



SOURCES INTERNES DES AFFAIRES ETRANGERES

***Un point de vue américain sur le processus de
la prise de décisions en politique étrangère***

**Mémoire de géopolitique
du lieutenant colonel Otto DOBIS
dans le cadre du séminaire « les fondements de la
politique étrangère des Etats-Unies »**

Directeur : Madame Denise Arthaud

Avril 2002

Sources internes des affaires étrangères
Un point de vue américain sur le processus de prise de décisions
en politique étrangère

SOMMAIRE

PREMIÈRE PARTIE : Leaders – Décideurs

L'individu comme premier niveau de l'analyse.

Les conceptions psychologiques.

DEUXIÈME PARTIE: La bureaucratie – L'exécution de la politique

Deuxième niveau : le mécanisme gouvernemental comme source de la décision en politique étrangère.

TROISIÈME PARTIE: Le rôle de la société civile

Le rôle des organisations et des groupes d'intérêts non gouvernementaux et de l'opinion publique dans le domaine de la formulation de la politique étrangère

INTRODUCTION

Dans son ouvrage «Géopolitique, Constance et changement dans l'histoire», Monsieur Chauprade explique le cours de la politique étrangère «anglo-saxonne» surtout par deux théories. La première est la leçon de la suprématie de la mer sur la terre, une leçon historique, et la deuxième est la «Realpolitik». «En fait, la politique étrangère des Etats-Unis est guidée par la Realpolitik, autrement dit la géopolitique, mais elle s'habille d'un discours idéologique fondé sur les impératifs de morale et de messianisme américain.»¹

Je trouve, que cette explication est certainement valable. Même certains experts américains ont une pensée pareille. Comme par exemple dans l'ouvrage de Martin P. Leffler «Preponderance of Power, National security, the Truman Administration, and the Cold War»² ou bien Henry Kissinger qui est fasciné par le «Balance of Power», la création de Metternich, la diplomatie menée par Bismarck et qui considère la «Realpolitik» comme fil conducteur de l'histoire. Il l'explique bien dans son ouvrage «Diplomacy».

Je pense que le comportement de politique étrangère est fortement compliqué et il ne peut être expliqué qu'en utilisant plusieurs domaines scientifiques. Il y a des théories qui expliquent clairement une décision en politique étrangère, mais elles semblent totalement inutiles dans d'autres cas. Monsieur Chauprade l'explique clairement dans le chapitre «Admettre que tout n'est pas géopolitique».³

Tenant compte des précédents, j'ai fait une recherche sur la pensée américaine⁴ - dite «anglo-saxonne» - et j'ai essayé de trouver les théories qui sont

¹ ibid. p 52

² «The significance of my approach, therefore, rests in the linkages I draw between threat assessment and foreign policy behavior, between economics and geopolitics, between action in the industrial core of Eurasia and initiatives in the underdeveloped periphery, and between military capabilities and diplomatic risk-taking» ibid. p X

³ ibid. p 12

⁴ J'ai étudié non seulement des ouvrages d'auteurs américains, mais aussi des ouvrages qui sont utilisés par les Américains.

utilisées par les experts américains pour expliquer les comportements en politique étrangère.

Quand des experts essaient d'expliquer des comportements en affaires étrangères, ils forment généralement trois catégories distinctives. Ces catégories sont établies selon les arguments qu'ils désignent comme facteur principale qui détermine ce comportement. Ils se différencient surtout en ce qui concerne le niveau d'analyse. J. David Singer dans son ouvrage, «The Level-of-Analysis Problem in International Relations»⁵ traite deux niveaux, le système international et l'état national disant que le premier nous donne une idée complète des relations internationales et le deuxième nous donne plus de détails et plus de profondeur. Il y a des experts qui considèrent le système – le monde à l'extérieur de l'état – comme le stimulant principal. Dans ce cas, les états sont considérés comme des joueurs unitaires, qui répondent aux stimulants externes de la même façon.⁶ L'observateur ne s'intéresse pas au processus interne de l'état, il étudie seulement des stimulants et des réponses. En ce qui concerne ce point de vue, les états sont considérés comme des «boîtes noires» et l'arène internationale comme une table de billard où les états ont un impact les uns sur les autres comme les boules de billards le font en une séquence interminable d'action - réaction des événements.⁷ Fondé sur ces arguments, il existe un modèle qui était très populaire parmi des étudiants en relations internationales pendant les années 1990, qui s'appelle le «Rational Choice Model». Selon ce modèle, les unités peuvent être non seulement des états mais aussi des décideurs dont les décisions sont basées sur un calcul rationnel. Les étudiants de ce modèle ne s'intéressent ni aux facteurs internes ni aux caractéristiques personnelles.

Il y a les autres experts qui regardent à l'intérieur de l'état et qui croient que des variables intérieures sont les facteurs déterminants pour la politique étrangère.

⁵ World Politics, vol. XIV, No.1, pp., 1961

⁶ H. Morgentau a vulgarisé cette idée par placer le pouvoir comme intérêt ultime de l'état à la centre.

⁷ Pour plus d'informations voir Richard C. Snyder, «International Relations Theory - Continued» World Politics, XIII, pp. 300-312, 1961

Cette réflexion n'est pas nouvelle. Dans la littérature grecque antique, Thucydide a expliqué certaines décisions de politique étrangère des cités par des raisons internes.⁸

Le troisième groupe des experts essaye de combiner les arguments des deux groupes précédents, disant que les facteurs du système rendent compte de certaines contraintes et les facteurs internes rendent compte du cours exact de comportement de politique étrangère. Ils argumentent que dans les cas des différents pays nous devons tenir compte de différents facteurs, et nous devons aussi expliquer et traiter chaque décision de politique étrangère comme unique car la configuration de l'effet des variables différents n'est jamais la même.⁹ En conséquence, il y a des facteurs qui sont très importants pour une circonstance donnée mais nous pouvons les laisser tomber dans une autre circonstance. James Rosenau dans l'introduction de Domestic Sources of Foreign Policy annonce, que «[t]he premise is that domestic sources of foreign policy are no less crucial to its content and conduct than are the international situation toward which it is directed» (p.2)¹⁰

Un des caractéristiques de la guerre froide était que les facteurs systémiques étaient plus forts que les facteurs internes. Des deux côtés, certains pays ont été plus influencés par les facteurs systémiques que d'autres. Parmi les pays occidentaux, l'Allemagne de l'Ouest était un exemple.¹¹ De l'autre côté, les

⁸ Comme M. Smith et S. Smith l'expliquent «...the 'domestic process' approach sees all the important stimuli and demands facing the policy-makers as originating in the national political, economic and social systems. The international arena is thus essentially the arena in which policy is implemented, not the source of policy itself.» (Michael Smith, Steve Smith and Brian White, British Foreign Policy Tradition, Change and Transformation p.8)

⁹ Comme L. Jensen l'explique dans la préface de son livre Explaining Foreign Policy «Certainly, it is not my contention that every determinant - whether it be economic, political, psychological, or systemic - will have an impact upon every foreign policy decision, but each will be operative at certain times under certain circumstances. » (p. X)

¹⁰ Rosenau regarde l' «intense controversy in the United States over the struggle in Vietnam» qui soutient cette affirmation et donne un précédent que «the foreign policy of governments is more than simply a series of responses to international stimuli» (ibid. p.2)

¹¹ Comme W. F. Handrieder l'explique «[f]rom the American perspective, containing the Soviet Union by containing the Federal Republic requires that the Germans' room for the diplomatic manoeuvre be narrowed...they were not to be free to formulate and implement foreign policy». (Wolfram F. Handrieder, «The German-American Alliance at Forty» *Aussenpolitik* vol.40, 1989, pp.148-160)

pays de block soviétique ont été obligés d'accorder leurs politiques étrangères avec celle de l'Union Soviétique.

C'est évident qu'il y a des différences profondes entre les régimes totalitaires et démocratiques en ce qui concerne la conduite de politique étrangère. Au dix-neuvième siècle, de Tocqueville a remarqué ces différences, et il a comparé l'efficacité de politique étrangère des deux régimes bien distingués. Quel régime est le plus efficace cela n'est pas le sujet de mon travail, mais cette analyse prouve que les différences sont les résultats des variables intérieures. Par exemple, dans les cas des régimes autoritaires, les leaders ne sont pas empêchés par les contraintes internes – comme l'opinion publique – donc ils peuvent conduire des politiques contradictoires comme l'Union Soviétique l'a fait.

Pluralisme et démocratie ont permis à la société civile d'influencer et de participer aux activités gouvernementales entre autres à l'élaboration de la politique étrangère. Nous avons pu observer le changement de politique étrangère des pays d'Europe centrale et d'Europe de l'est à l'occasion de leur transformation pendant des années quatre-vingt-dix.

Les experts ont des opinions différentes quels facteurs doivent être considérés comme sources internes de la politique étrangère. Charles W. Kegley, et Eugene R. Wittkopf distinguent trois groupes de facteurs internes. (1) Environnement social d'une nation. Ce groupe contient la culture politique, les besoins principaux, les valeurs, l'idéologie et l'image de la nation d'elle-même. (2) Le milieu institutionnel qui se compose des services divers du gouvernement, des ministères et des bureaux qui sont chargés de prendre des décisions et du management. (3) Les caractéristiques individuelles des décideurs.

Roy Macridis utilise le diagramme suivant :

A. Des éléments matériels relativement permanents

1. La géographie
2. Des ressources naturelles
 - a. Des minéraux
 - b. La production d'alimentation

- c. L'énergie
- B. Des éléments moins permanents
 - 1. L'établissement industriel
 - 2. L'établissement militaire
 - 3. Des changements de capacité industrielle et militaire
- C. Des éléments humains : quantitatif et qualitatif
 - 1. Quantitatif – la population
 - 2. Qualitative
 - a. Les leaders et décideurs
 - b. Le rôle de l'idéologie
 - c. Le rôle de l'information¹²

Les éléments permanents se figurent sur la liste des penseurs des différents pays. En revanche, on ne tient pas toujours compte du facteur humain. Je trouve que la littérature américaine est assez riche à cet égard. Je pense aussi, que c'est le facteur humain qui rend le cours de la politique étrangère imprévisible, donc il mérite plus d'attention. Auparavant même les grands penseurs américains - comme par exemple Rosenau¹³ - ont refusé de considérer ce facteur. Depuis cette époque, beaucoup de recherches ont été faites et des méthodologies ont été adoptées du domaine des sciences sociales particulièrement de la psychologie et de la sociologie. Elles nous permettent d'examiner l'attitude et la personnalité des individus des groupes et le processus organisationnel. Dans mon mémoire, je me concentrerai sur les éléments suivants :

1. Leaders – Décideurs

- a) Facteurs caractéristiques
- b) Conceptions psychologiques
- c) Changement d'attitude
- d) Dissonance cognitive

¹² Roy C. Macridis, Foreign Policy in World Politics introduction pp.1-2.

¹³ «...events abroad, nonhuman realities, and governmental decision-making processes are the primary determinants of foreign policy and, on balance, they may well be more crucial than any and all domestic sources. » (Domestic Sources of Foreign Policy pp. 3-4)

- e) Théorie d'attribution
- f) Théorie de « self-perception »
- g) Théorie de schéma
- h) Code opérationnel
- i) Idéologie, système de croyance (belief system)

2. La bureaucratie – l'exécution de la politique

- a) Politiques bureaucratiques
- b) « Retard » dans la réalisation de la politique

3. Le rôle de la société civile

- a) Le rôle des intérêts
- b) Le rôle de l'opinion publique

Quand j'ai choisi les facteurs précédents j'ai utilisé surtout deux mémoires, Charles F. Hermann «Changing Course : When Governments Choose to Redirect Foreign Policy»,¹⁴ et Margaret G. Hermann & Charles F. Hermann, «Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry».¹⁵ Car je pense qu'en essayant d'expliquer le comportement de politique étrangère, nous devrions d'abord examiner comment et quand les décisions ont été prises. Et ces mémoires sont utiles pour choisir les modèles et les variables justes.

D'habitude, c'est le gouvernement qui est chargé de conduire la politique étrangère. Toutefois nous devons savoir précisément où les décisions définitives sont prises et puis continuer à étudier les facteurs qui ont influencé des décideurs. Des trouvailles de ces deux mémoires sont utiles, car dans le premier, Hermann traite des changements des cours de la politique étrangère. Il donne quatre facteurs différents comme raisons : le décideur, la bureaucratie, la restructuration interne et le choc externe. Il parle surtout des changements profonds, mais ses arguments sont valables aux ajustements mineurs politiques. Sur sa liste figurent aussi d'autres variables qui ont une influence sur la prise de décisions dans les pays démocratiques comme l'opinion publique, les intérêts, les partis politiques, etc.

¹⁴ International Studies Quarterly Vol. 34, No. 1, pp. 3-22, 1990

¹⁵ International Studies Quarterly Vol. 33, No. 4, pp. 361-388, 1989

Dans le deuxième, les auteurs traitent aussi des unités qui prennent des décisions « prime ministers, presidents, politburos, juntas, cabinets, inter-agency groups, coalitions, and parliaments » et leurs rôles dans ce procès¹⁶.

Dans la première partie de mon mémoire, je me concentrerai sur les théories et les modèles qui traitent de la personnalité. Il y a un grand domaine des explications qui sont basées sur des individus. Avec de l'aide des autres disciplines comme psychologie et sociologie, nous pouvons mieux comprendre le rôle des individus dans le comportement de la politique étrangère.

Dans la deuxième partie, je traite des théories qui expliquent le rôle du gouvernement, car cette organisation est responsable du cours exact de la politique étrangère.

Le rôle de la société civile est controversé. Pendant la guerre froide - à part quelques occasions particulières - les penseurs n'ont pas attribué de pouvoir d'explication à ce facteur. Les points de vue se concordaient que l'opinion publique n'était pas une contrainte pour le processus de la prise de décisions mais plutôt une limite que les décideurs n'ont pas pu franchir. Cette limite a pourtant donné aux décideurs suffisamment de latitude. Ils ont parlé des intérêts avec la même manière. Ce sont seulement de gros intérêts commerciaux qui ont été discutés comme facteur influençant les décisions de la politique étrangère. En outre, l'opinion publique a été considérée comme facilement influençables et manipulable, et les intérêts qui ont été utilisés pour des buts du gouvernement. Dans notre époque, ce concept est changé et la société civile revendique aussi sa propre part dans le domaine de la politique étrangère. Dans la troisième partie de mon mémoire, je parlerai de ce rôle changeant de la société civile.

¹⁶ «[i]n effect, internal and external pressures may predispose a government to act in a particular manner, but the precise character of its action will be motivated by properties of the ultimate decision unit. »

LEADERS DECIDEURS

Enfin, ce sont les hommes qui prennent des décisions. Comme Kegley dit «National and international circumstances do not make decisions and forge foreign policy; decision-makers alone do this...In theorizing about the sources of foreign policy behavior, we should begin with individuals, because only persons think, prefer and act».¹⁷ Soutenu par des études qui montrent que les décideurs ont un effet sur les décisions de politique étrangère, le concept que les différences individuelles et **les caractéristiques personnelles** des leaders sont très importants en ce qui concerne le comportement de politique étrangère, a une littérature assez riche.¹⁸ Utilisant les méthodes et les résultats du champ de psychologie, les experts en relations internationales ont développé des théories pour expliquer des décisions de politique étrangère par des facteurs caractéristiques des leaders. En revanche, ce type des arguments ne peut pas être trouvé sur l'agenda des recherches des anciens pays communistes parce que – selon l'idéologie courante à cette époque-là (marxisme-léninisme) - les individus ne sont pas importants et ne peuvent pas influencer le cours de l'histoire. Selon cette théorie les événements de l'histoire ont lieu à cause des circonstances et selon certaines règles. Bien sûr que la plupart des leaders des pays de l'ancien Block de l'Est n'étaient pas libres de réagir, donc l'influence des facteurs caractéristiques n'était pas aussi évidente et important que dans le cas des démocraties occidentales.

Il faut noter que toutes les théories de prise de décisions n'incluent pas les individus et leurs traits comme sources des différences. Par exemple certains experts parlent de caractéristique insaisissable de la décision. Il ne s'agit de ce problème qu'en cas des organisations larges et complexes – comme des gouvernements – nous ne pouvons pas localiser le lieu exact où la décision a été prise parce que le processus est graduel et progressif, et il se compose des plusieurs petits pas. Nous ne pouvons pas traquer une certaine décision et trouver la personne qui en est responsable, ou une date spécifique où la décision en question a été prise. Ce qui

¹⁷ C. W. Kegley Jr., «Decision Regimes and the comparative study of Foreign Policy»

¹⁸ Malheureusement la plupart de ces théories ne sont pas parcimonieuses.

rend ce processus obscur c'est sa particularité que tant de personnes y participent : du recueillement des renseignements, l'exploitation des informations jusqu'à l'élaboration et la préparation des décisions. En conséquence, chaque pas dans le processus limite la latitude du niveau suivant. Il y a d'autres théories, comme le «prospect theory» qui limitent le pouvoir explicatif des caractéristiques personnelles des décideurs, parce qu'ils expliquent leurs réponses face à une crise qui provient des caractéristiques de la situation même, plutôt que de la personnalité des décideurs¹⁹. Ces théories – sans parler de «rational choice theory» - ne laissent pas beaucoup de place pour le « système de croyance » (belief system) et des facteurs caractéristiques.

Dans ce chapitre de mon mémoire, j'examinerai les théories le plus importants **des approches psychologiques** et leurs applications.

Changement d'attitude : Selon la théorie de Hovland, les décideurs tiennent à leurs opinions sur un sujet particulier jusqu'à ce qu'ils obtiennent des nouvelles informations. Dans ce cas, il faut savoir comment la communication provoque le changement d'opinion, qui – en revanche – provoque un changement d'attitude. Selon cette théorie, le plus important est celui qui envoie le message ;²⁰ puis à quel point le message est convaincant ; ensuite quels traits personnels le récepteur possède.²¹ Puisque cette approche a beaucoup de facteurs, il n'est pas sage de généraliser ce qui rend cette théorie assez complexe.²²

Tous les experts qui utilisent cette théorie de changement d'attitude citent l'exemple de «long telegram» de Kennan. Lorsque Kennan qui a travaillé à l'ambassade américaine en l'ex-Union Soviétique a préparé une analyse détaillée

¹⁹ Timothy J. Mckeown, «Decision Process and Co-operation in Foreign Policy» International Journal Vol. 47, No. 2, pp. 408, 1992

²⁰ Par exemple la compétence et la fiabilité de la source.

²¹ Intelligence, confiance en soi et autres caractéristiques qui rendent une personne susceptible à l'influence.

²² D.W. Larson dans son ouvrage Origins of Containment fait des généralisations. Par exemple elle dit que «[t]he greater the discrepancy between the communicator's position and preexisting beliefs of the audience, the greater the amount of attitude change. » (p.27)

sur l'attitude des dirigeants et il a prédit le comportement de la politique étrangère soviétique. A cette époque-là, il y avait beaucoup d'incertitude sur les vraies intentions soviétiques dans les Etats-Unis, et l'analyse de Kennan a été considérée comme ayant un effet décisif sur les leaders américains qui ont opté pour la guerre froide.²³

Une pareille situation se trouve dans le «case study» de J. H. Rosenthal «The Withdrawal from UNESCO : International Organizations and the U.S. Role»²⁴. Dans ce cas-là initialement, les Etats-Unis ont des buts nobles et des attentes élevées face à cette organisation. Ils ont voulu changer le monde par l'éducation, la science et la culture comme outils basés sur « multilateralisme » et « the free flow of information ». Mais la présomption que les buts des Etats-Unis et ceux de l'organisation en question coïncideraient inévitablement était naïve. Dans ce cas-là, deux anciens diplomates ont influencé cette décision. Ils ont fait pression, basés sur leur expérience. Ayant appris «la vérité» sur cette organisation par ces deux diplomates et la media, le public et les décideurs ont été persuadés et ils ont opté pour s'en retirer.

Un second exemple peut être comment George Bush (le père) a été influencé par Margaret Teacher de prendre la décision pour la Guerre du Golfe. D'une perspective psychologique la présence de Mme Theacher, et son conseil donné à M. Bush étaient d'une persuasion puissante pour prendre une position forte contre Saddam.²⁵ Pour donner un exemple plus récent le président Bush a été certainement influencé par son père et ses succès contre Irak quand il a pris sa décision après le 11 septembre 2002.

²³ Il y a d'autres explications qui disent que les décideurs américains avaient déjà choisi l'attitude de la guerre froide avant que ce télégramme ait été préparé, et ils l'ont seulement utilisé pour persuader le public.

²⁴ Institute for the Study of Diplomacy, Pew Case Studies Center, Georgetown University, Washington, D.C. 1990

²⁵ S.A. Renshon, The Political Psychology of the Gulf War

Théorie de dissonance cognitive²⁶ : Cette théorie nous aide à comprendre pourquoi une communication persuasive n'est pas suivie parfois par un changement d'attitude. Selon cette théorie, si des décideurs malgré des nouvelles informations persuasives ne changent pas leur conviction, ils devraient distordre les informations. De même, quand les décideurs sont forcés d'agir contre leurs convictions à cause des circonstances, il y a de grandes chances pour qu'ils changent leurs convictions. Dans ces cas-là d'abord, il y a un changement de comportement, qui est suivi par un changement de conviction et d'attitude. Puisque des personnes ont l'idéologie cohérente, quand elles apprennent de nouveaux messages qui ne s'intègrent pas dans ce système et le perturbent, elles essaient de diminuer cette tension et de rétablir la consistance interne.

Il y a une règle générale qui dit que plus grande est la dissonance, plus grand sera la pression pour la diminuer. Cette dissonance peut se produire non seulement à cause des cognitions contradictoires, mais aussi à cause de nouvelles informations qui sont en contradiction avec les mœurs culturelles. Par exemple, des dirigeants des Etats-Unis avaient des convictions fortes de Saddam (comme leur ancien allié) et de la manière des pays arabes comment ils se comportent les uns vis-à-vis des autres. En dépit du fait historique que l'Irak veut toujours annexer le Koweït, prétendant qu'à l'origine le Koweït faisait partie de l'Irak, et en dépit de la mobilisation iraquienne près de la frontière Koweïtienne, des décideurs américains ont pensé que des menaces de Saddam étaient seulement rhétoriques. Les Etats-Unis n'avaient même pas de plans de circonstance en cas de conflits de ce genre dans le Moyen-Orient.

En même temps, les dirigeants du Koweït ont fait la même erreur en tenant fort à leur conviction profonde, que Saddam n'attaquerait pas. Cette situation était très similaire à celle de l'ancienne Union Soviétique pendant la deuxième guerre mondiale, quand l'attaque allemande du 22 juillet 1941 a trouvé l'armée soviétique fort mal préparée. C'était de la faute de Staline seul, parce qu'il a cru,

²⁶ R. Jervis dans son ouvrage, Perception and Misperception in International Politics donne la meilleure et l'explication la plus détaillée de cette théorie (chapitre onze: Cognitive Dissonance and International Relations).

que Hitler se tiendrait au traité de Soviét – Allemand de 23 août 1939 et il n'attaquerait pas. Il a ignoré tous les comptes rendus des préparations et des mouvements allemands.

Quel comportement nous pouvons attendre quand les décideurs sentent la dissonance cognitive ? D'abord ils essaient de diminuer la dissonance. Selon Larson, il y a trois méthodes possibles de le faire. La première est le changement du comportement associé à un des éléments cognitifs dissonant. Quand les décideurs sont convaincus qu'ils prennent la bonne décision – particulièrement quand ils agissent librement – ils changent leurs convictions pour rétablir la consistance. La deuxième méthode est de modifier l'environnement psychologique ou physique. La troisième est d'ajouter des éléments cognitifs cohérents pour changer le ratio des cognitions cohérentes et dissonantes.

Larson mentionne trois différences de caractère dont on doit tenir compte. (1) Des gens ont de différents seuils de tolérance pour incohérence. (2) Des gens ont des suites de conviction différentes, donc ils répondent à la même information avec des manières différentes. (3) Des gens utilisent des méthodes différentes pour diminuer l'incohérence de leur système de conviction.

La théorie d'attribution représente une approche différente au changement de comportement et d'attitude. Elle dit que les gens cherchent des explications causales, et en le faisant, ils recueillent activement des informations. L'attitude des décideurs est basée sur leur propre interprétation des informations et non pas sur une communication persuasive ou sur un processus d'apprentissage. L'expérience personnelle des décideurs est décisive. C'est la raison pour laquelle des informations de première main ont plus d'effets sur des décisions de politique étrangère que des informations de seconde main ou des analyses abstraites.

Théorie de «self-perception» : selon cette théorie, le comportement des gens n'est pas guidé par des attitudes durables, mais vice-versa. Les gens élaborent leur attitude par l'observation de leur propre comportement. Dans ce cas-là ils agissent d'abord, et ils utilisent leurs actions comme guide pour trouver

leur propre conviction. Nous pouvons utiliser cette théorie pour prédire l'attitude et les décisions ultérieures d'un décideur dans un certain domaine des affaires.²⁷

Basé sur l'argument précédent la « foot-in-the-door » phénomène argumente ainsi qu'une fois que des décideurs font le premier pas, (et établissent leur attitude envers une question) ils prendront la décision suivante dans le même sens.

Cette théorie aide à expliquer comment les Etats-Unis se sont impliqués plus en plus profondément dans la guerre de Vietnam. Elle aide aussi à expliquer comment les Etats-Unis sont devenus de plus en plus engagés à la mission de l'ONU pour maintenir la paix en Somalie.

Théorie de schéma²⁸ : parfois les décideurs sont submergés des informations, ou au contraire, ils manquent d'informations, ils utilisent alors des schémas dans les deux cas pour prendre des décisions. Dans le premier cas, ils n'ont pas le temps ni de capacité de s'occuper de toutes les informations et d'élaborer une décision précise. Par conséquent, ils tiennent compte des informations qu'ils considèrent d'être importantes. Dans le deuxième cas, ils sont forcés à prendre une décision utilisant peu d'informations, donc ils essaient de combler le vide par les schémas qui leur permettent d'utiliser des expériences antérieures. Des schémas sont souvent utilisés dans la vie de tous les jours, par exemple, quand on a besoin d'utiliser un nouvel appareil électrique, ou on veut résoudre un problème, on se rappelle toujours ses expériences précédentes.

Les experts utilisent trois sortes des schémas qui influencent les décisions de politique étrangère. Le premier est les scripts, qui sont des séries des

²⁷ Comme Larson l'explique «Self-perception research has also demonstrated that once people are convinced that they acted on the basis of their beliefs, they are more likely to let their convictions guide their behavior in the future. » D. W. Larson Origins of Containment p. 45

²⁸ La définition de Larson : «[s]chema is a generic concept stored in memory, referring to objects, situations, events, or people. It is a collection of knowledge related to a concept, not a dictionary definition; a schema describes what is usually the case, not necessarily true. Thus, the schema for bird includes variables for color, size, beak shape, and nesting patterns. As stored in memory a schema has default values for all these variables, providing a prototype against which specific examples can be compared» (ibid. p. 51)

événements du passé. Autrement dit, ils utilisent les événements historiques bien connus comme précédents. Par exemple, plusieurs présidents américains ont justifié leurs décisions en faisant allusion à la politique européenne de l'apaisement. Le deuxième schéma est des métaphores. Il annonce quand il n'y a pas d'expérience particulière qui est identique au problème en question, on choisira son expérience la plus proche et on l'ajustera à la nouvelle situation. Le troisième schéma est le personnage. Il annonce que chaque personne a des gens classifiés avec des caractères et des comportements typiques dans sa mémoire et on range toutes les personnes qu'on rencontre dans ces catégories. C'est la raison pour laquelle les décideurs des affaires étrangères - qui sont généralement bien éduqués en matière d'histoire – utilisent souvent des leçons du passé. La théorie de schéma nous aide à expliquer comment ces décisions ont été prises.

Larson utilise les théories précédentes pour expliquer les décisions de politique étrangère des Etats-Unis prises pendant la guerre froide²⁹.

Acceptant cette théorie, selon laquelle les différents décideurs prennent des solutions différentes et choisissent des solutions différentes dans la même situation, (par exemple si Kennedy n'avait pas été assassiné, il aurait peut-être évité la guerre de Vietnam, et il aurait traité ce problème d'une manière différente que Johnson l'a fait). Nous devons tenir compte des individus comme un des niveaux d'analyses. En conséquence, afin d'appliquer les théories précédentes, nous devons examiner la personnalité et le « système de croyance » individuelle des décideurs.

Une méthode pour le faire est d'examiner leurs **codes opérationnels**³⁰. Selon Hermann, ces codes opérationnels se composent de deux sortes différentes

²⁹ Comme elle dit «Once we move to the question of how Cold War attitudes were formed, we enter the disciplinary realm of social psychology....Social psychological theories are useful for explaining how American leaders interpreted, analyzed, and utilized information about Soviet actions. » *ibid.* p. 58

³⁰ M. G. Hermann définit le code opérationnel comme «A political leader's beliefs about the nature of politics and political conflict, his views regarding the extent to which historical developments can be shaped, and his notions of correct strategy and tactics. » East, Salmore, and Hermann, Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies p. 53

d'idéologie. La première consiste des suppositions fondamentales ou des convictions philosophiques et la deuxième de leurs dogmes « instrumentaux » qui contiennent leurs convictions de styles et stratégies.

Une autre méthode utilisée pour comprendre la prise de décisions des décideurs s'appelle «cognitive mapping». Cette méthode cherche à suivre la totalité du système cognitif des décideurs et à construire une maquette de ce système. C'est un travail immense et défiant. En comparaison de la méthode précédente, il exige beaucoup plus de travail qui finalement n'est pas rentable. L'analyse du code opérationnel est une méthode déductive et le «cognitive mapping» est une méthode inductive.

Ces sont les deux méthodes les plus répandues pour analyser l'idéologie et établir un rapport entre l'idéologie et l'acte. Il y a des autres méthodes, par exemple, Smith traite aussi des méthodes qui s'appellent l'image, leçon du passé, le design de recherche de Brecher. Il regarde ces méthodes qui se développent les unes des autres et il croit que le code opérationnel et le « cognitive mapping » sont les plus subtils.

Les gens traitent des informations provenant de leur environnement pour les comparer en utilisant leur idéologie comme filtre. Plus nous connaissons leur idéologie, mieux nous comprenons pourquoi ils ont pris une certaine décision.³¹

Ces théories ne sont pas parcimonieuses, mais nous devons traiter seulement des décideurs au plus haut niveau. Le rôle du président ou du Premier ministre (le leader de l'exécutif) est prééminent en ce qui concerne des décisions de la politique étrangère. En déterminant quel est le pouvoir de convaincre de ces théories dans un certain cas d'un pays donné, il faut tenir compte combien de pouvoir et latitude ont des décideurs et à quel niveau ils se trouvent dans le système de prises de décisions. L'activité des décideurs dépend aussi de leurs

³¹ C'est un domaine de recherche différente comment les gens perçoivent leur environnement parce que selon les études dans ce domaine, il y a toujours des différences entre le monde réel ou l'environnement opérationnel et l'image portée par des décideurs. Pour plus de détails voir R. Jervis, Perception and Misperception in International Relations. Il faut noter encore une fois que l'idéologie n'est pas le seul guide pour les actes.

intérêts et de leur éducation dans le domaine de la politique étrangère. Des décideurs ont tendance à compter plus sur leur idéologie comme un guide quand ils doivent prendre une décision dans une situation incertaine et basée sur des informations contradictoires.

Il faut distinguer l'idéologie d'un individu de l'idéologie d'un groupe ou d'une nation. Par exemple l'idéologie d'élite comme un groupe a déterminé la politique de la nation dans les anciens pays communistes. L'idéologie peut être basée sur la culture ou la religion. Mais l'idéologie d'élite reflète généralement l'idéologie de la nation et peut l'influencer. Si quelqu'un veut devenir un leader, son idéologie devrait s'intégrer dans le courant dominant.

Beaucoup de experts utilisent la notion **d'idéologie et de « belief-system »** comme interchangeable. Il y en a d'autres qui font une distinction entre les deux. Par exemple Smith dans son ouvrage «Belief Systems and International Relations» parle de ressemblance très proche entre des fonctions de l'idéologie et du « belief-system ». ³² Mais il fait une distinction entre des « belief-systems » ouvert et fermé. Il suggère que le « belief-system » fermé doit être une idéologie. ³³

Des experts sont encore en train de débattre si l'idéologie ³⁴ dominante d'un pays est décisive pour la formulation de la politique étrangère. Par exemple, dans le cas de la politique étrangère de la Russie puis l'Union Soviétique puis la Russie, il y avait toujours des facteurs constants comme s'efforcer d'obtenir des

³² «Each ensures consistency, each has central beliefs, each defines the most salient aspects of the actor's environment, each determines which information is accepted and which is rejected. » (ibid. p. 30)

³³ Il explique des différences entre les deux, en utilisant les arguments de Holsti que «at the closed end of the spectrum, new information is interpreted in a way that makes it fit within the existing set of beliefs. However, at the open end, information can change the belief système. » (ibid. p. 19)

³⁴ Interprétation de l'idéologie de Larson est la suivante : «In my study, following R.M. Christenson et al., ideology is defined as a belief système, held by a group, that 'explains and justifies a preferred political order for society, either existing or proposed, and offers a strategy (processes, institutions, programs) for its attainment'. Not all belief systèmes qualify as ideology, only those sets of beliefs that are consciously designed to guide collective action. Ideology furnishes a link between general ideals and more mundane, concrete actions; thus, it is extremely useful in mobilizing members of a collectivity for concerted action for common goals. » (ibid. introduction p. 21) Donc, dans ce cas-là, l'idéologie contient pas seulement les «belief systems» mais aussi des stratégies, i.e. des actions basé sur le «belief system».

ports dans les eaux chaudes ou établir une région tampon à sa frontière occidentale. La question est que les buts d'une nation sont basés sur des intérêts nationaux ou sur l'idéologie. Tandis que les buts peuvent être basés sur les deux, les méthodes avec lesquelles les nations essaient de les obtenir et de les résoudre sont, sans aucun doute, basées sur l'idéologie. Par conséquent, dans cet exemple, l'idéologie détermine le comportement en politique étrangère.

Dans son ouvrage «Perestroika and Soviet Foreign Policy Research: Rethinking the Theory of State-Monopoly Capitalism»,³⁵ Brian Taylor examine le rôle de l'idéologie dans la politique étrangère soviétique.³⁶ Il trouve que le cours exact de la prise de décisions a été renversé, c'est à dire, que l'idéologie a été tordue pour justifier les décisions. Cet ouvrage montre le rôle renversé de l'idéologie. La situation était la même dans les autres pays communistes. L'idéologie n'a jamais été utilisée par des individus ou des groupes pour critiquer la politique étrangère (sauf quelques exemples rarissimes quand un des pays satellites a voulu se diverger du courant dominant.) Après que la décision a été prise par les politiciens, les experts ont utilisé des rhétoriques d'idéologie pour justifier la politique pour le public et les autres pays.

Il y a plusieurs exemples dans l'histoire américaine quand l'idéologie et le «belief-système» rendent compte du comportement des Etats-Unis. A. Iriye dans son ouvrage «Ideology and Foreign Policy: A Comparative Perspective» utilise l'argument d'idéologie pour expliquer l'origine de la Charter Atlantique. Selon lui, ce sont le libéralisme et la démocratie qui sont responsables de la création de ce charter.³⁷

Un autre exemple quand la politique étrangère a été influencée par l'idéologie, peut être le comportement des Etats-Unis pendant UNCTAD I (the premier United Nations Conference on Trade and development) qui a commencé en

³⁵ Millennium Vol. 19, No. 1, pp. 59-82, 1990

³⁶ «[a] distinctive feature of the Soviet système has been the role of the official Communist Party ideology, and the manner in which it has affected how policy debates are conducted» *ibid.* p. 62

³⁷ Il argumente que «ideology serves as a self-conscious statement of fundamental beliefs underlying a country's foreign policy».

mars 1964 et a terminé en juin 1964. Dans le « case study » de Carol Lancaster «An Irresistible force Meets an Immovable Object»,³⁸ qui traite de cette conférence, il y a des déclarations claires qui font référence au commerce libre, qui est une question centrale de la politique étrangère des Etats-Unis. L'approche de G-77 qui a visé de stabiliser «the terms of trade of primary producers» plutôt que simplement des prix de leur export, était une abomination pour la plupart des économistes et fonctionnaires américains qui l'ont regardée comme une menace au marché libre. En plus, les Etats-Unis avaient déjà depuis longtemps supporté la non-discrimination dans le commerce international et opposé des concessions pour des pays particuliers.

Dans ce cas-là, le Gouvernement de Kennedy a favorisé le «liberal free trade worldwide» qui a été exprimé pendant la série Kennedy de GATT. De plus, le chef de la délégation américaine était un avocat solide et brusque, qui était un grand partisan du système de commerce libre, et qui a participé à la préparation des négociations de la série Kennedy. Avec la connaissance des arguments et des faits précédents, on n'a attendu que l'opposition américaine.

Le comportement de politique étrangère est souvent influencé par une idéologie qui existe depuis longtemps : le nationalisme. Par exemple, pendant l'époque communiste, il a été supprimé temporairement en Europe de l'Est, mais depuis la fin de la guerre froide, nous y sommes témoins d'une renaissance de cette idéologie.³⁹ Le nationalisme - une idéologie dangereuse – est évidemment florissant non seulement dans ce coin du monde. Les événements historiques principaux de ce dernier siècle montrent comment les relations entre certains pays se sont détériorées à cause du nationalisme.

³⁸ Institute for the Study of Diplomacy, Pew Case Studies Center, Georgetown University, Washington, D.C. 1988

³⁹ Dans leur ouvrage «International Relations as a Cultural System: An Agenda for Research» (Cooperation and Conflict Vol. 28, No. 3 pp. 233-264, 1993), Thomas H. Eriksen et Iver B. Neumann expliquent, que le charme de cette idéologie est «[b]eing a binary ideology of metaphoric kinship dividing people into insiders and outsiders, nationalism is potentially homogenizing and integrating.» ibid. p. 257

Il faut mentionner encore une forme d'idéologie qui influence la politique étrangère de certains pays, la religion (qui n'est pas une nouveauté non plus). Dans l'histoire de l'Europe, par exemple, on en parle librement, en revanche, le rôle contemporain de la religion est un sujet assez sensible que les experts abordent avec prudence.

En résumé, dans ce chapitre, j'ai examiné la question si les individus, leur idéologie et les facteurs caractéristiques peuvent changer et influencer la politique étrangère. Tenant compte des exemples précédents, je conclus que ces facteurs expliquent partiellement les buts nationaux, et ils influencent certainement le cours exact de la politique étrangère. En même temps ils sont difficiles à appliquer à cause de leur complexité. Je trouve que c'est le facteur humain qui nous aide à expliquer cette politique d'une part mais aussi il la rend imprévisible.

LA BUREAUCRATIE – L’EXECUTION DE LA POLITIQUE

Le chapitre précédent se concentre sur le rôle des individus dans la prise de décisions en politique étrangère. Les théories et les modèles présentées dans ce chapitre traitent du mécanisme gouvernemental, comme source de décisions en politique étrangère. Une fois que la décision a été prise, il faut l’exécuter. La deuxième partie de ce chapitre parle de la question de la mise en œuvre de la politique étrangère, si elle est toujours la même, à quoi les décideurs avaient pensé ou des gens qui l’exécutent peuvent l’influencer.

Parmi les experts qui sont convaincus que **la bureaucratie** peut influencer les décisions de la politique étrangère, l’ouvrage d’Allison, «Essence of Decision» est exceptionnel. Il a élaboré trois modèles afin d’examiner comment la bureaucratie peut influencer les décisions de la politique étrangère. Le premier est une explication de prise de décisions assez répandue quand les décideurs agissent d’une manière rationnelle. Plusieurs autres experts ont déjà utilisé une version de ce modèle, entre autres Morgenthau, Hoffmann et Schelling et il y a des suppositions communes dans tous les ouvrages précédents.⁴⁰ Ce modèle est un calcul simple de l’évaluation des coûts et des avantages. Dans ce cas-là, le gouvernement est considéré comme un décideur unifié qui agit avec l’intention de maximaliser les valeurs de la politique comme «production nationale». D’après Allison, ce modèle ne nous donne pas d’explication satisfaisante, donc afin d’améliorer l’explication et la prévision, il introduit deux modèles : le modèle de processus organisationnel et le modèle de politique – bureaucratique. Le premier modèle présente le gouvernement comme une organisation contrôlée de façon centralisée, en revanche le deuxième modèle montre le gouvernement comme composé par des organisations lâchement alliées. Dans le deuxième cas, la décision n’est pas un choix volontaire prise par un leader, mais le résultat des

⁴⁰ «[e]ach assumes that what must be explained is an action, i.e., the realization of some purpose or intention. Each assumes that the actor is the national government. Each assumes that the action is chosen as a calculated response to a strategic problem. For each, explanation consists of showing what goal the government was pursuing in committing the act and how this action was a reasonable choice, given the nation's objectives. » (Allison, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, in Ikenberry, *American Foreign Policy. Theoretical Essays*, p.337)

processus organisationnels qui sont coordonnés partiellement par des décideurs du gouvernement, «policy as organizational output». Le leader peut lancer une routine organisationnelle par une décision, mais la routine même a été établie précédemment. Selon le troisième modèle, les leaders de l'organisation représentent à la fois l'intérêt de leur organisation et leur propre intérêt personnel, «policy as political outcome». Tenant compte des précédents le résultat est fondé sur les négociations (bargaining game) qui est un mélange des buts nationaux, organisationnels et personnels.⁴¹

Chaque joueur introduit son caractère dans le jeu, et il y a des «canaux d'actions» à travers lesquels les négociations se déroulent. Allison nous recommande de ne pas les utiliser comme des solutions exclusives. Dans un ouvrage ultérieur de Allison et Holperin «Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications», ils combinent le deuxième et le troisième modèle en se concentrant principalement sur le troisième.

Le deuxième et le troisième modèle examinent le rôle des bureaucrates et le comportement organisationnel comme ayant de l'influence sur des décisions de politique étrangère. En appliquant ces modèles à la crise de missiles de Cuba, il prouve que chaque modèle nous donne des explications et des réponses différentes et nous devons poser des questions différentes à chaque modèle.

Le critique le plus important est que Allison minimise l'importance du rôle du président. Joanna Spear dans son ouvrage «Governmental Politics and the Conventional Arms Transfer Talks»⁴² utilise cette négociation comme «case study» et elle essaie d'appliquer le modèle politique gouvernemental de Allison pour

⁴¹ «Men share power. Men differ concerning what must be done. The differences matter. This milieu necessitates that policy be resolved by politics. What the nation does sometimes the result of the triumph of one group over others. More often, however, different groups pulling in different directions yield a result distinct from what anyone intended. What moves the chess pieces is not simply the reasons which support a course of action, nor the routines of organizations which enact an alternative, but the power and skill of proponents and opponents of the action in question» G. T. Allison, «Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis» G. J. Ikenberry American Foreign Policy Theoretical Essays p. 338

⁴² Review of International Studies, vol. 19, No. 4, pp.369-384, 1993

expliquer le résultat.⁴³ Cette recherche a plusieurs conclusions. La plus importante peut-être est que Carter s'est comporté plutôt comme arbitre définitif qu'un joueur. Cela réfute la théorie de Allison qui regarde le président comme joueur principal mais pas prédominant. En ce qui concerne l'influence des joueurs différents d'après Spear il est difficile de juger la relation entre le président et son «National Security Adviser», mais il semble probable qu'il y avait une relation symbiotique entre les deux, quoique Brezinsky avait des influences plus évidentes sur des actions de Carter que vice versa.

C'est la théorie de «multiple advocacy»⁴⁴ qui met en question l'explication d'Allison concernant la compétition parmi les bureaucrates, organisations et le rôle de l'exécutif. Le modèle d'Allison est plutôt anarchique en comparaison du processus de la prise de décisions décrite par le modèle de multiple advocacy. Moens dans son ouvrage «The Carter Administration and Multiple Advocacy»⁴⁵ teste ce modèle qui a été introduit par Alexander George au début des années 70, mais qui n'a pas été suivi par assez d'études empiriques. Il utilise quatre processus de la prise de décisions des deux premières années du gouvernement de Carter.⁴⁶ Par ces exemples, il est clair que ce gouvernement était loin de la mise au point du type idéal de cette méthode, mais l'application consciente de ce modèle serait un outil effectif pour éviter la guerre bureaucratique. En utilisant les résultats de cet

⁴³ Comme elle énonce «The multiple advocacy model proposes that the presidential advisory process be set up as a series of adversarial proceeding in which the president acts as a magistrate, the major advisers as policy advocates, and the national security adviser as an honest broker and custodian/manager of the process. The magistrate should not reveal his policy preferences too early or too strongly so that the advocates will feel relatively uninhibited about arguing for the policy options they favor. » (Alexander Moens, «The Carter Administration and Multiple Advocacy» International Journal Vol. 45, No. 2, 1990, p.915)

⁴⁴ «The multiple advocacy model proposes that the presidential advisory process be set up as a series of adversarial proceeding in which the president acts as a magistrate, the major advisers as policy advocates, and the national security adviser as an honest broker and custodian/manager of the process. The magistrate should not reveal his policy preferences too early or too strongly so that the advocates will feel relatively uninhibited about arguing for the policy options they favor. » (Alexander Moens, «The Carter Administration and Multiple Advocacy» International Journal Vol. 45, No. 2, 1990, p.915)

⁴⁵ International Journal, Vol. 45, No. 3, pp. 913-948, 1990

⁴⁶ The SALT II negotiation, the Ogaden war, the normalization of relations with China, and the fall of the shah of Iran.

ouvrage, il est aussi clair qu'il dépend du style de la prise de décisions de l'exécutif principal, de la structure de la prise de décision et des personnages principaux comme le «manager», qui déterminent si «multiple advocacy» peut être atteint.

La leçon la plus importante tirée par ces critiques est que, d'abord, nous devons examiner à quel point la présidence est forte et quelles caractéristiques les leaders possèdent. Nous devons considérer la question s'ils peuvent être influencés facilement et s'ils ont de la force personnelle et institutionnelle pour prendre les décisions et les réaliser.

« Retard » dans la réalisation de la politique : La critique est moins forte concernant la deuxième partie des arguments d'Allison quand il annonce que la mise en œuvre des décisions se diffère – parfois considérablement – de celle que les décideurs ont imaginée en raison de l'impact de la bureaucratie. Krasner trouve dans son ouvrage «Are Bureaucratic Important (Or Allison Wonderland)»⁴⁷ que Allison est plus convaincant sur le problème de la mise en œuvre de la politique que sur la question de la formulation de la politique. Par exemple, Clinton a donné l'ordre de traquer le seigneur de la guerre Farah Aidid en Somalie, mais le résultat a été influencé par Les Aspin (Secretary of Defence) qui a refusé la demande du transport de l'armement lourd en Somalie qui a été considéré comme la raison principale pour le débâcle du 14 octobre 1993, et qui a finalement causé le retrait des forces américaines de la Somalie et l'abandon de la mission «Restore Hope». Cela ne veut pas dire que des routines organisationnelles ont toujours un effet mauvais sur les résultats de la politique. Par exemple après que la décision a été prise d'expulser les forces de S. Hussein du Koweït, les forces alliées ont répondu à la demande.

D'autres experts ont aussi examiné ce phénomène de «slippage». M. Clarke et S. Smith dans leur ouvrage «Perspectives on the Foreign Policy System: Implementation Approaches»⁴⁸ soutiennent l'importance de processus de la mise

⁴⁷ G. J. Ikenberry American Foreign Policy. Theoretical Essays

⁴⁸ M. Clarke and B. White, Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach

en œuvre. Ils discernent deux autres processus à part ce «slippage» quand l'exécution influence la politique. Le premier est la «routine complexity» quand le résultat n'est pas politique mais les bureaucrates qui travaillent dans un domaine très particulier, doivent prendre des décisions chaque jour. Le deuxième est la «self-implementation» quand les gouvernements n'ont pas de pouvoir sur une question mais ils sont censés de prendre position à propos de cette question, par exemple des questions des droits de l'homme à l'ONU.

En résumé, les modèles d'Allison sont plutôt compliqués et généralement il n'y a pas assez de données à notre disposition pour construire et tester un cas. Des organisations et des individus ne sont pas prêts à révéler leurs rôles et leurs buts exacts dans le processus de la prise de décisions. La décision dépend finalement de l'exécutif principal, le «roi» parmi des joueurs, qui après tout, essaie de prendre une décision raisonnable en choisissant des alternatives préparées. Des organisations et des individus différents développent des décisions. Bien sûr, ils font tout ce qu'ils peuvent pour influencer le «roi» et le persuader de choisir leur version. Dans le cas des états démocratiques et en temps normal, ils ont des chances égales dans cette compétition et l'exécutif principal a le dernier mot. Le modèle de George, le «multiple advocacy», est une situation préférée, opposant le modèle d'Allison, mais il est aussi un outil utile pour tester le processus de la prise de décisions.

Le caractère et l'idéologie de l'exécutif principal ont plus d'impacts sur la dernière décision que ceux de n'importe quels joueurs. Il peut combiner les alternatives différentes, les alterner ou les rejeter complètement et donner l'ordre à la bureaucratie de développer des nouvelles. Cela ne veut pas dire que la bureaucratie et des joueurs différents n'ont aucun effet sur le comportement de la politique étrangère, mais l'exécutif principal va décider qui peut l'avoir.

LE ROLE DE LA SOCIETE CIVILE

Le rôle des organisations et **des groupes d'intérêts**⁴⁹ non gouvernementaux et de l'opinion publique dans le domaine de la formulation de la politique étrangère est contradictoire. L'importance de cet aspect a été minimisée par les experts qui l'ont étudié pendant la guerre froide, mais la recherche montre qu'il y avait quelques occasions quand ils ont joué un rôle important et ils ont influencé la politique étrangère. H. Holm explique l'attitude publique indifférente vers les questions de la politique étrangère par la distance de ce domaine.⁵⁰ Les études nouvelles montrent un point de vue différent. Michael Clough dans son ouvrage «Grass-Roots Policymaking. Say Good-Bye to the Wise Men»⁵¹ explique le comportement de la politique étrangère américaine qui semble être chaotique, non seulement par l'inaptitude du gouvernement Clinton, mais aussi par l'effondrement d'un vieux système de «policy making».⁵² La vieille argumentation qui a été utilisée par tous les deux côtés pendant la guerre froide que l'intérêt national est plus important que n'importe quel intérêt public n'est plus valable non plus. Au nom de ce vieux slogan, des hommes politiques ont laissé passer l'opinion publique et les demandes des groupes d'intérêt. Quelques décideurs des Etats-Unis ont avoué qu'ils n'ont jamais tenu compte de l'opinion publique quand ils ont pris des décisions en politique étrangère. Selon Clough l'opinion publique ne veut pas tolérer ce système peu démocratique et en conséquence le mur qui sépare la politique extérieure et intérieure s'est désagrégé.

⁴⁹ «By an interest group we mean simply a set of individuals who are linked by bounds of concern or advantage and who are aware of the shared interests. The interest group may itself be organized for continuing activity by group members, or it may reflected only their occasional involvement» Gabriel A. Almond and G Bingham Powell, Jr. Comparative Politics System, Process and Policy p. 170

⁵⁰ «Most issues are seen to have little or no consequence for the individual citizen or even the nation as a whole. As a result, voters and therefore the elected politicians both place low priority on foreign policy» Hans-Henrik Holm, A Democratic Revolt? Stability and Change in Danish Security Policy 1979-1989 Cooperation and Conflict Vol. 24, No. 3/4, 1989

⁵¹ Foreign Affairs, vol.73 No.1, 1994, pp. 2-7

⁵² «The problem, and the answer, is that the American people are in the process of reclaiming foreign policy from the 'Wise Men' who have so assiduously guarded it for the past 50 years. » *ibid.* 2

Dans les pays démocratiques les hommes politiques sont élus parce qu'ils persuadent leurs partisans qu'ils les représenteront. Ils promettent aussi qu'ils seront susceptibles à leurs besoins. En dépit des arguments précédents, les citoyens comme individus ne peuvent pas influencer les décideurs supérieurs, donc ils doivent s'allier et travailler comme un seul groupe afin d'imposer leurs vœux et défendre leurs opinions. Ces groupes doivent établir des canaux pour communiquer avec les décideurs et persuader les autres d'adhérer leur groupe ou de le supporter.⁵³

Les groupes d'intérêt commercial sont les plus répandus et les plus forts. Les groupes d'intérêt basé sur une appartenance ethnique et des groupes intéressés par des questions spécifiques comme des droits de l'homme, l'environnement, la religion et le désarmement sont les plus visibles. Ils font pression pour influencer la politique étrangère et ils essaient d'obtenir de l'opinion publique, particulièrement ceux qui s'occupent des droits de l'homme et de l'environnement.

L'élection est la scène où nous pouvons mesurer l'importance des questions de la politique étrangère et des différences entre des approches et des points de vue des partis. Nous devons faire une distinction entre les pays parce que dans le cas d'un pays puissant qui a la capacité de s'engager et influencer les problèmes au niveau international, cette question est relativement⁵⁴ plus importante que dans le cas des «petits» pays qui la plupart du temps peuvent à peine influencer les questions de leur propre région. En revanche, aux Etats-Unis cela peut être assez dominant, par exemple Eisenhower a été élu parce que le peuple était mécontent de la politique étrangère des démocrates.

D'autres groupes d'intérêt étaient considérés moins effectifs pour influencer la politique étrangère parce qu'ils n'avaient pas de position

⁵³ « Public opinion will be effective only if it is organized, but even then foreign-policy pressure groups tend to be less effective than vested-interest groups that attempt to affect domestic policy. » Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy*, p. 147

⁵⁴ Relativement, parce que par exemple même sur la liste des questions de l'élection présidentielle en France en 2002 ne figurent que des problèmes internes. Les problèmes de la politique étrangère sont vraiment rarissimes.

déterminante dans le processus de la politique étrangère et ils n'avaient pas accès à l'information nécessaire. Ils savaient ce que le gouvernement leur a dit et ainsi le gouvernement a influencé et contrôlé ces groupes. Toutefois de nos jours, le média fournit beaucoup d'informations et les experts de tous les domaines aident à clarifier la situation.

L'ouvrage de David Skidmore «Foreign Policy Interest Groups and Presidential Power: Jimmy Carter and the Battle Over Ratification of the Panama Canal Treaties»⁵⁵ est une preuve convaincante que des groupes non-gouvernementaux ont influencé les décisions de la politique étrangère dans le passé. Les groupes qui étaient contre ce traité ont uni leurs ressources. Ils ont utilisé le media pour influencer le public et ils ont aussi fait pression. Finalement le gouvernement Carter a réussi à faire entrer le traité en vigueur. Le gouvernement a gagné la bataille législative, mais il a perdu la guerre politique et idéologique. L'auteur voit ce cas comme une preuve qui réfute toutes les théories qui ne tiennent pas compte de l'impact de ce facteur sur le comportement de la politique étrangère.

L'activité des groupes ethniques est particulièrement visible aux Etats-Unis où ces groupes étaient capables de jouer le rôle de «pont». Cela commence par des Juifs - américains faisant pression pour soutenir Israël, à travers des Noirs américains influençant la politique étrangère d'entre autres vis-à-vis de l'Afrique du Sud jusqu'à des activités des Américains mexicains et des Américains d'origine asiatique faisant pression sur NAFTA et pour améliorer respectivement les relations sino-américaines.

L'activité des groupes d'intérêt commercial est moins visible que l'activité des autres, mais puisqu'ils font parti de l'élite ils peuvent travailler ensemble avec les décideurs et participer au processus de la prise de décisions. Ces groupes ne constituent pas un ensemble. Ils diffèrent concernant leurs buts, ils travaillent les uns contre les autres ce qui affaiblit leur influence.

⁵⁵ Presidential Studies Quarterly Vol. 23, No. 3, pp. 477-498, 1993

Quand nous parlons de « **l'opinion publique** », ce terme ne veut pas dire que l'ensemble de la population d'un pays est homogène concernant une question. Par exemple pendant la crise du Golfe en Allemagne, il y avait – comme dans les autres pays occidentaux – une coalition contre la guerre. Elle s'est composée des groupes de paix, des églises, des syndicats, des partis politiques comme les verts et la liste alternative. Ils étaient très visibles et bruyants mais ils n'ont pas reflété l'opinion publique allemande. D'après le sondage par le Wickert, 80% des Allemands soutenaient l'intervention militaire (mais en même temps 75% étaient contre une participation militaire allemande).

Il y a des avis répandus comme quoi un citoyen moyen (de n'importe quel pays) est mal informé et ne s'intéresse pas aux questions de politique étrangère. En même temps il y a une opinion publique généralement assez forte sur certaines questions.⁵⁶ En conséquence, les décideurs cherchent constamment à obtenir le soutien de l'opinion publique pour leurs décisions de politique étrangère. En le faisant, ils utilisent des méthodes différentes.⁵⁷ Au début d'une crise ils réussissent à obtenir ce soutien mais un conflit prolongé a un effet opposé. Le comportement du peuple varie cas par cas et il est difficile de le prédire. Il y a des exemples quand l'opinion publique est très forte et influente – James M. Lindsay et Randall B. Ripley citent le traité de Canal de Panama et la mission des marines au Liban. Les autres études montrent que l'opinion publique n'est pas significative sur des questions de politique étrangère et elle diminue vite. Peut-être c'est la raison pour laquelle je n'ai pas trouvé de théorie élaborée sur ce sujet.

⁵⁶ «The public holds definite opinions about the general direction of U.S foreign policy, opinion (or moods) that can be of great consequence to policy makers» James M. Lindsay & Randall B. Ripley, «Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s» Legislative Studies Quarterly Vol. 17, No. 3, 1992, p.421

⁵⁷ Par exemple T. L. Deibel explique la méthode de Bush (le père) : «Clearly, Bush prefers politics on the retail level, in marked contrast to Ronald Reagan's wholesale style. Rather than beginning with a high profile public position, Bush first lays out broad objectives before his top associates, than joins them in an intense and often lengthy consultative and lobbying effort, checking the political winds to see what will fly. Only when the administration is fairly certain its proposal is acceptable will the president reveal his program, almost as a done deal» Terry L. Deibel, «Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction» Foreign Policy No. 84, 1991, p. 6

La communication entre le décideur et le peuple marche en deux directions. Eyton Gilboa examine comment l'exécutif peut influencer l'opinion publique. Dans son ouvrage il traite de deux exemples où un sondage a été fait avant et après le discours de l'exécutif afin d'influencer l'opinion publique d'accepter et supporter leur politique. Avec cette méthode, l'auteur essaie de montrer qu'un public mal informé accepte facilement la direction de l'exécutif et c'est valable particulièrement pendant une crise.

Le premier exemple est l'engagement américain au Liban qui a culminé le 23 octobre quand plusieurs soldats américains ont été tués lors d'une attaque terroriste. Le deuxième est la crise d'otage de TWA dans laquelle des terroristes ont demandé que les Etats-Unis fassent pression sur l'Israël pour libérer des prisonniers arabes. Dans les deux cas, l'opinion publique était contre la solution proposée par l'exécutif, mais le sondage fait après le discours présidentiel a montré que l'opinion publique a changé en faveur du décideur.

L'opinion publique est une contrainte limitée sur la formulation de la politique, mais elle est toujours présente. Bien que des études montrent que des décideurs ne font pas toujours attention à l'opinion publique concernant les questions de la politique étrangère, Jensen explique l'importance de ce facteur par leur contrainte sur la prise de décisions.⁵⁸ Un argument similaire se trouve dans l'ouvrage de Mark J. DeHaven «Internal and External Determinants of Foreign Policy: West Germany and Great Britain During the Two-Track Missile Controversy»⁵⁹

Finalement, les sondages peuvent montrer quel soutien public une question ou un homme politique reçoit. En même temps, les résultats sont souvent trompeurs et peu fiables surtout parce que le suffrage est mené en faveur de celui qui l'a commandé. Donc les questions suggèrent les réponses ou pendant le

⁵⁸ « there is still a pervasive belief that public opinion sets general limits beyond which decision makers may not go » Lloyd Jensen, Explaining Foreign Policy, p. 143

⁵⁹ « Public opinion, or at least the decision makers' perception of that opinion, places certain constraints on the making of foreign policy. » International Studies Quarterly Vol. 35, No. 1, 1991, p. 92

traitement de l'information, les réponses sont délibérément mal interprétées. Il y a des problèmes même avec les suffrages «indépendants», par exemple l'effet «iceberg». (C'est seulement échantillon de la population qui est questionné, et quand le problème est présenté pour la population entière, l'opinion est totalement différente.) Il faut faire la distinction entre l'opinion publique et l'opinion de l'élite. Dans les médias c'est toujours «les membres de l'élite» (des experts, des décideurs, etc.) qui donnent leurs opinions sur une question d'actualité.

Dans son ouvrage «Domestic Sources of Foreign Policymaking: Congressional Voting and American Mass Attitudes toward South Africa»,⁶⁰ Kevin A. Hill étudie des relations entre le «système de croyance» de l'élite et de l'ensemble de la population. Il pense que les deux opinions distinctes relèvent de la question des deux structures d'idéologies. Le problème fondamental est la relation entre les deux : l'élite représente ou persuade le reste de la population.

Pour résumer, il y a des précédents qui prouvent que des groupes d'intérêts jouent un plus grand rôle que dans le passé et leurs activités changent. Auparavant c'était les groupes avec intérêt économique qui essayaient d'influencer la politique étrangère. Aujourd'hui, des groupes organisés autour des problèmes du droit de l'homme, de l'environnement, de l'aide humanitaire, etc. sont très actifs donc ils influencent les décisions du gouvernement non seulement sur des questions internes mais aussi sur des questions externes.

Il est difficile de mesurer l'opinion publique et il est facile de l'influencer. Elle établit quand même les limites que des décideurs n'osent pas franchir. L'opinion publique est mieux informée – grâce aux médias – que dans le passé, mais elle formule plus souvent ses opinions sur des questions intérieures que sur des questions extérieures.

⁶⁰ International Studies Quarterly Vol. 37, No. 2, pp. 195-215, 1993

CONCLUSION

Il n'est pas possible de trouver un facteur qui soit responsable de toutes les décisions de la politique étrangère et qui explique le comportement de la politique étrangère même en cas d'un seul pays. En outre, il est impossible de dire que ce soient les facteurs externes ou bien internes qui sont plus importants. Par exemple, dans le cas des anciens pays satellites de l'Union Soviétique, il y avait d'abord un changement systémique (c'est-à-dire la fin de la guerre froide) qui a permis à ces pays de changer leur comportement de la politique étrangère. En même temps, ce changement systémique a déclenché un changement interne, qui a aussi considérablement influencé le comportement de la politique étrangère de ces pays.

Dans le premier chapitre, j'ai pris en considération les individus comme le premier niveau d'analyse. Comme d'habitude, les experts ne peuvent pas être d'accord même sur la question fondamentale que l'individualité a un effet sur des décisions de la politique étrangère ou pas, et si, à quel point. Je suis d'accord avec ceux qui tiennent compte des facteurs caractéristiques disant que ce sont seulement les hommes qui peuvent prendre des décisions, et ils le font en se basant sur leur personnalité et leur idéologie. Pendant la guerre froide, les contraintes systémiques étaient tellement pesantes sur les pays communistes particulièrement (c'est-à-dire l'Union Soviétique n'a pas permis à ces pays de faire des décisions indépendantes) que des caractéristiques même celles des décideurs principaux n'ont fait aucune différence. Cela était vrai grosso modo concernant les pays occidentaux.

Dans la politique interne, toutefois, il y a des preuves, que des personnalités des dirigeants ont fait la différence. Aujourd'hui les décideurs ont assez d'espace de manœuvres pour prendre une décision influencée par leur personnalité et guidée par leur idéologie.

Les résultats et les théories des sciences sociales comme la psychologie sont utiles et ils peuvent être utilisés pour expliquer le comportement de la politique étrangère. En même temps, leur application est assez compliquée et l'interprétation des résultats est difficile. Bien que les théories différentes arrivent

généralement à la même conclusion ou elles sont complémentaires, il y a des contradictions entre elles et il n'y a pas de théorie dominante. En dépit des difficultés de ces théories concernant leur application, nous devons tenir compte des caractéristiques personnelles quand nous essayons d'expliquer le comportement de la politique étrangère.

Nous pouvons tirer la même conclusion concernant l'idéologie et il y a des preuves dans la littérature américaine que des décisions ont été prises basées sur l'idéologie. Sans examiner les caractères personnels et l'idéologie, nous ne pouvons pas comprendre parfaitement les décisions de la politique étrangère.

Comme les gouvernements avaient toujours un rôle et une autorité déterminants, parfois uniques, concernant la politique étrangère, les experts essaient de déterminer comment les décisions sont prises dans cette organisation. Est-ce que les décisions sont des choix rationaux, les résultats d'une compétition des plusieurs sub-organisations et de leurs leaders ou l'exécutif peut contrôler cette compétition, donc c'est le travail d'une équipe organisée. Est-ce qu'il y a un «bureaucratic warfare» ou un «multiple advocacy»? Des études essayant de prouver et réfuter ces théories sont utiles et il est plus facile d'examiner comment fonctionne une organisation qu'un être humain. Je trouve que ces théories sont aussi indispensables à l'explication de la politique étrangère.

Le rôle de la société civile est une source importante de la politique étrangère. Son rôle a changé pendant les années 1990 et elle a gagné plus d'influence. Auparavant les groupes avec des intérêts économiques ont été en tenus compte, mais des études contemporaines montrent que les autres groupes d'intérêt sont de plus en plus actifs et ils ont le pouvoir d'influencer la politique étrangère.

Je distingue l'explication (c'est-à-dire des décisions déjà prises) et la prévision (c'est-à-dire le cours exact dans le futur) de la politique étrangère. La première est une tâche difficile mais réalisable. Les experts utilisent des disciplines différentes selon leur conviction, par exemple l'histoire («à la lumière du passé, le présent s'éclaire»). Toutes les théories sont utiles et toutes méritent

notre attention – parmi elles les théories que j’ai examinées. La seconde est une tâche impossible, il n’y a aucune théorie qui nous permet de prédire le futur dans ce domaine même la tendance approximative et le futur immédiat restent un secret (chute du mur de Berlin ; le 11 septembre 2001 etc.). Qui a plus de vision ? Le savant, F. Fukuyama, célèbre professeur des relations internationales qui a annoncé que la démocratie signifie la fin de l’histoire ou Tom Clancy écrivain réputé qui a « prévu » l’attentat du 11 septembre.

Je trouve que ce qui le rend imprévisible, c’est précisément le facteur humain qui ne change pas beaucoup depuis des milliers d’années tandis que le développement technique est énorme. Je pense que le facteur humain mérite plus d’attention.

BIBLIOGRAPHIE

Lloyd Jensen, Explaining Foreign Policy, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1982

Roy C. Macridis, (ed.) Foreign Policy in World Politics, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1992

Charles W. Kegley, Jr. Eugene R. Wittkopf, (ed.), The Domestic Sources of American Foreign Policy. Insights and Evidence, St. Martin's Press, New York, 1988

Michael Smith, Steve Smith and Brian White, British Foreign Policy Tradition, Change and Transformation, Unwin Hyman Ltd, London, 1988

Gabriel A. Almond and G Bingham Powell, Jr. Comparative Politics System, Process and Policy, Little, Brown and Company, 1978

M. Clarke and B. White, Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach, Billing and Sons Ltd, Worcester, 1992

G. John Ikenberry, (ed.), American Foreign Policy Theoretical Essays, Scott, Foresman and Company, 1978

Maurice A. East, Stephen A. Salmore, and Charles F. Hermann, (ed.) Why Nations Act: Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies, Sage Publication, London, 1978

Robert Jervis, Perception and Misperception in International Politics, Princeton, New Jersey, 1976

James Rosenau, (ed), Domestic Sources of Foreign policy, The Free Press, New York, 1969

Deborah Welch Larson, Origins of Containment A Psychological Explanation, Princeton, New Jersey, 1985

Stanley A. Renshon, (ed.), The Political Psychology of the Gulf War, University of Pittsburgh Press, 1993

James M. Lindsay & Randall B. Ripley, "Foreign and Defense Policy in Congress: A Research Agenda for the 1990s", *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 17, No. 3, pp. 417-449, 1992.

Hans-Henrik Holm, "A Democratic Revolt? Stability and Change in Danish Security Policy 1979-1989", *Cooperation and Conflict*, Vol. 24, No. 3/4, pp. 179-297, 1989

Thomas H. Eriksen and Iver B. Neumann, "International Relations as a Cultural System: An Agenda for Research", *Cooperation and Conflict*, Vol. 28, No. 3 pp. 233-264, 1993

Terry L. Deibel, "Bush's Foreign Policy: Mastery and Inaction", *Foreign Policy*, No. 84, pp. 3-23, 1991

Alexander Moens, "The Carter Administration and Multiple Advocacy", *International Journal*, Vol. 45, No. 3, pp. 913-948, 1990

Timothy J. Mckeown, "Decision Processes and Co-operation in Foreign Policy", *International Journal*, Vol. 47, No. 2, pp. 402-419, 1992

Brian Taylor, "Prestroika and Soviet Foreign Policy Research: Rethinking the Theory of State-Monopoly Capitalism", *Millennium*, Vol. 19, No. 1, pp. 59-82, 1990

David Skidmore, "Foreign Policy Interest Groups and Presidential Power: Jimmy Carter and the Battle over Ratification of the Panama Canal Treaties", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 23, No. 3, pp. 477-497, 1993

Margaret G. Hermann and Charles F. Hermann, "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry", *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4, pp. 361-387, 1989

Charles F. Hermann, "Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1, pp. 3-21, 1990

Mark J. DeHaven, "Internal and External Determinants of Foreign Policy: West Germany and Great Britain During the Two-Track Missile Controversy", *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 1, pp. 87-108, 1991

Kevin A. Hill, "The Domestic Sources of Foreign Policymaking: Congressional Voting and American Mass Attitudes Toward South Africa", *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 2, pp. 195-214, 1993

Wolfram F. Handrieder, "The German-American Alliance at Forty", *Aussenpolitik*, Vol. 40, pp. 148-160, 1989

Joanna Spear, "Governmental Politics and the Conventional Arms Transfer Talks", *Review of International Studies*, Vol. 19, No. 4, pp. 369-384, 1993

Richard C. Snyder, "International Relations Theory - Continued", *World Politics*, vol. 13, pp. 300-312, 1961

Joel H. Rosenthal, "The Withdrawal from UNESCO: International Organizations and the U.S. Role", *Institute for the Study of Diplomacy, Pew Case Studies Center, Georgetown University, Washington, D.C.* 1990

Carol Lancaster, "An Irresistible force Meets an Immovable Object", Institute for the Study of Diplomacy, Pew Case Studies Center, Georgetown University, Washington, D.C. 1988

Graham T. Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis" in G. J. Ikenberry, American Foreign Policy Theoretical Essays, pp. 322-378

Graham T. Allison and Morton H. Halperin the "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", in G. J. Ikenberry, American Foreign Policy Theoretical Essays, pp. 378-409

Michael Clough, "Grass-Roots Policymaking. Say Good-Bye to the Wise Men", *Foreign Affairs*, vol. 73 No.1, pp. 2-7, 1994

Akira Iriye, "Ideology and Foreign Policy: A Comparative Perspective", *The Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 9, No. 1, pp. 135-152, 1987

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
<u>1. Leaders – Décideurs</u>	
1.1. Facteurs caractéristiques	8
1.2. Conceptions psychologiques	9
1.2.1. Changement d'attitude	9
1. 2.2. Dissonance cognitive	11
1. 2.3. Théorie d'attribution	12
1. 2.4. Théorie de « self-perception »	12
1. 2.5. Théorie de schéma	13
1. 2.6. Code opérationnel	14
1. 2.7. Idéologie, system de croyance	16
<u>2. La bureaucratie – L'exécution de la politique</u>	
2.1 Politiques bureaucratiques	20
2.2 « retard » en implémentation de politique	23
<u>3. Le rôle de la société civil</u>	
3.1 Le rôle des intérêts	25
3.2 Le rôle d'opinion public	28
CONCLUSION	31