

Le choix des ambassadeurs

DENNIS C. JETT, PHD*

Au dix-neuvième siècle, les nominations diplomatiques à Washington et aux postes de l'appareil gouvernemental étaient majoritairement accordées sous l'influence du clientélisme politique. À chaque administration sa longue file de demandeurs d'emploi. Le président et les membres de son cabinet passaient de nombreuses heures à répondre aux exigences d'un système fondé sur le favoritisme.

En 1891, Charles Guiteau, l'un de ces candidats, souhaitait que le président Garfield le nomme ministre à Vienne, le poste le plus élevé de cette ambassade à l'époque. À défaut de lien politique étroit, Guiteau vit sa requête rejetée. Il demanda ensuite à être nommé consul à Paris, mais il essuya un autre refus. Il choisit d'exprimer son mécontentement en faisant feu sur le président.

Vu l'efficacité relative de la médecine du dix-neuvième siècle, Garfield succomba à ses blessures. Curieusement, cet acte criminel fit naître un mouvement de réforme. Pour la première fois, des lois furent adoptées pour passer d'un système reposant entièrement sur les récompenses à un système octroyant la plupart des postes à l'aune du mérite et entretenant les perspectives de promotions et de carrières au sein du gouvernement pour ceux qui donnaient le plus de satisfaction. Ce mouvement de réforme débuta avec l'adoption, en 1883, du *Pendleton Act* pour les

* L'auteur est membre fondateur et professeur d'affaires internationales à la *School of International Affairs* de l'Université de Pennsylvania State University. Ancien diplomate de carrière, il a servi le département d'État pendant 28 ans à plusieurs postes, dont celui d'ambassadeur au Pérou et au Mozambique, celui de directeur principal pour les affaires africaines au sein du Conseil de la sécurité nationale, celui d'assistant du chef de mission et de chargé d'affaires au Malawi et au Liberia, ainsi qu'en Argentine et en Israël. De 2000 à 2008, il était doyen de l'*International Center* et membre de la faculté au sein du département de Science Politique de l'Université de Floride. Le Dr Jett, qui est titulaire d'un PhD en relations internationales de l'Université de Witwatersrand, est l'auteur de trois ouvrages publiés par Palgrave Macmillan : *Why Peacekeeping Fails* (2000), *Why American Foreign Policy Fails: Unsafe at Home and Despised Abroad* (2008), et *American Ambassadors: The Past, Present and Future of America's Diplomats* (2014). Il a été interviewé par Jim Lehrer News Hour, CNN, NPR, BBC, entre autres programmes d'informations nationaux et internationaux. Membre du *Council on Foreign Relations* et de l'*American Academy of Diplomacy*, il a signé plus de 140 tribunes dans des journaux de référence. La plus récente d'entre elles est publiée dans le Huffington Post.

Une partie de cet article est extraite du chapitre 6, « Where Ambassadors Go » de l'ouvrage *American Ambassadors: The Past, Present and Future of America's Diplomats*, www.palgrave.com/us/book/9781137395665.

fonctionnaires, mais dut attendre 1924 et le *Rogers Act* pour être officiellement étendu aux postes diplomatiques.

En raison de ces réformes et de l'importance et de la complexité croissantes des affaires étrangères, les diplomates américains sont devenus progressivement plus professionnels. En conséquence, le nombre et le pourcentage des ambassadeurs fonctionnaires de carrière s'accrut régulièrement pendant la première moitié du vingtième siècle. À l'époque de l'administration Eisenhower, la professionnalisation était devenue majoritaire au point que seul un tiers des ambassadeurs américains était nommé par clientélisme, tandis que les autres étaient diplomates de carrière.

Sous l'administration Nixon, la criminalité prenait aussi la forme de vente pure et simple de titres d'ambassadeurs. Cela entraîna d'autres réformes¹. Elles furent codées dans le *Foreign Service Act* de 1980, qui stipule spécifiquement que les accointances politiques ne doivent pas être un facteur déterminant dans les choix d'ambassadeurs. Depuis l'adoption du *Rogers Act*, le ratio de nommés en vertu de faveurs politiques s'est maintenu à environ 30/70 par rapport aux diplomates de carrière, bien que la nomination des ambassadeurs soit toujours largement laissée à la discrétion du président. La seule exception a été constatée sous l'administration Reagan, qui réussit à nommer 38 pour cent de ses ambassadeurs par clientélisme. Quel que soit le pourcentage, pour rejoindre les rangs des ambassadeurs, il faut jouir d'une relation économique, politique ou personnelle très étroite avec le président. Bien que ces liens ne s'excluent pas mutuellement, le recrutement et l'affectation du futur ambassadeur sont influencés par la puissance de l'un d'entre eux.

Pour autant, le facteur déterminant reste le statut de fonctionnaire de carrière ou de fonctionnaire politique. Ce fait est mis en évidence par la répartition des ambassadeurs politiques ou de carrière dans les grandes régions du monde. Alors que le ratio est globalement de 30/70, il est inversé en Europe occidentale et aux Caraïbes où 72 pour cent des ambassadeurs en fonction depuis 1960 sont des fonctionnaires politiques, et 28 pour cent seulement fonctionnaires de carrière. Cette proportion tranche nettement avec l'Asie centrale, où sur plus de 50 postes, aucun des ambassadeurs nommés depuis la disparition de l'Union Soviétique n'est fonctionnaire politique.

Pourquoi de telles disparités dans les affectations ? Aucune théorie des sciences sociales ne semble pouvoir l'expliquer, et aucun fonctionnaire du département d'État ou de la Maison-Blanche n'en produira jamais. Il existe pourtant une explication : les fonctionnaires politiques qui donnent des sommes d'argent considérables pour acheter leur titre veulent un pays dont le nom est connu par les amis qui leur rendront visite, un pays qui présente très peu de risques et assure une

bonne qualité de vie. Parmi ces postes diplomatiques, on relève ceux d'Europe occidentale et des Caraïbes, ainsi que ceux d'une poignée de pays anglophones du Pacifique tels que l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Autre particularité de cette curieuse alchimie, le fait que plus le fonctionnaire donne d'argent, meilleure est la valeur du pays d'affectation en termes de produit intérieur brut annuel par habitant et de touristes internationaux. En d'autres termes, si le produit intérieur brut passe de 0 à 90 000 dollars et le nombre de touristes de 0 à 120 millions, la probabilité qu'un ambassadeur soit un fonctionnaire politique grimpe de 20 à 70 pour cent

Dans un système où la richesse, celle du pays d'accueil et celle du fonctionnaire, détermine qui devient ambassadeur, on ne peut guère s'attendre à des résultats probants en matière de politique étrangère. Néanmoins, cette corruption à peine voilée est tolérée car en définitive, c'est le locataire de la Maison-Blanche (et peut-être un jour, la locataire) qui choisit ses ambassadeurs. Bien que le chef de l'exécutif soit tenu dans une certaine mesure à la tradition des 30/70, aucune loi ni aucun règlement n'encadre cette prérogative.

C'est là une nouvelle preuve de l'influence de l'argent sur le système électoral américain. Bien que le président soit le représentant de l'État le plus puissant du monde, il n'a à sa disposition que peu de moyens pour récompenser ceux qui l'ont aidé dans son élection. Compte tenu du fait que le coût des campagnes présidentielles a dépassé la barre du milliard de dollars, un candidat a besoin de nombreux soutiens, et certains supporters peuvent être récompensés par un poste diplomatique flatteur.

Ce système n'est pourtant pas aussi inefficace qu'il n'y paraît de prime abord au vu des « terres d'élection » de ces fonctionnaires politiques. Les relations avec les pays d'Europe occidentale sont généralement fortes, même si elles sont complexes. Les communications avec les États-Unis et les allers-retours sont commodes, et ces nations possèdent de grandes ambassades employant un personnel expérimenté avec à leur tête un ambassadeur habituellement compétent à Washington. Il est relativement facile de contourner un fonctionnaire politique, que ce soit dans la capitale étrangère ou à Washington, si le diplomate s'avère de faible niveau. De plus, ces pays sont accoutumés à la tradition bien particulière des États-Unis de nommer des représentants débutants ou sans envergure. Certains pays se sont même plaints en privé d'avoir sur leur sol un ambassadeur américain qui « avait moins participé à la campagne » que tel autre résident d'un pays voisin.

En ce qui concerne les nations caribéennes, ces paradis tropicaux situés non loin du sud-est américain, les relations sont généralement très bonnes et sont considérées comme peu stratégiques du point de vue de Washington. Si l'ambas-

sadeur est un piètre gestionnaire, les dommages sont imputés à ceux qui ont le malheur de travailler pour lui ou pour elle.

Tous les ambassadeurs politiques ne sont pas de gros contributeurs à la campagne ou des « *bundlers* », ces gens qui collectent, mutualisent et amassent les fonds du plus grand nombre. Les donateurs et les « *bundlers* » constituent le groupe le plus important, mais ils totalisent au final un peu moins de la moitié des fonctionnaires politiques. Les autres sont répartis entre les personnes nommées pour des raisons politiques, comme les sénateurs à la retraite ou les femmes, et les membres des minorités qui ajoutent de la diversité, ou encore ceux qui ont été de fidèles soutiens ou agents de campagne. Ces deux derniers types n'iront pas en Europe, mais ils se retrouveront dans les Caraïbes ou aux postes les plus en vue d'Amérique latine.

Quel que soit le type d'ami du président, économique (gros donateurs), politique ou personnel, il y a très peu de chances pour que l'ambassadeur fonctionnaire politique soit envoyé dans un pays indésirable, difficile ou dangereux. La meilleure mesure du manque d'intérêt pour ces affectations est le différentiel de rémunération versé aux personnels. Ils sont incités financièrement à travailler dans les ambassades de pays dangereux, malsains ou d'une manière générale, peu agréables à vivre, afin de faciliter le recrutement à tous les échelons. Dans ces pays, on trouve rarement des fonctionnaires politiques, à quelque grade que ce soit, car ils sont hors du club fermé des plus gros financeurs des campagnes électorales.

Comme son nom l'indique, la prime de danger est une simple compensation. Il s'agit d'un bonus d'au moins 15 pour cent du salaire de base des personnels. Elle peut atteindre 35 pour cent lorsqu'existe une menace sur le lieu d'affectation en raison de troubles civils, de terrorisme, de trafic de drogues ou toute autre forme de violence. Au cours du premier mandat de l'administration Obama, seules deux des dix-huit ambassades ayant droit à la prime de danger, l'Afghanistan et l'Arabie Saoudite, hébergeaient des ambassadeurs fonctionnaires politiques. Tous deux étaient des généraux à la retraite, ni l'un ni l'autre n'ayant contribué de manière significative à la campagne.

La prime de sujétion récompense le service dans les pays où les conditions locales sont très différentes de l'environnement américain, justifiant une rémunération complémentaire qui incite au recrutement et à la permanence du personnel dans le poste. Cette indemnité compense le fait de passer quelques années dans un pays réputé pour sa criminalité, ses maladies, sa pauvreté, ses soins de santé médiocres, son isolement ou des particularités locales qui entravent la vie quotidienne. La prime de sujétion, qui complète le salaire de base, commence à 5 pour cent et peut atteindre 35 pour cent

Sur plus de 165 ambassades américaines, 127 ont des conditions suffisamment difficiles pour justifier un certain niveau de prime de sujétion. Parmi ces 127, seules 13 ont été gérées par des ambassadeurs fonctionnaires politiques durant le premier mandat du président Obama. Sur ces 13, seuls quatre ont contribué financièrement aux campagnes ou rassemblé des fonds à six chiffres ou plus ; leurs postes ouvraient droit à une indemnité de sujétion de cinq pour cent dans deux cas et de dix pour cent pour les deux autres cas².

Parallèlement à la richesse et à la valeur touristique des pays, un certain nombre d'autres facteurs déterminent l'affectation des ambassadeurs. À la naissance des États-Unis, les émissaires diplomatiques de la fédération à l'étranger étaient soit les Pères fondateurs eux-mêmes, soit leurs clones : blancs, de sexe masculin, anglo-saxons et protestants ou parfois catholiques. Les intérêts du pays à l'étranger, l'économie et la population grandissant et se diversifiant, les rangs de ses diplomates se sont eux aussi élargis.

Plus récemment dans l'histoire de la nation, certains observateurs ont affirmé que les diplomates qui représentent les États-Unis doivent être une fidèle représentation du « *melting pot* » américain. En réalité, la cohorte des ambassadeurs américains à l'étranger reflète les préjugés et les valeurs sociales du moment et ne sera jamais une image exacte de la population. Bien que cela soit moins vrai aujourd'hui que par le passé, le sexe, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle et la religion exercent une influence sur l'affectation des ambassadeurs. La section suivante passe en revue chacun de ces facteurs et leur impact.

Le sexe

Pendant près d'un siècle, le département d'État n'a employé aucune femme à un poste à plein temps. Il a commencé à les recruter en 1874, mais uniquement pour les tâches administratives. L'opinion du département d'État reflétait l'attitude condescendante envers les femmes à cette époque. Par exemple, en 1905 le sous-secrétaire Frederick Van Dyne aurait déclaré « Le plus grand obstacle à l'emploi des femmes en qualité d'agents diplomatiques est leur incapacité notoire à garder un secret³ ».

Les efforts en vue d'aider les femmes à obtenir le droit de vote, couronnés en 1920 par la ratification du 19^e amendement, ont contribué à changer les comportements. Les lignes ont commencé à bouger, mais les progrès ont été lents dans une institution aussi conservatrice que le département d'État. Ce n'est qu'en 1922 que Lucile Atcherson a fait son entrée au *Foreign Service*. Ruth Bryan Owen, ancienne membre du Congrès, fut la première femme cheffe d'une mission diplomatique. Le président Franklin Roosevelt l'avait nommée émissaire spéciale avec

le titre de ministre plénipotentiaire au Danemark en 1933. Helen Eugenie Anderson fut la première femme à détenir le titre d'ambassadrice. Active dans le parti démocrate, elle a été nommée ambassadrice au Danemark par le président Truman en 1949. En 1962, le Président Kennedy l'a mutée en Bulgarie, faisant d'elle la première femme ambassadrice dans un pays communiste. Frances Willis est devenue la première diplomate de carrière à être nommée ambassadrice quand elle a pris ses fonctions en Suisse en 1953.

Ces dernières années, les opportunités pour les femmes dans le *Foreign Service* ont considérablement augmenté. Dans la décennie 1960, seuls 7 pour cent des nouveaux fonctionnaires étaient de sexe féminin, et elles n'occupaient que 2,5 pour cent des postes à responsabilités. En 1990, 19 pour cent de femmes occupaient les postes les plus élevés d'agents du *Foreign Service*. En 2005, ce ratio est passé à 30 pour cent. Il n'a pas beaucoup varié depuis⁴. Aux échelons les plus bas, la situation est meilleure. Aujourd'hui, les femmes représentent 40 pour cent des candidats à l'examen écrit d'entrée au *Foreign Service* et 40 pour cent des reçus.

Bien que la proportion de femmes aux postes de direction semble s'être stabilisée à 30 pour cent le *Foreign Service* reste très en avance sur les autres secteurs de la société américaine en termes de composition des effectifs salariés. Seuls 4 pour cent des cadres supérieurs des entreprises du classement *Fortune* 500 sont des femmes, et elles représentent moins de 17 pour cent des membres des conseils d'administration de ces sociétés⁵. Un quart seulement des présidents d'université, un groupe soi-disant éclairé, sont des femmes⁶.

Des progrès importants ont été réalisés concernant l'influence sexuelle pesant sur les affectations des ambassadeurs, mais certains comportements sont ancrés. Les données historiques révèlent que les ambassadrices sont habituellement sous-représentées en Europe occidentale, en Amérique du Nord et centrale, en Asie orientale, en Amérique du Sud et au Moyen-Orient. À l'exception de la première région, l'explication tient peut-être au fait que Washington était réticent à envoyer une ambassadrice dans les régions du monde où les attitudes locales à l'égard des femmes pouvaient compliquer leur travail. Dans le cas de l'Europe occidentale, le peu d'ambassadrices s'explique vraisemblablement par le fait que la région est prisée par les donateurs importants et que, contrairement aux hommes, les femmes ne possèdent généralement pas les ressources financières pour contribuer substantiellement aux campagnes.

La race et l'origine ethnique

Les Afro-Américains sont présents en qualité de diplomates depuis plus longtemps que les femmes, mais leurs progrès sont beaucoup plus lents. La seule

raison qui explique leur présence plus ancienne dans le corps diplomatique est qu'il a été jugé approprié d'envoyer des Afro-Américains dans deux nations majoritairement noires : Haïti, qui est le second pays à avoir accédé à l'indépendance dans l'hémisphère ouest, et le Liberia, fondé par des esclaves américains affranchis, qui a proclamé son indépendance en 1847. Le premier diplomate afro-américain, Ebenezer Don Carlos Bassett, a été affecté à Haïti en 1869 en qualité de ministre résident et consul général. Lester Aglar Walton, le premier chef de mission afro-américain, a été envoyé au Liberia en 1935. Edward Dudley, le premier Afro-Américain à détenir le titre d'ambassadeur, y a été affecté en 1949⁷.

Clifton R. Wharton Sr., le premier Afro-Américain dans une position professionnelle au sein du département d'État, fut aussi le premier à devenir fonctionnaire du *Foreign Service* et chef d'une mission diplomatique dans un pays européen. Sa route vers l'Europe a cependant transité par le Liberia, sa première affectation à l'étranger. Wharton est devenu chef de mission en Roumanie en 1958, puis ambassadeur en Norvège.

Il a cassé les préjugés profondément ancrés au sein du département d'État sur les affectations jugées adéquates pour les Afro-Américains. En 1949, Christian Ravndal a rédigé une note de service à l'attention du sous-secrétaire adjoint à l'administration intitulée « Les pays dans lesquels un Noir éminent peut être envoyé de manière opportune en qualité d'ambassadeur ». À l'époque, Ravndal était directeur général du *Foreign Service*, le plus haut dirigeant du département d'État⁸. Il suggérait trois ensembles de pays. Citées en premier, la Roumanie ou la Bulgarie car « la nomination d'un Noir éminent au poste d'ambassadeur dans l'un des pays du rideau de fer doit servir à contrecarrer la propagande communiste selon laquelle les Américains sont coupables de discrimination raciale⁹ ». L'Afghanistan ou l'Éthiopie sont suggérés ensuite, mais aucune justification n'est apportée au choix de ces pays. Le troisième groupe de pays englobe Haïti, le Paraguay, le Guatemala, le Salvador et le Honduras, bien que Ravndal craigne que l'ambassadeur ait à « surmonter l'hostilité initiale à laquelle il sera confronté¹⁰ ». En ce qui concerne les autres possibilités, Ravndal pensait que les pays du Moyen-Orient et le Portugal seraient offensés par un ambassadeur de couleur et que l'Équateur, la Bolivie et la République dominicaine n'avaient « pas suffisamment évolué socialement pour surmonter les préjugés raciaux¹¹ ». Il suggérait que la Suisse, la Norvège et le Danemark étaient suffisamment civilisés et éclairés, et « qu'en règle générale, il n'y règne pas les préjugés raciaux que l'on trouve dans d'autres pays¹² ». Moins de trois mois après la rédaction de cette note de service par Ravndal, Dudley fut nommé ambassadeur au Liberia. Pendant les dix années suivantes, cinq Afro-Américains furent élevés au rang d'ambassadeurs. Quatre d'entre eux furent en-

voyés en Afrique (deux au Liberia, un en Guinée et un au Niger) et un en Europe (Wharton en Norvège).

La répartition régionale des nominations d'ambassadeurs d'origine afro-américaine est beaucoup moins équilibrée que celle des femmes. Dans le passé, plus de 72 pour cent de ceux qui sont devenus ambassadeurs ont été envoyés en Afrique. Ces dix dernières années, le pourcentage a baissé mais il reste tout de même de 60 pour cent

Autrefois, les préjugés au sein du département d'État avaient des répercussions profondes sur l'affectation des diplomates afro-américains. La note de Ravnal révèle un autre type de biais : il tente d'anticiper les préjugés du pays dans lequel un diplomate pourrait être affecté et laisse ces attitudes régir le processus d'affectation.

Aujourd'hui, une troisième explication, plus optimiste, est avancée. Du fait de leur héritage, les diplomates afro-américains pourraient choisir de servir en Afrique car ils ont plus de liens, ou d'intérêts, sur ce continent, ou parce qu'ils pensent que leur origine ethnique pourrait être un atout dans les négociations avec leurs homologues autochtones. Peut-être anticipent-ils aussi un meilleur accueil que dans d'autres parties du monde, source d'une plus grande efficacité.

La plupart des fonctionnaires du *Foreign Service* tendent à se spécialiser dans une région du monde qui reflète leurs préférences personnelles. Pour un fonctionnaire de carrière, s'être fait connaître, avoir acquis de l'expérience et posséder une compétence linguistique dans une région rend très hautement probable la possibilité que, quand un poste d'ambassadeur se libèrera, il pourra plus aisément postuler dans cette région du monde.

Si l'auto-sélection des postes d'ambassadeurs est désormais un déterminant majeur de l'affectation des Afro-Américains, il en va de même pour les autres minorités. Sur les 23 Hispano-Américains nommés ambassadeurs entre 2001 et 2013, 14 (61 pour cent) étaient d'origine latino-américaine et caribéenne. Quelle qu'en soit la raison, la proportion géographique des Hispano-Américains en Amérique latine est comparable à celle des ambassadeurs Afro-Américains en Afrique.

L'orientation sexuelle

On ne s'attend pas à ce que les préférences sexuelles puissent avoir un impact sur la sélection et l'affectation d'un ambassadeur, pourtant ce critère a toujours joué un rôle. Malgré les progrès remarquables des droits des homosexuels ces dernières années, il est probable qu'il continue de peser à l'avenir.

Thomas Bayard fut le premier diplomate américain ouvertement homosexuel à recevoir le titre d'ambassadeur lorsqu'il fut nommé à Londres en 1893. Depuis, plus de 4 500 diplomates américains l'ont rejoint. Jusqu'à 2013, seuls trois d'entre eux s'étaient déclarés homosexuels. Le premier était James Hormel, grand philanthrope et petit-fils du fondateur de la marque de viande SPAM. Quand le président Clinton l'a nommé au Luxembourg en 1997, ce choix a provoqué une tempête de protestations au Congrès.

La commission des Affaires étrangères du Sénat a approuvé la nomination de Hormel, mais un certain nombre de sénateurs républicains, sous la pression des lobbys chrétiens conservateurs et des organisations catholiques, l'ont bloquée¹³. En plaidant contre Hormel, le sénateur du Mississippi Trent Lott qualifia l'homosexualité de péché au même titre que l'alcoolisme et la kleptomanie. Parmi les sénateurs opposés à Hormel, Chuck Hagel au Nebraska argua qu'être « agressivement homosexuel » limiterait l'efficacité de Hormel dans ses fonctions. Quinze ans plus tard, confronté à un aval délicat pour lui-même briguer le secrétariat à la Défense, Hagel s'excusa de cette remarque¹⁴.

Lorsqu'en séance plénière le Sénat ne donna pas suite à la nomination de Hormel, le président Clinton court-circuita le Sénat et offrit à son protégé une nomination hors session parlementaire (*recess appointment*) en 1999, qui autorisa le nouvel ambassadeur à servir, mais seulement jusqu'à début 2001. Cette année-là, lors d'une séance du Congrès sa candidature fut de nouveau envisagée mais finalement elle ne fut pas présentée compte tenu de l'opposition tenace qui perdrait contre sa nomination.

Pendant les douze années suivantes, seuls deux ambassadeurs ouvertement homosexuels ont servi les États-Unis. Le premier à être confirmé par le Sénat fut Michael Guest, un diplomate de carrière nommé ambassadeur en Roumanie par George W. Bush. Quant au président Obama, c'est au cours de son premier mandat qu'il a nommé David Huebner en Nouvelle-Zélande, sans opposition notoire du Sénat. En juin 2013, à la suite de sa réélection, il a nommé cinq autres diplomates homosexuels qui ont été avalisés dans leur fonction au cours des deux mois qui suivirent, sans contestations. Tous fonctionnaires politiques, ils furent envoyés dans des pays riches, sauf celui qui a été affecté dans les Caraïbes.

De nos jours, le traitement réservé par le Congrès aux fonctionnaires ouvertement homosexuels contraste radicalement avec la réaction à la candidature de Hormel en 1997. La différence est encore plus tranchée par rapport à la situation des années 1950. À l'époque, quand les fonctionnaires du département d'État comparaissaient annuellement devant le Congrès afin de passer au crible le budget, le président du comité interrogeait : « Combien d'homosexuels ont été renvoyés par le département cette année ?¹⁵ ». En ce temps-là, l'homosexualité était

passible de licenciement et les services de sécurité du département consacraient beaucoup de temps et d'efforts pour enquêter sur les personnes qui étaient pointées du doigt. Un agent était employé à plein temps pour enquêter sur ces cas¹⁶.

Encore dans les années 1980, l'homosexualité était un motif suffisant pour révoquer l'habilitation de sécurité d'un employé, considéré comme sensible au chantage d'agents étrangers. La perte d'une habilitation de sécurité rendait impossible tout travail enrichissant au sein du département ou interrompait tout avancement. Le secrétaire d'État George Shultz mit un terme à cette pratique sous l'administration Reagan.

À l'instar du changement d'attitude du pays, l'approche du département d'État relative aux questions de la race, du sexe et de l'orientation sexuelle a elle aussi évolué. En 2013, après l'annonce de la décision de la Cour Suprême annulant la loi fédérale sur la protection du mariage (*Federal Defense of Marriage Act*, DOMA), le département d'État et d'autres organismes gouvernementaux fédéraux ont agi rapidement pour étendre les avantages aux couples de même sexe. La majorité des Américains est désormais en faveur du mariage homosexuel et ne pense pas que les relations entre adultes consentants du même sexe soient immorales. Par ailleurs, ils sont les bienvenus dans l'armée, même de l'avis de l'ancien secrétaire à la Défense Hagel.

En revanche, d'autres gouvernements du reste du monde ne sont pas aussi avancés : dans 76 pays, l'homosexualité est encore un crime et dans cinq d'entre eux, elle est passible de la peine de mort. Quasiment toute l'Afrique et le Moyen-Orient imposent de sévères restrictions légales et la tendance actuelle ne va pas nécessairement dans le bon sens. Au mois de décembre 2013, la plus haute cour d'Inde a rétabli une loi datant de l'époque coloniale qui criminalise les relations privées entre personnes du même sexe ; et en février 2014, le président ougandais Yoweri Museveni a promulgué un projet de loi prévoyant le renforcement des sanctions contre les homosexuels, y compris la possibilité de condamner à la prison à perpétuité les personnes liées par le mariage¹⁷.

Le département d'État est donc aussi confronté à la question de l'affectation des ambassadeurs ouvertement homosexuels dans des pays qui condamnent l'homosexualité et la criminalisent. C'est une nouvelle version d'un ancien problème. Le département d'État incarne le pays qu'il représente, mais il ne peut pas complètement ignorer les us et coutumes du pays dans lequel il présente les lettres de créance d'un nouvel ambassadeur. En raison du racisme à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières, affecter un ambassadeur afro-américain en dehors de l'Afrique ou de l'Europe occidentale fut rarissime pendant très longtemps. L'affectation d'une ambassadrice au Moyen-Orient soulevait des débats interminables.

Bien que les Américains aient tendance à ignorer leurs propres préjugés et insistent au sein de la communauté internationale sur l'ouverture d'esprit et l'évolution des mœurs, c'est tout simplement impossible dans certains pays. Un pays qui impose de sévères sanctions à ses propres citoyens en cas d'homosexualité n'accueillera pas à bras ouverts un ambassadeur ouvertement homosexuel. Il fera la sourde oreille à une demande de visa diplomatique au bénéfice du conjoint ou du partenaire de vie de même sexe de ce même ambassadeur.

Le nombre d'ambassadeurs homosexuels nommés par des présidents démocrates reflète l'impact de la période électorale et la tendance des stratégies politiques à segmenter l'électorat afin de lancer des appels du pied directs ou indirects au soutien de certains lobbies. En 2012, le gouverneur Romney a obtenu une répartition équitable des suffrages hétérosexuels, mais son rival Obama a remporté le vote des homosexuels (76 pour cent contre 22 pour cent un écart encore plus important que celui des citoyens latino-américains)¹⁸.

Le Président Clinton a nommé Hormel car il était un donateur important pour le parti démocrate¹⁹. Dans son autobiographie, celui-ci décrit comment Bob Farmer, le trésorier national du parti, l'a encouragé à demander une nomination au nouveau président. Farmer lui a suggéré de jeter un œil dans un exemplaire du « *Plum Book* », une publication gouvernementale énumérant quelque 7 000 postes à discrétion du gouvernement. Hormel a suivi son conseil et il précise ce qu'il a trouvé :

J'ai parcouru les postes au cabinet, les nominations aux postes de haut niveau du département et les commissions présidentielles. Il y avait secrétaire adjoint de ceci et sous-secrétaire de cela, ou membre des commissions relatives à tous les aspects de l'action gouvernementale. Dans la plupart des cas, mes qualifications n'étaient pas convenables, ou je connaissais quelqu'un plus haut placé dans l'ordre de préséance. Le poste d'ambassadeur était, semble-t-il, la meilleure solution²⁰.

La déduction évidente de l'analyse faite par Hormel est que les qualifications requises pour être ambassadeur ne sont pas aussi élevées que pour les autres responsabilités gouvernementales. Après avoir pris sa décision, Hormel a travaillé dur pour justifier sa nomination à ce poste. Il a fait le compte du temps, des efforts et de la mise en réseau nécessaires pour surmonter l'opposition suscitée par sa candidature. Alors que le Sénat n'a jamais voulu entériner sa nomination, il a dû batailler ferme pour obtenir du président une nomination hors session parlementaire. Près de deux années se sont écoulées entre l'envoi de son nom au Sénat au mois d'octobre 1997 et la présentation de ses lettres de créances au Luxembourg, mais il a persévéré et aujourd'hui il fait date dans l'histoire.

La religion

Un des sujets de préoccupation des Pères fondateurs durant l'élaboration de la Constitution américaine fut la séparation de l'église et de l'état. Elle est contenue dans l'article VI, qui stipule qu'aucune interrogation sur l'appartenance religieuse ne sera faite au personnel de l'État fédéral. Néanmoins, certaines interrogations ont bien eu lieu. L'appartenance à telle ou telle religion empêchait certaines affectations diplomatiques ou était requise pour d'autres.

Avant les années 1970, les juifs n'étaient pas affectés à l'ambassade de Tel Aviv. Au moment de son entrée en fonction en 1995, Martin Indyk, 13^e ambassadeur américain en Israël, fut le premier juif. Depuis, cinq diplomates lui ont succédé, dont deux juifs. De nos jours, il est peu probable que des pays refusent un ambassadeur américain sous prétexte qu'il soit juif. Il n'en a pas toujours été ainsi. Dans certains pays, ça n'a jamais été un problème. En Turquie, par exemple, un pourcentage relativement élevé d'ambassadeurs étaient juifs car l'Empire ottoman les acceptait sans difficultés.

Par le passé, les juifs ont été exclus de certains postes d'ambassadeur, mais ce n'est plus le cas aujourd'hui, à une exception près : au Vatican. Non seulement il existe un *test religieux* pour y exercer la fonction d'ambassadeur, mais de surcroît l'impétrant est automatiquement placé au centre des débats sur l'une des questions les plus clivantes que connaisse l'Amérique. Le Saint-Siège est unique en son genre car il est à la fois une cité-État et le siège d'une communauté religieuse.

Les relations diplomatiques avec l'Église catholique remontent à 1797, mais elles ont cessé en 1870 quand le Congrès a voté l'interdiction de dépenser des fonds fédéraux pour la réalisation d'une mission diplomatique au Vatican. Le vote du Congrès a été précipité par une rumeur selon laquelle le pape allait interdire les offices religieux protestants dans l'enceinte de la légation américaine, mettant à mal les pratiques religieuses des diplomates pratiquants²¹.

Le Congrès a abrogé l'interdiction en 1984, rendant à nouveau possibles les relations diplomatiques au plus haut niveau de la hiérarchie. Le président Reagan a rapidement élevé son envoyé spécial au Vatican, William A. Wilson, au rang d'ambassadeur. Wilson était un ami proche de Reagan et un membre de son « *kitchen cabinet* », un groupe de riches supporters et conseillers. Wilson profita de sa présence à Rome pour s'envoler secrètement vers la Libye afin de s'entretenir avec Mouammar Kadhafi. Le but de ce voyage n'a jamais été élucidé, mais il s'est produit à une époque où l'administration Reagan tentait de rallier la communauté internationale à ses efforts de sanction du régime Kadhafi en raison de son soutien au terrorisme²².

Depuis Wilson, dix ambassadeurs américains ont servi au Vatican, tous fonctionnaires politiques et catholiques. De plus, ils étaient opposés à l'avortement ou faisaient de leur mieux pour éviter le sujet²³. Pendant le premier mandat du président Obama, on a pu lire dans les journaux conservateurs que le Vatican aurait été hostile à trois candidats de l'administration fédérale à ce poste, car ils étaient insuffisamment pro-vie. Un article du *Catholic News Service* a réfuté cette accusation, citant à l'appui un fonctionnaire du Vatican qui soutenait que le Saint-Siège ne vérifiait pas les convictions personnelles des candidats. L'article ajoutait toutefois que l'état civil était important, et que le Vatican avait récemment refusé deux candidats à la représentation diplomatique, un Argentin divorcé vivant avec une compagne et un Français homosexuel uni à un autre homme. Tous deux étaient catholiques, mais visiblement pas suffisamment²⁴.

Le Vatican n'est pas la seule ambassade où il importe d'être catholique. Les ambassadeurs en Irlande sont majoritairement de descendance irlandaise et catholiques, et depuis un demi-siècle, tous sont des fonctionnaires politiques²⁵. Durant le premier mandat du président Obama, l'ambassadeur à Dublin était Dan Rooney. Sa contribution à la campagne était extrêmement modeste (30 000 dollars), mais le soutien du propriétaire de l'équipe de football des *Pittsburgh Steelers* était apparemment suffisant. Après le départ de Rooney au mois de décembre 2012, il n'a pas été remplacé pendant deux ans.

Durant la vacance du poste, plusieurs candidatures ont été envisagées, mais elles n'ont manifestement pas survécu à l'enquête de fond²⁶. Un haut responsable de la Maison-Blanche aurait déclaré que les rapports imputant l'échec du recrutement au contrôle de fond n'étaient « pas corrects ». Toutefois, il n'a présenté aucune raison valable pour justifier la longue vacance. Dans ce cas, comme pour la plupart des décisions concernant les membres du personnel, la vérité est difficile à cerner et les preuves difficiles à obtenir²⁷. Des réputations sont en jeu, et les raisons pour lesquelles les décisions sont prises, et à quel moment elles le sont, demeurent opaques.

Finalement, au mois de juin 2013, la Maison-Blanche a annoncé qu'elle nommait Kevin O'Malley, un avocat du Missouri. Selon les médias, il était un Américain d'origine irlandaise catholique très pratiquant, mais n'avait pas contribué de manière considérable à la campagne et n'était pas non plus un gros *bundler*.

Un reportage a interprété l'absence de contribution majeure de l'impétrant comme la conséquence d'un embarras causé par d'autres grands donateurs pressentis mais refusés lors de la vacance.

Cette théorie a vite trouvé son démenti. Le lendemain, la Maison-Blanche annonçait que Jane Hartley, économiste et conseillère politique mariée à un banquier d'affaires, était nommée ambassadrice en France. Elle faisait partie des cin-

quante plus gros *bundlers* de la campagne 2012, rassemblant plus d'un demi-million de dollars pour les finances électorales. D'après les rapports de presse, elle pouvait « soutenir une conversation » en français. Bien que cette affirmation ne fournisse pas d'indication réelle sur ses compétences linguistiques, il est évident que malgré les événements gênants dus aux *bundlers*, l'argent fait toujours la loi en matière d'affectation des ambassadeurs²⁸.

Lors de l'audience de confirmation d'O'Malley, celui-ci a été soutenu par les deux sénateurs de son État. L'un d'entre eux, Claire McCaskill, n'a pas tari d'éloges et a fait remarquer avec enthousiasme qu'il était jusqu'à récemment citoyen des États-Unis et d'Irlande, mais qu'il avait abandonné sa deuxième citoyenneté au moment de sa nomination. Visiblement, la perspective d'un conflit d'intérêt aussi flagrant et l'éventualité de deux loyautés partagées n'ont, à ce moment-là, soulevé aucune réserve de la part de la sénatrice.

La préférence personnelle

Les désirs du futur ambassadeur peuvent aussi jouer un rôle déterminant pour viser certains pays. Les fonctionnaires de carrière sont généralement satisfaits de l'ambassade qui leur est proposée, ou du moins ils se plient à la décision de l'autorité hiérarchique. Les mandataires politiques, en revanche, ont souvent une idée bien précise de l'endroit où ils veulent aller.

Il peut s'agir de leur pays de naissance ou de celui où ils ont grandi, mais il n'est généralement pas conseillé aux ambassadeurs d'essayer de retourner au pays. Tout ambassadeur est la cible de toutes sortes de pressions et d'attentes qui s'amplifient s'ils ont des racines dans ledit pays. Il ne faudrait pas longtemps pour qu'un parent éloigné demande de l'aide afin d'obtenir un visa ou toute autre faveur.

Ou que l'épouse de l'ambassadeur souhaite rentrer chez elle, comme ce fut le cas pour Vera et Donald Blinken. Elle avait quitté la Hongrie étant enfant et lui, des années plus tard, y a été nommé ambassadeur. En 1992, il a aidé à collecter cinq millions de dollars lors d'un seul dîner à New York pour l'élection de Bill Clinton. Dans ses mémoires co-rédigées, elle décrit pourquoi son affectation n'était pas une idée géniale :

Pour la première fois de notre mariage, à son poste d'ambassadeur de Hongrie Donald était obligé de me dissimuler des secrets. Un dossier rouge contenait des rapports de renseignement et il ne se trouvait sur sa table de travail que quand il était seul dans son bureau. Plus encore que la curiosité, ce qui me perturbait c'était de ne pas partager cette partie de la vie de Donald.

En mari formidable qu'il est, Donald a demandé et obtenu une habilitation de sécurité pour moi au département d'État. Elle me permet d'accompagner les

fonctionnaires en mission diplomatique, de les côtoyer dans « la bulle », l'enceinte sécurisée de l'ambassade où les informations sensibles sont débattues²⁹.

L'accès aux documents classifiés est toujours basé sur l'habilitation de sécurité d'une personne et son besoin de connaître les informations en question. Les habilitations de sécurité coûtent cher et demandent du temps, ce qui soulève la question du bon usage des ressources gouvernementales. Il est évident que l'épouse de l'ambassadeur n'avait pas besoin de savoir ce qui se trouvait dans le dossier rouge ou ce qui se disait à l'intérieur de « la bulle ».

Le cas de John Estrada, nommé en juillet 2013 à Trinidad et Tobago, son pays de naissance, est un autre exemple d'ambassadeur retournant à ses racines. Il n'a donné qu'environ 1000 dollars à des causes politiques. Après avoir pris sa retraite en tant que sergent-major du Marine Corps américain, il a appuyé la candidature d'Obama lors de la campagne présidentielle en 2008³⁰. Suite à son souhait de postuler, il a attendu le mois de février 2016 pour se voir confirmé, bien que la raison de cette latence n'ait jamais été fournie³¹. Le Sénat ne rejette jamais catégoriquement une candidature d'ambassadeur. Il refuse simplement d'agir, et temporiser est un domaine dans lequel le Congrès excelle.

Le Congrès n'est pas le seul à rendre son avis dans le processus. Bien avant l'officialisation d'une candidature au poste d'ambassadeur et sa soumission pour validation au Sénat, le pays de destination doit octroyer un *agrément*, terme officiel utilisé pour désigner son approbation de la nomination. Bien que ce geste soit généralement une simple formalité, certains pays ont des opinions très arrêtées sur le type d'ambassadeurs qu'ils acceptent. L'Arabie Saoudite souhaite des personnes qui ne parlent pas l'arabe et qui entretiennent des relations personnelles avec le président. Le Japon, qui aime les personnalités éminentes, fut ravi lorsque Caroline Kennedy vint sur son sol en qualité d'ambassadrice en 2013, jusqu'à ce que celle-ci dénonce via Twitter les mauvais traitements infligés aux dauphins dans le pays³².

De nombreux facteurs agissent donc plus ou moins fortement sur la qualité de l'accueil réservé à un nouvel ambassadeur. Bon nombre de nominations ont peu à voir avec l'aptitude ou l'expérience dans le métier, et aucune théorie ne pourra jamais expliquer ni pourquoi ni comment. Tant que les contributions financières aux campagnes joueront un rôle aussi déterminant dans la politique américaine, certaines affectations resteront à vendre.

Notes

1. PINCUS, Walter, « The Case of Peter Flanigan », *New Republic*, 18 octobre 1974, <https://newrepublic.com/article/91252/the-case-peter-flanigan>.

2. Les postes (et leurs indemnités de sujétion) comprenaient l'Afghanistan (35 pour cent), le Belize (20 pour cent), le Botswana (10 pour cent), la Chine (15 pour cent), le Salvador (15 pour cent), l'Inde (20 pour cent), Malte (5 pour cent), le Mexique (15 pour cent), la Roumanie (5 pour cent), l'Arabie Saoudite (20 pour cent), la République slovaque (10 pour cent), l'Afrique du Sud (10 pour cent) et Trinidad et Tobago (5 pour cent).
3. « *A Short History of the Department of State* », US Department of State, Office of the Historian, consulté le 18 février 2016, <https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/inequality>.
4. CARRINGTON, Margot, « How Are FS Women at State Faring? », *Foreign Service Journal* 90, numéro 5, mai 2013, p. 39.
5. VAGIANOS, Alanna, « There Are Still Few Women at the Top of Fortune 500 Companies, Says Report », *Huffington Post*, 25 janvier 2014, www.huffingtonpost.com/2013/12/11/women-in-leadership-roles_n_4418725.html.
6. STRIPLING, Jack, « Survey Finds a Drop in Minority Presidents Leading Colleges », *Chronicle of Higher Education*, 12 mars 2012, <http://chronicle.com/article/Who-Are-College-Presidents-/131138/>.
7. La majeure partie de ces informations provient du département d'État américain, bureau de l'historien, <http://history.state.gov/about/faq/african-americans-in-the-foreign-service>.
8. KRENN, Michael L., « 'Outstanding Negroes' and 'Appropriate Countries': Some Facts, Figures, and Thoughts on Black U.S. Ambassadors, 1949–1988 », *Diplomatic History* 14, numéro 1, janvier 1990, p. 132.
9. *Id.*
10. *Id.*
11. *Id.*
12. *Id.*
13. JETT, Dennis, « Why Have There Been So Few Openly Gay Ambassadors? », *Washington Post*, 26 juillet 2013, www.washingtonpost.com/opinions/why-have-there-been-so-few-openly-gay-ambassadors/2013/07/26/5e7a4694-e8c5-11e2-8f22-de4bd2a2bd39_story.html.
14. Amb. GUEST, Michael, « Don't Judge Chuck Hagel by 1998 Comment », *Politico*, 6 janvier 2013, www.politico.com/story/2013/01/dont-judge-chuck-hagel-by-1998-comment-85806.html.
15. RYAN SR., Robert J., interviewé par STUART KENNEDY, Charles, 7 novembre 1991, Association for Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, 1988, p. 12, www.adst.org/OH%20TOCs/Ryan,%20Robert%20J.%20Sr.toc.pdf.
16. *Id.*
17. HARDING, Andrew, « Ugandan President Yoweri Museveni Signs Anti-gay Bill », *BBC*, 24 février 2014, www.bbc.com/news/world-africa-26320102 ; et FISHER, Max, « A Map of Where Homosexuality Is Criminalized », *Washington Post*, 11 décembre 2013.
18. JETT, Dennis, « *Openly Gay Ambassadors* ».
19. LACEY, Marc, « Gay Activist Named Envoy over Objections », *Los Angeles Times*, 5 juin 1999.
20. Amb. HORMEL, James C. et MARTIN, Erin, *Fit to Serve: Reflections on a Secret Life, Private Struggle, and Public Battle to Become America's First Openly Gay U.S. Ambassador*, New York : Skyhorse Publishing, 2011, p. 165.
21. ARMSTRONG, George, « Vatican and US to Establish Full Diplomatic Relations », *Guardian*, 11 janvier 2013, www.theguardian.com/theguardian/2013/jan/11/vatican-usa-diplomatic-relations-1984-archiv.
22. BERGER, Joseph, « William A. Wilson, Reagan's Envoy to Vatican, Dies at 95 », *New York Times*, 6 décembre 2009, www.nytimes.com/2009/12/07/us/07wilson.html?_r=0.
23. DIAZ, Kevin, « Abortion Debate Dogs Envoy to Vatican », *Minneapolis Star Tribune*, 8 novembre 2009, www.startribune.com/politics/statelocal/69532947.html.
24. THAVIS, John, « Vatican Dismisses Report That It Rejected US Ambassador Picks », *Catholic News Service*, 9 avril 2009, www.catholicnews.com/data/stories/cns/0901631.htm.
25. « *Chiefs of Mission for Ireland* », US Department of State, Office of the Historian, consulté le 18 février 2016, <http://history.state.gov/departmenthistory/people/chiefsomission/ireland>.

26. FAY, John, « Obama's Very Own 'Ghost Estate' with No US Ambassador to Ireland », *IrishCentral*, 4 mai 2014, www.irishcentral.com/news/Obamas-very-own-ghost-estate-with-no-US-Ambassador-to-Ireland.html ; et LANG SOLLINGER Mary, « Top Fund Raiser Said to Be Choice for US Ambassador », *IrishCentral*, 19 mai 2014, www.irishcentral.com/opinion/niallodowd/Mary-Lang-Sollinger-top-fundraiser-said-to-be-lead-choice-for-US-Ambassador.html.

27. STANTON, John, « Key House Democrat Questions Obama's Failure to Pick an Ambassador to Ireland », *BuzzFeed*, 22 mai 2014, www.buzzfeed.com/johnstanton/key-house-democrat-questions-obamas-failure-to-pick-an-ambas.

28. SEHER, Jason, « White House Avoids Bundlers in Recent Round of Ambassador Nominations », *CNN*, 5 juin 2014, <http://politicalticker.blogs.cnn.com/2014/06/05/white-house-avoids-bundlers-in-recent-round-of-ambassador-nominations/> ; SINK, Justin, « Another Obama Bundler Named Ambassador », *Hill*, 6 juin 2014, <http://thehill.com/policy/international/208517-another-obama-bundler-named-ambassador> ; et GORDON, Michael R., « Obama Nominates Ambassadors to France and Ireland », *New York Times*, 6 juin 2014, www.nytimes.com/2014/06/07/world/europe/obama-nominates-ambassadors-to-france-and-ireland-jane-hartley-kevin-omalley.html?_r=1.

29. BLINKEN, Vera et Donald, *Vera and the Ambassador: Europe and Return*, Albany : State University of New York Press, 2009, pp. 133–34.

30. Sénat américain, « Executive Reports of Committee », *Congressional Record*, 11 mars 2014, <http://beta.congress.gov/congressional-record/2014/3/11/senate-section/article/S1517-2>.

31. SMITH, David, « US Ambassadors in Diplomatic Limbo As They Wait for Senate Approval », *Guardian*, 9 novembre 2015, www.theguardian.com/us-news/2015/nov/09/us-ambassadors-in-diplomatic-limbo-as-they-wait-for-senate-approval.

32. SPITZER Kirk, « Japan Says Kennedy Dolphin Tweet Improper », *USA Today*, 21 janvier 2014, www.usatoday.com/story/news/world/2014/01/21/kennedy-dolphin-tweet/4700405/.