



Cultures & Conflits

36 | hiver 1999 - printemps 2000

Rationalités et Relations Internationales. (vol. 1)

Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba (Partie 2)

Jean-Yves Haine



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/596>

DOI : 10.4000/conflits.596

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 1 mars 2000

ISBN : 2-7384-9520-6

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Jean-Yves Haine, « Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba (Partie 2) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 36 | hiver 1999 - printemps 2000, mis en ligne le 20 mars 2006, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/596> ; DOI : 10.4000/conflits.596

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Creative Commons License

Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba (Partie 2)

Jean-Yves Haine

- 1 Le bureaucrate et le politique Classiquement en relations internationales, les explications s'ébauchent à partir des objectifs poursuivis par un acteur national, l'Etat ou le gouvernement. Ce niveau privilégié de l'analyse doit beaucoup à l'historiographie même de la discipline, dont les fondements sont largement empruntés au droit international où les seuls sujets de droit étaient et demeurent les Etats. ¹ Sous la double influence du nationalisme et du colonialisme, les relations internationales s'analysaient essentiellement à partir de la souveraineté étatique et cette perspective reste, par ailleurs, largement dominante. Cette origine sémantique est aujourd'hui devenue une facilité de langage. Il n'est pas un quotidien, ou un commentateur, qui ne relate les affaires internationales sans faire référence à cet Etat fictif. Cette simplification outrancière, dénoncée dès 1946 par Martin Wright², est à la base des réflexions entreprises, en 1966, sur l'impact du phénomène bureaucratique et l'effet des contraintes politiques qui pèsent sur les décisions nationales. Autour d'Ernest May, un groupe de chercheurs s'était constitué à Harvard pour réfléchir sur le fossé qui existait entre les intentions des acteurs et les résultats observés dans la pratique. Partant de cette dichotomie, leurs recherches ont d'abord identifié les organisations qui composent cet Etat unitaire, en y soulignant les routines, cultures et inerties qu'elles élaborent, et ont analysé ensuite les contraintes produites par le jeu politique, en y précisant les processus de marchandage au sein d'une coalition gouvernementale, vis-à-vis d'une opposition ou par rapport aux autres pouvoirs, législatif et judiciaire. Leurs travaux ont ainsi mis en lumière deux logiques différentes de celle de l'acteur rationnel, dont l'essence est l'intention sur laquelle nous reviendrons plus largement : le modèle bureaucratique et le modèle gouvernemental. ³ La première découle du phénomène bureaucratique. A partir de la nécessaire division du travail, toute organisation fonctionne selon des procédures préétablies, des routines propres et des règles implicites. A bien des égards, l'Etat est avant tout composé d'une quantité considérable d'organisations, qui déterminent, circonscrivent et influencent, l'action gouvernementale. Dans la conduite quotidienne de

la politique étrangère, le gouvernement doit s'appuyer sur une série d'institutions, le Quai d'Orsay, les forces armées, le Ministère de la Défense, celui du Commerce Extérieur, les renseignements généraux...⁴ Ces administrations développent non seulement des routines et des programmes précis pour remplir les objectifs qui leur ont été assignés mais aussi des cultures particulières forgées par leur mode de recrutement, de promotion et de compétences, reproduites par l'élaboration d'usages et de coutumes propres, qui ont assuré leurs réussites antérieures et qui reflètent leurs interprétations spécifiques des tâches à accomplir. Ces routines et ces cultures déterminent en grande partie, les types de comportement produits par ces institutions, et cantonnent les choix du gouvernement dans des limites précises. Entre organisation fonctionnelle et culture d'entreprise, ces institutions ne reflètent pas seulement les intérêts des agents qui la constituent mais définissent elles-mêmes en grande partie ces intérêts. Leur autonomisation entraîne une dynamique où les choix opérés dans le passé conditionnent les options futures. Plus une organisation est large, plus ses routines sont élaborées, et plus son inertie est grande. Chaque citoyen a subi les affres d'une administration tatillonne ou éprouvé l'immobilisme d'une organisation pléthorique. Tous les appelés du contingent découvrent ainsi parfois amèrement le fonctionnement rigide d'une institution comme l'armée avec ses manuels d'instruction, ses hiérarchies fixes, ses protocoles élaborés, ses étiquettes strictes. Pour remplir la mission qui est la sienne, des plans préétablis, des répertoires d'actions, des check-lists multiples sont élaborés selon un processus cybernétique de réduction de l'incertitude.⁵ Pour analyser l'action de l'Etat, l'étude préalable des organisations qui le composent, des routines qu'elles produisent et des interactions qu'elles établissent entre elles, est nécessaire. Dans les domaines de la politique étrangère, celui de la défense, de la sécurité ou de l'action diplomatique, le gouvernement se voit aussitôt confronté à l'existence de plans d'opérations prédéfinis et peu flexibles. Lorsque le président Kennedy demanda aux militaires les options en cas d'attaques sur Cuba, ceux-ci présentèrent des plans préexistants qui pour la plupart n'étaient guère adaptés à la situation. Vis-à-vis des armes nucléaires, les routines sont doublement capitales. Les procédures dans ce domaine doivent à la fois sauvegarder la sécurité et permettre de déclencher le feu nucléaire sur ordre présidentiel. Pour être crédible, la dissuasion repose sur un arsenal opérationnel, prêt à fonctionner à tout moment, mais pour être assurée, la sécurité implique des règles de sauvegarde minimales. Dans le cas des missiles installés en Turquie, sur lesquels nous reviendrons, la procédure de l'OTAN en vigueur avait prévu une délégation de l'autorité présidentielle en cas d'attaque sur les Etats-Unis, pour dissuader Moscou de frapper la Maison-Blanche et pour rassurer les Alliés, en particulier l'Allemagne, sur la crédibilité de la dissuasion nucléaire.⁶ Le Président Kennedy insista pour que toute délégation soit exclue, modifiant ainsi les procédures existantes au sein de l'Alliance. Mais la directive présidentielle ne visa que les missiles et non les bombardiers qui restèrent susceptibles d'être lancés sur l'initiative du commandant en chef de l'OTAN en Europe. De la même manière, le jour même du discours de Kennedy, le 22 octobre, une cérémonie officielle, prévue de longue date, organisait le transfert des missiles turcs aux autorités d'Ankara. Plus inquiétant, les autorités militaires procédèrent à un test du missile intercontinental Atlas, le 26 octobre, depuis la base californienne Vandenberg, qui aurait pu être interprété par les Soviétiques comme le déclenchement d'une attaque nucléaire américaine.⁷ Le point essentiel est que ces événements se sont produits sans l'intention, ni même la connaissance, du gouvernement. L'approche organisationnelle, parce qu'elle met en lumière une logique bureaucratique, vient compléter plutôt que démentir une analyse rationnelle classique.⁸ Ce modèle prend en compte les procédures

organisationnelles qui, une fois enclenchées, prédéterminent largement le résultat final. Ce dernier peut s'avérer bien différent et parfois contradictoire par rapport à l'intention initiale de l'autorité gouvernementale. La déconstruction de l'Etat en organisation permet d'expliquer ce décalage ou cette contradiction. La deuxième logique étudiée par Gr. Allison se focalise sur la nature collégiale du gouvernement. Comme son nom l'indique, un conseil des Ministres rassemble autour d'une même table des responsables des différentes branches du gouvernement. Le processus de décision implique des négociations et des transactions en vue d'aboutir à un compromis final. C'est ce processus qu'étudie cette logique gouvernementale où l'essence de la décision est sa nature proprement politique. Les interactions qui s'établissent nécessairement entre les responsables politiques, mais aussi les fonctionnaires à la tête des administrations, les experts, les membres de l'opposition, les capitaines d'industries, les syndicats, ou les corps constitués, déterminent l'action entreprise par l'Etat. Le résultat final peut s'avérer, là aussi, bien différent des choix initiaux proposés. Il représente une solution, non pas au problème posé, mais au processus de marchandage entre différents acteurs dont les préférences et les perceptions sont divergentes et dont la position et l'influence sont inégales. Ce jeu politique est lui-même structuré autour d'une circulation à la fois de l'information et de l'autorité. Partant du principe de la séparation, mais aussi du partage des pouvoirs, ce modèle étudie les effets de la négociation, de la concertation ou du conflit entre les différents responsables politiques.⁹ Cette logique gouvernementale implique l'identification des joueurs en présence, leurs positions respectives au sein de l'échiquier politique, leurs responsabilités multiples et parfois contradictoires, leurs préférences et perceptions qui reflètent à la fois leurs goûts personnels, mais aussi les intérêts de l'organisation qu'ils représentent, et enfin leurs propres conceptions de leur influence et de leur autorité. La règle de ce jeu politique est le plus souvent circonscrite par la Constitution mais dans bien des cas elle découle d'usages et de pratiques non-écrites, ou d'exigences spécifiques d'acteurs particuliers, qui façonnent leur environnement de travail selon leurs désirs.¹⁰ Analyser la décision revient à démêler l'écheveau complexe des interactions successives et des délibérations répétées qui conduisent à la solution adoptée. Au sein de l'ExComm, la décision d'imposer une quarantaine sur Cuba peut ainsi s'analyser comme un juste arbitrage entre les adeptes d'une attaque aérienne et les partisans d'une solution diplomatique.¹¹ Il est important de noter que ce modèle s'applique aussi bien aux pays démocratiques qu'aux régimes autoritaires. Dans le premier cas, les règles du jeu politique sont relativement fixes et transparentes, dans le second, elles sont floues, changeantes et sans cesse remises en question par l'autorité. Plus le pouvoir est centralisé, plus la règle du jeu est simple et hiérarchisée. La France bénéficie ainsi d'un régime qui réduit fortement les contraintes du jeu politique dans le domaine des affaires étrangères, même si la pratique récente, sous l'effet de l'euphorie croissante des compétences ministérielles, vient modifier les équilibres.¹² Le système soviétique fortement hiérarchisé favorise pour sa part une centralisation extrême de l'autorité où la marge de manœuvre du responsable politique est d'autant plus large que le cercle des conseillers est restreint et leur rapports de complaisance monnaie courante. Contrairement à une idée répandue, la multiplicité des joueurs en présence ne signifie pas pour autant la paralysie ou le choix tardif d'une décision nécessairement minimale. Plus l'acquisition d'information est large, plus le nombre de conseillers est grand et meilleures sont les décisions.¹³ Mais trop d'information ou trop d'expertise peuvent mener à l'inaction. Il n'y a pas de recettes miracles à cet égard. Le Président Kennedy, conscient de ses limites en politique

étrangère, désirait recevoir le plus grand nombre d'avis susceptibles de l'éclairer. L'existence même d'une instance comme l'ExComm, où se réunissaient plus de vingt conseillers, suggère une méthode collégiale et empirique des problèmes.¹⁴ Différents schémas peuvent être organisés, la clé essentielle réside dans la circulation et l'acquisition de l'information.¹⁵ Par ailleurs, il existe aujourd'hui un nouvel élément qui a pris une ampleur désormais décisive dans cette règle du jeu politique : la présence incontournable et permanente de la presse qui modifie les données du problème. Si en 1962 Kennedy pouvait assurer la discrétion des journalistes en passant un coup de téléphone à James Reston du New York Times, il est clair qu'aujourd'hui les chaînes de télévision et, dans une moindre mesure, le journalisme sur Internet modifient les agendas de l'exécutif. Cela ne signifie pas pour autant que le quatrième pouvoir influence nécessairement la décision, mais le cadre et le calendrier du processus se sont radicalement transformés.¹⁶ Or le timing d'une décision est crucial et la crise de Cuba ne déroge pas à cette règle.¹⁷ Le modèle gouvernemental se focalise sur les différents modes d'interactions et analyse l'effet de groupe, les réseaux d'influence, le rôle particulier de tel conseiller ou de tel expert, les règles du jeu explicites ou implicites, les divergences d'agendas et de perspectives entre les joueurs. Sa logique réside dans le mécanisme de négociation et le processus de marchandage qui influencent le choix final. En relations internationales, ce jeu se répète dès lors qu'une organisation internationale est le lieu de la décision. Que ce soit au sein d'une alliance formalisée ou d'un groupe ad hoc, le processus de négociation cherche à harmoniser les positions divergentes avec plus ou moins de succès. Là aussi, la règle du jeu est déterminante : le consensus, comme dans le cas de l'Alliance atlantique, favorisera le plus petit dénominateur commun, la majorité comme dans certaines compétences de l'Union européenne encouragera le linkage entre plusieurs dossiers différents.¹⁸ Dans certains cas exceptionnels, la logique du groupe l'emporte sur la souveraineté nationale.¹⁹ Généralement, le forum compétent parvient à dégager une position commune ou doit constater l'échec. Bien entendu, les gouvernements nationaux anticipent dans la mesure du possible les positions des uns et des autres au sein d'une instance internationale et prévoient les désaccords potentiels ou les conciliations éventuelles. Dans le cas de la crise de Cuba, les conseillers du Président tentent d'évaluer en permanence les réactions possibles de Moscou mais aussi des alliés occidentaux et sud-américains. L'un des aspects les plus surprenants des discussions de l'ExComm est la place considérable réservée à l'Alliance atlantique, dont la cohésion et la crédibilité représentent une contrainte forte dans le processus de décision.²⁰ Le point commun entre ces deux logiques est la contestation du monolithe étatique communément utilisé en relations internationales. Parce que les auteurs prennent comme point de départ cette simplification coupable de l'Etat unitaire, les deux modèles alternatifs présentés acquièrent une force supplémentaire. Mais il est permis de poser des bases différentes. Le point de convergence commun entre les différentes approches ne réside pas seulement dans le rejet de la fiction étatique mais aussi bien dans la place centrale occupée par les individus dans tout processus de décision. Avant une déconstruction du sommet, une construction de la base s'impose. Et cette base n'est pas autre chose que l'être humain avec ses limites, ses faiblesses, mais aussi sa formidable faculté d'adaptation et d'imagination.

NOTES

1. Contrairement à une idée largement répandue, les relations internationales ne sont pas nées après la première guerre mondiale. Sur l'historiographie de la discipline, voir Schmidt Brian C. *The Political Discourse of Anarchy*, State University of New York Press, 1998. Depuis le deuxième conflit mondial, la discipline est largement dominée par les universités américaines et dans une moindre mesure britanniques. En France, la discipline n'a jamais réussi à trouver son identité au sein des sciences sociales. Sur la prépondérance américaine, voir Hoffmann Stanley, « An American Social Science : International Relations », *Daedalus*, summer 1977, vol. 106, pp. 41-59.
2. Comme l'avait noté Martin Wright dès 1946 : « It is a consequence of nineteenth-century nationalism that we personify a power, calling it 'she', saying that Britain does this or America demands that and that the Soviet Union's policy is something else. 'Britain' in such a context is a symbol for an immensely complex political agent, formed by the permanent officials of the Foreign Office, the Foreign Service, the Foreign Secretary, the Prime Minister, the Cabinet, the House of Commons, the living electorate and the dead generations who have made the national tradition, combining and interacting in an infinitude of variations of mutual influence. These shorthand terms are of course unavoidable in political writing, but they are dangerous if they lead us into thinking that powers are inscrutable and awesome monsters following predestined laws of their own ». Wright Martin, *Power Politics*, Penguin Books, 1986, pp. 28-29.
3. Il faut noter qu'en anglais, « government » désigne une réalité plus large que le seul gouvernement. Ce modèle fait donc référence à une logique politique au sens large.
4. Pour une étude du processus en France, voir Kessler, Marie-Christine, *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Presses de Sciences-Po, 1999. Pour une analyse comparée, voir Hocking Brian (Ed.), *Foreign ministries : change and adaptation*, St. Martin's Press, 1999.
5. Les ouvrages essentiels sur ce point demeurent Halperin Morton, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings Institution, 1974 et Steinbruner John D., *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton University Press, 1974. Nous reviendrons sur ce point ci-après.
6. Comme le remarquent Gr. Allison et Ph. Zelikow : « Presumably the Soviets should know about the arrangement, although it is not clear anyone told them ». Sur les plans nucléaires de 1962, voir Sagan Scott, « SIOP-62 : The Nuclear War Plan Briefing to President Kennedy », *International Security*, summer 1987, vol. 12, n°1, pp. 22-51.
7. Sur les incidents dus aux logiques organisationnelles, voir le remarquable Sagan Scott, *The Limits of Safety : Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*, Princeton University Press, 1993.
8. Les critiques du modèle bureaucratique n'avaient pas manqué après l'édition de 1971. On consultera entre autres, Krasner Stephen D., « Are Bureaucracies Important or Allison's Wonderland », *Foreign Policy*, summer 1972, n°7, pp. 159-179 ; Art Robert J., « Bureaucratic Politics and American Foreign Policy : A Critique », *Policy Sciences*, December 1973, vol. 4, n°4, pp. 467-490 ; Welch David A., « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms », *International Security*, Fall 1992, vol. 17, n°2, pp.

112-146 ; Bendor Jonathan et Thomas H. Hammond, « Rethinking Allison's Models », *American Political Science Review*, juin 1992, vol. 86, n°2, pp. 301-322. La majorité des critiques formulées à l'époque ont été incorporées dans la nouvelle édition. Voir Allison Graham et Philip Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missiles Crisis*, 2e Ed., Longman, 1999, pp. 142-196.

9. L'ouvrage de base reste Neustadt Richard E., *Presidential Power and the Modern President : The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*, 5th Ed., Free Press, 1990. Sur les Etats-Unis, on consultera, entre autres, Destler I.M., Leslie H. Gelb et Anthony Lake, *Our Own Worst Enemy, The Unmaking of American Foreign Policy*, Touchstone Book, 1984 ; Siverstein Gordon, *Imbalance of Powers, Constitutional Interpretation and the Making of American Foreign Policy*, Oxford University Press, 1997 ; Warburg Gerald F., *Conflict and Consensus, The Struggle Between Congress and the President over Foreign Policy Making*, Harper & Row, 1989 ; Greenstein Fred I., *Leadership in the Modern Presidency*, Harvard University Press, 1988.

10. Une fois nommés, les responsables politiques établissent un style propre de gestion et de décision. Certains s'en remettent aux rouages de leurs administrations, d'autres préfèrent neutraliser leurs bureaucraties. Ainsi Kissinger, lorsqu'il était conseiller spécial du président Nixon pour les questions de sécurité, ignorait volontairement à la fois le National Security Council et le State Department, pour s'en remettre directement au Président. Sur ces différents types de procédés, voir par exemple de Maoz Zeev, *National Choices and International Processes*, Cambridge University Press, 1990, pp. 149-219. Cet auteur propose une approche différente mais plus complète. Sur Kissinger voir Haine Jean-Yves, « Diplomacy : La Cliopolitique selon Henry Kissinger », *Cultures & Conflits*, automne-hiver 1995, n°19-20, pp. 141-178.

11. L'analyse de la nouvelle version est plus subtile que celle proposée en 1971. Pour le détail, voir Allison Graham et Philip Zelikow, op. cit., pp. 338-347.

12. Sur le caractère monarchique de la décision en France, voir le classique de Cohen Samy, *La monarchie nucléaire, les coulisses de la politique étrangère sous la Ve République*, Hachette, 1986 et « Diplomatie : le syndrome de la présidence omnisciente », *Esprit*, septembre 1990, vol. 9, pp. 55-64.

13. Il ne s'agit pas ici de juger une décision mais d'analyser objectivement ses caractéristiques. Sur cette question du jugement, voir entre autres, Tetlock Philip, « Symposium on good judgment in international politics », *Political Psychology*, September 1992, vol. 13, n°3, pp. 429-539 et Berlin Isaiah, « On Political Judgment », reproduit dans *The Sense of Reality : Studies in Ideas and their History*, Pimlico, 1997, pp. 40-53.

14. Kennedy souhaitait des sources les plus diverses possibles et n'hésitait pas à charger plusieurs conseillers du même problème pour accroître les angles de vues : « I cannot afford to confine myself to one set of advisers. If I did that, I would be on their leading strings ». Sur ce point, Back Joseph G., *The White House Staff and the National Security Assistant : Friendship and Friction at the Water's Edge*, Greenwood Press, 1987, Chap. 4, pp. 43-59. Collégialité ne signifie pas pour autant dépendance. Sur l'ExComm, voir infra.

15. L'étude classique sur ces différents schémas reste George Alexander L., *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy : The Effective Use of Information and Advice*, Westview Press, 1980. Voir aussi Zelikow Philip, « Foreign Policy Engineering : From Theory to Practice and Back Again », *International Security*, spring 1994, vol. 18, n°1, pp. 143-171.

16. Sur la presse et la crise de Cuba, voir Kern Montague, Patricia W. Levering et Levering Ralph B., *The Kennedy Crises, The Press, the Presidency and Foreign Policy*, University of

North Carolina Press, 1983, pp. 99-140. On lira par ailleurs les mémoires de Frankel Max, *The Times of My Life*, Random House, 1999, pp. 246-250 et Graham Katharine, *Personal History*, Alfred A. Knopf, 1997, pp. 295-298 et Steel Ronald, *Walter Lippmann and the American Century*, Little, Brown, 1980, pp. 534-536. Sur l'influence des médias sur la décision, voir par exemple Gowing Nick, *Real-Time Television Coverage of Armed Conflicts and Diplomatic Crises : Does it Pressure or Distort Foreign Policy Decisions ?*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1994 et Bell Martin, *In Harm's Way*, Hamish Hamilton, 1995.

17. A. Schlesinger concluait à propos de Cuba, « The deadline defined the strategy ». Schlesinger Arthur M. Jr. *A Thousand Days : John F. Kennedy in the White House*, Harper & Row, 1965, pp. 734-735.

18. Sur la règle du jeu, Cohen Raymond, *The Rules of the Game in International Relations*, University of Wisconsin Press, 1983. Sur la négociation internationale, entre autres, Raiffa H., *The Art and Science of Negotiation*, Harvard University Press, 1982 ; Stein Arthur, *Why Nations Cooperate : Circumstances and Choices in International Relations*, Cornell University Press, 1990 et le classique de Schelling Thomas, *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, 1960.

19. La création de l'Alliance atlantique relève de ce type de phénomène. Voir entre autres Acheson Dean, *Present at the creation. My years in the State Department*, W.W. Norton, 1969 ; Henrikson Alan K., « The creation of the North Atlantic Alliance, 1948-1952 », *Naval War College Review*, May-June 1980, vol. 32, n°3, pp. 4-39 et Petersen Nicolaj, « Bargaining power among potential allies : negotiating the North Atlantic Treaty, 1948-1949 », *Review of International Studies*, July 1986, vol. 12, n°3, pp. 187-203.

20. A cause du lien établi entre Cuba et Berlin, la solidarité et la cohésion de l'Alliance atlantique étaient un souci permanent de l'administration américaine. L'essentiel des discussions au sein de l'ExComm est consacré à la crédibilité de la réponse américaine vis-à-vis de ses alliés. Nous reviendrons sur ce point important.

INDEX

Index géographique : Caraïbes, Etats-Unis, Russie

Mots-clés : professionnels de la politique, Relations Internationales, Stratégie

Index chronologique : guerre froide