance to examine full [sic] scope of the agreements reached*²⁵⁷. »²⁵⁸.

Pour l'heure, en 1975, il est clair que l'aboutissement des négociations en tant que tel, indépendamment de la question de la ratification des traités, servirait les intérêts de la Présidence Ford. Toutefois, dans l'optique d'éviter un nouveau blocage notamment au Sénat, responsable de la ratification des traités, il faut pour l'administration pouvoir combattre directement et rassurer plus fermement les membres du Congrès.

²⁵⁶ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, NSC Latin American Affairs Staff*, « Panama Canal – Treaty Negotiations » Boîte 7, Annexe à un mémorandum de Kissinger pour Ford, faisant état des soutiens au Congrès pour la ratification d'un traité, [non daté, mais possiblement février 1975].

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ À l'extérieur du Congrès et du cadre institutionnel, les tensions trouvent un écho dans la sphère public et notamment lors des élections de 1976. Aussi comme le rappelle Natasha Zaretsky, une telle coalition anti-traité se forge au sein d'organismes néoconservateurs qui militeront contre la ratification des traités en 1977 et 1978. À travers l'exemple du combat pour la ratification sous l'administration Carter, l'auteure, Natasha Zaretsky identifiait l'avènement de la coalition de la *New Right* contre les nouveaux traités tels que *The American Conservative Union* ou encore *The Liberty Lobby* et *The Conservative Caucus*. N. ZARETSKY, « Restraint or Retreat? The Debate over the Panama Canal Treaties and U.S Nationalism after Vietnam »..., *op. cit.* p.536.

Ainsi le 3 mars 1975 Ford rencontre les membres républicains du *Steering Committee* (Comité d'orientation des dossiers législatifs au Sénat) afin de défendre les bienfaits d'un nouveau traité: « *We believe the best way to assure our continued use of the Canal for commercial and security purposes over the long term is through the negotiation of a mutually satisfactory relationship with Panama*²⁵⁹. » Le risque pour Ford et son administration est de voir l'émergence d'une nouvelle résolution de la part de Thurmond qui accuserait de nouveau l'administration de vouloir rétrocéder le canal de Panama. Ainsi, l'autre point de la discussion entre le Président et les membres du comité est de s'assurer que les sénateurs réserveraient leurs critiques et réserves une fois les négociations achevées: « *We hope people will reserve your positions in this matter until we have a document and can lay out the situation in its entirety to you. It is a matter of great importance to our lasting relationships in this Hemisphere*²⁶⁰. ». Néanmoins, la tentative de Ford de rassurer les membres du Congrès demeure un échec. Deux jours après la rencontre, le 4 mars 1975, Strom Thurmond soumet une nouvelle résolution au Sénat (Résolution 91).

Il faut pour l'administration s'employer à faire échouer le front anti-traité. Kempton B. Jenkins, Assistant du Secrétaire d'État responsable des Relations avec le Congrès de juillet 1973 à janvier 1977, informe Bunker en mars 1975, de l'envoi par

²⁵⁹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, NSC Latin American Affairs Staff*, « Panama Canal – Treaty Negotiations », Boîte 7. « Talking points » pour une rencontre entre Ford et les membres du *Senate Republican Steering Committee*, le 3 mars 1975.

²⁶⁰ *Ibid.*

l'administration d'un ancien conseiller de Nixon, Stanton D. Anderson qui a comme charge de dissuader les soutiens moins « fervents » au sein de la coalition Thurmond²⁶¹.

La résolution 91 au Sénat recueille au final 38 soutiens, dont Thurmond lui-même. Même si elle n'a pas été adoptée par une majorité, la résolution démontre la montée graduelle d'une défiance au sein de la chambre haute face à une potentielle soumission du traité pour ratification. La coalition de 38 sénateurs pose aussi un risque pour l'administration. Certes, aucune action n'avait été entreprise au niveau du Sénat à la suite de la soumission de la résolution 91²⁶², cependant l'assise contestataire semble pourtant solide. Cette assise est d'autant plus solide qu'elle fait en sorte de menacer la barre symbolique des 67 votes nécessaires pour ratifier le traité soit les deux tiers du Sénat. Les partisans du traité menés par les sénateurs McGee, Humphrey, Cranston et Kennedy -tous les quatre démocrates- s'élèvent, quant à eux, à un nombre de 60 sénateurs. Toutefois, l'administration voit dans la coalition Thurmond une faiblesse importante comme le soulèvent Farnsworth et McKenney, comme le témoignent les commentaires d'un assistant d'un membre du Congrès dans le Wall Street Journal du 21 août 1975 : « *The Senate list is weak. There's quite a difference between co-sponsoring a resolution and voting on a major treaty*²⁶³ ».

Le 28 mars 1975 Bunker déclare dans un mémorandum adressé au conseiller à la sécurité nationale, que l'approbation au Congrès demeure faible et qu'il était *de facto* nécessaire de trouver les moyens de rassurer et faire disparaître les incertitudes

²⁶¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, NSC Latin American Affairs Staff*, « Panama Canal – Treaty Negotiations », Boîte 7. Télégramme de Jenkins pour Bunker concernant les oppositions au Congrès en mars 1975.

²⁶² D.N. FARNSWORTH et J.BORSTELMANN. MCKENNEY, *U.S.-Panama Relations, 1903-1978: A Study in Linkage Politics...*, op. cit, pp.175-176.

²⁶³ *Ibid.* Citation provenant du Wall Street Journal, 21 août 1975 p.10.

présentes au Capitole, ou tout au moins de convaincre les membres récalcitrants du Congrès :

On the surface it appears that prospects for congressional approval of a treaty are dim. But it is my judgment and the Department's that a treaty which can be shown to protect the United States' interests amply, yet it is [sic] also fair to Panama, would be acceptable to the Congress, provided there is strong and concerted backing from the White House with the full support of the Defense Department²⁶⁴.

3.2.3 Vietnam et Anticolonialisme : des arguments en faveur d'un nouveau traité

Dans l'effort du Département d'État à pouvoir faire pencher la balance en faveur de la ratification du traité, la carte du Vietnam et l'argument du colonialisme sont avancés. Le risque selon Bunker, comme pour les membres du Département d'État, demeure le danger d'un conflit avec Panama et d'une potentielle crise qui serait équivalente à celle connue au Vietnam. La carte d'un second Vietnam semble être le seul « joker » nécessaire pour faire plier les membres les plus récalcitrants au Sénat, mais aussi d'affaiblir la coalition qui se crée également à la Chambre des Représentants. Dans le même mémorandum envoyé par Bunker au Conseiller du Président à la sécurité nationale, le négociateur en chef estime qu'il Borstelmann a « *[a] possibility of armed conflict between American and Panamanian troops and civilians²⁶⁵* », mais affirme aussi que le gouvernement panaméen serait plus en mesure

²⁶⁴ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) » Boîte 6. Mémorandum de Bunker, pour Kissinger, le 28 mars 1975, p.3.

²⁶⁵ *Ibid.*

de faire accepter un nouveau traité sachant qu'il n'y a aucune volonté d'entrer dans un conflit ouvert avec Washington²⁶⁶.

Cependant, la possibilité de faire accepter un nouveau traité se réduit au fur et à mesure que s'écoule l'année 1975. Bunker sait que l'approche de la période électorale de 1976 fera basculer le débat en dehors des couloirs du Capitole et des agences gouvernementales pour se retrouver sur le ring du débat public²⁶⁷.

En effet, il est indubitable que le blocage au Congrès et le risque de voir la question panaméenne propulsée sur la scène publique –donnant aux électeurs le choix ou non d'intensifier la pression sur le gouvernement fédéral– sont un risque considérable pour l'administration et les forces protraitées. Bunker ajoute, selon Pastor, que non seulement un conflit ouvert avec Panama serait le résultat de ce blocage par le pouvoir législatif, mais aussi que l'échec des négociations et d'un nouveau traité « (...) *might mean the closing of the Canal and the involvement of the United States in another costly and unwinnable guerilla war*²⁶⁸. »

Le but de l'administration et du Congrès concernant la politique étrangère américaine est bien d'éviter un autre Vietnam de quelque nature que ce soit. La question qui persiste est de savoir si les tensions autour de la question du canal de Panama pouvaient mener à une ouverture d'un conflit semblable à celui du Vietnam. En août 1975, Roscoe Drummond, journaliste pour *The Christian Science Monitor*, affirme que les membres du Capitole dans leur constante opposition, créent les prémisses d'une guerre avec Panama et ajoute à cela : « (...) *a war which would make*

²⁶⁶ *Ibid.*

²⁶⁷ *Ibid.*

²⁶⁸ R. PASTOR, « Coping With Congress's Foreign Policy »..., *op. cit.*, p.15.

*Vietnam seem an act of statesmanship, a war on the American continent which would cause the Latin-American countries and the rest of the world to condemn us*²⁶⁹. »

L'ambassadeur des États-Unis à Panama William Jorden, bien que demeurant positif, estime dans un télégramme envoyé à Henry Kissinger et Bill Rogers en avril 1975 que les Panaméens pourraient en arriver à l'usage de la violence en cas de rejet de la part du Congrès :

*But the fact is that these people are capable of – indeed inclined to – emotional and ill-considered actions. The feelings about the zone and sovereignty, and the other issues are so deep, and so broadly shared here, that confrontation is not merely likely [sic] but I would say inevitable*²⁷⁰.

De plus, le diplomate en poste à Panama depuis 1974 –qui a été, tout comme Bunker, impliqué dans la politique du Département d'État à l'égard du Vietnam dans le milieu des années 60– redoute le risque de la confrontation : « *I have no doubt the process would be repeated after a new confrontation. We would probably then have to offer considerably more than Panama is willing to accept today – and we would do so in an atmosphere poisonous and embittered*²⁷¹. »

À l'opposé, les partisans « anti-traité » minimisent les chances d'une telle guerre. Selon James P. Lucier (assistant spécial du Sénateur républicain de la Caroline du Nord, Jesse Helms) Panama est loin de devenir un second Vietnam. En septembre 1975, Lucier souligne dans les pages du magazine conservateur *National Review* :

²⁶⁹ Roscoe Drummond, « Panama: another Vietnam? », *The Christian Science Monitor*, août 1975, p. 28.

²⁷⁰ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (1) » Boîte 6. Télégramme de Jorden pour Kissinger et Rogers, envoyé en avril 1975 p.1.

²⁷¹ *Ibid.* p.3.

*Another Vietnam? An opéra bouffe Vietnam, perhaps, staged for the TV cameras, with one detachment of the Guardia Nacional running behind the scenes to march in from stage left over and over again. (...) The Vietnam talk is meant for scare headlines in the American press, with which to beat recalcitrant legislators in Congress*²⁷².

En somme, face au changement de paradigme à l'échelle internationale ainsi que les conflits croissants entre le pouvoir exécutif et législatif sur les dossiers de politique étrangère, Panama devient un élément catalyseur d'une tension déjà bien présente.

Il faut aussi saisir que le risque pour les États-Unis est d'être finalement perçu –dans le cadre de Panama– comme une puissance néo-colonialiste. Cette critique soulevée par les protraités (Borstelmann compris Kissinger qui, comme mentionné en amont, voyait le Canal comme une « relique colonialiste ²⁷³») se forge sur les échecs multiples et erreurs des puissances coloniales européennes d'après-guerre face à l'irruption des mouvements indépendantistes. Cette image des puissances européennes a notamment marqué Carl Rowan –militant pour les droits civiques, journaliste, ambassadeur, et *Deputy Assistant Secretary* au Département d'État sous les administrations Kennedy et Johnson et ancien directeur du United States Information Agency (USIA)– qui écrit dans les pages du *Washington Star* en juillet 1975:

²⁷² James P. Lucier, « Another Vietnam? », *National Review*, 12 septembre 1975, p.990. Nous nous basons aussi sur les propos tenus par Scranton et Furlong : « *Neither of these arguments – that the United States should negotiate a new treaty to end colonialism in the Canal Zone and that only a new treaty would prevent guerrilla war in Panama – convinced treaty opponents.* » BORSTELMANN.L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit, p.77.

²⁷³ Henry Kissinger lors d'une réunion du Conseil de Sécurité Nationale le 22 avril 1975. Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « Meeting Minutes – Senior Review Group, April – May 1975 », Boîte 24.

Faced with... lessons of imperialistic folly (France in Algeria, Portugal in Angola and Mozambique), it seems utterly beyond belief that members of Congress are luring the United States toward the same kind of tragedy regarding the Panama Canal. But the frightening truth is that [sic] band of people steeped in racism and the Colonel Blimp mentality which long had lain at the heart of Western Imperialism are now riding high in Congress²⁷⁴.

Cet argument anticolonialiste et protraité vise à axer l'importance d'un nouveau traité sur un dossier de grande importance pour les relations interaméricaines tout en évitant une escalade d'un conflit qui ne se limiterait pas simplement à Panama²⁷⁵, et engagerait de fait une vague d'hostilité en Amérique centrale et latine, voire même sur la scène internationale. Comme le rappelle Thomas Borstelmann, alors que les États-Unis doivent dans les années 70 en finir avec les signes d'inégalité en leur propre sein « (...) so too did the world made a major turn in the 1970s away from formal inequality, colonialism, and empire²⁷⁶. » Si les États-Unis souhaitent assurer le maintien de leurs intérêts en Amérique centrale et latine et particulièrement à Panama, il faut que la présence américaine dans la zone du Canal en tant qu'ancien signe de colonialisme ou de néo-colonialisme disparaisse au plus vite.

3.3 Levée de boucliers : les arguments de la coalition anti-traité

3.3.1 Le Canal de Panama : Utilité stratégique ou simple symbole?

À l'opposé des protraités, les opposants à une renégociation au sein du Congrès attaquent sous un angle différent. Leur premier argument est qu'aucune raison valable ne doit pousser les États-Unis à un nouvel accord, car le Canal est avant tout un

²⁷⁴ Carl T. Rowan, « Dangers Brews in Panama », *Washington Star*, 25 Juillet 1975. Cité en premier lieu dans William L. Furlong et Margaret E. Scranton, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit, p.77.

²⁷⁵ James L. Angle, « The Americas watch us in Panama », *Chicago Tribune*, 20 septembre 1976.

²⁷⁶ Thomas Borstelmann, « Epilogue »..., op. cit, p.352.

territoire américain²⁷⁷. Le second argument veut que les Panaméens ne soient pas en mesure d'assurer la défense et les opérations du Canal.

Un représentant démocrate de la Caroline du Nord, Lawrence BORSTELMANN Fountain, estime que: « *But our vital commercial and strategic interests are at stake in that matter and I just do not see how we can ensure that our interests will be protected if we surrender sovereignty over what we build and paid for*²⁷⁸. » Une telle réaction par le représentant démocrate n'est pas sans rappeler la position soutenue par Thurmond et d'autres membres du Congrès sur le fait que les États-Unis ont payé et construit le Canal (ce qui anticipe la posture adoptée par Ronald Reagan durant les primaires du parti républicain en 1976). En dépit des propos de Fountain ou des opposants au traité, l'axe maritime a perdu de son importance durant les années 70, notamment si l'on prend en considération que seulement 9% du commerce des États-Unis emprunte cet axe maritime et que le canal devrait faire face à des modifications afin de pouvoir accueillir des navires de plus grande capacité et faciliter la traversée de ces derniers d'un océan à l'autre²⁷⁹.

C'est aussi le caractère historique du Canal qui est mis de l'avant par les membres du Congrès, à l'instar de Marilyn Lloyd, représentante démocrate du Tennessee, qui estime que :

We saw during World Wars I and II and the strategic value of the Panama Canal to the national security of the United States. If we give up our rights in

²⁷⁷ D.N. FARNSWORTH et J.BORSTELMANN. MCKENNEY, *U.S.-Panama Relations, 1903-1978: A Study in Linkage Politics...*, op. cit, p.174.

²⁷⁸ United States Congress, *Congressional Record*, House of the Representatives, vol. 121, 26 juin 1975 p.20951. la citation de Fountain se trouve aussi dans l'ouvrage BORSTELMANN.L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit, pp.75-76.

²⁷⁹ Roger S. Leeds, « The Canal Problem: A Way Out for Ford: Panama's' Gloomy Outlook May Have Saved Him a Clash With Congress », *Los Angeles Times*, 1er octobre 1975.

*the Canal Zone, any change of Panamanian Leadership could lead to the United States being denied full access to the Canal and possibility preferential treatment of our ships*²⁸⁰.

Néanmoins, un tel argument ne peut plus être soutenu dans les années 70, sachant que de 1973 à 1977 les États-Unis avaient opté pour une réduction de leurs forces dans la zone du Canal de 12.000 soldats à 9.000²⁸¹. Il faut aussi rappeler que le Congrès, comme mentionné dans le second chapitre, a demandé une réduction des commandements à partir de 1971 et que l'une des options était la réduction voire la suppression de l'USSOUTHCOM. Sur la présence militaire à Panama, Farnsworth et McKenney soulignent, que pour la seule année 1973, seuls quatre appareils de combat étaient présents dans la zone du Canal et en concluent que : « *Panamanian authorities regarded the force as about the size necessary, not to provide protection from outside attack, but to defend against the 6.000 to 7.000-max Panamanian National Guard and to protect the Canal from sabotage*²⁸². »

Les auteurs ne font ici mention que d'une partie des griefs que les Panaméens adressent à l'encontre des États-Unis afin d'illustrer l'inutilité du maintien de la zone du Canal et son importance stratégique.

3.3.2 L'instabilité du régime panaméen

Avec l'argument de la souveraineté permanente des États-Unis sur la zone du Canal,

²⁸⁰ United States Congress, *Congressional Record*, House of the Representatives, vol. 121, 26 juin 1975 p.20951. la citation de Lloyd se trouve aussi dans l'ouvrage BORSTELMANN.L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit, pp.75-76.

²⁸¹ D.N. FARNSWORTH et J.BORSTELMANN. MCKENNEY, *U.S.-Panama Relations, 1903-1978: A Study in Linkage Politics...*, op. cit, p.90.

²⁸² *Ibid.*

le possible danger de voir le canal de Panama tombé entre de « mauvaises mains » et le risque de perte de contrôle sur un axe fluvial d'un intérêt vital pour les États-Unis sont aussi au cœur des arguments développés au Sénat et à la chambre des Représentants. Selon Farnsworth et McKenney « *Panama and the Canal were far too strategic assets for the US to run the risk of an unfriendly government in Panama controlling the Canal or the Soviet Union gaining control of the Canal through a communist government in Panama*²⁸³. »

Qu'il soit fondé ou non, imaginé ou vérifié, le danger explique le politologue David Campbell « (...) *is the consequence of a calculation of a threat which objectifies events, disciplines relations, and sequesters an ideal of the identity of the people to be a risk*²⁸⁴. » Dans le cas de Panama, le calcul du danger s'explique par le rôle essentiel incarné par le Canal dans l'esprit des membres du Congrès, non seulement au niveau économique, mais aussi militaire, et parallèlement la carte anticomuniste sous la Guerre froide.

Bon nombre d'arguments contre un traité tournent autour de la prétendue instabilité du régime et ses accointances avec le régime de Cuba. Le dialogue entre Cuba et Panama est, comme le rappelle Tom Long dans son ouvrage *Latin America Confronts the United States*, présent depuis 1971. Cependant, l'auteur souligne que Torrijos, las d'attendre un geste de la part du gouvernement américain pour une avancée décisive dans les négociations, a joué la carte cubaine : « *Torrijos responded by going on the offensive – shaking the monkey's chain, as he liked to put it*²⁸⁵. »

²⁸³ *Ibid.* p.174.

²⁸⁴ David Campbell, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998, p.3.

²⁸⁵ Tom Long, « Completing the Nation: Omar Torrijos and the Long Quest for the Panama Canal »..., *op. cit.*, p.99.

Rappelons que ce choix de la part de Torrijos doit se comprendre et s'analyser sous le risque pour lui de voir la lenteur des négociations devenir la cause de sa chute. Selon le *National Intelligence Estimate* de mars 1975 –dont nous avons fait part dans le second chapitre– Torrijos fait face à un risque considérable de voir une frange plus radicale et nationaliste de la population panaméenne reprendre le pouvoir qu'il détient²⁸⁶, notamment les étudiants et les sympathisants de gauche²⁸⁷.

La réouverture de l'ambassade de Cuba en avril 1975 à Panama, qui laisse entrevoir une possible réaction de la part du Congrès²⁸⁸. Les relations avec Cuba font l'objet d'une vive critique, notamment de la part de Strom Thurmond, qui estime en octobre 1975 que le régime et le peuple panaméen sont « trop instables et trop vulnérables face au communisme²⁸⁹ ». Les propos tenus par Thurmond ne sont sans

²⁸⁶ « *Torrijos, despite much easiness concerning the terms of the treaty being negotiated, has during the past year increasingly identified himself and his government with the negotiation and a compromise solution. Failure of the negotiation or a rejection of the treaty by either side would pose, therefore, serious problems for Torrijos. However, in his mind these problems are of less magnitude than those he would encounter by tying himself to an unsatisfactory treaty.* » Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (2) » Boîte 6. Télégramme de l'ambassade des États-Unis à Panama pour le Secrétaire d'État Henry Kissinger en mars 1975 concernant le NIE.

²⁸⁷ T. LONG, « *Completing the Nation: Omar Torrijos and the Long Quest for the Panama Canal* »..., *op. cit.*, p.99. « *While rapprochement with Cuba would placate students and other leftists, Torrijos did not want to spook Panamanian businessmen and investors with the specter of Cuban-style nationalizations, and he knew Washington was watching* ».

²⁸⁸ D.N. FARNSWORTH et J.BORSTELMANN. MCKENNEY, *U.S.-Panama Relations, 1903-1978: A Study in Linkage Politics*..., *op. cit.*, p.149.

²⁸⁹ Thurmond est cité par Roger Leeds dans le *Los Angeles Times* : « *For example Strom Thurmond has expressed the opinion that the Panamanians "are too unstable and too vulnerable to communism" to be given control of the canal which he righteously claims as U.S. property because "we bought it".* » Roger S. Leeds, « *The Canal Problem: A Way Out for Ford: Panama's' Gloomy Outlook May Have Saved Him a Clash With Congress* »..., *op. cit.*

rappeler une partie de l'idéologie au cœur de la politique étrangère américaine qui est de voir la révolution communiste et sa diffusion comme l'un des plus grands périls²⁹⁰.

Le sénateur de la Caroline du Sud n'estime en aucun cas que les États-Unis doivent se plier à négocier avec le régime en place pour une rétrocession du Canal. En revanche, lorsque le transfert du *Old France Field* a été accompli, Thurmond présentait ce geste comme une compensation, un substitut nécessaire qui éviterait un plus grand sacrifice²⁹¹, celui de voir un retrait des États-Unis de la zone du canal de Panama. Du côté des négociateurs, face à une telle opposition, Bunker estime en avril 1975, lors d'une réunion du *Senior Review Group* du Conseil de Sécurité nationale, que le Congrès pourrait être satisfait avec une durée de 40 ans concernant la défense du Canal²⁹². Cependant le négociateur en chef perd de vue que Thurmond, comme le rappelle Kissinger lors de la même réunion : « (...) *opposes any kind of new treaty*²⁹³. » et ne laisserait pas le pouvoir exécutif faire ce que bon lui semble.

Il faut noter que le Sénateur Thurmond redoute la politique de l'administration Ford et les négociateurs qui, selon lui, s'approprient à transférer certaines prérogatives dans la gestion de la zone du Canal comme le service de maintien de l'ordre, les

²⁹⁰ Michael BORSTELMANN. Hunt, *Ideology and U.S Foreign Policy*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1987, pp.115-117. Hunt fait part aussi d'une incompréhension au sein de la société américaine de la révolution bolchévique et la manière dont les États-Unis comparent leur révolution avec celle de 1917 en Russie.

²⁹¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Treaty Negotiations (1) » Boîte 7 Memorandum for Information de Stephen Low pour Brent Scowcroft, 21 mars 1975.

²⁹² Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « Meeting Minutes – Senior Review Group, April – May 1975 », Boîte 24. « *Amb. Bunker: I would hope that Congress would accept somewhere between thirty-five and fifty years' duration on defense. Say forty years, for example* ».

²⁹³ Kissinger lors de la même réunion. Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « Meeting Minutes – Senior Review Group, April – May 1975 », Boîte 24.

services de lutte contre les incendies, ou encore les services postaux, abandonnant ainsi une partie de la souveraineté sans avoir recours à un traité. Kissinger informe ses collègues que Thurmond surveillait de près ces dispositifs: *«By the way, he called me the other day and claimed that we were planning to turn over a number of things like the police, the fire department and postal service unilaterally to the Panamanians»*²⁹⁴. »

3.3.3 Le transfert de prérogatives : un mythe

Thurmond n'est pas le seul à s'opposer au transfert de certaines prérogatives aux Panaméens. En effet, à travers une lettre envoyée au Président, le 23 avril 1975 (faisant état aussi d'une résolution adoptée le même jour) le président de la Commission de la Chambre des Représentants chargée de la Marine marchande et de la Pêche Ralph Metcalfe –démocrate afro-américain modéré d'Illinois– martèle la volonté de la commission de contrer toute tentative de la part de l'administration dans ce sens : *« This resolution has arisen from the failure of any representative of the executive branch to deny the rumors now current in the Canal Zone as to the transfer of certain protective functions such as police protection and fire protection to the Republic of Panama»*²⁹⁵. »

Le pouvoir exécutif ne peut, dans les faits, prendre l'initiative de telles mesures sans l'accord du Congrès. Bunker et son homologue du Département de la Défense,

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ Lettre de Ralph Metcalfe, accompagné de la résolution de la sous-commission chargé du Canal de Panama, au Président Ford, le 23 avril 1975. La résolution dont nous faisons mention est celle non pas de la commission en tant que telle, mais de la sous-commission chargée du Canal de Panama. Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Congress » Boîte 6.

Henry Koren ont informé, dans ce sens, le Conseiller à la Sécurité nationale, le 2 mai 1975, que les mesures pouvant être prises unilatéralement par le pouvoir exécutif, sans consentement ou approbation du Congrès, restent « insignifiantes »²⁹⁶. Les mesures autorisées sans approbation du pouvoir législatif ne sont que des mesures militaires ou des autorisations concernant l'utilisation des véhicules dotés de plaque d'immatriculation panaméenne. En aucun cas, selon les documents envoyés par Bunker et Koren, la Maison-Blanche ou l'un ou l'autre des départements ne pourraient procéder, sans l'aval du Congrès, à des mesures de transfert de pouvoir et de gestion de la zone du canal.

Toutefois, ce point soulevé par Thurmond et les membres du comité de la Chambre des Représentants –même si dans les faits, les accusations à l'égard de l'administration Ford ne sont pas corroborées– illustre la volonté des opposants au traité de démontrer que la Maison-Blanche et les négociateurs tentent d'abandonner les

²⁹⁶ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Congress » Boîte 6. Mémoire de Bunker et Koren pour le Conseiller à la Sécurité nationale, le 2 mai 1975. Dans le mémoire, Bunker et Koren listent les actions comme suit : « 1. *Expand current Canal Zone practice of flying jointly Panamanian and US flags to include US military installations and transiting vessels.* 2. *Offer to use Panamanian license plates on Canal Zone privately-owned vehicles.* 3. *Propose establishment of combined military board for planning and coordinating defense of the Canal.* 4. *Redesignate, consolidate and reduce USSOUTHCOM structure.* » le caractère infondé des points soulevés par Thurmond et les membres du comité de la Chambre des Représentants chargé de la marine marchande et de la pêche a été martelé lors de la réunion du Senior Review Group en Avril 1975 : « *Secretary Kissinger: Then I can assure Thurmond that there will be no unilateral transfer of jurisdiction outside the treaty.* » Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « Meeting Minutes – Senior Review Group, April – May 1975 », Boîte 24. Selon *Foreign Relations of the United States*, la discussion entre Thurmond et Kissinger a eu lieu le 23 avril 1975 par téléphone. United States Department of State – Office of the Historian, « Minutes of a Senior Review Group Meeting », *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. 22, Panama 1973-1976, récupéré sur <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v22/d73>>.

droits souverains des États-Unis sur un territoire d'un grand intérêt stratégique. Au sein de la Chambre des Représentants –même s'il faut rappeler que la Chambre basse du Congrès n'a aucun levier d'action quant à la politique étrangère des États-Unis– la coalition demeure toujours forte.

3.4 Course contre la montre électorale

3.4.1 Fin de non-recevoir de la part du Congrès

Il demeure clair que les discussions et oppositions entre le Capitole et l'administration ne servent en aucune façon la poursuite des négociations. Les différents griefs à l'égard de l'administration dans la conduite des négociations ainsi que l'approche des élections de 1976 poussent les membres du cabinet à reporter à une date ultérieure le processus de ratification tout en permettant à l'administration de se donner une flexibilité et éviter toute éruption de violence à Panama. Comme le souligne Henry Kissinger: « *From the foreign policy point of view, we're better off signing a treaty and not submitting it to the Senate. That would give us two years*²⁹⁷. »

Le risque de voir un blocage au Sénat semble d'ores et déjà accepter par l'ensemble des diplomates et membres de l'administration responsables du dossier. Springsteen, directeur exécutif et conseiller du Secrétaire d'État, insiste, dans la même optique que Kissinger:

It is better to have a treaty on which the Congress might delay ratification than to have no treaty at all. Thereby we would have shown we have done what we

²⁹⁷ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *U.S National Security Council Institutional Records*, « NSC Meeting, 5/15/75 – Panama Canal (2) », Boîte 10.

*could. And a negotiated treaty pending in Congress would help us "manage" the Panama problem for a while longer*²⁹⁸.

Du côté de la Maison-Blanche, Stephen Low souligne que :

*Last week we received a message from Torrijos delivered to Deputy Assistant Secretary of the Army Vesey, who is now responsible for Canal administration. According to the message, Torrijos "hopes for improvement in the negotiations. It is much preferable for the two governments to agree upon a treaty even though ratification may be difficult, or delayed for much time, than for the negotiators not to agree on a treaty"*²⁹⁹.

Les pressions au sein du Congrès aggravent les problèmes d'une administration divisée. En juin 1975, suite à une rencontre avec des conseillers et attachés auprès de membres du Congrès, l'adjoint de Bunker, Morey Bell, estime que les personnes rencontrées au Capitole : « (...) *were all impressed with what the negotiation has yielded thus far as regards protecting U.S. interests. If we get much of what we want on the outstanding issues, we will have a "saleable" treaty*³⁰⁰ » et qu'ainsi un traité pourrait être soumis après la reprise des activités gouvernementales, soit à la fin de l'été 1975.

Cependant les mêmes conseillers soulèvent quelques points qui pourraient être des sujets de friction. Le premier est la transformation du dossier panaméen en un sujet de campagne électorale si le traité n'était pas soumis dans les plus brefs délais et que

²⁹⁸ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America*, « Panama (1) » Boîte 6 Mémoire préparé par George Springsteen pour Brent Scowcroft le 11 janvier 1975, p.5.

²⁹⁹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files*, « Panama – Congress » Boîte 7. Action Memorandum de Stephen Low pour Henry Kissinger, le 11 mai 1975, pp. 1-2.

³⁰⁰ National Archives, RG 84, American Embassy, Panama, Panama Canal Treaty Negotiation Files, Lot 81F1, Boîte 125, POL 33.3-2/Jurisdiction, 1975.

le Président tardait à prendre des mesures drastiques en faveur d'un nouveau traité, comme la soumission de nouvelles instructions³⁰¹. De plus, le mémorandum de Bell met l'accent sur l'aggravation des tensions au sein de l'administration et la trahison du Département de la Défense:

*A number of aides were distressed by what they termed State being outmaneuvered by DOD on the Hill. They claim that DOD is actively collaborating with treaty opponents while State is hyper-cautious in dealing with treaty friends*³⁰².

Cet effort de la part du Département de la Défense, dans la constitution d'une collaboration avec des opposants au traité au sein du Capitole, coïncide avec la volonté de stopper l'ensemble des négociations. Peu après cette nouvelle, le représentant républicain du Kentucky Gene Snyder introduit un amendement au projet de loi de crédits du Département d'État (*House Resolution 8121*) visant une coupure des fonds du département servant selon Snyder : « *to negotiate the surrender or relinquishment of United States rights in the Panama Canal*³⁰³. » Le représentant du Kentucky ajoute à ses motivations que la soumission de l'amendement se fait dans un effort d'éviter des négociations qui ont été forcées par un gouvernement panaméen aux mains de « fauteurs de trouble³⁰⁴ ». Selon lui, le gouvernement panaméen menace Washington

³⁰¹ Bell fait état dans son mémorandum de sept points qui avaient été développés dans les discussions avec les auxiliaires et conseillers de membres du Congrès.

³⁰² National Archives, RG 84, American Embassy, Panama, Panama Canal Treaty Negotiation Files, Lot 81F1, Box 125, POL 33.3-2/Jurisdiction, 1975.

³⁰³ United Press International, « House Denies Canal Negotiations Funds », *The Hartford Courant*, 27 juin 1975, p.36. Les commentaires de la part de Gene Snyder se trouvent aussi au sein de United States Congress, *Congressional Record*, House of the Representatives, vol. 121, 26 juin 1975 p.20945 et cité par BORSTELMANN.L. FURLONG et M.E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties...*, op. cit, p.75.

³⁰⁴ United Press International, « House Bars Funds for Panama Talks », *Los Angeles Times*, 27 juin 1975. Originellement au sein de l'article publié dans *Los Angeles Times* le nom utilisé était « *rabble-rousers* » que nous avons traduit par « fauteurs de trouble ».

d'en venir aux armes si l'administration Ford ne se plie pas aux conditions présentées par le gouvernement Torrijos³⁰⁵.

3.4.2 L'amendement Snyder : l'opposition à son paroxysme

L'amendement Snyder reçoit après sa soumission le soutien et le vote de 264 membres de la Chambre des Représentants contre 164 membres ayant exprimé leur opposition. C'est ici la première fois qu'une majorité, même au sein la chambre basse qui ne dispose pas d'un pouvoir de ratification, se coalise contre un traité.

Suite au vote de l'amendement Snyder, les membres de l'administration et du Département d'État estiment qu'une telle manœuvre politique représente une ingérence de point constitutionnelle contre les pouvoirs du Président et des représentants du gouvernement de négocier un nouveau traité avec un gouvernement étranger. Le 26 juin 1975 le Secrétaire d'État, Henry Kissinger fait parvenir une lettre au Sénateur John L. McClellan (Président du *Appropriations Committee* du Sénat) en demandant l'appui de ce dernier dans l'opposition à l'amendement, Kissinger soulignant que:

*Also, it [l'amendement] interposes by questionable Constitutional means a blocking action by the House of Representatives which would have the effect of preventing the Senate of the United States from exercising its advice and consent once a treaty was submitted*³⁰⁶.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ National Archives, RG 59, Ambassador Bunker's Correspondence, Lot 78D300, Congress Snyder Amendment. Le conseiller juridique du Département d'État, Monroe Leigh estimait lui aussi le caractère inconstitutionnel de l'amendement Snyder « *It is therefore, the opinion of the Department of State that as much as Section 104 of BORSTELMANN.R. 8121 purports to restrict the President in the exercise of a power exclusively reserved to him by the constitution, it cannot be considered a constitutionally valid exercise of the legislative authority of the Congress.* » Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama Canal – Treaty Negotiations Congress: Amendment Snyder » Boîte 8, p.2.

À noter que Ford avait écrit aussi à Sparkman (Sénateur et Président de la commission du Sénat sur les Affaires étrangères) pour leur fait part de ses inquiétudes quant à l'amendement Snyder et son corrolaire au Sénat (Amendement Byrd) le 21 Juillet 1975. Bibliothèque Présidentielle

Au mois de juillet 1975, une proposition similaire à celle de l'amendement Snyder est soumise au Sénat par le Sénateur Harry Byrd, indépendant de la Virginie, afin de bloquer définitivement les finances du Département d'État. La tentative échoue lors du vote et ce par une grande majorité. Finalement, l'amendement Snyder et le combat entre le Congrès et l'Administration aboutissent à un épilogue en octobre 1975 où le Sénat et la Chambre des Représentants s'entendent sur le langage final qui remplace l'amendement par l'affirmation que : « *It is the sense of the Congress that any new Panama Canal Treaty or agreement must protect the vital interests of the United States in the Canal Zone and in the operation, maintenance, property and defense of the Panama Canal*³⁰⁷. »

Dans une lettre adressée à l'ensemble des membres du Sénat le 28 juillet 1975, les sénateurs Mondale, Hatfield et McGee estiment que les deux amendements sont inconstitutionnels et contreviennent aux prérogatives présidentielles :

*In our view, the Byrd-Snyder Amendment is a clear infringement upon the power of the Executive Branch to conduct treaty negotiations. Under the Constitution, this power is granted solely to the Executive Branch. Congressional power with respect to treaties come into force after the treaty is presented to the Senate for ratification. Senators who may oppose a new Panama Canal Treaty can have an opportunity to voice their objections to it after its timely submission to Congress for review. They need not hamstring the Executive Branch at the present time by an appropriations maneuver of dubious constitutionality*³⁰⁸.

Gerald Ford, *White House Central Files Subject File*, « FO 3-1/Panama Canal : International Waterways/Panama Canal » Boîte 13-14.

³⁰⁷ National Archives, RG 84, American Embassy, Panama, Panama Canal Treaty Negotiation Files, Lot 81F1, Boîte 125, POL 33.3-2/Canal Treaty Negotiations/General, July-Dec 1975.

³⁰⁸ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *White House Central Files Subject File*, « Panama Canal 8/1/75-8/31/75 », Boîte 13. Lettre des Sénateurs Walter Mondale, Mark O. Hatfield et Gale BORSTELMANN. McGee, au Président Gerald Ford, le 28 juillet 1975.

Comme le rappelle la lettre des trois membres du Sénat, rien ne suggère que la Chambre des Représentants doit être impliquée dans le processus de ratification et d'approbation. Pourtant, c'est par cette action que nous pouvons observer, pour la première fois, une mise au défi pour la Présidence dans la poursuite de la politique étrangère et même dans un contrôle plus assidu de l'utilisation des prérogatives présidentielles. Roger Leeds, alors doyen associé de la *School of Advanced International Studies (SAIS)* à Washington DC, estime dans un article publié dans le *Los Angeles Times* le 1^{er} octobre 1975³⁰⁹ que les actions de la Chambre des Représentants sont venues mettre en péril les capacités présidentielles dans la poursuite de la politique étrangère. Il ajoute à cela : « *These senators [ceux opposés vigoureusement à un nouveau traité comme Strom Thurmond] are playing to a highly vocal constituency, who may not be so much uninformed about the canal treaty as they are misinformed*³¹⁰. ».

Outre l'amendement Snyder, certains membres du Sénat, comme le Sénateur et ancien Vice-Président Hubert Humphrey et Gale BORSTELMANN. McGee – partisans d'un nouveau traité – s'inquiètent, dans une lettre envoyée à Ford en juillet 1975, du manque d'action de la Présidence dans la résolution des querelles entre le Département d'État et celui de la Défense. Les deux sénateurs proposent par ailleurs l'aide nécessaire pour régler le conflit au sein de l'administration :

We do not believe that the prospects for ratification are lost. It would, however, be unfortunate if any department within the Executive Branch undercut our treaty efforts with Panama. As Members of the Foreign Relations Committee, we stand ready to do whatever we can, in cooperation with you, to insure that ratification proceeds in a timely fashion. However, in the absence of a final

³⁰⁹ R.S. LEEDS, « The Canal Problem: A Way Out for Ford: Panama's' Gloomy Outlook May Have Saved Him a Clash With Congress »..., *op. cit.*

³¹⁰ *Ibid.*

*decision by you, particularly in establishing a unified position on the treaty within the Executive Branch, we believe our efforts will be fruitless*³¹¹.

Cette lettre de la part des deux membres du Comité sénatorial sur les affaires étrangères –en dépit de leur approbation pour un nouveau traité– démontre à quel point ils estiment nécessaire que le président prenne en considération les querelles internes et veillent à régler ces dernières en vertu de ses prérogatives. Cependant, une action de la part du Président et la construction d'une coalition au sénat restent, à l'aube de l'élection présidentielle de 1976, incertaines.

3.5 Conclusion

La lenteur du processus au niveau de l'administration et les blocages répétitifs au sein du Congrès repoussent de plus en plus la question du Canal vers les urnes et dans un premier temps vers un débat houleux durant les primaires républicaines entre Ford et Ronald Reagan, son opposant principal pour l'investiture.

L'année 76 s'ouvre sur une opposition renforcée au Congrès, qui n'a visiblement pas tenu à abandonner la lutte contre l'établissement d'un nouveau traité. Les signes de rapprochement entre Fidel Castro et Panama s'intensifient et donnent l'occasion aux opposants au traité présents au Capitole de mettre en garde l'administration. La visite de Torrijos le 10 janvier 1976 sur l'île de Cuba relance le débat aux États-Unis d'abandonner toute négociation avec le gouvernement actuel.

Le représentant Ron Paul du Texas estime dans une lettre adressée au Président Gerald Ford que :

³¹¹ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, *White House Central Files Subject File*, « Panama Canal 8/1/75-8/31/75 », Boîte 13. Lettre des Sénateurs Walter Mondale, Mark O. Hatfield et Gale BORSTELMANN. McGee, au Président Gerald Ford, le 28 juillet 1975.

*If true, they confirm what many assumed all along – there is a strong alliance between Panama's dictatorial government and the communist regimes of Cuba and the Soviet Union. It also would seem to indicate that General Torrijos believes he can successfully intimidate the US State Department into relinquishing the Panama Canal with these saber-rattling displays*³¹².

D'autres positions similaires à Ron Paul émergent, comme en témoigne une lettre de Leonor K Sullivan. Cette dernière s'inquiète également des informations concernant le rapprochement entre Panama et Cuba; un rapprochement qui mettrait en péril la sécurité même du Canal³¹³ :

*It would be unthinkable that the United States of America with every perfect right to the Panama Canal and Canal Zone, would feel compelled to deal and negotiate with adversaries who have our own demise as their chief goal*³¹⁴ ... *If there is any indication that information relative to communism in Panama and threats to the Panama Canal and what it stands for, will be both outraged and disillusioned*³¹⁵.

Si le Congrès contestait le rapprochement entre Cuba et Panama, Borstelmann voyant les signes d'une tentative d'infiltration communiste, le département d'État dispose d'autres informations. Selon les membres du Département, Castro invite Torrijos à faire preuve de patience face au processus des négociations et le blocage au sein du Congrès des États-Unis³¹⁶. Toutefois, en dépit des conseils de Castro, l'homme

³¹² Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – Congress (6) » Boîte 7. Lettre de Ron Paul au Président Gerald Ford le 24 Mai 1976.

³¹³ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama – Congress (9) » Boîte 7. Lettre de Leonor K Sullivan au Président Gerald Ford le 27 Juillet 1976.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ National Archives, RG 59, Country/Subject Files—Special Collections—Luigi Einaudi's Country Files, Lot 91D371, Boîte 6, Panama: Background to Treaty.

fort de Panama n'a visiblement pas l'intention de laisser retomber la pression, mais de tenter le tout pour le tout afin que les négociations puissent aboutir, allant même jusqu'à annoncer que les négociations sont en voie d'être achevées³¹⁷.

Cependant en février 1976, dans un mémorandum envoyé à Dick Cheney, nouveau Chef de cabinet de la Maison-Blanche, Brent Scowcroft, nouveau conseiller à la sécurité nationale, estime que les négociations sont, en dépit des propos de Torrijos, loin d'arriver à une conclusion prochaine. Outre les différents points à négocier, toujours en termes de durée du traité, des questions territoriales et d'autres points, le spectre de l'opposition au Congrès et la constitution d'une coalition au Sénat persistent, faisant dire à Scowcroft « *Therefore, we expect the negotiations to continue in a steady, careful, and undramatic manner during the rest of this year*³¹⁸. »

Du côté de la campagne de 1976 et notamment des élections primaires républicaines, la rhétorique observée au Capitole contre la rétrocession du Canal trouve un écho dans le discours de Ronald Reagan. L'ancien gouverneur de la Californie a trouvé dans le Canal de Panama la route la plus courte pour démontrer l'incapacité de Ford à diriger la politique étrangère et intérieure et à préserver les intérêts des États-Unis. Au final, le mouvement opéré par Reagan illustre ce que Fredrik Logevall identifie comme la poursuite d'un intérêt politique particulier :

Politicians, eager to get reelected, to pursue domestic agendas, and to attract contributions, can advocate foreign policies that have little to do with a careful calculation of national interest, knowing that the geopolitical consequences are not momentous. They can exaggerate a given threat and portray it in the most

³¹⁷ *Ibid.*

³¹⁸ Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford, Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files National Security Adviser NSC Latin American Affairs Staff Files, « Panama Canal – Treaty Negotiations (7) » Boîte 7.

*vivid terms possible, the better to get the attention of a generally parochial public and Congress and to score points against the other party*³¹⁹.

La position de Reagan se fait non pas contre le parti adverse, mais en totale opposition avec le président issu de son propre parti, rejoignant ainsi une branche plus conservatrice du parti républicain, irrémédiablement opposée à une rétrocession du Canal, et inquiète de voir un affaiblissement des États-Unis sur la scène internationale. Même si les électeurs américains ne connaissaient pas, selon un article du *Washington Post* en mai 1976, les tenants et aboutissants des négociations, l'utilisation de l'argument sur la rétrocession par Reagan change définitivement la donne. En effet, les journalistes du *Washington Post* rapportent que 75% des Américains interrogés estiment suite à la prise de position de Reagan que le Canal devait être maintenu sous contrôle des États-Unis.

³¹⁹ F. LOGEVALL, « Domestic Politics »..., *op. cit.*

CONCLUSION

La décision de Ford de se lancer dans la course électorale et le processus des primaires a fait tomber la question de Panama dans le débat public. Si 1975 avait pu incarner une année de décision, 1976 et les enjeux des élections incarnent la fin des possibilités pour Ford. Après les élections de novembre 1976, Jimmy Carter dispose d'un capital politique, et le nouveau président démocrate reprend le flambeau des négociations et demeure le plus à même de pouvoir soumettre un traité au Sénat et obtenir la ratification.

Une des premières conclusions qu'il convient de dresser est que l'alignement des planètes n'était pas de mise pour une poursuite des négociations, puis une ratification du nouveau traité sous l'administration Ford. C'est ici une immense différence avec Carter qui, comme mentionné, a profité de son capital politique pour faire ratifier le traité sur les bases des négociations entamées sous Ford. Un premier élément posant problème sous Ford se situait au niveau du contexte politique. Le début des années 70, faut-il le rappeler, a vu l'émergence de divers « mini-tremblements de terre » pour la présidence des États-Unis, mais aussi pour la superpuissance des États-Unis: scandale du Watergate, défaite au Vietnam, perte de crédibilité de la présidence face à un Congrès revivifié dans ses fonctions de contrôle, remise en cause du pouvoir des États-Unis sur la scène internationale.

La présidence Ford devait affronter des défis particuliers durant cette période, sur le plan de la politique intérieure et extérieure. Le président avait pour tâche de favoriser la réconciliation d'une nation doutant de son avenir, et faisant face à « une

crise existentielle ». L'administration de Gerald Ford, contrairement à celle de Richard Nixon, a tenté de reconstruire les relations –à bien des égards– avec un Congrès qui visiblement ne voulait pas donner au pouvoir exécutif une trop grande mainmise dans la gestion des dossiers de politique étrangère, notamment face au culte du secret qui avait été au cœur de la conduite des affaires sous la Présidence Nixon. Quant à Panama, les bonnes volontés de la part de l'administration de reconstruire les ponts diplomatiques avec Panama se mariaient avec la nécessité d'un renouvellement de la politique diplomatique en Amérique latine. La communauté internationale et la société civile, critiquant les effets néfastes de la politique de Washington vis-à-vis de l'ancienne « chasse gardée », attendaient de pied ferme un apaisement des relations.

Cependant l'administration, comme nous l'avons soulevé, n'était pas prête à être unie pour favoriser en premier lieu, la bonne tenue des négociations avec Panama, puis la présentation d'un traité devant le Sénat. L'ambiance au sein de l'administration et la divergence de points de vue entre le département de la défense et le département d'État avaient irrémédiablement retardé la soumission de nouvelles directives pour les négociateurs, et le retour de ces derniers pour négocier avec les Panaméens. Les directives de 1971, désuètes en 1975, tout comme la lenteur d'action de Ford face à un manque de consensus interdépartemental bloquaient la poursuite des négociations.

La soumission tardive des nouvelles directives présidentielles en août 1975, qui n'ont pas en aucun cas rattrapé le temps perdu, doit être imputée à Ford. Suite à cette soumission, le retour de Bunker en septembre ne pouvait en aucun cas contrecarrer l'inévitable montée de crise entre l'administration et le Congrès, qui avait atteint son point névralgique, en juin 1975 avec l'amendement Snyder et s'était intensifié jusqu'en 1976, année électorale aux États-Unis. Avec l'amendement Snyder comme point culminant de l'opposition du Congrès, Ford, l'ancien chef de la minorité républicaine, conciliateur et homme respecté des deux côtés de l'échiquier politique, ne pouvait pas,

dans le cas des négociations, faire face à la levée des boucliers au sein des deux chambres, sans perdre le soutien de son propre parti.

Le sujet entamé pour la maîtrise ouvre la possibilité pour une autre analyse des tensions et des négociations, cette fois-ci, des administrations Eisenhower à Carter (1953-1978). Ces deux décennies ont vu pour chaque administration américaine, une croissance des pressions au niveau de la communauté internationale et des pays d'Amérique latine et centrale contre la présence des États-Unis dans la zone du Canal, souvent vu comme une relique colonialiste et une présence impérialiste américaine indésirable notamment dans la multiplication des processus de décolonisation.

Chaque administration a dû faire face aux pressions de la société civile et de certains membres du Congrès, voyant le Canal de Panama comme un territoire américain qu'il était impossible de rétrocéder sans menacer la sécurité nationale américaine face à l'Union soviétique.

Nous espérons ainsi comprendre plus largement des enjeux qui ont été abordés pour les fins du mémoire de maîtrise et qui dans une compréhension plus précise et une analyse étendue pourront offrir un panorama historique et analytique plus large.

BIBLIOGRAPHIE

Sources manuscrites

Fonds d'archives

Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford

Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files
Panama, Boîte 21

Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford

Kissinger-Scowcroft West Wing Office Files – National Security Adviser NSC Latin
American Affairs Staff Files

Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (1) Boîte 6

Panama – SOUTHCOM (US Southern Command) (2) Boîte 6

Kissinger – Appointments, Talkers, Boîte 10

Panama – Treaty Negotiations Boîte 7

Panama – Correspondence relating to, Boîte 5

Panama – Treaty Negotiations (1), Boîte 7

Panama – Treaty Negotiations (2), Boîte 7

Panama – Treaty Negotiations (7), Boîte 7

Panama – Political, Military (2), Boîte 6

Panama – Congress, Boîte 6

Panama – Congress, Boîte 7

Panama – Congress (9), Boîte 7

Panama Canal – Treaty Negotiations Congress: Amendment Snyder, Boîte 8

Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford

National Security Adviser, Presidential, Country Files for Latin America

Panama (1), Boîte 6

Panama (2), Boîte 6

Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford

National Security Adviser, National Security Council Meeting File
NSC Meeting, 5/15/75, Boîte 1

Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford

Richard B. Cheney Files
Panama Canal Treaty Negotiations (3), Boîte 6

Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford

U.S National Security Council Institutional Records
NSDM 302 – Panama Canal Treaty Negotiations, Boîte 60
Meeting Materials – NSC Meeting Dates (2)(3), Boîte 28
NSC Meeting, 5/15/75 – Panama Canal (2), Boîte 10
Meeting Minutes – Senior Review Group, April-May 1975, Boîte 24

Bibliothèque Présidentielle Gerald Ford

White House Central Files Subject File
FO 3-1/Panama Canal: International Waterways/Panama Canal, Boîte 13
FO 3-1/Panama Canal: International Waterways/Panama Canal, Boîte 14
Panama Canal 8/1/75-8/31/75, Boîte 13

Bibliothèque Présidentielle John Fitzgerald Kennedy

Richard N. Goodwin Personal Papers
RNGPP, Boîte 009

Central Intelligence Agency

DCI Files
National Intelligence Council, Job 79R01012A, Boîte 499

United States National Archives

RG 84 American Embassy Panama
Panama Canal Treaty Negotiations Files, Lot 81F1, Boîte 125, POL 33.3-
2/Jurisdiction, 1975

Panama Canal Treaty Negotiation Files, Lot 81F1, Boîte 125, POL 33.3-2/Canal Treaty Negotiations/General, July-Dec 1975

United States National Archives

RG 59 Ambassador Bunker's Correspondence
Lot 78D300, Congress Snyder Amendment

United States National Archives

RG 59 Country/Subject Files—Special Collections—Luigi Einaudi's Country Files
Lot 91D371, Boîte 6, Panama: Background to Treaty

Journaux

ANGLE, James L., « The Americas watch us in Panama », *Chicago Tribune*, 20 septembre 1975.

BEECHER, William, « Panama Canal Traffic Tops Forecasts, Spurs Plans for Big Ditch II », *Wall Street Journal*, 28 mars 1961.

BINDER, David, « U.S. Agrees to Yield Sovereignty of Canal to Panama », *New York Times*, 8 février 1974.

DRUMMOND, Roscoe, « Panama: another Vietnam? », *The Christian Science Monitor*, août 1975.

FRANCK, Thomas M. et Edward WEISBAND, « Panama Paralysis », *Foreign Policy*, n° 21, Hiver 1975-1976, pp. 168-187.

LEEDS, Roger S., « The Canal Problem: A Way Out for Ford: Panama's' Gloomy Outlook May Have Saved Him a Clash With Congress », *Los Angeles Times*, 1er octobre 1975.

LUCIER, James P. « Another Vietnam? », *National Review*, 12 septembre 1975.

LOWENTHAL, Abraham F., « Latin America: A Not - So -Special Relationship », *Foreign Policy*, n° 32, Automne 1978, pp. 107-126.

PASTOR, Robert, « Coping With Congress's Foreign Policy », *Foreign Policy Journal*, n° 52, décembre 1975.

ROWAN, Carl T., « Dangers Brews in Panama », *Washington Star*, 25 juillet 1975.

REUTERS, « Statement by U.S. and Panama on New Canal Treaty », *New York Times*, 8 février 1974.

SCHLESINGER JR., Arthur M., « The Lowering Hemisphere », *The Atlantic*, 1er janvier 1970.

UNITED PRESS INTERNATIONAL, « U.S. Ready for Panama's Sovereignty in Canal Zone », *Los Angeles Times*, 28 février 1975.

UNITED PRESS INTERNATIONAL, « House Denies Canal Negotiations Funds », *The Hartford Courant*, 27 juin 1975.

UNITED PRESS INTERNATIONAL, « House Bars Funds for Panama Talks », *Los Angeles Times*, 27 juin 1975.

Documents gouvernementaux

UNITED STATES CONGRESS, *Congressional Record House of the Representatives*, vol. 121, 26 juin 1975.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE – OFFICE OF THE HISTORIAN, « Minutes of a Senior Review Group Meeting », *Foreign Relations of the United States 1969-1976*, Vol. 22, Panama 1973-1976.

<<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v22/d73>> [consulté le 18 décembre 2018]

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE – INTERNATIONAL SECURITY ADVISORY BOARD, « Report on Status of Forces Agreements », Washington D.C, janvier 2015, 76 p.

<<https://Borstelmann.state.gov/documents/organization/236456.pdf>> [consulté le 30 septembre 2018]

Entretien(s) télévisé(s)

« Vietnam: A Television History; The End of the Tunnel The (1973 - 1975); Entretien avec Gerald R. Ford, 1982 » WGBH Media Library & Archives, 29 avril 1982.

<http://openvault.wgbh.org/catalog/V_28856C3736014745B1A911AB8B69F4C0> [consulté le 12 novembre 2018]

Sources imprimées

Articles scientifiques et chapitres de livres

- BORSTELMANN, Thomas, « Epilogue », dans Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela et Daniel J. Sargent (dir.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge / Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, 351-354p.
- CLIFFORD, J. Garry, « Bureaucratic Politics », dans Michael J. Hogan et Thomas G. Paterson (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2^{ème} édition, 2004, pp. 91-102.
- FRIEDMAN, Max Paul, « Retiring the Puppets, Bringing Latin America Back In: Recent Scholarship on United States-Latin American Relations », *Diplomatic History*, vol. 27, n° 5, novembre 2003, pp. 621-636.
- FRIEDMAN, Jason, « Just A Caretaker? », dans Scott Kaufman (dir.), *A Companion to Gerald R. Ford and Jimmy Carter*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2016, coll. « Wiley Blackwell Companions to American History », pp. 196-210.
- GILDERHUS, Mark T., « An Emerging Synthesis? U.S.-Latin American Relations since the Second World War », *Diplomatic History*, vol. 16, n° 3, pp. 429-452.
- GRAF, Rüdiger, « Review of Ferguson, Niall; Maier, Charles; Manela, Erez; Sargent, Daniel, *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective* », *BORSTELMANN-Soz-u-Kult, BORSTELMANN-Net Reviews*, juillet 2011.
- HERSPRING, Dale, « The Military and Gerald Ford », dans *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to G.BORSTELMANN. Bush*, Lawrence, University Press of Kansas, 2005, pp. 217-236.
- KRINER, Douglas L., « Congressional Actions and the Conduct of War », dans *After the Rubicon. Congress, Presidents, and the Politics of Waging War*, Chicago, The University of Chicago Press, 2010, pp. 147-192.
- LAWRENCE, Mark Atwood, « History from Below: The United States and the Latin America in the Nixon Years », dans Fredrik Logevall et Andrew Preston (ed) *Nixon in the World: American Foreign Relations, 1969-1977*, Oxford, Oxford University Press, 2008, 269-288p.
- LIEN-HANG T. NGUYEN, « The Vietnam Decade », dans Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela et Daniel J. Sargent (dir.), *The Shock of the Global: The*

1970s in Perspective, Cambridge / Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, pp.159-172.

LOGEVALL, Fredrik, « Domestic Politics », dans Frank Costigliola et Michael J. Hogan (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 3^{ème} édition, 2016, pp. 151-167.

LONG, Tom, « Completing the Nation: Omar Torrijos and the Long Quest for the Panama Canal », dans Tom Long (dir.), *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, New York, Cambridge University Press, 2015, pp. 74-128.

LONG, Tom, « Asymmetry, Influence, and U.S.-Latin American Relations », dans Tom Long (dir.), *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*, New York, Cambridge University Press, 2015, pp.1-24.

PRESTON, Andrew *et al.*, « “Rethinking the Vietnam War” by John Dumbrell », *International Politics Review*, vol. 1, n° 1, septembre 2013, pp. 37-48.

PUTNAM, Robert, « Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol. 42, n° 3, 1988, pp. 427-460.

SPITZER, Robert J., « The President, Congress, and the Fulcrum of Foreign Policy », dans David Gray Adler et Larry N. George (ed), *The Constitution and the Conduct of American Foreign Policy*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996, pp. 1-32.

TRAUSCHWEIZER, Ingo, « Ford and the Armed Forces », dans 1 (dir.), *A Companion to Gerald R. Ford and Jimmy Carter*, Hoboken, John Wiley & Sons, 2016, coll. « Wiley Blackwell Companions to American History », pp. 149-165.

ZARETSKY, Natasha, « Restraint or Retreat? The Debate over the Panama Canal Treaties and U.S Nationalism after Vietnam », *Diplomatic History*, vol. 35, n° 3, juin 2011, pp. 535-562.

Monographies

AYERBE, Luis Fernando, *Los Estados Unidos Borstelmann la América Latina: La construcción de la hegemonía*, Havana/Bogotá, Casa de las Américas, 2001.

- BORSTELMANN, Thomas, *The 1970s: A New Global History from Civil Rights to Economic Inequality*, Princeton, Princeton University Press, 2011.
- BRANDS, Hal, *Latin America's Cold War*, Cambridge Massachusetts et Londres, Harvard University Press, 2010
- BREWER, Stewart, *Borders and Bridges. A History of U.S.-Latin American Relations*, Westport, Praeger Security International, 2006.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, *Power and Principles: Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, Farrar Straus & Giroux, 1983.
- CAMPBELL, David, *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998.
- CLYMER, Adam, *Drawing the Line at the Big Ditch. The Panama Canal Treaties and the Rise of the Right*, Lawrence, The University Press of Kansas, 2008.
- CONNIFF, Michael L., *Panama and the United States: The End of the Alliance*, Athènes / Londres, The University of Georgia Press, 3ième édition, 2012.
- DONOGHUE, Michael E., *Borderland on the Isthmus: Race, Culture, and the Struggle for the Canal Zone*, Durham et Londres, Duke University Press, 2014.
- DOYLE, William, *Inside the Oval Office: The White House Tapes from FDR to Clinton*, New York, Kodansha International, 1999.
- FARNSWORTH, David N. et James BORSTELMANN. MCKENNEY, *U.S.-Panama Relations, 1903-1978: A Study in Linkage Politics*, Boulder, Westview Press, 1983.
- FERGUSON Niall et al. (éd.), *The Shock of the Global. The 1970s in Perspective*, Cambridge / Londres, The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- FURLONG, William L. et Margaret E. SCRANTON, *The Dynamics of Foreign Policymaking: The President, the Congress and the Panama Canal Treaties*, Boulder et Londres, Westview Press, 1984, coll. « Westview Replica Edition ».
- GALLEANO, Eduardo, *Les veines ouvertes de l'Amérique latine : l'histoire du pillage d'un continent*, Paris, Plon, 1981.

- GRANDIN, Greg, *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*, New York, Metropolitan Books / Henry Holt and Company, 2006.
- HEFFER, Jean, *The United States and the Pacific: History of a Frontier*, trad. par BORSTELMANN. Donald WILSON, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2002.
- HOGAN, J. Michael, *The Panama Canal in American Politics: Domestic Advocacy and the Evolution of Policy*, Carbondale - Edwardsville, Southern Illinois University Press, 1986.
- HUNT, Michael BORSTELMANN., *Ideology and U.S Foreign Policy*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1987
- JOHNSON, Robert David, *Congress and the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- JORDEN, William J., *Panama Odyssey*, Austin, University of Texas Press, 1984.
- JOSEPH, Gilbert, LEGRAND, Catherine et SALVATORE, Ricardo D., *Close Encounters of Empire: Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations*, Durham, Duke University Press, 1998.
- LAFEBER, Walter, *The Panama Canal: The Crisis in Historical Perspective*, New York, Oxford University Press, 1989.
- LOGEVALL, Fredrik et PRESTON, Andrew (ed.), *Nixon in the World: American Foreign Relations 1969-1977*, New-York, Oxford University Press, 2008.
- MCPHERSON, Alan, *Yankee No!: Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- _____, *Intimate Ties, Bitter Struggles: The United States and Latin America Since 1945*, Dulles, Potomac Books, 2006.
- MIECZKOWSKI, Yanek, *Gerald Ford and the Challenges of the 1970s*, Lexington, University Press of Kentucky, 2005.
- NEUSTADT, Richard E., *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, New York, Free Press, 1991.

RABE, Stephen, *The Killing Zone: The United States Wages Cold War in Latin America*, New York, Oxford, Oxford University Press, 1ère édition, 2012.

SARGENT, Daniel, *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

SCHAFER, Howard B., *Ellsworth Bunker. Global Troubleshooter, Vietnam Hawk*, Chapel Hill et London, The University of North Carolina Press, 2004.

SCHOULTZ, Lars, *Beneath the United States: A History of U.S Policy toward Latin America*, Cambridge, Harvard University Press, 1998.

_____, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

WHITAKER, Arthur P., *The Western Hemisphere Idea: Its Rise and Decline*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1954.

WILLIAMS, William Appleman, *The Tragedy of American Diplomacy*, New York, BORSTELMANN.BORSTELMANN Norton & Company, 2009, coll. « Edition pour le cinquantenaire de la première édition ».