

Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba Choix rationnel et responsabilité individuelle (Partie 1)

Jean-Yves HAINE

« The missiles crisis was a dramatic demonstration of human fallibility, of the degree to which political and military leaders are so often captives of misinformation, misjudgment, miscalculation. We all make mistakes. But if mistakes were to affect decisions relating nuclear forces, they will result in the destruction of nations ». Robert MacNamara [1] « I admit the human element seems to have failed us here... I don't think it is quite fair to condemn a whole program for a single slip-up ». Général Turgidson, Dr. Stangelove [2]

Dans l'histoire diplomatique de la guerre froide, la crise des missiles de Cuba restera sans aucun doute la plus grave, la plus intense et la plus dangereuse. Durant ces 13 jours fatidiques d'octobre 1962, Américains et Soviétiques se regardèrent droit dans les yeux, et l'humanité retint son souffle. Pour la première et la dernière fois, les deux supergrands se retrouvèrent directement face à face. Près de quarante ans après les faits, on éprouve quelques difficultés à saisir l'intensité de cette confrontation. Le discours du président Kennedy le 22 octobre, dévoilant la présence de missiles soviétiques à Cuba et annonçant la quarantaine autour de l'île, provoqua un choc sans précédent parmi la population occidentale, et déclencha sporadiquement des vagues de panique. [3] Pour l'opinion publique, le spectre de la guerre nucléaire n'était plus une possibilité vague et lointaine, elle devint une probabilité proche et concrète. [4] Parmi les officiels à Washington, et en particulier pour les responsables militaires, l'alarme fut bien réelle. Le Strategic Air Command (SAC) fut placé pour la seule fois de son existence en conditions de défense 2, ce qui signifiait, entre autres, la mise en alerte de 172 missiles, 1200 bombardiers nucléaires, 90 Atlas et 46 ICBM Titans. La puissance destructrice des forces du SAC dépassait les 6000 mégatonnes. [5] Par ailleurs, une force d'invasion, la plus importante depuis la deuxième guerre mondiale, fut mise sur pied en Floride. Les plans d'attaque de Cuba comprenaient le déploiement d'une force terrestre de 150 000 hommes, des milliers de sorties aériennes, la mobilisation de près de trois-quarts des bateaux cargos de la côte Est, 42 000 tonnes de matériels envoyés sur l'île, rien que pour la première semaine, y compris plus de 300 chars d'assaut [6]. Les Soviétiques, pour leur part, placèrent leurs forces conventionnelles en alerte mais ne touchèrent pas au statut de leurs

forces nucléaires. Par contre, les 42 000 soldats soviétiques présents à Cuba se préparaient activement à une invasion américaine jugée imminente, et les 48 divisions cubaines étaient bien évidemment sur pied de guerre. Largement secrète [7], cette mobilisation des arsenaux respectifs, y compris des moyens nucléaires, risquait de déboucher sur le bras de fer le plus meurtrier de l'histoire de l'humanité. L'opinion publique, qui ignorait la majorité de ces développements, se focalisa sur une joute bien plus symbolique lorsque Sorensen interpella Zorin à la tribune de l'ONU. Par sa portée, son ampleur, et son intensité, la crise de Cuba fut bien l'une des étapes décisives du XXème siècle. Dans l'imaginaire collectif, le déploiement des missiles à Cuba restera un événement qui faillit faire basculer le monde dans le cauchemar nucléaire, la seule confrontation où le sort de la planète dans sa globalité fut en jeu. Pour les principaux protagonistes, Kennedy et Kroutchev, la gravité de la crise et l'acuité du danger ne firent aucun doute. [8] Tous deux devaient s'efforcer de garder un profil bas après la résolution de la crise, témoignage commun d'un soulagement partagé, mais aussi d'une culpabilité réciproque dans la dramatisation excessive de cette confrontation. [9] Au-delà de ces aspects strictement militaires, cette confrontation fut principalement psychologique. Kroutchev, obnubilé par le statut, le prestige et le rang de l'Union soviétique, tenta de pallier cette infériorité stratégique par une gageure nucléaire. L'introduction dans le plus grand secret d'armes nucléaires à Cuba devait mettre les Etats-Unis devant le fait accompli et les obliger à reprendre les négociations sur l'Allemagne sur des bases paritaires nouvelles tout en préservant les acquis de la révolution cubaine. Le pari était essentiellement politique, autant sur la scène diplomatique, que sur le plan intérieur où les réformes ambitieuses de Kroutchev, notamment en matières agricoles, n'avaient guère atteint leurs objectifs. Face à ce défi, le président Kennedy, affaibli par le fiasco de la Baie des Cochons, restait déterminé à résoudre le problème récurrent de Cuba. Castro constituait en effet le talon d'Achille de l'équipe Kennedy, rassemblant l'élite intellectuelle et industrielle de la nation. Les intrigues répétées de la CIA, les multiples tentatives d'assassinats, les opérations parfois massives de déstabilisation donnaient à la Maison-Blanche une atmosphère de conspiration et de nervosité permanente. [10] La seconde épine du Président était un autre dossier, nettement plus important, le statut de Berlin. Depuis 1958, l'Union soviétique avait en effet multiplié les mises en garde et menacé à plusieurs reprises de signer un traité de paix avec l'Allemagne de l'Est. Le réarmement conventionnel et le redressement économique spectaculaire de la République Fédérale, qui coïncidait avec une détérioration accrue en République Démocratique, étaient perçus par Moscou comme une

remise en cause du statut quo en Europe. Kroutchev tenta d'abord de résoudre ce problème en multipliant les ouvertures avec Eisenhower. Mais pour ce dernier, l'Europe était un tout et seules les armes nucléaires, de préférence européennes, permettaient de la défendre. La crédibilité de la dissuasion impliquait le maintien de l'engagement à Berlin. Kennedy pour sa part ne croyait pas aux représailles massives et refusait la nucléarisation de l'Allemagne. Conscient que le rapport des forces stratégiques était largement en faveur des Américains - le ratio est, en 1962, de 17 contre 1 [11] - il était inflexible sur Berlin mais savait que cette position privilégiée ne durerait pas. A l'automne 1962, Kennedy était prêt à tenter de trouver un arrangement raisonnable sur la question berlinoise, mais si Moscou se montrait intransigeant, peut-être fallait-il précipiter l'épreuve de force. Pour sa part, Kroutchev cultivait une sorte de complexe d'infériorité vis-à-vis du monde occidental, et se montrait parallèlement soucieux d'assurer le leadership du camp soviétique par rapport à son partenaire chinois. En bref, il était bien conscient de la précarité de sa position, mais avait besoin d'une victoire diplomatique. [12] A Washington, on se préparait à une nouvelle confrontation sur Berlin et, dans cette mesure, le dossier cubain était intimement lié à la défense de l'Occident. A Moscou, les revendications et les ultimatums successifs du secrétaire général ne pouvaient pas rester longtemps lettre morte sans compromettre le rang et le prestige de l'Union soviétique. Pour Kroutchev, cette dimension essentiellement politique et psychologique de la rivalité entre l'Est et l'Ouest unissait les deux dossiers. De part et d'autre, on avait conscience que le moment de vérité approchait. La crise de Cuba combine donc à la fois une réalité stratégique, une composante nucléaire et une dimension psychologique. Cette triple caractéristique donne toute sa richesse à cet événement unique. Il n'est donc guère surprenant que cette crise demeure la plus étudiée par les historiens et les politologues de la guerre froide. [13] Chaque décennie devait apporter son lot de révélations, de nouvelles interprétations, de débats houleux. Mais depuis la fin des années 1980 surtout, en partie sous l'impulsion de la perestroïka, de nombreux documents sont venus compléter l'état des connaissances. Plusieurs conférences se sont échelonnées à Moscou, La Havane, Cambridge, où des anciens officiels sont venus confier leurs témoignages. L'ouverture des archives aux Etats-Unis est aujourd'hui quasiment complète. Grâce aux enregistrements du président Kennedy durant les réunions de l'Exécutif Committee, une émanation ad hoc du National Security Council, rassemblant plus d'une vingtaine de conseillers, toutes les conversations entre responsables civils et militaires sont désormais disponibles. [14] Malheureusement, il n'y a pas d'équivalent pour Moscou, où si les archives des affaires étrangères ont bien été en

partie ouvertes, celles du Politburo en revanche demeurent encore largement classées. Néanmoins les chercheurs ont désormais cette opportunité remarquable de se mettre à la place des décideurs, d'évaluer en temps réel leurs décisions et leurs réactions. Cette exceptionnelle transparence dans un domaine particulièrement sensible fait de la crise de Cuba un cas d'école, aussi bien dans le domaine nucléaire que dans celui de l'étude de la décision. Elle permet en outre de prendre la juste mesure de l'impact des missiles de Cuba dans l'histoire de la guerre froide. A bien des égards, cette crise clôt en effet le premier chapitre de la confrontation Est-Ouest et ouvre une période plus pacifique dont la détente sera le point culminant. [15] La position défendue dans cet article est double. Il s'agit tout d'abord de rechercher et de prendre au sérieux les intentions des acteurs. Cette constatation de bon sens est paradoxalement absente en relations internationales dont les courants dominants tendent à ne considérer les préférences des acteurs que de manière marginale. [16] Le plus souvent formulées en termes de contraintes, les analyses classiques traditionnelles estiment que l'étude des intentions est trop réductrice et aléatoire pour comprendre le système international. Cette marginalisation est regrettable à plusieurs titres : tout d'abord, les généralisations liées aux contraintes inhérentes au système international négligent l'autonomie des décideurs et adoptent une conception déterministe de l'histoire. C'est dénaturer la politique internationale que d'oublier que celle-ci est fondamentalement une succession de choix complexes, et opérés le plus souvent dans la douleur, d'alternatives suggérées mais évincées, d'options laborieusement définies mais finalement rejetées. Ensuite, cet ordre de succession revêt une importance capitale. Les préférences des acteurs sont situées historiquement, l'étude minutieuse de leurs sources et de leurs origines demeure impérative pour reconstituer précisément l'enchaînement des causes et des effets sans tomber dans le piège de l'anachronisme. L'histoire est vécue prospectivement mais étudiée rétrospectivement. Comme le notait D. Acheson en exergue à ses mémoires, « History is lived forwards but it is written in retrospect. We know the end before we consider the beginning and we can never wholly recapture what it was like to know the beginning only ». Acheson Dean, Present at the creation. My years in the State Department, W.W. Norton, 1969, p. i.] Ces préférences ne se forment pas ex nihilo, pour une large part, elles sont le fruit d'expériences passées, de leçons apprises, de mémoires sélectives, et de trajectoires personnelles et collectives particulières. Enfin, l'analyse des intentions est une étape nécessaire pour identifier les responsabilités et pour en mesurer le poids et l'impact sur le décideur. Dans le domaine nucléaire, ces responsabilités sont considérables.

Sans l'étude des intentions, il ne peut y avoir d'éthique de responsabilité. Le second argument vise à démontrer l'importance de la rationalité limitée en relations internationales. Une étude récente sur la fin de la guerre froide articulait quatre éléments sans lesquels cet épisode important ne peut être correctement interprété : « Four basic and related problems confront the decision maker and the scholar : the uncertainty under which decision makers must frequently operate, which can translate into an ambiguous historical record for scholars ; the immeasurability of the variables that both decision makers and political scientists think are important ; the complexity of the situation that decision makers face and scholars seek to understand ; and the incomparability of these situations over time and across cases ». Ces caractéristiques se retrouvent dans toute étude de la décision. Voir Wohlforth William C. (Ed.), *Witnesses to the End of the Cold War*, The John Hopkins University Press, 1996, pp. 261 et suiv.] Les simplifications, inhérentes au modèle de la rationalité substantielle, et les formalisations qu'impliquent les objectivations des critères de choix, sont tellement éloignées de la réalité complexe et incertaine, telle qu'elle est perçue et vécue par les décideurs, qu'elles ne nous apprennent rien de très utile sur les mécanismes liés à la prise de décision. Nier la complexité et négliger l'incertitude, c'est dresser des schémas abstraits, arbitraires et normatifs à partir desquels sont évalués des comportements qualifiés d'irrationnels lorsqu'ils s'écartent des modèles proposés. Cet article part d'une prémisse opposée. Il entend prendre pleinement en compte les effets de cette complexité et les impacts de cette incertitude sur les processus de décision. Car avant de produire des logiques bureaucratiques et politiques, la rationalité limitée entraîne d'importantes conséquences sur les perceptions, les raisonnements et les décisions des acteurs. Parce que les décideurs doivent rendre cette complexité intelligible et parce que les signaux qu'ils reçoivent, et qu'ils émettent, sont le plus souvent ambigus, les processus cognitifs liés à l'incertitude, nous permettent de mieux comprendre pourquoi les actes posés sur la scène internationale reçoivent des interprétations si divergentes et pourquoi les responsables politiques sont si soucieux de leur image, de leur réputation, et de leur crédibilité. Associée généralement aux processus organisationnels, cette rationalité limitée, qui favorise la forme sur le fond [17], et privilégie les incréments successifs au détriment des changements spectaculaires, doit se décliner en priorité au niveau des responsables eux-mêmes. Face aux effets de la complexité, l'analyste doit adopter pour sa part une démarche modeste parce que les interprétations sont le plus souvent multiples et parfois contradictoires, mais minutieuse parce que les détails ont toujours leur importance. En un mot, cet article défend une conception humaniste de la politique

internationale, qui replace les individus au cœur des processus décisionnels. Il propose une méthodologie de l'étude de la décision basée davantage sur l'immersion dans les détails d'un seul événement que sur des généralisations à partir d'une multiplicité de cas. [18] Sa première partie sera consacrée à une lecture critique du modèle rationnel de la décision, tel qu'il est développé dans la nouvelle édition d'Essence of Decision, et reproduit dans ce numéro. La seconde présentera une approche cognitive du processus de décision, en insistant sur les conséquences de la rationalité limitée pour les responsables politiques. La troisième fera le point sur l'historiographie de la crise de Cuba et tentera succinctement de mettre en lumière les éléments fondamentaux qui permettent d'expliquer les origines de cette crise et les sources de sa résolution. Avant d'aborder plus en détail le choix rationnel, une brève présentation des deux modèles alternatifs, est cependant nécessaire. Les trois modèles de décision proposés par Graham Allison dans son ouvrage de 1971 sont désormais bien connus de tous les chercheurs et étudiants de science politique en général et des relations internationales en particulier. Il n'est pas cependant inutile de rappeler que l'ambition de ces trois paradigmes demeure modeste. Il s'agit en effet de présenter des grilles de lectures permettant à tout un chacun de mieux décrypter les informations qu'il reçoit quotidiennement en abondance. En prenant en compte les contraintes de temps - le lecteur d'un grand quotidien ou le téléspectateur des informations télévisées doit assimiler une grande quantité d'informations en très peu de temps - ces modèles d'explications apportent des réponses simples à ceux qui tentent de rechercher et d'expliquer la cause d'un événement. Pourquoi Boris Eltsine a-t-il démissionné le 31 décembre 1999 ? Pourquoi l'Alliance atlantique a-t-elle mené une campagne aérienne au Kosovo ? Pourquoi les Etats-Unis maintiennent-ils un embargo contre Cuba ? Les trois modèles, rationnel, organisationnel et gouvernemental, qui rendent explicite ce qui le plus souvent est implicite dans le raisonnement explicatif, renvoient à des logiques différentes : celle de l'intention, celle du phénomène bureaucratique, et celle du processus politique.

[Lire la suite](#)

[1] Cité par Blight James et Welch David A., « Risking 'The Destruction of Nations' : Lessons of the Cuban Missile Crisis for New and Aspiring Nuclear States », *Security Studies*, summer 1995, vol. 4, n° 4, p. 811.

[2] Cité dans Henriksen Margot A. *Dr. Strangelove's America, Society and Culture in the Atomic Age*, University of California Press, 1997, pp. 321-322.

[3] « A considerable number of people from London to Tokyo thought they might not live to see another dawn. Young people in particular became deeply alarmed. In Washington, shovels and sandbags were sold out at hardware stores. In some cities, food hoarding panics stripped supermarkets bare... The public was calm only in Moscow, where the press did not mention until after the crisis was over that the squabble had something to do with nuclear missiles ». Voir Weart Spencer R., *Nuclear Fear : A History of Images*, Harvard University Press, 1988, p. 259.

[4] Un sondage Gallup réalisé le lendemain montre que pour plus d'un Américain sur cinq, le blocus allait déclencher la troisième guerre mondiale. Cité dans White Mark J., *Missiles in Cuba : Kennedy, Khrushchev, Castro and the 1962 Crisis*, Ivan R. Dee, 1998, p. 112.

[5] Pour le détail des forces en alerte, voir Sagan Scott D., « Nuclear Alerts and Crisis Management », *International Security*, spring 1985, vol. 9, n°4, pp. 99-139.

[6] Sur les plans successifs d'invasion, voir Desch Michael, « 'That Deep Mud in Cuba' : The Strategic Threat and U.S. Planning for a Conventional Response during the Missile Crisis », *Security Studies*, winter 1991, vol. 1, n°2, pp. 317-351. L'auteur estime que les plans étaient bien plus flexibles que ne le pensaient les responsables de la Maison-Blanche.

[7] L'ordre de passer en Def. Con 2 fut transmis en clair par le général Thomas Power, commandant-en-chef du SAC. Sur cet incident, ignoré par les membres de l'Ex-Comm, voir Garthoff Raymond L., *Reflections on the Cuban Missiles Crisis*, The Brookings Institution, 1989, p. 62.

[8] Fin octobre, Kennedy confia aux leaders du Congrès que les Etats-Unis avaient résolu l'une des « plus graves crises de l'humanité ». Cité par Beschloss Michael R., *The Crisis Years, Kennedy and Khrushchev 1960-1963*, Edward Burlingame Books, 1991, p. 545. Krouatchev pour sa part déclara au Soviet Suprême, en novembre 1962, que le monde avait été « tout près de l'abysse ». Cité par Winkler Allan M., *Life Under a Cloud, American Anxiety about the Atom*, Oxford University Press, 1993, p. 179. Le britannique McMillan devait reconnaître que cette crise était bien « la plus dangereuse que le monde avait connu

depuis la fin de la deuxième guerre mondiale ». Voir son introduction dans Kennedy Robert F., *Thirteen Days, A Memoir of the Cuban Missile Crisis*, New American Library, 1969, p. 17.

[9] En partie pour ne pas humilier davantage l'Union soviétique, Kennedy demanda à la presse américaine d'éviter tout triomphalisme déplacé. Voir Reeves Richard, *President Kennedy : Profile of Power*, Simon & Schuster, 1993, p. 424.

[10] Parmi ces opérations de déstabilisation, la plus importante était l'opération Mongoose, qui faisait l'objet d'une âpre bataille bureaucratique entre le State Department, la CIA et Robert Kennedy. Le Président pour sa part refusait l'implication directe des troupes américaines, ce qui compromettait la finalité et l'efficacité de ces opérations. Sur ces questions, on se reportera avec précaution à Hersh Seymour, *The Dark Side of the Camelot*, Little, Brown, 1997 ; May Ernest R. et Philip Zelikow, « Camelot Confidential », *Diplomatic History*, Fall 1998, vol. 22, n°4, pp. 642-661. Sur la connaissance par les Soviétiques de ces opérations, voir Fursenko Aleksander et Naftali Timothy, *One Hell of a Gamble, Khrushchev, Castro & Kennedy, 1958-1964*, W.W. Norton & Company, 1997, pp. 132-166.

[11] Cette supériorité américaine rendait Kroutchev furieux. Ce rapport de force défavorable, nous le verrons, joua un rôle ambigu dans la décision d'envoyer des missiles nucléaires à Cuba. Sur le ratio, voir Gribkov Anatoli I. et Smith William Y., *Operation Anadyr : U.S. and Soviet Generals Recount the Cuban Missiles Crisis*, Edition q, 1994, pp. 10-11.

[12] Sur les différentes étapes des crises de Berlin du côté américain, Trachtenberg Marc, *History and Strategy*, Princeton University Press, 1991, Chap. 5, pp. 169-234 ; Trachtenberg Marc, *A Constructed Peace, The Making of the European Settlement 1945-1963*, Princeton University Press, 1999, Chap. 7 et 8, pp. 251-351 ; Schwartz Thomas A., « The Berlin Crisis and the Cold War », *Diplomatic History*, winter 1997, vol. 21, n°1, pp. 139-148. Du côté soviétique, Talbott Strobbe (Ed.), *Khrushchev Remembers, The Last Testament*, Bantham Books, 1974 ; Zubok Vladislav et Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War, From Stalin to Khrushchev*, Harvard University Press, 1996, Chap. 7 et 8, pp. 210-274 ; Zubok Vladislav, « Khrushchev and the Berlin Crisis », *Cold War International History Project Working Paper*, n°6, may 1993.

[13] Certains auteurs estiment cependant que la crise de Cuba est bien trop exceptionnelle pour en retirer des leçons pertinentes à d'autres cas. « We must ask ourselves whether the uniqueness of the crisis does not destroy its value as an archetype, or worse, make it a profoundly misleading subject for reflection ». Cohen Eliot A., « Why We Should Stop Studying the Cuban Missiles Crisis », *The National Interest*, winter 1986, n°2, p. 5. A cette question, ma réponse est négative. Plus on fouille dans les archives, plus on en apprend sur les processus de décision. La crise de Cuba ne déroge pas à cette constatation.

[14] Ces conversations, dont certaines sont disponibles depuis les années 1980, sont retranscrites dans Zelikow Phillip et Ernest May, *The Kennedy Tapes, Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*, Belknap Press of Harvard University, 1997. La mauvaise qualité des bandes sonores a rendu la tâche particulièrement difficile. Pour se rendre compte de l'étendue du travail, il est désormais possible d'écouter une partie de ces conversations sur le site web du National Security Archives, <http://www.nsa.com>.

[15] Ce qui fera dire à Thomas Schelling : « The Cuban missile crisis was the best thing to happen to us since the Second World War. It helped us avoid further confrontations with the Soviets ; it resolved the Berlin issue ; and it established new basic understandings about U.S.-Soviet interaction ». Pour sa part, Sergo Mikoyan reconnaît que « if there had been no Cuban missile crisis, we should perhaps have organized it ». Schelling et Mikoyan sont cités dans Lebow Richard Ned, « The Traditional and Revisionist Interpretations Reevaluated : Why Was Cuba a Crisis ? », in Nathan James A. (Ed.), *The Cuban Missile Crisis Revisited*, St. Martin's Press, 1992, pp. 178-181.

[16] Comme le note A. Moravcsik, « the liberal assumption - in particular that what states want is the primary determinant of what they do - , may seem commonsensical, even tautological. Yet mainstraim IR theory has uniformly rejected such claims for the past half-century. At the heart of the two leading contemporary IR theories, realism and institutionalism, is the belief that state behavior has ironic consequences ». Voir Moravcsik Andrew, « Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, autumn 1997, vol. 51, n°4, p. 521-522.

[17] Pour cette raison, H. Simon, qui fut le premier à proposer ce modèle, préfère utiliser le terme de rationalité « procédurale ». Voir Simon Herbert, *Models of Bounded Rationality*, MIT Press, 1982.

[18] Comme le précise bien l'adage anglais, « As always, devil lies in detail ».

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

Jean-Yves HAINE

Le bureaucrate et le politique Classiquement en relations internationales, les explications s'ébauchent à partir des objectifs poursuivis par un acteur national, l'Etat ou le gouvernement. Ce niveau privilégié de l'analyse doit beaucoup à l'historiographie même de la discipline, dont les fondements sont largement empruntés au droit international où les seuls sujets de droit étaient et demeurent les Etats. . [1] Sous la double influence du nationalisme et du colonialisme, les relations internationales s'analysaient essentiellement à partir de la souveraineté étatique et cette perspective reste, par ailleurs, largement dominante. Cette origine sémantique est aujourd'hui devenue une facilité de langage. Il n'est pas un quotidien, ou un commentateur, qui ne relate les affaires internationales sans faire référence à cet Etat fictif. Cette simplification outrancière, dénoncée dès 1946 par Martin Wright [2], est à la base des réflexions entreprises, en 1966, sur l'impact du phénomène bureaucratique et l'effet des contraintes politiques qui pèsent sur les décisions nationales. Autour d'Ernest May, un groupe de chercheurs s'était constitué à Harvard pour réfléchir sur le fossé qui existait entre les intentions des acteurs et les résultats observés dans la pratique. Partant de cette dichotomie, leurs recherches ont d'abord identifié les organisations qui composent cet Etat unitaire, en y soulignant les routines, cultures et inerties qu'elles élaborent, et ont analysé ensuite les contraintes produites par le jeu politique, en y précisant les processus de marchandage au sein d'une coalition gouvernementale, vis-à-vis d'une opposition ou par rapport aux autres pouvoirs, législatif et judiciaire. Leurs travaux ont ainsi mis en lumière deux logiques différentes de celle de l'acteur rationnel, dont l'essence est l'intention sur laquelle nous reviendrons plus largement : le modèle bureaucratique et le modèle gouvernemental. [3] La première découle du phénomène bureaucratique. A partir de la nécessaire division du travail, toute organisation fonctionne selon des procédures préétablies, des routines propres et des règles implicites. A bien des égards, l'Etat est avant tout composé d'une quantité considérable d'organisations, qui déterminent, circonscrivent et influencent, l'action gouvernementale. Dans la conduite quotidienne de la politique étrangère, le gouvernement doit s'appuyer sur une série d'institutions, le Quai d'Orsay, les forces armées, le Ministère de la Défense, celui du Commerce Extérieur, les renseignements généraux... [4] Ces

administrations développent non seulement des routines et des programmes précis pour remplir les objectifs qui leur ont été assignés mais aussi des cultures particulières forgées par leur mode de recrutement, de promotion et de compétences, reproduites par l'élaboration d'usages et de coutumes propres, qui ont assuré leurs réussites antérieures et qui reflètent leurs interprétations spécifiques des tâches à accomplir. Ces routines et ces cultures déterminent en grande partie, les types de comportement produits par ces institutions, et cantonnent les choix du gouvernement dans des limites précises. Entre organisation fonctionnelle et culture d'entreprise, ces institutions ne reflètent pas seulement les intérêts des agents qui la constituent mais définissent elles-mêmes en grande partie ces intérêts. Leur autonomisation entraîne une dynamique où les choix opérés dans le passé conditionnent les options futures. Plus une organisation est large, plus ses routines sont élaborées, et plus son inertie est grande. Chaque citoyen a subi les affres d'une administration tatillonne ou éprouvé l'immobilisme d'une organisation pléthorique. Tous les appelés du contingent découvrent ainsi parfois amèrement le fonctionnement rigide d'une institution comme l'armée avec ses manuels d'instruction, ses hiérarchies fixes, ses protocoles élaborés, ses étiquettes strictes. Pour remplir la mission qui est la sienne, des plans préétablis, des répertoires d'actions, des check-lists multiples sont élaborés selon un processus cybernétique de réduction de l'incertitude. [5] Pour analyser l'action de l'Etat, l'étude préalable des organisations qui le composent, des routines qu'elles produisent et des interactions qu'elles établissent entre elles, est nécessaire. Dans les domaines de la politique étrangère, celui de la défense, de la sécurité ou de l'action diplomatique, le gouvernement se voit aussitôt confronté à l'existence de plans d'opérations prédéfinis et peu flexibles. Lorsque le président Kennedy demanda aux militaires les options en cas d'attaques sur Cuba, ceux-ci présentèrent des plans préexistants qui pour la plupart n'étaient guère adaptés à la situation. Vis-à-vis des armes nucléaires, les routines sont doublement capitales. Les procédures dans ce domaine doivent à la fois sauvegarder la sécurité et permettre de déclencher le feu nucléaire sur ordre présidentiel. Pour être crédible, la dissuasion repose sur un arsenal opérationnel, prêt à fonctionner à tout moment, mais pour être assurée, la sécurité implique des règles de sauvegarde minimales. Dans le cas des missiles installés en Turquie, sur lesquels nous reviendrons, la procédure de l'OTAN en vigueur avait prévu une délégation de l'autorité présidentielle en cas d'attaque sur les Etats-Unis, pour dissuader Moscou de frapper la Maison-Blanche et pour rassurer les Alliés, en particulier l'Allemagne, sur la crédibilité de la dissuasion nucléaire. [6] Le Président Kennedy insista pour que toute délégation soit exclue,

modifiant ainsi les procédures existantes au sein de l'Alliance. Mais la directive présidentielle ne visa que les missiles et non les bombardiers qui restèrent susceptibles d'être lancés sur l'initiative du commandant en chef de l'OTAN en Europe. De la même manière, le jour même du discours de Kennedy, le 22 octobre, une cérémonie officielle, prévue de longue date, organisait le transfert des missiles turcs aux autorités d'Ankara. Plus inquiétant, les autorités militaires procédèrent à un test du missile intercontinental Atlas, le 26 octobre, depuis la base californienne Vandenberg, qui aurait pu être interprété par les Soviétiques comme le déclenchement d'une attaque nucléaire américaine. [7] Le point essentiel est que ces événements se sont produits sans l'intention, ni même la connaissance, du gouvernement. L'approche organisationnelle, parce qu'elle met en lumière une logique bureaucratique, vient compléter plutôt que démentir une analyse rationnelle classique. [8] Ce modèle prend en compte les procédures organisationnelles qui, une fois enclenchées, prédéterminent largement le résultat final. Ce dernier peut s'avérer bien différent et parfois contradictoire par rapport à l'intention initiale de l'autorité gouvernementale. La déconstruction de l'Etat en organisation permet d'expliquer ce décalage ou cette contradiction. La deuxième logique étudiée par Gr. Allison se focalise sur la nature collégiale du gouvernement. Comme son nom l'indique, un conseil des Ministres rassemble autour d'une même table des responsables des différentes branches du gouvernement. Le processus de décision implique des négociations et des transactions en vue d'aboutir à un compromis final. C'est ce processus qu'étudie cette logique gouvernementale où l'essence de la décision est sa nature proprement politique. Les interactions qui s'établissent nécessairement entre les responsables politiques, mais aussi les fonctionnaires à la tête des administrations, les experts, les membres de l'opposition, les capitaines d'industries, les syndicats, ou les corps constitués, déterminent l'action entreprise par l'Etat. Le résultat final peut s'avérer, là aussi, bien différent des choix initiaux proposés. Il représente une solution, non pas au problème posé, mais au processus de marchandage entre différents acteurs dont les préférences et les perceptions sont divergentes et dont la position et l'influence sont inégales. Ce jeu politique est lui-même structuré autour d'une circulation à la fois de l'information et de l'autorité. Partant du principe de la séparation, mais aussi du partage des pouvoirs, ce modèle étudie les effets de la négociation, de la concertation ou du conflit entre les différents responsables politiques. [9] Cette logique gouvernementale implique l'identification des joueurs en présence, leurs positions respectives au sein de l'échiquier politique, leurs responsabilités multiples et parfois contradictoires, leurs préférences et perceptions qui reflètent à la fois

leurs goûts personnels, mais aussi les intérêts de l'organisation qu'ils représentent, et enfin leurs propres conceptions de leur influence et de leur autorité. La règle de ce jeu politique est le plus souvent circonscrite par la Constitution mais dans bien des cas elle découle d'usages et de pratiques non-écrites, ou d'exigences spécifiques d'acteurs particuliers, qui façonnent leur environnement de travail selon leurs désirs. [10] Analyser la décision revient à démêler l'écheveau complexe des interactions successives et des délibérations répétées qui conduisent à la solution adoptée. Au sein de l'ExComm, la décision d'imposer une quarantaine sur Cuba peut ainsi s'analyser comme un juste arbitrage entre les adeptes d'une attaque aérienne et les partisans d'une solution diplomatique. [11] Il est important de noter que ce modèle s'applique aussi bien aux pays démocratiques qu'aux régimes autoritaires. Dans le premier cas, les règles du jeu politique sont relativement fixes et transparentes, dans le second, elles sont floues, changeantes et sans cesse remises en question par l'autorité. Plus le pouvoir est centralisé, plus la règle du jeu est simple et hiérarchisée. La France bénéficie ainsi d'un régime qui réduit fortement les contraintes du jeu politique dans le domaine des affaires étrangères, même si la pratique récente, sous l'effet de l'europanisation croissante des compétences ministérielles, vient modifier les équilibres. [12] Le système soviétique fortement hiérarchisé favorise pour sa part une centralisation extrême de l'autorité où la marge de manœuvre du responsable politique est d'autant plus large que le cercle des conseillers est restreint et leur rapports de complaisance monnaie courante. Contrairement à une idée répandue, la multiplicité des joueurs en présence ne signifie pas pour autant la paralysie ou le choix tardif d'une décision nécessairement minimale. Plus l'acquisition d'information est large, plus le nombre de conseillers est grand et meilleures sont les décisions. [13] Mais trop d'information ou trop d'expertise peuvent mener à l'inaction. Il n'y a pas de recettes miracles à cet égard. Le Président Kennedy, conscient de ses limites en politique étrangère, désirait recevoir le plus grand nombre d'avis susceptibles de l'éclairer. L'existence même d'une instance comme l'ExComm, où se réunissaient plus de vingt conseillers, suggère une méthode collégiale et empirique des problèmes. [14] Différents schémas peuvent être organisés, la clé essentielle réside dans la circulation et l'acquisition de l'information. [15] Par ailleurs, il existe aujourd'hui un nouvel élément qui a pris une ampleur désormais décisive dans cette règle du jeu politique : la présence incontournable et permanente de la presse qui modifie les données du problème. Si en 1962 Kennedy pouvait assurer la discrétion des journalistes en passant un coup de téléphone à James Reston du New York Times, il est clair qu'aujourd'hui les chaînes de

télévision et, dans une moindre mesure, le journalisme sur Internet modifient les agendas de l'exécutif. Cela ne signifie pas pour autant que le quatrième pouvoir influence nécessairement la décision, mais le cadre et le calendrier du processus se sont radicalement transformés. [16] Or le timing d'une décision est crucial et la crise de Cuba ne déroge pas à cette règle. [17] Le modèle gouvernemental se focalise sur les différents modes d'interactions et analyse l'effet de groupe, les réseaux d'influence, le rôle particulier de tel conseiller ou de tel expert, les règles du jeu explicites ou implicites, les divergences d'agendas et de perspectives entre les joueurs. Sa logique réside dans le mécanisme de négociation et le processus de marchandage qui influencent le choix final. En relations internationales, ce jeu se répète dès lors qu'une organisation internationale est le lieu de la décision. Que ce soit au sein d'une alliance formalisée ou d'un groupe ad hoc, le processus de négociation cherche à harmoniser les positions divergentes avec plus ou moins de succès. Là aussi, la règle du jeu est déterminante : le consensus, comme dans le cas de l'Alliance atlantique, favorisera le plus petit dénominateur commun, la majorité comme dans certaines compétences de l'Union européenne encouragera le linkage entre plusieurs dossiers différents. [18] Dans certains cas exceptionnels, la logique du groupe l'emporte sur la souveraineté nationale. [19] Généralement, le forum compétent parvient à dégager une position commune ou doit constater l'échec. Bien entendu, les gouvernements nationaux anticipent dans la mesure du possible les positions des uns et des autres au sein d'une instance internationale et prévoient les désaccords potentiels ou les conciliations éventuelles. Dans le cas de la crise de Cuba, les conseillers du Président tentent d'évaluer en permanence les réactions possibles de Moscou mais aussi des alliés occidentaux et sud-américains. L'un des aspects les plus surprenants des discussions de l'ExComm est la place considérable réservée à l'Alliance atlantique, dont la cohésion et la crédibilité représentent une contrainte forte dans le processus de décision. [20] Le point commun entre ces deux logiques est la contestation du monolithe étatique communément utilisé en relations internationales. Parce que les auteurs prennent comme point de départ cette simplification coupable de l'Etat unitaire, les deux modèles alternatifs présentés acquièrent une force supplémentaire. Mais il est permis de poser des bases différentes. Le point de convergence commun entre les différentes approches ne réside pas seulement dans le rejet de la fiction étatique mais aussi bien dans la place centrale occupée par les individus dans tout processus de décision. Avant une déconstruction du sommet, une construction de la base s'impose. Et cette base n'est pas autre chose

que l'être humain avec ses limites, ses faiblesses, mais aussi sa formidable faculté d'adaptation et d'imagination.

[Lire la suite](#)

[Retour à la partie précédente](#)

[1] Contrairement à une idée largement répandue, les relations internationales ne sont pas nées après la première guerre mondiale. Sur l'historiographie de la discipline, voir Schmidt Brian C. *The Political Discourse of Anarchy*, State University of New York Press, 1998. Depuis le deuxième conflit mondial, la discipline est largement dominée par les universités américaines et dans une moindre mesure britanniques. En France, la discipline n'a jamais réussi à trouver son identité au sein des sciences sociales. Sur la prépondérance américaine, voir Hoffmann Stanley, « An American Social Science : International Relations », *Daedalus*, summer 1977, vol. 106, pp. 41-59.

[2] Comme l'avait noté Martin Wright dès 1946 : « It is a consequence of nineteenth-century nationalism that we personify a power, calling it 'she', saying that Britain does this or America demands that and that the Soviet Union's policy is something else. 'Britain' in such a context is a symbol for an immensely complex political agent, formed by the permanent officials of the Foreign Office, the Foreign Service, the Foreign Secretary, the Prime Minister, the Cabinet, the House of Commons, the living electorate and the dead generations who have made the national tradition, combining and interacting in an infinitude of variations of mutual influence. These shorthand terms are of course unavoidable in political writing, but they are dangerous if they lead us into thinking that powers are inscrutable and awesome monsters following predestined laws of their own ». Wright Martin, *Power Politics*, Penguin Books, 1986, pp. 28-29.

[3] Il faut noter qu'en anglais, « government » désigne une réalité plus large que le seul gouvernement. Ce modèle fait donc référence à une logique politique au sens large.

[4] Pour une étude du processus en France, voir Kessler, Marie-Christine, *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Presses de Sciences-Po, 1999. Pour une analyse comparée, voir

Hocking Brian (Ed.), *Foreign ministries : change and adaptation*, St. Martin's Press, 1999.

[5] Les ouvrages essentiels sur ce point demeurent Halperin Morton, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brookings Institution, 1974 et Steinbruner John D., *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton University Press, 1974. Nous reviendrons sur ce point ci-après.

[6] Comme le remarquent Gr. Allison et Ph. Zelikow : « Presumably the Soviets should know about the arrangement, although it is not clear anyone told them ». Sur les plans nucléaires de 1962, voir Sagan Scott, « SIOP-62 : The Nuclear War Plan Briefing to President Kennedy », *International Security*, summer 1987, vol. 12, n°1, pp. 22-51.

[7] Sur les incidents dus aux logiques organisationnelles, voir le remarquable Sagan Scott, *The Limits of Safety : Organizations, Accidents and Nuclear Weapons*, Princeton University Press, 1993.

[8] Les critiques du modèle bureaucratique n'avaient pas manqué après l'édition de 1971. On consultera entre autres, Krasner Stephen D., « Are Bureaucracies Important or Allison's Wonderland », *Foreign Policy*, summer 1972, n°7, pp. 159-179 ; Art Robert J., « Bureaucratic Politics and American Foreign Policy : A Critique », *Policy Sciences*, December 1973, vol. 4, n°4, pp. 467-490 ; Welch David A., « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigms », *International Security*, Fall 1992, vol. 17, n°2, pp. 112-146 ; Bendor Jonathan et Thomas H. Hammond, « Rethinking Allison's Models », *American Political Science Review*, June 1992, vol. 86, n°2, pp. 301-322. La majorité des critiques formulées à l'époque ont été incorporées dans la nouvelle édition. Voir Allison Graham et Philip Zelikow, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missiles Crisis*, 2e Ed., Longman, 1999, pp. 142-196.

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

Foreign Policy Making, Harper & Row, 1989 ; Greenstein Fred I., Leadership in the Modern Presidency, Harvard University Press, 1988.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[20] A cause du lien établi entre Cuba et Berlin, la solidarité et la cohésion de l'Alliance atlantique étaient un souci permanent de

l'administration américaine. L'essentiel des discussions au sein de l'ExComm est consacré à la crédibilité de la réponse américaine vis-à-vis de ses alliés. Nous reviendrons sur ce point important.

Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba (Partie 3)

Jean-Yves HAINE

Au cœur de la rationalité, l'intention

« Reason is wholly instrumental. It cannot tell us where to go ; at best it can tell us how to get there. It is a gun for hire that can be employed in the service of any goals we have, good or bad ».

Herbert Simon. [1]

La théorie du choix rationnel est à la vérité une famille de modèles, dont la matrice commune est la maximisation des intérêts, c'est-à-dire le choix, parmi d'autres alternatives, d'une option jugée optimale en fonction de son rapport coûts-avantages. [2] La rationalité implique donc une maximisation de l'objectif poursuivi. Il est supposé que les choix possibles puissent être hiérarchisés, que la règle de transitivité s'applique, et que la valeur escomptée, et non la valeur réelle, soit prise en compte. Ces hypothèses confèrent à l'intention sa rationalité. Le choix est conséquent et optimal. Au-delà de cette matrice commune, basée sur la maximisation de l'intention, les désaccords entre théoriciens du choix rationnel commencent. Sans entrer dans le détail des controverses qui entourent la théorie du choix rationnel [3], il est cependant utile d'évoquer brièvement les principales divergences en présence. La première opposition désormais classique, sur laquelle nous reviendrons, porte sur le principe de satisfaction de la rationalité limitée et le postulat de maximisation de la rationalité substantielle. La deuxième série de désaccords concerne le degré de spécification nécessaire des intérêts poursuivis. Dans sa version simplifiée, les agents sont rationnels dès le moment où ils utilisent efficacement les moyens à leur disposition pour accomplir leurs objectifs. Dans sa version détaillée, la nature et le contenu des préférences - le profit, la survie, la puissance, le prestige - sont, par ailleurs, définis plus ou moins précisément. [4] Plus la rationalité est élémentaire, plus les équilibres sont multiples, plus elle est précisée, plus le résultat est tautologique. [5] Enfin se posent des interrogations bien plus fondamentales sur l'universalité des préférences, sur la poursuite d'objectifs multiples et parfois contradictoires, sur l'application empirique de ces différents types de rationalité. [6] Mais le cœur du processus rationnel de décision communément accepté est bien l'intention.

En relations internationales, l'application du modèle rationnel est confrontée à certaines difficultés supplémentaires. La principale d'entre elles concerne le niveau d'analyse et l'identification de l'acteur pertinent. Comme le note J. Elster, dans le domaine des relations internationales, la tendance à considérer l'Etat comme l'acteur unitaire est la plus répandue. Fidèle à sa tradition d'individualisme méthodologique, le choix rationnel s'applique le plus souvent à l'acteur étatique unitaire et répondant généralement aux mêmes aspirations élémentaires, en particulier leur survie au sein du système international. On le sait, le grand mérite de Gr. Allison est d'avoir montré que cette agrégation fictive au niveau de l'Etat impliquait une simplification outrancière de la réalité étatique. Se fondant sur l'une des critiques majeures adressées classiquement au réalisme et à son postulat de l'acteur unitaire, les alternatives que représentent les modèles bureaucratique et gouvernemental déconstruisent cet Etat unitaire mais aussi la rationalité qui y était attachée. [7] S'agissant ici du seul modèle rationnel, la nouvelle édition décline plus précisément les différents niveaux d'agrégation de l'Etat, de sa version la plus simplifiée, l'Etat notionnel, à sa mouture la plus complexe, l'Etat personnifié. [8] Cette classification élégante pose néanmoins certains problèmes, au niveau le plus élémentaire, mais aussi au niveau le plus détaillé. L'introduction du néoréalisme, qui formalise le mieux cet Etat notionnel, tend en effet à négliger le cœur et le fondement du modèle rationnel, à savoir l'intention. Quant à l'Etat personnifié, dans le cas présent, Kennedy et Kroutchev, l'analyse reste trop sommaire. Le néoréalisme semble superflu, la rationalité individuelle étrangement absente.

Intention et anarchie

Le néoréalisme comme version la plus simple du choix rationnel prête à confusion. Le point de départ de la théorie néoréaliste, développée il y a plus de vingt ans et toujours dominante aujourd'hui [9], est bien connu : l'anarchie, qui découle de l'absence de toute autorité mondiale et qui implique l'usage toujours potentiel du recours à la force comme moyen de régulation et d'arbitrage entre Etats, est la caractéristique majeure et indépassable du système international. En dépit des controverses sur la nature de cette structure anarchique [10], ses conséquences pour la logique néoréaliste sont profondes. La première est que tous les Etats, quels que soient leurs idéaux, leurs cultures, leurs particularités ou leur histoire, assument le même rôle focalisé sur la survie. La seconde est que chaque Etat ne peut compter que sur lui-même. Cette identité fonctionnelle et cette ambition, à la fois modeste mais indispensable que constitue la survie, permettent donc de poser

une rationalité minimale pour tout Etat dans le système international. La seule qualité qui distingue les Etats entre eux est leur capacité, mesurée en termes de puissance essentiellement militaire, à assumer cette fonction primordiale que constitue cette survie. [11] Les Etats en fonction de leur puissance assument donc des positions différentes les uns par rapport aux autres au sein du système. Toute variation de leurs moyens de puissance déclenchera un mode de régulation particulier dont le mécanisme du balance of power est la traduction essentielle. Dès lors que la structure est anarchique et que celle-ci est composée d'unités qui cherchent à survivre, il y a inévitablement balance of power. [12] Une fois la structure définie, tout le reste devient de la pure mécanique. Que le changement dans la distribution des moyens de puissance concerne la Chine impériale ou communiste, les Etats-Unis de Taft ou de Reagan, l'Allemagne de Stresemann ou d'Hitler, quelles que soient les particularités propres de ces Etats, la structure anarchique les force à agir selon la logique du balance of power. Il s'agit donc d'une théorie structurelle où la seule position matérielle des Etats détermine leurs comportements. Bien des critiques ont été formulées sur la nature intemporelle et excessivement rigide de la structure anarchique telle qu'elle a été définie par Kenneth Waltz. [13] Je me bornerai ici à souligner deux difficultés majeures que cette théorie suscite en tant que modèle simplifié du choix rationnel proposé par Gr. Allison et Ph. Zelikow.

Le premier problème, de loin le plus important, concerne la relation entre le choix rationnel et la condition de la survie. Clairement, dans l'esprit des auteurs de la nouvelle édition, cette survie est comprise comme un objectif minimal assigné à des entités non définies. Mais chez Kenneth Waltz, parce que la structure est la première et la dernière pierre de son analyse, l'intention chez l'acteur est bien plus ambiguë. La théorie de Waltz n'est pas une théorie sur le comportement mais une théorie sur les contraintes qui affectent ces comportements, sur les conditions de la survie et non sur les motivations des acteurs. Le tableau dressé par Waltz est un portrait général des champs du possible engendré par la structure. Il ne s'agit donc pas d'expliquer la politique étrangère d'un ou plusieurs Etats, mais de poser les limites dans lesquelles celle-ci peut s'exprimer. Waltz se refuse à analyser la politique étrangère d'un Etat particulier, seule la théorie du système international retient son attention. [14] Certes, la formulation de Waltz est ambiguë, car les actes posés sur la scène internationale sont tour à tour analysés en termes de comportement de l'agent et en termes de conséquence de la structure. [15] Certains auteurs soutiennent que la théorie structurelle permet une analyse des politiques étrangères, et même si Waltz est

réticent à entreprendre ce type d'exercice, de nombreuses études ont bien relevé ce défi. [16] Pour autant, sur le plan ontologique, le lien entre intention et survie demeure problématique. Pour Waltz, l'intention des acteurs n'est pas pertinente dans l'analyse du fonctionnement de la structure qui opère seulement à partir des forces matérielles réparties en différents pôles au sein du système. [17] Cette structure se reproduit en dépit des actions des agents, elle est insensible à la volonté des Etats, elle s'interprète comme le produit des effets involontaires d'actions dont les conséquences fortuites contribuent à la reproduire. La possibilité d'un changement décidé et voulu par les agents est exclue dans la théorie waltzienne qui considère constante la logique de l'anarchie. [18] Au fond, la question fondamentale demeure la suivante : les Etats jouent-ils consciemment et délibérément le jeu anarchique international ou bien sont-ils forcés, en dépit de leurs intentions et de leur volonté, de se soumettre aux contraintes de la vie internationale ? Il semble que Gr. Allison et Ph. Zelikow penchent pour la première hypothèse, mais K. Waltz pour la seconde. Il me semble qu'il y a contradiction à présenter l'intentionnalité comme le cœur du choix rationnel tout en présentant, dans sa version la plus simplifiée, une théorie qui au fond néglige l'intention des agents. Pour que la déclinaison du modèle rationnel fût plus cohérente, il eut fallu présenter une théorie structurelle qui reconnaisse et incorpore explicitement l'autonomie et la décision des agents. Une telle analyse, qualifiée de constructiviste dans la littérature récente, envisage la structure comme une accumulation de pratiques consciemment internalisées par les agents et partagées entre eux, où les intérêts sont produits par les agents eux-mêmes et non pas seulement donnés par la distribution matérielle des moyens de puissances au sein du système. Parce que les interactions entre unités sont intégrées dans la structure, cette démarche place l'autonomie et donc la responsabilité des acteurs au cœur de l'analyse. [19] Dans un tel schéma, l'anarchie ne possède plus une logique propre et séparée des interactions des agents, la structure n'est plus réifiée mais au contraire socialisée. [20] L'anarchie devient culturelle, de ce fait, elle est ouverte aux changements. [21] Prendre en compte le tissu social qui lie les Etats entre eux ne signifie pas l'abandon ou le rejet des aspects matériels mais ceux-ci ne prennent de significations qu'au travers de la structure sociale du système. Cette intériorisation des intérêts qui ne sont plus posés de manière exogène n'enlève rien à la rationalité du modèle élémentaire. [22] Une telle position rend au contraire la classification proposée plus cohérente et plus fidèle à l'essence même de la décision, à savoir l'intention. Car la juxtaposition du néoréalisme et du libéralisme [23] semble particulièrement incongrue, le premier plaçant la causalité

dans la structure anarchique internationale, le second dans les préférences et les attributs particuliers de l'Etat. Il s'agit de deux conceptions dont les fondements ontologiques sont plus antagonistes que complémentaires. Ce qui est vrai pour le néoréalisme l'est tout autant pour les formes classiques du réalisme. Ce qui manque est l'analyse du lien qui existe entre l'intention des Etats et la structure du système international.

Le second problème lié à l'introduction du néoréalisme concerne la valeur explicative d'une telle approche. Même si on accepte la survie comme intention minimale, le schéma qui se dessine ne nous apprend rien de très utile sur les comportements des Etats. Pour déduire des comportements généraux, il est nécessaire de postuler ce qu'implique la survie en terme d'objectifs ou d'intérêts. Ici les désaccords commencent. Pour K. Waltz, la survie signifie que les Etats recherchent au minimum la sécurité. Ce qui compte à ses yeux est leur position relative au sein du système. En d'autres termes, les Etats seront enclins à préserver ce qu'ils ont, non à se lancer dans de grandes conquêtes risquées. Mais si tel est le cas, si le système est peuplé de puissances satisfaites, il n'est pas besoin de mode de régulation. Le balance of power ne peut s'expliquer que si on réintroduit dans le système des Etats qui contestent le statut quo, des puissances révisionnistes, c'est-à-dire des pays dont les ambitions et les intérêts diffèrent de leur seule sécurité. [24] Selon d'autres auteurs, la sécurité implique l'accroissement de la puissance. Cette version dite offensive du réalisme considère que la scène internationale est strictement hobbesienne, un monde où les acteurs poursuivent une expansion perpétuelle. [25] Dans un tel schéma, l'insécurité est permanente parce que les conflits sont non seulement possibles mais toujours probables. Si on s'en tient à une stricte logique de position où la sécurité prime, une large palette de comportements est en effet possible : la neutralité où l'Etat refuse de choisir un camp parce que dans tous les cas de figure il est perdant [26], la modération où en exerçant une hégémonie bienveillante et en limitant ses ambitions l'Etat ne suscite aucune opposition [27], le ralliement sous forme d'apaisement ou de concessions Pour une discussion entre l'opposition (balance) et le ralliement (bandwagon), entre autres, Schweller Randall L., « Bandwagoning for Profit : Bringing the Revisionist State Back », in *International Security*, summer 1992, vol. 19, n°2, pp. 72-107 et Labs Eric J., « Do Weak States Bandwagon ? », *Security Studies*, spring 1992, vol. 1, n°3, pp. 383-416.]], l'association avec un autre Etat, non pour contrebalancer une puissance tierce mais pour contrôler son partenaire [28], la coopération où l'établissement d'institutions ou de règles communes

profite à tous ses membres [29], l'intégration qui permet de faire entendre sa voix et d'accroître son influence au sein d'un groupement. [30] A part le suicide national, balancer, apaiser, se cacher, se restreindre, coopérer ou s'intégrer sont des comportements qui tous répondent à la même logique de sécurité. En clair, la survie comme intention minimale n'est pas suffisante, elle ne nous explique guère quel type de comportement sera choisi par les Etats. [31] Une théorie, dont la valeur essentielle, selon K. Waltz, réside dans l'explication et non la prédiction. [32], mais qui prédit tout et son contraire n'est pas une bonne théorie. Le balance of power, qu'il considère inéluctable, n'est même pas une récurrence. [33] Ce n'est donc pas l'anarchie qui explique le comportement des Etats, mais bien les intérêts et les objectifs qu'on leur prête. [34] Sans doute, les politiques de puissance ont existé et existeront encore, mais elles découlent des préférences particulières des acteurs, non de la structure anarchique de la scène internationale. C'est toute la différence entre la Macht Politik de Treitschke et la Power Politics de Waltz, l'une est valeur, l'autre loi. De la diffusion de la première dépend la récurrence de la seconde. Ni la sécurité ni la puissance posées objectivement ne nous éclairent sur le comportement des Etats. Un tel constat s'applique tout aussi aisément au niveau des interactions stratégiques où l'usage de la force et la dissuasion constituent les toiles de fond. Comme le notent Gr. Allison et Ph. Zelikow, toute modélisation fondée sur la seule maximisation de l'utilité subjective pour des acteurs non définis engendre des résultats indéterminés, vagues ou tautologiques. [35] La même conclusion s'impose aisément au néolibéralisme institutionnel qui, selon R. Keohane lui-même, doit être complété par une analyse des préférences, des perceptions et des intérêts spécifiques de l'Etat. [36] Parallèlement, la théorie de la paix démocratique, qui semble occuper une part de plus en plus importante des travaux en relations internationales, mais qui ne brille guère par son originalité, éprouve une difficulté notoire à formaliser la réalité empirique des rapports pacifiques entre démocraties en une théorie cohérente.

< !--SPIP--> L'introduction du néoréalisme présente donc une double difficulté : ontologique d'abord puisqu'elle tend à nier les intentions des acteurs, empirique ensuite, puisqu'elle ne nous apprend rien sur la manière dont les Etats se comportent au sein de la scène internationale. Pour que la structure nous éclaire, nous devons poser au préalable des postulats supplémentaires sur les préférences des acteurs les plus importants au sein du système. Le même raisonnement s'applique quel que soit le type d'Etat considéré, notionnel, générique, identifié ou personnifié. Dans le tableau proposé

par les auteurs, les intérêts sont objectivement posés, que ce soit en termes de survie, de puissance, d'institution ou de démocratie. Parce que le modèle rationnel reste par trop élémentaire, les équilibres possibles demeurent bien trop nombreux pour être susceptibles d'être pertinents. Plus généralement, le modèle rationnel tel qu'il est ici présenté ne déconstruit pas suffisamment l'Etat et il oublie, en particulier, que cette rationalité posée objectivement est exercée subjectivement par des individus. Ceux-ci ne sont pris en compte que dans le modèle gouvernemental mais c'est pour mieux y contester la pertinence de leur rationalité. Parallèlement, la rationalité limitée n'est étudiée qu'au travers du phénomène bureaucratique mais n'est pas développée par rapport aux décideurs « personnifiés ». Parce qu'au fond la rationalité chez les auteurs est étatique, et que ce postulat est nécessaire pour mieux confirmer la valeur des modèles alternatifs, l'élément humain, c'est-à-dire le décideur, est étrangement absent de l'analyse. Dans notre recherche sur la causalité des événements, il nous faut donc prendre l'exigence d'H. Morgenthau au sérieux, lorsqu'il parlait de « reconstitution rationnelle » et retracer minutieusement le déroulement des événements tels qu'ils sont perçus et vécus par les décideurs. [37] L'analyse de la conduite diplomatique ne peut se soustraire des hommes et des gouvernements qui la pratiquent. A chaque fois qu'est formalisé l'Etat, dès que les critères de choix sont objectivés, on décrit des hypothèses, on n'explique pas la réalité. Pour s'en approcher, il est nécessaire de préciser l'identité des acteurs, la source et la disposition de leurs préférences, la nature et la multiplicité de leurs objectifs, la genèse et les conséquences de leurs perceptions. Il nous faut donc confirmer le constat formulé par R. Aron il y a quelques décennies déjà : « Faute d'un objectif univoque de la conduite diplomatique, l'analyse rationnelle des relations internationales n'est pas en mesure de se développer en une théorie globale ». [38] L'analyse de la décision ne peut se passer de l'étude des décideurs, avec leurs « muscles, leurs nerfs et leur sang » [39].

[Lire la suite](#)

[Retour à la partie précédente](#)

[1] Simon Herbert, *Reason in Human Affairs*, Stanford University Press, 1983, p. 8.

[2] La définition d'Elster est la plus classique : « Rational choice theory appeals to three distinct elements in the choice situation. The first

element is the feasible set, i.e. the set of all courses of action which satisfy various logical, physical and economic constraints. The second is a set of rational beliefs about the causal structure of the situation which determines what course of action will lead to what outcomes. The third is a subjective ranking of the feasible alternatives, usually derived from a ranking of the outcomes to which they are expected to lead. To act rationally, then, simply means to choose the highest-ranked element in the feasible set ». Elster Jon, *Rational Choice*, New York University Press, 1986, p. 4.

[3] Sur ces désaccords, voir Green Donald P. et Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory, a critique of applications in political science*, Yale University Press, 1994.

[4] Sur la distinction entre les modèles « thin » et « thick », Ferejohn John, « Rationality and Interpretation », in Monroe Kristen R., *The Economic Approach to Politics : A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*, Harper Collins, 1991. Cette distinction est utilisée de manière différente par Gr. Allison et Ph. Zelikow. Les auteurs combinent cette typologie avec le problème classique du niveau d'analyse. Voir Allison Graham et Philip Zelikow, *op. cit.*, p. 21.

[5] « Authors who use rational choice models are not always conscious of the extent to which their conclusions are independent of the assumptions of those models but depend, instead, mainly upon auxiliary assumptions ». Simon Herbert, « Human Nature in Politics : the Dialogue of Psychology with Political Science », *American Political Science Review*, june 1985, vol. 79, n°2, pp. 293-304.

[6] Sur l'universalisme, voir Ferejohn John et Debra Satz, « Unification, Universalism and Rational Choice Theory », *Critical Review*, winter-spring 1995, n°1 et 2, pp. 71-84.

[7] Depuis les années 1960, et l'émergence des sociétés multinationales dont la puissance économique rivalisaient avec les moyens dont disposait l'Etat, les critiques adressées à ce postulat réaliste n'ont guère manqué. On consultera entre autres les travaux de Bertrand Badie sur la sociologie de l'Etat. Pour une critique récente, voir aussi Slaughter Anne-Marie, « The Real New World Order », *Foreign Affairs*, September/October 1997, vol. 76, n°5, pp. 183-197 et Milner Helen, *Interests, Institutions and Information : Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, 1997.

[8] Une telle classification reprend, en la développant, les trois « images » que Kenneth Waltz avait proposées comme grille de lecture des relations internationales. Voir Waltz Kenneth N., *Man, the State and War*, Columbia University Press, 1959. Sur ce point, voir aussi le classique de Singer David J., « The Level-of-Analysis Problem in International Relations », in Knorr Klaus et Sidney Verba, *The International System*, Princeton University Press, 1961, pp. 77-92.

[9] Sur la prédominance du paradigme néoréaliste et la place de Kenneth Waltz, voir entre autres Waever Ole, « Figures of international thought : introducing persons instead of paradigms », in Neumann I.B. et Ole Waever, *The Future of International Relations : Masters in the Making ?*, Routledge, 1997 et Winnerstig Mike, *Dancing the Master's Waltz, The Hidden Influence of 20 Years of Theory of International Politics*, paper presented at the Belfer Center of Science and International Affairs, Harvard University, november 1998.

[10] On consultera entre autres, Buzan Barry, Charles Jones et Richard Little, *The Logic of Anarchy : Neorealism to Structural Realism*, Columbia University Press, 1993 et Milner Helen, « The assumption of anarchy in International Relations Theory : A Critique », *Review of International Studies*, january 1991, vol. 17, n°1, pp. 67-85.

[11] L'anarchie structurante de Waltz ne concerne que les grandes puissances. Or celles-ci sont par définition suffisamment fortes pour ne pas devoir s'occuper de leur survie en permanence. Par contre, les pays plus faibles devraient se montrer particulièrement soucieux de leur survie, mais la réalité empirique contredit cette logique. Sur cette incohérence, voir Elman Miriam F., « The Foreign Policies of Small States : Challenging Neo-realism in Its own Backyard », *British Journal of International Relations*, avril 1995, vol. 25, n°2, pp. 171-217, et Keohane Robert O., « Lilliputians's Dilemmas : Small States in International Politics », *International Organization*, spring 1969, vol. 23, n°2, p. 291-310.

[12] « Balance of power politics prevailed whenever two and only two requirements are met : that the order be anarchic and that it be populated by units wishing to survive ». Waltz Kenneth N., *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1979, p. 121. Il ajoutait récemment que le balance of power est inévitable, quelles que soient les unités qui peuplent le système, « whether the system is composed of tribes, nations, oligopolistic firms or street gangs ». Waltz Kenneth N., « Realist Thought and Neorealist Theory », *Journal of International Affairs*, spring/summer 1990, vol. 44, n°2, pp. 21-37.

[13] Pour John Ruggie, « Waltz goes too far. In his conception of systemic theory, unit-level processes become all product and are not at all productive ». Ruggie John G., « Continuity and Transformation in the World Polity : Towards a Neorealist Synthesis », *World Politics*, january 1983, vol. XXXV, n°2, pp. 261-285. Pour des critiques dénonçant le caractère immuable de cette structure anarchique, voir, Kratochwill Friedrich, « The embarrassment of changes : neo-realism as the science of realpolitik without politics », *Review of International Studies*, january 1993, vol. 19, n°1, pp. 63-80 et Walker R.B.J., « Realism, Change and International Political Theory », *International Studies Quarterly*, march 1987, vol. 31, n°1, pp. 65-86.

[14] « A theory of international politics can describe the range of likely outcomes of the actions and interactions of states within a given system and show how the range of expectations varies as systems change. It can tell us what pressures are exerted and what possibilities are posed by systems of different structure, but it cannot tell us just how, and how effectively, the units of a system will respond to those pressures and possibilities ». Waltz Kenneth N., *Theory of International Politics*, op. cit., pp. 71-72. Plus loin, il estime que « A theory about foreign policy is a theory at the national level », *ibid.* p. 77.

[15] « Waltz consistently uses the double formulation 'behaviour and outcome' about his object of explanation ». Cela laisse penser que sa théorie est à la fois une théorie des relations internationales (outcomes for the international system as a whole) mais aussi une analyse de la politique étrangère (units' behaviour). Voir Mouritzen Hans, « Kenneth Waltz : a critical rationalist between international politics and foreign policy », in Neumann Iver B. et Ole Waever (Eds.), *The Future of International Relations : Masters in the Making ?*, Routledge, 1997, pp. 66-89.

[16] Pour un plaidoyer en faveur de la théorie waltzienne comme outil d'analyse de politique étrangère, voir Elman Colin, « Horses for Courses : Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy ? », *Security Studies*, autumn 1996, vol. 6, n°1, pp. 7-53. Sur les différentes tentatives de Waltz lui-même, voir Waltz Kenneth N., « The New World Order », *Millenium*, summer 1993, vol. 22, n°2, pp. 187-195 ; « America as a Model for the World ? A Foreign Policy Perspective », *PS : Political Sciences and Politics*, December 1991, vol. XXIV, n°4, pp. 667-670. Pour une étude récente, voir Powell Robert, *In the Shadow of Power, States and Strategies in International Politics*, Princeton University Press, 1999.

[17] « Results can be predicted whether or not one knows the actors' intentions and whether or not they understand structural constraints ». Waltz Kenneth N., « Reductionist and Systemic Theories », in Keohane Robert (Ed.), *Neorealism and its critics*, Columbia University Press, 1986, p. 66. C'est moi qui souligne.

[18] « Positional structure persists as a set of relatively fixed causal conditions, reproduced unintentionally. The ontology of the Waltzian model is incapable of integrating intentional rule structure because Waltz views these rules as non-structural properties. So Waltz restricts his explanation to those features that are unintended ». Dessler David, « What's at stake in the Agent-Structure Debate », *International Organization*, summer 1989, vol. 43, n°3, pp. 460-461. Sur cet aspect important, voir aussi Friedman Gil et Starr Harvey, *Agency, Structure and International Politics, from ontology to empirical inquiry*, Routledge, 1997, chap. 3 et 4, pp. 47-84 et les travaux qui y sont cités.

[19] L'absence de toute référence sur la responsabilité des actes posés par les Etats dans la théorie waltzienne indique leur manque d'autonomie et de liberté par rapport à cette structure. Plus généralement, les modèles du choix rationnel posant des préférences exogènes sont en réalité très déterministes. Sur cette question, voir Hollis Martin, *The Cunning of Reason*, Cambridge University Press, 1987.

[20] Sur cet aspect, voir entre autres Powell Robert, « Anarchy in international relations theory : the neorealist-neoliberal debate », *International Organization*, spring 1994, vol. 48, n°2, pp. 313-344 ; Walker R. B. J., « History and Structure in the Theory of International Relations », *Millenium*, summer 1989, vol. 18, n°2, pp. 308-339 et la mise au point incomplète de Buzan Barry, Charles Jones et Richard Little, *The Logic of Anarchy : Neorealism to Structural Realism*, Columbia University Press, 1993. Pour une tentative moins convaincante visant à introduire les interactions dans la structure, voir Snyder Glenn H., « Process Variables in Neorealist Theory », *Security Studies*, summer 1997, vol. 6, n°4, pp. 167-192.

[21] « Far from being exogenously given, the intersubjective knowledge that constitutes competitive identities and interests is constructed every day by processes of social will formation » Wendt A., « Anarchy is what states makes of it : social construction of power politics », *International Organization*, spring 1992, vol. 46, n°2, p. 407. Ces interactions constituent des micro-structures. Pour les

différentes formes d'anarchie culturelle, voir Wendt Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, spécialement Chap. 6, pp. 246-312.

[22] Ce point est développé plus loin.

[23] Comme le précisent Gr. Allison et Ph. Zelikow, ce terme ne se confond pas avec son acception politique. On se reportera à Moravcsik Andrew, « Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, autumn 1997, vol. 51, n°4, pp. 513-553.

[24] « If the only aim is to defend its position, the balance of power could not be explained unless the existence of a threat is given in the system. To redress, this error, neorealists must bring the revisionist state back », in Schweller Randall L., « Neorealism's Status-Quo Bias : What Security Dilemma ? », *Security Studies*, summer 1997, vol. 6, n°4, pp. 90-121.

[25] Pour une illustration de ce type de raisonnement, Mearsheimer John J., « Back to the Future : Instability in Europe after the Cold War », *International Security*, summer 1990, vol. 15, n°1, pp. 5-56.

[26] Sur la neutralité et la dissimulation (hiding), Rothstein Robert L., *Alliances and Small Powers*, Columbia University Press, 1968. Cette stratégie échappatoire peut aussi conduire à faire peser le fardeau de la sécurité sur d'autres pays. Sur ce point, Christensen Thomas J., et Snyder J., « Chain Gangs and Passed Bucks : Predicting Alliance Patterns in Multipolarity », *International Organization*, spring 1990, vol. 44, n°2, pp. 137-168.

[27] Sur l'hégémonie « douce », Kupchan Charles, « After Pax American, Benign Power, Regional Integration and the Sources of a Stable Multipolarity », *International Security*, Fall 1998, vol. 23, n°2, pp. 40-79. Sur la stratégie d'auto-limitation (self-denial), Jervis Robert, *System Effects : Complexity in Political and Social Life*, Princeton University Press, 1997.

[28] Sur cette attitude, Scroeder P., « Alliances, 1815-1945 : Weapons of Power and Tools of Management », in Knorr Klaus (Ed.), *Historical Dimension of National Security Problems*, 1976, pp. 227-262.

[29] Ce comportement est à la base de l'analyse sur les régimes. Sur ce point, voir Oye Kenneth A., *Cooperation Under Anarchy*, Princeton

University Press, 1986 et Krasner Stephen D., *International Regimes*, Cornell University Press, 1983.

[30] Pour une analyse de l'Union européenne en ces termes, Grieco Joseph, « State Interests and Institutional Rule Trajectories : A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union », *Security Studies*, spring 1996, vol. 5, n°3, pp. 261-305.

[31] Comme le note Schweller, « Even if we concede Waltz's point that survival is the sine qua non for pursuit of other goals, the question arises : When survival is assured, what does neorealism explain ? Not enough », Randall L. Schweller, « New Realist Research on Alliances : Refining, not Refuting, Waltz's Balancing Proposition », *American Political Science Review*, december 1997, vol. 91, n°4, pp. 929-930.

[32] « A theory's ability to explain is more important than its ability to predict. Success in explaining, not in predicting, is the ultimate criterion of good theory ». Waltz Kenneth, « Evaluating Theories », *American Political Science Review*, december 1997, vol. 91, n°4, p. 916.

[33] Selon K. Waltz, « If there is any distinctively political theory of international politics, balance of power theory is it ». Waltz Kenneth, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1979, p. 117. En fait, « The balancing of power was never the law Waltz thought it was. In effect, he offered an explanation of a behavioral regularity that never existed, except within the logic of the theory ». Vasquez John A., *The Power of Power Politics*, Cambridge University Press, 1998. p. 274.

[34] « Ultimately, this worst case assumption about the recurrence of conflicts, not the condition of anarchy, performs the bulk of the explanatory work in the Waltzian neorealist framework ». Brooks Stephen, « Dueling Realisms », *International Organization*, summer 1997, vol. 51, n°3, p. 449. Ou comme le résume A. Wendt, « Even when the character of the international system conforms to neorealist predictions, it does so for reasons other than neorealism is able to specify ». Wendt Alexander, *Social Theory of International Politics*, op. cit., p. 18.

[35] Les classiques sont ceux de Bueno de Mesquita Bruce et Lalman David, *War and reason : Domestic and International Imperatives*, Yale University Press, 1992 ; Bueno de Mesquita Bruce, *The War Trap*, Yale University Press, 1981 ; Niou Emerson M.S., Peter C. Ordershook. et

Gregory F. Rose, *The Balance of Power : Stability in International System*, Cambridge University Press, 1989. Pour une critique de ses ouvrages, Walt Stephen M., « Rigor or Rigor Mortis, Rational Choice and Security Studies », *International Security*, vol. 23, n°4, spring 1999, pp. 5-48 et les réponses de Bueno de Mesquita Bruce et alii, in *International Security*, Fall 1999, vol. 24, n°2, pp. 56-114.

[36] Voir Baldwin David A. (Ed.), *Neorealism and Neoliberalism, The Contemporary Debate*, Columbia University Press, 1993 et récemment Haftendorn Helga, Robert O. Keohane et Celeste A. Wallander (Eds.), *Imperfect Unions, Security Institutions over Time and Space*, Oxford University Press, 1999.

[37] Cette reconstitution telle que la décrit Morgenthau dans *Politics Among Nations* cité par Gr. Allison et Ph. Zelikow p. 29 de la nouvelle édition, reflète l'approche de R. G. Collingwood : « The historian, investigating any event in the past, makes a distinction between what may be called the outside and the inside of an event. ...His work may begin by discovering the outside of an event, but it can never end there, he must always remember that the event was an action, and that his main task is to discern the thought of its agent. For history, the object to be discovered is not the mere event, but the thought expressed in it ». Voir Collingwood R.G., *The Idea of History*, Oxford University Press, 1994, 213-215.

[38] Raymond Aron, *Paix et Guerres entre les Nations*, Calman-Lévy, 8ème Ed., 1984, p. 29. Il précisait : « Prêtons à tous les Etats, grands et petits, la volonté de survivre en tant que tels, bien que cette volonté soit étrangement inégale selon le lieu et le temps. Mais supposons cette volonté : elle ne définit pas un objectif dernier ou un critère de choix. Tous les grands Etats ont mis en péril leur survie pour atteindre des objectifs ultérieurs. Hitler a préféré, pour lui et pour l'Allemagne, la chance de l'Empire à la sécurité de l'existence. Pas davantage il n'a voulu l'Empire, ou l'accumulation de la puissance, comme moyen de la sécurité. On tenterait vainement de définir univoquement les objectifs des Etats par référence soit à la puissance soit à la sécurité soit à l'une et à l'autre. Qu'est-ce que la vie qui ne sert à une fin plus haute ? A quoi bon la sécurité qu'accompagne la médiocrité ? » Aron Raymond, op. cit., p. 585. C'est moi qui souligne.

[39] « Analysis of the international system has something skeletal about it ; we learn nothing about the muscles and blood and nerves ». Hoffmann Stanley *Gulliver's Troubles or The Setting of American Foreign Policy*, 1968, McGraw Hill, p. 73.

Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba (Partie 4)

Jean-Yves HAINE

Au cœur de l'intention, l'individu

« Whatever value the perception of patterns or uniformities may have in stimulating or verifying specific hypotheses about the past and the future, among the questions which are bound to arise in any consideration of how and why human beings act and live as they do are questions of human motive and responsibility ». [1]

Dans la déclinaison proposée par Gr. Allison et Ph. Zelikow, le niveau le plus complexe de la rationalité s'arrête à l'Etat personnifié. Mais les auteurs ne tirent pas pour autant les conclusions logiques de cette énumération. Il n'est en effet pas, ou peu, fait mention de la rationalité, telle qu'elle est mise en œuvre au niveau des individus et non plus reconstruite après coup par l'analyste. Les relations internationales ont cette longue et solide tradition de considérer l'introduction du facteur humain comme un handicap ou un obstacle au progrès scientifique. [2] Dès qu'est mentionnée la psychologie d'un décideur, son caractère, sa personnalité, cet élément attire immédiatement les qualificatifs les plus péjoratifs : relativiste, aléatoire, irrationnel. Depuis Hume en effet, les objectifs et les intérêts poursuivis par un agent sont rigoureusement séparés de ses attentes et de ses perceptions. Si les premiers s'expriment en faveur d'une solution choisie, les seconds se définissent à propos d'une situation donnée. Ces attentes, qui sont le produit des connaissances et des informations dont dispose l'agent, n'ont certes pas de motivations par elles-mêmes, elles décrivent une réalité. [3] Traditionnellement, le choix rationnel tend à considérer que les intérêts sont essentiellement matériels et à sous-estimer l'impact des attentes d'un agent sur la définition même des objectifs qu'il poursuit. Dans sa version élaborée, le choix rationnel pose généralement des hypothèses sur la définition des intérêts poursuivis mais aussi sur la nature et les effets des attentes chez les décideurs. Pour ce qui est des premiers, nous avons vu que les désaccords portent sur le type d'intérêts recherchés par l'Etat : puissance, sécurité, menace, gloire, réputation... chacun de ses objectifs alimente la majorité des controverses en relations internationales. [4] Vis-à-vis des seconds, le choix rationnel a longtemps négligé l'étude des perceptions, des idées, et des convictions. Depuis quelques années, des travaux sur la psychologie et

les processus cognitifs sont venus combler en partie cette lacune. Il est important de noter que par elles-mêmes ces analyses ne remettent pas en cause la dichotomie fondamentale entre les intérêts d'un côté et les attentes de l'autre. [5] Au contraire, elles s'efforcent d'aller à la source des intentions et des préférences en décomposant l'identité et la personnalité des acteurs. Mais les conditions de la rationalité sont moins strictes. Dans cette vaste littérature, plusieurs points importants pour comprendre de la crise de Cuba doivent être analysés.

La première étape de cette démarche cognitive est de placer le caractère et la personnalité du décideur au centre de l'analyse. [6] Chez Gr. Allison et Ph. Zelikow, l'individu est situé soit dans un réseau organisationnel soit dans un jeu politique. Mais l'individu doit d'abord être défini historiquement et psychologiquement. Dans leur majorité, les théoriciens du choix rationnel estiment d'ailleurs que seuls les individus, et non les groupes, peuvent exprimer des préférences. [7] Il s'agit donc de préciser les sources, les origines et la nature des préférences d'un individu telles qu'elles sont mises en œuvre subjectivement et non plus posées objectivement. Le décideur envisage une situation nouvelle par rapport à ses convictions existantes, ses valeurs fondamentales, ses idées préconçues. Son éducation, son environnement et ses expériences passées ont développé chez lui un tempérament propre, une philosophie particulière et une conception spécifique du monde qui l'entoure. Les approches cognitives ont ainsi montré comment des événements fondamentaux, des expériences formatrices ou des épreuves intimement vécues participent à la formation d'une personnalité, de convictions préconçues, de valeurs fondamentales, de certitudes décisives. Ces traits permettent de cerner la mentalité d'un décideur, de dresser sa carte mentale, de relever son ouverture d'esprit ou au contraire d'identifier ses dogmes, sa manière de réfléchir et de décider. [8] Certes, ces études ne sont pas facilement généralisables, mais elles permettent de mieux cerner les mécanismes qui sont implicitement en jeu lors de la prise de décision. On a ainsi souligné l'insécurité et le manque de confiance de Kennedy tandis que la témérité et l'insouciance de Kroutchev ont été dénoncées. La littérature sur la personnalité et la décision est très large, mais il aurait été utile dans la nouvelle édition d'en dégager les grands thèmes. Une telle démarche permet d'identifier et de situer le décideur. Entre Mitterrand et Chirac, entre Kissinger et Clinton, les différences sont déterminantes. Les uns et les autres représentent certes l'Etat, ils n'en restent pas moins des individus à part entière. Leurs préférences personnelles peuvent être radicalement divergentes d'un intérêt national posé objectivement. Dans le cas français, le phénomène

particulier de la cohabitation montre parfois clairement les désaccords affichés au sommet de l'Etat. Avant d'y déceler des raisons politiques ou des contraintes institutionnelles, il est nécessaire d'y analyser les préférences individuelles.

Le second domaine qui fait l'objet d'un assouplissement par rapport au modèle rigoureux de la rationalité est l'exigence d'une information parfaite. Dans un tel schéma, outre la définition des objectifs poursuivis, l'analyse prend en compte les informations et leurs assimilations par le décideur. Elle tente de recréer la représentation subjective de la situation telle que l'agent la perçoit, et non la description objective de cette situation par un observateur neutre. Cette reconstitution implique de prendre en compte les capacités de l'agent à assimiler l'information, la décrypter, la traduire, la classer, et l'analyser. Or ces capacités sont très réduites. La base de ce modèle de rationalité limitée est donc l'incertitude. Cette contrainte conduit à repenser la manière dont les décideurs prennent leurs décisions. La rationalité demeure mais elle est circonscrite à la situation, subordonnée aux limites humaines d'appréhension et de perception de la réalité et soumise aux contraintes de la complexité. Une telle approche est donc particulièrement adaptée aux affaires internationales, avec leurs imprévus, leurs rebondissements, et leurs aléas. Car l'essence de la politique internationale est bien l'incertitude. [9] Partant de ce constat, l'analyse étudie les mécanismes par lesquels le décideur tente de réduire cette incertitude en adoptant une démarche séquentielle, non plus analytique, où la satisfaction remplace la maximisation. Cette démarche est parfois qualifiée de cybernétique : « The cybernetic paradigm is based on the assumption of uncertainty control. According to this assumption, the decision maker simply avoids outcome calculations ». Steinbruner John D., *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton University Press, 1974, p. 66. Les ouvrages de référence restent Simon Herbert, *Models of Man*, Wiley, 1957 et *Models of Bounded Rationality*, MIT Press, 1982.]] Dans un environnement complexe, les travaux de psychologie cognitive ont montré qu'une série de procédés simples sont ainsi mis en œuvre pour simplifier la réalité. On peut sommairement classer ces procédés en deux catégories. D'une part, il y a des mécanismes psychologiques réguliers et naturels qui visent à réduire l'incertitude, à transformer l'ignorance en connaissance, la complexité en simplicité, l'inconnu en familier. Ils permettent aux responsables de faire des choix basés sur des prémisses simples, stables, et logiques. D'autre part, il existe des processus irrationnels de distorsion délibérée de la réalité où les décideurs évitent le stress, l'hésitation et les différentes dissonances cognitives en ignorant consciemment la contradiction, en

négligeant volontairement des indices opposés à leurs convictions, en prenant simplement leurs désirs pour la réalité, ou en s'aveuglant eux-mêmes sur les conséquences de leurs actes. [10] Etant donnée la richesse de ces recherches, et pour rester cohérent avec le modèle rationnel, seul le premier type de comportement sera évoqué ici. [De nombreux indices montrent que la décision de Kroutchev découle largement d'une démarche irrationnelle. Son intransigeance, son excès de confiance, et son entêtement dénoncent un aveuglement délibéré de la réalité. Comme le note Fedor Burlatsky : « There are some irrational reasons psychological or emotional reasons. Among them, wishful thinking is a form of bolstering. People try to avoid anxiety by insulating themselves from information that indicates their choices may lead to serious loss. Bolstering lulls people into believing that they have made good decisions when they have avoided a careful appraisal of their options. People who bolster become overconfident and insensitive to the information that is critical to the evaluation of their policy. Nikita Khrushchev's decision to send missiles to Cuba displays strong evidence of bolstering ». Voir Lebow Richard Ned et Janice Gross Stein, op. cit., pp. 88 et suiv.]]

Passé simple, présent incertain

Le premier phénomène qui permet de réduire l'incertitude est de se familiariser avec une situation inédite non pas en analysant ses différentes facettes mais en la raccrochant et en la comparant à des phénomènes similaires qui, eux, ont déjà été analysés et assimilés. On ne s'adapte pas à l'incertitude mais on adapte l'incertitude à ce qui est connu. Lors de la prise de décision, des études ont montré que les décideurs s'efforcent de lier une nouvelle situation, ou un dilemme inédit, à des expériences passées à partir desquelles des informations, des stratégies, et des choix sont ainsi déduits et transposés. Dans tout nouveau problème, on a tendance à rechercher un antécédent familier et à y appliquer une solution déjà toute faite. [11] Cette transposition s'effectue grâce à des scénarios et des schèmes qui nous permettent d'interpréter la réalité à la lumière d'antécédents ou d'analogies. Ces schèmes et ces scripts proviennent du fait que notre capacité de mémoire vive, pour reprendre un terme informatique, est très limitée. Ils permettent de raccourcir la durée de l'analyse et d'organiser une situation complexe en une donnée simple. Ces schèmes et ces scénarios mettent en exergue une structure cognitive qui rassemble un savoir abstrait à propos d'expériences passées ou similaires. [12] Cette connaissance théorique est alors appliquée à la situation nouvelle. Une fois l'information, ou la situation, insérées dans un script, le décideur déroule un scénario de choix et de stratégies. Un tel

processus permet de dépasser l'ambiguïté d'une information, de trancher parmi ses interprétations multiples et contradictoires, de lui donner à la fois sa signification mais aussi sa solution. Ces scripts peuvent aller du plus particulier au plus général, concerner des situations ou des personnes. Un schème spécifique comme celui de Munich peut être lié à un scénario plus général comme celui de l'apaisement. [13] Parmi notre banque de données quasi illimitée, quels sont les procédés qui permettent d'invoquer tel ou tel schème comme source de solution pour un problème inédit ? On peut énoncer ici deux logiques différentes, le raisonnement par analogie tout d'abord, et la décision jurisprudentielle ensuite. En politique étrangère, le recours aux analogies semble le plus fréquent. Les décideurs possèdent un vaste répertoire d'analogies qui leur permettent d'abrégier le temps de la réflexion, de choisir une option satisfaisante et d'exclure d'autres alternatives possibles. Ainsi durant les délibérations de l'ExComm, l'un des arguments utilisés par G. Ball et repris par R. Kennedy pour rejeter les frappes aériennes sur Cuba était de comparer cette action militaire à celle de Pearl Harbor. Une fois codée de cette façon, l'attaque américaine était impensable parce que les Etats-Unis ne pouvaient pas se comporter comme les Japonais en 1941. [14] La référence à une analogie est donc une classification cruciale, de son identification découle la décision. Cet exercice n'est pas sans embûches. En dressant des parallélismes, les décideurs sont plus enclins à reconnaître les similitudes grossières, mais avantageuses, qu'à distinguer les différences subtiles mais cruciales. Hafez-EI-Assad, Saddam Hussein ou Slobodan Milosevic ont chacun été comparés à Hitler. Ronald Reagan, George Bush ou Bill Clinton ont ainsi été facilement impressionnés par les ressemblances superficielles et les raccourcis commodes et la spécificité propre de chaque situation tend à être négligée. Le raisonnement analogique dont l'essence est de réduire la complexité n'est pas en soi irrationnel mais son application maladroite entraîne une simplification de la réalité qui s'avère parfois trop outrancière. Dès lors, non seulement l'analogie risque d'être erronée, mais le plus souvent le décideur persévéra dans son erreur. [15] Les références historiques restent cependant légion dans la prise de décision, non seulement dans l'identification du problème à résoudre et la solution adoptée mais aussi dans le rôle que souhaite endosser un décideur et dans la légitimation a posteriori d'une stratégie déjà choisie. [16] Les responsables politiques agissent le plus souvent en historien amateur, en s'appuyant sur leur mémoire à la fois historique et autobiographique, selon la distinction désormais classique de M. Halbwachs. [17] L'analogie présente un raccourci commode et offre un confort psychologique rassurant.

Le second mécanisme, la décision jurisprudentielle, met en œuvre une logique différente. Celle-ci part du principe que le décideur essaie de ne pas répéter ses erreurs précédentes mais tente au contraire de répéter ses succès. Le phénomène d'apprentissage se base ainsi sur une prise en compte des précédents qui indiquent une marche à suivre lorsqu'un nouveau cas se présente. Contrairement à une simple adaptation, l'apprentissage inclut la compréhension et l'assimilation des sources et des causes des échecs antérieurs. [18] Dans une telle perspective, la dernière expérience similaire devient particulièrement importante. Dès lors qu'on lui attribue une valeur négative ou positive, et qu'elle est assimilée à un succès ou à un échec, le précédent déterminera dans une large mesure à la fois la définition et la résolution du problème en cours. [19] Là encore, la simplification de la réalité présente passe par la prise en compte de recettes passées. Les antécédents peuvent par ailleurs concerner des engagements antérieurement pris dans un domaine qui relève de la situation en cause, ou en parallèle, un comportement adopté par un autre agent pour une question similaire. Dans le premier cas, une logique de réputation et de crédibilité vient guider la décision, dans l'autre, le décideur agit par réaction, imitation ou émulation vis-à-vis d'un concurrent ou d'un allié. Ces deux phénomènes influencent les décisions prises à Washington et à Moscou et nous aident à comprendre pourquoi la découverte des missiles à Cuba provoqua la plus grave crise de la guerre froide. Ce mode de réflexion comporte lui aussi des inconvénients. Bien souvent, l'originalité du problème est négligée ou il arrive que la situation inédite n'ait tout simplement pas d'équivalence. Dans les deux cas, les méthodes qui ont fait les succès antérieurs tendent à préparer les erreurs futures.

Ces mécanismes cognitifs qui visent à réduire l'incertitude ne sont pas par eux-mêmes générateurs d'irrationalité. Notre cerveau est ainsi fait qu'il a horreur du complexe et réfléchit à partir de schémas simplifiés. [20] Gr. Allison et Ph. Zelikow se basent sur de tels phénomènes pour introduire le modèle organisationnel et gouvernemental. Mais ces mécanismes relèvent d'abord de la psychologie et de la rationalité individuelle avant d'appartenir à ces logiques alternatives. Ils doivent trouver leur place dans un modèle rationnel appliqué à l'individu, que ce soit le chef d'Etat, le ministre des Affaires étrangères ou le diplomate. Dans une seconde étape seulement, les logiques bureaucratiques et politiques doivent être prises en compte. C'est pour cette raison que la présentation du modèle gouvernemental s'avère parfois confuse, oscillant en permanence entre la logique de groupes et la rationalité individuelle. Par ailleurs, il est permis d'extrapoler ces procédés sur des groupes

sans pour autant recourir à leur institutionnalisation et sans faire référence à des organisations. Ainsi le phénomène de génération définit un groupe basé sur une cohorte d'âge marqué par une histoire et une mémoire particulière. [21] Comme l'avait analysé R. Jervis, certains événements sont parfois tellement fondamentaux qu'ils contribuent à la genèse et à la pérennité d'une identité collective. La première guerre mondiale a ainsi façonné la France des années trente, le Vietnam l'Amérique des années 1970. [22] De même la logique jurisprudentielle peut influencer l'ensemble d'un gouvernement, et orienter ainsi sa politique extérieure dans une direction particulière. [23] Mais cette agrégation au niveau collectif ne signifie pas automatiquement l'abandon de la rationalité limitée.

Réduire l'incertitude en s'appuyant sur les expériences passées ou appliquer des certitudes à une situation nouvelle relèvent de la même démarche. Mais il est cependant des procédés qui remettent plus profondément en cause les postulats de la rationalité. Confrontés à des choix, on s'est aperçu que les individus pouvaient prendre des décisions contradictoires lorsqu'un même problème leur était présenté en termes différents. Cette anomalie provient du fait que les décideurs portent des jugements à partir d'un point de référence d'où sont évaluées les conséquences d'une décision. Cette analyse prospective met en lumière une tendance naturelle à surestimer les pertes potentielles par rapport aux bénéfices escomptés. [24] Cette asymétrie entre les gains et les pertes entraîne un renversement des préférences et constitue une violation manifeste du principe de cohérence dans la structure de l'utilité. Ceci entraîne plusieurs conséquences importantes sur le processus de décision. Il y a d'abord une tendance naturelle à considérer l'acquisition d'un gain comme définitive et donc à modifier en conséquence son point de référence. On s'accommode très rapidement à une nouvelle situation avantageuse tandis qu'on éprouve beaucoup de difficultés à intégrer un déficit. Gagner est normal, perdre est insupportable. [25] La victoire est vite oubliée, la défaite a une longue mémoire. Ce déséquilibre peut ensuite entraîner un comportement excessivement risqué pour rétablir une situation ex-ante. Parallèlement, la dynamique du succès engendre une surévaluation des avantages attendus. De la même manière, un manque à gagner sera plus facilement accepté qu'une perte sèche. La répétition d'échecs successifs est plus difficile à admettre qu'une seule défaite importante même si en termes absolus, ils sont équivalents. La majorité de ces comportements sont naturellement et généralement adoptés par les décideurs, pour autant, ils constituent des choix anormaux par rapport aux postulats du modèle rationnel. Parce que notre mémoire est sélective, parce que la

réputation est une variable beaucoup plus importante que ne l'indique une analyse objective de la réalité [26], la modification de la structure des préférences demeure un phénomène naturel et relativement fréquent. Dans la crise de Cuba, l'insécurité éprouvée par Kennedy et la frustration ressentie par Kroutchev relèvent de ce type de démarche. L'intransigeance mutuelle explique l'origine de la crise, mais la peur réciproque suscitée par ces sentiments constitue la toile de fond de sa résolution.

A partir de ces analyses cognitives, la tentation est grande d'effacer la distinction classique entre, d'une part, les intérêts et de l'autre, les attentes. Certains estiment en effet que nos désirs et nos intérêts ne sont que des représentations qui ne font sens qu'en fonction de notre identité et de notre conception du monde. Ils perdent alors leur dimension matérielle, car le monde objectif est totalement intériorisé et subjectivé. Nos ambitions peuvent être dictées par des nécessités matérielles, mais leur légitimité découle de notre représentation de cette matérialité. Les intérêts sont cognitifs et idéels avant d'être objectifs et matériels. Dans une telle optique, le schéma classique de la rationalité est modifié. Les attentes qui faisaient office de variable intermédiaire entre les intérêts et l'action, constituent désormais ces intérêts. La base ontologique du raisonnement est radicalement divergente et elle oppose l'approche néolibérale et la démarche constructiviste. Pour la première, les idées sont une variable causale dans la logique du choix rationnel, la seconde estime que les intérêts présupposent les idées. Cette approche constructiviste des intérêts ne signifie pas pour autant que l'intention perd de sa pertinence et de son importance. Au contraire, précisément parce que la source et la nature des préférences sont indéterminées dans la théorie substantielle du choix rationnel, cette conception idéelle ne déroge pas au postulat de base du choix rationnel tel qu'il est défini par Elster. [27] Simplement, l'origine de l'intention est différente, elle est aussi constituée par nos attentes et non plus seulement par nos intérêts. A partir de cette base ontologique idéelle, certains auteurs, notamment A. Wendt, déclinent à nouveau le niveau d'analyse pour aboutir à une conception sociologique du système international. Reste que le détour par la psychologie cognitive est nécessaire pour poser une base ontologique différente de celle de Kenneth Waltz. Cette démarche modifie par ailleurs le type de questionnement dans l'explication d'un événement. Si le niveau retenu est celui de l'Etat, l'intervention américaine au Kosovo sera déchiffrée non plus en terme d'intérêts poursuivis, mais en terme de rôle assumé. La décision d'intervenir est d'abord fonction de l'identité américaine - gendarme du monde, garant des valeurs libérales, arbitre suprême des différends ou au contraire puissance

impérialiste - par opposition aux intérêts poursuivis - affaiblissement de l'arsenal militaire de Milosevic, défense des droits des Kosovars, crédibilité de l'Alliance atlantique ou au contraire gain de territoire - qui ne sont que des reflets de cette identité. [28] A la question, pourquoi l'intervention américaine au Kosovo, la réponse sommaire pourrait être : parce que les Américains sont ce qu'ils sont. Même ainsi décrite grossièrement, on perçoit la faiblesse de cette approche. [29] Non seulement, il reste bien plus fécond d'appliquer une telle ontologie au décideur lui-même mais surtout la notion d'intérêt ne résiste pas à une classification qui soit entièrement subjective ou totalement objective. Les intérêts matériels ne prennent de sens que s'ils sont perçus subjectivement. [30]

Mettre l'accent sur le décideur dans l'analyse du processus de décision et sur les mécanismes cognitifs qui y sont mis en œuvre est une démarche qui ne va pas sans risque. Les reproches les plus communément formulés à son endroit dénoncent son relativisme intrinsèque et son empirisme prononcé qui la rapproche de l'histoire événementielle. [31] Là aussi, tout est une question de mesure. La position défendue dans cet article est qu'on ne peut faire l'économie de ce type d'approche quelle que soit l'ontologie que l'on défend. Cette démarche présente en effet de sérieux avantages. Elle nous incite tout d'abord à relativiser l'opposition trop facilement dénoncée entre le rationnel d'une part, et l'irrationnel de l'autre. Ensuite, parce qu'en plaçant l'individu au cœur de l'intention, elle donne la priorité à la science politique sur la sociologie. Non pas que cette dernière démarche soit inutile, bien au contraire, son apport est incontestable en relations internationales, mais elle tend trop souvent à privilégier le tissu social au détriment de la responsabilité individuelle. Or cette dernière question est in fine la plus pertinente. Ce n'est certes pas le rôle de l'analyste d'endosser les habits de procureur, il ne s'agit pas de dénoncer des coupables mais d'identifier des causes et d'offrir des interprétations. Enfin, une telle démarche est nécessairement modeste tant il est vrai que l'essence de la décision demeure « impénétrable non seulement à l'observateur, mais aussi au décideur lui-même ». [32] Comme l'illustre clairement la démarche de Gr. Allison et Ph. Zelikow, les interprétations sont multiples, le plus souvent complémentaires, mais parfois contradictoires. Ce qui demeure crucial cependant, c'est l'effort de reconstitution minutieuse qu'implique la compréhension de la décision pour le chercheur qui peut se permettre le luxe d'une recherche approfondie dépassant largement le temps imparti généralement aux questionnements de ce type par le citoyen même éclairé. La formalisation et la généralisation suivent cette enquête, elles ne peuvent la précéder. [33] Dans notre recherche sur

la causalité, il nous faut commencer par les acteurs. Le reste de cet article propose une analyse cognitive de la crise de Cuba focalisée sur la rationalité limitée des acteurs. Il tentera d'apporter des réponses à deux questions fondamentales : pourquoi l'introduction de missiles nucléaires provoqua-t-elle une crise aussi grave à Washington, pourquoi cette crise fut-elle résolue de manière pacifique ? La première interrogation appelle une explication dont le fondement est la notion de crédibilité. Parce que les préférences et les perceptions des individus sont d'abord situées dans le temps, avant d'être localisées administrativement ou politiquement, l'analyse ne peut faire l'économie du contexte à partir duquel les décideurs forment leur décision. A Washington comme à Moscou, la crédibilité est au cœur de la confrontation. La seconde question demande une réponse focalisée sur le concept de responsabilité, qui est à bien des égards au cœur du politique. Dans un domaine où la vie et la mort d'une nation sont potentiellement en jeu, cette dimension est particulièrement dramatique. Kennedy et Krouchtchev seuls partageaient le poids de ces responsabilités et la crainte de l'irréparable a clairement motivé leur décision en faveur d'une résolution pacifique.

[Lire la suite](#)

[Retour à la partie précédente](#)

[1] Berlin Isaiah, « Historical Inevitability », reproduit dans *The Proper Study of Mankind, an Anthology of Essays*, Farrar, Strauss and Giroux, 1998, p. 122. C'est moi qui souligne.

[2] Pour un exemple éloquent, voir Verba Sidney, « Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System », in Knorr Klaus, *The International System*, Princeton University Press, 1961, pp. 93-117. Pour une analyse moins manichéenne, Hoffmann Stanley, « On the Political Psychology of Peace and War : A Critique and an Agenda », *Political Psychology*, march 1986, vol. 7, n°1, pp. 1-23. Sur les conditions empiriques de ces approches, voir Kaufmann Chaim D., « Out of the Lab and Into the Archives : A Method for Testing Psychological Explanations of Political Decision Making », *International Studies Quarterly*, december 1994, vol. 38, n°4, pp. 557-586.

[3] Comme le résume A. Wendt, « Desire is 'for', belief 'about'. The one is motivation, the other cognition. Desire aims to fit the world to

the mind, beliefs aim to fit the mind to the the world ». Wendt Alexander, *Social Theory of International Politics*, op. cit., p. 119.

[4] Ces controverses suscitent un regain d'intérêt pour les analyses réalistes classiques. Comme le note R. Jervis, « The price of parsimonious theorizing is to omit a range of factors that Morgenthau felt were vital, the multiplicity of states' goals, the role of morality and statesmanship itself. Thus many of those who criticize Waltz and Neorealism have come to more deeply appreciate Morgenthau's approach ». Robert Jervis Hans Morgenthau « Realism and the Scientific Study of International Politics », *Social Research*, winter 1994, vol. 61, p. 859. Sur ce réalisme néo-classique, voir par exemple Rose Gideon, « NeoClassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, october 1998, vol. 51, n°1, pp. 144-172.

[5] Pour des analyses rationnelles sur le rôle des idées, voir Keohane Robert O. et Judith Goldstein, *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, 1993 et Moravscik Andrew, *The Choice of Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998. Les premières études psychologiques de la décision insistaient davantage sur le caractère irrationnel des processus étudiés. On consultera par exemple George Alexander L. et Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House, A Personality Study*, Dover Publications Inc., 1956 ; Cooper John Milton, *The Warrior and the Priest*, Woodrow Wilson and Theodore Roosevelt, Harvard University Press, 1983 et Larson Deborah, *Origins of Containment : A Psychological Explanation*, Princeton University Press, 1985.

[6] H. Simon ne dit pas autre chose : « Within the framework of these conditionalities (uncertainty), the mere assumption of rationality provides little basis for the prediction of behavior. To be of much use, that assumption must be supplemented by considerable empirical knowledge about the decision maker ». Simon Herbert A., « Human Nature in Politics : The Dialogue of Psychology with Political Science », *American Political Science Review*, june 1985, vol. 79, n°2, p. 295.

[7] W. Riker considère que « Society, not being human, cannot have preferences in any proper sense of 'have', nor indeed can it order the preferences that it does not have. A family may, after some discussion, decide on a way of spending its income, but the decision is not based on 'its' goals and 'its' beliefs, since there are no such things ». Riker William H., « Political Science and Rational Choice », in

Alt James E. et Kenneth A. Shepsle, *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge University Press, 1990, p. 171.

[8] La littérature dans ces domaines est très vaste. On consultera Hermann Margaret G., *A Psychological Examination of Political Leaders*, The Free Press, 1976, George Alexander, « The operational Code : a Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making », *International Studies Quarterly*, june 1969, vol. 13, n°2, pp. 190-222 ; Greenstein Fred, *Personality and Politics : Problems of Inference, Evidence and Conceptualization*, Markham Press, 1969 ; Holsti Ole R., « The Belief System and National Images : A case Study », *Journal of Conflict Resolution*, march 1962, vol. 6, n°2, pp. 244-252, et l'étude incontournable de Jervis Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, 1976.

[9] A Vienne, Kennedy confiait de manière prémonitoire à Kroutchev : « It is impossible to predict the next move of any country... Western Europe has suffered a great deal because of its failure to foresee with precision what other countries would do ». Cité dans Beschloss Michael R., *The Crisis Years, Kennedy and Khrushchev 1960-1963*, op. cit., p. 196.

[10] Sur ces phénomènes, voir les ouvrages de Kahneman Daniel, Paul Slovic et Amos Tversky (Eds.), *Judgment under Uncertainty : Heuristics and Biases*, Cambridge University Press, 1982, Jervis Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, 1976.

[11] See Gilovich Thomas, « Seeing the Past in the Present : The Effect of Associations to Familiar Events on Judgments and Decisions », *Journal of Personality and Social Psychology*, may 1981, vol. 40, n°5, pp. 797-808.

[12] Un schème peut se définir comme « a cognitive structure that represents knowledge about a concept or type of stimulus, including its attributes and the relations among those attributes. It is an abstraction from experience rather than a definition or a collection of cases. Schemas serve as a prism in interpreting experience. They cut down what would have been an overwhelming number of stimuli by screening out irrelevant and inconsistent information. They suggest norms, standards and guidelines that help the perceiver choose among strategies and tactics ». Larson Deborah Welch, « The Role of Belief

System and Schemas in Foreign Policy Decision-Making », *Political Psychology*, march 1994, vol. 15, n°1, p. 18.

[13] Dans son discours du 22 octobre, Kennedy fait explicitement référence à l'apaisement pour justifier l'action des Etats-Unis. Sur l'importance de Munich pour le président, voir Zelikow Phillip et Ernest May, *The Kennedy Tapes, Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*, op. cit., pp. 1-4.

[14] Lors de la réunion du jeudi 18 octobre, G. Ball confie au président : « ... I think that it's easy to underestimate the kind of sense of a funk that you would have in the allied countries... if we act without warning, without giving Khrushchev some way out. Even though it may be illusory, I think we still have to do it, because I think that the impact on the opinion and the reaction would be very much different than a course of action where we strike without warning, that's like Pearl Harbor. It's the kind of conduct that one might expect of the Soviet Union. It is not the conduct that one expects of the United States ». La veille, il avait écrit un mémo pour le Président où il estimait que « we tried Japanese as war criminals because of the sneak attack on Pearl Harbor... A surprise strike far from establishing our moral strength... would in fact alienate a great part of the civilized world by behaving in a manner wholly contrary to our traditions ». Le frère du Président reprendra l'analogie lors de la réunion du 22 octobre. Le président accepta cette façon de présenter les choses. Voir Zelikow Phillip et Ernest May, op. cit., pp. 121, 143, 238 et 244.

[15] Sur ce point, Khong Yuen Foong, *Analogies at War*, Princeton University Press, 1992, et le classique de May Ernest, « Lessons » of The Past : the Use and Misuse of History in American Foreign Policy, Oxford University Press, 1973.

[16] Sur ces différents aspects, Vertzberger Yaacov Y. I., « Foreign Policy Decisionmakers as Practical-Intuitive Historians : Applied History and Its Shortcomings », *International Studies Quarterly*, june 1986, vol. 30, n°2, pp. 223-247.

[17] Ils favorisent les individus au détriment des structures, privilégient le narratif sur le théorique, préfèrent les biographies aux ouvrages scientifiques. Sur ce point, Fry Michael (Ed.), *History, the White House and the Kremlin : Statesmen as Historians*, Pinter Publishers, 1981, p. 17.

[18] Sur cette notion d'apprentissage, voir Levy Jack S., « Learning and foreign policy : sweeping a conceptual minefield », *International Organization*, spring 1994, vol. 48, n°2, pp. 297-343 ; Breslauer George W. et Philip Tetlock, *Learning in US and Soviet Foreign Policy*, Westview Press, 1991, pp. 62-99. Il faut noter que chez K. Waltz, l'apprentissage est implicitement basé sur une sélection de type darwinienne : « Realist assumptions of state rationality depended on an implicit selection argument, as described in the case of Waltz : states that were unable to behave in at least a crudely rational manner would be selected out through intense international competition. Although a model of international selection may give some purchase on the differential survival of units, the link between rational action and survival has not been made ». Kahler Miles, « Rationality in International Relations », *International Organization*, autumn 1998, vol. 52, n°4, p. 930.

[19] Sur la force du précédent, Read Stephen J., « Once is enough : Causal Reasoning from a Single Instance », *Journal of Personality and Social Psychology*, 1983, vol. 45, pp. 323-334 ; Alker Hayward R., James Bennett et Dwain Mefford, « Generalized Precedent Logic for Resolving Insecurity Dilemmas », *International Interactions*, 1980, vol. 7, n°2, pp. 165-206 ; Scrodt Philip. A., « Adaptive Precedent-Based Logic and Rational Choice : A Comparison of Two Approaches to the Modeling of International Behavior », in Luterbacher Urs et Ward Michael D., *Dynamic Models of International Conflict*, 1985, Lynne Rienner, pp. 373-400.

[20] On lira utilement le fascinant Pinker Steve, *How the Mind Works*, W.W. Norton & Company, 1997.

[21] Le phénomène de génération est complexe à analyser. Voir par exemple Attias-Donfut, Claudine, *Sociologie des générations : l'empreinte du temps*, Presses Universitaires de France, 1988. Sur ces effets contradictoires en politique étrangère, voir Roskin Michael, « From Pearl Harbor to Vietnam : Shifting generational paradigms and foreign policy », *Political Science Quarterly*, 1974, vol. 89, pp. 563-588 ; Cutler Neil E, « Generational Succession as a Source of Foreign Policy Attitudes : A Cohort Analysis of American Opinion, 1946-1966 », *Journal of Peace Research*, 1970, vol. 7, n°1, pp. 33-47 et Holsti Ole R. et Rosenau James, « Does Where You Stand Depends on When You Were Born ? The Impact of Generations on Post-Vietnam Foreign Policy Beliefs », *Public Opinion Quarterly*, spring 1980, vol. 44, n°1, pp. 1-22.

[22] L'expérience du Vietnam, couplé à l'échec de la Somalie, a ainsi fortement influencé l'administration Clinton. R. Holbrooke parle du « Vietmalia » syndrome qui a selon lui hanté les négociations de Dayton. De même, la politique bosniaque a influencé les choix au Kosovo. Voir Holbrooke Richard, *To End a War*, Random House, 1998, p. 217.

[23] Ainsi des études ont démontré l'importance des choix opérés précédemment en matière de coopération et d'alliance. « The beliefs of states about the desirability of neutrality or alliance determine their choice between the two. The central proposition is that states' beliefs about these two options emerge from their past experiences, in other words, they learn about alliances and neutrality from history ». Voir Reiter Dan, *Crucible of Beliefs : Learning, Alliances and World Wars*, Cornell University Press, 1996, p. 12.

[24] Sur cette démarche prospective, Levy Jack S., « Prospect Theory, Rational Choice and International Relations », *International Studies Quarterly*, 1997, vol. 41, pp. 87-112 ; « Prospect Theory and International Relations : Theoretical Applications and Analytical Problems », *Political Psychology*, juin 1992, vol. 13 ; n°2, pp. 283-310. On lira aussi dans ce numéro les articles de Jervis Robert, « Political Implications of Loss Aversion », pp. 187-204 et Farnham Barbara, « Roosevelt and the Munich Crisis : Insights from Prospect Theory », pp. 205-235. Sur la violation de la structure des préférences, Cohen Michael D. et Axelrod Robert, « Coping with Complexity : the Adaptive Value of Changing Utility », *American Economic Review*, March 1984, vol. 74, n°1, pp. 30-42 et Tversky Amos, Slovic Paul et Kahneman Daniel, « The Causes of Preference Reversal », *American Economic Review*, March 1990, vol. 80, n°1, pp. 204-217.

[25] Il y a ce qu'on appelle un effet de dotation. « The endowment effect is the tendency for people to value what they have more than comparable things that they do not have. The disutility of giving something up is approximately twice as great as the utility of acquiring it ». Kahneman Daniel, Knetsch Jack L. et Thaler Richard, « The Endowment Effect, Loss Aversion and Status Quo Bias », *Journal of Economic Perspectives*, winter 1990, vol. 5, n°4, pp. 193-206.

[26] Les décideurs ont bien tendance à surévaluer systématiquement les enjeux réputationnels. Pour autant, aussi bien nos alliés que nos adversaires interprètent bien différemment nos actes. Voir Mercer

Jonathan, Reputation and International Politics, Cornell University Press, 1996, pp. 6-10.

[27] Je renvoie le lecteur à la définition donnée en note 18. Comme le note A. Wendt, « The traditional interpretation of intentionalism ruled out the hypothesis that beliefs could motivate, but nothing in the theory's propositional structure, (the thin theory of rational choice) requires such an interpretation. It is perfectly consistent with the idea that beliefs and desires are distinct to hold that certain beliefs are about the external world and other beliefs constitute desires, and the two play different explanatory roles. Desires are no less desires for being constituted by beliefs. ...Precisely because rational choice theory is agnostic about what preferences are and where they come from, rational choice theory can be adapted to either an idealist or a materialist ontology ». Wendt Alexander, Social Theory of International Politics, op. cit., p. 125. Cet auteur refuse cependant de considérer que tous nos intérêts sont idéels.

[28] Pour ce type d'analyse, voir par exemple, Campbell David, Writing Security, University of Minnesota Press, 1992.

[29] L'un des reproches les plus récurrents formulés prend la forme d'une boutade exaspérée : « Et alors ? ». Elle dénonce l'insuffisance empirique de ce type de raisonnement. Sur le difficile dialogue entre les deux courants, Biersteker Thomas J. « Critical Reflections on Post-Positivism in International Relations », International Studies Quarterly, september 1989, vol. 33, n°3, pp. 255-272 ; Desh Michael C., « Culture Clash : Assessing the Importance of Ideas in Security Studies », International Security, summer 1998, vol. 23, n°1, pp. 141-170 ; et Adler Emmanuel, « Seizing the middle ground : Constructivism in world politics », European Journal of International Relations, september 1997, vol. 3, n°3, pp. 319-363.

[30] Sur ce point, l'ouvrage de Searle John R., The Social Construction of Reality, Free Press, 1995.

[31] Au moins un des auteurs de la présente édition revendique cette approche : « The purpose is to reconstruct the details from the ground-up : the details, the situation, and how it was perceived and experienced. The selection of details amounts to an interpretation. An interpretation is specific, not generic. A useful, pragmatic approach to explanation requires as W. James put it : 'the attitude of looking away from first things, principles, categories, supposed necessities ; and of looking towards last things, fruits, consequences, facts' ». Zelikow

Philip, Historical Knowledge, Scientific Generalizations and International Politics, article non publié, p. 41.

[32] « The essence of ultimate decision remains impenetrable to the observer, often indeed to the decider himself... There will always be the dark and tangled stretches in the decision-making process, mysterious even to those who may be most intimately involved ». Cette réflexion du président Kennedy se trouvait en exergue de l'édition de 1971. En dépit des progrès réalisés par les chercheurs, elle demeure à la même place dans la nouvelle édition. A l'issue de la conférence de Hawk's Cay en Floride rassemblant anciens conseillers américains et soviétiques, Richard Neustadt observait : « Kennedy said : 'The President bears the burden of the responsibility ; advisers can move on to fresh advice'. I have been tremendously impressed at how you participants have been able to do that and at how the academics present cannot resist thinking of this affair as one of Tom Schelling's games. I'm sure Kennedy didn't ». Cité dans Blight James G. et Welch David, *On the Brink : Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*, Hill and Wang, 1989, p. 108.

[33] Les responsables politiques, experts et conseillers, dénoncent la formalisation excessive des études sur la décision et avouent ne pas se reconnaître dans les modèles proposés. Sur ce décalage entre la pratique et la théorie, voir George Alexander, *Bridging the Gap : Theory and Practice in Foreign Policy*, United States Institute of Peace Press, 1994 et Leggold Joseph, « Is Anyone Listening ? International Relations Theory and the Problem of Policy Relevance », *Political Science Quarterly*, spring 1998, vol. 113, n°1, pp. 43-62.

Kennedy, Kroutchev et les missiles de Cuba (Partie 5)

Jean-Yves HAINE

Au cœur de la crise : la crédibilité

« ... I think we'd all be unanimous in saying that really our strength in Berlin, our strength any place in the world, is the credibility of our response under certain conditions. And if we don't respond here in Cuba, we think the credibility is sacrificed ».

Général Maxwell D. Taylor, 19 octobre 1962 [1]

Grâce aux enregistrements des conversations de l'ExComm, à l'importante contribution de l'histoire orale et à la déclassification partielle des documents soviétiques, la reconstitution détaillée désormais possible de cet épisode, nous permet d'apprécier à sa juste valeur la tension, l'anxiété et l'incertitude éprouvées par les acteurs respectifs à Moscou et à Washington. R. McNamara a toujours insisté sur la difficulté éprouvée par les chercheurs à recréer l'atmosphère qui régnait à Washington durant ces 13 jours d'octobre. [2] Les conversations de l'ExComm nous apportent incontestablement un éclairage inédit dans ce domaine. A leur lecture, on est tout d'abord frappé par le désordre, l'incohérence mais aussi l'improvisation et la spontanéité qui dominent ces discussions. Les débats sont peu structurés, des sujets sont succinctement abordés, puis rapidement abandonnés, mais longuement repris par la suite. Des détails anodins accaparent les intervenants durant de longues heures, mais des questions plus essentielles demeurent en suspens. A bien des égards, ce forum relève davantage de l'échange d'idées que du lieu de la décision. Le Président Kennedy semble avoir utilisé l'ExComm non pour aboutir à une décision, mais pour y chercher l'agrément, l'assentiment et l'encouragement de ses conseillers les plus proches. [3] Plus significatif, lorsque le Président ne parvient pas à dégager un consensus, comme ce fut le cas pour la proposition d'échange des missiles turcs, il cesse de s'appuyer sur l'ExComm en tant que tel et préfère s'en remettre à un cercle plus restreint, variable selon les enjeux. Bien loin d'être un arbitre ou un conciliateur, Kennedy agit de manière indépendante et autonome. [4] Ces transcriptions, qui nous permettent d'évaluer le processus de décision quasiment en temps réel, montrent clairement que le modèle gouvernemental doit suivre et

non précéder une analyse des perceptions et des préférences individuelles.

Par ailleurs, depuis plus de 35 ans, l'historiographie de la crise a nettement évolué. De nombreux détails, des confidences étonnantes mais parfois erronées, et des coïncidences souvent insolites ont progressivement modifié notre compréhension de cet événement. Chronologiquement, la première des divulgations concernait les conversations entre le frère du Président et l'ambassadeur soviétique à Washington, A. Dobrynin. Les mémoires de R. Kennedy et l'ouvrage d'A. Schlesinger avaient dévoilé l'existence d'un accord tacite sur le retrait des missiles de Turquie. Farouchement démenties à l'époque, ces informations sont aujourd'hui confirmées. La seconde révélation, divulguée par D. Rusk, concernait l'éventualité d'un marchandage public sur la Turquie suggéré au secrétaire général des Nations Unies U Thant par l'intermédiaire d'A. Cordier de l'université de Columbia. [5] Enfin, avec la déclassification des archives, partielle à Moscou mais complète à Washington, et grâce aux multiples conférences réunissant les décideurs de l'époque, aussi bien civils que militaires, les détails de l'opération Anadyr sont connus dans leur grande majorité. Nous savons désormais que le déploiement des forces soviétiques à Cuba comprenait une large panoplie de moyens militaires et qu'à terme, l'île serait devenue une base fortifiée, y compris pour les sous-marins, qu'une partie des têtes nucléaires étaient bien arrivées à Cuba, même si elles n'étaient pas localisées au même endroit que les fusées, et que les officiers sur place n'avaient pas le pouvoir de mettre à feu ces missiles sans l'ordre explicite de Kroutchev. [6] Par ailleurs, nous avons aussi appris que les fameuses conversations entre le journaliste américain J. Scali d'ABC et A. Feklisov, responsable du KGB à Washington, plus connu sous le nom de Fomin, n'ont guère influencé le déroulement de la crise. D'un commun accord, les deux hommes avaient suggéré une solution éventuelle basée sur l'engagement américain de ne pas envahir Cuba contre un retrait des missiles. Certes, ces rencontres avaient été encouragées par D. Rusk et R. Hilsman, mais contrairement à ce que pensaient les responsables à la Maison-Blanche, Fomin avait agi de sa propre initiative sans l'aval de ses supérieurs. Ses rapports câblés à Moscou n'ont pas pu influencer la décision de Kroutchev qui avait déjà rédigé sa première lettre au moment de leur réception. [7] Parallèlement, on avait toujours pensé que la conversation du 27 octobre entre Robert Kennedy et A. Dobrynin où le frère du Président fait savoir à l'ambassadeur soviétique que le temps presse et qu'une intervention armée américaine pourrait être décidée dans les prochaines 12 ou 24 heures, avait joué un rôle crucial dans la décision

du secrétaire général. Or, il apparaît qu'en dépit de son urgence, le rapport rédigé par A. Dobrynin après l'entrevue, soit vers onze heures du soir, n'arrive à Moscou que le lendemain en fin de matinée. Cette conversation n'a été donc portée à la connaissance de Kroutchev qu'après sa décision de capituler. Ce dernier en effet ouvre la séance du Præsidium, le dimanche 28 octobre à 10 heures 45, par un constat sans ambiguïté : « Pour sauver le monde, nous devons battre en retraite ». Le rapport de Dobrynin n'est transmis à Kroutchev que quelques heures plus tard alors que sa décision est déjà entérinée. [8] Les liaisons téléphoniques entre Moscou et son ambassade à Washington n'existaient tout simplement pas, et il fallait plus de huit heures pour qu'un câble parvienne d'une capitale à l'autre. [9] Ces détails qui peuvent paraître anodins revêtent au contraire une importance capitale pour comprendre la décision de Kroutchev. Sur ce dernier point au moins, de nombreuses archives restent encore indisponibles et les réponses demeurent provisoires et spéculatives. [10] Plusieurs indices concomitants poussent Kroutchev à capituler le 26 octobre. Il y a d'abord les rapports concordants du KGB et du GRU en provenance de Washington qui laissent supposer qu'une action militaire américaine est imminente. Des rumeurs diverses, dont les sources insignifiantes témoignent de la pauvreté des services de renseignements russes [11], l'écoute du message non codé plaçant les forces américaines en alerte, et l'interception d'une instruction visant à préparer les hôpitaux américains pour d'éventuels blessés indiquent que Washington se prépare à la guerre. A partir de telles informations, Kroutchev semble avoir rédigé sa première lettre du 26 octobre proposant un retrait des missiles en échange d'un engagement américain de ne pas envahir Cuba. Mais le lendemain, il semble considérer que le risque de guerre a considérablement diminué et estime que l'échange des missiles de Turquie transformerait sa défaite en victoire. Une deuxième lettre, demandant le retrait des missiles américains de Turquie, est alors envoyée à Washington. Enfin, lorsque la réponse américaine choisit d'ignorer cette demande supplémentaire, Kroutchev capitule. Après la destruction d'un avion américain U-2, et alors qu'il s'attendait à un nouveau message télévisé du Président Kennedy [12], Kroutchev prend apparemment conscience que la situation risque de devenir incontrôlable. [13] Mais les informations sur cette décision restent lacunaires et il est donc probable que la crise de Cuba continuera à faire couler encore beaucoup d'encre. Néanmoins, suffisamment d'éléments nous permettent de reconstituer cette crise telle qu'elle fut vécue par les principaux protagonistes.

Dans l'état actuel de la recherche, plusieurs points semblent acquis. Tout d'abord, le décalage entre la réalité des forces en présence et

leurs perceptions par les décideurs apparaît profond. Ni dans l'origine ni dans la résolution de la crise, les aspects stratégiques n'ont été déterminants. Certes, les facteurs militaires constituent un contexte, mais ils ne déterminent pas les calculs stratégiques. Ensuite, tant chez Kennedy que chez Kroutchev, la crédibilité, la réputation et le prestige semblent avoir largement influencé les décisions. Ces sentiments sont à la source de la crise et lui confèrent toute son intensité. Enfin, la conscience réciproque du danger et la crainte mutuelle d'une perte de contrôle des événements sont les facteurs les plus déterminants dans la résolution de cet épisode. Ils constituent la toile de fond de l'épilogue. Deux points essentiels doivent ici être abordés : d'une part, l'insignifiance de l'équilibre stratégique, de l'autre, l'importance du statut politique. La crise de Cuba illustre parfaitement la dichotomie entre les forces matérielles d'une part et leurs perceptions subjectives par les décideurs de l'autre. Lors de la seconde réunion de l'ExComm, le 16 octobre, le lendemain de la découverte des missiles soviétiques à Cuba, les responsables américains s'interrogent sur les conséquences stratégiques de l'introduction de ces armes nucléaires à Cuba. M. Bundy, conseiller spécial à la Sécurité nationale, demande à R. McNamara, secrétaire à la Défense, quel est l'impact de ces missiles sur l'équilibre stratégique entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. La réponse de McNamara est éloquent : « J'ai posé la question aux militaires et ils disent 'substantiellement', mais mon opinion personnelle est 'aucunement' ». [14] Le Président Kennedy se range à l'opinion de son secrétaire à la défense et de ce fait, il ne cache pas sa perplexité sur l'action de Kroutchev. [15] Les responsables américains développent donc un raisonnement rationnel basé sur l'équilibre des forces, mais les appréciations subjectives et contradictoires de cet équilibre stratégique n'offrent aucune inférence cohérente possible. La déduction n'aboutit qu'à renforcer les interrogations sur le geste de Moscou à Cuba. D'autres spéculations sont nécessaires, et celles-ci sont diverses : Berlin, la Turquie, l'OTAN... [16] Chacun développe sa propre conception de l'équilibre, les militaires y voyant un affaiblissement significatif de la position américaine, les civils estimant au contraire que la géographie n'est guère pertinente et qu'un missile reste un missile, qu'il soit tiré de Moscou ou de La Havane n'y change rien. [17] Les avis des experts qui parviennent les jours suivants à la Maison-Blanche restent contradictoires. Pour Th. Sorensen, assistant particulier du Président pour les affaires de sécurité, l'opinion générale est que ces missiles ne changent pas l'équilibre des forces, par contre, pour R. Garthoff, chargé des affaires soviétiques au State Department, les missiles de Cuba modifieraient de manière importante la donne stratégique. [18] Il n'est pas lieu de trancher ce débat, ce qui est important et révélateur, c'est le désaccord qui existe entre les

responsables civils ou militaires. Le balance of power comme critère objectif de la rationalité est plus une chimère qu'une réalité. S'il existe bien un consensus au sein de l'ExComm pour relativiser l'impact stratégique de ces missiles, il en est tout différemment lorsque leurs conséquences politiques sont prises en compte. Le secret et la dissimulation qui entouraient la décision de Kroutchev constituaient une provocation particulièrement flagrante aux yeux de Kennedy, qui s'était engagé publiquement à ne pas tolérer la présence d'armes offensives à Cuba lors de son allocution du mois de septembre. Ces missiles constituaient en outre une intrusion flagrante de Moscou en Amérique latine, chasse gardée de Washington, ils questionnaient l'engagement européen des Américains en fragilisant leur position sur Berlin, et leur maintien représentait une victoire symbolique pour Kroutchev. [19] L'équilibre est politique et psychologique avant d'être militaire et stratégique. [20]

Parallèlement à Moscou, c'est bien la perception politique du déséquilibre stratégique qui motive en partie Kroutchev. Il ne s'agit pas tellement de combler un retard quantitatif que d'accéder à une égalité qualitative. Ce que Moscou recherche avant tout, c'est une parité politique, une équivalence de statut. Dans cette compétition où la crédibilité et le prestige sont les outils essentiels, Kroutchev a accumulé les affronts depuis la fin des années 1950 non seulement sur le plan intérieur mais aussi sur le plan diplomatique. Il y eut d'abord les vols des avions espions U-2 qui avaient eu le don de mettre le premier secrétaire général hors de lui. Il ne supportait pas les « violations arrogantes » de la souveraineté russe par les Etats-Unis qui démontraient ainsi leurs refus de traiter l'Union soviétique d'égal à égal. [21] Pour autant, à l'aube de la présidence Kennedy, Kroutchev reste déterminé à initier une politique de rapprochement et de détente avec les Etats-Unis. Mais plusieurs incidents viennent compromettre la diplomatie de Moscou. Outre le déploiement des missiles de l'OTAN en Turquie sur lequel nous reviendrons, la Baie des Cochons renforce tout d'abord les convictions de Kroutchev sur l'impérialisme des Etats-Unis, la reprise des essais nucléaires américains, annoncée en mai 1961, est ensuite interprétée comme un « coup bas » [22], le sommet de Vienne confirme enfin aux yeux de Kroutchev l'arrogance des Etats-Unis. [23] Surtout, la « proclamation » de la supériorité stratégique par Roswell Gilpatric, assistant au secrétaire de la Défense, qui annonça, en octobre 1961, que le « missile gap » dénoncé par Kennedy durant sa campagne électorale était en réalité en faveur des Etats-Unis, est perçue comme une humiliation gratuite d'autant plus amère que Kroutchev a toujours considéré les armes nucléaires comme l'apanage ultime de la puissance. L'arme atomique est, en effet, à ses yeux le

signe distinctif et la traduction politique du statut de grande puissance. [24] Sa détention avait assuré Moscou d'être d'abord reconnu comme un Grand et permis ensuite de négocier sur un pied d'égalité avec Washington. L'arme nucléaire est donc un outil de propagande et la fascination de Kroutchev pour les fusées et l'aéronautique renforce encore sa détermination à remporter cette bataille de l'espace. Le prestige est au cœur de la rivalité avec les Etats-Unis. Tous ces épisodes viennent nourrir la frustration du Kremlin, et en particulier de Kroutchev qui développe un véritable complexe d'infériorité et un sentiment de jalousie quasi-infantile vis-à-vis des Etats-Unis. Conscient de son retard économique, Moscou recherchait une égalité de statut, une crédibilité équivalente à celle de Washington. Kroutchev cultivait une obsession gaullienne du prestige et du rang de l'Union soviétique dans le monde. Lorsque la Russie était traitée comme une grande puissance - rien ne faisait plus plaisir à Kroutchev que les honneurs d'un chef d'Etat et Eisenhower le savait [25] - la diplomatie de Moscou se faisait conciliante. La détente est en effet vitale pour permettre la réussite des réformes internes que souhaite Kroutchev. Mais dès que les privilèges de son rang étaient ouvertement remis en cause ou publiquement bafoués, l'indignation et la frustration étaient à son comble. La conclusion du secrétaire général était claire : pour être pris au sérieux par les Etats-Unis et pour améliorer les relations avec Washington, il fallait développer les arsenaux nucléaires. Cuba, avec tout ce que représentait la victoire d'un régime socialiste, était une occasion unique et inespérée de prendre une revanche éclatante. On peut s'étonner de la naïveté et de la candeur affichées par le premier secrétaire général. Comment, en effet, le déploiement de missiles nucléaires à Cuba pouvait-il être perçu par Washington comme un signe de détente ? Mais qualifier la décision de Moscou d'irrationnelle ne nous apprend rien sur les intentions de Kroutchev. Que ce dernier se trompe ne fait aucun doute, mais la source de son erreur se trouve dans sa conception singulière de l'arme nucléaire. [26] Parce que Washington et Moscou ne parlaient pas le même langage dans ce domaine, parce que leurs conceptions respectives de la diplomatie nucléaire sont radicalement divergentes, le fossé entre les perceptions est particulièrement large : Kroutchev pense à sauver Cuba et à la détente, Kennedy se réfère à Berlin. Mais de la même manière que la défense de Cuba est absente des délibérations de l'ExComm, les pressions sur Berlin sont absentes des motivations de Kroutchev. L'équilibre des forces n'explique donc pas à lui seul la décision de Kroutchev. [27] Comme le notent Gr. Allison et Ph. Zelikow, ni le lieu, ni le moment, ni la manière, ni l'ampleur du déploiement ne peuvent être déchiffrés par le seul critère de l'équilibre

stratégique. [28] Il est nécessaire de prendre en compte la personnalité et le tempérament du secrétaire général.

De la même manière, la suprématie stratégique américaine n'eut guère d'impact ni sur le déroulement ni sur la résolution de la crise. Le président Kennedy et ses conseillers n'ont, à aucun moment, entrepris un décompte des forces en présence afin de guider leurs actions. La supériorité américaine aurait dû pousser les Etats-Unis à choisir l'option des frappes aériennes sur les cibles cubaines et non le blocus qui est une décision intermédiaire dont l'objectif principal est de se donner du temps. Ce décalage entre la réalité stratégique et sa perception subjective par les décideurs est souvent mis en avant pour justifier l'irrationalité de la décision de Kennedy. Ainsi le général Curtis LeMay, qui à l'époque dirigeait la force aérienne, estimait que la supériorité stratégique américaine aurait dû se traduire logiquement par une invasion de Cuba. [29] Pour D. Dillon, la probabilité d'une réplique soviétique, sur Berlin, ou contre les Etats-Unis, était nulle parce que la supériorité américaine était écrasante. Pour P. Nitze, cet avantage stratégique était décisif et le président aurait donc dû agir avec plus de fermeté et laisser les militaires régler le problème à leur manière. D'autres soulignent la faiblesse et l'inexpérience de l'équipe présidentielle, tandis que certains estiment que l'issue de la crise doit davantage à la chance qu'au jugement avisé de Kennedy. [30] Se basant sur ce ratio stratégique, ces analyses en déduisent un comportement idoine dont les déviations sont attribuées à des facteurs non rationnels. L'explication rationnelle se mue alors en prescription normative. Sous cet angle, l'élément humain, la perception et l'appréciation subjective de cette « réalité » objective, s'apparentent davantage à une nuisance provisoire, un aléa obscur, une variable approximative. Mais les partisans de l'explication stratégique négligent l'ambiguïté inhérente des indicateurs de puissance. Les estimations clairement divergentes affichées par les membres de l'ExComm sur l'impact des fusées russes illustrent l'extrême difficulté à évaluer la puissance de son adversaire. La tâche relève plus de la supposition approximative que du calcul rigoureux. [31] Que ce soit du côté soviétique ou du côté américain, la distribution des moyens de puissance comme source d'explication du comportement apparaît comme une variable ténue et non pertinente. Pour la majorité des membres de l'ExComm, la crise de Cuba illustre au contraire l'insignifiance de la supériorité stratégique américaine. [32] A Moscou, si la parité est bien un objectif, elle est d'abord politique et diplomatique. Le signal que représente l'installation des fusées russes à Cuba est bien trop ambigu, trop complexe, trop équivoque pour guider les décideurs américains. Si pour Kennedy ces missiles ne

modifient pas l'équilibre stratégique, pourquoi leur découverte engendre-t-elle une crise aussi intense à la Maison-Blanche ? Constatant la primauté des facteurs psychologiques sur les indicateurs objectifs de la puissance n'est en effet qu'un premier élément de la démarche. Dans notre enquête, il nous faut tenter de répondre à deux questions essentielles : pourquoi Kroutchev décide-t-il d'installer des armes nucléaires à Cuba ? Et pourquoi Kennedy exige-t-il leur retrait ? Dans les deux cas, le prestige et le rang sont les réponses les plus convaincantes.

La gageure de Kroutchev et le précédent turc

La première question appelle une remise en perspective. Les dernières années de l'administration Eisenhower ont, à juste titre, été qualifiées de dégel, ou de détente, avec l'Union soviétique. En 1959, lorsque le premier secrétaire visite les Etats-Unis, les commentateurs sont prompts à souligner le nouvel esprit de Camp David entre les deux Grands. Mais cette lune de miel ne dura pas. On le sait, les frustrations s'accumulent chez Kroutchev, et la rencontre de Vienne est une démonstration éclatante à ses yeux que les Etats-Unis refusent d'accorder à l'URSS le statut de grande puissance. Dans le même temps, le fossé idéologique semble bien trop important pour que la coexistence demeure entièrement pacifique. La Baie des Cochons est venu confirmer aux yeux de Kroutchev la vigueur de l'impérialisme américain. Or la fin de la révolution cubaine risquait de mettre en péril le prestige politique de l'Union soviétique. Ce remarquable outil de propagande devait être préservé à tout prix. [33] Dans le même temps, les derniers développements du régime Castriste semblaient pousser La Havane davantage vers Pékin que vers Moscou. Pour un chef d'Etat aussi soucieux de la réputation de son pays, une telle défection vers la Chine aurait représenté un échec retentissant. Il est acquis aujourd'hui que Kroutchev prit sa décision lors d'un voyage en Bulgarie. Conscient du retard soviétique dans le domaine des missiles à longue portée, Kroutchev semble avoir caressé l'idée d'une livraison d'armes nucléaires à Cuba. Certes, l'Union soviétique n'avait jusqu'alors jamais installé des missiles nucléaires en dehors de son territoire, mais il existait une analogie particulièrement pertinente aux yeux du secrétaire général : les missiles de l'OTAN en Turquie. Au lendemain de la Baie des Cochons, Kroutchev avait dressé clairement le parallèle entre l'agressivité des pays satellites des Etats-Unis qui pointaient des armes nucléaires contre l'Union soviétique et la passivité de la révolution cubaine. A Vienne, il avait demandé en vain le retrait de ces missiles de Turquie. A plusieurs reprises, Kroutchev devait rappeler à ses visiteurs au bord de la Mer Noire que les missiles

de Turquie représentaient une menace inacceptable. [34] Le précédent américain a d'autant plus de signification que l'obsession du statut, de l'égalité et du respect était vive chez le premier secrétaire général. Le fondement de la décision se trouve à la fois dans la nécessité de défendre Cuba et dans la volonté d'affirmer le rang de l'Union soviétique. Dans ce raisonnement, le déploiement des missiles de l'OTAN en Turquie prend toute sa signification. Il offre à Kroutchev à la fois la justification, le prétexte et la légitimité au choix nucléaire pour Cuba. La réciprocité permet de conforter une décision qui intrinsèquement comportait bien des risques. Avec le parallèle turc, la décision est normalisée et renforcée. [35] Le 16 octobre 1962, Kroutchev exprime son étonnement au nouvel ambassadeur américain à Moscou, à propos de la réaction de Washington à la découverte des missiles. Il n'y a pas de quoi fouetter un chat, explique-t-il en substance, « je n'ai rien fait d'autre que vous ne m'avez déjà infligé en Turquie et en Iran ». [36] Le déséquilibre stratégique constitue un contexte, mais la défense de Cuba et le sentiment d'infériorité politique poussent Kroutchev à utiliser le précédent turc comme une solution à ses frustrations. L'occasion de se comporter comme les Etats-Unis lui permet de prétendre à l'égalité de statut, de renforcer son prestige, et d'asseoir le leadership soviétique sur son rival chinois. Malheureusement à Washington, Kennedy ne partageait pas exactement la même conception de l'égalité. L'analogie avec la Turquie n'avait pourtant pas échappé à certains responsables de l'administration Kennedy dès 1961. Le sous-secrétaire d'Etat C. Bowles notait qu'il y avait une incohérence à s'émouvoir de la perspective d'armes nucléaires à Cuba alors que Washington avait décidé d'en installer en Turquie. [37] Contrairement à une légende tenace, Kennedy ne découvre pas, lors de la seconde réunion de l'ExComm, l'existence des missiles Jupiter en Turquie, dont l'installation avait été autorisée durant l'administration Eisenhower, pour des raisons plus symboliques que militaires. On sait aujourd'hui que la Maison-Blanche considérait que ces missiles étaient obsolètes mais que, compte tenu des demandes de Kroutchev sur Berlin, leur retrait aurait été perçu comme un aveu de faiblesse. Le Président Kennedy n'avait donc pas demandé l'annulation du projet et leur assemblage s'était donc déroulé comme prévu. Seule une étude, confiée à la Défense, avait été lancée en août sur l'opportunité de leur maintien. [38] Comme l'indiquent les conversations de l'ExComm, l'analogie avec la Turquie est bien présente dès les premières discussions. [39] Pour autant, la majorité des experts, s'ils évoquent l'analogie, la rejettent aussitôt : les deux déploiements ne sont pas comparables parce que les missiles de Turquie et d'Italie visent à redresser l'équilibre en Europe, tandis que ceux de Cuba constituent une violation flagrante du statut quo. [40] Le

raisonnement inverse est, bien entendu, tenu par Kroutchev. Chacun considère ses armes comme strictement défensives et celles de l'adversaires comme inévitablement offensives. [41]. Le malentendu est vieux comme le monde. Mais Kennedy lui-même ne pourra pas s'empêcher de dresser le parallèle entre les deux situations et d'en accepter in fine toutes les conséquences. L'échange explicite proposé à A. Dobrynin par son frère comme solution à la crise est la démonstration flagrante que l'analogie est bien plus pertinente que ne voulaient l'admettre la majorité des conseillers de l'ExComm. [42] Kroutchev a toutes les bonnes raisons du monde pour estimer que l'existence du régime communiste à Cuba est menacée, le précédent turc l'incite à adopter une décision qui est intrinsèquement audacieuse mais qu'il juge légitime et justifiée. La personnalité de Kroutchev demeure le facteur le plus important pour comprendre cette décision. Néophyte en politique étrangère, il exerce cependant un contrôle absolu dans ce domaine dès 1957, écartant A. Gromyko, jugé trop prudent et trop modéré. [43] Jaugeant les hommes avant les dossiers, les affaires diplomatiques devenaient des questions personnelles. Sa rivalité avec les Etats-Unis se résumait à un défi avec Eisenhower ou un duel avec Kennedy. Cette individualisation systématique des rapports de force renforçait ses excès d'humeur, ses exagérations outrancières et ses simplifications grossières. Sûr de lui, absolument persuadé de la supériorité de la révolution soviétique, mais toujours obsédé par le rang et le prestige de l'Union soviétique, il symbolisait la schizophrénie politique de la Russie. En mai 1962, Kroutchev, seul et dans le plus grand secret, décide de lancer son pari nucléaire sur Cuba. Ni le KGB, ni les Affaires étrangères ne sont consultés, seuls les conseils de quelques proches sont sollicités. Convaincu d'avoir trouvé la solution miracle à tous ses problèmes, sa décision était définitive et irrévocable. Obstiné et impulsif, il agissait par instinct et avait le don de s'entêter. [44] On chercherait en vain des logiques bureaucratiques ou gouvernementales, y compris dans l'exécution de sa décision. Certes, les routines des forces armées russes expliquent l'équipement pour le moins inadapté des soldats soviétiques, y compris la présence de leurs skis sous les tropiques des Caraïbes. Mais les défaillances du plan soviétique proviennent davantage des erreurs de Kroutchev que des errements de l'administration. On avait cru que le ministère de la Défense était responsable des inconséquences dans la livraison des armes. Alors que l'existence des avions U-2 était connue depuis longtemps, les missiles SA-2, ceux-là même qui avaient abattu Gary Powers en 1960, ne font pas partie du transport initial. En fait, Kroutchev ne commence à se soucier d'une éventuelle découverte des missiles qu'en juillet, soit deux mois après qu'il eut pris sa décision. Il n'ordonne l'acheminement de ces armes qu'en septembre. Deux jours

plus tard, il estime que des missiles nucléaires tactiques doivent accompagner la présence des missiles balistiques. [45] Ces incohérences ne sont pas imputables aux erreurs bureaucratiques, elles sont le fait de Kroutchev seul. Son tempérament demeure le facteur déterminant.

[Lire la suite](#)

[Retour à la partie précédente](#)

[1] Cité dans Zelikow Philip D. et Ernest R. May, *The Kennedy Tapes, Inside the White House During the Cuban Missile Crisis*, op. cit., p. 177.

[2] « I don't think we have quite succeeded in re-creating the atmosphere at the time. The fact is that we weren't going through an unemotional, orderly and comprehensive decisionmaking process. There were tremendous political and military pressures to do something ». Cité par Blight James G. et Welch David, *On the Brink : Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*, op. cit., p. 51.

[3] Sur ce point, voir Cohn Elizabeth, « President Kennedy's Decision to Impose a Blockade in the Cuban Missiles Crisis : Building Consensus in the ExComm After the Decision », in Nathan James A., *The Cuban Missiles Crisis Revisited*, St Martin's Press, 1992, pp. 219-235.

[4] Dans le cas de l'ExComm, la distribution des rôles était claire. Kennedy souhaitait recueillir des avis et des conseils, mais la décision lui revenait in fine. Voir Welch David A. et James G. Blight, « The Eleventh Hour of the Cuban Missile Crisis : An Introduction to the ExComm Transcripts », *International Security*, winter 1987-1988, vol. 12, n°4, pp. 5-29.

[5] Voir Rusk Dean, *As I Saw It*, W.W. Norton & Company, 1990, pp. 240 et suiv.

[6] Lors de la conférence de La Havane en janvier 1992, le général Gribkov affirmait que le général Pliyev, commandant les forces russes à Cuba, avait toute autorité pour utiliser les missiles nucléaires tactiques déployés à Cuba. Cette affirmation fut contestée : « What we know about Soviet wartime command procedures from the 1960s

suggests that Pliyev should have had that kind of authority once the crisis began. The evidence overwhelmingly suggests that he did not. The operational directive that was actually approved and transmitted to Pliyev in September 1962 expressly prohibited the use of tactical nuclear weapons without autorisation from Moscow. Again on October 27, the Defense Minister Malinovskii stressed that the 'use of nuclear weapons carried by medium-range missiles, tactical cruise missiles, 'Luna' missiles and aircraft is categorically forbidden without permission from Moscow' ». Cité par Kramer Mark, « Tactical Nuclear Weapons, Soviet Command Authority and the Cuban Missile Crisis », Cold War International History Project Bulletin, Fall 1993, n°3, pp. 40-46. En fait, les procédures étaient plus strictes que celle de l'OTAN. Sur ce point, Kramer Mark, « Lessons of the Cuban Missile Crisis for Warsaw Pact Nuclear Operations », Cold War International History Project Bulletin, winter 1996/1997, n° 8-9, pp. 348-354.

[7] « Feklisov's telegram arrived in Moscow well after, nearly a full day Khrushchev had sent his letter of October 26 to Kennedy. Because it was not expected that Feklisov would act as a channel for resolving the crisis, this telegram was not given priority treatment. The KGB materials substantiate claims that for the Kremlin the Scali-Feklisov meetings were a sideshow that played no part in the U.S.-Soviet endgame of October 26-28 ». Fursenko Aleksander et Naftali Timothy, « The Scali-Feklisov Channel in the Cuban Missile Crisis », Cold War International History Project Bulletin, spring 1995, n°5, pp. 58-62.

[8] Kroutchev ouvre la séance par ces mots : « In order to save the world, we must retreat ». Pour le timing exact, voir Fursenko Aleksander et Timothy Naftali, *One Hell of a Gamble, Khrushchev, Castro & Kennedy, 1958-1964*, op. cit., pp. 283-287. Le câble de Dobrynin part de Washington le soir du 27 octobre, mais en raison du décalage horaire et de la lenteur des communications codées, il n'arrive à Moscou que le lendemain midi. A sa réception, Kroutchev décide d'envoyer sa réponse via les ondes de Radio Moscou. Voir aussi Troyanovski Oleg, « The Caribbean Crisis : A View from the Kremlin », *International Affairs (Moscou)*, april-may 1992, n°4-5, pp. 147-157.

[9] Interrogé par Gr. Allison, A. Dobrynin apporte cette réponse un peu stupéfiante : « We had no custom or precedent for sending phone calls ». Allison Graham et Philip Zelikow, op. cit., p. 376, note 126. Par contre, l'ambassadeur avait bien le numéro de téléphone de Robert Kennedy pour l'appeler à tout moment. Ses mémoires, si elles reproduisent fidèlement la conversation avec R. Kennedy, se méprennent sur l'impact de son rapport sur la décision de Kroutchev.

Voir Dobrynin Anatoly, *In Confidence, Moscow's Ambassador to America's Six Cold War Presidents*, Times Books, 1995, pp. 86-91.

[10] « For the most part, unfortunately, these new documents shed little light on the actual process of decision-making at the highest levels of the Kremlin and minutes or notes of the discussions among Soviet leader during the crisis have still not emerged ». Il n'est pas sûr d'ailleurs que de telles notes existent. Voir Hershberg James G., « New Evidence on the Cuban Missile Crisis : More Documents from the Russian Archives », *Cold War International History Project Bulletin*, winter 1996/97, n°8-9, pp. 270-276. Sur les difficultés d'accès aux archives russes et les premiers bilans provisoires sur l'histoire de la guerre froide, voir Haslam Jonathan, « Russian Archival Revelations and Our Understanding of the Cold War », *Diplomatic History*, spring 1997, vol. 21, n°2, pp. 217-227 et les autres contributions du numéro. Pour un bon témoignage, Bukovsky Vladimir K., *Jugement à Moscou : un dissident dans les archives du Kremlin*, Laffont, 1995.

[11] Il s'agit en fait de bavardages entre journalistes au National Press Club à Washington, dûment rapportés par le barman-espion du Club. Warren Rogers du *New York Herald Tribune* confiait à ses collègues qu'il avait été choisi pour couvrir l'opération militaire sur Cuba. « It was a mark of the limitations of Soviet intelligence in this crisis that information from Rogers, who was not especially close to any member of the Kennedy administration and who was in fact persona non grata around Mcnamara, would make its way from the alcoholic haze of the National Press Club to the desk of Nikita Sergeevich Khrushchev ». Fursenko Aleksander et Timothy Naftali, *One Hell of a Gamble, Khrushchev, Castro & Kennedy, 1958-1964*, op. cit., p. 258.

[12] En fait, cette allocution n'était qu'une rediffusion du discours du 22 octobre.

[13] A ce stade, Castro était convaincu qu'une invasion était imminente. Dans la nuit du 27 octobre, il envoie un câble à Moscou plaidant pour une frappe nucléaire soviétique contre les Etats-Unis si ceux-ci attaquent Cuba. « If the Americans actually carry out the brutal act of invading Cuba... that would be the moment to eliminate such danger forever through an act of legitimate defense, however harsh and terrible the solution would be ». Blight James G. et Welch David, *On the Brink : Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*, op. cit., p. 109.

[14] Cité in Zelikow Philip D. et Ernest R. May, op. cit., p. 89.

[15] « If it doesn't increase very much their strategic strength, why is it, can any Russians expert tell us why they... ? It is a goddamn mystery to me ». J. McCone, qui dirige les services de renseignements, affiche la même incompréhension : « If this is so (that the Soviet missiles do not improve anything), then what possible reason have they got for going into Cuba... He just couldn't understand why the Soviets were so heavily bolstering Cuba's defensive posture ». Cité in Zelikow Philip D. et Ernest May, op. cit., pp. 99, 90 et 107.

[16] Il est frappant de constater l'absence de toute référence à la défense de Cuba. « In the October 16 ExComm meeting, the defense of Cuba theme was notably absent among the possible Soviet motivations discussed. At one point, McGeorge Bundy read the September 12 Tass statement noting that 'the military equipment in Cuba was designed exclusively for defense' and remarked : « Now there, it is very hard to reconcile that with what has happened ». Chang Laurence, « The View from Washington and the View from Nowhere : Cuban Missile Crisis Historiography and the Epistemology of Decision Making », in Nathan James A., *The Cuban Missiles Crisis Revisited*, op. cit., p. 138.

[17] Pour le secrétaire d'Etat au Trésor, Douglas Dillon : « Before the Soviets put missiles in Cuba, it was doubtful whether they could deliver any warheads from Soviet territory at all. So while the Cuban installations didn't change the overall balance very much, my impression at the time was that they radically altered the numbers of deliverable warheads and in that sense, they significantly increased Soviet capability ». Cité dans Blight James G. et Welch David, *On the Brink : Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*, op. cit., pp. 30-31. Mais l'opinion de Dillon est isolée. L'argument géographique est utilisé par McNamara et Kennedy le 16 octobre.

[18] Son rapport arrive à la Maison-Blanche le 27 octobre, après la décision de la quarantaine. Il est reproduit dans Garthoff Raymond L., *Reflections on the Cuban Missile Crisis*, op. cit., pp. 202-203. Voir aussi Garthoff Raymond L., « The Meaning of the Missiles », *The Washington Quarterly*, autumn 1982, vol. 5, n°4, p. 77.

[19] Kennedy expliqua en novembre : « It would have politically changed the balance of power. It would have appeared to, and appearances contribute to reality ». Bundy ajoute : « This political effect is not one that can be assessed merely by assessing changes in the thermonuclear balance. Indeed if it is right to conclude that the missiles in Cuba would have this effect, it becomes clear that any

change in the balance of power here would have been a change determined more by our own perceptions than by those of Kroutchev ». Bundy MacGeorge, *Danger and Survival*, Vintage Books, 1988, p. 452. C'est moi qui souligne.

[20] « What mattered in Washington and in Moscow was not the military balance about which there was little disagreement, but the political meaning of that balance ». Lebow Richard Ned et Janice Gross Stein, *We All Lost the Cold War*, Princeton University Press, 1994, p. 296. Sur l'aspect nucléaire des rapports de force, Trachtenberg Marc, « The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis », *International Security*, summer 1985, vol. 10, n°1, pp. 137-163.

[21] « We were more infuriated and disgusted every time a violation occurred. We were sick and tired of being subjected to these indignities. They were making these flights to show up our impotence ». L'ironie est que grâce à ses vols, Eisenhower pouvait contenir la hausse des budgets de défense réclamés par une partie du Congrès et les militaires. Voir Tompson William J., *Khrushchev, a Political Life*, St. Martin's Griffin, 1997, pp. 222-223. Kroutchev évoque l'arrogance des vols U2 dans ses mémoires, in Talbott Strobe, *Khrushchev Remembers, The Last Testament*, op. cit., p. 504.

[22] « The U.S. decision to resume nuclear tests hit the Kremlin in the solar plexus. It reinforced Soviet suspicions that Washington was flexing a muscle that it intended to use in the Caribbean ». Cité dans Fursenko Aleksander et Timothy Naftali, *One Hell of a Gamble, Krushchev, Castro & Kennedy, 1958-1964*, op. cit., pp. 154-155.

[23] Kennedy plaidant l'erreur pour la Baie des Cochons, Kroutchev rétorqua : « Miscalculations ! All I ever hear from your people and your news correspondents and your friends in Europe and every place is that damned word. The United States simply wanted the USSR to sit like a schoolboy with his hands on his desk ». Et de menacer une fois de plus de signer un traité de Paix avec la RDA. Sur Vienne, voir par exemple Beschloss Michael R., *The Crisis Years, Kennedy and Khrushchev 1960-1963*, op. cit., p. 211-224.

[24] Suez semble avoir joué un rôle déterminant dans l'éducation stratégique de Kroutchev. « To his last days Khrushchev believed that this ultimatum was a gem of his diplomacy, a first triumph over American diplomacy in the Cold War ». Zubok Vladislav et Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War, From Stalin to Krushchev*, op. cit., p. 191. Ce sont les pressions économiques américaines qui ont

fait plier les Britanniques et les Français, pas le chantage nucléaire de Moscou. Cet épisode influença durablement sa conception de l'arme nucléaire : « Khrushchev's thinking about foreign affairs had been molded by the Suez-Hungary crisis of 1956 ». Voir Zelikow Philip et May Ernest R., op. cit., p. 670.

[25] Kroutchev souligne cette fierté dans ses mémoires : « If the president of the U.S. himself invites the chairman of the Council of Ministers of the USSR, then you know conditions have changed. We'd come a long way from the time when the U.S. wouldn't even grant us diplomatic recognition. We had transformed Russia into a highly developed country. The main factors forcing the President to seek improved relations were our economic might, the might of our armed forces and that of the whole socialist camp ». Talbott Strobe, Khrushchev Remembers, The Last Testament, op. cit., p. 423.

[26] Clairement, les contradictions dans la décision de Kroutchev sont nombreuses : « Not only was his choice of a missile deployment inconsistent with his objectives, but his objectives were contradictory. Khrushchev was moved by foreign-policy interests to defend Cuba, by strategic considerations to develop a second-strike capability, by domestic circumstances to seek détente and by his emotions to seek revenge. Revenge and détente were contradictory, but Khrushchev convinced himself that all these goals were compatible ». Sur ces contradictions, voir Lebow Richard Ned et Janice Gross Stein, We All Lost the Cold War, op. cit., pp. 50-66.

[27] Pour des analyses basées sur ce seul critère, Horelick, « The Cuban Missile Crisis : An Analysis of Soviet Calculations and Behavior », World Politics, April 1964, vol. 16, n°4, 363-377 et Hilsman Roger, To Move a Nation : The Politics of Foreign Policy in the Administration of John F. Kennedy, Doubleday, 1967, pp. 200 et suiv.

[28] Allison Graham et Philip Zelikow, op. cit., pp. 90-91.

[29] L'argumentation utilisée est révélatrice : « During that very critical time, in my mind there wasn't a chance that we would have gone to war with Russia because we had overwhelming strategic capability and the Russians knew it. The Soviets are rational people. The problem had been the flap at the White House. The thing to do next time was to head these people off ». Cité par Rhodes Richard, « The General and World War III », The New Yorker, June 19, 1995, pp. 47-59. Le 19 octobre, LeMay ne cache pas sa frustration au président : « I see no other solution (than air strikes). This blockade

and political action, I see leading into war. I don't see any other solution. This is almost as bad as the appeasement at Munich ». Cité par Zelikow Philip D. et Ernest May, op. cit., p. 178. C'est moi qui souligne.

[30] Dillon confiait en 1989 : « I didn't understand then, and I don't understand now, why people worried so much about one limited, conventional action leading to nuclear war. The idea is preposterous. The only explanation I can think of is that Ball's and MacNamara's relative inexperience in these matters caused them to draw unwarranted conclusions ». Cité dans Blight James G. et Welch David, *On the Brink : Americans and Soviets Reexamine the Cuban Missile Crisis*, op. cit., p. 169. Nitze affirma tout au long de sa vie que « the decisive factor was our undoubted and unarguable nuclear superiority ». Nitze Paul, *From Hiroshima to Glasnost, At the Center of Decision, A Memoir*, Grove Weindfeld, 1989, pp. 226-227. R. Hilsman attribue le retrait de Kroutchev à la supériorité conventionnelle et nucléaire des Etats-Unis. Hilsman Roger, *The Cuban Missile Crisis, the Struggle over Policy*, Praeger, 1996, p. 149. Le général Taylor regrette le manque de fermeté de l'administration Kennedy. Voir son interview avec R. Neustadt en juin 1983 cité par Lebow Richard Ned et Janice Gross Stein, op. cit., p. 296. Sur le rôle de la chance, Acheson Dean, « Homage to Plain Dumb Luck », reproduit dans Divine Robert A., *The Cuban Missiles Crisis*, Markus Wiener Publishing, 1988, pp. 186-197.

[31] Cette difficulté n'avait pas échappé aux réalistes classiques. « It is an ideal task and hence incapable of achievement ». Morgenthau Hans, *Politics Among Nations*, Alfred A. Knopf, 1973, p. 153. Voir aussi Friedberg Aaron, *The Weary Titan, Britain and the Experience of Relative Decline*, Princeton University Press, 1988 et Wohlforth William Curtis, *The Elusive Balance : Power and Perceptions during the Cold War*, Cornell University Press, 1993.

[32] Bundy résume ainsi sa position : « I think the result of the confrontation in 1962 would have been the same with strategic parity as it was with American superiority ». Bundy McGeorge, *Danger and Survival*, Vintage Books, 1988, p. 450. Vingt ans après la crise, les modérés de l'ExComm concluaient : « The Cuban missile crisis illustrates not the significance but the insignificance of nuclear superiority in the face of survivable thermonuclear retaliatory forces ». Voir *Time*, 27 septembre 1982, article signé par Dean Rusk, Robert McNamara, George Ball, Roswell Gilpatric, et McGeorge Bundy.

[33] « The fate of Cuba and the maintenance of Soviet prestige in that part of the world preoccupied me... What will happen if we lose Cuba ? I knew it would have been a terrible blow to Marxism-Leninism. It would gravely diminish our stature throughout the world, but especially in Latin America. If Cuba fell, other Latin American countries would reject us ». Talbott Strobe, *Khrushchev Remembers*, op. cit., p. 546.

[34] Kroutchev demandait régulièrement à ses visiteurs de regarder à la jumelle en direction de la Mer Noire. Devant leur étonnement, Kroutchev répondait : « Can't you see ? US missiles in Turkey, aimed at my dacha ». Cité par Nash Philip, *The Other Missiles of October ; Eisenhower, Kennedy and the Jupiters, 1957-1963*, University of North Carolina Press, 1997, p. 106.

[35] « Khrushchev was always anxious about our prestige, he was afraid the Americans would force us to back down somewhere. He had worked too long with Stalin and well remembered his words, 'When I'm gone, they will strangle you like a kitten'. Khrushchev told me we weren't going to do anything more than the Americans had already done ». Troyanovsky Oleg, *Komsomolskaya Pravda*, rapportée par Reuters, 29 Octobre 1997. Kroutchev rappela le précédent turc dans ses mémoires : « We were not inventing anything new. We were just copying the methods used against us by our adversaries when they encircled us with bases. The Americans would learn just what it feels like to have enemy missiles pointing at you, we'd be doing nothing more than giving them a little of their own medicine ». Zubok Vladislav et Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War, From Stalin to Krushchev*, op. cit., p. 260. Selon Serguei Kroutchev, aujourd'hui professeur à Brown University et incidemment citoyen américain, « The missiles in Cuba were a Soviet « tit » for an American « tat » ». Cité par Lebow Richard Ned et Gross Stein Janice, *We All Lost the Cold War*, op. cit., p. 78.

[36] « What's all the excitement is about ? Just because I am building a fishing port in Cuba, you want to go to war. After all, I am not doing anything you haven't done to me in Turkey and in Iran ». Cité par Nash Philip, op. cit., p. 116.

[37] Dans un mémo du 22 avril 1961 adressé au Président Kennedy, C. Bowles avertissait : « A double standard which allows us to react angrily at the slightest rumor of a Soviet missile base in Cuba , while we introduce thirthy missile set ups in Turkey is dangerously self-defeating ». Cité par Bernstein Barton J., « Reconsidering the Missile

Crisis : Dealing with the Problems of the American Jupiters in Turkey », in Nathan James A. (Ed.), *The Cuban Missile Crisis Revisited*, op. cit., p. 55.

[38] Cette légende doit beaucoup au livre de Robert Kennedy selon lequel le président aurait été choqué et furieux d'apprendre que les Jupiters étaient toujours en Turquie. Effectivement, lors de la seconde réunion de l'ExComm, le 16 octobre, J. F. Kennedy s'interrogeant sur la rationalité de la décision soviétique d'installer des armes nucléaires à Cuba suggère qu'il n'est pas au courant pour ? It's just as]missiles in Cuba[la Turquie : « What is the advantage of that if we suddenly began to put a major number of IRBMs in Turkey. Now that'd be goddamn dangerous, I would think ». Et Bundy de répondre : « Well, we did, Mr. President ». Cité dans Zelikow Philip D. et Ernest May, op. cit., p. 100. En fait, une étude avait été commandée en août 1962 sur l'opportunité de leur maintien. Sur ce point, voir Bernstein Barton J., « Reconsidering the Missile Crisis : Dealing with the Problems of the American Jupiters in Turkey », in Nathan James A. (Ed.), *The Cuban Missile Crisis Revisited*, op. cit., pp. 63-64.

[39] Le 18 octobre, Llewellyn Thompson reprend inconsciemment presque mot pour mot les termes que Kroutchev avait utilisé la veille devant l'ambassadeur américain à would say is : 'What are you getting]Kroutchev[Moscou. « I think that what he so excited about ? The Cubans asked us for some missiles to deal with these emigré bases which are threatening an attack'. And that these are not missiles other than defensives. They are much less offensive than your weapons in Turkey. You've got these armed with nuclear warheads. We haven't given any nuclear weapons to them. These are simple to deal with the threat to Cuba ». Zelikow Philip D. et Ernest May, op. cit., p. 139.

[40] Les instructions transmises à P. Salinger, secrétaire à la presse, étaient claires : « There is a very, very basic difference between these two situations. It was the Soviet threat to Western Europe that led to the United States arming the Turks and the Italians with certain nuclear weapons. There is no similarity between arming nations under threat, on the one hand, versus the arming of Cuba on the other, which obviously was not under the threat of nuclear attack or attack from this country ». Cité par Nash Philip, op. cit., p. 123. C'est moi qui souligne.

[41] Objectivement, « It is difficult to imagine a man from Mars believing that the SS-4s in Cuba were less legitimate than the Jupiters

in Turkey ». Betts Richard, *Nuclear Blackmeal and Nuclear Balance*, Brookings Institutions, 1987, p. 113.

[42] Le parallélisme n'avait pas échappé à la presse. Dans son éditorial, W. Lippmann avait suggéré le 23 octobre qu'un échange offrirait une solution raisonnable à la crise. Kroutchev pensait que le journaliste était la voix officielle de la Maison-Blanche. Sur ce point, Beschloss Michael R., *The Crisis Years, Kennedy and Krushchev 1960-1963*, op. cit., p. 529.

[43] « Very quickly Khrushchev decided he knew enough of foreign policy and the art of diplomacy to manage it more or less by himself. After 1957 he was no less a master of Soviet foreign policy than Stalin had been, and no less than Stalin did he adopt one-man decision-making. In from, he meticulously preserved the Leninist tradition of collective decision-making in the Party Presidium, but in reality he considered himself his own foreign minister ». Zubok Vladislav et Constantine Pleshakov, *Inside the Kremlin's Cold War, From Stalin to Krushchev*, op. cit., p. 181.

[44] « To interpret Soviet decisions is to interpret Khrushchev. He alone decided on policy... he would talk over a question with a fellow member of the Politburo or someone from the bureaucracy, but he did not systematically seek an advice, let alone policy analysis. He acted more from instinct than from calculation. Whether Berlin or the strategic balance or concern about Cuba was uppermost in his mind at the time he ordered the missiles sent to Cuba, he himself could probably not have said. Having made a decision, however, he tended not to entertain second thoughts unless and until he had no choice. In both foreign and domestic affairs, he behaved like a roulette player... Searching for the right adjective with which to characterize him, F. Burlatsky and G. Shaknazarov, who had been aides to Khrushchev, agreed on the word *azartnyi*, which means, 'reckless' or 'hotheaded' ». Zelikow Philip et Ernest R. May, op. cit., pp. 668-669.

[45] Sur ces décisions et la signification de ces missiles tactiques, voir Fursenko Aleksander et Timothy Naftali, « The Pitsunda Decision : Khrushchev and Nuclear Weapons », *Cold War International History Project Bulletin*, march 1998, n°10, pp. 223-225 et Garthoff Raymond L., « New Evidence on the Cuban Missile Crisis : Khrushchev, Nuclear Weapons and the Cuban Missile Crisis », *Cold War International History Project Bulletin*, winter 1998, n°11, pp. 251-254.