

ÉCOLE DE POLITIQUE APPLIQUÉE

Faculté des lettres et sciences humaines

Université de Sherbrooke

Mémoire de maîtrise présenté à l'École de politique appliquée en vue de l'obtention du  
grade Maîtrise ès arts (M.A.)

*Isolement du secrétaire d'État Colin Powell: regard sur les dynamiques de groupes au  
sein du cabinet de guerre de George W. Bush (2000-2004)*

Par Florence Darveau Routhier

Sherbrooke

Juin 2017

## Composition du jury

*Isolement du secrétaire d'État Colin Powell: regard sur les dynamiques de groupes au sein du cabinet de guerre de George W. Bush (2000-2004)*

Par

Florence Darveau Routhier

Ce mémoire a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

Mme Karine Prémont, directrice de recherche  
École de politique appliquée, Faculté des lettres et sciences humaines

M. David Morin, lecteur  
École de politique appliquée, Faculté des lettres et sciences humaines

Mme Isabelle Lacroix, évaluatrice  
École de politique appliquée, Faculté des lettres et sciences humaines

## REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à remercier ma directrice, Karine Prémont (professeure à l'École de politique appliquée), sans qui le processus décisionnel et la politique étrangère américaine n'auraient probablement jamais fait partie de mon parcours. Je lui suis reconnaissante pour cette passion qu'elle m'a partagée, mais aussi pour son soutien, sa grande disponibilité, sa gentillesse et pour les importantes opportunités qu'elle m'a offertes au cours des trois dernières années. À ce titre, je tiens à la remercier, ainsi que Charles-Philippe David (professeur à l'UQAM), pour m'avoir fait confiance en m'incluant dans leur projet de recherche si stimulant. Je remercie également mon lecteur, David Morin (professeur à l'École de politique appliquée), dont les commentaires si justes et utiles se sont toujours présentés au moment opportun. Je tiens aussi à remercier Paul A. Kowert (professeur à l'Université du Massachusetts) pour s'être rendu disponible à répondre à mes questions et à commenter mon cadre d'analyse au tout début de ce processus de recherche.

Je souhaite également remercier les collègues du RECSEP et du SAREUS qui ont fait de mon cheminement au deuxième cycle une période stimulante intellectuellement. À leurs côtés s'est amorcé mon passage vers une pensée plus critique et un engagement militant plus concret. Je remercie plus spécialement Annie Montcalm-Cardinal, Samuel Sauvé et Antoine Raby. Sans leur amitié, cette expérience n'aurait certainement pas été aussi enrichissante.

Je ne saurais suffisamment remercier mes parents, Chantal Darveau et Armand Routhier, d'avoir toujours stimulé ma curiosité et de m'avoir poussée à mener à bien ce qui me tenait à cœur. Merci aussi à mes sœurs et à mon frère, Jolyanne Pruneau, Sabrina Routhier et Frédéric Pruneau, d'avoir toujours été fiers de moi.

Il me faut aussi absolument remercier mes ami.e.s de toujours, Audrey Bergeron, Audrey St-Onge et Guillaume Ménard. Leur écoute et leurs conseils m'ont aidé à maintenir le cap à travers grandes et petites tempêtes.

En terminant, mille mercis à mon copain, Karl St-Onge, pour son accompagnement dans cette aventure. Sa présence a contribué à rendre tout un peu plus facile.

## RÉSUMÉ

Ce mémoire se penche sur les raisons ayant mené à l'isolement du secrétaire d'État Colin Powell au sein du processus décisionnel de politique étrangère de l'administration de George W. Bush entre 2000 et 2004. Plus précisément, cette recherche mobilise le concept de dynamiques de groupes afin d'expliquer l'isolement de Powell dans le processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan (2001) et en Irak (2003). Ce mémoire se veut une contribution à la littérature sur le processus décisionnel de politique étrangère ayant mené à ces deux interventions militaires. Cette littérature est abondante et témoigne d'un consensus au sujet de l'isolement de Powell au sein de cette administration. Toutefois, aucune contribution, à notre connaissance, ne s'était concentrée jusqu'ici à fournir une explication concernant cet isolement.

Dans un premier temps, ce mémoire démontre que l'isolement de Powell ne peut être simplement attribué à la nature de la fonction qu'il occupait au sein de l'administration Bush. Par la description des dynamiques de groupes au sein du cabinet de guerre, il établit qu'une série d'indicateurs cognitifs et bureaucratiques permettent plutôt d'expliquer, du moins en partie, cet isolement. La présence d'un sous-groupe décisionnel déterminé utilisant des manœuvres bureaucratiques afin de marginaliser Powell, l'omniprésence de l'idéologie néoconservatrice et l'importante polarisation au sein du cabinet de guerre ainsi que la distribution inégales des ressources bureaucratiques sont des facteurs explicatifs développés dans ce mémoire.

Mots clés : Politique étrangère américaine, processus décisionnel, dynamiques de groupe, cabinet de guerre, George W. Bush, Colin Powell, Afghanistan, Irak

## ASBTRACT

This master thesis focuses on the factors that led to the marginalization of the Secretary of State Colin Powell inside the foreign policy decision-making process of the George W. Bush administration (2000-2004). More precisely, this research uses the concept of small group dynamics to explain Powell's isolation in the decision-making process that led to military interventions in Afghanistan (2001) and Iraq (2003). This thesis is a contribution to the literature relating to the decision-making process that led to those military interventions. This literature is plenteous and testifies to the consensus about Powell's marginalization inside this administration. So far, to our knowledge, no contribution has focused on providing an explanation for this marginalization.

In the first place, this research reveals that Powell's marginalization cannot be attributed to the function he occupied in the Bush administration. By describing the small group dynamics within the war cabinet, it establishes that a series of cognitive and bureaucratic indicators are more explanatory of this isolation. The presence of a determined subgroup using bureaucratic strategies to marginalize Powell, the omnipresence of neoconservative ideology that led to important polarization within the war cabinet, and the unequal distribution of bureaucratic resources are some explanatory factors developed in this research.

Key words: American foreign policy, decision-making process, small group dynamics, war cabinet, George W. Bush, Colin Powell, Afghanistan, Iraq

*La véritable organisation du gouvernement aux plus hauts échelons ne correspond pas à ce que les manuels de base et les chartes administratives enseignent. Elle est surtout fonction de la façon par laquelle s'exprime la confiance présidentielle.*

*Robert Gates*

## Table des matières

INTRODUCTION .....	1
Mise en contexte .....	3
Objectivation méthodologique.....	5
Division des chapitres.....	5
CHAPITRE 1 – PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE .....	8
1.1 Cadre théorique.....	8
1.1.1 Problématique .....	8
1.1.1.1 À quoi se serait-on attendu et pourquoi? .....	9
1.1.1.2 Qu’a-t-on observé?.....	12
1.1.2 Problème politique.....	13
1.1.3 Revue de la littérature .....	14
1.1.3.1 Politique étrangère comparée.....	15
1.1.3.2 Études contextuelles.....	15
1.1.3.3 Étude des processus décisionnels.....	16
1.1.4 Lacune analytique .....	23
1.1.5 Question spécifique de recherche .....	23
1.2 Cadre analytique .....	24
1.2.1 Hypothèses.....	24
1.2.2 Conceptualisation.....	24
1.2.2.1 Les dynamiques de groupes .....	24
1.2.2.2 Le processus décisionnel.....	28
1.2.2.3 L’isolement .....	30
1.2.3 Stratégie de vérification .....	30
1.2.4 Cadre spatio-temporel.....	31
1.2.5 Méthodes de collecte de l’information .....	31
1.3 Conclusion .....	32
CHAPITRE 2 – LE SECRÉTAIRE D’ÉTAT ET L’ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.....	34
2.1 Le déclin du rôle du département d’État et la fonction de secrétaire.....	34
2.1.1 Le mandat du département d’État et sa position dans l’imaginaire américain	35
2.1.2 La complexification du processus décisionnel et l’émergence d’un contexte compétitif .....	38

2.1.3 Le rôle complexe du secrétaire d'État .....	43
2.2 Les réalités de la fonction de secrétaire d'État et les attentes envers Powell : une inadéquation? .....	45
2.2.1 Le secrétaire d'État et les interventions militaires.....	45
2.2.2 Les relations avec le président .....	48
2.2.3 Rempporter les luttes bureaucratiques .....	49
2.3 Conclusion .....	51
CHAPITRE 3 – LE CABINET DE GUERRE : REGARD SUR LES DYNAMIQUES DE GROUPE.....	53
3.1 Une description des relations entre les membres du cabinet de guerre .....	53
3.1.1 Le président et ses conseillers.....	54
3.1.2 Le sous-groupe décisionnel.....	56
3.1.3 Les relations conflictuelles au sein du cabinet de guerre.....	59
3.2 Les idéologies en présence.....	61
3.2.1 Les courants idéologiques, les alliances et la polarisation.....	61
3.2.2 La doctrine Bush .....	66
3.3 Portrait des dynamiques de groupes : la perspective cognitive .....	68
3.3.1 Le niveau de cohésion ou de conflit .....	68
3.3.2 Le degré de détermination .....	70
3.4 Portrait des dynamiques de groupe : la perspective bureaucratique .....	72
3.4.1 L'accès au président.....	73
3.4.2 La distribution du pouvoir et des ressources.....	74
3.4.3 Le contrôle ou l'utilisation du flot informationnel .....	77
3.4.4 La présence aux réunions clés.....	78
3.4.5 Les déclarations publiques et les fuites.....	79
3.5 Conclusion .....	80
CHAPITRE 4 – DYNAMIQUES DE GROUPES, ISOLEMENT ET PRISE DE DÉCISION : LES INTERVENTIONS EN AFGHANISTAN (2001) ET EN IRAK (2003) .....	82
4.1 L'intervention en Afghanistan (2001) .....	82
4.1.1 Les événements du 11 septembre 2001 et l'énonciation de la doctrine Bush .	83
4.1.2 L'Afghanistan comme priorité.....	85
4.1.3 La coalition et autres luttes bureaucratiques .....	86
4.1.4 L'opération <i>Enduring Freedom</i> et la planification de l'après-guerre .....	90

4.1.5 Analyse et interprétation du cas : quelle part de responsabilité pour Powell?.	92
4.2 L'intervention en Irak .....	94
4.2.1 L'impasse bureaucratique .....	94
4.2.2 Les attentats du 11-Septembre .....	96
4.2.3 L'attention se tourne vers l'Irak.....	98
4.2.4 Vers une solution multilatérale .....	101
4.2.5 Analyse et interprétation : s'engager en vain.....	105
CONCLUSION.....	107
Discussion et validation des hypothèses .....	108
Limites, difficultés et apport scientifique .....	111
Pistes de réflexion sur l'objet de recherche .....	113
BIBLIOGRAPHIE .....	115

## Liste des figures

Figure 1 – Le grand groupe décisionnel.....	25
Figure 2 – Le grand groupe et le sous-groupe décisionnel.....	27
Figure 3 – L'appareil de sécurité nationale américain .....	39
Figure 4 – Les courants idéologiques.....	62
Figure 5 – Les fondements néoconservateurs de la doctrine Bush.....	67

## Liste des abréviations

**ACDA** Arms Control and Disarmament Agency (Agence pour le contrôle de l'armement et le désarmement)

**ADM** Armes de destruction massive

**CIA** Central Intelligence Agency

**FBI** Federal Bureau of Investigation

**FPA** Foreign Policy Analysis (Analyse de la politique étrangère)

**JCS** Joint Chief of Staff (Chefs d'état-major)

**NSA** National Security Advisor (Conseiller pour la sécurité nationale)

**NSC** National Security Council (Conseil de sécurité nationale)

**ONU** Organisation des Nations Unies

## INTRODUCTION

La Constitution américaine, selon le constitutionnaliste Edward Corwin, tient lieu d'« incitation à la concurrence entre institutions pour l'obtention du privilège de diriger la politique étrangère américaine<sup>1</sup> ». Toutefois, bien que cette concurrence entre le Congrès et le président soit réelle, la présidence « demeure très largement dominante dans l'élaboration de cette politique dont elle définit les orientations<sup>2</sup> ». Ainsi, bien qu'une myriade d'acteurs à l'intérieur et à l'extérieur du pouvoir exécutif contribuent à la formulation de la politique étrangère américaine, « les mécanismes de prise de décision sont tels que l'ensemble des termes du débat finit par converger vers la présidence, point focal du processus<sup>3</sup> ».

Dans la plus récente édition d'*Au sein de la Maison-Blanche : de Truman à Obama, la formulation (imprévisible) de la politique étrangère américaine*, le politologue Charles-Philippe David a ajouté la notion d'imprévisibilité au titre de son ouvrage phare<sup>4</sup>. Ce clin d'œil fait état de la nature moins calculée, ou moins rationnelle, qu'il n'y paraît des décisions de politique étrangère. La rationalité limitée du processus décisionnel en politique étrangère américaine s'explique par le fait qu'il est l'affaire de décideurs humains<sup>5</sup>. Ultimement, le poids des décisions relève du président, mais les choix de ce dernier « sont tributaires des options que lui fournit la bureaucratie et du jeu de coulisses qui les façonnent<sup>6</sup> ». Dans cette perspective, les conseillers du président en matière de politique étrangère ont l'occasion d'influencer l'issue de la prise de décision.

---

<sup>1</sup> CORWIN, Edward et al. *The President: Office and Power, 1787-1957*, New York, University of New York Press, 1957, p.44, traduit dans DAVID, Charles-Philippe, « Une présidence toujours prépondérante », dans DAVID, Charles-Philippe (dir.). *La politique étrangère des États-Unis: fondements, acteurs, formulation*, 3e édition, Paris, Presses de SciencesPo, 2015, p.253.

<sup>2</sup> DAVID, Charles-Philippe, « Une présidence toujours prépondérante », [...], p.253.

<sup>3</sup> DAVID, Charles-Philippe (dir.). *La politique étrangère des États-Unis: fondements, acteurs, formulation* [...], p.11.

<sup>4</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche : la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, 3e édition, Presses de l'Université Laval, 2015.

<sup>5</sup> HUDSON, Valerie. *Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007, p.4.

<sup>6</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Théories bureaucratiques du processus décisionnel », DAVID, Charles-Philippe (dir.), *Théories de la politique étrangère américaine : auteurs, concepts, approches*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2012, p.456.

Conséquemment, ils ont recours « à des stratégies décisionnelles visant à réguler à leur avantage la prise de décision<sup>7</sup>. »

Ainsi, au sein de certaines administrations, des conseillers s'illustrent par l'influence qu'ils exercent sur la formulation de la politique étrangère. Pensons notamment à Henry Kissinger – National Security Advisor (NSA) entre 1969 et 1975 et secrétaire d'État entre 1973 et 1977 – qu'on considère, aux côtés du président Nixon (1969-1973), comme l'artisan de la politique de Détente ayant menée, entre autres, à l'ouverture à la Chine et aux accords SALT I<sup>8</sup>. À l'inverse, un conseiller peut être marginalisé au sein d'une administration et ce, pour différentes raisons. Ce fut le cas pour Cyrus Vance, secrétaire d'État (1977-1980) au sein de l'administration Carter (1977-1981), qui en vint à démissionner, alors que le président accordait de plus en plus sa confiance à son rival au sein de l'administration, le NSA Zbigniew Brzezinski (1977-1980)<sup>9</sup>.

Au sein de la première administration de George W. Bush (2000-2004), c'est le secrétaire d'État Colin Powell qui a été isolé du processus décisionnel par certains conseillers particulièrement influents, notamment Dick Cheney (vice-président). Possédant une expérience et une crédibilité rares en matière de politique étrangère, surtout en ce qui a trait à la sécurité nationale, le secrétaire d'État s'est ainsi retrouvé à l'écart dans la prise de décision concernant les interventions en Afghanistan (2001) et en Irak (2003)<sup>10</sup>. La dissonance entre la doctrine Powell<sup>11</sup> et la nature de ces deux interventions militaires est à ce titre très révélatrice.

---

<sup>7</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Théories bureaucratiques du processus décisionnel », [...], p.456.

<sup>8</sup> Pour plus de détails, voir HANHIMAKI, Jussi M. *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

<sup>9</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.164.

<sup>10</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell: American Power and Intervention from Vietnam to Iraq*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2009, p.2.

<sup>11</sup> La doctrine Powell constitue une version revisitée de la doctrine Weinberger (secrétaire à la Défense au sein de l'administration Reagan, dont Powell était l'assistant) prônant la prudence dans le déploiement des forces militaires américaines. De façon simple, on peut établir que la doctrine Weinberger défend des interventions rapides engendrant peu de pertes pour les États-Unis. Dans les années 1990, la doctrine Weinberger évolue pour devenir la doctrine Powell, dont les éléments centraux sont la nécessité d'utiliser une force écrasante et d'établir des objectifs clairs et réalisables. Pour plus de détails, voir RIKER-COLEMAN, Erik. « Weinberger-Powell Doctrine », dans KARSTEN, Peter (Ed.). *The SAGE Encyclopedia of War and American Society*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp.928-929.

Comme l'a démontré David dans *Au sein de la Maison-Blanche* – en procédant à l'étude de la formulation de la politique étrangère chez tous les présidents de Truman à Obama – le processus de prise de décision est propre à chaque président et peut aussi faire l'objet de changements au cours du ou des mandats d'un président. Ainsi, les facteurs menant à l'isolement d'un acteur, ou à sa prépondérance, au sein d'une administration peuvent être multiples. Par ailleurs, en observant les dynamiques de groupe au sein d'un groupe décisionnel, on peut dégager des explications concernant la capacité des acteurs à influencer la prise de décision. À ce titre, ce mémoire vise à expliquer l'isolement de Colin Powell au sein de la première administration de George W. Bush par l'observation des dynamiques de groupe au sein du « cabinet de guerre<sup>12</sup> ».

### **Mise en contexte**

En tant que président du Comité des chefs d'état-major (JCS) au sein de l'administration de George H. Bush (1989-1993), le général Colin Powell a eu l'occasion d'influencer le processus de prise de décision, particulièrement en ce qui a trait aux interventions au Panama (1989) et dans le Golfe persique (1991). Jouissant d'une nouvelle législation lui permettant d'agir personnellement à titre de conseiller auprès du secrétaire à la Défense, la loi Goldwater-Nichols (1986)<sup>13</sup>, Colin Powell a fait valoir ce droit, devenant alors le JCS le plus influent de l'histoire des États-Unis<sup>14</sup>.

Lors de la campagne présidentielle de 2000, Colin Powell a joint les rangs de l'équipe de George W. Bush afin de l'aider à séduire à la fois la frange plus modérée du Parti

---

<sup>12</sup> Les membres du cabinet de guerre formé par Bush au lendemain des événements du 11 septembre 2001 qui seront considérés dans le cadre de cette recherche sont Dick Cheney (vice-président), Condoleezza Rice (NSA) George Tenet (directeur de la CIA), Donald Rumsfeld (secrétaire à la Défense), Paul Wolfowitz (sous-secrétaire à la Défense), Colin Powell (secrétaire d'État) et Richard Armitage (sous-secrétaire d'État).

<sup>13</sup> La loi Goldwater-Nichols est une réforme des forces armées américaines adoptée en réaction aux échecs liés à la guerre du Vietnam (problèmes de communications, rivalités entre les services, manque de clarté dans la hiérarchie, etc.). En joignant les différents services individuels au département de la Défense, cette loi visait à favoriser une meilleure coopération et interopérabilité au sein des services militaires américains. De plus, cette loi a marqué un changement pour le président du Comité des chefs d'état-major qui était précédemment tenu de partager le point de vue des chefs d'état-major et qui peut désormais conseiller le président en son nom personnel. Pour plus de détails, voir SAMUELS, Richard J. « Goldwater-Nichols Act », *Encyclopedia of United States National Security*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, p.296.

<sup>14</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], 2009, p.3.

républicain, mais aussi les Démocrates déçus par l'administration Clinton<sup>15</sup>. Le 16 décembre 2000, à la suite de la confirmation de l'élection de George W. Bush par la Cour suprême<sup>16</sup>, le nouveau président élu a annoncé la nomination de Powell au poste de secrétaire d'État. Lors de cette annonce, Powell prit la parole devant les médias, prononçant un long discours portant sur les orientations de politique étrangère qu'il entendait privilégier au sein de cette nouvelle administration<sup>17</sup>. Il apparut dès lors comme un futur secrétaire d'État expérimenté, confiant et dominant. En réalité, ses qualités ne lui auront pas permis d'exercer l'influence attendue sur la formulation de la politique étrangère entre 2001 et 2004<sup>18</sup>.

L'isolement de Colin Powell au sein de l'administration Bush fait l'objet d'un consensus dans la littérature. Dans son ouvrage *Bush at War* (2002), Bob Woodward rapporte que Powell et son sous-secrétaire d'État, Richard Armitage<sup>19</sup>, plaisantaient déjà, en 2001, en affirmant que Powell était placé « au réfrigérateur » au sein de cette administration, pour n'être ressorti qu'au besoin<sup>20</sup>. Ainsi, sur certaines questions, dont la priorisation de l'intervention en Afghanistan et la mise sur pied d'une coalition internationale à la suite des événements du 11 septembre 2001, Powell a réussi à prendre part au processus décisionnel<sup>21</sup>. En contrepartie, le secrétaire d'État a été écarté de plusieurs dossiers, notamment au sujet du règlement avec la Chine à la suite du survol d'un chasseur américain

---

<sup>15</sup> KASTEN-NELSON, Anna. *The Policy Makers: Shaping American Foreign Policy from 1947 to the Present*, Lanham, Rowman and Littlefield, 2009, p.163.

<sup>16</sup> À l'issue de l'élection présidentielle de 2000, les résultats pour l'État de la Floride, déterminants quant au résultat final, ont été attendus pendant plus d'un mois. Fortement contestés, ces résultats portaient Bush gagnant dans l'État de la Floride avec quelque 500 voix de plus que son adversaire (le vice-président sortant Al Gore). Gore, appuyé par la Cour suprême de la Floride, a réclamé un recomptage dans quatre États clés. Devant cette décision, Bush fit appel devant la Cour suprême des États-Unis qui jugea anticonstitutionnel cet ordre de recomptage. Dans son arrêt *Gore vs Bush*, la Cour suprême des États-Unis désigna comme vainqueur le candidat républicain. Lors de cette élection, Gore a obtenu la majorité du vote populaire, mais son adversaire a tout de même remporté la présidence en obtenant la majorité des votes du collège électoral. Pour plus de détails, voir MILKIS, Sidney M. et Michael NELSON. *The American Presidency: Origins and Development, 1776-2011*, 6<sup>e</sup> édition, Thousand Oaks, CQ Press, 2012, pp.440-442.

<sup>17</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell*, New York, Random House, 2007, p.297.

<sup>18</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.297.

<sup>19</sup> Grand ami de Colin Powell et vétéran de la guerre du Vietnam qui a œuvré comme expert de l'Asie du Sud-Est au Pentagone au sein des administrations Reagan et George H. Bush. Armitage et Powell sont tous deux considérés comme des modérés sur le plan de la politique intérieure et plutôt conservateurs en ce qui a trait à la politique étrangère. Tout comme Powell, Armitage se verra largement isolé dans le dossier de l'Irak.

<sup>20</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War*, New York, Simon and Schuster, 2002, p.13.

<sup>21</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush : analyse de la prise de décision*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, p.113.

en zone aérienne chinoise. Les négociations de paix entre Israël et la Palestine constituent également un dossier dans lequel Powell a été isolé, alors qu'il faisait l'objet d'une vaste désapprobation de la part des autres membres du Cabinet, notamment sur le plan idéologique<sup>22</sup>. D'aucuns estiment que le choix d'intervenir en Irak constitue l'ultime manifestation de l'isolement de Powell alors que les décisions entourant cette question se sont inscrites en contraction totale avec sa doctrine. À ce titre, il s'avère pertinent d'aller plus loin et d'explorer les raisons ayant mené à cet isolement.

Ainsi, notre mémoire porte sur l'isolement qu'a vécu Colin Powell au sein du processus décisionnel de politique étrangère lors du premier mandat de George W. Bush à la présidence. Plus précisément, cette recherche vise à mettre en lumière l'influence des dynamiques de groupes sur l'isolement de Powell.

### **Objectivation méthodologique**

Avant tout, il est impératif de mettre en exergue l'angle méthodologique adopté dans le cadre de la rédaction de notre mémoire. Ainsi, nous avons privilégié une analyse du processus décisionnel (*Foreign Policy Decision-Making*). Plus précisément, ce cadre théorique s'appuie sur des postulats issus de la théorie du choix rationnel revisitée qui est basée sur le principe de la rationalité limitée<sup>23</sup>. Ce mémoire tendra donc à ouvrir la « boîte noire<sup>24</sup> » décisionnelle afin de démontrer l'influence des acteurs sur la prise de décision.

### **Division des chapitres**

Le premier chapitre de notre mémoire expose les assises théoriques et méthodologiques qui ont permis l'analyse de notre objet d'étude. La première partie de ce chapitre est consacrée à la présentation du cadre théorique, incluant la problématique, le problème

---

<sup>22</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], pp. 146-147.

<sup>23</sup> DE WILDE D'ESTMEAL, Tanguy, Claude ROOSENS et Valérie ROSOUX (dir.). *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles, Peter Lang, 2004, p.91

<sup>24</sup> Le concept de « boîte noire » est issu de la théorie systémiste de David Easton (1965) qui décrit le cycle de production des politiques publiques. Le « système », tel que décrit par Easton, fonctionne par l'entrée d'*inputs* issus de l'environnement dans la « boîte noire » de laquelle ressortent ensuite des *outputs* qui engendrent une rétroaction dans l'environnement. Contrairement à notre recherche, la théorie d'Easton fait abstraction du rôle des acteurs dans la production des politiques publiques en les confinant au sein d'une « boîte noire » impénétrable. EASTON, David. *A System Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.

pratique, la revue de littérature, la lacune analytique et les questions de recherche. La seconde partie, portant sur le cadre analytique, comprend les hypothèses de recherche, la conceptualisation, la stratégie de vérification, le cadre spatio-temporel et la méthode de collecte de l'information.

Le deuxième chapitre concerne la fonction de secrétaire d'État et vise à évacuer l'idée selon laquelle Powell aurait été isolé en raison de son poste au sein de l'administration. Ainsi, la fonction de secrétaire d'État a évolué et s'est complexifiée depuis la Seconde Guerre mondiale. À cet égard, il serait tentant d'attribuer l'isolement de Powell aux réalités inhérentes à ce poste. Pour répondre à cette considération, notre deuxième chapitre consiste en une analyse opposant la réalité de cette fonction aux attentes formulées à l'égard de Powell au moment de son entrée en poste. En somme, ce chapitre permet d'écarter les doutes sur la pertinence d'évaluer l'impact des dynamiques de groupes sur l'isolement de Powell au sein du processus décisionnel de politique étrangère, notamment en démontrant qu'il est toujours possible pour un secrétaire d'État d'être influent dans la prise de décision.

Le chapitre 3 a pour but de dresser un portrait exhaustif des dynamiques ayant animé le cabinet de guerre au sein de l'administration Bush. Pour y parvenir, nous avons d'abord procédé à l'examen des relations entre les membres du groupe ainsi que des idéologies qui s'y sont côtoyées. Ensuite, nous avons utilisé les indicateurs issus des théories bureaucratiques et cognitives afin de procéder à la description des dynamiques de groupes.

Notre quatrième chapitre se penche plus précisément sur les interventions en Afghanistan et en Irak par le biais d'une description analytique du processus décisionnel. Nos deux études de cas concernent des interventions militaires et ce, pour des raisons bien précises. D'une part, parce que le processus décisionnel concernant les interventions militaires implique de nombreux acteurs et fait habituellement l'objet d'importantes luttes bureaucratiques. D'autre part, compte-tenu de l'expérience et de l'expertise de Colin Powell en cette matière, il est particulièrement pertinent de chercher à comprendre son isolement dans la prise de décision concernant le recours à la force.

Enfin, la conclusion de notre mémoire s'applique à vérifier la validité de nos hypothèses. De plus, cette dernière section met en exergue les limites de notre recherche, les difficultés rencontrées au cours de son élaboration ainsi que son apport scientifique au champ de l'étude des processus décisionnels. Finalement, quelques pistes de réflexion au sujet de notre objet de recherche y sont consignées.

## CHAPITRE 1 – PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

Le premier chapitre de notre mémoire est consacré à la présentation du cadre théorique et du cadre analytique qui permettront l'analyse de notre objet de recherche. La première partie, abordant le cadre théorique, comprend la problématique, le problème pratique, la revue de littérature, la lacune analytique ainsi que la question spécifique de recherche. La deuxième partie, qui porte sur le cadre analytique, comprend l'hypothèse, la conceptualisation, la stratégie de vérification, le cadre spatio-temporel et la méthode de collecte de l'information.

### 1.1 Cadre théorique

#### 1.1.1 Problématique

Le 5 février 2003, Colin Powell prononçait son célèbre discours devant le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU) visant à faire la preuve de la présence d'armes de destruction massive (ADM) en Irak. Lors de ce discours, le secrétaire d'État sommait le Conseil de sécurité d'adopter une nouvelle résolution autorisant le déclenchement d'une intervention armée pour faire tomber le régime de Saddam Hussein. À ce moment, Powell tentait le tout pour le tout afin que cette intervention se déroule sous l'égide de l'ONU, sachant qu'au sein de l'administration Bush, la décision d'envahir l'Irak était déjà prise<sup>25</sup>. À la demande du président, Powell a présenté à l'ONU un discours basé sur un rapport confidentiel soumis par George Tenet (directeur de la *Central Intelligence Agency* (CIA))<sup>26</sup> quelques mois plus tôt. Ce discours s'est avéré partial et controversé<sup>27</sup>. De surcroît, Powell a échoué à convaincre la France et l'Allemagne de la nécessité d'une intervention, condamnant ainsi l'option multilatérale qu'il tentait de promouvoir auprès du président depuis plusieurs mois, sans grand succès<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> WOODWARD, Bob. *Plan of Attack*, New York, Simon and Schuster, 2004, p.339.

<sup>26</sup> D'abord directeur de la CIA au sein de l'administration Clinton (à partir de 1997), George Tenet a été maintenu en poste à la suite de l'élection de George W. Bush et ce, jusqu'à sa démission, en juin 2001.

<sup>27</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.895.

<sup>28</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire: Bush and Cheney in the White House*, New York, DoubleDay, 2013, p.247.

À première vue, il semble que le secrétaire d'État, qui avait joué un rôle majeur en tant que JCS dans l'élaboration de la guerre du Golfe en 1991, n'a pas réussi à tirer son épingle du jeu dans le processus décisionnel ayant mené à l'intervention en Irak quelque dix ans plus tard. Dans cette optique, il est d'abord nécessaire d'établir ce à quoi on se serait attendu à la suite de la nomination du général Powell au titre de secrétaire d'État et pourquoi. Ensuite, il sera pertinent d'énoncer ce qui, au final, a été observé.

### 1.1.1.1 À quoi se serait-on attendu et pourquoi?

Plusieurs éléments laissaient croire, au lendemain de sa nomination, que Colin Powell aurait une influence (voire même une grande influence) sur la formulation de la politique étrangère au sein de la nouvelle administration Bush. Alors que, selon plusieurs, la plus importante faiblesse du nouveau président était la politique étrangère<sup>29</sup>, la popularité considérable de Powell auprès des Américains, son rôle de premier plan au sein du cabinet de George H. Bush ainsi que sa grande crédibilité permettaient de s'attendre à ce qu'il exerce une influence importante dans l'élaboration de la politique étrangère de l'administration George W. Bush .

En premier lieu, la grande popularité de Colin Powell aux États-Unis est un fait indéniable. À ce titre, dans *Days of Fire* (2012), Peter Baker explique qu'au moment de l'élection présidentielle de 2000, Colin Powell s'illustre comme l'une des figures les plus populaires aux États-Unis<sup>30</sup>. Afro-américain s'étant hissé aux plus hauts rangs de l'armée, Powell incarnait – et incarne toujours –, en quelque sorte, l'essence même du rêve américain<sup>31</sup>. Connu comme le dernier des six NSA de l'administration Reagan, Powell a fait bonne figure à ce poste, ramenant l'ordre au sein d'une instance qui avait connu plusieurs dérapages au cours des six années précédentes<sup>32</sup>. L'affaire Iran-contra<sup>33</sup> ne l'ayant pas éclaboussé, l'ancien conseiller de Caspar Weinberger (secrétaire à la Défense, 1981-1987)

---

<sup>29</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.295.

<sup>30</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.55.

<sup>31</sup> GREER, Christina. *Black Ethnicity: Race, Immigration, and the pursuit of the American Dream*, New York, Oxford University Press, 2013, p.11.

<sup>32</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.32.

<sup>33</sup> Scandale politique ayant éclaté au cours du deuxième mandat de Ronald Reagan, l'affaire Iran-contra concerne la vente illégale d'armes à l'Iran autorisée par des membres du NSC afin de financer secrètement le mouvement contre-révolutionnaire de la contra nicaraguayenne.

a pu profiter du « grand ménage » ayant suivi le scandale pour faire son entrée à la Maison-Blanche et amorcer son ascension dans l'opinion publique américaine<sup>34</sup>. Après son mandat comme JCS (1989-1993) Powell a aussi bénéficié d'une vaste appréciation populaire, le menant même à considérer la possibilité de briguer la présidence<sup>35</sup>. En 1995, Powell publiait son autobiographie, qui devint un *best-seller*<sup>36</sup>. Le 9 novembre de la même année, le *New York Times* rapportait que malgré l'énorme engouement populaire lié à cette rumeur, le héros de la guerre du Golfe ne serait pas de l'élection présidentielle de 1996<sup>37</sup>. Quatre années plus tard, George W. Bush et son équipe de campagne étaient bien conscients de l'attrait qu'exercerait Colin Powell sur les électeurs<sup>38</sup>. Selon Richard Armitage, la grande popularité de Powell et sa capacité à « rassembler des foules<sup>39</sup> » étaient d'ailleurs beaucoup plus importantes pour l'équipe Bush que son expertise en matière de politique étrangère.

En second lieu, la contribution importante de Powell à l'élaboration des interventions au Panama (1989) et dans le Golfe (1991) pouvait laisser présager qu'il serait de nouveau influent sur le processus décisionnel. En effet, malgré les confrontations que son implication lui a occasionnées face au secrétaire à la Défense Dick Cheney<sup>40</sup>, Powell a-

---

<sup>34</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.33.

<sup>35</sup> Bien que les JCS aient historiquement été peu connus, le cas de Colin Powell fait exception. Dans *Taken by Storm* (1994), W. Lance Bennett et David Paletz expliquent que le Pentagone était l'institution obtenant le plus d'attention durant la préparation et l'intervention dans le Golfe (1991). Les auteurs rapportent d'ailleurs que dans les mois précédents l'intervention, Powell était la quatrième personnalité de l'administration la plus citée dans le *Washington Post* et le *New York Times* après le président, James Baker (secrétaire d'État) et Dick Cheney (secrétaire à la Défense). Largement consensuelle, l'intervention dans le Golfe persique a donc octroyé à Powell une exposition médiatique importante, mais surtout positive. Cette importante présence dans les médias n'est probablement pas étrangère au principe de la doctrine Powell selon lequel une intervention militaire doit être déployée dans un contexte d'approbation populaire. Pour plus de détails, voir BENNETT, W. Lance et David L. PALETZ (dir.). *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, pp.2-3, 94-95, 167-186.

<sup>36</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.295.

<sup>37</sup> CLINES, Francis X. « The Powell Decision: The Announcement », *The New York Times*, 9 novembre 1995, [En ligne], <http://www.nytimes.com/1995/11/09/us/powell-decision-announcement-powell-rules-96-race-cites-concerns-for-family-his.html>.

<sup>38</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.289.

<sup>39</sup> Il s'agit de notre traduction. Nous avons procédé comme tel pour toutes les citations traduites incluses dans ce mémoire. DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.299.

<sup>40</sup> Dick Cheney ira même jusqu'à le remettre à sa place en lui précisant que son rôle était celui de président du Comité des chefs d'état-major – non plus celui de conseiller pour la sécurité nationale ni celui de secrétaire d'État – en l'invitant à s'en tenir aux enjeux d'ordre militaire. Pour plus de détails, voir POWELL, Colin L. *My American Journey*, New York, Balantine Books, 1996, p.465.

dans le cadre des processus décisionnels liés à ces interventions – choisi de défendre son point de vue lors des réunions à la Maison-Blanche<sup>41</sup>. Ainsi, le JCS a fait savoir au président ses opinions quant aux objectifs et à la façon de les atteindre, notamment à la suite de l'invasion du Koweït par l'Irak, s'aventurant au-delà des limites que souhaitait lui imposer le secrétaire à la Défense<sup>42</sup>. D'ailleurs, Powell avait la réputation d'être un astucieux *briefeur*, présentant au président les options à considérer en s'assurant d'orienter les explications de façon à favoriser ses préférences<sup>43</sup>. A posteriori, il semble que la composition idéologique et le climat au sein de l'administration de George H. Bush lui aient permis de s'illustrer à titre de conseiller influent, le contexte étant manifestement différent entre 2000 et 2004<sup>44</sup>.

Finalement, Powell bénéficiait d'une rare crédibilité auprès de la population américaine et à Washington. Ayant œuvré aux plus hauts rangs d'importantes bureaucraties (le Pentagone, la Maison-Blanche et le Comité des chefs d'état-major), Powell était un candidat d'envergure pour le poste de secrétaire d'État<sup>45</sup>. D'ailleurs, selon O'Sullivan, aucun américain depuis Eisenhower n'avait possédé un bagage aussi crédible que celui de Powell sur les enjeux de défense et de politique étrangère. Ainsi, au lendemain de sa nomination, les médias véhiculaient l'idée que Powell allait incarner une force dominante au sein de l'administration George W. Bush. À la suite de son discours de nomination prononcé aux côtés du président nouvellement élu, un consensus se dégagait : Powell risquait d'éclipser Bush en raison de sa grande confiance et de sa profonde expérience en matière de politique étrangère<sup>46</sup>. À ce moment, on s'inquiétait d'une trop grande ascendance de Powell sur l'administration, estimant que Bush n'avait pas la stature pour tenir tête à « ce héros de guerre et homme politique particulièrement intelligent<sup>47</sup> ».

---

<sup>41</sup> POWELL, Colin L. *My American Journey*, New York, Balantine Books, 1996, p.465.

<sup>42</sup> POWELL, Colin L. *My American Journey* [...], p.463.

<sup>43</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.133.

<sup>44</sup> George H. Bush et ses principaux conseillers partageaient largement les vues de Colin Powell en matière de politique étrangère. À cet égard, Brent Scowcroft (NSA, 1989-1993) et James Baker (secrétaire d'État, 1989-1993), ont appuyé publiquement les positions défendues par Powell au sein de l'administration George W. Bush.

<sup>45</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.2

<sup>46</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.298.

<sup>47</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.298.

### 1.1.1.2 Qu'a-t-on observé?

Malgré les a priori quant à l'influence que Powell aurait dû avoir sur la formulation de la politique étrangère de l'équipe Bush, il en a été autrement dans la réalité. Il s'avère donc intéressant d'explorer quelques exemples – autres que nos études de cas – afin de bien saisir le rôle qu'a pu jouer Colin Powell au sein de cette administration.

Tout d'abord, en avril 2001, un chasseur chinois apercevait un avion de reconnaissance américain survolant la mer de Chine méridionale. D'emblée, le chasseur chinois a imposé à l'avion américain de se poser sur l'île du Hainan et l'équipage de l'avion américain y est resté détenu. Le règlement de cette situation a été confié à Powell, qui favorisa la solution diplomatique en présentant des excuses à la Chine afin d'obtenir la libération des Américains retenus sur l'île du Hainan<sup>48</sup>. En onze jours de négociations, Powell a obtenu la libération des otages<sup>49</sup>. Certains membres de l'administration, dont Paul Wolfowitz<sup>50</sup> et Donald Rumsfeld<sup>51</sup>, ont pourtant discrédité le règlement négocié par Powell, qualifiant ce dernier d'« humiliation nationale<sup>52</sup> ». Selon O'Sullivan, cet événement – bien qu'il se soit produit au tout début de son premier mandat – constitue la dernière fois où le président Bush a placé son entière confiance en Powell pour mener un dossier de politique étrangère<sup>53</sup>.

Ensuite, Powell a vu ses efforts dans les négociations de paix entre Israël et la Palestine largement contrecarrés. Sa position, qui consistait à jouer un rôle de médiation sans appuyer expressément Israël, n'a reçu aucun appui des membres de l'administration<sup>54</sup>. Des fuites dans les médias auraient aussi été orchestrées par Cheney et Rumsfeld, racontant que Powell était devenu le « dupe d'Arafat » et que sa mission à Camp David ne suivait pas la

---

<sup>48</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.147.

<sup>49</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.13.

<sup>50</sup> Sous-secrétaire à la Défense (2001-2005), Paul Wolfowitz est détenteur d'un doctorat de l'Université de Chicago. Il fait son entrée au département d'État au sein de l'ACDA (Arms Control and Disarmament Agency). Il a oeuvré comme employé au Pentagone au sein des administrations Reagan et H. Bush.

<sup>51</sup> Chef de cabinet de la Maison-Blanche (1974-1975) puis secrétaire à la Défense (1975-1977) au sein de l'administration Ford, Donald Rumsfeld a aussi été représentant de l'Illinois entre 1963 et 1969. Il occupa la fonction de secrétaire à la Défense au sein de l'administration de George W. Bush entre 2001 et 2006.

<sup>52</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.147.

<sup>53</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.147.

<sup>54</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.91.

ligne adoptée par l'administration<sup>55</sup>. À ce titre, les tentatives de Powell d'imposer sa vision dans le cadre des politiques de maintien de la paix au Moyen-Orient ont toutes échoué<sup>56</sup>.

Finalement, en ce qui concerne les relations entre les États-Unis et la Corée du Nord, Powell s'est encore vu isolé au sein de l'administration. À la veille de la venue à Washington du président sud-coréen et prix Nobel de la paix Kim Dae Jung, Powell a pris position en conférence de presse, affirmant que l'administration Bush souhaitait poursuivre dans la lignée de la politique favorisée par le président Clinton à l'égard de la péninsule coréenne<sup>57</sup>. À la lecture d'un article du *Washington Post* intitulé « Bush to Pick Up Clinton Talks on N. Korea Missiles » publié le 7 mars 2001, Bush, appuyé par Cheney et Rice<sup>58</sup>, a demandé à Powell de se rétracter<sup>59</sup>. L'administration a finalement adopté une position opposée à celle de Powell dans l'optique de saper la *sunshine policy*<sup>60</sup> de Kim Dae Jung et d'imposer la ligne dure envers la Corée du Nord<sup>61</sup>.

### 1.1.2 Problème politique

En invitant Colin Powell à se joindre à sa campagne, George W. Bush avait conscience de l'apport qu'il aurait dans sa course vers la présidence<sup>62</sup>. À cet égard, le 14 mars 2000, le futur président affirmait : « Il est évident qu'un homme de la stature de Colin Powell enverra le message clair aux Américains que je sais attirer les plus grands cerveaux en Amérique.<sup>63</sup> » Il faut dire qu'un peu plus d'un mois après l'élection présidentielle et quelques jours après la confirmation de la victoire de George W. Bush, Powell jouissait

---

<sup>55</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.145.

<sup>56</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: the Life of Colin Powell* [...], p.298.

<sup>57</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.90.

<sup>58</sup> Spécialiste de l'Union Soviétique et professeure de science politique à l'Université Stanford, Condoleezza Rice a œuvré comme employée au sein du NSC de Brent Scowcroft (1989-1991). Elle a ensuite repris son poste à Stanford en 1991 pour le quitter de nouveau en 1999 afin de prendre la tête de l'équipe de conseillers de politique étrangère du candidat George W. Bush. Elle a été nommée NSA à la suite de l'élection de 2000, puis a remplacé Colin Powell à titre de secrétaire d'État (2004-2008).

<sup>59</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.94.

<sup>60</sup> Politique étrangère privilégiée par la Corée du Sud envers la Corée du Nord entre 1998 et 2007, la *sunshine policy* consistait à favoriser de meilleurs rapports entre les deux Corées, notamment par l'organisation de deux sommets en juin 2000 et en octobre 2007. Cette politique était basée sur trois principes fondateurs : aucune provocation armée par la Corée du Nord ne sera tolérée, le Sud n'essayera d'aucune façon d'intégrer le Nord et le Sud cherchera activement la coopération.

<sup>61</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.147.

<sup>62</sup> BUSH, George W. *cité dans* DEYOUNG, Karen. *Soldier* [...], p.289.

<sup>63</sup> BUSH, George W. *cité dans* DEYOUNG, Karen. *Soldier* [...], p.289.

d'une opinion plus favorable que son président auprès de la population. Un sondage Gallup mené du 15 au 17 décembre 2000 dressait le portrait suivant : 83 % des sondés se disaient favorables à Powell, alors que Bush récoltait 59 % de répondants favorables<sup>64</sup>. En ce sens, il est possible d'envisager que Powell ait contribué à renforcer la crédibilité du candidat George W. Bush, notamment en matière de politique étrangère.

Ainsi, le problème politique qui se dégage de l'isolement de Powell au sein du processus décisionnel de politique étrangère entre 2000 et 2004 est bidimensionnel. La première dimension de ce problème est liée strictement à la fonction occupée par Powell, puisque la marginalisation d'un secrétaire d'État au sein du processus décisionnel de politique étrangère constitue en soi un déficit démocratique. La seconde dimension concerne plus particulièrement Powell, ce dernier ayant joué un rôle en deçà de ce que laissent présager sa popularité et les attentes formulées à son égard au moment de sa nomination à titre de secrétaire d'État.

### 1.1.3 Revue de la littérature

C'est aux États-Unis, dans les années 1960, qu'émerge l'analyse de la politique étrangère (*Foreign Policy Analysis*). Selon Valerie Hudson et Christopher Vore, il manque alors au champ des relations internationales une théorie du choix politique (*human political choice*). À ce titre, ils expliquent que ce sont les êtres humains, agissant seuls ou collectivement, qui sont la source des décisions de politique étrangère<sup>65</sup>. Dans cette perspective, l'apparition de l'analyse de la politique étrangère a marqué une rupture avec la « vision monolithique de l'État-nation comme acteur unitaire<sup>66</sup> ».

Selon le découpage proposé par Hudson (1995, 2008), le champ de l'analyse de la politique étrangère est constitué de trois grands paradigmes. D'abord, la politique étrangère comparée (*Comparative Foreign Policy*), visant l'élaboration d'une grande théorie généralisable. Ensuite, les études contextuelles (*Foreign Policy Context*), postulant que la

---

<sup>64</sup> GALLUP, *Favorability: People in the News*, 17 décembre 2000, [En ligne], <http://www.gallup.com/poll/1618/Favorability-People-News.aspx>.

<sup>65</sup> HUDSON, Valerie et Christopher S. VORE. « Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow », *Mershon International Studies and Review*, Vol. 39, No. 2, 1995, p.210.

<sup>66</sup> HUDSON, Valerie et Christopher S. VORE. « Foreign Policy Analysis Yesterday [...] », p.210.

politique étrangère ne peut être expliquée qu'en référence au milieu dans lequel évoluent les acteurs<sup>67</sup>. Finalement, l'étude des processus décisionnels (*Foreign Policy Decision-Making*), s'intéressant aux processus – plutôt qu'aux décisions elles-mêmes – afin d'expliquer les politiques étrangères<sup>68</sup>. Dans le but de situer notre recherche dans le champ de l'analyse de la politique étrangère, nous présenterons ces trois paradigmes au cours de la présente revue de la littérature. Nous aborderons d'abord brièvement la politique étrangère comparée, puis les études contextuelles. Nous discuterons ensuite plus en profondeur de l'analyse du processus décisionnel, paradigme privilégié dans le cadre de notre mémoire.

### 1.1.3.1 Politique étrangère comparée

Le paradigme de la politique étrangère comparée est issu des travaux fondateurs de James Rosenau<sup>69</sup>. Ces travaux avaient pour objectif de synthétiser la connaissance en matière de politique étrangère<sup>70</sup>. Dans cette perspective, plusieurs experts de la politique étrangère comparée ont cru à la création d'une « grande théorie unifiée » qui aurait pris en considération tous les actes de politique étrangère (*foreign policy behavior*) de tous les pays à travers l'histoire<sup>71</sup>. Cet effort de construction théorique, n'atteignant pas son ultime objectif, aura toutefois permis la création d'une banque de données impressionnante et fait preuve d'une grande innovation méthodologique<sup>72</sup>.

### 1.1.3.2 Études contextuelles

Les travaux d'Harold et Margaret Sprout sont à l'origine des études contextuelles en politique étrangère<sup>73</sup>. Leur contribution est basée sur le contexte social comme outil de

---

<sup>67</sup> HUDSON, Valerie, « The History and Evolution of Foreign Policy Analysis », dans SMITH, Steve, Amelia HADFIELD et Tim DUNNE. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, New York, Oxford University Press, 2008, p.14.

<sup>68</sup> HUDSON, Valerie, « The History and Evolution of Foreign Policy Analysis [...] », p.12.

<sup>69</sup> ROSENAU, James. *Pre-Theories and Theories of International Politics: Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966.

<sup>70</sup> ROSENAU, James. « Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? », *International Studies Quarterly*, Vol 12, No 3, 1968, p.329.

<sup>71</sup> HUDSON, Valerie, « The History and Evolution of Foreign Policy Analysis [...] », p.19.

<sup>72</sup> HUDSON, Valerie et Christopher S. VORE. « Foreign Policy Analysis Yesterday [...] », p.215.

<sup>73</sup> SPROUT, Harold H. et Margaret SPROUT. *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1956.

compréhension des extrants (*outputs*) de politique étrangère<sup>74</sup>. Selon Sprout et Sprout, « la culture, l'histoire, la géographie, l'économie, les institutions politiques [...] et d'autres innombrables facteurs forment le contexte sociétal dans lequel le décideur opère<sup>75</sup>».

En se développant, les études contextuelles ont pris en considération deux types de contextes : les caractéristiques individuelles ainsi que les caractéristiques sociétales et nationales<sup>76</sup>. Au niveau individuel, les notions de code opérationnel<sup>77</sup>, de perceptions de l'environnement international par les élites<sup>78</sup> et de motivations des leaders<sup>79</sup> sont entre autres utilisées pour analyser les décisions. Certains objets tels que l'opinion publique, les groupes sociaux ainsi que les facteurs culturels sont pour leur part au cœur des études de contexte s'intéressant aux niveaux sociétal et national<sup>80</sup>. Selon Hudson et Vore, les analyses contextuelles s'intéressent désormais à cinq aspects de la décision de politique étrangère : les caractéristiques individuelles, les perceptions, la culture, le type de régime ainsi que le système international<sup>81</sup>.

### 1.1.3.3 Étude des processus décisionnels

Ce sont les travaux de Richard Snyder, H. W. Bruck et Burton Sapin qui sont à l'origine de l'analyse des processus décisionnels<sup>82</sup>. L'ouvrage de Snyder et de ses collègues marque un refus de l'analyse des décisions de politique étrangère réalistes se rapportant au concept

---

<sup>74</sup> HUDSON, Valerie, « The History and Evolution of Foreign Policy Analysis [...] », p. 15.

<sup>75</sup> Cités dans HUDSON, Valerie et Christopher S. VORE. « Foreign Policy Analysis Yesterday [...] », p. 218.

<sup>76</sup> HUDSON, Valerie et Christopher S. VORE. « Foreign Policy Analysis Yesterday [...] », p.218.

<sup>77</sup> LEITES, Nathan. *The Operational Code of the Politburo*. New York, McGraw-Hill, 1951. GEORGE, Alexander. « The "Operational Code": A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-making », *International Studies Quarterly* Vol 13, No 2, pp.190-222.

<sup>78</sup> JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

<sup>79</sup> BARBER, James David. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972. AXELROD, Robert (dir.). *Structure of Decision*. Princeton, Princeton University Press, 1976.

<sup>80</sup> HUDSON, Valerie et Christopher S. VORE. « Foreign Policy Analysis Yesterday [...] », p.219.

<sup>81</sup> HUDSON, Valerie et Christopher S. VORE. « Foreign Policy Analysis Yesterday [...] », p.227.

<sup>82</sup> SNYDER, Richard C. et al. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1954.

d'intérêt national et invite à mettre les joueurs (*players*) impliqués dans le processus décisionnel au centre de l'analyse<sup>83</sup>.

Dans le cadre de notre mémoire, ce sont plus précisément les approches cognitives et bureaucratiques, qui s'inscrivent dans la branche de l'analyse des processus décisionnels, qui ont permis l'établissement de la grille d'analyse. À cet effet, nous aborderons ici les auteurs essentiels à ces approches. Par la suite, nous présenterons certains ouvrages en lien plus direct avec nos études de cas.

Tout d'abord, Irving Janis est l'un des auteurs majeurs de l'approche cognitive de l'étude du processus décisionnel<sup>84</sup>. Son ouvrage phare *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-policy Decisions and Fiascoes* (1972), est toujours largement utilisé dans l'analyse des processus décisionnels<sup>85</sup>. Janis y introduit la notion de pensée groupale qui, selon lui, se manifeste par huit symptômes<sup>86</sup>. Pour l'auteur, ce phénomène est explicatif de plusieurs décisions désastreuses de politique étrangère américaine, notamment celle du débarquement de la Baie des cochons (1961). En effet, la pensée groupale entraîne, entre autres, une confiance excessive de l'équipe décisionnelle en ses moyens, un « effort collectif pour discréditer les avertissements venus de l'extérieur<sup>87</sup> », une autocensure patente chez les conseillers qui sont tentés d'exprimer leur dissidence ainsi qu'une réelle

---

<sup>83</sup> SNYDER, Richard et al. *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, New York, Free Press of Glencoe, 1962, p.53.

<sup>84</sup> L'approche cognitive est basée sur le postulat selon lequel la décision dépend des comportements adoptés par les décideurs. Cette approche se décline en trois niveaux d'analyse : le comportement individuel, le comportement de groupe ainsi que le comportement individuel et groupal dans le contexte organisationnel. Pour plus de détails, voir DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche [...]*, pp.64-77.

<sup>85</sup> JANIS, Irving L. *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1972.

<sup>86</sup> Les huit symptômes sont : 1) une illusion d'invulnérabilité partagée par la plupart des membres du groupe menant à un optimisme excessif et encourageant la prise de risque, 2) un effort collectif pour discréditer les avertissements, 3) une croyance totale en la moralité du groupe menant les membres à ignorer les possibles conséquences morales et éthiques de leurs décisions, 4) une vision stéréotypée des leaders ennemis, passant de la diabolisation à la discréditation, 5) l'existence d'une pression directe sur tout membre qui s'exprimerait contre les stéréotypes ou illusions véhiculés par le groupe, rendant bien clair le fait que ce genre de dissension est contraire à la loyauté exigée au sein du groupe, 6) l'autocensure, 7) l'illusion partagée d'une unanimité, 8) l'émergence de gardiens protégeant le groupe des informations contraires à sa position qui pourraient remettre en question la complaisance partagée concernant le caractère efficace et moral de ses décisions. JANIS, Irving L. *Victims of Groupthink [...]*, pp.197-198.

<sup>87</sup> JANIS, Irving L. *Victims of Groupthink [...]*, p.198.

pression sur les membres qui exprimeraient une vision contraire à celle du « consensus apparent<sup>88</sup> ».

Ensuite, dans les années 1990, Paul t' Hart revisite ce concept dans *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making* (1997)<sup>89</sup>. Dans son ouvrage, t' Hart aborde plus en profondeur la question des dynamiques de groupe (*small group dynamics*) – concept clé de notre recherche – et introduit l'étude des petits groupes comme méthode d'analyse des processus décisionnels<sup>90</sup>. Il s'intéresse aussi à la composition des petits groupes décisionnels victimes de pensée groupale<sup>91</sup>. Finalement, dans la seconde partie de l'ouvrage, l'auteur se penche à la fois sur les pressions institutionnelles ainsi que sur le contexte politique qui contraignent ou facilitent le travail des petits groupes dans la prise de décision, complétant ainsi le concept de pensée groupale de Janis<sup>92</sup>.

L'ouvrage d'Alexander L. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (1980), constitue un apport considérable aux théories cognitives<sup>93</sup>. En premier lieu, l'auteur dresse un portrait individuel de la prise de décision, pour ensuite aborder la question des décisions en petit groupe, fort pertinente dans le cadre de la présente recherche. Ainsi, George inclut dans son analyse la composition, la taille du groupe ainsi que les rôles attribués à chacun des membres de ce dernier, expliquant que ces éléments auront un impact sur la prise de décision. En ce sens, l'auteur explique qu'au sein d'un petit groupe informel, il est plus facile pour un individu de convaincre les autres, mais aussi de changer sa propre opinion<sup>94</sup>. En contrepartie, selon George, les contraintes inhérentes à un grand groupe formel rendent plus difficile le jeu d'influence. En ce sens, les changements d'opinions y sont moins probables.

---

<sup>88</sup> JANIS, Irving L. *Victims of Groupthink* [...], p.198.

<sup>89</sup> HART, Paul t' (dir.). *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

<sup>90</sup> HART, Paul t' (dir.). *Beyond Groupthink* [...], p.6.

<sup>91</sup> HART, Paul t' (dir.). *Beyond Groupthink* [...], p.12.

<sup>92</sup> HART, Paul t' (dir.). *Beyond Groupthink* [...], p.12.

<sup>93</sup> GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.

<sup>94</sup> GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...], p.86.

George explique également que les petits groupes décisionnels ont tendance à exercer une pression engendrant la conformité, concept qu'il aborde selon deux modèles<sup>95</sup>. L'auteur traite d'abord de la conformité issue de la pression du groupe sur un individu, n'associant pas ce phénomène au concept de pensée groupale. En effet, George précise que ce premier modèle de conformité découle d'un effort conscient des autres membres du groupe en vue de contraindre un membre à se conformer<sup>96</sup>. L'auteur explique que dans certains cas extrêmes, l'individu dissident sera ultimement isolé ou expulsé du reste du groupe. Ensuite, George aborde le modèle de conformité basé sur la cohésion du groupe. L'auteur associe ce modèle à la pensée groupale proposée par Janis et fait un lien direct entre la prise de décision dans un environnement stressant et l'émergence de la pensée groupale. George explique également que le second modèle de conformité peut aussi émerger au sein d'un sous-groupe décisionnel et ce, sans que le facteur stress entre en ligne de compte. L'auteur développe le concept de « cliques politiques fanatisées » qu'il décrit comme des sous-groupes au sein desquels « se développe un accord tacite entre les membres menant à l'évacuation de tout doute concernant la justesse de leurs positions et de leurs tactiques<sup>97</sup>».

Dans le cadre de notre mémoire, il est aussi approprié d'aborder l'ouvrage de Paul A. Kowert, *Groupthink and Deadlock: When do Leaders Learn from Their Advisors?* (2002)<sup>98</sup>. Dans cet ouvrage, Kowert traite de la question de l'information, expliquant qu'une trop grande comme une trop petite quantité d'information peut être dévastatrice dans le processus décisionnel. En fait, la quantité idéale d'information sera relative à la capacité des individus et du groupe à la traiter. L'auteur se penche principalement sur la question de l'apprentissage, tant à l'échelle individuelle qu'à l'échelle du groupe<sup>99</sup>. Aussi, Kowert présente les conditions qui peuvent aider ou nuire à l'apprentissage et à la prise de décision du président. En ce sens, il se penche sur le système consultatif (*advisory system*) et les styles d'apprentissages qui régulent le flot d'information circulant au sein l'équipe

---

<sup>95</sup> GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...], p.87.

<sup>96</sup> GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...], p.90.

<sup>97</sup> GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...], p.96.

<sup>98</sup> KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock: When do Leaders Learn from Their Advisors?*, New York, State University of New York Press, 2012.

<sup>99</sup> KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock* [...], p.11.

décisionnelle et menant à la pensée groupale ou à l'impasse (*deadlock*)<sup>100</sup>. Selon Kowert, la pensée groupale de Janis serait en fait une incapacité d'apprendre<sup>101</sup>.

L'approche bureaucratique<sup>102</sup>, pour sa part, prend racine dans le célèbre ouvrage de Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1968)<sup>103</sup>. L'approche bureaucratique proposée par Allison est pionnière dans l'analyse des décisions de politique étrangère et essentielle à notre recherche parce qu'elle remet en question le modèle de l'acteur rationnel. En effet, en ouvrant la boîte noire décisionnelle afin de constater les interactions qu'il est possible d'y observer, l'auteur va au-delà de l'idée de la formulation de la politique étrangère selon le simple calcul de l'intérêt national en considérant l'impact des luttes bureaucratiques sur le processus décisionnel<sup>104</sup>. En ce sens, notre recherche s'inscrit dans la logique des travaux d'Allison puisqu'elle met l'accent sur les interactions entre certains acteurs bureaucratiques clés du processus décisionnel.

L'ouvrage de Jean A. Garrison, *Games Advisors Play: Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations* (1999), est aussi essentiel à la présente recherche puisque l'auteure y fait la recension des diverses stratégies employées par les conseillers pour manipuler le processus décisionnel<sup>105</sup>. L'ouvrage consiste en une étude de cas multiples issus des administrations Nixon et Carter, qui met en lumière les diverses stratégies utilisées par Henry Kissinger (NSA entre 1969 et 1975 et secrétaire d'État de 1973 à 1977) et Zbigniew Brzezinski (NSA entre 1977-1981) afin de se hisser au sommet du processus décisionnel. Dans une logique contraire à celle de notre mémoire, qui vise à mettre en lumière l'isolement d'un acteur dont l'influence a été contrecarrée, l'auteure s'attarde pour sa part

---

<sup>100</sup> KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock* [...], p.11.

<sup>101</sup> KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock* [...], p.122.

<sup>102</sup> L'approche bureaucratique se penche sur le rôle et le poids de la bureaucratie dans le processus décisionnel. Cette approche s'intéresse aux divers « joueurs institutionnels », soit les organisations elle-même et les individus qui la forment, et met en lumière la difficulté « pour le pouvoir central de contrôler les activités de toutes les organisations qui composent la bureaucratie. » Dans DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], pp.77-78.

<sup>103</sup> ALLISON, Graham T. et Philip ZELIKOW. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2e édition, New York, Longman, 1999.

<sup>104</sup> ALLISON, Graham T. et Philipp ZELIKOW. *Essence of Decision* [...], p.23.

<sup>105</sup> Nous utiliserons, dans le cadre de cette recherche, l'expression « manœuvre bureaucratique » en référence à ces stratégies. GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play: Foreign Policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station, Texas A&M University Press, 1999.

à des conseillers qui ont réussi à manipuler le processus décisionnel afin d'influencer le plus possible les décisions du président. Le processus est donc inverse, mais très éclairant. En considérant les acteurs qui ont réussi à se hisser au sommet du processus décisionnel et en observant les manœuvres qu'ils ont utilisées pour y parvenir, il est possible d'en apprendre énormément sur le processus menant à l'isolement d'un acteur au sein d'une administration. À cet effet, ne pas inviter un membre à une réunion, ne pas partager l'information ou miner la crédibilité d'un membre sont toutes des tactiques d'isolement abordées par l'auteur, que l'on retrouve par ailleurs au sein de l'administration de George W. Bush<sup>106</sup>.

De plus, l'ouvrage *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (2006) de Morton H. Halperin et Priscilla A. Clapp, est un incontournable des théories bureaucratiques dans le cadre de notre recherche puisqu'il se penche sur les processus et les pratiques bureaucratiques observables au sein de l'exécutif<sup>107</sup>. Ayant servi à titre d'assistant au sous-secrétaire à la Défense sous Johnson (1963-1969) et ensuite comme membre sénior du NSC sous Nixon (1969-1974), Halperin décrit, dans cet ouvrage, la façon dont les hauts fonctionnaires manipulent le jeu bureaucratique en contrôlant la circulation de l'information au sein de l'exécutif<sup>108</sup>. Ce faisant, ils arrivent à façonner la vision du président concernant un enjeu ou une décision<sup>109</sup>. À ce titre, l'auteur explique que les membres d'une bureaucratie peuvent mettre en place les mêmes procédés afin d'influencer la vision du haut fonctionnaire sur certains dossiers<sup>110</sup>. Aussi, l'ouvrage d'Halperin et Clapp met en lumière le rôle du président dans la prise de décision et précise que malgré l'implication de celui-ci, la désobéissance est inévitable au sein des bureaucraties<sup>111</sup>. En ce sens, les auteurs précisent à quel niveau le président peut exercer son contrôle, abordant les thèmes de la persuasion, de la négociation, des changements de personnel ainsi que de la création de nouvelles institutions afin d'éviter la participation d'une institution récalcitrante<sup>112</sup>. En

---

<sup>106</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], p.75.

<sup>107</sup> HALPERIN, Morton H. et Priscilla CLAPP. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2<sup>e</sup> édition, Washington, Brookings, 2006.p.4.

<sup>108</sup> HALPERIN, Morton H. et Priscilla CLAPP. *Bureaucratic Politics* [...], p.164.

<sup>109</sup> HALPERIN, Morton H. et Priscilla CLAPP. *Bureaucratic Politics* [...], p.166.

<sup>110</sup> HALPERIN, Morton H. et Priscilla CLAPP. *Bureaucratic Politics* [...], p.166.

<sup>111</sup> HALPERIN, Morton H. et Priscilla CLAPP. *Bureaucratic Politics* [...], p.292.

<sup>112</sup> HALPERIN, Morton H. et Priscilla CLAPP. *Bureaucratic Politics* [...], p.304.

somme, cet ouvrage offre une analyse empirique incontournable révélant les luttes bureaucratiques et l'influence réelle des bureaucraties dans le processus de prise de décision.

En parallèle, de nombreuses études sur le processus décisionnel s'intéressent, pour leur part, à des cas précis en utilisant plusieurs lunettes analytiques. C'est le cas de Steve A. Yetiv avec *Explaining Foreign Policy: US Decision-Making in the Gulf Wars* (2011)<sup>113</sup>. Dans cet ouvrage, Yetiv propose une analyse des processus décisionnels liés aux deux guerres contre l'Irak (1991 et 2003). À travers ces deux études de cas, l'auteur aborde différents modèles d'analyse, débutant par le modèle de l'acteur rationnel et mettant en évidence les limites de ce dernier. Yetiv élabore ensuite une analyse cognitive, d'abord individuelle, en abordant l'utilisation des analogies historiques, puis à l'échelle du groupe, en traitant du phénomène de pensée groupale, présent dans les deux cas analysés. L'auteur examine aussi les deux cas en utilisant l'analyse bureaucratique. La pertinence de l'ouvrage de Yetiv pour cette recherche est indéniable puisqu'il aborde la question des interactions entre les différents acteurs de l'administration de George W. Bush. De surcroît, l'auteur utilise les deux approches théoriques qui seront privilégiées dans l'élaboration de ce mémoire.

Finalement, l'ouvrage de Christopher O'Sullivan, *Colin Powell: American Power and Intervention from Vietnam to Iraq* (2009), fait un retour sur les postes occupés par Colin Powell au sein des différentes administrations depuis Nixon<sup>114</sup>. Il s'agit du seul ouvrage s'intéressant uniquement au rôle de Powell dans la formulation de la politique étrangère américaine, de la naissance de la doctrine portant son nom à son départ de l'administration Bush (2004). L'auteur se concentre ainsi sur la doctrine Powell, exposant les conditions de son émergence ainsi que les moments où Powell a pu la faire valoir. Selon O'Sullivan, la doctrine Powell est un produit du « syndrome du Vietnam<sup>115</sup> » et des répercussions de cette

---

<sup>113</sup> YETIV, Steve A. *Explaining Foreign Policy: US Decision-Making in the Gulf Wars*, 2<sup>e</sup> édition, Baltimore, John Hopkins University Press, 2011.

<sup>114</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...].

<sup>115</sup> Crainte de l'enlèvement de l'armée américaine dans un conflit qui aurait dû être rapidement maîtrisé. Cette crainte est liée aux nombreuses pertes militaires en lien avec la guerre du Vietnam. PRÉMONT, Karine. *La télévision mène-t-elle le monde?*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2006, p. 102.

guerre sur la vision de la politique étrangère américaine<sup>116</sup>. Cet ouvrage est un incontournable pour notre étude puisqu'il recense plusieurs événements relatifs à l'isolement de Powell sous l'administration George W. Bush.

#### **1.1.4 Lacune analytique**

La littérature relative à notre mémoire est donc abondante. Toutefois, il semble d'une part que l'isolement de Colin Powell au sein de l'équipe décisionnelle de la première administration de George W. Bush (2000-2004) ait été abordé régulièrement dans la littérature, sans que les raisons de cet isolement soient fournies. Ainsi, on peut observer un consensus concernant l'isolement, mais une importante lacune au moment d'en vérifier l'origine<sup>117</sup>. Il serait donc pertinent d'aller au-delà de la simple question des divergences de points de vue afin de comprendre les éléments ayant mené à cette situation. D'autre part, peu d'auteurs se sont intéressés aux dynamiques de groupes ainsi qu'aux sous-groupes décisionnels, concepts qui seront au cœur de cette recherche. En ce sens, notre mémoire pourrait constituer un apport intéressant à la littérature déjà existante concernant le processus décisionnel de politique étrangère américaine.

#### **1.1.5 Question spécifique de recherche**

Afin de clore le cadre théorique de ce mémoire, il apparaît fondamental de poser les questions spécifiques qui permettront de répondre à la fois au problème pratique ainsi qu'à la lacune analytique. La première question vise à évacuer l'idée selon laquelle Powell aurait pu être simplement victime de sa fonction. La deuxième est plus importante et s'intéresse à la relation entre les dynamiques de groupes et l'isolement :

1. La fonction de secrétaire d'État est-elle à l'origine de l'isolement de Colin Powell dans le processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan (2001) et en Irak (2003)?

---

<sup>116</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.2.

<sup>117</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...]. ; DEYOUNG, Karen. *Soldier: the Life of Colin Powell* [...]. ; MANN, James. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York, Penguin, 2004. ; O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...]. ; YETIV, Steve A. *Explaining Foreign Policy* [...]. ; WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...]. ; WOODWARD, Bob. *Plan of Attack* [...].

2. Est-ce que les dynamiques de groupes au sein de la première administration de George W. Bush (2000-2004) ont contribué à cet isolement?

## **1.2 Cadre analytique**

### **1.2.1 Hypothèses**

Les hypothèses se présentent comme des réponses anticipées aux questions spécifiques de recherche proposées plus haut. Ainsi, à ces questions, les réponses suivantes sont proposées :

1. La fonction de secrétaire d'État n'est pas à l'origine de l'isolement de Powell au sein du processus décisionnel.
2. Les dynamiques de groupes au sein de la première administration de George W. Bush ont contribué à l'isolement de Colin Powell dans le processus décisionnel de politique étrangère.

### **1.2.2 Conceptualisation**

Afin d'introduire l'étape de la conceptualisation, il est impératif de souligner que trois concepts clés émergent de la deuxième hypothèse. D'abord les dynamiques de groupes, qui se présentent comme la variable indépendante. Ensuite, le processus décisionnel incarnant, pour des raisons bien spécifiques qui seront évoquées plus loin, la variable intermédiaire, et finalement l'isolement, soit la variable dépendante.

#### **1.2.2.1 Les dynamiques de groupes**

Avant tout, afin de présenter de façon exhaustive le concept de dynamiques de groupes, il s'avère pertinent de préciser à quels groupes l'expression fait référence. Ainsi, de manière plus large, il sera d'abord question, dans cette recherche, du grand groupe décisionnel de politique étrangère constitué des membres du cabinet de guerre formé par Bush au lendemain des événements du 11 septembre 2001<sup>118</sup>. Afin d'illustrer la composition du

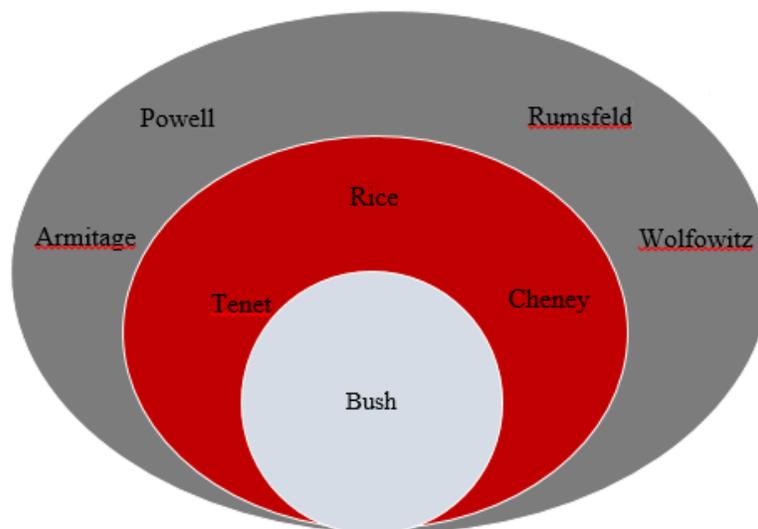
---

<sup>118</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.818.

groupe en regard à l'accès de ses membres au président, qui s'avère central dans le cadre de notre recherche, le schéma proposé par Tanguy Struye De Swielande sera utilisé<sup>119</sup>. Ce dernier a toutefois été modifié afin de n'inclure que les membres qui seront traités dans le cadre de notre mémoire.

Ainsi, dans *La politique étrangère de l'administration Bush : analyse de la prise de décision* (2007), De Swielande présente Bush comme l'élément central de ce grand groupe décisionnel, tel qu'on peut l'observer à la Figure 1. Le président occupe cette place centrale puisqu'il est celui qui, à la lumière des diverses informations qui lui sont transmises et des conseils qui lui sont promulgués, prend la décision finale.

**Figure 1 – Le grand groupe décisionnel**



Sources : DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush: analyse de la prise de décision*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, p.53 et DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche: la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, 3<sup>e</sup> édition, Presses de l'Université Laval, 2015, pp. 817-818.

Dans le second cercle, le plus rapproché du président, se trouvent Dick Cheney (vice-président), Condoleeza Rice (NSA) et George Tenet (directeur de la CIA). Ce sont les membres du groupe qui bénéficiaient d'un accès privilégié au président. Ces derniers

<sup>119</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], p.53.

étaient les seuls à entretenir régulièrement (quotidiennement) des rencontres avec lui<sup>120</sup>. Toutefois, seuls Cheney et Rice avaient l'occasion de s'entretenir seuls à seuls avec le président.

Dans le troisième cercle sont situés Donald Rumsfeld (secrétaire à la Défense), Paul Wolfowitz (sous-secrétaire à la Défense), Colin Powell (secrétaire d'État) et Richard Armitage (sous-secrétaire d'État). Ces membres du grand groupe décisionnel bénéficiaient la plupart du temps d'un accès au président par personne interposée et prenaient part aux réunions du National Security Council (NSC) ainsi que du cabinet de guerre.

Lorsqu'on observe le processus de prise de décision au sein de ce grand groupe, il est toutefois possible de constater que certains conseillers figurant dans le troisième cercle ont réussi dans une large mesure à influencer la prise de décision<sup>121</sup>. Rumsfeld et Wolfowitz, en raison de leurs liens privilégiés avec Cheney<sup>122</sup>, ont en effet réussi dans une large mesure à influencer le processus décisionnel, notamment en ce qui a trait à l'invasion de l'Irak<sup>123</sup>. À cet égard, un sous-groupe informel sera considéré dans la présente recherche (Figure 2).

---

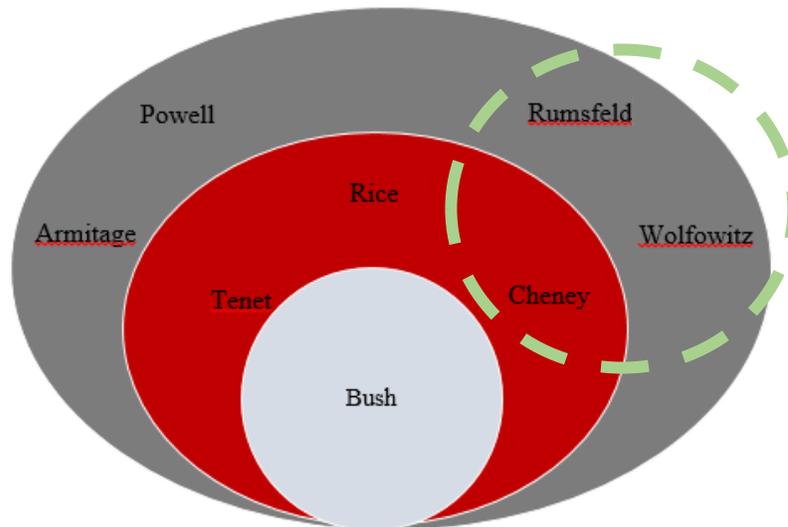
<sup>120</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.4.

<sup>121</sup> YETIV, Steve A. *Explaining Foreign Policy* [...], pp.223-228.

<sup>122</sup> Entre autres, les trois hommes ont travaillé ensemble à plusieurs reprises depuis la fin des années 1960. Dans sa biographie, Dick Cheney précise d'ailleurs que c'est grâce à la confiance de Donald Rumsfeld qu'il a pu monter les échelons à la Maison-Blanche. Pour sa part, Paul Wolfowitz a travaillé auprès de Cheney au Pentagone entre 1989 et 1993. Les trois hommes ont aussi fait partie du *think tank* Project for a New American Century. MANN, James. *Rise of the Vulcans* [...], p.238.

<sup>123</sup> YETIV, Steve A. *Explaining Foreign Policy* [...], pp.225.228.

**Figure 2 - Le grand groupe et le sous-groupe décisionnels**



Source : MANN, James. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, Penguin, 2004. GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980, p.94.

À la lumière de la description des groupes, il est désormais possible de définir ce qui est entendu par « dynamiques de groupes » dans le cadre de notre recherche. Pour cerner notre conception de cette notion, il est essentiel de se pencher sur les éléments de définition découlant de la littérature concernant les dynamiques de petits groupes (*small group dynamics*).

D'abord, l'échelle « cohésion/conflict » proposée par Garrison est un outil utile afin de déterminer le niveau de cohésion du groupe et, ainsi, mieux saisir la dynamique qui l'anime<sup>124</sup>. Selon l'auteure, les petits groupes se positionnent sur cette échelle allant de la cohésion extrême (stade d'émergence de la pensée groupale) à la situation conflictuelle extrême (stade menant à l'impasse décisionnelle)<sup>125</sup>. En ce sens, l'échelle de Garrison renvoie à l'idée selon laquelle le petit groupe doit se positionner adéquatement entre la pensée groupale et l'impasse pour prendre de bonnes décisions<sup>126</sup>. Ensuite, la distribution du pouvoir ainsi que le rôle joué par chacun des membres du groupe sont des éléments

<sup>124</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], p.15.

<sup>125</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], p.15.

<sup>126</sup> KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock* [...], p.11.

qu'il est essentiel de considérer dans la définition des dynamiques de groupe<sup>127</sup>. Tout comme le précise George, la composition du groupe, sa taille ainsi le rôle occupé par chacun des membres affectent le niveau de cohésion et donc les dynamiques de groupe<sup>128</sup>.

En deuxième lieu, dans le cadre de la présente recherche, il s'avère nécessaire d'ajouter certains éléments de définition à ceux présents dans la littérature et ce, à des fins analytiques. Certains auteurs et journalistes importants, dont Bob Woodward, Peter Baker et James Mann, ont démontré l'importance de prendre en considération l'histoire reliant les membres d'une équipe décisionnelle ainsi que les relations qu'ils entretiennent pour mieux comprendre la prise de décision. Ainsi, nous prendrons en compte ces deux éléments au moment d'analyser les dynamiques de groupes<sup>129</sup>. De surcroît, les idéologies présentes au sein du groupe doivent être prises en considération dans l'observation de ces dynamiques entre autres parce que des objectifs partagés par certains membres de l'administration pourraient découler de leurs positions idéologiques<sup>130</sup>. Finalement, selon les recommandations de Paul A. Kowert, le degré de détermination quant à la réalisation de ces objectifs communs devra aussi être pris en compte<sup>131</sup>.

### 1.2.2.2 Le processus décisionnel

Le schéma conceptuel de notre recherche comprend une variable intermédiaire, soit le processus décisionnel de politique étrangère américaine. Nous le considérons à titre de variable intermédiaire en raison de ses particularités. À ce titre, aux États-Unis, le président détient beaucoup de latitude concernant la prise de décision en matière de politique étrangère et que les plus hauts fonctionnaires sont issus de nominations partisans. De

---

<sup>127</sup> HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis* [...], 2007, p.66.

<sup>128</sup> GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...], p.83.

<sup>129</sup> Cette étape permettra par le fait même d'approfondir la question de la formation du sous-groupe décisionnel.

<sup>130</sup> La question idéologique semble être centrale dans les dynamiques animant les deux groupes étudiés. Ainsi, il appert que les membres du groupe adoptant des positions réalistes (Powell et Armitage) se soient vus évincés aux profits des tenants de deux idéologies plus dominantes au sein du grand groupe, soit le l'unilatéralisme (Bush, Cheney et Rumsfeld) et le néoconservatisme (Wolfowitz). En ce sens, le sous-groupe décisionnel pourrait être issu de la mise en commun d'idéaux et objectifs unilatéralistes et néoconservateurs. DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], pp.74-85.

<sup>131</sup> DARVEAU-ROUTHIER, Florence. *Entrevue avec Paul A. Kowert*, 100 Mount Auburn Street, Cambridge, Massachusetts, 31 mars 2016, 55 minutes.

surcroît, le processus décisionnel de politique étrangère américaine varie énormément d'une administration à l'autre et les individus occupant différents postes au sein de l'administration peuvent être plus ou moins influents dans différentes circonstances.

Dans son ouvrage *Au sein de la Maison-Blanche*, Charles-Philippe David met en lumière la malléabilité du processus décisionnel de politique étrangère américaine. En effet, l'auteur explique que les diverses administrations depuis 1945 ont largement utilisé des processus parallèles de prises de décision, notamment la création de sous-groupes, stratégie ayant entre autres pour conséquence tantôt la marginalisation du département d'État, tantôt celle du département de la Défense<sup>132</sup>. Ce qu'il est possible de dégager de l'explication de David, c'est que le fait d'être à la tête d'une grande bureaucratie telle que le département d'État n'implique pas *ipso facto* une liberté totale quant à la prise de décision. Ainsi, le personnel nommé par le président peut manœuvrer afin d'être influent dans diverses sphères dans la prise de décision. La formation par Cheney d'un NSC qu'on dira « fantôme<sup>133</sup> », destiné à influencer la formulation des politiques de sécurité nationale, en est un exemple<sup>134</sup>. En somme, les sources d'influence dans l'élaboration des politiques peuvent varier selon les manœuvres mises en place par les acteurs impliqués dans le processus.

Finalement, afin de saisir l'essence de cette variable, il est possible de présenter une définition simple du processus décisionnel en politique étrangère américaine, telle que proposée par James A. Robinson et Richard C. Snyder : « le processus décisionnel en politique étrangère consiste en l'identification du problème, la recherche de solutions, le choix d'une solution et l'exécution de cette solution<sup>135</sup> ». Cette définition est éclairante dans

---

<sup>132</sup> DAVID, Charles Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], pp.133-142.

<sup>133</sup> Dirigée par un proche conseiller du vice-président (Lewis Scooter Libby), cette organisation est dite « fantôme » en ce qu'elle n'avait ni de nom ni d'existence formelle au sein de l'administration. David la décrit tout de même comme une organisation autonome et redoutable, composée d'une douzaine d'experts chevronnés en matière de sécurité nationale. DAVID, Charles Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], pp.851-852.

<sup>134</sup> DAVID, Charles Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.614.

<sup>135</sup> Cités dans MINTZ, Alex et Karl DEROUEN. *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press, 2010, p.4.

la mesure elle où met en lumière tous les niveaux où les différents acteurs peuvent manœuvrer afin d'exercer leur influence ou court-circuiter l'influence des autres.

### 1.2.2.3 L'isolement

Enfin, l'isolement au sein du processus décisionnel s'observe à travers diverses manœuvres bureaucratiques orchestrées par un ou plusieurs membres du groupe qui tentent de réduire, voire de rendre impossible l'influence d'un acteur sur la prise de décision. Jean A. Garrison, dans *Games Advisors Play*, explique que les manœuvres bureaucratiques qui influencent les dynamiques de groupe peuvent mener à l'isolement<sup>136</sup>. À ce titre, l'atteinte à la crédibilité, l'exclusion des réunions clés et la limitation de l'accès au président sont toutes des stratégies permettant d'isoler un acteur<sup>137</sup>.

### 1.2.3 Stratégie de vérification

Afin de vérifier notre hypothèse, il semble que l'étude de cas unique se présente comme la stratégie de vérification idéale. Selon Yves-Chantal Gagnon, « [...] l'étude de cas comme méthode de recherche est appropriée pour la description, l'explication, la prédiction et le contrôle des processus inhérents à divers phénomènes, que ces derniers soient individuels, de groupe ou d'une organisation<sup>138</sup> ». Dans le cas de la présente recherche, c'est la description ainsi que l'explication qui ont été privilégiées.

Bien entendu, l'étude de cas, comme stratégie de vérification, présente des forces et des faiblesses. Principalement, les forces de l'étude de cas ont trait à la validité interne qu'elle procure. En effet, les études de cas assurent une validité interne forte en analysant les phénomènes en profondeur et en offrant une représentation authentique de la réalité étudiée<sup>139</sup>. À contrario, ses faiblesses se situent au niveau de la validité externe. Il en est ainsi en raison des difficultés de reproduction et de la difficulté de généralisation d'une étude de cas<sup>140</sup>. Par ailleurs, cette étude spécifique permettra de mieux comprendre le rôle

---

<sup>136</sup>GARRISON, Jean A. *Games Advisors play* [...], p.75.

<sup>137</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], p.15.

<sup>138</sup> GAGNON, Yves-Chantal. *L'étude de cas comme méthode de recherche: guide de réalisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005, p.2.

<sup>139</sup> GAGNON, Yves-Chantal. *L'étude de cas* [...], pp.4-5.

<sup>140</sup> GAGNON, Yves-Chantal. *L'étude de cas* [...], pp.4-5.

des acteurs individuels au sein d'un processus de groupe. En définitive, l'étude de cas s'intéresse à un phénomène particulier, s'inscrivant dans une période de temps précise et à un endroit circonscrit, mais fournit des outils qui permettent par la suite de s'intéresser à d'autres phénomènes similaires.

#### **1.2.4 Cadre spatio-temporel**

Ce mémoire s'intéresse au processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan (2001) et en Irak (2003). Ainsi, il se penche sur le premier mandat de l'administration de George W. Bush, donc entre janvier 2001 et janvier 2005. Par ailleurs, l'analyse des relations entre les acteurs (membres du grand groupe et du sous-groupe décisionnels) nécessite quelques retours dans le temps, jusqu'à l'administration Ford (1974-1977). En ce qui a trait aux lieux, les études de cas se concentrent sur les événements ayant eût lieu à la Maison-Blanche, au département d'État et au Pentagone (Washington D.C.).

#### **1.2.5 Méthodes de collecte de l'information**

L'observation documentaire est la méthode de collecte de l'information privilégiée dans le cadre de notre recherche. La documentation qui sera utilisée est diversifiée. Tout d'abord, les archives de la bibliothèque présidentielle de George W. Bush seront utiles afin de retracer les communications échangées entre les différents acteurs ayant œuvré au sein de cette administration ainsi que les communications publiques de ces derniers. En ce sens, les *Rumsfeld Papers* seront aussi utiles afin de retracer le même type d'information.

Ensuite, nous utiliserons les mémoires écrits par les individus clés ayant œuvré au sein de l'administration de George W. Bush. Il est à noter que ces sources, bien qu'essentielles, comportent des limites, notamment parce que leurs auteurs peuvent s'en servir à des fins d'autopromotion, de justification a posteriori, de règlement de comptes, etc.<sup>141</sup>. Ainsi, nous

---

<sup>141</sup> Notons aussi que Powell a publié son autobiographie (*My American Journey*) en 1995 alors que la plupart des autres membres de l'administration ont publié leurs mémoires dans les années suivant leur passage à la Maison-Blanche. Le fait que Powell soit l'un des seuls à ne pas s'être exprimé au sujet du fonctionnement de la prise de décision en matière de politique étrangère au sein de la première administration de George W. Bush pose une limite à cette recherche qu'il est important de souligner.

explorerons aussi la littérature scientifique portant sur cette administration. Finalement, afin de clore la liste des sources documentaires qui seront utilisées, il est impératif d'inclure les biographies portant sur les différents membres de cette administration.

En parallèle, nous avons effectué des entrevues avec des experts du processus décisionnel de politique étrangère américaine et de l'administration de George W. Bush, les professeurs Paul A. Kowert (University of Massachusetts) et Tanguy Struye de Swielande (Université catholique de Louvain).

### **1.3 Conclusion**

En guise de conclusion, nous expliquerons les obstacles potentiels à la réalisation du mémoire. Aussi, nous aborderons les limites qui lui sont inhérentes. Enfin, nous énoncerons des pistes de réflexion au sujet des conclusions anticipées.

Tout d'abord, la somme colossale d'information disponible concernant notre objet constitue un défi. À cet effet, il est pertinent de porter un regard critique sur la documentation afin de déterminer quelle information est pertinente et fiable et quelle information ne l'est pas. En parallèle, le manque de recul historique se présente aussi comme une limite dans le cadre de la présente recherche.

Ensuite, les contours de notre objet recherche sont flous et ne sont pas étanches aux autres disciplines des sciences humaines et sociales. En effet, les dynamiques de groupes et l'isolement sont des concepts liés à d'autres disciplines telles que la sociologie et la psychologie. De ce fait, il sera indiqué de ne pas dépasser les frontières de la science politique. Aussi, il est évident que notre recherche présente des limites, entre autres parce qu'il est impossible de recenser de façon exacte les motivations ainsi que les faits et gestes des différents acteurs au cours de la période étudiée. Toutefois, les lois d'accès à l'information aux États-Unis ainsi que la publication des mémoires des acteurs permettent une recherche documentaire approfondie.

Enfin, il s'avère pertinent à ce stade d'anticiper les conclusions de cette recherche. De prime abord, le manque d'expérience de George W. Bush en matière de politique étrangère

laisse croire en une importante zone d'incertitude au sein de l'administration, ce qui a probablement permis à certains conseillers d'influencer le processus de prise de décision par diverses manœuvres bureaucratiques<sup>142</sup>. En outre, l'omniprésence de Dick Cheney au sein de l'administration, dont l'idéologie et les objectifs semblent, à première vue, s'être harmonisés en bonne partie à ceux de Donald Rumsfeld et Paul Wolfowitz, paraît avoir contribué à l'isolement de Powell. Somme toute, il apparaît que la deuxième hypothèse formulée dans le cadre de cette recherche sera confirmée, du moins en partie.

Par ailleurs, il est possible d'imaginer que la cognition individuelle puisse aussi être explicative de cet isolement, mais elle ne peut être réellement investiguée dans le cadre de notre recherche. À cet égard, il faudra être prudent quant aux résultats, bien que ces derniers auront probablement permis d'élargir le champ trop peu documenté des dynamiques de groupe et des sous-groupes de prise de décision.

---

<sup>142</sup> MANN, James. *Rise of the Vulcans* [...], pp.168-169.

## CHAPITRE 2 – LE SECRÉTAIRE D’ÉTAT ET L’ÉLABORATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Avant de procéder à l’analyse des dynamiques de groupes qui ont animé le cabinet de guerre de la première administration de George W. Bush et sur l’isolement de Colin Powell, ce chapitre vise à effectuer une mise en contexte au sujet du poste de secrétaire d’État et à répondre à notre première question de recherche. Afin de vérifier si la nature de ses fonctions a pu agir sur sa position (donc son isolement) au sein du groupe décisionnel, nous avons choisi d’examiner l’évolution du rôle du secrétaire d’État dans le processus d’élaboration de la politique étrangère américaine de manière plus générale. Ce deuxième chapitre vise donc à mettre en lumière la réalité du secrétaire d’État et de son département et à poser un regard critique sur les attentes formulées à l’égard de Colin Powell dans ce contexte.

Pour ce faire, nous décrirons, dans la première section, l’évolution du rôle du département d’État et les raisons qui ont mené à son déclin. De plus, nous aborderons les conséquences de ce phénomène sur son principal représentant. Nous nous intéresserons ensuite à la possibilité, pour un secrétaire d’État, d’être entendu en matière de prise de décision lorsqu’il est question d’une intervention militaire. Dans la deuxième section, nous examinerons les attentes qui ont été formulées à l’égard de Colin Powell au moment de sa nomination à titre de secrétaire d’État. Finalement, la dernière section nous permettra de vérifier si ces attentes concordaient avec le rôle historiquement occupé par le secrétaire d’État.

### 2.1 Le déclin du rôle du département d’État et la fonction de secrétaire

Plus ancien ministère du gouvernement américain (1781), le département d’État a toujours fait les frais de la méfiance des Américains envers la diplomatie<sup>143</sup>. Malgré des préjugés défavorables, cette institution a œuvré à titre d’acteur administratif principal du gouvernement américain en ce qui concerne les questions internationales jusqu’à la fin de la Seconde Guerre mondiale<sup>144</sup>. La participation des États-Unis à cette guerre a par ailleurs

---

<sup>143</sup> RUBIN, Barry. *Secrets of State*, New York, Oxford University Press, 1985, p.6.

<sup>144</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.107.

marqué la transition entre la fin d'une longue tradition isolationniste et le début d'importants changements pour le département d'État<sup>145</sup>.

Pour expliquer le déclin<sup>146</sup> de cette institution ainsi que les conséquences qu'il a entraîné sur la fonction de secrétaire d'État, cette section comprendra quatre parties. Dans la première partie, nous discuterons des mandats du département d'État et par le fait même, de ceux du secrétaire d'État. Cette partie nous permettra aussi d'explorer la position de cette institution — et de la diplomatie de façon plus générale — dans l'imaginaire américain. La deuxième partie visera plus précisément à expliquer le déclin de cette institution. La troisième servira à mettre en lumière la complexité du rôle de secrétaire d'État. Finalement, la quatrième partie nous permettra de vérifier la possibilité, pour un secrétaire d'État, d'influencer le processus décisionnel sur les enjeux à caractère militaire.

### **2.1.1 Le mandat du département d'État et sa position dans l'imaginaire américain**

Le mandat du département d'État se résume simplement : mener la diplomatie américaine.

Il se décline par ailleurs en cinq fonctions plus précises :

1. conseiller le président sur les choix et les orientations concernant l'élaboration de la politique étrangère;
2. assurer la représentation des États-Unis à l'étranger par l'entremise des agents du service extérieur (*Foreign Policy Officers*);
3. recueillir et partager les positions officielles des gouvernements étrangers;
4. diriger ou encadrer les négociations avec les représentants des pays étrangers;

---

<sup>145</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Les acteurs du jeu bureaucratique », dans DAVID, Charles-Philippe (dir.). *La politique étrangère des États-Unis : fondements, acteurs, formulation*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Presses de SciencesPo, 2015, p.309.

<sup>146</sup> Le déclin du département d'État fait l'objet d'un certain consensus. Sur cette question, voir : DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], pp.110-112 ; ROSATI, Jerel et Scot DEWIT, «The Department of State», dans HOOK, Steven et Christopher JONES (dir.), *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, Londres, Routledge, 2012, pp.178-192 ; RUBIN, Barry. *Secrets of State* [...], pp.250-265.

5. observer et recueillir l'information au sujet des enjeux pouvant influencer le cours de la politique étrangère américaine et la transmettre aux décideurs par le biais de documents synthèses<sup>147</sup>.

Le secrétaire d'État, pour sa part, supervise la bureaucratie que constitue le département d'État et sert à titre de membre du cabinet du président. Les rôles plus informels rattachés à ce poste seront abordés ultérieurement, dans la partie traitant de la complexité de cette fonction.

Par ailleurs, même si les mandats du département d'État et de son principal représentant sont bien menés, l'image de ces derniers nuit à l'influence qu'ils pourraient avoir dans le processus d'élaboration de la politique étrangère. Bien ancrée dans l'imaginaire collectif américain, la méfiance à l'égard du département d'État – et de la diplomatie – est largement partagée par la population, les médias, les élus du Congrès et même la présidence.

Selon Steven Hook, le mépris des Américains envers la diplomatie n'est pas un phénomène récent. L'auteur explique que pour eux, même « les premières réalisations de politique étrangère des États-Unis, notamment l'expansion continentale et économique rapide, ont résulté du rejet et non du recours à la diplomatie par le gouvernement<sup>148</sup>. » À ce titre, les premiers leaders américains ont d'emblée associé la diplomatie à un jeu de collusion appartenant aux monarques et aux despotes européens<sup>149</sup>. Qui plus est, de tout temps, le budget de département d'État a été largement restreint par le Congrès et la Maison-Blanche, reflétant la méfiance générale des élus et des représentants du gouvernement à l'égard de cette institution<sup>150</sup>.

Au-delà de la tradition, l'image négative du département d'État réside aussi dans les préjugés entretenus vis-à-vis des ambassadeurs. À ce titre, plusieurs les accusent entre

---

<sup>147</sup> HOOK, Steven. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*, 3<sup>e</sup> édition, Washington D.C., CQ Press, 2011, p.177 ; DAVID, Charles-Philippe. « Les acteurs du jeu bureaucratique », dans DAVID, Charles-Philippe (dir.). *La politique étrangère des États-Unis*, [...], p.309-310.

<sup>148</sup> HOOK, Steven. « Domestic Obstacles to International Affairs: The State Department under Fire at Home », *Political Science and Politics*, Vol. 36, No. 1, 2003, p. 24.

<sup>149</sup> HOOK, Steven. « Domestic Obstacles to International Affairs [...] », p.24.

<sup>150</sup> HOOK, Steven. « Domestic Obstacles to International Affairs [...] », p. 25.

autres de clientélisme, clamant que certains agents du service extérieur s'attachent excessivement à leur pays d'accueil et perdent de vue l'intérêt national américain<sup>151</sup>. On estime aussi qu'en développant des relations avec les gouvernements et les citoyens à l'étranger, les diplomates risquent d'altérer leur jugement concernant les priorités des États-Unis<sup>152</sup>. De surcroît, les employés du département d'État sont régulièrement accusés d'élitisme. À cet égard, Hook rapporte entre autres le problème du processus d'embauche, qui a longtemps favorisé les hommes blancs issus des universités de la *Ivy League*<sup>153</sup>. Notons que ces jugements sont tout de même la résultante de problèmes systémiques réels au sein du département d'État, qui ont été maintes fois observés par le biais de nombreuses études<sup>154</sup>.

Aussi,

[I]'une des critiques les plus acerbes [à l'endroit du Département d'État] tient au fait que [s]es représentants [...] sont enclins à privilégier le *statu quo* et la stabilité des relations bilatérales et régionales, en laissant peu de place à l'initiative et à l'innovation<sup>155</sup>.

La superposition hiérarchique et la définition nébuleuse des compétences sont probablement explicatives de cette inertie, la gestion du département d'État étant fort délicate. Cette tendance au *statu quo* est aussi attribuée aux agents du service extérieur qui, en cherchant à maintenir la stabilité dans les relations avec les gouvernements étrangers, ont tendance à résister au changement et à se refuser à prendre des risques<sup>156</sup>. À ce propos,

---

<sup>151</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Les acteurs du jeu bureaucratique », [...], p.111.

<sup>152</sup> HOOK, Steven. *U.S. Foreign Policy* [...], p.182.

<sup>153</sup> HOOK, Steven. *U.S. Foreign Policy* [...], p.182.

<sup>154</sup> Bien que le département d'État présente des problèmes qu'on peut observer au sein d'autres bureaucraties, les critiques à son sujet sont plus fréquentes. À titre d'exemple, on peut lire, dans un article de *Foreign Affairs* écrit par Theodore Sorensen (ancien conseiller de Kennedy) et publié en 1987, que « Les présidents remarquent trop souvent de la part du département d'État une tendance à favoriser la prudence et la continuité. Du département de la Défense et de la CIA, il obtient plutôt des réponses plus rapides, des mémorandums plus clairs et des promesses de résultats. » SORENSEN, Theodore D. « The President and the Secretary of State », *Foreign Affairs*, Vol 66, No 2, 1987, pp.231-248.

<sup>155</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.111.

<sup>156</sup> HOOK, Steven. *U.S. Foreign Policy* [...], p.182.

entre 1946 et 1996, plus de 90 commissions ont mené des études critiques sur la structure du département d'État, soulignant toutes son inertie<sup>157</sup>.

Ainsi, l'image du département d'État dans l'imaginaire populaire américain est assez négative. Les raisons expliquant la méfiance à l'égard de cette institution sont variées, ancrées dans l'histoire du pays et révélatrices des problèmes réels qu'elle connaît. Par ailleurs, sa réputation peu enviable n'est pas le seul facteur expliquant la marginalisation croissante du département d'État, qui a aussi été victime de l'évolution du système international et du gouvernement américain.

### **2.1.2 La complexification du processus décisionnel et l'émergence d'un contexte compétitif**

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale s'est opéré un changement de paradigme dans la politique étrangère menée par les États-Unis. Après plus de 150 ans de tradition isolationniste, cette grande puissance s'est tournée « vers un internationalisme et un interventionnisme accrus<sup>158</sup> ». Paradoxalement, c'est au moment où le département d'État a connu sa plus vaste expansion (1942-1968) qu'il a vu son influence s'effriter progressivement, entre autres en raison de la concurrence grandissante de nouvelles institutions<sup>159</sup>. Ainsi, l'évolution de la place occupée par les États-Unis dans le système international, la création de nouvelles institutions et la multiplication des acteurs impliqués dans l'élaboration de la politique étrangère américaine sont des éléments clés expliquant le déclin du département d'État.

Alors que son influence avait été limitée tout au long de la Seconde guerre, le département d'État a aussi été mis à l'écart lors des négociations qui l'ont suivie, les militaires et la Maison-Blanche contrôlant entièrement le processus décisionnel<sup>160</sup>. Au sortir de cette guerre, le *National Security Act* (1947) a accentué cette tendance à centraliser l'élaboration de la politique étrangère au sein même de la Maison-Blanche. De surcroît, par la création

---

<sup>157</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.111.

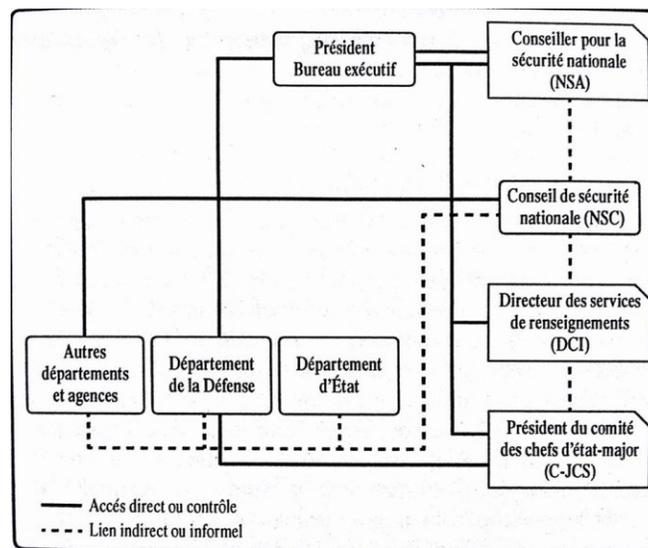
<sup>158</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Les acteurs du jeu bureaucratique », [...], p.309.

<sup>159</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Les acteurs du jeu bureaucratique », [...], p.309.

<sup>160</sup> RUBIN, Barry. *Secrets of State* [...], p.33.

de nouvelles institutions, cette législation a entraîné une division du pouvoir et corollairement une nouvelle atmosphère de compétition. Les pouvoirs du président en matière de politique étrangère se sont aussi vus renforcés, lui fournissant les outils bureaucratiques nécessaires à la prise de décision<sup>161</sup>. La Figure 3 illustre la structure actuelle de l'appareil de sécurité nationale américain.

**Figure 3 – L'appareil de sécurité nationale américain**



Source : DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche : de Truman à Obama, la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, 3<sup>e</sup> édition, Québec, Presses de l'Université Laval, p.107.

Ainsi, à l'aube de la guerre froide, le président Truman (1945-1953) a reçu l'appui du Congrès afin de remanier les structures militaires dans le but de faire face à la menace communiste<sup>162</sup>. Au moyen du *National Security Act*, les services de l'armée de terre, de l'armée de l'air et de la marine ont été réunis afin de créer une seule instance, sorte d'embryon du département de la Défense<sup>163</sup>. Cette centralisation, et par le fait même la création officielle du département de la Défense, ont été achevées avec l'aval du Congrès en 1949, alors que le poste de secrétaire à la Défense a été institutionnalisé et que celui de

<sup>161</sup> MILKIS Sidney M. et Micheal NELSON. *The American Presidency* [...], p.316.

<sup>162</sup> HOOK, Steven et John SPANIER. *The American Foreign Policy since World War II*, 18<sup>e</sup> édition, Thousand Oaks, CQ Press, 2010, p.50.

<sup>163</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Les acteurs du jeu bureaucratique », [...], p.320.

président du Comité des chefs d'état-major a été créé<sup>164</sup>. Conséquemment, un compétiteur d'importance s'est érigé vis-à-vis du département d'État.

Plus grande organisation du gouvernement américain, le département de la Défense représente aussi son plus important budget (580 milliards de dollars en 2016)<sup>165</sup>. En contrepartie, le Département d'État ne représente qu'environ 1 % du budget fédéral<sup>166</sup> – qui s'élevait à 3,9 billions de dollars en 2016– et constitue l'un des plus petits ministères du gouvernement<sup>167</sup>. Dans ce contexte décisionnel compétitif, la Défense est avantagée par des ressources financières quasi illimitées alors que le département d'État souffre d'un important manque de moyens<sup>168</sup>.

Le *National Security Act* a aussi marqué la création de la CIA, descendante de l'*Office of Strategic Service* (OSS) qui gérait le renseignement et les opérations secrètes durant la Seconde Guerre mondiale<sup>169</sup>. Tout au long de la guerre froide, la CIA a été un instrument d'endiguement essentiel, mais controversé en raison de ses opérations secrètes. Encore aujourd'hui, elle joue un rôle crucial dans l'élaboration de la politique étrangère, ses mandats étant les suivants :

1. recueillir, analyser et partager les renseignements aux décideurs (président, NSC, département de la Défense et département d'État);
2. mener les opérations secrètes;
3. réguler les interactions entre la communauté du renseignement et les décideurs à Washington<sup>170</sup>.

---

<sup>164</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Les acteurs du jeu bureaucratique », [...], p.321.

<sup>165</sup> OFFICE OF THE UNDER SECRETARY OF DEFENSE, *Defense Budget Overview*, février 2016, [En ligne], [http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017\\_Budget\\_Request\\_Overview\\_Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_Budget_Request_Overview_Book.pdf), p.1-3.

<sup>166</sup> Celui du Département de la Défense étant 17 fois plus élevé.

<sup>167</sup> CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, *The Federal Budget in 2016: An Infographic*, 8 février 2017, [En ligne], <https://www.cbo.gov/publication/52408>.

<sup>168</sup> RUBIN, Barry. *Secrets of State*, [...], p.255.

<sup>169</sup> HOOK, Steven et John SPANIER. *The American Foreign Policy since World War II*, [...], p.50.

<sup>170</sup> GATES, Robert. « The CIA and Foreign Policy », *Foreign Affairs*, Vol 66, No 2, 1987, pp. 215-216.

Bien que la CIA soit représentée, dans l’imaginaire populaire, comme une source centrale d’influence sur le plan de l’élaboration de la politique étrangère, il en est autrement dans la réalité. En effet, ce mythe est issu en grande partie des opérations secrètes menées par l’organisation, alors qu’il s’agit d’un aspect relativement marginal de ses activités. En réalité, 95 % du budget de la CIA est strictement alloué au renseignement<sup>171</sup>. De plus, selon Robert Gates<sup>172</sup>, c’est le mandat de régulation des interactions entre la communauté du renseignement et les décideurs qui constitue l’élément clé de l’influence que peut avoir la CIA sur l’élaboration de la politique étrangère américaine<sup>173</sup>. C’est donc principalement dans la gestion de ses relations avec la Maison-Blanche et les bureaucraties que la CIA s’inscrit comme un réel compétiteur du département d’État.

Finalement, le *National Security Act* est à l’origine de la création du NSC qui a eu un impact majeur sur le déclin du département d’État. Bien que sa composition ait évolué depuis sa création en 1947, le NSC répond toujours au mandat qui lui a été dévolu par cette loi<sup>174</sup>. À ce titre, le NSC

doit évaluer les objectifs, les engagements et les risques auxquels s’exposent les États-Unis en fonction de ses capacités militaires présentes et à venir, examiner les politiques d’intérêt commun pour les départements et les agences du gouvernement engagés dans la sécurité nationale, en vue de formuler des recommandations au président, et fournir des rapports et des recommandations comme l’exige le président<sup>175</sup>.

Pour ce faire, la structure du NSC se divise en trois parties : le forum décisionnel, les comités interdépartementaux et l’administration. Le forum décisionnel est formé de membres statutaires (le président, le vice-président, le secrétaire d’État et le secrétaire à la Défense), de conseillers statutaires (le président du Comité des chefs d’état-major et le directeur de la communauté du renseignement) et de membres que le président convie aux

---

<sup>171</sup> GATES, Robert. « The CIA and Foreign Policy », [...], p. 216.

<sup>172</sup> Historien et homme politique membre du Parti républicain, Robert Gates a succédé à Donald Rumsfeld à titre de secrétaire à la Défense au sein de l’administration de George W. Bush et a conservé son poste au sein de l’administration de Barack Obama (2006-2011).

<sup>173</sup> GATES, Robert. « The CIA and Foreign Policy », [...], p. 216.

<sup>174</sup> Pour plus de détails sur l’évolution de la structure du NSC, voir DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], pp.131-159.

<sup>175</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.151.

réunions de façon régulière (le secrétaire au Trésor, l'ambassadeur aux Nations Unies, le procureur général, les conseillers de la Maison-Blanche, dont le NSA, etc.)<sup>176</sup>. Les comités interdépartementaux réunissent pour leur part des représentants des différents départements autour de thèmes précis et visent à faciliter la préparation d'études et à appuyer le processus décisionnel<sup>177</sup>. Finalement, l'administration du NSC représente une petite bureaucratie installée au sein même de la Maison-Blanche et dirigée par le NSA et son adjoint.

Notamment en raison de cette structure nouvelle, la création du NSC répondait à plusieurs lacunes attribuées au département d'État, entre autres en ce qui a trait à l'inertie. Ainsi, depuis 1947, le président s'est souvent tourné vers les fonctionnaires du NSC pour mener la politique étrangère<sup>178</sup>. De surcroît, la proximité est une donnée essentielle à la compréhension de l'influence que peut exercer le NSC sur la prise de décision. Puisque cette bureaucratie se situe au sein même de la Maison-Blanche, l'accès de ses fonctionnaires au président est enviable. Aussi, la méfiance populaire envers la diplomatie a eu des répercussions sur la présidence qui a aujourd'hui tendance à octroyer sa confiance au NSC aux dépens du département d'État. Ainsi, « depuis 1947, le gouvernement américain a maintenu deux ministères de politique étrangère<sup>179</sup> », entretenant de facto un flou en ce qui concerne l'autorité en cette matière.

En somme, le déclin du département d'État s'explique d'une part par des facteurs internes liés à sa culture et son fonctionnement et d'autre part par des facteurs externes, comme l'apparition de nouvelles institutions et la méfiance à son égard. Évidemment, les difficultés de cette institution ont eu des répercussions sur son secrétaire, dont la fonction est à la fois complexe et exigeante.

---

<sup>176</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.153.

<sup>177</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.154.

<sup>178</sup> DAVID, Charles-Philippe. « Les acteurs du jeu bureaucratique », [...], p.317.

<sup>179</sup> HOOK, Steven. *U.S. Foreign Policy* [...], p.177.

### 2.1.3 Le rôle complexe du secrétaire d'État

La fonction de secrétaire d'État implique plusieurs responsabilités de natures diverses : ce haut-fonctionnaire sert à la fois à titre de diplomate en chef des États-Unis, de responsable de sa bureaucratie et de conseiller du président en matière de politique étrangère. Aussi,

[o]utre leurs tâches formelles, les secrétaires d'États ont joué des rôles variés au sein des diverses administrations – rôles déterminés par leurs relations avec le président et les autres membres du cabinet, leurs compétences en matière de communication et leur style de gestion<sup>180</sup>.

Dans *Secrets of State* (1987), Barry Rubin s'est intéressé à la bataille entourant l'élaboration de la politique étrangère et à la place occupée par le département au sein de ce processus compétitif. Son ouvrage aborde le rôle du secrétaire d'État et de sa bureaucratie à travers le temps – de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) à Ronald Reagan (1981-1989) – soulevant les divers problèmes présentés dans les sections précédentes mais aussi les fluctuations concernant l'influence du secrétaire d'État dans l'élaboration de la politique étrangère. À ce titre, Rubin met l'accent sur l'importance du président comme déterminant du destin de son secrétaire d'État, le chef d'État ayant toute la latitude pour lui octroyer plus ou moins d'autorité en matière d'élaboration de la politique étrangère<sup>181</sup>. Dans cette perspective, le secrétaire d'État peut être un excellent gestionnaire pour sa bureaucratie, mais n'être que peu impliqué dans l'élaboration de la politique étrangère américaine : David parle dès lors d'un secrétaire d'État organisationnel. Il peut aussi être largement impliqué au sein du cabinet du président en laissant complètement de côté son département : il s'agit dans ces cas de secrétaires d'État présidentiels<sup>182</sup>.

Ainsi, chaque secrétaire d'État remplit différemment les mandats qui lui sont confiés, ses priorités ainsi que la confiance leur étant octroyée pouvant fluctuer. Par exemple, Dean Acheson, troisième secrétaire d'État de l'administration Truman (1945-1953), en poste entre 1948 et 1953, laissait largement de côté son rôle de chef de la diplomatie américaine, agissant plutôt comme coordonnateur stratégique au sein du département. En effet, ce

---

<sup>180</sup> HOOK, Steven. *U.S. Foreign Policy* [...], p.177.

<sup>181</sup> RUBIN, Barry. *Secrets of State*, [...], p.260.

<sup>182</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.701.

dernier évitait au maximum les voyages, estimant que la place d'un secrétaire d'État était à Washington<sup>183</sup>. Acheson était aussi largement impliqué dans le processus décisionnel alors que sa bureaucratie était relativement laissée pour compte. En ce sens, il était un secrétaire d'État présidentiel.

Il en va de même pour John Foster Dulles (1953-1959) qui dominait complètement le processus d'élaboration de la politique étrangère durant son mandat au sein de l'administration Eisenhower (1953-1961). Notons que le président le considérait comme le responsable de cette question au sein du cabinet. Paradoxalement, alors que son principal représentant occupait une place d'importance au sein du cabinet, le département d'État y était totalement marginalisé, le secrétaire d'État lui-même entretenant une totale méfiance envers sa bureaucratie<sup>184</sup>.

Au contraire, le secrétaire d'État Dean Rusk (1961-1969), au sein des administrations Kennedy (1961-1963) et Johnson (1963-1969), était reconnu pour se porter à la défense des bureaucrates du département d'État et entretenir des liens moins privilégiés avec la Maison-Blanche<sup>185</sup>. Proche de sa bureaucratie, Rusk était apprécié par son personnel, mais perçu plus négativement par la Maison-Blanche, surtout celle de Kennedy<sup>186</sup>. À ce titre, David le décrit comme un secrétaire d'État plutôt organisationnel<sup>187</sup>. Hillary Clinton (2009-2013) peut aussi être considéré comme un secrétaire d'État organisationnelle puisqu'elle a su, tout au long de son mandat au sein de l'administration Obama (2009-2017), promouvoir efficacement les intérêts du département d'État. Malgré son influence importante au sein du processus décisionnelle de politique étrangère, Clinton est demeurée plus proche de sa bureaucratie que du cercle intime du président<sup>188</sup>.

Ces quelques exemples permettent de mieux saisir les changements qui caractérisent le rôle du secrétaire d'État et témoignent de la difficulté de remplir de façon équilibrée chacun des

---

<sup>183</sup> RUBIN, Barry. *Secrets of State*, [...], p.65.

<sup>184</sup> RUBIN, Barry. *Secrets of State*, [...], p.77.

<sup>185</sup> RUBIN, Barry. *Secrets of State*, [...], p.99.

<sup>186</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.319.

<sup>187</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.319.

<sup>188</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.945.

rôles appartenant à cette fonction. Notons d'ailleurs que les tâches inhérentes au poste sont parfois contradictoires et très exigeantes. Par exemple, en étant appelé à voyager beaucoup pour remplir son rôle de chef de la diplomatie américaine, le secrétaire d'État peut se voir isolé au sein du processus d'élaboration de la politique étrangère en raison de son absence, par exemple, à certaines réunions clés. De plus, cette fonction fait les frais de la mauvaise réputation du département d'État. En raison de la méfiance à l'égard de la bureaucratie qu'il représente, le secrétaire d'État obtient plus difficilement la confiance du président et perd régulièrement les luttes bureaucratiques animant le processus décisionnel au profit des autres membres du cabinet.

## **2.2 Les réalités de la fonction de secrétaire d'État et les attentes envers Powell : une inadéquation?**

Tel que nous l'avons établi dans la problématique, les attentes envers Powell étaient élevées à son entrée en poste. En regard à sa grande popularité, à son expérience et à sa personnalité, les médias véhiculaient l'idée selon laquelle Powell serait probablement un important pôle d'influence au sein du cabinet de Bush. Cette section vise à vérifier si ces attentes étaient irréalistes en regard à la fonction qu'il allait occuper. Pour ce faire – et puisque nos deux études de cas concernent des décisions à caractère militaire – nous vérifierons d'abord s'il est possible pour un secrétaire d'État d'être influent en matière de prise de décision lorsqu'il est question d'interventions armées. Ensuite, nous nous pencherons sur les facteurs qui rendent possible l'influence du secrétaire d'État au sein du processus décisionnel de façon plus générale, dont les relations avec le président et la capacité à influencer le jeu bureaucratique. Ces éléments nous offriront l'occasion de tirer des conclusions plus spécifiques concernant le réalisme des attentes à l'égard de Powell au sein de l'administration de George W. Bush. Cet exercice nous permettra d'effectuer une analyse plus poussée des dynamiques de groupes au sein de cette administration au chapitre 3.

### **2.2.1 Le secrétaire d'État et les interventions militaires**

Puisque notre recherche s'intéresse aux interventions en Afghanistan et en Irak, il est à propos de vérifier la capacité d'influence des secrétaires d'État quand le processus

décisionnel concerne une intervention militaire. Dans cette perspective, nous pourrions mieux évaluer si les attentes envers Powell étaient réalistes, notamment en ce qui a trait à sa capacité d'influence concernant l'usage de la force. Ainsi, nous avons vérifié si, avant et après l'administration de George W. Bush, certains secrétaires d'État avaient été écoutés par le président au moment de prendre la décision d'intervenir militairement à l'étranger.

Ainsi, au sein de l'administration Johnson, Rusk – dont l'influence auprès du président s'était accrue à la suite de la mort de Kennedy – faisait partie du consensus bureaucratique au sujet de la nécessité d'intervenir au Vietnam<sup>189</sup>. David rapporte que dans le processus décisionnel menant à cette intervention militaire, Rusk, ardent défenseur d'une intervention, était influent, mais ne parvint toutefois pas à rendre sa bureaucratie influente<sup>190</sup>. Aussi, il est à noter que le secrétaire d'État défendait la position privilégiée par le Président.

Il en va autrement pour James Baker, secrétaire d'État du président George H. Bush (1989-1993), qui fut le premier à soutenir une intervention armée au Panama en 1989<sup>191</sup>. Alors que le secrétaire à la Défense Dick Cheney s'opposait alors à l'utilisation de la force, le président a favorisé la position du secrétaire d'État, dont l'influence s'arrêta toutefois à ce moment. En effet, au cours de l'élaboration de l'opération *Just Cause*, Baker n'a été consulté qu'une seule fois<sup>192</sup>. De surcroît, les positions du secrétaire d'État n'ont pas non plus été favorisées alors que George H. Bush a décidé d'intervenir dans le Golfe en 1991. Tout comme Powell (alors président du Comité des chefs d'état-major), Baker privilégiait l'option du maintien des sanctions économiques plutôt que l'intervention militaire. Cette fois, c'est Dick Cheney et Brent Scowcroft (NSA), partisans de l'usage de la force, qui obtinrent l'oreille du président<sup>193</sup>.

---

<sup>189</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.365.

<sup>190</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.368.

<sup>191</sup> En décembre 1989, les États-Unis interviennent au Panama alors qu'une éclate à la suite de l'invalidation de l'élection qui retirait du pouvoir Manuel Noriega.

<sup>192</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.689.

<sup>193</sup> YETIV, Steve. *Explaining foreign policy* [...], p.125.

Madeleine Albright, deuxième secrétaire d'État de l'administration Clinton (1997-2001), incarne pour sa part un exemple important de secrétaire d'État ayant eu une influence marquée dans la décision d'intervenir militairement. Alors que le secrétaire à la Défense William Cohen (1997-2001) était peu enclin à promouvoir l'usage de la force dans le cadre d'opérations humanitaires (en conformité avec la position des principaux généraux), la secrétaire Albright militait de son côté pour une intervention militaire au Kosovo (1999). Sûre d'elle et partisane d'une politique étrangère engagée et musclée, elle défendait l'utilisation, par l'OTAN, des frappes aériennes en appui à l'armée de libération du Kosovo<sup>194</sup>. Principale conseillère du président Clinton en matière de politique étrangère, elle a été influente à tous les niveaux dans cette prise de décision : d'abord en menant le président à favoriser une intervention, puis dans l'élaboration des options et finalement, dans le choix de favoriser les frappes aériennes<sup>195</sup>. Surnommée par les journalistes « la guerre de Madeleine », l'intervention au Kosovo constitue un exemple évident de l'influence que peuvent avoir les secrétaires d'État en ce qui concerne les interventions armées<sup>196</sup>.

À l'instar d'Albright pour le Kosovo, Hillary Clinton a été la maître d'œuvre de l'intervention en Libye en 2011<sup>197</sup>. Alors qu'une collaboration exemplaire régnait jusque-là entre elle et Robert Gates (secrétaire à la Défense), Clinton rompit avec le consensus habituel dans le cas de la Libye et se rangea derrière la position de deux autres femmes au sein de l'administration : Samantha Power (conseillère spéciale du président, 2009-2013) et Susan Rice (ambassadrice à l'ONU, 2009-2013)<sup>198</sup>. Convaincues de la nécessité de l'usage de la force en Libye, ces dernières s'opposaient donc à Gates, mais aussi au NSA Thomas E. Donilon (2010-2013), qui estimaient qu'il n'était pas dans l'intérêt des États-Unis de s'embarquer dans une telle opération, qui pourrait être plus longue et plus coûteuse

---

<sup>194</sup> REDD, Steven B. « The Influence of Advisers and Decision Strategies on Foreign Policy Choices: President Clinton's Decision to Use Force in Kosovo », *International Studies Perspectives*, Vol 6, No 1, 2005, p. 129.

<sup>195</sup> REDD, Steven B. « The Influence of Advisers [...] », p.140.

<sup>196</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.751.

<sup>197</sup> Opération militaire conduite sous l'égide des Nations Unies en réponse à la guerre ayant éclaté entre les forces du colonel Kadhafi et les celles des rebelles opposés au régime.

<sup>198</sup> HEHIR, Aidan. « The Permanence of Inconsistency: Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect », *International Security*, Vol 38, No 1, 2013, p.140.

qu'anticipé<sup>199</sup>. Le président s'est finalement rangé derrière cette troïka de conseillères après que Clinton ait mobilisé largement les fonctionnaires du département d'État pour faire la preuve de la nécessité d'une telle intervention<sup>200</sup>.

Ainsi, à la lumière de ces quelques cas, on peut établir qu'il était plausible que Powell s'avère influent au moment de prendre une décision concernant l'usage de la force, surtout en considérant sa vaste expérience militaire. Ainsi, il désormais essentiel d'aborder les facteurs qui favorisent – ou nuisent – à la capacité d'influence du secrétaire d'État de façon plus générale au sein d'une administration.

### **2.2.2 Les relations avec le président**

Alors qu'il offrait des conseils au secrétaire d'État George Shultz (1982-1989) à la suite de sa nomination, Dean Rusk lui a dit : « un secrétaire d'État sert au bon vouloir du président; sa démission est toujours implicitement sur le bureau du président<sup>201</sup> ». Cette affirmation n'est pas sans rappeler combien la position du secrétaire d'État dans le processus décisionnel est subordonnée aux relations qu'il entretient avec le président. Elle évoque aussi la fragilité d'une position influente au sein du processus d'élaboration de la politique étrangère.

Certains secrétaires d'État, comme par exemple Cyrus Vance, ont réussi à obtenir l'oreille attentive du président pour finalement la perdre. D'autres, comme James Baker, ont pu profiter de relations privilégiées avec le président tout au long de leur mandat. En somme, Christopher Hitchens nous rappelle, dans son article « Powell Valediction » (2004), que « de William Jennings Bryan à Cyrus Vance, l'histoire a suggéré un remède pour les secrétaires d'État démoralisés et désillusionnés par les politiques mises de l'avant par leur

---

<sup>199</sup> SULLIVAN, Kevin. « A Tough Call on Libya That Still Haunts », *The Washington Post*, 3 février 2016, [En ligne], [http://www.washingtonpost.com/sf/national/2016/02/03/a-tough-call-on-libya-that-still-haunts/?utm\\_term=.7de9c54265df](http://www.washingtonpost.com/sf/national/2016/02/03/a-tough-call-on-libya-that-still-haunts/?utm_term=.7de9c54265df).

<sup>200</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche*, [...], p.944.

<sup>201</sup> Cité dans RUBIN, Barry. *Secrets of State*, [...], p.98.

président : la démission<sup>202</sup>. » En somme, sans la confiance et l'écoute du président, un secrétaire d'État a bien peu de chance d'influencer l'élaboration de la politique étrangère.

Dans le cas qui nous intéresse, il est à propos de souligner la distance et la méfiance qui a toujours caractérisé les relations entre le président Bush et Powell. À ce propos, dans *Days of Fire*, Peter Baker rapporte les paroles d'un officiel de la Maison-Blanche selon lequel « le président n'était jamais confortable avec Powell<sup>203</sup> » et qu'« en raison de l'envergure du secrétaire d'État, il le percevait comme un grand frère quart-arrière vedette toujours près de lui à souligner ce qu'il pourrait améliorer<sup>204</sup>. » Dans cette perspective, il n'existait aucune réelle connexion entre Powell et Bush. D'ailleurs, au cours des quatre années de Powell au poste de secrétaire d'État, les deux hommes ne se sont rencontrés seul à seul que deux fois<sup>205</sup>. Pour obtenir une première rencontre, Powell a dû longuement insister auprès de Condoleezza Rice, qui avait un accès privilégié au président<sup>206</sup>. La seconde rencontre eut aussi lieu à la suite d'une demande de Rice, qui souhaitait que le président fasse part de sa décision d'intervenir en Irak à Powell. Or, le fait que Powell n'ait rencontré Bush que deux fois en privé en quatre ans témoigne de deux choses : d'une part, de la nature des relations entretenues entre Bush et son secrétaire d'État, mais d'autre part, de l'incapacité de Powell à tirer son épingle du jeu dans les luttes bureaucratiques qui ont animé cette administration.

### 2.2.3 Remporter les luttes bureaucratiques

Certains secrétaires d'État, comme Henry Kissinger, ont exercé une influence notable sur le processus d'élaboration de la politique étrangère américaine<sup>207</sup>. Dans le cas de ces conseillers influents, le poste qu'ils ont occupé ne constitue pas nécessairement un facteur explicatif de leur capacité à agir sur la prise de décision. En réalité, on peut présumer que leur influence a plutôt été le produit de leurs relations privilégiées avec le président, mais

---

<sup>202</sup> HITCHENS, Christopher. « Powell Valediction », *Foreign Policy*, No 145, 2004, p.45.

<sup>203</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.231.

<sup>204</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.231.

<sup>205</sup> KASTEN-NELSON, Anna. *The Policy Makers* [...], p.170.

<sup>206</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], p.53.

<sup>207</sup> RUBIN, Barry. *Secrets of State*, [...], pp.140-171.

aussi de leur habileté à manœuvrer au sein du processus décisionnel et à remporter les luttes bureaucratiques.

Étant donné que la question des luttes bureaucratiques sera largement approfondie dans le chapitre 3, il n'est pas nécessaire de les décrire en détail dans cette section. Toutefois, il est important de souligner que Powell n'occupait pas une position privilégiée au sein de l'administration de George W. Bush, alors que celle de certains conseillers était beaucoup plus enviable, notamment en matière d'accès au président. Par exemple, le fait d'occuper un bureau au sein même de la Maison-Blanche fait partie des avantages liés à la fonction du vice-président. Parallèlement, en raison de sa relation avec le président, Cheney avait l'occasion de s'entretenir seul à seul avec lui tous les jours<sup>208</sup>. Il pouvait aussi, par exemple, obtenir et modifier les notes de *briefing* des services du renseignement avant qu'elles soient remises au président<sup>209</sup>. Pour sa part, Rumsfeld bénéficiait de vastes moyens et d'importantes ressources au sein de son département en plus d'avoir un accès au président par l'entremise de sa relation avec Cheney<sup>210</sup>.

Dans cet ordre d'idée, il faut souligner l'importance du réseau dans la capacité d'un conseiller à remporter les luttes bureaucratiques. Considéré comme un *outsider* au sein de cette administration, Powell était loin de pouvoir compter sur son statut et sa popularité pour contrer le réseau de Cheney au sein du gouvernement et du Parti républicain<sup>211</sup>. L'importance d'un tel réseau s'est aussi manifestée dans le cas de Condoleezza Rice qui, malgré ses relations privilégiées avec le président, n'a pas réussi à s'imposer au sein des luttes bureaucratiques « en acquiesçant, ou en s'effaçant devant [la] toute puissance<sup>212</sup> » de Cheney et Rumsfeld.

Ainsi, nous ne pouvons conclure en une inadéquation entre les attentes populaires formulées à l'égard de Colin Powell et les réalités du poste de secrétaire d'État. Face à ce constat, il devient essentiel de se pencher sur d'autres facteurs, plus complexes que la

---

<sup>208</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], pp.4-5.

<sup>209</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.110.

<sup>210</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.831.

<sup>211</sup> MANN, James. *Rise of the Vulcans* [...], p.298.

<sup>212</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.820.

simple nature du poste qu'il occupait, pour comprendre l'isolement du secrétaire d'État au sein du processus décisionnel de politique étrangère entre 2000 et 2004. Cette section nous a permis d'établir que l'influence du secrétaire d'État au sein du processus décisionnel n'est pas la résultante directe de la nature de sa fonction. D'autres éléments explicatifs sont donc nécessaires pour comprendre ce qui a empêché Powell d'exercer une influence à la hauteur des attentes formulées à son égard. Les dynamiques de groupes seront l'outil privilégié dans les deux prochains chapitres pour mettre en lumière cette problématique.

### 2.3 Conclusion

En somme, ce chapitre aura permis de mieux comprendre les réalités du poste de secrétaire d'État avant de se questionner plus précisément sur les dynamiques de groupes au sein de l'administration de George W. Bush.

Tout d'abord, nous avons établi que le département d'État souffre d'une méfiance généralisée, tant de la part de la population que des élus. De facto, son principal représentant bénéficie d'une moins grande crédibilité que ses vis-à-vis du département de la Défense ou du NSC. Ces obstacles peuvent d'ailleurs être difficiles à surmonter dans le contexte ultra compétitif de l'élaboration de la politique étrangère engendré par *National Security Act* de 1947. S'ajoute à ce contexte la complexité du rôle du secrétaire d'État qui cumule de multiples tâches formelles et informelles et doit composer avec les réalités de sa bureaucratie et de l'exécutif.

Ensuite, nous avons traité du cas de Colin Powell de façon plus particulière, nous intéressant aux attentes quant à son mandat à titre de secrétaire d'État. En raison de sa grande popularité ainsi que de sa vaste expérience en matière de politique étrangère, plusieurs analystes étaient persuadés que Powell exercerait une influence importante dans l'élaboration de la politique étrangère américaine<sup>213</sup>. Il en fut toutefois autrement.

Finalement, ces attentes devaient être confrontées aux réalités du rôle de secrétaire d'État afin de vérifier si Powell n'a pas été simplement victime du poste qu'il occupait. La

---

<sup>213</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.129.

dernière section nous a permis d'établir que la fonction de secrétaire d'État n'est pas incompatible avec la capacité d'influencer la prise de décision lorsqu'il est question de recourir à la force et qu'elle ne suffit donc pas à expliquer l'isolement d'un acteur au sein du processus décisionnel. De façon plus générale, nous avons aussi pu constater que certains facteurs, tels que les relations avec le président et le contexte bureaucratique, sont indispensables pour expliquer l'influence qu'exerce un secrétaire d'État dans le processus décisionnel. Ainsi, l'influence qu'il aura sur l'élaboration de la politique étrangère dépend aussi d'éléments extérieurs à la nature de sa fonction. De ce fait, les causes de l'isolement de Powell dépassent nécessairement la fonction qu'il occupait au sein de l'administration de George W. Bush. Conséquemment, nous nous pencherons, au prochain chapitre, sur les dynamiques de groupes afin d'offrir un horizon explicatif plus complet et approfondi des raisons ayant mené à l'isolement vécu par Powell.

### CHAPITRE 3 – LE CABINET DE GUERRE : REGARD SUR LES DYNAMIQUES DE GROUPE

Le concept de dynamiques de groupe demeure peu utilisé dans la littérature portant sur le processus décisionnel de politique étrangère américaine. Les contributions de George (1980), Garrison (1999) et Kowert (2002) ont tout de même permis son développement, offrant ainsi des outils variés pour mesurer et décrire les dynamiques animant les groupes dans un contexte décisionnel. Une fois évaluées, ces dynamiques peuvent devenir un élément explicatif fort intéressant, notamment pour mieux comprendre l'isolement d'un acteur au sein du processus de prise de décision. Ce chapitre vise donc à dresser un portrait exhaustif de ces dynamiques au sein de l'administration de George W. Bush.

Pour ce faire, nous examinerons d'abord les liens entre les membres du cabinet de guerre en portant une attention particulière aux relations qu'ils ont entretenues avant et pendant la période qui nous intéresse. Nous nous pencherons ensuite sur les idéologies en présence : les trois idéologies dominantes dans le cabinet de guerre seront présentées afin de mieux cerner leurs impacts sur les dynamiques de groupes, notamment au sujet des proximités et des divisions entre certains conseillers. La section suivante sera consacrée aux indicateurs cognitifs nous permettant de décrire les dynamiques de groupes. Finalement, la dernière section portera sur les indicateurs bureaucratiques.

#### 3.1 Une description des relations entre les membres du cabinet de guerre

En choisissant son équipe de politique étrangère, le président Bush a recruté de nombreux vétérans ayant œuvré au sein des administrations Nixon, Ford, Reagan et H. Bush<sup>214</sup>. Tous particulièrement expérimentés, les conseillers ayant pris place au sein du cabinet de guerre au lendemain du 11 septembre 2001 se connaissaient et entretenaient des liens, s'approchant, pour certains, de l'amitié, pour d'autres, de l'hostilité. Par le biais de l'analyse documentaire, nous avons rassemblé une série de données pertinentes afin de décrire ces relations. Dans un souci de clarté, nous aborderons d'abord la nature des relations entre le président et les membres du cabinet de guerre. Ensuite, nous exposerons

---

<sup>214</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision Making Process*, Burlington, Ashgate, 2005, p.177.

les liens animant le sous-groupe décisionnel formé par Cheney, Rumsfeld et Wolfowitz. Finalement, nous aborderons plus spécifiquement les relations conflictuelles au sein du groupe.

### 3.1.1 Le président et ses conseillers

Pour introduire cette section portant sur les relations entre le président et ses conseillers, il est d'abord important de rappeler que les deux conseillers entretenant les relations les plus proches du président étaient Cheney et Rice. En effet, ces deux conseillers bénéficiaient, premièrement, d'un important accès à Bush<sup>215</sup>, mais aussi, d'une grande confiance de sa part<sup>216</sup> : « Rice et Bush avaient fait connaissance au milieu des années 1990 et avaient créé des liens presque immédiatement en raison de leur amour mutuel pour le sport et l'exercice physique<sup>217</sup>. » Ils partageaient aussi une profonde ferveur religieuse<sup>218</sup>. En contrepartie, les relations de Bush avec le vice-président étaient davantage de nature professionnelle que personnelle<sup>219</sup>.

En matière d'accès au président, le directeur de la CIA, George Tenet, occupait aussi une position privilégiée, puisqu'il se rendait chaque jour à la Maison-Blanche afin de présenter son briefing quotidien au président et d'en discuter par la suite<sup>220</sup>. Ces rencontres entre le président et le directeur de la CIA étaient d'ailleurs cordiales et même, selon James Risen, journaliste au *New York Times*, teintées d'une amitié chaleureuse<sup>221</sup>. Toutefois, le contenu des briefings présentés par Tenet était toujours connu par Cheney qui, sur les sujets qui lui

---

<sup>215</sup> L'accès au président constitue un des avantages propres à la fonction de vice-président en matière de formulation de la politique étrangère, tout comme le fait d'avoir son bureau au sein même de la Maison-Blanche. Pour plus de détails au sujet de ce qui détermine le rôle du vice-président en matière de politique étrangère, voir KENGOR, Paul. « The Vice President, Secretary of State and Foreign Policy », *Political Science Quarterly*, Vol 115, No 2, 2000, pp.175-199.

<sup>216</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.819.

<sup>217</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institute Press, 2003, p.24.

<sup>218</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.24.

<sup>219</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.4.

<sup>220</sup> RISEN, James. *État de guerre: histoire secrète de la CIA et de l'administration Bush*, Paris, Albin Michel, p. 30.

<sup>221</sup> RISEN, James. *État de guerre: histoire secrète de la CIA* [...], p.74.

importaient, s'avisait de s'entretenir avec le président avant la visite de Tenet<sup>222</sup>. Aussi, Cheney, et parfois Rice, assistaient à ces rencontres. D'autre part, en matière de renseignement, Bush plaçait principalement sa confiance en Cheney, qu'il avait mandaté pour s'occuper de ces affaires<sup>223</sup>.

En ce qui concerne les relations entre Bush et Powell, il a été établi au chapitre 2 qu'elles étaient relativement froides<sup>224</sup>. Pour sa part, Rumsfeld n'entretenait pas une relation particulièrement amicale avec le président et ne bénéficiait pas d'un accès direct à ce dernier. Toutefois, très habile en matière de luttes bureaucratiques, il manœuvrait afin d'éviter que certains membres du cabinet de guerre se positionnent mieux que lui. Par exemple, Rumsfeld veillait à entraver les communications entre Bush et Richard Myers (président du Comité des chefs d'état-major) en s'assurant de s'imposer systématiquement dans les conversations entre les deux hommes, notamment lors des rencontres du cabinet de guerre<sup>225</sup>.

Armitage et Wolfowitz, respectivement seconds aux départements d'État et de la Défense, n'ont pas entretenu de relations directes avec le président. En ce qui concerne Wolfowitz, Bush est même allé jusqu'à demander qu'il ne prenne pas directement la parole lors des rencontres du cabinet de guerre à la suite d'une réunion à Camp David le 15 septembre 2001 : alors que le sous-secrétaire à la Défense avait déjà soulevé à plusieurs reprises la question de l'Irak et de Saddam Hussein depuis le 11-Septembre, le président, impatient, a demandé, d'une part, qu'une seule personne (Donald Rumsfeld) s'exprime désormais au nom du département de la Défense et, d'autre part, de ne plus aborder la question de l'Irak lors de ces rencontres<sup>226</sup>.

---

<sup>222</sup> ISIKOFF, Michael et David CORN. *Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War*, New York, Crown, 2006, p.3.

<sup>223</sup> WOODWARD, Bob. *Plan of Attack*, [...], p.29.

<sup>224</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.30.

<sup>225</sup> ROZELL, Mark J. et Gleaves WHITNEY. 2009. *Testing the Limits: George W. Bush and the Imperial Presidency*, Lanham, Rowman & Littlefield, p.187.

<sup>226</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.85.

### 3.1.2 Le sous-groupe décisionnel

Pour comprendre les origines du sous-groupe décisionnel formé par Cheney, Rumsfeld et Wolfowitz au cours du premier mandat de l'administration de George W. Bush, il faut remonter jusqu'à l'administration Ford où leurs relations ont pris racine.

Bien que les deux hommes se soient rencontrés une première fois dans le cadre d'une entrevue pour un stage alors que Rumsfeld était membre du Congrès, sa relation avec Cheney s'est développée de façon plus importante à partir des années 1970<sup>227</sup>. Au sein de l'administration Nixon, alors qu'il était à la tête du Bureau des opportunités économiques (Office of Economic Opportunity), Rumsfeld s'est porté à la défense du stagiaire Dick Cheney, qui avait camouflé ses arrestations pour alcool au volant au moment de son embauche et était sur le point de perdre son stage à Washington<sup>228</sup>. Peter Baker rapporte les propos de Cheney sur cette histoire dans *Days of Fire* : « il m'a appuyé [...] et ça, je ne l'ai jamais oublié<sup>229</sup> ». Selon Baker, cet événement a marqué le début d'une relation qui s'est échelonnée sur des décennies et qui a été marquante « à la fois pour des deux hommes et pour [les États-Unis]<sup>230</sup>. »

Par la suite, Cheney a travaillé auprès de Rumsfeld au sein du Comité sur le coût de la vie (Cost of Living Council) avant que ce dernier quitte pour l'Europe à titre d'ambassadeur à l'OTAN. À la veille de la démission du président Nixon, Cheney fut contacté par son ancien patron, Donald Rumsfeld, qui s'apprêtait à devenir chef de cabinet de la Maison-Blanche auprès du nouveau président Ford. Cheney devint alors son assistant. Il prit ensuite sa place à titre de chef de cabinet lorsque Rumsfeld devint secrétaire à la Défense en 1975. Alors que Rumsfeld était flamboyant et imposait son point de vue, notamment auprès du président, Cheney était plutôt discret. Les services de renseignements au sein de l'administration Ford le surnommèrent d'ailleurs « banquette arrière » (backbench), pour

---

<sup>227</sup> CHENEY, Dick. *Remarks by the Vice President at the Florida State University Commencement Ceremony*, Leon County Civic Center, Tallahassee, Floride, Office of the Press Secretary, 1er mai 2004, [En ligne], <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/05/20040501-2.html>.

<sup>228</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.26.

<sup>229</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.26.

<sup>230</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.26.

souligner son attitude réservée et sa tendance à s’effacer volontairement. Malgré (ou grâce à) leurs styles différents, Rumsfeld et Cheney firent équipe et travaillèrent ensemble sur les enjeux qui les préoccupaient<sup>231</sup>.

Semblables idéologiquement, Rumsfeld et Cheney sont demeurés à proximité de l’exécutif dans les décennies suivant leur passage au sein de l’administration Ford, bien qu’ils aient travaillé respectivement dans le secteur privé et au Congrès. Toujours en contact avec les secteurs de la Défense et des services de renseignements, ils ont notamment été à la tête d’un programme secret mis sur pied au sein de l’administration Reagan visant à assurer une continuité du pouvoir exécutif en cas d’attaque nucléaire<sup>232</sup>. En 1989, lorsque James Baker demanda à Dick Cheney qui, selon lui, devrait être nommé secrétaire à la Défense au sein de la nouvelle administration Bush, ce dernier répondit Donald Rumsfeld, soulignant qu’il s’agissait d’« un homme au talent énorme<sup>233</sup>. » Cheney s’est finalement vu proposer le poste et a nommé, à titre de sous-secrétaire pour les politiques de Défense (Undersecretary of Defense for Policy), Paul Wolfowitz.

C’est en 1973 que Wolfowitz a fait son entrée à Washington au sein de l’Agence pour le contrôle et le désarmement (Arms Control and Disarmament Agency). Tout comme Cheney et Rumsfeld, Wolfowitz remettait en question les politiques de Détente amorcées sous la présidence de Nixon<sup>234</sup>. Au sein du *Team B*<sup>235</sup>, un comité mis sur pied par George H. Bush alors qu’il était directeur de la CIA (1976–1977), Wolfowitz travaillaient, auprès de plusieurs autres opposants aux politiques de Détente, à analyser la documentation secrète utilisée par les services de renseignement<sup>236</sup>. Au cours des quinze années suivantes, Wolfowitz a occupé différents postes au sein des départements d’État et de la Défense.

---

<sup>231</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.27.

<sup>232</sup> MANN, James. *Rise of the Vulcans* [...], p.238.

<sup>233</sup> CHENEY, Dick et Liz CHENEY. *In my Time: A Personal and Political Memoir*, New York, Simon and Schuster, 2011, p.153.

<sup>234</sup> MANN, James. *Rise of the Vulcans* [...], p.30.

<sup>235</sup> Au cours des années 1970, le *Team B* était une équipe formée de divers experts indépendants qui travaillaient à fournir des analyses parallèles aux études de la CIA à partir des mêmes renseignements. Les rapports produits par ce groupe sont aujourd’hui publics et disponibles à l’adresse suivante : <http://nsarchive.gwu.edu/>.

<sup>236</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.26.

Selon Daalder et Lindsay, il a d'ailleurs fini par être perçu comme un « essentiel<sup>237</sup> » à Washington. Plus important encore dans le cadre de cette recherche, Wolfowitz a acquis, au fil des années, le respect de Cheney<sup>238</sup>. Dans son autobiographie publiée en 2011, Cheney exposait les qualités de Wolfowitz, expliquant que ce dernier « a[vait] cette capacité d'offrir de nouvelles perspectives face à de vieux problèmes [...] et à faire preuve de persistance<sup>239</sup>. » Pour sa part, Rumsfeld expliquait, dans son autobiographie, qu'au moment de faire le choix de son sous-secrétaire à la Défense en 2000, il « savai[t], en raison de [s]es expériences passées avec Wolfowitz, qu'il fournirait toujours un point de vue réfléchi<sup>240</sup> ». Selon David Mitchell, les relations entre Rumsfeld et Wolfowitz étaient en quelque sorte « une image miroir<sup>241</sup> » des relations entre Powell et Armitage au département d'État, qui étaient de grands amis et « partageaient des points de vue similaires concernant les moyens d'atteindre les objectifs d'intérêt national<sup>242</sup>. »

En somme, il faut noter que les relations caractérisant le sous-groupe décisionnel se sont développées sur le long terme. En outre, elles étaient basées sur le partage de certaines valeurs conservatrices<sup>243</sup>. Par ailleurs, les membres de ce sous-groupe bénéficiaient, en termes d'accès au président, des bonnes relations qu'entretenait Cheney avec Bush. Il en allait autrement pour Powell qui connaissait aussi les membres du sous-groupe depuis l'administration Ford, mais n'entretenait avec eux ni relation amicale ni proximité idéologique. En réalité, la présence de ce sous-groupe au sein de l'administration et son habileté à s'imposer dans le processus décisionnel est certainement liée à l'isolement de Powell.

---

<sup>237</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.27.

<sup>238</sup> CHENEY, Dick et Liz CHENEY. *In my Time* [...], p.162.

<sup>239</sup> CHENEY, Dick et Liz CHENEY. *In my Time* [...], p.162.

<sup>240</sup> RUMSFELD, Donald. *Known and Unknown*, New York, Sentinel, 2011, p.292.

<sup>241</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.179.

<sup>242</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.179.

<sup>243</sup> L'attachement à l'hégémonie américaine, un certain moralisme et la croyance ferme à l'exceptionnalisme américain en sont des exemples.

### 3.1.3 Les relations conflictuelles au sein du cabinet de guerre

Pour clore cette section, nous aborderons les conflits qui caractérisaient les relations entre certains membres du cabinet de guerre. Certains de ces conflits étaient manifestes, d'autres plus subtils. Quelques-uns remontaient à des événements ayant précédé l'administration de George W. Bush, alors que d'autres se sont développés au sein de celle-ci.

Tout d'abord, les relations entre Cheney et Powell, bien qu'en apparence saines, étaient teintée d'une relative inimitié. Selon Lawrence Wilkerson, assistant de Powell lorsqu'il était JCS et son chef de cabinet au département d'État, il y avait même un réel froid entre les deux hommes<sup>244</sup>. Pour plusieurs, les origines de ces tensions remontaient à la collaboration entre Powell et Cheney au département de la Défense (1989-1993)<sup>245</sup>. D'ailleurs, dans leurs autobiographies respectives, les deux hommes expliquent les différends qui les ont animés durant cette période et les frustrations qui en ont découlé<sup>246</sup>. Les relations entre Powell et les autres membres du sous-groupe décisionnel (Rumsfeld et Wolfowitz), n'étaient pas non plus très bonnes, notamment pour des raisons idéologiques, que nous aborderons dans la section suivante<sup>247</sup>.

Ensuite, Condoleezza Rice, entretenait des relations conflictuelles avec le secrétaire à la Défense. Plusieurs mémos échangés entre Rumsfeld et elle témoignent de leur mésentente manifeste<sup>248</sup>. Dans leurs biographies respectives, Rice et Rumsfeld s'expliquent à propos de leurs différends. Il en ressort que leur animosité était principalement de nature professionnelle. À ce titre, Rice affirme, dans *No Higher Honor* (2011), que Rumsfeld et

---

<sup>244</sup> ISIKOFF, Michael et David CORN. *Hubris* [...], p.174.

<sup>245</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.41 ; DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.332. ISIKOFF, Michael et David CORN. *Hubris* [...], p.174.

<sup>246</sup> CHENEY, Dick et Liz CHENEY. *In my Time* [...], pp.188–205 ; POWELL, Colin L. *My American Journey* [...], pp.426–506.

<sup>247</sup> Wolfowitz et Powell ne s'entendaient pas non plus pour des raisons personnelles remontant à leur passage au Pentagone, lors de la présidence de George H. Bush. Powell estimait que Wolfowitz était un fanatique de droite et Wolfowitz en voulait à Powell d'avoir conseillé au président Bush de se retirer du Golfe après la libération du Koweït. Pour plus de détails, voir RICKS, Thomas E. *Fiasco: l'aventure américaine en Irak*. Paris, Michalon, 2008.

<sup>248</sup> RUMSFELD, Donald. « NSC Meeting October 9 – Middle East », *Memorandum for Honorable Condoleezza Rice*, 16 octobre 2002, Rumsfeld Papers ; RICE, Condoleezza. « October 15 NSC Meeting », *Memorandum for Honorable Donald Rumsfeld*, 21 octobre 2002, Rumsfeld Papers ; RUMSFELD, Donald. « Briefing », *Memorandum for Honorable Condoleezza Rice*, 6 janvier 2003, Rumsfeld Papers.

elle étaient des amis depuis plusieurs années avant l'élection de George W. Bush. Elle ajoute même avoir recommandé au président élu de nommer Rumsfeld à titre de secrétaire à la Défense. Toutefois, la NSA explique que la tension entre elle et le secrétaire à la Défense s'est rapidement mise en place au sein de l'administration Bush, aboutissant à un important conflit professionnel. Rumsfeld se plaignait constamment du processus du NSC, remettant continuellement en question les capacités de gestion de Rice<sup>249</sup>. De plus, il criait à l'ingérence de la NSA dans les affaires du Pentagone. De son côté, Rice estimait que ses interventions auprès de membres du Pentagone relevaient des fonctions habituelles du NSA<sup>250</sup>. Les reproches de Rumsfeld à l'égard de Rice étaient d'ailleurs teintés d'une certaine condescendance, qu'on remarque aussi à la lecture de son autobiographie. Dans *The Unknown Known* (2011), tout comme dans une entrevue donnée à la chaîne ABC le 7 février 2011, Rumsfeld affirme que Rice manquait d'expérience en ce qu'elle n'avait jamais occupé de hautes fonctions à Washington avant sa nomination comme NSA. Il lui reproche aussi d'avoir été peu réceptive à ses critiques qui, selon lui, étaient constructives<sup>251</sup>.

Au cœur de cette relation dysfonctionnelle entre Rumsfeld et Rice se retrouvent les conflits qui faisaient rage entre les départements d'État et de la Défense. À ce titre, Rice explique que sa relation avec Rumsfeld s'envenimait à mesure qu'elle multipliait les réunions du NSC et des *Principals*<sup>252</sup> afin d'obtenir une certaine entente entre les bureaucraties sur divers dossiers. À ce titre, Rumsfeld lui reprochait régulièrement de vouloir présenter à tout prix un consensus au président plutôt que de laisser ce dernier faire son choix entre les positions conflictuelles des bureaucraties<sup>253</sup>. Rice pointe le fait que cette mésentente entre

---

<sup>249</sup> RICE, Condoleezza. *No Higher Honor: A Memoir of my Years in Washington*, New York, Crown, 2011, pp.18-20.

<sup>250</sup> RICE, Condoleezza. *No Higher Honor* [...], p.18.

<sup>251</sup> RUMSFELD, Donald. *Known and Unknown*, [...], p.507.

<sup>252</sup> L'expression *Principals* réfère aux membres seniors de l'administration siégeant au *Principals Committee* du NSC. Ces membres sont le secrétaire d'État, le secrétaire à la Défense, le procureur général, le secrétaire au Trésor, le secrétaire à l'énergie, le secrétaire à la Sécurité intérieure, le directeur de la CIA, le président du Comité des chefs d'état-major et l'ambassadeur à l'ONU.

<sup>253</sup> RICE, Condoleezza. *No Higher Honor* [...], p.16.

le département d'État et celui de la Défense était teintée d'un profond manque de confiance mutuelle entre Powell et Rumsfeld<sup>254</sup>.

En somme, cette introduction dans les relations entre les acteurs aura permis de poser les bases pour procéder à une analyse plus approfondie des dynamiques de groupes. La question des idéologies nous permettra d'éclaircir encore plus la nature de ces dynamiques.

### **3.2 Les idéologies en présence**

De nombreux auteurs s'étant intéressés à l'administration Bush ont souligné l'importance des idéologies en son sein<sup>255</sup>, en particulier du néoconservatisme. Cette section vise, d'abord, à mettre en lumière les idéologies en présence, à mieux comprendre le jeu d'alliances et à en expliquer l'effet polarisant. Ensuite, elle cherche à expliquer l'apport néoconservateur à la doctrine Bush, qui a chapeauté le processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan et en Irak.

#### **3.2.1 Les courants idéologiques, les alliances et la polarisation**

Lorsqu'on observe l'organigramme de l'administration Bush, il est possible de constater l'interaction de trois principales approches – ou courants idéologiques – en matière de politique étrangère : les faucons nationalistes, les internationalistes réalistes et les néoconservateurs<sup>256</sup>. L'appartenance de chacun des membres du cabinet de guerre à ces groupes idéologiques est exposée à la Figure 4.

---

<sup>254</sup> RICE, Condoleezza. *No Higher Honor* [...], p.16.

<sup>255</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...] ; SCHMIDT, Brian C. et Michael C. WILLIAMS. « The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists », *Security Studies*, Vol 17, No 1, 2008, pp.191–220 ; DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...].

<sup>256</sup> BATTISTELLA, Dario. « Prendre Clausewitz au mot : Une explication libérale de 'Liberté en Irak' », *Études internationales*, Vol 35, No 4, 2004, p.681.

**Figure 4 - Les courants idéologiques**

<b>Faucons nationalistes</b>	<b>Internationalistes réalistes</b>	<b>Néoconservateur</b>
Dick Cheney Donald Rumsfeld	Colin Powell Condoleezza Rice George Tenet Richard Armitage <sup>257</sup>	Paul Wolfowitz <sup>258</sup>

Sources : BATTISTELLA, Dario. « Prendre Clausewitz au mot : Une explication libérale de "Liberté en Irak" », *Études internationales*, Vol 35, No 4, 2004, p.685 ; DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush : analyse de la prise de décision*, Bruxelles, Peter Lang, 2007, pp.74–88 ; MITCHELL, David. *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision Making Process*, Burlington, Ashgate, 2005, p.193.

Tout d'abord, les faucons nationalistes – que De Swielande nomme les Jacksonniens – entretiennent une vision réaliste des relations internationales. Leur interprétation de la notion d'intérêt national est strictement liée à la sécurité et leur approche en matière de relations internationales est celle du chacun pour soi. En ce sens, les faucons nationalistes ne tiennent pas compte du droit international public et des institutions internationales. Ils rejettent conséquemment l'implication des États-Unis dans des alliances, des traités contraignants ou des interventions de paix. Ils ont une vision particulièrement patriotique des relations internationales<sup>259</sup>.

Les internationalistes réalistes s'inscrivent aussi dans une tradition réaliste, mais leur interprétation du système international diffère de celle des faucons nationalistes. D'une

<sup>257</sup> Bien qu'il soit parfois associé, dans la littérature, au mouvement néoconservateur, Armitage a endossé, au sein de l'administration Bush, les positions de Colin Powell. De plus, il a manifesté son désaccord vis-à-vis des revendications néoconservatrices, ce qui explique qu'il s'avère plus adéquat, du moins dans le cadre de cette recherche, d'associer Armitage aux internationalistes réalistes. MANN, James, *Rise of the Vulcans*, [...], p.121.

<sup>258</sup> Paul Wolfowitz était le seul représentant de l'idéologie néoconservatrice au sein du cabinet de guerre, mais plusieurs néoconservateurs occupaient des postes clés au sein de l'administration Bush. Entre autres, Stephen Hadley, assistant de la conseillère pour la sécurité nationale, Lewis « Scooter » Libby, chef de cabinet du vice-président et Douglas Feith, sous-secrétaire à la Défense pour les politiques, sont des acteurs influents du processus décisionnel associés à ce groupe idéologique. Pour plus de détails, voir DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], p.80 ; LÉGARÉ–TREMBLAY, Jean-Frédéric. « Essor et déclin du néoconservatisme au sein de l'administration Bush », dans DAVID, Charles-Philippe et Julien TOURREILLE (dir.). *Le conservatisme américain : un mouvement qui a transformé les États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007, p.95.

<sup>259</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], pp.78-79.

part, les internationalistes réalistes pensent l'intérêt national en y incluant à la fois des dimensions politiques, économiques, militaires et culturelles. En ce sens, ils rejettent l'interprétation strictement sécuritaire des faucons nationalistes. D'autre part, ils comprennent les relations internationales en termes d'équilibre des puissances et, pour eux, toute politique doit être élaborée en fonction du maintien de cet équilibre. Ouverts aux institutions internationales et aux alliances, ils préconisent le multilatéralisme en ce qu'il permet le partage à la fois des risques et des responsabilités<sup>260</sup>.

Finalement, les néoconservateurs « défendent une vision de la puissance américaine au service de la morale<sup>261</sup>. » Pour eux, les États-Unis constituent la seule superpuissance mondiale et il est dans l'intérêt du système international qu'ils maintiennent ce statut. Aussi, l'expansion des valeurs de liberté et de démocratie propre à la société américaine à travers le monde serait pour eux un gage de sécurité et de paix. Issus d'une tradition reaganienne, les néoconservateurs perçoivent le monde comme étant fondamentalement dangereux et sont partisans d'une ligne dure en politique internationale héritée de la Guerre froide. Pour les tenants de cette idéologie, un système international unipolaire dont les États-Unis sont la figure de proue constitue l'ultime voie pour maintenir la stabilité.

Bien que l'attention de plusieurs analystes se soit particulièrement tournée vers l'influence du néoconservatisme au sein du personnel de l'appareil de sécurité nationale américain entre 2000 et 2004, la question des alliances, intimement liée à celle des idéologies, est centrale pour comprendre les dynamiques qui ont animé l'équipe décisionnelle de politique étrangère durant cette période. À ce titre, il apparaît plus juste de présenter la politique étrangère de cette administration comme un « dosage toujours redéfini<sup>262</sup> » entre les forces idéologiques en présence. Par ailleurs, il est essentiel de souligner l'importance de l'union des faucons nationalistes et des néoconservateurs dans la prise de décision ayant mené aux interventions en Afghanistan et en Irak<sup>263</sup>.

---

<sup>260</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush [...]*, pp.74-78.

<sup>261</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush [...]*, p.81.

<sup>262</sup> LÉGARÉ-TREMBLAY, Jean-Frédéric. « Essor et déclin du néoconservatisme [...] », p.92.

<sup>263</sup> VAISSE, Justin. *Neoconservatism: The Biography of a Movement*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, pp.220-270.

Ainsi, en tant que responsable de l'équipe de transition au lendemain de l'élection de Bush, Cheney a mis sur pied, selon plusieurs experts, un vaste réseau d'alliés faucons nationalistes et néoconservateurs au sein des instances bureaucratiques de politique étrangère dans l'optique de contrebalancer le poids des internationalistes réalistes au sein de l'administration<sup>264</sup>. Bien entendu, les faucons nationalistes de la génération de Rumsfeld et Cheney « [avaient] baigné dans l'idéologie de la guerre froide et accordaient plutôt leurs faveurs à la défense d'une forteresse américaine face aux menaces extérieures<sup>265</sup> », alors que les jeunes néoconservateurs étaient plutôt « persuadés de la capacité des États-Unis de transformer le monde extérieur et de le remodeler conformément au modèle américain pour perpétuer la primauté des États-Unis en éliminant les oppositions à la racine<sup>266</sup> ». Par ailleurs, leurs affinités étaient assez importantes pour qu'ils choisissent de favoriser une alliance dans un contexte d'opposition aux internationalistes réalistes.

Ardents défenseurs de l'appareil militaire américain et éternels promoteurs d'une augmentation de ses capacités, Rumsfeld et Cheney partageaient, à plusieurs égards, des convictions et objectifs proches des néoconservateurs. D'une part, les deux groupes embrassaient une vision stato-centrée des relations internationales. D'autre part, ils entretenaient une conception pessimiste et alarmiste de la position américaine dans le système international, estimant que leur pays était en perpétuelle situation de vulnérabilité<sup>267</sup>. Faucons nationalistes et néoconservateurs s'entendaient aussi au sujet de l'hégémonie militaire américaine, estimant que le moment unipolaire suivant la chute de l'URSS devait constituer une opportunité de consolidation de la prédominance militaire des États-Unis<sup>268</sup>. Dans le contexte de l'après 11-Septembre, ces deux groupes idéologiques se sont donc unis autour de mesures politiques audacieuses telles que la guerre

---

<sup>264</sup> LECHULT, Jack. « The Loyal Foot Soldier: Vice President Cheney in the War on Terror », dans WATSON, Robert P. (dir.) *America's War on Terror*, Burlington, Ashgate, 2003, p.65. LÉGARÉ-TREMBLAY, Jean-Frédéric. « Essor et déclin du néoconservatisme [...], p.93.

<sup>265</sup> BATTISTELLA, Dario. « Prendre Clausewitz au mot [...] », p.681.

<sup>266</sup> BATTISTELLA, Dario. « Prendre Clausewitz au mot [...] », p.681.

<sup>267</sup> LÉGARÉ-TREMBLAY, Jean-Frédéric. « Essor et déclin du néoconservatisme [...] », p.97.

<sup>268</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.27.

préventive, l'unilatéralisme et, dans une certaine mesure le « prosélytisme démocratique<sup>269</sup>».

En lien avec cette alliance, une grande polarisation s'est dessinée au sein de l'appareil bureaucratique de sécurité nationale. En effet, plus encore que les vues similaires présentées plus haut, faucons nationalistes et néoconservateurs avaient pour point commun une opposition farouche « à la *Realpolitik* de type traditionnel qui avait prévalu lors de l'opération *Tempête du désert* et que continu[ai]ent de prôner Powell et Rice<sup>270</sup>. » Sensible aux limites de la puissance américaine, à l'importance des alliances et à la nécessité pour une administration d'obtenir l'appui de la population en regard à ses politiques, Powell n'avait pas tiré les mêmes leçons de la Guerre froide que Rumsfeld et Cheney<sup>271</sup>. Aussi plus attachés à l'importance de ne pas s'aliéner les alliés et à la valeur des traités internationaux, les internationalistes réalistes sont donc entrés en constante opposition avec l'alliance néoconservateurs/faucons nationalistes qui dominaient le département de la Défense et le Bureau de la vice-présidence et disposait de quelques représentants subalternes au département d'État et au NSC.

Dans ce contexte de polarisation extrême, « l'unilatéralisme, l'arrogance, le patriotisme, la supériorité américaine [et] une politique agressive s'appuyant sur l'intérêt national au sens strict et ne pesant pas toujours les retombées stratégiques et politiques<sup>272</sup> » ont dominé le processus décisionnel, engendrant un déséquilibre notable au sein de l'équipe décisionnelle. Les internationalistes réalistes – dont Powell – ont peiné à tirer leur épingle du jeu alors qu'idéologiquement, le président se positionnait plutôt du côté de l'alliance faucons nationalistes/néoconservateurs<sup>273</sup>.

---

<sup>269</sup> LÉGARÉ–TREMBLAY, Jean-Frédéric. « Essor et déclin du néoconservatisme [...] », p.95.

<sup>270</sup> BATTISTELLA, Dario. « Prendre Clausewitz au mot [...] », p.682.

<sup>271</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.46.

<sup>272</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], p.80.

<sup>273</sup> BATTISTELLA, Dario. « Prendre Clausewitz au mot [...] », p.682.

### 3.2.2 La doctrine Bush

Bien qu'on ait tendance à estimer que le programme de politique étrangère de Bush était peu élaboré lors de la campagne électorale de 2000, certains experts ont insisté sur les idées cohérentes véhiculées tout au long de la campagne en cette matière. Entre autres, Ivo Daalder et James Lindsay soulignent que les organisations internationales et le multilatéralisme étaient déjà écartés par le candidat à la présidence, qui favorisait d'emblée une approche unilatérale<sup>274</sup>. À la suite des événements du 11 septembre 2001, cette propension du président Bush à favoriser l'unilatéralisme s'est exacerbée et sa doctrine, énoncée au lendemain des attentats, a révélé des couleurs fortement néoconservatrices.

Selon Brian Schmidt et Micheal Williams, la doctrine Bush est sans contredit une doctrine néoconservatrice. À ce titre, les auteurs insistent sur les quatre éléments fondateurs de la doctrine, qu'ils estiment être en conformité à la logique néoconservatrice (Figure 5). Premièrement, la doctrine Bush s'appuie en partie sur la notion de « suivisme » (*bandwagoning*) qui sous-tend l'idée selon laquelle une petite puissance, plutôt que de défier une puissance telle que les États-Unis, préférera y joindre ses forces. Le « suivisme » est donc un processus justificatif moral et politique pour intervenir militairement auprès d'un État voyou<sup>275</sup>. Deuxièmement, la doctrine Bush met de l'avant l'engagement dans la guerre préventive en statuant qu'il faut arrêter les États voyous et leurs « clients terroristes<sup>276</sup> » avant qu'ils n'utilisent des armes de destruction massive contre les États-Unis. Le troisième élément fondateur de cette doctrine est l'unilatéralisme, principe épousé à la fois par les néoconservateurs et les faucons nationalistes, auquel s'opposent farouchement les internationalistes réalistes. Ce troisième élément, qui s'insère logiquement à la suite des deux précédents, consiste aussi en un engagement à assurer le

---

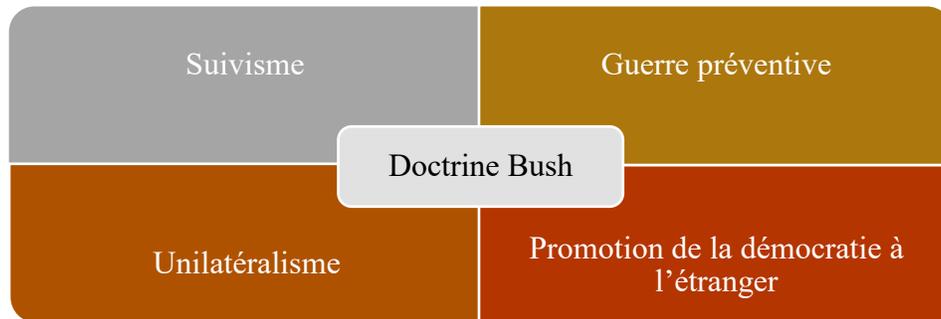
<sup>274</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.36.

<sup>275</sup> Le concept d'État voyou est utilisé pour traiter des États qui constituent une menace à la stabilité du système international. Sans que ces critères soient essentiels à la qualification d'un État au titre d'État voyou, on considère aussi le non-respect des droits de la personne, la corruption des dirigeants, le développement d'armes de destruction massive et le soutien de groupes terroristes comme des éléments les caractérisant. SCHMIDT, Brian C. et Michael C. WILLIAMS. « The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists », *Security Studies*, Vol 17, No 1, 2008, p.196.

<sup>276</sup> SCHMIDT, Brian C. et Michael C. WILLIAMS. « The Bush Doctrine and the Iraq War [...] », p.197.

maintien d'un système international unipolaire. Finalement, le quatrième élément, foncièrement néoconservateur, est la promotion de la démocratie à l'étranger. En somme, et au grand dam de Powell, la doctrine Bush rejette les notions d'endiguement et de dissuasion, considérant qu'il ne s'agit pas de solutions crédibles vis-à-vis des États voyous et des terroristes<sup>277</sup>.

**Figure 5 – Les fondements néoconservateurs de la doctrine Bush**



Source : SCHMIDT, Brian C. et Michael C. WILLIAMS. « The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists », *Security Studies*, Vol 17, No 1, 2008, p.197.

Lorsqu'on s'attarde aux fondements de la doctrine Bush, force est de constater l'influence du discours néoconservateur. Même si Wolfowitz était le seul représentant de cette idéologie au sein du grand groupe décisionnel, l'alliance entre néoconservateurs et faucons nationalistes explique en partie l'ascendance de ces idées sur la doctrine énoncée par le président. Les prédispositions idéologiques de Bush et la présence de nombreux néoconservateurs au sein de son équipe de conseillers en matière de politique étrangère durant la campagne présidentielle de 2000 sont aussi des facteurs explicatifs de cette influence.

En somme, face à cette domination du tandem faucons nationalistes/néoconservateurs et à la prédominance des idées néoconservatrices, les internationalistes réalistes ont été mis à l'écart. Pour Powell, connu pour sa réticence vis-à-vis l'utilisation de la force et sa propension à favoriser une approche multilatérale, le fossé idéologique pavait la route vers

<sup>277</sup> SCHMIDT, Brian C. et Michael C. WILLIAMS. « The Bush Doctrine and the Iraq War [...] », p.197.

l'isolement<sup>278</sup>. D'aucuns estiment qu'il s'agit en fait de la principale raison de l'isolement de Powell<sup>279</sup>. Notons que ces profondes divisions idéologiques plaçaient aussi les autres internationalistes réalistes dans une position difficile<sup>280</sup>. Ainsi, de façon plus nuancée, nous postulons que les idéologies en présence constituent un élément explicatif important à la compréhension des dynamiques de groupe qui ont animé l'équipe décisionnelle de politique étrangère de l'administration Bush. Il semble clair que la polarisation issue de cette configuration idéologique ainsi que les préférences politiques du président ont influencé les dynamiques de groupe en favorisant l'exclusion de Powell. Les outils théoriques cognitifs et bureaucratiques permettent toutefois de dresser un portrait plus complet.

### **3.3 Portrait des dynamiques de groupes : la perspective cognitive**

La cognition à l'échelle des groupes a été utilisée par plusieurs chercheurs dans le but de mieux saisir le rôle de cette donnée dans l'issue d'un processus décisionnel<sup>281</sup>. Cet intérêt de certains chercheurs a permis le développement de plusieurs indicateurs qui servent de balises lorsque vient le moment de dresser le portrait des dynamiques qui animent un groupe de conseillers. Cette section nous permettra de mieux cerner à la fois la nature des dynamiques de groupes qui ont animé l'administration Bush entre 2000 et 2004 et corollairement, les raisons de l'isolement de Colin Powell.

#### **3.3.1 Le niveau de cohésion ou de conflit**

Garrison suggère de situer les groupes sur un spectre allant de la cohésion au conflit, expliquant qu'il s'agit d'un indicateur important pour illustrer les dynamiques de groupes

---

<sup>278</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.179.

<sup>279</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.184.

<sup>280</sup> Sauf peut-être pour Tenet, qui explique dans sa biographie qu'il s'est réjoui de l'énonciation de la doctrine Bush qui offrait, selon lui, une nouvelle légitimité et des moyens à la CIA pour mettre sur pied ses opérations antiterroristes. Pour plus de détails, voir TENET, George. *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, New York, Harper and Collins Publishers, 2007, pp. 70-71.

<sup>281</sup> JANIS, Irving L. *Victims of Groupthink* [...]; GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...]; HART, Paul 't (dir.). *Beyond Groupthink* [...]; KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock* [...].

« qui influencent l'issue du processus consultatif<sup>282</sup> » en politique étrangère américaine. Selon l'auteure, les extrêmes de ce spectre sont l'extrême cohésion – résultant dans certains cas en un phénomène de pensée groupale – et l'impasse totale. Évidemment, le niveau de cohésion d'un groupe décisionnel varie dans le temps et selon les enjeux discutés. Dans cette perspective, nous aborderons brièvement la question du conflit dans la présente section. Nous aborderons la cohésion au chapitre 4, lorsqu'il sera question, plus précisément, de la prise de décision ayant mené aux interventions en Afghanistan et en Irak. Plusieurs chercheurs se sont d'ailleurs intéressés à la question de la pensée groupale dans le cadre de la prise de décision ayant mené à l'intervention en Irak<sup>283</sup>.

Tout d'abord, en abordant les idéologies en présence à la section précédente, nous avons levé le voile sur l'existence d'un niveau de conflit important au sein de l'équipe de conseillers de politique étrangère de Bush. De plus, la section portant sur les relations entre les acteurs a démontré l'existence de conflits personnels entre plusieurs conseillers. Un simple coup d'œil à l'organigramme de l'équipe décisionnelle de politique étrangère a permis de cerner d'emblée le potentiel de conflit qui planait dès les balbutiements de l'administration Bush : les deux principaux représentants du département de la Défense (Rumsfeld et Wolfowitz) avaient à la fois des accointances personnelles et idéologiques et le même scénario se répétait à la tête du département d'État (Powell et Armitage). Conséquemment, les quatre premières années de l'administration Bush ont été caractérisées par des oppositions systématiques entre les faucons du département de la Défense et les internationalistes réalistes du département d'État<sup>284</sup>.

Mais plus important encore que cette réalité conflictuelle, il est à propos de s'attarder aux résultantes d'un important niveau de conflit sur le processus décisionnel. Selon David Mitchell, c'est Cheney – et conséquemment ses alliés au sein de l'administration – qui a le plus bénéficié de la situation de conflit au sein de l'équipe décisionnelle. Selon l'auteur, les querelles perpétuelles animant les départements d'État et de la Défense lui « ont ouvert

---

<sup>282</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], p.15.

<sup>283</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...]; YETIV, Steve A. *Explaining Foreign Policy* [...].

<sup>284</sup> BATTISTELLA, Dario. « Prendre Clausewitz au mot [...] », p.681.

une porte [...] pour influencer la formulation de la politique étrangère d'une façon tout à fait inhabituelle pour un vice-président<sup>285</sup>.» Une fois encore, il semble que les dynamiques de groupes se soient construites à l'avantage du sous-groupe décisionnel en fournissant à un de ses membres – en l'occurrence Cheney – l'occasion d'exercer une grande influence sur le processus.

### 3.3.2 Le degré de détermination

Le degré de détermination des acteurs a une influence notable sur les dynamiques de groupes. La décision d'un acteur de s'imposer dans le processus décisionnel, ou au contraire de s'en retirer, est déterminante pour la façon dont s'articulent ces dynamiques. À ce titre, nous aborderons ici la question du degré de détermination en nous concentrant sur trois acteurs. Deux membres du sous-groupe décisionnel – Rumsfeld et Wolfowitz – ainsi que Powell. Le choix de n'aborder que trois acteurs a été privilégié en raison du fait qu'il s'agit de trois cas particulièrement intéressants et explicatifs de l'isolement de Powell<sup>286</sup>.

Lorsqu'on évalue les actions de Donald Rumsfeld au cours de la période qui nous intéresse, on remarque son important niveau de détermination<sup>287</sup>. Résolu à transformer « un Pentagone immuable<sup>288</sup> », le secrétaire à la Défense se voulait l'architecte de toutes décisions concernant cette bureaucratie et tenait à l'écart ceux qui ne marchaient pas dans la même direction que lui. Rumsfeld était particulièrement déterminé à placer les services

---

<sup>285</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.185.

<sup>286</sup> L'utilisation de manœuvres bureaucratiques pour gagner la lutte dans un dossier peut être vue comme de la détermination. À ce titre, on entend par manœuvre bureaucratique une stratégie mise de l'avant par un acteur pour influencer l'issue du processus consultatif dans le cadre de l'élaboration d'une politique. DARVEAU-ROUTHIER, Florence. *Entrevue avec Paul A. Kowert* [...].

<sup>287</sup> Rumsfeld avait pour projet une vaste réforme du Pentagone et de l'armée. Son objectif était de créer des cellules d'interventions nécessitant peu de moyens et moins de tergiversations au sein du « labyrinthe bureaucratique » qui caractérise l'institution. Décidé, Rumsfeld faisait tout en son pouvoir pour mener à bien son projet. Pour plus de détails, voir HERSPRING, Dale R. *Rumsfeld's Wars: The Arrogance of Power*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008.

<sup>288</sup> RISEN, James. *État de guerre* [...], p.79.

de renseignement « sous sa coupe<sup>289</sup> », notamment en exigeant des actions plus agressives de la part des forces spéciales au début de l'intervention en Afghanistan<sup>290</sup>.

En abordant la possibilité d'une intervention en Irak, à Camp David, quatre jours à peine après les attentats du 11 septembre 2001, Wolfowitz fournissait déjà un indice quant à son importante détermination à faire en sorte que cette option soit favorisée par l'administration<sup>291</sup>. D'aucuns estiment, par ailleurs, que Wolfowitz était d'un naturel déterminé, voire obstiné, malgré ses manières relativement discrètes<sup>292</sup>. Il travaillait, depuis plusieurs années, à la promotion d'une intervention militaire et d'une réforme démocratique en Irak<sup>293</sup>. Nous verrons, dans le chapitre sur les études de cas, quelles ont été les manifestations de sa ténacité.

Au contraire de ses vis-à-vis du département de la Défense, Powell a fait preuve d'un certain désengagement – ou retranchement – au sein de l'équipe décisionnelle<sup>294</sup>. Ainsi, en ce qui concerne les enjeux militaires, il s'est sciemment retiré de toutes discussions concernant la réforme intentée par Rumsfeld, bien qu'il estimait qu'il s'agissait d'une mauvaise idée. Se rappelant combien il détestait l'ingérence des civils dans les affaires militaires alors qu'il était JCS, le nouveau secrétaire d'État préférait se tenir à l'écart de ces enjeux<sup>295</sup>. À ce titre, malgré son passé de militaire et sa vaste connaissance en cette matière, Powell s'appliquait à s'en tenir à ses fonctions de secrétaire d'État, évitant de s'engager dans les discussions à caractère militaire. Dans un autre ordre d'idée, Powell estimait qu'après avoir manifesté son opinion au président, par exemple au sujet l'importance qu'il accordait aux alliés, ce dernier avait entendu son propos et choisirait d'en tenir compte ou de l'ignorer. Powell jugeait donc inutile d'insister sur ses prises de position et estimait que si le président voulait son avis sur une question, il viendrait la lui

---

<sup>289</sup> RISEN, James. *État de guerre* [...], p.82.

<sup>290</sup> L'intervention en Afghanistan a d'abord été coordonnée par la CIA, ce qui a engendré la frustration de Donald Rumsfeld, qui condamnait la lenteur de son département à proposer un plan. Mécontent de ne pas tenir les rênes de cette intervention, Rumsfeld était constamment insatisfait du travail des forces spéciales. WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...].

<sup>291</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...].

<sup>292</sup> RICKS, Thomas E. *Fiasco: l'aventure américaine en Irak*. Paris, Michalon, 2008, p.20.

<sup>293</sup> MANN, James. *Rise of the Vulcans* [...], pp.75-77 et 81-83.

<sup>294</sup> ISIKOFF, Michael et David CORN. *Hubris* [...], p.43.

<sup>295</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.333.

demander<sup>296</sup>. A contrario, son homologue au département de la Défense s'acharnait à répéter sa position sur les enjeux lui étant chers, envoyant à ses collègues et au président de nombreux mémos évoquant sa position sur un sujet, parfois même au cours d'une même journée<sup>297</sup>. De plus, contrairement à Powell, Rumsfeld n'hésitait pas à prendre position quant à la conduite des affaires diplomatiques, s'impliquant activement dans les débats qui concernaient plus spécifiquement le département d'État<sup>298</sup>. De facto, le désengagement relatif de Powell a favorisé son isolement au moment des discussions concernant les interventions en Afghanistan et en Irak, particulièrement en ce qui concerne les affaires militaires. Les études de cas présentées au chapitre 4 permettront de mieux saisir les conséquences de ce retranchement.

En somme, ce tour d'horizon concernant les indicateurs cognitifs nous a permis de mettre en lumière certaines caractéristiques des dynamiques de groupe. Les deux indicateurs vérifiés indiquent que, sur le plan cognitif, les dynamiques de groupe ont favorisé le sous-groupe décisionnel au cours du premier mandat de l'administration Bush.

### **3.4 Portrait des dynamiques de groupe : la perspective bureaucratique**

Les indicateurs issus de la littérature sur les politiques bureaucratiques représentent un outil d'analyse essentiel dans le cadre de notre recherche<sup>299</sup>. En effet, ces indicateurs nous permettent à la fois de comprendre la construction des dynamiques au sein de groupe et de saisir la portée des actions posées par les acteurs sur ces dernières. En ce sens, les sous-sections suivantes – chacune consacrée à un indicateur – offriront un portrait général du contexte bureaucratique dans lequel ont évolué le groupe et le sous-groupe décisionnel<sup>300</sup>.

---

<sup>296</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.429.

<sup>297</sup> RUMSFELD, Donald. « No Subject », *Memorandum to President George W. Bush*, 19 septembre 2001, Rumsfeld Papers ; RUMSFELD, Donald. « Coalitions », *Memorandum to President George W. Bush*, 22 septembre 2001, Rumsfeld Papers.

<sup>298</sup> Ce fut notamment le cas dans le cadre de l'élaboration des interventions en Afghanistan et en Irak. Nous aborderons cette question de façon plus spécifique au chapitre 4.

<sup>299</sup> ALLISON, Graham T., ZELIKOW, Philip, et al. *Essence of Decision* [...]; GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...]; HALPERIN, Morton H. et Priscilla CLAPP. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* [...].

<sup>300</sup> Étant donné que les contours de chacun des indicateurs demeurent flous et que ces derniers sont intimement liés entre eux, il est évident que certaines données auraient pu se retrouver dans plusieurs sections à la fois. Le choix d'aborder un élément particulier dans une section donnée demeure donc relativement arbitraire.

Les indicateurs seront abordés dans l'ordre suivant : l'accès au président, la distribution du pouvoir et des ressources, le contrôle ou l'utilisation du flot informationnel, la présence aux réunions clés ainsi que les déclarations publiques et les fuites.

### 3.4.1 L'accès au président

L'accès au président est un outil essentiel pour un conseiller qui cherche à influencer le processus décisionnel. Au-delà de l'accès direct, l'accès au président par personne interposée peut aussi bénéficier à un conseiller. Au sein du grand groupe qui nous intéresse, trois personnes avaient un accès privilégié au président Bush : Tenet, Rice et Cheney. Chacun d'entre eux a fait un usage différent de cet accès, Cheney réussissant grandement à l'utiliser pour mettre à l'agenda les enjeux chers au sous-groupe décisionnel dont il faisait partie<sup>301</sup>.

Durant le premier mandat du président Bush, chaque jour commençait par une rencontre entre ce dernier, Cheney, Tenet et Rice qui portait sur le renseignement<sup>302</sup>. À la suite de ces réunions, le directeur de la CIA profitait d'une rencontre personnelle avec le président afin de discuter des « questions les plus sensibles<sup>303</sup> ». Tenet rencontrait donc Bush sur une base quotidienne en plus d'entretenir avec lui des rapports amicaux. Il n'a toutefois pas profité de cet accès pour faire valoir un point de vue dissident par rapport aux positions défendues par Cheney, qui était « de fait le conseiller de Bush pour les questions de sécurité nationale<sup>304</sup> ». Bien qu'il explique, dans ses mémoires, qu'il entretenait des divergences de point de vue avec le vice-président, notamment sur la question de la présence d'armes de destruction massive en Irak, Tenet n'a pas utilisé son accès à Bush pour les exprimer<sup>305</sup>.

---

<sup>301</sup> DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision : l'exemple des politiques de sécurité nationale de l'administration G. W. Bush (2001-2004) », *Revue canadienne de science politique*, Vol 46, No 3, 2013, p.557.

<sup>302</sup> ROZELL, Mark J. et Gary L. GREGG. *Considering the Bush Presidency*, New York, Oxford University Press, 2004, p.166.

<sup>303</sup> RISEN, James. *État de guerre* [...], p.30.

<sup>304</sup> DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision [...] », p.557.

<sup>305</sup> TENET, George. *At the Center of the Storm* [...], pp.315-316.

Rice, elle, jouissait d'un accès sans égal au président alors qu'elle pouvait passer jusqu'à sept heures par jour auprès de lui<sup>306</sup>. En raison de sa relation particulière avec Bush, elle avait l'occasion d'être entendue comme aucun autre conseiller au sein de l'administration<sup>307</sup>. Selon Mark Rozell et Whitney Gleaves, dépassée par l'ampleur des luttes bureaucratiques faisant rage entre les départements d'État et de la Défense, Rice était pourtant incapable de contrebalancer les *inputs* du sous-groupe décisionnel qui transigeaient par Cheney vers le président<sup>308</sup>.

En plus de pouvoir s'entretenir personnellement avec le président presque en tout temps, Cheney a convaincu Bush d'intégrer une partie de son personnel à celui du président. Son plus proche collaborateur, Lewis « Scooter » Libby, avait par exemple obtenu le rang de conseiller du président<sup>309</sup>. Supérieur à celui de Tenet, mais moindre par rapport à celui de Rice, l'accès de Cheney au président Bush était certes enviable, mais il n'en reste pas moins que c'est en combinant l'usage de divers outils bureaucratiques<sup>310</sup> que Cheney a pu devenir influent au point de « fai[re] ses recommandations [...] à Bush [en matière de politique étrangère] sans qu'elles fassent l'objet d'un examen en comité décisionnel avec les principaux responsables<sup>311</sup> ».

### 3.4.2 La distribution du pouvoir et des ressources

D'emblée, il est crucial d'établir que la distribution du pouvoir<sup>312</sup> au sein de l'équipe décisionnelle de politique étrangère de Bush, sur un continuum égalité/hierarchie, se

---

<sup>306</sup> ROTHKOPF, David. *National Insecurity: American Leadership in the Age of Fear*, New York, Public Affairs, 2014, p.47.

<sup>307</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.178.

<sup>308</sup> ROZELL Mark J. et Gleaves WHITNEY (dir.). *Testing the Limits: George W. Bush and the Imperial Presidency*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2009, p.108.

<sup>309</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.87.

<sup>310</sup> Selon Garrison, ces outils se divisent en trois catégories : structurels, procéduraux et interpersonnels. Les outils structurels concernent l'inclusion et l'exclusion d'acteurs à divers stades du processus (par exemple lors de réunions clés). L'auteure liste la mise à l'agenda, le cadrage, les fuites et l'incrémentalisme (ou la tactique du salami) à titre d'outils procéduraux. Finalement, les outils interpersonnels qu'elle propose sont la menace coercitive, l'enflure (*bolstering*), la création de coalitions et l'utilisation de son charisme (*personal appeal*). GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], pp.121-133.

<sup>311</sup> DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision [...], p.557.

<sup>312</sup> On entend ici par pouvoir la capacité d'un conseiller à influencer l'issue du processus décisionnel, sachant que le pouvoir décisionnel est entre les mains du président.

présente comme une organisation plutôt hiérarchique. Conséquemment, on constate un réel déséquilibre, d'abord entre les individus, mais aussi entre le sous-groupe décisionnel et le reste du groupe<sup>313</sup>. Dans cette perspective, nous procéderons, dans la présente section, à une comparaison du pouvoir et des ressources<sup>314</sup> à la disposition des deux parties.

De manière générale, « le premier mandat de l'administration Bush a correspondu au modèle formel comme dominante de gestion de sa prise de décision<sup>315</sup> ». L'important niveau de centralisation au sein de l'équipe décisionnelle a engendré une concentration du pouvoir aux mains d'une minorité d'acteurs<sup>316</sup>. Bénéficiant de la relation privilégiée entre Cheney et le président, le sous-groupe décisionnel s'est vu avantagé par cette réalité formelle et centralisée. En plus d'être favorisé dans la distribution du pouvoir, le sous-groupe décisionnel profitait de nombreuses ressources au sein de l'appareil décisionnel de sécurité nationale. D'une part, le triumvirat Cheney-Rumsfeld-Wolfowitz jouissait d'un vaste réseau de fidèles alliés, majoritairement au sein du Bureau du vice-président<sup>317</sup> et au Pentagone, mais aussi, dans une moindre mesure, au NSC (Stephen Hadley) et au département d'État (John Bolton, sous-secrétaire d'État pour le contrôle de l'armement et la sécurité entre 2001 et 2005). Leurs connexions se prolongeaient d'ailleurs au-delà de l'appareil de sécurité nationale puisque Cheney – et Rumsfeld dans une moindre mesure –

---

<sup>313</sup> Il est à noter que ce déséquilibre est normal en ce qu'il s'explique par la nature des fonctions de chacun des membres du cabinet de guerre. À ce titre, certaines ressources et certains accès, notamment au président, sont intimement liés à la fonction des acteurs.

<sup>314</sup> Selon George, les ressources bureaucratiques sont nombreuses. On peut citer, à titre d'exemple, le statut et la fonction d'un acteur, son réseau de contacts, ses talents de négociateur, etc. Les accès aux canaux d'actions (*action channels*), décrits par Allison et Halperin comme « les personnes à voir et les structures à utiliser pour accomplir ses objectifs », peuvent aussi constituer des ressources en ce que certains acteurs ont accès à des canaux d'action privilégiés. ALLISON, Graham T. et Morton H. HALPERIN. « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, Vol 24, No 1, 1972, pp.45-46 ; GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...] pp.191-208.

<sup>315</sup> DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision [...] », p. 554.

<sup>316</sup> DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision [...] », p.554.

<sup>317</sup> Le bureau du vice-président était organisé tel un « mini-NSC » alors qu'il comptait un secrétaire général (Lewis Libby), un conseiller à la sécurité (John Hannah) et une quinzaine d'adjoints déterminés à appliquer la vision de leur patron en matière de sécurité nationale. Installé au sein de la Maison-Blanche, ce NSC fantôme « qui n'a ni de nom ni d'existence formelle » œuvrait en parallèle du système formel du NSC et était, selon David, particulièrement redoutable et influent. DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.852 ; DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision [...] », p.558.

entretenait un large réseau d'amis dans le gouvernement et au sein de l'élite républicaine<sup>318</sup>. Par la création de structures bureaucratiques *ad hoc*, le sous-groupe parvenait aussi à multiplier ses ressources, notamment en ce qui a trait au contrôle du flot informationnel, dont nous parlerons plus tard<sup>319</sup>.

Les autres membres du groupe décisionnel jouissaient nécessairement d'une moins grande capacité d'influence en raison de la nature hiérarchique du système décisionnel et des ressources à leur disposition. Pour sa part, Colin Powell est décrit par David, dans *Au sein de la Maison-Blanche*, comme un « loup solitaire » ne bénéficiant pas d'un grand réseau de contacts et d'alliés au sein du gouvernement<sup>320</sup>. Ayant toujours été considéré comme un *outsider* au sein du Parti républicain, Powell était même reconnu pour avoir certaines affinités avec le Parti démocrate<sup>321</sup>. D'autre part, il semble que malgré ses accointances avec certains néoconservateurs, Armitage ne soit pas arrivé à tirer bénéfice de son réseau, probablement parce qu'il était directement associé à Powell au sein de l'administration<sup>322</sup>. De son côté, Rice ne profitait ni d'un important réseau au sein de l'administration, ni de la même expérience ou connaissance de Washington que Cheney, Rumsfeld ou Powell<sup>323</sup>. George Tenet ayant précédemment œuvré auprès de Bill Clinton, donc au sein d'une administration démocrate, se trouvait dans une situation similaire.

Selon George, la capacité d'un membre du groupe décisionnel à exprimer un point de vue dissident et à se faire entendre dépend directement de la distribution du pouvoir et des ressources<sup>324</sup>. À ce titre, la concentration (ou la diffusion) du pouvoir au sein d'un groupe décisionnel influence, d'une part, la cognition à l'échelle du groupe (notamment la

---

<sup>318</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.830.

<sup>319</sup> DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision [...] », p.558.

<sup>320</sup> DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...], p.830.

<sup>321</sup> Dans un mémorandum daté du 23 juin 2001, Rumsfeld ne manqua d'ailleurs pas de rappeler à Powell cette réalité. En faisant référence à un article publié le matin même, Rumsfeld se moquait de Powell en affirmant qu'il avait un « nouveau meilleur ami » après que le sénateur John Kerry ait affirmé publiquement que le secrétaire d'État était « le dernier à ne pas savoir qu'il était démocrate ». RUMSFELD, Donald. « Washington Time Article », *Memorandum to Colin Powell*, 23 juin 2001, The Rumsfeld Papers.

<sup>322</sup> MANN, James. *Rise of the Vulcans* [...], pp.251-252.

<sup>323</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.178.

<sup>324</sup> GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...] pp.191–208.

présence ou non d'un phénomène de pensée groupale) et, d'autre part, la circulation de l'information au sein de l'administration.

### 3.4.3 Le contrôle ou l'utilisation du flot informationnel

Selon Kowert, la question de la circulation de l'information au sein d'un groupe décisionnel est essentielle à la compréhension des dynamiques qui l'animent<sup>325</sup>. Dans le cas qui nous intéresse, le modèle décisionnel hiérarchique a d'entrée de jeu érigé des barrières quant à la libre circulation de l'information au sein du grand groupe décisionnel<sup>326</sup>. En plus des limites inhérentes à ce modèle, Cheney a joué un rôle important dans la restriction du flot informationnel. En effet, en

s'appropriant [...] le rôle « d'arbitre » du système formel de prise de décision, [Cheney est parvenu] à exercer un contrôle quasi absolu sur la bureaucratie, grâce à la coalition décisionnelle qui l'appu[yait] dans le gouvernement et qui gér[ait] de façon habile les comités interdépartementaux pour marginaliser les points de vue dissidents émanant notamment des représentants du département d'État<sup>327</sup>.

Kowert explique que la concentration du pouvoir au sein d'un groupe décisionnel occasionne un dysfonctionnement de la circulation de l'information. À ce titre, pour permettre à un groupe de s'ouvrir aux points de vue dissidents et à la nouvelle information, le niveau de concentration du pouvoir doit se retrouver à mi-chemin entre un pouvoir diffus et un pouvoir concentré entre les mains d'un ou de quelques acteurs<sup>328</sup>. En s'octroyant le rôle d'arbitre du système décisionnel, Cheney a contribué à réduire grandement le flot d'informations circulant au sein du groupe décisionnel. Toujours selon Kowert, le contrôle accru d'un seul individu sur le flot informationnel entraîne la diminution de la complexité des idées circulant au sein du groupe et possiblement l'émergence de la pensée groupale<sup>329</sup>.

---

<sup>325</sup> KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock* [...], p.205.

<sup>326</sup> DARVEAU-ROUTHIER, Florence. *Entrevue avec Paul A. Kowert* [...].

<sup>327</sup> DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision [...], p.558.

<sup>328</sup> KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock* [...], p.205.

<sup>329</sup> KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock* [...], p.205.

Par ailleurs, bien que Cheney ait exercé un contrôle accru sur la circulation de l'information au sein de l'administration, il serait fallacieux de postuler que ce contrôle était total. À ce titre, Rumsfeld a lui aussi utilisé le flot informationnel à des fins bureaucratiques au cours du premier mandat de l'administration Bush. À la différence de Cheney, Rumsfeld n'a pas exercé un rôle d'arbitre afin de filtrer l'information, mais a usé de stratégie afin de monopoliser le flot informationnel à certains moments clés. À ce titre, lors des réunions du cabinet de guerre, Rumsfeld ne s'exprimait que par la rhétorique, évitant la plupart du temps l'affirmation et se contentant de poser des questions<sup>330</sup>. À la sortie de ces réunions, il s'appliquait à « bombarder<sup>331</sup> » la Maison-Blanche et les autres bureaucraties de mémos dans lesquels il formulait des réponses aux questions soulevées en réunions. Cette stratégie a été largement utilisée par le secrétaire à la Défense aux moments où était discutée la question de la coalition pour la guerre en Afghanistan (nous y reviendrons donc plus en détail au chapitre 4).

Ainsi, le contrôle et l'utilisation constituent deux niveaux de manipulation du flot informationnel. De façon générale au cours du premier mandat de l'administration Bush, Cheney et Rumsfeld sont les deux membres du grand groupe décisionnel qui s'illustrent par leur usage habile de ces outils bureaucratiques dans le but de mettre de l'avant leurs préférences politiques et ce, à l'avantage du sous-groupe auquel ils appartiennent.

#### **3.4.4 La présence aux réunions clés**

La présence aux réunions clés peut être un indicateur intéressant pour saisir la dynamique de groupe, mais aussi pour vérifier l'isolement d'un acteur. La présence ou non aux réunions clés peut relever de facteurs différents. En effet, un acteur peut être absent d'une réunion en raison d'une manœuvre d'exclusion mise en place par un autre acteur ou un sous-groupe. Aussi, l'absence ou la présence à une réunion peut être strictement attribuable

---

<sup>330</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.334.

<sup>331</sup> DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell* [...], p.334.

à la fonction d'un membre du groupe décisionnel. Prenons par exemple le secrétaire d'État qui est appelé à voyager régulièrement dans le cadre de ses fonctions.

À la différence des autres indicateurs abordés dans ce chapitre, la question de la présence aux réunions clés est plus probante lorsqu'il est question de façon plus spécifique des cas à l'étude (chapitre 4). De façon générale, il est par ailleurs pertinent de mentionner que les « réunions clés » peuvent être difficiles à identifier dans le cas du premier mandat de l'administration Bush et ce, pour deux raisons. D'une part, Colin Powell et Richard Armitage ont dénoncé le fait que plusieurs réunions du NSC ne constituaient que des rencontres de façade alors que les décisions avaient déjà été prises en coulisses<sup>332</sup>. D'autre part, selon James Pfiffer, le président Bush avait tendance à prendre certaines décisions seul. À cet égard, les rencontres portaient plus régulièrement sur la mise en œuvre que sur la décision en soi<sup>333</sup>. Ce fut notamment le cas en ce qui concerne la guerre en Irak.

### 3.4.5 Les déclarations publiques et les fuites

Les conférences de presse, les discours ou les interventions dans les médias peuvent être utilisés par un conseiller afin de pousser la mise à l'agenda d'un enjeu ou de cadrer un enjeu qui y figure déjà (*framing*)<sup>334</sup>. À ce titre, les déclarations publiques ont un effet à l'interne puisqu'elles contribuent à structurer le débat au sein de l'équipe décisionnelle.

En outre, selon Garrison, les fuites relèvent du même genre de stratégie de manipulation de l'information que les déclarations publiques. L'auteure explique que les fuites contribuent à la mise à l'agenda, mais aussi à façonner le traitement des enjeux à l'interne<sup>335</sup>. Plus spécifiquement, les fuites peuvent aussi être utilisées « pour ébranler ou amoindrir un rival, pour attirer l'attention du président, pour obtenir du soutien, etc.<sup>336</sup> » À ce titre, une fuite en particulier a contribué à miner la crédibilité de Powell au sein de l'équipe décisionnelle, et ce, dès avril 2001, alors que président Bush lui avait confié le

---

<sup>332</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.207.

<sup>333</sup> PFIFFER, James P. « The Contemporary Presidency: Decision-Making in the Bush White House », *Presidential Studies Quarterly*, Vol 39, No 2, 2009, p.376.

<sup>334</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], p.26–27.

<sup>335</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], p.23.

<sup>336</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...], p.23.

mandat de régler la crise engendrée par l'atterrissage forcé d'un avion-espion américain en sol chinois et la capture des 24 Américains à bord par les autorités chinoises. Le secrétaire d'État a alors choisi de présenter, par voie diplomatique, les excuses du gouvernement américain envers les autorités chinoises. Alors que la situation s'est résorbée sans anicroche, le journal néoconservateur *Weekly Standard* a qualifié l'arrangement « d'humiliant », condamnant ainsi le règlement organisé par Powell. À la différence des déclarations publiques, il peut être compliqué d'identifier la source d'une fuite. Il n'en reste pas moins que les impacts d'une fuite sur les dynamiques de groupes peuvent être importants notamment en termes d'atteinte à la crédibilité d'un conseiller<sup>337</sup>.

### 3.5 Conclusion

En somme, ce troisième chapitre nous a permis de dresser un portrait général des dynamiques de groupe au sein de l'équipe décisionnelle de politique étrangère lors du premier mandat de l'administration Bush. Tout d'abord, en posant notre regard sur les relations entre les membres du grand groupe décisionnel, nous avons pu mieux saisir sa composition et comprendre la formation du sous-groupe décisionnel. Par la mise en exergue des compatibilités entre les acteurs et des situations de conflit, nous avons posé les bases du contexte dans lequel les dynamiques de groupes se sont construites. Au-delà de la question du contexte, la section portant sur les idéologies en présence nous a permis d'observer le déséquilibre caractérisant ces dynamiques et de voir poindre l'avantage du triumvirat Cheney-Rumsfeld-Wolfowitz sur le reste du cabinet de guerre.

Ensuite, les sections portant sur les indicateurs cognitifs et bureaucratiques nous ont permis d'observer une double réalité quant aux dynamiques de groupes. D'une part, les acteurs peuvent tirer avantage d'une situation sans avoir contribué à la mettre en place. Prenons par exemple la question de l'accès au président : Rumsfeld et Wolfowitz ont profité de l'accès privilégié de Cheney à Bush. D'autre part, les acteurs peuvent mettre en branle des actions afin d'influencer les dynamiques de groupes et ultimement, d'en tirer profit. Aussi,

---

<sup>337</sup> Pour plus de détails sur les conséquences des fuites non-autorisées, voir PRÉMONT, Karine. *Les secrets de la Maison-Blanche : l'impact des fuites d'informations confidentielles sur la politique étrangère des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2012.

cette section a révélé la complexité du concept de dynamiques de groupes en nous démontrant que les acteurs, d'un côté, façonnent ces dynamiques et d'un autre côté, les subissent.

Enfin, il importera, au chapitre 4, de vérifier si ces dynamiques de groupes ont contribué à l'isolement de Powell dans le processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan et en Irak.

## **CHAPITRE 4 – DYNAMIQUES DE GROUPES, ISOLEMENT ET PRISE DE DÉCISION : LES INTERVENTIONS EN AFGHANISTAN (2001) ET EN IRAK (2003)**

Deux principaux constats émergent de l'analyse effectuée au chapitre 3. Premièrement, il appert que les dynamiques de groupes sont le produit de l'interaction entre les membres du groupe décisionnel : ces derniers créent par leurs actions des dynamiques qui influencent par la suite leur capacité d'agir au sein du processus de prise de décision. Deuxièmement, de manière générale, les dynamiques de groupes au sein de l'administration Bush semblent s'être construites à l'avantage du sous-groupe décisionnel. À la lumière de ces constats, ce chapitre vise, par le biais de deux études de cas, à évaluer les dynamiques de groupes afin de vérifier si elles sont explicatives de l'isolement de Colin Powell dans la prise de décision. De surcroît, cette analyse nous permettra de décrire la nature de l'isolement du secrétaire d'État au sein du cabinet de guerre.

À ce titre, nous aborderons, dans un premier temps, les détails du processus décisionnel ayant mené à l'opération *Enduring Freedom* (2001). Ensuite, nous traiterons de la même façon le processus décisionnel ayant mené à l'opération *Iraqi Freedom* (2003). Dans les deux cas, nous accorderons une attention particulière aux dynamiques de groupes, aux manœuvres bureaucratiques qui les construisent et aux manifestations d'isolement qui ont caractérisé le processus décisionnel.

### **4.1 L'intervention en Afghanistan (2001)**

Le cas afghan ne faisait pas particulièrement l'objet de discussions au sein de l'équipe décisionnelle de politique étrangère de Bush avant les événements du 11 septembre 2001. Du côté de la CIA, les activités d'al-Qaïda et les liens unissant Oussama Ben Laden et le régime taliban en Afghanistan inquiétaient, mais les divers avertissements formulés auprès des décideurs peinaient à susciter l'action. George Tenet rapporte qu'« après les événements du 11 septembre 2001, certains officiels seniors de l'administration se sont dits surpris de la taille et de la nature des attaques, [mais] ils n'auraient pas dû l'être. Nous les

avions avertis du danger chaque fois que l'opportunité se présentait<sup>338</sup>. » Selon le directeur de la CIA, c'est que l'administration Bush se retrouvait « dans la même boîte<sup>339</sup> » que l'administration Clinton, focalisant son attention sur le Pakistan et les dangers de guerre nucléaire avec l'Inde<sup>340</sup> plutôt que sur l'importance d'intervenir en Afghanistan afin de mettre fin au régime taliban. Au sein du Centre antiterrorisme<sup>341</sup> – et pour George Tenet – la nécessité d'intervenir en Afghanistan était claire, mais le message peinait à atteindre le président<sup>342</sup>. Dans un mémo envoyé à Rice par Richard Clarke (responsable du Centre antiterrorisme) le 25 janvier 2001, la nécessité d'organiser une rencontre aux plus hauts rangs de l'administration – et de façon urgente – pour discuter du réseau al-Qaïda avait pourtant été mentionnée explicitement<sup>343</sup>. Il a toutefois fallu attendre les événements du 11 septembre 2001 avant que l'attention se tourne vers l'Afghanistan et son régime protégeant al-Qaïda.

#### 4.1.1 Les événements du 11 septembre 2001 et l'énonciation de la doctrine Bush

Au moment des événements du 11 septembre 2001, les membres du groupe décisionnel qui allait devenir le cabinet de guerre de l'administration Bush étaient dispersés en sol américain et à l'étranger. Vers 15h00, à la suite des attentats, Bush a tenu une vidéoconférence à partir d'Offutt, au Nebraska, à laquelle Cheney, Rumsfeld, Tenet et Robert Mueller (directeur du FBI) ont participé<sup>344</sup>. Powell, qui se trouvait à l'étranger, n'a

---

<sup>338</sup> TENET, George. *At the Center of the Storm* [...] p.104.

<sup>339</sup> TENET, George. *At the Center of the Storm* [...] pp.140-141.

<sup>340</sup> Depuis la création du Pakistan (1948), les relations entre l'Inde et son voisin sont perpétuellement conflictuelles, notamment en raison du partage du territoire du Cachemire. En réponse au programme nucléaire indien, le Pakistan a accédé à son tour, en 1987, au nucléaire militaire. Les essais nucléaires indiens de 1995 et la réponse pakistanaise de 1998, enfreignant le droit international public, ont inquiété, notamment parce que les deux États n'étaient pas signataires de Traité de non-prolifération du nucléaire. Pour plus de détails, voir BOQUÉRAT, Gilles. « Les relations indo-pakistanaïses : retour sur la normalité conflictuelle », *Hérodote*, Vol 4, No 139, 2010, pp.143-155.

<sup>341</sup> Le Centre antiterrorisme (*Counterterrorism Center*) est une division interdisciplinaire de la CIA fondée en 1986.

<sup>342</sup> Selon Tenet, Rice lui avait pourtant fait la promesse, après une réunion s'étant tenue le 10 juillet 2001, d'attirer l'attention du président sur la question. TENET, George. *At the Center of the Storm* [...], pp.154-155.

<sup>343</sup> CLARKE, Richard. « Presidential Policy/Initiative – Al Qaida Network », *Memorandum to Condoleezza Rice*, 25 janvier 2001, [En ligne], <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB147/clarke%20memo.pdf>. Pour plus de détails, voir CLARKE, Richard A. *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, New York, Simon and Schuster, 2008.

<sup>344</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.130.

pas assisté à la rencontre. Le président s'est ensuite déplacé vers Washington d'où il a tenu son discours télévisé à la nation.

Ainsi, quelques heures seulement après cette rencontre par vidéoconférence, le président déterminait seul, sans avoir consulté ses conseillers sur le sujet, qu'une riposte armée contre les auteurs de ces attentats était la voie à suivre<sup>345</sup>. Dans son discours à la nation prononcé vers 20h30, il exposait d'emblée son intention de « ne pas faire la distinction entre les terroristes ayant commis ces actes et ceux qui les abrit[ai]ent<sup>346</sup> » dans cette nouvelle « guerre au terrorisme<sup>347</sup> ». Bush venait dès lors de formuler une nouvelle doctrine dont il n'avait pas préalablement discuté avec Cheney, Rice, Rumsfeld ou Powell. Il s'agissait donc d'une guerre et les États-Unis s'en prendraient « à n'importe quel groupe ou n'importe quel pays ayant un lien avec le terrorisme, incluant l'Afghanistan, où se situaient les bases d'al-Qaïda, et possiblement l'Irak, qu'on désignait comme État commanditaire du terrorisme<sup>348</sup> ».

À la suite de son discours, Bush quitta le Bureau ovale pour une réunion du NSC, puis pour une rencontre plus restreinte avec le cabinet de guerre. Les discussions portèrent sur la marche la marche à suivre à la suite des événements : « Que fallait-il faire? Quand et comment il fallait agir?<sup>349</sup> » Powell aborda d'emblée la nécessité de rallier le Pakistan et obtint l'oreille de Bush qui l'encouragea à aller de l'avant.

Le lendemain, lors de la seconde réunion du cabinet de guerre, Rumsfeld interrogea les membres du groupe : faut-il s'en prendre à Ben Laden et al-Qaïda ou aux terroristes en général? Powell prit alors position, mentionnant qu'il estimait qu'il fallait répondre au terrorisme au sens large en se concentrant d'abord sur ceux qui étaient responsables des attaques. D'emblée, Cheney a remis sur la table les mots prononcés par le président la

---

<sup>345</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], p.109.

<sup>346</sup> WHITE HOUSE ARCHIVES. *Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008*, George W. Bush Record, [En ligne], [https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf), p.58.

<sup>347</sup> WHITE HOUSE ARCHIVES. *Selected Speeches* [...], p.58.

<sup>348</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.131.

<sup>349</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.99.

veille : « il fallait inclure ceux qui soutenaient le terrorisme<sup>350</sup> », précisant qu'il était, selon lui, plus facile de s'en prendre aux États que de retrouver Ben Laden. À la suite de ces discussions, le cabinet de guerre s'est entendu sur la procédure suivante : « la guerre au terrorisme sera[it] menée par étapes, à commencer par [une intervention auprès des] responsables des attaques de la veille. Ce qui signifiait Ben Laden et l'Afghanistan<sup>351</sup> ».

#### 4.1.2 L'Afghanistan comme priorité

C'est le 15 septembre 2001 que Wolfowitz a abordé pour la première fois la possibilité de faire tomber le régime irakien en réponse aux attentats survenus quatre jours plus tôt<sup>352</sup>. Le cabinet de guerre était alors réuni à Camp David. Dans l'optique de mettre le régime irakien à l'agenda, Wolfowitz a profité de l'occasion pour émettre la thèse d'un lien entre Saddam Hussein et les attentats. Selon lui, il y avait une chance – peut-être de l'ordre de 10 à 50 % – que le dirigeant irakien ait été impliqué dans les événements du 11 septembre 2001<sup>353</sup>. De surcroît, « il allait falloir s'occuper de [Saddam Hussein] tôt ou tard, [alors] pourquoi pas le faire tout de suite?<sup>354</sup> ». Wolfowitz ajouta d'ailleurs

que l'Afghanistan n'était pas un endroit particulièrement satisfaisant pour lancer une guerre étant donné que le pays était peu développé et offrait fort peu de cibles. L'Irak, pour sa part, offrait de nombreuses cibles et une intervention militaire là-bas démontrerait bien l'intention des États-Unis d'agir face à des menaces comme celle représentée par le régime de Saddam Hussein<sup>355</sup>.

Les arguments de Wolfowitz ont reçu bien peu de soutien au cours de la réunion, hormis de la part de Rumsfeld<sup>356</sup>. Il fut donc décidé qu'il fallait se concentrer sur l'Afghanistan pour le moment. Bush fit comprendre aux représentants du Pentagone « qu'il était d'accord

---

<sup>350</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.100.

<sup>351</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.100.

<sup>352</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.49.

<sup>353</sup> BENJAMIN, Daniel et Steven SIMON. *The Next Attack: The Failure of the War on Terror and a Strategy of Getting it Right*, Londres, Mcmillan, 2006, p.147.

<sup>354</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.104.

<sup>355</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.144.

<sup>356</sup> MAZARR, Michael. « The Iraq War and Agenda Setting », *Foreign Policy Analysis*, Vol 3, No 1, 2007, p.6.

avec eux sur l'essence, mais que le moment n'était pas opportun<sup>357</sup> », ajoutant qu'il croyait lui aussi en l'implication de Saddam Hussein dans les attentats.

Le 17 septembre, Bush réunit son cabinet de guerre à la Maison-Blanche afin de faire part de ses décisions et de fournir à tous leurs tâches pour la première étape de cette guerre au terrorisme. « Le Pentagone devait se préparer pour une possible intervention militaire en Irak, mais [...] cette administration privilégierait l'approche du *first thing first*<sup>358</sup> » : l'Afghanistan demeurait la priorité. Bush mis en charge les représentants du département d'État de formuler un ultimatum auprès des talibans afin qu'ils cessent de protéger Al-Qaida. Convaincu qu'ils allaient refuser, Bush mandata Rumsfeld pour préparer un plan pour une intervention aérienne et au sol en Afghanistan.

#### **4.1.3 La coalition et autres luttes bureaucratiques**

Déjà vifs, les différends entre les départements d'État et de la Défense sont loin de s'être résorbés dans l'atmosphère de crise ayant suivi les événements du 11 septembre 2001. La question de la coalition constitue probablement l'un des points de litige les plus importants ayant animé les querelles entre ces bureaucraties au lendemain des attaques. Dès le 12 septembre 2001, lors de la deuxième rencontre du cabinet de guerre, les divergences de point de vue entre Rumsfeld et Powell ont fait surface. Une bataille bureaucratique en a résulté, bataille remportée par Rumsfeld.

Ainsi, lors de cette réunion, Powell partagea à ses collègues son effort déjà mis en branle afin de former une coalition en vue de la guerre imminente. En réponse à l'argumentaire de Wolfowitz pour promouvoir l'option d'une intervention en Irak, Powell s'est objecté : personne ne comprendrait ou ne soutiendrait une attaque américaine contre l'Irak. Tenet pris le parti de Powell<sup>359</sup>. Selon le secrétaire d'État, intervenir en Irak aurait ruiné la coalition émergente<sup>360</sup>. En réaction, Rumsfeld affirma que « si la coalition n'était pas prête

---

<sup>357</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.148.

<sup>358</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.105.

<sup>359</sup> BUSH, George W. *Decision Points*, New York, Crown, 2010, p.189.

<sup>360</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.144.

à faire face à l'Irak [...] peut-être que cette coalition n'en valait pas la peine<sup>361</sup> ». Ce premier échange sur la question était garant des affrontements à venir entre Powell et Rumsfeld.

Durant les semaines suivantes, le débat a donc pris forme. Powell aurait voulu, de son côté, réunir une vaste coalition à l'image de celle rassemblée par George H. Bush durant la guerre du Golfe<sup>362</sup>. Fort peu attaché au multilatéralisme, Rumsfeld argumentait, pour sa part, pour une coalition à géométrie variable : la mission devait déterminer la coalition et non le contraire<sup>363</sup>. Lors d'une réunion du cabinet de guerre s'étant tenue le 15 septembre 2001, les mêmes arguments ont été utilisés : Powell s'inquiétant du maintien de l'unité de la coalition et Rumsfeld lui rétorquant que si la coalition ne devait pas tenir, elle serait remplacée par une autre.<sup>364</sup>

Selon Woodward, c'est le 19 septembre 2001 que Rumsfeld obtint l'appui de Bush concernant son modèle de coalition. En effet, ce matin-là, au cours d'une réunion du NSC, Bush exhorta Powell et Rumsfeld « de mettre l'accent, dans leurs *briefings*, sur le fait que la coalition changerait selon les exigences de l'effort de guerre [:] différents États seraient interpellés pour différentes contributions, il ne s'agirait pas d'une seule grande coalition immuable<sup>365</sup> ». Vers 15h le même jour, Rumsfeld fit parvenir un mémo à Bush comportant une série de propositions quant au langage à utiliser dans les conférences de presse, entrevues et *briefings* portant sur la guerre au terrorisme. Sur la coalition, Rumsfeld fit la proposition suivante :

Les coalitions qui seront mise en place ne seront pas fixes ; en fait, elles changeront et évolueront. Alors que la plupart des pays sont inquiets du terrorisme, [...] chacun d'eux a des perspectives, des relations, des visions et des préoccupations différentes. Il ne devrait pas être surprenant que certains États soutiennent certaines activités dans lesquelles les États-Unis s'engageront alors que d'autres ne le feront pas. La nature et l'endroit où se dérouleront les opérations seront déterminants des pays qui s'y impliqueront. Nous

---

<sup>361</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.144.

<sup>362</sup> FISHER, Louis. « Deciding on War against Iraq: Institutional Failures », *Political Science Quarterly*, Vol 118, No 3, 2003, pp.395-396.

<sup>363</sup> RUMSFELD, Donald. *Known and Unknown* [...], p.354.

<sup>364</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.104.

<sup>365</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.103.

reconnaissons que certains pays auront parfois à reconsidérer ou à diminuer leur coopération auprès de nous. Cette réalité doit être comprise et acceptée.<sup>366</sup>

À peine trois jours plus tard, le secrétaire à la Défense – poursuivant sa stratégie de saturation du flot informationnel – fit parvenir un nouveau mémo au président. Le mémo ne comprenait que deux lignes: « Je propose la règle de base suivante : la mission doit déterminer la coalition; la coalition ne doit pas déterminer la mission<sup>367</sup>. »

Ainsi, la coalition fut le sujet de multiples mémos envoyés par Rumsfeld aux membres du cabinet de guerre durant les mois de septembre et d'octobre 2001. Le 17 octobre 2001, Powell en reçut un au sujet d'un article du *Washington Post*, paru le jour même, rapportant qu'Armitage aurait affirmé que « si la coalition estime qu'il est nécessaire de poursuivre les groupes terroristes dans d'autres pays, ce sera aux membres de la coalition d'en discuter entre eux<sup>368</sup> ». En réaction à cette remarque, Rumsfeld rappella à son homologue du département d'État : « Je crois que nous nous sommes mis d'accord qu'il n'y a pas une seule coalition et que la mission déterminera la coalition<sup>369</sup>. »

En somme, la nature et la forme de la coalition ont généré une intense lutte bureaucratique au cours de laquelle Rumsfeld s'est montré particulièrement déterminé. Malgré la résistance du département d'État qui souhaitait favoriser une approche plus multilatéraliste de concertation avec les alliés, la coalition à géométrie variable a émergé à titre d'option favorisée, à un point tel que De Swielande en parle comme de l'option « consensuelle<sup>370</sup> » au sein de l'administration.

À la veille du lancement de l'opération *Enduring Freedom*, les luttes bureaucratiques entre les départements d'État et de la Défense ont d'ailleurs fait rage bien au-delà de l'enjeu de la coalition. L'élaboration d'un livre blanc, proposée par Powell afin de fournir une information précise aux alliés dans le cadre de l'intervention en Afghanistan, a fait l'objet

---

<sup>366</sup> RUMSFELD, Donald. « No subject » [...].

<sup>367</sup> RUMSFELD, Donald. « Coalitions », *Memorandum to President George W. Bush*, 22 septembre 2001, Rumsfeld Papers.

<sup>368</sup> RUMSFELD, Donald. « Coalitions », *Memorandum to Honorable Colin Powell*, 18 octobre 2001, Rumsfeld Papers.

<sup>369</sup> RUMSFELD, Donald. « Coalitions », *Memoranda to Honorable Colin Powell* [...].

<sup>370</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], pp.125-126.

de discordes. Les dernières semaines du mois de septembre ont donc été marquées par des confrontations entre Rumsfeld et Powell, qui entretenaient des vues différentes quant à la façon de *brief* les membres de la coalition.

L'ampleur de cette opposition s'est d'ailleurs révélée lors d'une rencontre entre les *Principals* le 30 septembre 2001. Selon Woodward, en l'absence du président, Rumsfeld et Powell ont débattu au sujet du livre blanc de façon beaucoup plus animée qu'ils ne l'auraient fait si Bush avait été présent<sup>371</sup>. L'argumentaire de Rumsfeld s'articulait autour de l'idée selon laquelle les premiers rapports sont toujours peu fiables. Offrir trop de détails aux alliés serait une erreur. Toujours selon Woodward, c'est plutôt par crainte d'une réaction négative des alliés que Rumsfeld souhaitait retenir l'information. Pour Powell, beaucoup plus attaché au multilatéralisme, il était essentiel de partager l'information réclamée par les alliés. Un *briefing* préparé par Wolfowitz fut finalement présenté aux alliés<sup>372</sup>.

On remarque aussi l'utilisation des fuites et des déclarations publiques à des fins bureaucratiques lorsqu'on se penche sur la période précédant l'intervention. Par exemple, au début du mois d'octobre 2001, une fuite émanant du département de la Défense avait engendré une vague de remises en question dans les médias : selon certaines sources, le Pakistan et l'Arabie Saoudite auraient refusé de collaborer avec les États-Unis<sup>373</sup>. À la demande de la Maison-Blanche, Armitage apparut, le 3 octobre 2001, sur les ondes d'ABC et de CNN afin de remettre les pendules à l'heure : aucune difficulté majeure n'était rencontrée dans les négociations, « les Saoudiens coopéraient et le Pakistan était sous contrôle<sup>374</sup> ». Selon O'Sullivan, les fuites ont d'ailleurs été largement utilisées par les alliés néoconservateurs du sous-groupe décisionnel afin de miner l'argumentaire de Powell, mais aussi sa crédibilité<sup>375</sup>.

---

<sup>371</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.177.

<sup>372</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.177.

<sup>373</sup> O'SULLIVAN, Colin Powell [...], p.140.

<sup>374</sup> ARMITAGE, Richard. *Interview on CNN with John King*, 3 octobre 2001, Washington, [En ligne], <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/armitage/remarks/2001/5198.htm>.

<sup>375</sup> O'SULLIVAN, Colin Powell [...], p.140.

#### 4.1.4 L'opération *Enduring Freedom* et la planification de l'après-guerre

Durant les derniers jours du mois de septembre 2001, la confusion a marqué les relations entre les bureaucraties impliquées dans la planification de l'intervention, notamment entre la CIA et le département de la Défense, qui ont connu de multiples différends. L'impératif d'une intervention rapide, sans cesse évoqué par le président, contribuait probablement à l'atmosphère tendue au sein du cabinet de guerre<sup>376</sup>. Par ailleurs, la planification de l'intervention et la rapidité avec laquelle elle a été déclenchée étaient en dissonance avec l'expérience et les principes de Colin Powell qui s'abstint pourtant d'exprimer toute dissidence<sup>377</sup>.

Tout d'abord, à la veille ainsi qu'au tout début de l'intervention en Afghanistan, les dynamiques au sein du groupe décisionnel étaient caractérisées par une tension entre la CIA et la Défense. À la suite des attentats, Bush dû se tourner vers Tenet et la CIA qui – contrairement à l'armée et aux civils de la Défense – disposaient d'informations sur Ben Laden, Al-Qaïda ainsi que sur l'Afghanistan<sup>378</sup>. À ce titre, les officiers de la CIA furent les premiers présents en terrain afghan alors que se préparait l'opération *Enduring Freedom*. Quelques jours après le déclenchement des opérations, les querelles entre la CIA et le département de la Défense faisaient rage alors qu'on s'accusait, de part et d'autre, « de la lenteur des progrès sur le terrain<sup>379</sup> ». À la suite d'une réunion du cabinet de guerre le 16 octobre 2001, Bush remis son équipe à l'ordre : il s'agissait d'une opération militaire et le Pentagone était en charge.

Durant cette période caractérisée par les querelles entre la CIA et la Défense, Powell demeura effacé et ce, même si la question d'une intervention rapide à tout prix l'inquiétait<sup>380</sup>. Le 26 septembre 2001, Rumsfeld affirmait, lors d'une réunion du cabinet de guerre, que l'armée serait prête à intervenir au sol dans un délai de plus ou moins une semaine. Dans *Bush at War* (2002), Woodward rapporte que cette affirmation a fortement

---

<sup>376</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.151.

<sup>377</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.175.

<sup>378</sup> RISEN, James. *État de guerre* [...], p.31.

<sup>379</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], pp.124-125.

<sup>380</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.151.

surpris Powell qui « savait combien de temps nécessitait la préparation d'une opération militaire à grand déploiement. L'accumulation des forces en 1990-1991 avant la guerre du Golfe avait requis cinq mois avant le début des bombardements<sup>381</sup> ». Le secrétaire d'État a pourtant choisi, lors de cette rencontre – comme à maintes reprises par la suite – la voie de l'autocensure et du conformisme. D'après le récit de Woodward, il se contenta de formuler la recommandation suivante au président : « si l'armée est prête, nous devrions aller de l'avant.<sup>382</sup> » Cette affirmation témoigne du choix de Powell de ne pas interférer dans les affaires militaires et ce, malgré ses appréhensions.

Les doutes quant aux processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'intervention en Afghanistan étaient d'ailleurs nombreux chez Powell. La rapidité avec laquelle l'opération a été déclenchée, l'envoi de troupes au compte-goutte ainsi que l'absence d'objectifs clairs constituent des exemples patents de la dissonance entre *Enduring Freedom* et la doctrine Powell. Alors que l'impératif de prévoir l'intervention de son déclenchement jusqu'au retrait des troupes constitue l'un des principes phares de la doctrine Powell, la planification de l'après-guerre n'est survenue qu'à la mi-octobre 2001, soit plusieurs jours après le déclenchement de l'opération<sup>383</sup>. Dans *It Worked for Me* (2012), Powell aborde ce principe, rappelant que « les planificateurs doivent penser l'opération militaire dans son ensemble, du début à la fin<sup>384</sup> », sans quoi il devient impossible de déterminer si une opération est terminée et quel est le bon moment pour retirer les troupes. C'est d'ailleurs ce qui, selon Powell, a miné le succès de l'intervention en Afghanistan. À la suite de la chute de Kaboul (9 novembre 2001), l'administration n'avait plus d'objectif clair et atteignable<sup>385</sup>. Étonnamment, lorsqu'on consulte la littérature portant sur le processus décisionnel ainsi que les documents déclassifiés, il semble que ces inquiétudes n'aient fait l'objet d'aucune intervention de Powell auprès des membres du cabinet de guerre.

---

<sup>381</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.151.

<sup>382</sup> WOODWARD, Bob. *Bush at War* [...], p.151.

<sup>383</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.112.

<sup>384</sup> POWELL, Colin L. *It Worked for Me*, New York, Harper Collins, 2012, p.203.

<sup>385</sup> POWELL, Colin L. *It Worked for Me* [...], p.207.

#### 4.1.5 Analyse et interprétation du cas : quelle part de responsabilité pour Powell?

En regard au processus décisionnel ayant mené à *Enduring Freedom*, plusieurs questionnements émergent. D'abord, l'inconstance de l'implication de Powell dans le processus décisionnel est difficile à expliquer. Ensuite, on peut se questionner sur l'impact de cette implication à géométrie variable – et de son importance par rapport à celui des dynamiques de groupes – sur l'isolement de Powell.

En premier lieu, on remarque chez Powell un comportement qui apparaît de prime abord contre-intuitif. Alors qu'il s'impliquait dans le processus décisionnel au moment de discuter d'enjeux à caractère diplomatique, on observait – chez celui qui a pourtant occupé le plus haut rang des forces armées américaines – un désengagement lorsqu'il était question de décisions à caractère militaire. Évidemment, au moment de trouver l'explication de ce comportement, l'absence de source de première main complique la tâche. Alors que la plupart des autres membres de l'administration ont publié leurs mémoires dans les années suivant leur passage à la Maison-Blanche, l'autobiographie de Colin Powell (*My American Journey*) a été publiée en 1995. Depuis, celui-ci est demeuré muet sur son passage au sein de l'administration George W. Bush, passant d'ailleurs sous silence son expérience au département d'État dans son livre *It Worked for Me*, publié en 2012.

Pour expliquer cet engagement inconstant, il faut donc s'en remettre au récit du processus décisionnel, aux témoignages des autres membres de l'administration ainsi qu'aux outils théoriques à notre disposition. Dans cette perspective, le choix de Powell de ne pas s'impliquer dans la prise de décision concernant l'aspect militaire de l'intervention pourrait justement être attribué à son expérience militaire. Rappelons que, selon O'Sullivan, la vision de Powell de la politique étrangère a largement été influencée par la guerre du Vietnam, conflit au cours duquel les décisions des civils eurent des répercussions catastrophiques<sup>386</sup>. Cette hypothèse s'inscrit dans la lignée des propos tenus par Rice dans ses mémoires au sujet de la façon dont Powell percevait son rôle de secrétaire d'État : « le secrétaire d'État est le diplomate en chef et conséquemment [Powell] tentait de régler les

---

<sup>386</sup> O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell* [...], p.2.

problèmes par voie diplomatique<sup>387</sup> ». Le choix de Powell de s'impliquer strictement dans les affaires qui concernaient son département s'expliquerait, dans cette perspective, par cette célèbre citation d'Allison : *Where you stand depends on where you sit*.

En deuxième lieu, en constatant que l'engagement de Powell au sein du processus décisionnel a été inégal, il devient plus complexe de cerner le rôle des dynamiques de groupes dans son isolement. D'emblée, il semble que l'on doive attribuer à Powell une part de responsabilité, au moins en ce qui concerne les décisions à caractère militaire. Certes, il est impossible de déterminer s'il aurait pu influencer, par exemple, la nature de l'opération *Enduring Freedom* s'il avait choisi de faire valoir son opinion. Notons tout de même qu'il a été fort peu influent aux moments où il a choisi de s'impliquer réellement dans le processus décisionnel.

Ainsi, la nature et la forme de la coalition constituent un dossier dans lequel Powell a tenté d'influencer l'issue du processus décisionnel en réclamant qu'une approche multilatéraliste soit favorisée. Il faut dire que ses chances d'influencer la décision en ce sens étaient minces, alors que le président avait révélé ses préférences, le soir des attentats du 11-Septembre, en énonçant devant la nation sa doctrine foncièrement unilatéraliste<sup>388</sup>. En outre, Powell semble avoir abandonné ses tentatives de convaincre le président après que celui-ci ait déclaré qu'il privilégierait l'approche de Rumsfeld en réunion du cabinet de guerre le 16 septembre 2001. En parallèle, Rumsfeld, habile manipulateur du jeu bureaucratique, ne laissait aucun espace pour un changement de position du président, saturant le flot informationnel en envoyant de multiples mémos pour rappeler la position adoptée par l'administration.

Finalement, il semble que les dynamiques de groupes aient joué un rôle dans l'isolement de Powell sur les questions diplomatiques puisque les divisions idéologiques au sein de l'administration ont bénéficié aux positions du sous-groupe. Les manœuvres bureaucratiques du secrétaire à la Défense ont aussi nui aux tentatives de Powell d'amener Bush à favoriser une approche multilatérale. Toutefois, force est de constater que Powell a

---

<sup>387</sup> RICE, Condoleezza. *No Higher Honor* [...], p.158.

<sup>388</sup> SCHMIDT, Brian C. et Michael C. WILLIAMS. « The Bush Doctrine and the Iraq War [...] », p.197.

lui-même joué un rôle dans son isolement en choisissant de n'intervenir que sur les enjeux qui concernaient le département d'État.

## 4.2 L'intervention en Irak

Hautement contestée, la décision d'envahir l'Irak dans le cadre de la guerre au terrorisme a fait l'objet de nombreuses études utilisant divers niveaux d'analyse<sup>389</sup>. Comme nous, plusieurs auteurs ont eu recours aux dynamiques de groupe pour observer la prise de décision ayant mené à l'intervention en Irak, la plupart par le biais du concept de pensée groupale développé par Janis<sup>390</sup>. D'aucuns ont d'ailleurs attribué l'effacement de Colin Powell au sein du processus décisionnel à ce phénomène<sup>391</sup>. À travers un bref récit de cette prise de décision, nous tenterons ici de mettre en exergue, d'une part, les manœuvres bureaucratiques ayant façonné les dynamiques de groupe et, d'autre part, les éléments cognitifs caractérisant le groupe décisionnel au cours de cette période.

### 4.2.1 L'impasse bureaucratique

Selon Michael Mazarr, après l'élection de Bush, certains membres importants de son futur cabinet ont rapidement tourné leur attention vers l'Irak. À ce titre, l'auteur rapporte qu'en janvier 2001, avant même l'inauguration du nouveau président, Dick Cheney a demandé au secrétaire à la Défense de Clinton, William Cohen, de s'entretenir avec Bush au sujet de l'Irak et ce, dans le cadre d'une « discussion sérieuse au cours de laquelle diverses options seraient présentées [au président élu]<sup>392</sup> ». Dans les mois suivants, l'Irak fit l'objet

---

<sup>389</sup> COX, Michael. « Empire, Imperialism and the Bush Doctrine », *Review of International Studies*, Vol 30, No 4, 2004, pp. 585-608 ; HOUGHTON, David Patrick. « Invading and Occupying Iraq: Some Insights from Political Psychology », *Peace and Conflict*, Vol 14, No 2, 2008, pp. 169-192 ; KAUFMANN, Chaim. « Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas: The Selling of the Iraq War », *International Security*, Vol 29, No 1, 2004, pp. 5-48.

<sup>390</sup> BADIE, Dina. « Groupthink, Iraq, and War on Terror: Explaining US Policy Shift toward Iraq ». *Foreign Policy Analysis*, Vol 6, No 4, 2010, pp.277-296 ; DAVID, Charles Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...] ; DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], pp.125-126 ; YETIV, Steve A. *Explaining Foreign Policy* [...].

<sup>391</sup> BADIE, Dina. « Groupthink, Iraq, and War on Terror [...] » ; DAVID, Charles Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...].

<sup>392</sup> MAZARR, Micheal. « The Iraq War and Agenda Setting » [...], p.5.

de nombreuses discussions lors de rencontres du NSC ou entre les *Principals*<sup>393</sup>. Par ailleurs, bien que la question irakienne figurait à l'agenda durant cette période, Saddam Hussein n'était pas considéré – au même titre qu'après les attentats – comme une menace directe à la sécurité américaine qu'il pressait de faire tomber par la force. En réalité, diverses options étaient discutées à ce moment, notamment les stratégies d'endiguement, le changement de régime à distance et les sanctions économiques<sup>394</sup>. Aucun membre du groupe ne semblait bénéficier d'un avantage particulier sur la prise de décision à ce moment.

Du côté du département de la Défense, on remettait en question les sanctions déjà en place et on plaidait pour l'élaboration « d'une politique plus robuste<sup>395</sup> » à l'égard de l'Irak. Cet extrait d'un mémo envoyé à Condoleezza Rice par Rumsfeld le 27 juillet 2001 démontre l'importance – selon le secrétaire à la Défense – de se doter d'une nouvelle politique vis-à-vis l'Irak, notamment en raison de l'inefficacité des sanctions économiques :

Les sanctions sont limitées de telle façon qu'elles ne peuvent contribuer à affaiblir Saddam Hussein. Il a contourné les inspections de l'ONU et la zone d'exclusion aérienne. Il semble croire qu'il devient plus puissant : son attitude et ses relations avec ses voisins suggèrent que son régime est plus solide qu'il y a un an<sup>396</sup>.

Sans recommander une intervention militaire directe, les représentants du département de la Défense se positionnaient pour un changement de régime<sup>397</sup>. Loin d'être consensuelle, la position défendue par Rumsfeld et Wolfowitz faisait face à une vive opposition de la part du département d'État.

À ce propos, Mitchell note que les rencontres portant sur l'Irak se déroulaient toutes de façon similaire, alors que Powell opposait au scepticisme de Rumsfeld sa proposition d'élaboration d'un nouveau système de sanctions ciblées plus efficaces<sup>398</sup>. En fait, la

---

<sup>393</sup> Le président était absent lors de la plupart des rencontres qui se sont tenues au sujet de l'Irak dans la période précédant le 11-Septembre. MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.190.

<sup>394</sup> BADIE, Dina. « Groupthink, Iraq, and War on Terror [...] », p.278.

<sup>395</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.109.

<sup>396</sup> RUMSFELD, Donald. « Iraq », *Memo to Honorable Condoleezza Rice*, 27 juillet 2001, Rumsfeld Papers.

<sup>397</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.191.

<sup>398</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.191.

période précédant les attentats du 11-Septembre a été caractérisée par un phénomène d'impasse (*deadlock*) au sein du grand groupe décisionnel. Mazarr explique :

Les questions et les discussions sur l'Irak qui avaient animé le mois de janvier 2001 se transformèrent en vif débat à l'échelle de l'administration, où se discutaient la formulation de nouvelles sanctions économiques ainsi que divers plans visant à faire tomber Saddam Hussein<sup>399</sup>. [...] Tant au niveau des *Principals* que des *Deputies*, de nombreuses options – incluant le coup d'État et le soutien à une opposition ou à des groupes d'insurgés – étaient examinées. Le but ultime était d'exercer plus de pression sur le régime de Saddam Hussein mais au-delà de cette finalité, aucun consensus n'émergeait sur la manière d'y arriver. [...] Le processus décisionnel était fragmenté, le débat inconstant et aucun événement catalyseur ne ralliait le groupe autour d'une option à favoriser. Il en résulta l'inaction<sup>400</sup>.

On peut donc avancer que les dynamiques de groupes ne se présentaient à l'avantage d'aucun conseiller durant cette période et que certains éléments caractéristiques de ces dynamiques – tels que les accointances idéologiques entre les membres du sous-groupe décisionnel ainsi que leur accès privilégié au président – n'ont pas suffi à Rumsfeld et Wolfowitz pour influencer l'issue de la prise de décision. À ce titre, on peut postuler que les attentats du 11-Septembre ont agi à titre de catalyseur pour l'élaboration d'une politique vis-à-vis l'Irak.

#### 4.2.2 Les attentats du 11-Septembre

Les événements du 11-Septembre ont engendré un changement de dynamiques au sein de l'équipe décisionnelle, notamment en octroyant au sous-groupe composé de Cheney, Rumsfeld et Wolfowitz de nouvelles ressources. Pour Mitchell, c'est principalement en termes de crédibilité que le sous-groupe a tiré profit des attentats du 11 septembre 2001. En effet, les événements ont en quelque sorte « confirmé les croyances idéologiques de ces membres de l'administration [...] qui estimaient le monde regorgeait de menaces à l'intérêt national des États-Unis et ce, malgré leur statut de puissance mondiale<sup>401</sup>. » De plus, en

---

<sup>399</sup> Entre autres, « Wolfowitz a proposé une stratégie où les États-Unis auraient pris le contrôle des nappes de pétrole au sud de l'Irak et, à partir de cette enclave, auraient soutenu les forces d'opposition au régime. » MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.191.

<sup>400</sup> MAZARR, Michael. « The Iraq War and Agenda Setting » [...], p.5.

<sup>401</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.196.

raison de leur conception stato-centrée des relations internationales, les membres du sous-groupe appréhendaient les menaces dans une perspective étatique – cultivant la peur des États voyous et associant à ces derniers la menace terroriste.

Par ailleurs, tel que nous l'avons expliqué dans la section consacrée à l'intervention en Afghanistan, le cas irakien n'a pas constitué la priorité au lendemain des attentats. Rumsfeld et Wolfowitz, de leur côté, ont tenté de faire primer l'intervention en Irak sur celle en Afghanistan auprès du cabinet de guerre au cours de la fin de semaine suivant les attentats. Selon l'argumentaire des représentants du département de la Défense, une intervention auprès des États soutenant et commanditant le terrorisme – en l'occurrence l'Irak – aurait été plus efficace que de s'attaquer directement à Al Qaïda<sup>402</sup>. Wolfowitz argumentait autour de possibles liens entre l'Irak et Al Qaïda. Il insistait sur l'importance d'agir contre cette menace, exacerbée par la possession d'armes de destruction massive par le régime irakien<sup>403</sup>. Pour sa part, Cheney considérait aussi Saddam Hussein comme une menace et croyait en la nécessité d'une intervention. Toutefois, il estimait qu'il fallait prioriser l'Afghanistan pour ne pas « perdre le *momentum*<sup>404</sup> ».

Aux bénéfices des partisans d'une intervention en Irak, l'effet catalyseur des événements du 11-Septembre se manifesta chez l'acteur clé du processus décisionnel de politique étrangère américaine : le président. À ce propos, l'intensification de l'intérêt de Bush pour le régime de Saddam Hussein s'est exprimée dès le 12 septembre 2001, alors qu'il fit à Richard Clarke cette célèbre demande : « vérifiez si Saddam est responsable. Vérifiez s'il est lié aux attentats de quelque façon<sup>405</sup> ». Selon toute vraisemblance, les attentats eurent aussi un effet marqué sur Dick Cheney. Selon Mazarr, les attaques provoquèrent chez lui un important ralliement « aux idées radicales de réorientations démocratiques au Moyen-

---

<sup>402</sup> MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.192.

<sup>403</sup> Entre le 11 et le 15 septembre, Paul Wolfowitz, en collaboration avec Douglas Feith (sous-secrétaire à la Défense pour les politiques), adressèrent une série de mémos aux membres du cabinet de guerre, recommandant avec insistance une action rapide afin de faire tomber le régime de Saddam Hussein. Lors de la réunion du 15 septembre à Camp David, la proposition officielle du département de la Défense envisageait les trois cibles prioritaires suivantes dans le cadre de la guerre au terrorisme : Al Qaïda, le régime taliban et Saddam Hussein. MAZARR, Michael. « The Iraq War and Agenda Setting », [...], p.6.

<sup>404</sup> BUSH, George W. *Decision Points* [...], p.190.

<sup>405</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.135.

Orient<sup>406</sup>. » Ce ralliement, George Tenet l'explique dans sa biographie par la peur qu'entretenait Cheney d'une nouvelle attaque terroriste en sol américain, cette fois aux moyens d'armes chimiques<sup>407</sup>. En somme, les propositions politiques des représentants du département de la Défense bénéficièrent dès lors d'une nouvelle crédibilité, d'un plus grand intérêt de la part du président et de l'important appui de Cheney.

#### 4.2.3 L'attention se tourne vers l'Irak

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, l'attention se tourna progressivement vers l'Irak. Le 26 septembre 2001, Rumsfeld se vit confier, lors d'une rencontre privée avec le président, le mandat de développer un plan d'invasion pour l'Irak<sup>408</sup>. Woodward rapporte qu'en entrevue, le président peinait à se rappeler s'il avait discuté avec Cheney de la question avant de formuler cette demande à Rumsfeld. Selon Bush, cette donnée avait peu d'importance puisqu'il connaissait bien la position de son proche conseiller : « le vice-président, après le 11-Septembre, percevait clairement Saddam Hussein comme une menace à la paix<sup>409</sup> ». Ainsi, à mesure que l'intervention en Afghanistan prenait forme, l'Irak s'imposait de plus en plus dans les discussions. En novembre 2001, Bush donna l'ordre formel au cabinet de guerre de considérer comme prioritaire le terrorisme nucléaire plus que toutes autres menaces<sup>410</sup>. Au cours des mois suivants, l'intérêt marqué du vice-président et son implication auprès des services de renseignement, les désaccords entre les départements d'État et de la Défense ainsi qu'une atmosphère de pensée groupale caractérisèrent le processus de prise de décision.

Fervent consommateur de renseignements depuis son passage au Comité du renseignement de la Chambre des représentants (1981-1987), Cheney est rapidement devenu le conseiller principal du président en matière de sécurité nationale et assistait avec lui aux *briefings* de Tenet à la Maison-Blanche<sup>411</sup>. À la suite du 11 septembre 2001, le vice-président se mit à

---

<sup>406</sup> MAZARR, Michael. « The Iraq War and Agenda Setting » [...], p.7.

<sup>407</sup> TENET, George. *At the Center of the Storm* [...], p. 343.

<sup>408</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.160.

<sup>409</sup> WOODWARD, Bob. *Plan of Attack* [...], p.4.

<sup>410</sup> DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound* [...], p.119.

<sup>411</sup> ISIKOFF, Michael et David CORN. *Hubris* [...], p.3.

multiplier ses visites à la CIA pour se plonger dans la documentation de l'agence. Tenet explique même que par moments, Cheney et son conseiller à la sécurité nationale, Scooter Libby, connaissaient mieux le matériel de l'agence que lui-même<sup>412</sup>. Les visites de Cheney à la CIA visaient à en découvrir plus au sujet de Saddam Hussein et de ses armes de destruction massive, mais aussi à établir un lien entre al-Qaïda et l'Irak. Selon Baker, ces visites devinrent par ailleurs problématiques au sein de l'administration alors que certains y voyaient une forme de pression exercée par Cheney sur la CIA<sup>413</sup>.

En parallèle des frictions entre Cheney et Tenet, les débats opposant les idées des départements de la Défense et d'État, qui avait été initiés avant les attentats, continuèrent de s'exacerber. Selon Mitchell, une scission claire caractérisait désormais les relations au sein du cabinet de guerre : d'un côté Powell, Armitage et Tenet, de l'autre Cheney, Rumsfeld et Wolfowitz. Le premier groupe continuait de croire en une stratégie d'endiguement basée sur des sanctions ciblées et une menace crédible de recours à la force. De leur côté, les membres du sous-groupe décisionnel étaient convaincus de la faiblesse du régime de Saddam Hussein. Selon eux, « une combinaison de frappes aériennes et une coordination entre les forces d'opposition et les forces spéciales américaines [aurait dû] suffire à faire tomber le régime<sup>414</sup>. » Somme toute, le grand-groupe décisionnel était fondamentalement divisé. La position du sous-groupe décisionnelle devint rapidement omniprésente au sein de l'administration, laissant ainsi place à l'émergence d'un phénomène de pensée groupale. Selon David, le Pentagone a réussi à « assujettir la prise de décision à ses préférences<sup>415</sup> », Powell ne parvenant pas à convaincre le président de favoriser la voie diplomatique.

Les analystes divergent d'opinions quant à la présence d'un phénomène de pensée groupale au sein de l'équipe décisionnelle de Bush au moment de la prise de décision entourant l'intervention en Irak. Lorsqu'on s'en tient strictement aux huit symptômes proposés par

---

<sup>412</sup>TENET, George. *At the Center of the Storm* [...], p. 345.

<sup>413</sup>BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.222.

<sup>414</sup>MITCHELL, David. *Making Foreign Policy* [...], p.193.

<sup>415</sup>DAVID, Charles-Philippe. « L'erreur politique », dans DAVID, Charles-Philippe, PRÉMONT, Karine, et Julien TOURREILLE. *L'erreur* [...], p.66.

Janis, on peut conclure que le cabinet de guerre n'a pas été victime de pensée groupale<sup>416</sup>. Par ailleurs, certains analystes ont procédé à l'application du concept de pensée groupale renouvelé par t'Hart et Hoyt et Garrison. En utilisant cette approche renouvelée, Badie conclut en la présence de cette anomalie dans le cadre du processus décisionnel entourant la guerre au terrorisme de façon plus large<sup>417</sup>. Chose certaine, le fait que toutes les réunions du cabinet de guerre durant l'année 2002 aient porté sur les moyens d'intervenir en Irak plutôt que sur la nécessité (ou non) d'une intervention témoigne d'une importante défaillance au sein du processus décisionnel<sup>418</sup>. Sans postuler que le grand groupe décisionnel a définitivement été victime de pensée groupale, nous estimons que le processus décisionnel était dysfonctionnel en ce qu'il a largement été miné par l'autocensure et le conformisme<sup>419</sup>.

Cheney explique dans ses mémoires qu'au cours de l'année 2002, personne au sein du cabinet de guerre n'a soulevé la possibilité de laisser Saddam Hussein au pouvoir<sup>420</sup>. Selon Baker, c'est que Rice a totalement échoué à jouer son rôle d'« avocate du diable<sup>421</sup> » au sein du processus décisionnel et ce, malgré qu'elle ne s'identifiait à ni l'un ni l'autre des deux groupes polarisés s'étant formés au sein du cabinet de guerre<sup>422</sup>. Cette lacune s'explique en deux temps. D'une part, il semble que la solution militaire se présentait comme la seule option envisageable au sein du processus décisionnel à ce moment. D'autre part, la NSA prenait pour acquis que la décision du président était déjà prise<sup>423</sup> : une intervention était inévitable. Dans cette perspective, Rice a agi à titre de conseillère

---

<sup>416</sup> DARVEAU-ROUTHIER, Florence. Entrevue avec Tanguy Struye de Swielande, via Skype, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, 17 mars 2016, 32 minutes.

<sup>417</sup> BADIE, Dina. « Groupthink, Iraq, and War on Terror [...], pp. 277-296.

<sup>418</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.207.

<sup>419</sup> GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...], p.90.

<sup>420</sup> CHENEY, Dick et Liz CHENEY. *In my Time* [...], pp.390-391.

<sup>421</sup> La notion d'avocat du diable (*honest broker*) est un idéal-type dans l'analyse du processus décisionnel en politique étrangère américaine. Ainsi, pour favoriser la meilleure prise de décision, le conseiller pour la sécurité nationale devrait incarner ce rôle d'avocat du diable au sein du processus décisionnel en s'assurant que toute l'information et que tous les points de vue soient présentés au président et à ses conseillers de façon juste et équilibrée. En ce sens, l'avocat du diable n'est pas un autre conseiller du président, il est plutôt responsable du bon fonctionnement et de la qualité du processus décisionnel. BURKE, John P. *Honest Broker? : The National Security Advisor and Presidential Decision Making*, College Station, Texas A&M University Press, 2009, p.1.

<sup>422</sup> ROZELL, Mark J. et Gleaves WHITNEY (dir.). *Testing the Limits* [...], p.11.

<sup>423</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.207.

personnelle du président en lui partageant son opinion et en s'abstenant de faire valoir l'option diplomatique favorisée par Powell<sup>424</sup>.

Ainsi, durant la fin de l'année 2001 et la première moitié de l'année 2002, un phénomène de ralliement autour de l'option militaire s'est produit. Malgré ses réserves, Powell ne s'y opposa pas. Cependant, on peut tout de même observer l'engagement du secrétaire d'État au moment d'envisager la mise en place de la solution militaire. À ce titre, au cours de l'été 2002, il fit activement la promotion de la solution multilatérale, non sans peine, devant l'opposition du sous-groupe décisionnel.

#### **4.2.4 Vers une solution multilatérale**

Selon de Swielande, le mois d'août 2002 fut « riche en bouleversements<sup>425</sup> » alors que les propositions de Powell parvinrent à s'imposer momentanément au sein du processus décisionnel. Le 5 août, le secrétaire d'État réussit à obtenir une rencontre privée avec le président grâce à l'intervention de Rice. Baker rapporte à ce propos que Powell avait insisté auprès de la NSA pour rencontrer le président seul « sans tous les seigneurs de guerre dans la salle<sup>426</sup> ». Lors de cette rencontre, le secrétaire d'État insista pour la première fois auprès du président sur les implications d'une intervention en Irak, puis discuta avec lui de la question du changement de régime et de l'approche multilatérale. « Powell souligna [...] que les États-Unis ne seraient pas en mesure de gérer un changement de régime, quel qu'en fut la justification, sans l'aide internationale. [Ils auraient] besoin de ressources, de compétences diverses et de la légitimation de la communauté internationale<sup>427</sup> ». Dans ses mémoires, Bush souligne la passion avec laquelle Powell a défendu sa position, passion que le président n'avait jamais observé lors des rencontres du NSC<sup>428</sup>. Au final, le secrétaire d'État fit la promotion, auprès du président, de la solution onusienne. « Si l'ONU ne règle pas le problème, ajouta-t-il, faire l'effort favorisera tout de même les alliances et

---

<sup>424</sup> BURKE, John P. « The Contemporary Presidency: Condoleezza Rice as NSC Advisor: A case Study of the Honest Broker Role », *Presidential Studies Quarterly*, Vol 35, No 2, 2005, p.555.

<sup>425</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], p. 158.

<sup>426</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.207.

<sup>427</sup> SUSKIND, Ron. *La guerre selon Bush*, Paris, Plon, 2007, p.170.

<sup>428</sup> BUSH, George W. *Decision Points* [...], p.238.

vous permettra de demander de l'aide si vous devez partir en guerre<sup>429</sup>». Sur la question du passage à l'ONU, Powell obtint l'appui de Rice auprès du président, mais dû subir l'opposition féroce du sous-groupe décisionnel.

Ainsi, parallèlement aux efforts de Powell pour promouvoir une approche multilatérale, Cheney œuvrait afin d'éviter le passage par l'ONU, entre autres par le biais de déclarations publiques<sup>430</sup>. Cette tactique s'observe dans son discours prononcé le 26 août 2002 à Nashville devant un regroupement d'anciens combattants. Durant cette allocution, Cheney affirma, sans le consentement du président<sup>431</sup>, que l'administration : « [savait] désormais que Saddam [Husseïn] avait repris ses efforts vers l'acquisition de l'arme nucléaire<sup>432</sup> » et « qu'il n'y avait maintenant aucun doute quant au fait qu'il possédait des armes de destruction massive<sup>433</sup> ». Le vice-président aborda aussi la question de l'ONU, s'appliquant à discréditer cette voie de solution :

Après sa défaite lors de la guerre du Golfe en 1991, Saddam s'est plié à la résolution 687 du Conseil de sécurité de l'ONU le sommant de cesser le développement d'armes de destruction massive. Il a aussi accepté de mettre fin à son programme d'armes nucléaires [et de détruire] ses armes chimiques et biologiques. Il a consenti plus tard à admettre les inspecteurs de l'ONU dans son pays pour s'assurer qu'il respectait les termes de l'entente. [Pourtant], dans les dix dernières années, Saddam a systématiquement brisé chacune de ces promesses. En réalité, le régime irakien s'est appliqué à renforcer ses capacités en termes d'armes chimiques et biologiques. Ces armes n'ont pas pour but de protéger l'Irak, ce sont des armes offensives [...] qu[e Saddam Hussein] peut utiliser contre qui il veut, dans sa région ou ailleurs. [...] Saddam est un as dans l'art de tricher et de nier. Un retour des inspecteurs de l'ONU ne nous offrirait aucune assurance quant au respect des résolutions. Au contraire, il est possible que cette solution nous donne l'illusion que Saddam est sous contrôle. Pendant ce temps, il continuera de comploter. Rien dans les douze dernières années ne l'a arrêté [...]<sup>434</sup>.

---

<sup>429</sup> BAKER, Peter. *Days of Fire* [...], p.208.

<sup>430</sup> CRAMER, Jane C. « Militarized Patriotism and the Success of Threat Inflation », dans THRALL, Trevor A. et Jane C. CRAMER (dir.). *American Foreign Policy and the Politics of Fear: Threat Inflation since 9/11*, New York, Routledge, 2009, p.135.

<sup>431</sup> BUSH, George W. *Decision Points* [...], p.91.

<sup>432</sup> CHENEY, Dick. « Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention », 26 août 2002, *Office of the Press Secretary*, [En ligne], <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/print/20020826.html>.

<sup>433</sup> CHENEY, Dick. « Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention » [...].

<sup>434</sup> CHENEY, Dick. « Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention » [...].

Woodward explique que ce discours agressif – qui faisait la promotion d’une intervention rapide contre Saddam Hussein – a largement été interprété comme la politique privilégiée par l’administration, au grand dam de Powell qui croyait, dix jours plus tôt, avoir obtenu qu’on laisse une chance à la solution onusienne<sup>435</sup>. À la suite du discours, de nombreux médias rapportèrent l’opposition entre Powell et Cheney, présentant le premier comme le dissident et le second comme le porte-parole de l’administration<sup>436</sup>.

Bush a tout de même maintenu l’idée de prononcer un discours devant l’ONU, mais de nombreuses tensions se manifestèrent concernant le contenu de cette allocution. Rumsfeld et Cheney s’en prenaient au principe de demander une nouvelle résolution et les désaccords se manifestèrent à travers « pas moins de 24 versions du texte<sup>437</sup> ». La version finale fut prononcée par Bush devant l’Assemblée générale de l’ONU le 12 septembre 2002. Finalement, il formula la demande d’une nouvelle résolution et du retour des inspecteurs, laissant entendre malgré tout que les États-Unis agiraient et ce, même sans l’aval de l’organisation :

Nous travaillerons avec les Nations Unies pour obtenir les résolutions nécessaires. Mais notre objectif ne devrait pas être remis en question. [...] Nous devons agir pour notre sécurité ainsi que pour les droits et les espoirs de l’humanité. Pour honorer notre héritage, mais aussi par choix, les États-Unis agiront. Et vous aussi, délégués des Nations Unies, avez le pouvoir d’agir comme nous<sup>438</sup>.

Somme toute, la position de l’administration Bush était claire : la collaboration de l’ONU était sollicitée, mais les États-Unis agiraient unilatéralement au besoin. Le passage à l’ONU était finalement davantage une formalité qu’une finalité, Powell avait en quelque sorte perdu son pari. La résolution 1441 fut votée le 8 novembre 2002 par le Conseil de sécurité : « elle prévoyait un cadre contraignant concernant le processus de désarmement et d’importantes conséquences en cas de manquements aux obligations<sup>439</sup>».

---

<sup>435</sup> WOODWARD. Bob. *Bush at War* [...], p.344.

<sup>436</sup> WOODWARD. Bob. *Bush at War* [...], p.345.

<sup>437</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l’administration Bush* [...], p. 159.

<sup>438</sup> WHITE HOUSE ARCHIVES. *Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008* [...], p.139.

<sup>439</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l’administration Bush* [...], p. 159.

Ainsi, à la fin du mois de décembre 2002, Bush en vint à la conclusion que les inspections ne seraient pas efficaces et s'entretint avec Rice au sujet de la nécessité du déclenchement d'une intervention. La NSA lui indiqua qu'elle estimait, comme lui, qu'il était temps d'intervenir. Dans les semaines suivantes, Bush tint deux réunions informelles avec le prince Bandar (ambassadeur de l'Arabie Saoudite aux États-Unis), auxquelles furent conviés Rumsfeld, Myers et Cheney, pour discuter de « sa crainte de devoir entrer en guerre<sup>440</sup>. »

Powell dû attendre au 13 janvier 2003, après que Rice ait insisté auprès du président, pour être informé de la situation. Bush rapporte qu'au cours de ce tête-à-tête, Powell lui a exprimé sa dissidence au sujet de la nécessité d'une intervention et de la façon d'intervenir :

Colin avait de profondes appréhensions. Il m'a dit qu'il croyait fermement que nous pouvions régler la menace de l'Irak par voie diplomatique. Il m'a aussi dit qu'il n'était pas confortable avec les plans de l'intervention. Cela ne m'a pas surpris. L'opération conçue par [le général] Tommy Franks prévoyait environ le tiers des troupes utilisées lors de la Guerre du Golfe. Cela marquait un profond décalage avec [...] la doctrine Powell<sup>441</sup>.

Powell expliqua qu'il avait fait part de ses réticences au général Franks et qu'il était confiant que ce dernier allait les prendre en considération. Bush demanda finalement à Powell s'il l'appuierait dans son intention d'intervenir en Irak : « je pense que c'est ce que j'ai à faire, et je veux que vous soyez de mon côté<sup>442</sup> ». Powell offrit alors son soutien au président<sup>443</sup>.

La décision de Bush était donc prise et les efforts de Powell pour favoriser le multilatéralisme avaient échoués. Le 5 février 2003, le secrétaire d'État prononça au Conseil de sécurité de l'ONU un discours marquant – qui entacha définitivement sa carrière<sup>444</sup> – concernant la présence d'armes de destruction massive en Irak. Le discours

---

<sup>440</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...], p. 164.

<sup>441</sup> BUSH, George W. *Decision Points* [...], p.251.

<sup>442</sup> WOODWARD, Bob. *Plan of Attack* [...], p.165.

<sup>443</sup> BUSH, George W. *Decision Points* [...], p.251.

<sup>444</sup> « Un mois après sa présentation, les équipes d'analystes du département d'État et de la CIA commençaient à se poser sérieusement des questions sur certaines déclarations faites par Powell aux Nations Unies. » SUSKIND, Ron. *La guerre selon Bush* [...], p.199. Pour plus de détails sur l'impact de ce discours sur la crédibilité de Powell, voir O'SULLIVAN, *Colin Powell* [...], pp.175-186.

visait à légitimer l'intervention américaine – qui allait être déclenchée le 20 mars suivant – et regorgeait d'informations infondées. Avant d'être prononcé, ce discours avait été retravaillé à plusieurs reprises alors que Bush doutait de la qualité de son contenu. Tenet, qui rapporte dans ses mémoires avoir nourri des doutes sur la présence d'armes de destructions massive en Irak, assura néanmoins au président qu'il croyait en la qualité de ces renseignements<sup>445</sup>. Cheney rapporte que lors d'une rencontre entre lui, Bush, Rice et Tenet, le directeur de la CIA avait affirmé qu'il s'agissait d'un « dossier béton<sup>446</sup> » (*slam dunk*).

#### **4.2.5 Analyse et interprétation : s'engager en vain**

Ainsi, on remarque, lorsqu'on observe le processus décisionnel ayant mené à l'intervention en Irak, le choix de Powell de s'en tenir aux aspects diplomatiques dans ses prises de position au sein de l'équipe décisionnelle. Ce comportement s'explique probablement par les mêmes facteurs que dans le cas de l'Afghanistan. Bien campé dans son rôle de secrétaire d'État, Powell a tenté de faire valoir la solution diplomatique vis-à-vis l'Irak (les sanctions économiques) et ce, avant et après le 11-Septembre. Par ailleurs, alors que la solution militaire était la seule envisagée durant l'année 2002 au sein du cabinet de guerre, Powell s'est abstenu d'exprimer son désaccord quant au choix de recourir à la force. Puisqu'il ne bénéficiait pas de la présence d'un avocat du diable au sein du processus décisionnel, son opposition à une intervention militaire et sa proposition d'une solution diplomatique basée sur des sanctions économiques ont été complètement évacuées des discussions.

Durant l'année 2002, le secrétaire d'État s'est donc concentré à convaincre le président de la nécessité d'une solution multilatérale et de l'obtention d'une résolution de l'ONU pour justifier l'intervention. Aux moments où les efforts de Powell semblaient se concrétiser, il fut la cible de manœuvres bureaucratiques de la part du sous-groupe décisionnel, déterminé à obtenir un déclenchement rapide de l'intervention. Désavantagé en termes de relations

---

<sup>445</sup> TENET, George. *At the Center of the Storm* [...], pp.315-316.

<sup>446</sup> CHENEY, Dick et Liz CHENEY. *In My Time* [...], p.395.

au sein de l'équipe décisionnelle, de position idéologique et d'accès au président, le secrétaire d'État n'a finalement pu rallier Bush à sa position que dans une certaine mesure.

C'est seulement lorsque Bush l'a convoqué pour lui faire part de sa décision d'intervenir en Irak que Powell s'est décidé à exprimer au président ses réserves quant à la nécessité d'une intervention. Après plus d'un an de silence sur la question, Powell, probablement dans une ultime tentative, a réitéré à Bush sa conviction que la voie diplomatique devait être favorisée. Au même moment, Powell a brisé son habitude de ne pas commenter les affaires militaires en exprimant son malaise vis-à-vis les plans de l'opération. Il s'agit du seul moment où le secrétaire d'État a remis en question les décisions à caractère militaires jusqu'à sa démission en 2004 et il était alors déjà trop tard<sup>447</sup>.

Somme toute, l'observation du processus décisionnel ayant mené à l'intervention en Irak est révélateur du contexte peu favorable dans lequel Powell devait faire valoir ses positions, qui s'inscrivait à contre-courant au sein de cette administration. Bush souligne d'ailleurs, dans son autobiographie, lorsqu'il explique la démission de Powell en 2004, que le département d'État dirigé par ce dernier n'avait jamais été « complètement en accord » avec la philosophie et les politiques de son administration<sup>448</sup>.

---

<sup>447</sup> RICE, Condoleezza. *No Higher Honor* [...], p.210.

<sup>448</sup> BUSH, George W. *Decision Points* [...], p.90.

## CONCLUSION

Pour comprendre la politique étrangère américaine, plusieurs niveaux d'analyse sont à notre disposition afin de dresser un portrait fidèle, et donc complexe, de la réalité. Les approches culturelle, structurelle, sociétale et décisionnelle offrent des perspectives différentes et complémentaires concernant la formulation de la politique étrangère de cette grande puissance mondiale<sup>449</sup>. Dans le cadre de cette recherche, nous avons favorisé l'approche décisionnelle, plus précisément les théories cognitives et bureaucratiques, afin de poser un regard analytique sur les interventions militaires en Afghanistan et en Irak.

Cette approche nous apparaissait particulièrement pertinente dans la mesure où la formulation de la politique étrangère américaine repose ultimement entre les mains du président et, dans une moindre mesure, de ses proches conseillers. À ce titre, l'étude du processus décisionnel est fascinante, car elle permet de mieux cerner le rôle des individus dans l'élaboration de politiques qui modifient le monde dans lequel nous évoluons. Ainsi, dans le cadre de ce mémoire, nous nous sommes intéressés aux dynamiques de groupes au sein de l'administration Bush entre 2000 et 2004. Plus précisément, nous avons voulu comprendre le rôle que ces dynamiques ont joué dans l'isolement du secrétaire d'État Colin Powell, dont les idées ont largement été ignorées dans la prise de décisions menant à deux interventions militaires d'envergure et ce, malgré sa grande expérience en cette matière.

Le premier chapitre a permis l'élaboration de notre cadre théorique et de notre cadre analytique. C'est donc dans ce chapitre que nous nous sommes dotés des outils nécessaires à l'analyse de notre objet d'étude. Le second chapitre s'articulait autour d'une confrontation entre, d'une part, l'évolution du département d'État et de la fonction de secrétaire d'État depuis la Seconde Guerre mondiale et, d'autre part, les attentes qui ont été formulées à l'égard de Powell à la suite de sa nomination. Ce chapitre voulait répondre à notre première question de recherche et visait donc à écarter la thèse selon laquelle Powell aurait été simplement victime de sa fonction. Le troisième chapitre, plus descriptif, faisait

---

<sup>449</sup> Pour plus de détails sur les différentes approches, voir DAVID, Charles-Philippe (dir). *Théories de la politique étrangère américaine : auteurs, concepts et approches*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2012.

état des dynamiques de groupes au sein de l'administration Bush entre 2000 et 2004. Pour ce faire, les outils cognitifs et bureaucratiques y ont été mobilisés. Finalement, le quatrième chapitre consistait en une description analytique du processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan et en Irak.

À la lumière de ces quatre chapitres notre conclusion se divise en trois parties. En premier lieu, nous rappellerons nos questions de recherche et vérifierons la validité de nos hypothèses. En second lieu, nous aborderons les limites inhérentes à cette recherche, les difficultés rencontrées au cours de son élaboration et son apport scientifique dans le champ de l'étude des processus décisionnels. Finalement, conscients qu'une multitude de perspectives et de niveaux d'analyse sont nécessaires pour comprendre les phénomènes dans toute leur complexité, nous émettrons quelques pistes de réflexion en regard à notre objet d'étude.

### **Discussion et validation des hypothèses**

Tout d'abord, il est essentiel de procéder au rappel des questions spécifiques de recherche qui ont été posées au premier chapitre :

1. La fonction de secrétaire d'État est-elle à l'origine de l'isolement de Colin Powell dans le processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan (2001) et en Irak (2003)?
2. Est-ce que les dynamiques de groupes au sein de la première administration de George W. Bush (2000-2004) ont contribué à cet isolement?

Ensuite, les hypothèses que nous avons formulées en réponse à cette question sont les suivantes :

1. La fonction de secrétaire d'État n'est pas à l'origine de l'isolement de Powell au sein du processus décisionnel.
2. Les dynamiques de groupes au sein de la première administration de George W. Bush ont contribué à l'isolement de Colin Powell dans le processus décisionnel de politique étrangère.

La première question de recherche et l'hypothèse y répondant visaient vérifier la thèse selon laquelle Powell aurait été isolé en raison de la nature de sa fonction. Nous avons choisi de vérifier cette thèse dès le chapitre 2 afin de pouvoir par la suite concentrer notre analyse sur les dynamiques de groupes. Ce chapitre nous a permis de constater que la fonction de secrétaire d'État est complexe et que le rôle occupé par ce haut fonctionnaire au sein d'une administration dépend de divers facteurs. À ce titre, nous avons pu constater que certains secrétaires d'État, plus proches de leur bureaucratie, sont plutôt du type organisationnel, alors que d'autres, plus proches du cercle du président, sont plus du type présidentiel. Nous avons vu que la relation que le secrétaire d'État entretient avec le président et sa capacité à remporter les luttes bureaucratiques sont plus explicatives du rôle que prendra un secrétaire d'État dans l'élaboration de la politique étrangère que sa fonction elle-même. Ainsi, notre démonstration nous force à nuancer l'hypothèse selon laquelle la fonction de Powell n'est pas à l'origine de son isolement, puisque nous avons démontré que l'influence du secrétaire d'État n'est jamais acquise, notamment lorsqu'il est question de recourir à la force. Par ailleurs, l'analyse effectuée au chapitre 2 nous confirme que la fonction de secrétaire d'État ne suffit pas, à elle seule, à expliquer l'isolement de Powell – ce qui justifie la pertinence de notre seconde hypothèse, vérifiée aux chapitres suivants.

Les chapitres 3 et 4 visaient donc à répondre à la deuxième question de recherche et donc, à vérifier aussi la première partie de l'hypothèse. Au chapitre trois, nous avons tenté d'offrir une description fidèle des dynamiques qui ont animé le cabinet de guerre entre 2000 et 2004. Ce portrait nous a permis de constater que les dynamiques de groupes s'étaient construites, durant cette période, à l'avantage du sous-groupe décisionnel (Dick Cheney, Donald Rumsfeld et Paul Wolfowitz)<sup>450</sup>. Ce chapitre nous a aussi permis de constater que la distance idéologique et les relations entre Powell et les membres du sous-groupe ont influencé ces dynamiques de groupes, et ce, au désavantage du secrétaire d'État. D'autre part, un constat important a émergé du chapitre 3 : les acteurs profitent parfois des dynamiques de groupes sans avoir contribué à les façonner. À d'autres moments, ces mêmes acteurs agissent délibérément afin d'influencer ces dynamiques et d'en tirer profit.

---

<sup>450</sup> Le grand groupe décisionnel était composé de George W. Bush, Condoleezza Rice, Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Colin Powell, Richard Armitage et Paul Wolfowitz.

Par le biais d'indicateurs cognitifs et bureaucratiques, nous avons observé que les membres du sous-groupe décisionnel ont participé activement à modifier les dynamiques de groupe à leur avantage. À contrario, Powell a parfois fait preuve de peu d'engagement au sein du processus décisionnel.

C'est au chapitre 4 que les éléments nécessaires à la vérification de l'hypothèse se sont concrétisés puisqu'on y abordait précisément les deux études de cas. Ce chapitre nous a d'abord permis de faire l'important constat de l'isolement de Powell dans le cadre du processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan et en Irak. Certes, les deux études de cas ont démontré une tendance similaire quant à l'engagement du secrétaire d'État au sein du processus décisionnel, soit une tendance à se retirer des discussions sur les enjeux militaires mais à s'engager lorsqu'il était question d'enjeux diplomatiques. Par ailleurs, nos deux études de cas ont démontré que même lorsqu'il s'est engagé au sein du processus, Powell a échoué à faire de ses idées les options favorisées par l'administration. C'est d'ailleurs dans cette perspective que les dynamiques de groupes se révèlent comme un élément explicatif de choix en regard à l'isolement.

Ainsi, le niveau de conflit et les dissonances idéologiques importantes au sein du cabinet de guerre ont mené à une polarisation considérable au sein du cabinet de guerre. Dans ce contexte, c'est le sous-groupe décisionnel qui a le plus largement profité de cette polarisation en marginalisant les idées de Powell. Le degré de détermination est aussi explicatif de l'imposition, par le sous-groupe, de sa vision au sein du processus décisionnel. Alors que les autres membres du grand groupe se sont parfois effacés, Wolfowitz, Rumsfeld et Cheney ont fait preuve d'une grande détermination pour mener à bien leurs objectifs et cette réalité s'est largement manifestée au sein du processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan et en Irak<sup>451</sup>. En termes d'accès au président, certains membres du grand groupe (Tenet et Rice) profitaient d'une position privilégiée,

---

<sup>451</sup> Les débats sur la coalition à la veille de l'intervention en Afghanistan font état de cette détermination de Rumsfeld à contrôler l'issue du processus décisionnel. La rapidité avec laquelle Wolfowitz a abordé la possibilité d'une intervention en Irak à la suite des attentats du 11 septembre 2001 et son acharnement à faire de la chute du régime de Saddam Hussein une priorité ont aussi témoigné de sa détermination. Finalement, l'entêtement avec lequel Cheney a tenté de favoriser l'unilatéralisme et d'écarter la solution onusienne à la veille de l'intervention en Irak est aussi un exemple frappant du degré de détermination des membres du sous-groupe décisionnel.

mais il semble que Cheney ait particulièrement utilisé son accès au président pour influencer l'issue de la prise de décision. Quant à la distribution du pouvoir et des ressources, elle se présentait déjà à l'avantage du sous-groupe décisionnel, mais les événements du 11 septembre 2001 ont agi comme catalyseur et ont ramené aux mains de Cheney, Rumsfeld et Wolfowitz de nouvelles ressources, notamment en termes de crédibilité. De surcroît, l'utilisation habile du flot informationnel, particulièrement par Rumsfeld et Cheney, a bénéficié au sous-groupe. Finalement, certaines déclarations publiques ont aussi contribué à isoler Powell et à faire prédominer le triumvirat Cheney-Rumsfeld-Wolfowitz<sup>452</sup>.

En somme, les chapitres 3 et 4 nous ont permis de constater l'importance des dynamiques de groupes dans l'explication de l'isolement de Powell. À ce titre, la première partie de l'hypothèse, postulant que les dynamiques de groupes ont contribué à l'isolement de Powell au sein du processus décisionnel ayant mené aux interventions en Afghanistan et en Irak, peut être validée.

### **Limites, difficultés et apport scientifique**

Tout d'abord, notre recherche présente les limites inhérentes à l'étude de cas. Difficilement généralisable, elle consiste en une étude très spécifique qui s'intéresse à un groupe restreint d'acteurs. Les constats qui émergent de notre recherche sont donc propres au cabinet de guerre de Bush. D'autre part, notre recherche s'intéresse entre autres à la cognition à l'échelle du groupe ainsi qu'à la manipulation bureaucratique orchestrée par les acteurs. Conséquemment, l'observation documentaire comme méthode de collecte de l'information présente d'importantes limites qu'il faut énoncer. D'une part, les mémoires et biographies sont une source importante d'information dans le cadre de ce type de recherche, mais ces documents fournissent un point de vue inévitablement biaisé sur les événements. Pour cette raison, les documents officiels et les archives sont une source primaire importante à ce genre de recherche, mais la proximité dans le temps avec les événements que nous avons

---

<sup>452</sup> Tout d'abord, l'énonciation de la doctrine Bush le soir même des attentats du 11 septembre 2001 par le président a d'emblée contribué à marginaliser les idées de Powell au sein du cabinet de guerre. Cette doctrine se basant sur des prémisses fondamentalement néoconservatrices, il devenait difficile pour Powell d'émettre ses idées sans s'inscrire en opposition avec celle-ci.

étudiés en a restreint la disponibilité. De plus, les mémorandums ne nous informent en rien sur les intentions des acteurs et il faut procéder à leur interprétation avec prudence. Il n'en reste pas moins que la quantité phénoménale d'information disponible sur ces cas a permis une triangulation entre les documents d'archives, les ouvrages journalistiques, les mémoires et biographies ainsi que les ouvrages et articles scientifiques.

Dans le cadre de cette recherche, certaines difficultés ont été rencontrées, particulièrement en regard à l'une de nos variables. En effet, l'utilisation du concept de dynamiques de groupes à titre de variable indépendante a constitué un important défi auquel nous ne nous étions pas attendus au moment de l'élaboration du cadre analytique. C'est que les dynamiques de groupes et les actions des acteurs au sein du processus décisionnel se sont révélées, notamment au chapitre 3, comme étant foncièrement interdépendantes. À ce titre, les contours du concept de dynamiques de groupes se sont montrés beaucoup plus flous qu'ils ne nous étaient apparus au départ. De plus, nous avons observé un changement dans ces dynamiques au cours de la période étudiée, explicables, d'une part, par leur interdépendance avec les actions des acteurs et, d'autre part, par les changements contextuels. Dans le cas qui nous a intéressé, les événements du 11 septembre 2001 ont assurément agi sur les dynamiques de groupes. Sans que cette réalité n'ait constitué un problème majeur au cours de la recherche, nous ne l'avions pas anticipée au moment de l'opérationnalisation des variables, lors de l'élaboration du cadre théorique. Certes, il aurait été plus simple de travailler avec une variable indépendante plus statique, par exemple le modèle décisionnel de l'administration Bush, mais une telle variable ne nous aurait pas offert des possibilités analytiques aussi intéressantes.

Notre recherche présente aussi des forces en ce qu'elle ajoute une pièce au puzzle explicatif des décisions d'intervenir en Afghanistan et en Irak. À travers les divers niveaux d'analyse de la politique étrangère américaine, notre recherche s'inscrit dans le cadre de l'approche décisionnelle et apporte une lecture bien particulière de la prise de décision ayant mené à ces deux interventions militaires. De surcroît, d'un point de vue théorique, elle offre un apport intéressant en se basant sur un modèle original mobilisant à la fois les théories cognitive et bureaucratique. Bien que la notion de dynamiques de groupe soit

particulièrement utilisée par plusieurs chercheurs américains<sup>453</sup> et se retrouve dans les travaux de certains chercheurs francophones<sup>454</sup>, son utilisation demeure relativement marginale. De plus, la plupart des chercheurs ne se basent que sur quelques indicateurs, dont la pensée groupale de Janis, pour décrire ces dynamiques. Notre utilisation du concept de dynamiques de groupes se démarque en ce qu'elle mobilise une série d'indicateurs (idéologies en présence, relations entre les acteurs, accès au président, degré de détermination, utilisation de flot informationnel, etc.) issus des modèles proposés par divers experts.

### **Pistes de réflexion sur l'objet de recherche**

Finalement, d'autres avenues auraient pu être considérées, toujours dans le cadre d'une étude du processus décisionnel, pour analyser notre objet de recherche. La détermination de Paul Wolfowitz à faire de la chute du régime de Saddam Hussein une priorité pour l'administration Bush se présente d'ailleurs comme une piste de réflexion intéressante. À ce titre, l'entrepreneurship politique<sup>455</sup> est un concept intéressant qu'il aurait été pertinent d'appliquer pour expliquer l'isolement de Powell au sein du processus décisionnel ayant mené à l'intervention en Irak. Par le fait même, ce concept pourrait aussi offrir une explication intéressante à l'ensemble du processus décisionnel menant à la guerre en Irak.

L'article de Charles-Philippe David et Sébastien Barthe, « Les entrepreneurs de la prise de décision : l'exemple des politiques de sécurité nationale de l'administration G. W. Bush (2001-2004) », publié en 2013 dans la *Revue canadienne de science politique*, constitue

---

<sup>453</sup> GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play* [...] ; GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy* [...] ; KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock*, [...].

<sup>454</sup> DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush* [...] ; DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche* [...].

<sup>455</sup> L'entrepreneurship politique est un concept issu du champ de l'étude des politiques publiques aux États-Unis. De plus en plus utilisé dans le cadre de l'étude du processus décisionnel en politique étrangère, ce concept permet de mieux comprendre comment certains conseillers au sein de l'exécutif réussissent à influencer la prise de décision. Les entrepreneurs du NSC sont des conseillers au sein de l'appareil de sécurité nationale américain qui usent de manœuvres bureaucratiques et cadrent l'information afin de manipuler le processus décisionnel dans l'optique de mener le président à choisir l'option qu'ils favorisent. DAVID, Charles-Philippe, PRÉMONT, Karine, BOUCHER Vincent et Florence DARVEAU-ROUTHIER, *National Security Council Entrepreneurs: A Framework for Analysis*, présenté à la Western Political Science Association, Vancouver, 14 avril 2017.

une contribution intéressante en ce sens<sup>456</sup>. L'article présentant Cheney comme l'entrepreneur de l'intervention militaire en Irak, nous estimons qu'il serait complémentaire à cette étude de se pencher sur le cas de Wolfowitz afin d'évaluer s'il peut aussi être considéré comme un entrepreneur mais plus encore, s'il n'a pas contribué à faire de cette intervention une priorité pour Cheney. L'implication constante de Wolfowitz dans une réflexion entourant les raisons et les moyens de faire tomber le régime d'Hussein entre la fin de la guerre du Golfe (1991) et l'intervention américaine en Irak (2003) démontre à tout le moins l'importance qu'il accordait à cet enjeu et son engagement à le voir concrétisé<sup>457</sup>.

D'autre part, dans une perspective plus empirique, cette recherche a témoigné de l'importance que peuvent prendre certains individus dans l'élaboration de la politique étrangère américaine. En nous concentrant sur le processus décisionnel, nous avons mis en lumière la contribution du sous-groupe décisionnel dans la formulation des politiques de sécurité nationale américaines entre 2000 et 2004 ou du moins, nous avons révélé leur influence sur les décisions d'intervenir en Afghanistan et en Irak.

Ce que nous a révélé notre recherche sur l'influence des individus dans l'élaboration de la politique étrangère américaine est intéressant. La présence au sein du cabinet du président d'individus nuancés et conscients de la portée de leurs décisions, capables, en plus, d'influencer la prise de décision, semble se présenter comme un garde-fou à des décisions désastreuses. L'importance aussi, de la présence d'un avocat du diable au sein de l'appareil décisionnel s'assurant que tous les points de vue et les options circulent au sein de l'équipe décisionnel et surtout, vers le président, semble indéniable<sup>458</sup>. Plus encore, il semble essentiel pour le président de faire preuve de discernement, de patience et d'écoute afin de prendre les meilleures décisions possibles en regard à l'intérêt national américain, mais aussi à la communauté internationale et à la population mondiale.

---

<sup>456</sup> DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision [...] », pp.549-574.

<sup>457</sup> Pour plus de détails, voir MANN, James. *Rise of the Vulcans* [...].

<sup>458</sup> BURKE, John P. *Honest Broker?* [...].

## BIBLIOGRAPHIE

ALLISON, Graham T. et Morton H. HALPERIN. « Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications », *World Politics*, Vol 24, No 1, 1972, pp.45-46.

ALLISON, Graham T. et Philip ZELIKOW. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2e édition, New York, Longman, 1999.

ALTHEIDE, David L. et Jennifer N. GRIMES. « War Programming: The Propaganda Project and the Iraq War », *The Sociological Quarterly*, Vol. 46, No 4, 2005, pp. 617-643.

ARMITAGE, Richard. *Interview on CNN with John King*, 3 octobre 2001, Washington, [En ligne], <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/armitage/remarks/2001/5198.htm>.

AXELROD, Robert (ed). *Structure of Decision*. Princeton, Princeton University Press, 1976.

BADIE, Dina. « Groupthink, Iraq, and War on Terror: Explaining US Policy Shift toward Iraq ». *Foreign Policy Analysis*, Vol 6, No 4, 2010, pp.277-296.

BAKER, Peter. *Days of Fire: Bush and Cheney in the White House*, New York, DoubleDay, 2013.

BARBER, James David. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.

BATISTELLA, Dario. « Prendre Clausewitz au mot : une explication libérale de "Liberté en Irak" », *Études Internationales*, Vol 35, No 4, 2004, pp.667-687.

BENJAMIN, Daniel et Steven SIMON. *The Next Attack: The Failure of the War on Terror and a Strategy of Getting it Right*, Londres, Mcmillan, 2006.

BENNETT, W. Lance et David L. PALETZ. *Taken by Storm: The Media, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy in the Gulf War*, Chicago, University of Chicago Press, 1994.

BOQUÉRAT, Gilles. « Les relations indo-pakistanaïses : retour sur la normalité conflictuelle », *Hérodote*, Vol 4, No 139, 2010, pp.143-155.

BURKE, John P. « The Contemporary Presidency: Condoleezza Rice as NSC Advisor: A case Study of the Honest Broker Role », *Presidential Studies Quarterly*, Vol 35, No 2, 2005, pp.554-575.

BURKE, John P. *Honest Broker? : The National Security Advisor and Presidential Decision Making*, College Station, Texas A&M University Press, 2009.

BUSH, George W. *Decision Points*, New York, Crown, 2010.

CAMPBELL, Kenneth J. « Once Burned, Twice Cautious: Explaining the Weinberger-Powell Doctrine », *Armed Forces and Society*, Vol 24, No 3, 1998, pp.357-374.

CHARILLON, Frédéric. *Politique étrangère: nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

CHENEY, Dick et Liz CHENEY. *In my Time: A Personal and Political Memoir*, New York, Simon & Schuster, 2011.

CHENEY, Dick. « Remarks by the Vice President at the Florida State University Commencement Ceremony », 1er mai 2004, Leon County Civic Center, Tallahassee, Floride, *Office of the Press Secretary*, [En ligne], <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2004/05/20040501-2.html>.

CHENEY, Dick. « Vice President Speaks at VFW 103rd National Convention », 26 août 2002, *Office of the Press Secretary*, [En ligne], <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/08/print/20020826.html>.

CLARKE, Richard. « Presidential Policy/Initiative – Al Qida Network », *Memorandum to Condoleezza Rice*, 25 janvier 2001, [En ligne], <http://nsarchive.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB147/clarke%20memo.pdf>.

CLARKE, Richard A. *Against All Enemies: Inside America's War on Terror*, New York, Simon and Schuster, 2008.

CLINES, Francis X. « The Powell Decision: The Announcement », *New York Times*, 9 novembre 1995, [En ligne], <http://www.nytimes.com/1995/11/09/us/powell-decision-announcement-powell-rules-96-race-cites-concerns-for-family-his.html?pagewanted=print>.

CONGRESSIONAL BUDGET OFFICE, *The Federal Budget in 2016: An Infographic*, 8 février 2017, [En ligne], <https://www.cbo.gov/publication/52408>.

CORWIN, Edward et al. *The President: Office and Power, 1787-1957*, New York, University of New York Press, 1957.

COX, Michael. « Empire, Imperialism and the Bush Doctrine », *Review of International Studies*, Vol 30, No 4, 2004, pp. 585-608.

CRAMER, Jane C. « Militarized Patriotism and the Success of Threat Inflation », THRALL, Trevor A. et Jane C. CRAMER (ed). *American Foreign Policy and the Politics of Fear: Threat Inflation since 9/11*, Abingdon, Routledge, 2009.

DAALDER, Ivo H. et James M. LINDSAY. *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Washington, D.C., Brookings Institute Press, 2003.

DARVEAU-ROUTHIER, Florence. *Entrevue avec Tanguy Struye de Swielande*, Université de Sherbrooke, Sherbrooke, 17 mars 2016, 32 minutes.

DARVEAU-ROUTHIER, Florence. *Entrevue avec Paul A. Kowert*, 100 Mount Auburn Street, Cambridge, Massachusetts, 31 mars 2016, 54 minutes.

DAVID, Charles-Philippe, PRÉMONT, Karine, BOUCHER Vincent et Florence DARVEAU-ROUTHIER, *National Security Council Entrepreneurs: A Framework of Analysis*, présenté à la Western Political Science Association, Vancouver, 14 avril 2017.

DAVID, Charles-Philippe. *Au sein de la Maison-Blanche: la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, 3<sup>e</sup> édition, Presses de l'Université Laval, 2015.

DAVID, Charles-Philippe (dir.). *La politique étrangère des États-Unis : fondements, acteurs, formulation*, 3<sup>e</sup> édition, Paris, Presses de SciencesPo, 2015.

DAVID, Charles-Philippe et Sébastien BARTHE. « Les entrepreneurs de la prise de décision : l'exemple des politiques de sécurité nationale de l'administration G. W. Bush (2001-2004) », *Revue canadienne de science politique*, Vol 46, No 3, 2013, pp.549-574.

DAVID, Charles-Philippe (dir.). *Théories de la politique étrangère américaine : auteurs, concepts et approches*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2012.

DAVID, Charles-Philippe, PRÉMONT, Karine, et Julien TOURREILLE. *L'erreur: l'échec américain en Irak cinq ans plus tard*, Québec, Septentrion, 2008.

DE SWIELANDE, Tanguy Struye. *La politique étrangère de l'administration Bush : analyse de la prise de décision*, Bruxelles, Peter Lang, 2007.

DE WILDE D'ESTMEAL, Tanguy, ROOSENS, Claude et Valérie ROSOUX (dir.). *La politique étrangère : le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles, Peter Lang, 2004.

DEYOUNG, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell*, New York, Random House LLC, 2007.

EASTON, David. *A System Analysis of Political Life*, New York, Wiley, 1965.

FEITH, Douglas J. *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*, New York, Harper Collins, 2008.

FISHER, Louis. « Deciding on War against Iraq: Institutional Failures », *Political Science Quarterly*, Vol 118, No 3, 2003, pp.389-410.

GAGNON, Yves-Chantal. *L'étude de cas comme méthode de recherche : guide de réalisation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2005.

GALLUP, *Favorability: People in the News*, 17 décembre 2000, [En ligne], <http://www.gallup.com/poll/1618/Favorability-People-News.aspx>.

GARRISON, Jean A. et al. « Foreign Policy analysis in 20/20: A Symposium », *International Studies Review*, Vol 5, No 2, 2003, pp.155-202.

GARRISON, Jean A. *Games Advisors Play: Foreign policy in the Nixon and Carter Administrations*, College Station, Texas A&M University Press, 1999.

GATES, Robert. « The CIA and Foreign Policy », *Foreign Affairs*, Vol 66, No 2, 1987, pp.215-230.

GELLMAN, Barton. *Angler: The Cheney Vice Presidency*, New York, Penguin, 2008.

GEORGE, Alexander L. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.

GEORGE, Alexander L. et Eric K. STERN. « Harnessing Conflict in Foreign Policy Making From Devil's to Multiple Advocacy », *Presidential Studies Quarterly*, Vol 32, No 3, 2002, pp.484-508.

GREER, Christina. *Black Ethnics: Race, Immigration, and the Pursuit of the American Dream*, New York, Oxford University Press, 2013.

HALPERIN, Morton H. et Priscilla CLAPP. *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2e édition, Washington, Brookings, 2006.

HANEY, Patrick J. « Foreign Policy Advising: Models and Mysteries from the Bush Administration », *Presidential Studies Quarterly*, Vol 35, No 2, 2005, pp.289-302.

HANHIMAKI, Jussi M. *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

HART, Paul 't. « Irving L. Janis' Victims of Groupthink », *Political Psychology*, Vol 12, No 2, 1991, pp.247-278.

HART, Paul 't, (dir.). *Beyond Groupthink: Political Group Dynamics and Foreign Policy-Making*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1997.

HEHIR, Aidan. « The Permanence of Inconsistency. Libya, the Security Council, and the Responsibility to Protect », *International Security*, Vol 38, No 1, 2013, pp.137-159.

HERMANN, Charles F. et al. « Resolve, Accept or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions », *International Studies Review*, Vol 3, No 2, 2001, pp.133-168.

HERMANN, Margaret G. « How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework », *International Studies Review*, Vol 3, No 2, 2001, pp.47-81.

HERMANN, Margaret G. et Charles F. HERMANN. « Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry », *International Studies Quarterly*, Vol 33, No 4, 1989, pp.361-387.

HERSPRING, Dale R. *Rumsfeld's Wars: The Arrogance of Power*, Lawrence, University Press of Kansas, 2008.

HILSMAN, Roger, et al. *The Politics of Policy Making in Defense and Foreign Affairs: Conceptual Models and Bureaucratic Politics*, New York, Prentice Hall, 1993.

HITCHENS, Christopher. « Powell Valediction », *Foreign Policy*, No 145, 2004, pp.42-51.

HOUGHTON, David Patrick. « Invading and occupying Iraq: Some insights from political psychology », *Peace and Conflict*, Vol 14, No 2, 2008, pp. 169-192.

HOOK, Steven. *U.S. Foreign Policy: The Paradox of World Power*, 3e édition, Washington D.C., CQ Press, 2011.

HOOK, Steven et John SPAINER. *The American Foreign Policy since World War II*, 18e édition, Washington D.C., CQ Press, 2010.

HOOK, Steven. « Domestic Obstacles to International Affairs: The State Department under Fire at Home », *Political Science and Politics*, Vol. 36, No. 1, 2003, pp.23-29.

HOYT, Paul D. «The Political Manipulation of Group Composition: Engineering the Decision Context », *Political Psychology*, Vol 18, No 4, 1997, pp.771-790.

HUDSON, Valerie, « The History and Evolution of Foreign Policy Analysis », SMITH, Steve, Amelia HADFIELD et Tim DUNNE. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*, New York, Oxford University Press, 2008.

HUDSON, Valerie M. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2007.

HUDSON, Valerie M. et Christopher S. VORE. « Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow », *Mershon International Studies and Review*, Vol 39, No 2, 1995, pp.209-238.

ISIKOFF, Michael et David CORN. *Hubris: The Inside Story of Spin, Scandal, and the Selling of the Iraq War*, New York, Crown, 2006.

JANIS, Irving L. *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1972.

JERVIS, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

KASTEN-NELSON, Anna. *The Policy Makers: Shaping American Foreign Policy from 1947 to the Present*, New York, Rowman and Littlefield, 2009.

KAUFMANN, Chaim. « Threat Inflation and the Failure of the Marketplace of Ideas: The Selling of the Iraq War », *International Security*, Vol 29, No 1, 2004, pp. 5-48.

KENGOR, Paul. « The Vice President, Secretary of State and Foreign Policy », *Political Science Quarterly*, Vol 115, No 2, 2000.

KOWERT, Paul A. *Groupthink or Deadlock: When do Leaders Learn from Their Advisors?*, New York, State University of New York Press, 2012.

LECHELT, Jack. « The Loyal Foot Soldier: Vice President Cheney in the War on Terror », WATSON, Robert P. (dir.) *America's War on Terror*, Burlington, Ashgate, 2003.

LÉGARÉ-TREMBLAY, Jean-Frédéric. « Essor et déclin du néoconservatisme au sein de l'administration Bush », DAVID, Charles-Philippe et Julien TOURREILLE (dir.). *Le conservatisme américain : un mouvement qui a transformé les États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2007.

LEITES, Nathan. *The Operational Code of the Politburo*. New York, McGraw-Hill, 1951.

MANDEL, Robert. « Political Gaming and Foreign Policy Making During Crisis », *World Politics*, Vol 29, No 4, 1977, pp.610-625.

MANN, James. *George W. Bush*. New York, Times Books, 2015.

MANN, James. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*, New York, Penguin, 2004.

MAZARR, Michael. « The Iraq War and Agenda Setting », *Foreign Policy Analysis*, Vol 3, No 1, 2007, pp.1-23.

MILKIS Sidney M. et Micheal NELSON. *The American Presidency: Origins and Development, 1776-2011*, 6<sup>e</sup> édition, Washington, SAGE, 2012.

MINTZ, Alex et Karl DEROUEN Jr. *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

MINTZ, Alex. « The Decision to Attack Irak: A Noncompensatory Theory of Decision Making », *The Journal of Conflict Resolution*, Vol 37, No 4, 1993, pp.595-618.

MITCHELL, David. *Making Foreign Policy: Presidential Management of the Decision Making Process*, Burlington, Ashgate, 2005.

MITCHELL, David et Tansa George MASSOUD. « Anatomy of Failure: Bush's Decision-Making Process and the Iraq War », *Foreign Policy Analysis*, Vol. 5, No 3, 2009, pp.265-286.

MYERS, Richard B. et Richard H. KOHN. « The Military's Place », *Foreign Affairs*, Vol 86, No 5, 2007, pp.147-149.

OFFICE OF THE UNDER SECRETARY OF DEFENSE, *Defense Budget Overview*, février 2016, [En ligne], [http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017\\_Budget\\_Request\\_Overview\\_Book.pdf](http://comptroller.defense.gov/Portals/45/Documents/defbudget/fy2017/FY2017_Budget_Request_Overview_Book.pdf), p.1-3.

O'SULLIVAN, Christopher D. *Colin Powell: American Power and Intervention from Vietnam to Iraq*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

PFIFFER, James P. « The Contemporary Presidency: Decision Making in the Bush White House », *Presidential Studies Quarterly*, Vol 39, No 2, 2009, pp.363-384.

POWELL, Colin L. *My American Journey*, New York, Balantine Books, 1996.

POWELL, Colin L. *It Worked for Me*, New York, Harper Collins, 2012.

PRÉMONT, Karine. *La télévision mène-t-elle le monde?*, Montréal, Presses de l'Université du Québec, 2006.

PRÉMONT, Karine. *Les secrets de la Maison-Blanche : l'impact des fuites d'informations confidentielles sur la politique étrangère des États-Unis*, Québec, Presses du l'Université du Québec, 2012.

PRESTON, Thomas et Paul 't HART. « Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics : The Nexus between Political Leaders and Advisory System », *Political Psychology*, Vol 20, No, 1999, pp.49-98.

REDD, Steven B. « The Influence of Advisers and Decision Strategies on Foreign Policy Choices: President Clinton's Decision to Use Force in Kosovo », *International Studies Perspectives*, Vol 6, No 1, 2005, pp.129-150.

RICE, Condoleezza. *No Higher Honor: A Memoir of my Years in Washington*, New York, Crown, 2011.

RICE, Condoleezza. « October 15 NSC Meeting », *Memorandum for Honorable Donald Rumsfeld*, 21 octobre 2002, Rumsfeld papers.

RICKS, Thomas E. *Fiasco: l'aventure américaine en Irak*. Paris, Michalon, 2008.

RIKER-COLEMAN, Erik. « Weinberger-Powell Doctrine », KARSTEN, Peter (Ed.). *the SAGE encyclopedia of War and American Society*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, pp.928-929.

RISEN, James. *État de guerre: histoire secrète de la CIA et de l'administration Bush*, Paris, Albin Michel, 2006.

ROSATI, Jerel et Scot DEWIT, «The Department of State», HOOK, Steven et Christopher JONES (dir.), *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, Londres, Routledg, 2012.

ROSENAU, James. *Pre-theories and Theories of International Politics. Approaches to Comparative and International Politics*, Evanston, Northwestern University Press, 1966.

ROSENAU, James. « Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy, or Field? », *International Studies Quarterly*, Vol 12, No 3, 1968, pp.296-329.

ROTHKOPF, David. *National Insecurity: American Leadership in the Age of Fear*, New York, Public Affairs, 2014.

ROVE, Karl. *Courage and Consequence: My life as a Conservative in the Fight*, New York, Threshold Editions, 2010.

ROZELL Mark J. et Gleaves WHITNEY. *Testing the Limits: George W. Bush and the Imperial Presidency*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2009.

ROZELL, Mark J. et Gary L. GREGG. *Considering the Bush Presidency*, New York, Oxford University Press, 2004.

- RUBIN, Barry. *Secrets of Sate*, New York, Oxford University Press, 1985.
- RUMSFELD, Donald. *Known and Unknown*, New York, Sentinel, 2011.
- RUMSFELD, Donald. « Briefing », *Memorandum for Honorable Condoleezza Rice*, 6 janvier 2003, Rumsfeld Papers.
- RUMSELD, Donald. « NSC Meeting October 9 – Middle East », *Memorandum for Honorable Condoleezza Rice*, 16 octobre 2002, Rumsfeld Papers.
- RUMSFELD, Donald. « Coalitions », *Memorandum to Honorable Colin Powell*, 18 octobre 2001, Rumsfeld Papers.
- RUMSFELD, Donald. « Coalitions », *Memoranda to President George W. Bush*, 22 septembre 2001, Rumsfeld Papers.
- RUMSFELD, Donald. « No Subject », *Memoranda to President George W. Bush*, 19 septembre 2001, Rumsfeld Papers.
- RUMSFELD, Donald. « Iraq », *Memo to Honorable Condoleezza Rice*, 27 juillet 2001, Rumsfeld Papers.
- RUMSFELD, Donald. « *Washington Time* article », *Memoranda to Colin Powell*, 23 juin 2001, The Rumsfeld Papers.
- SAMUELS, Richard J. « Goldwater-Nichols Act », *Encyclopedia of United States National Security*, Thousand Oaks, SAGE, 2005, p.296.
- SCHAFER, Mark et Scott CRICHLAW. « The Process-Outcome Connexion in Foreign Policy Decision Making: A Quantitative Study Building on Groupthink », *International Studies Quarterly*, Vol 46, No 1, 2002, pp.45-68.
- SCHMIDT, Brian C. et Michael C. WILLIAMS. « The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realists », *Security Studies*, Vol 17, No 1, 2008, pp.191-220.
- SHAPIRO Micheal J. et Metthew G. BONHAM. « Cognitive Process and Foreign Policy Decision-Making », *International Studies Quarterly*, Vol 17, No 2, 1973, pp.147-174.
- SMITH, Steve et Martin HOLLIS. « Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making », *British Journal of Political Science*, Vol 16, No 3, 1986, pp.269-286.
- SNYDER, Richard C. et al. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1954.

SNYDER, Richard et al. *Foreign Policy Decision-making: An Approach to the Study of International Politics*, New York, Free Press of Glencoe, 1962.

SORENSEN, Theodore D. « The President and the Secretary of State », *Foreign Affairs*, Vol 66, No 2, 1987, pp.231-248.

SPROUT, Harold H. et Margaret SPROUT. *Man-milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1956.

SULLIVAN, Kevin. « A Tough Call on Libya That Still Haunts », *The Washington Post*, 3 février 2016, [En ligne], [http://www.washingtonpost.com/sf/national/2016/02/03/a-tough-call-on-libya-that-still-haunts/?utm\\_term=.7de9c54265df](http://www.washingtonpost.com/sf/national/2016/02/03/a-tough-call-on-libya-that-still-haunts/?utm_term=.7de9c54265df).

SUSKIND, Ron. *La guerre selon Bush*, Paris, Plon, 2007.

TENET, George. *At the Center of the Storm: My Years at the CIA*, New York, Harper and Collins, 2007.

THE NEW YORK TIMES, « Donald Trump Is Choosing His Cabinet », *The New York Times*, 15 décembre 2016, [En ligne], <http://www.nytimes.com/interactive/2016/us/politics/donald-trump-administration.html>.

THE NEW YORK TIMES. « No More Secretary Nice Guy », *The New York Times*, 9 octobre 2003, [En ligne], <http://www.nytimes.com/2003/10/09/opinion/no-more-secretary-nice-guy.html?pagewanted=print>.

VAISSE, Justin. *Neoconservatism: The Biography of a Movement*, Cambridge, Harvard University Press, 2010, pp.220-270.

WHITE HOUSE ARCHIVES. « Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008 », *George W. Bush Record*, [En ligne], [https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf).

WOODWARD, Bob. *Bush at War*, New York, Simon and Schuster, 2002.

WOODWARD, Bob. *Plan of Attack*, New York, Simon and Schuster, 2004.

WOODWARD, Bob. *State of Denial*, New York, Simon and Schuster, 2007.

YETIV, Steve A. *Explaining Foreign Policy: US Decision-Making in the Gulf Wars*, 2e édition, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2011.

## Sites web

National Archives, <http://www.archives.gov/>

The George W. Bush Presidential Library and Museum,  
<https://www.georgewbushlibrary.smu.edu/>

The Rumsfeld Papers, <http://papers.rumsfeld.com/>

US State Department Archives, *Former Secretary of State Colin Powell*, <http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/>