

Politique internationale

Réseau Multidisciplinaire d'Etudes Stratégiques

TANGUY STRUYE DE SWIELANDE

Chercheur Senior au Centre d'Etudes des Crises et Conflits
Internationaux (CECRI – Université catholique de Louvain)
Enseignant aux facultés Universitaires Catholiques de Mons
(FUCaM)

[L'INFLUENCE DE LA VARIABLE COGNITIVE DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'ADMINISTRATION BUSH (2001 – 2005)]

The article studies the influence of the cognitive approach in the decision-making process of the Bush administration. Have analogies, the Destiny manifest, the personal memories, etc. influenced President Bush and his advisers in the decision-making to go to war in Afghanistan and Iraq?

Définition de la cognition

L'approche cognitive privilégie l'explication selon laquelle, dans une situation donnée, les décideurs adoptent le comportement le plus satisfaisant à leurs yeux, compte tenu des perceptions qu'ils ont des circonstances entourant cette situation. Leur représentation est constituée de valeurs, d'émotions, de perceptions, de comportements et de croyances qu'ils ont adoptés au fil des années¹. Les décideurs ne réagissent donc pas seulement en fonction de leur connaissance ou expérience immédiate, mais aussi en fonction de certains événements formateurs, *formative events*, lesquels créent des images stables des faits². Le danger existe cependant d'en arriver alors à des perceptions erronées des faits (*misperceptions*). Pour G. Rystad, le danger vient de « la disparité résultant de la distorsion de la réalité par des prédispositions perceptuelles, spécialement celles trouvant leur origine dans des images préexistantes du passé »³. La qualité de la décision se détermine dès lors pour une large part par l'écart subsistant entre l'image et la réalité. Il y a donc une relation inverse entre la qualité de la décision et l'importance du fossé perceptuel. Ce dernier ne pouvant être totalement éliminé, il faut essayer de le réduire pour que la décision corresponde le plus possible à la réalité du terrain. Il faut par conséquent adapter la perception à la réalité et non l'inverse. Précaution qui fait trop souvent défaut. Ce n'est guère étonnant, vu que les informations permettant la décision sont souvent incertaines, secrètes, non-existantes, multiples, variées ou ambiguës. Toute information reçue est, de surcroît, interprétée selon une échelle de croyances « *belief-disbelief* ». Plus ces croyances sont dites centrales, vitales et plus elles seront réfractaires à tout changement. Plus les stimuli sont compatibles avec les croyances centrales, plus le seuil de pénétration pour ce genre d'information sera bas et inversement⁴. La cognition explique par conséquent la prise de décision par la perception que le décideur se fait de la réalité objective. Comme l'indique J. Barrea : « *L'environnement cognitif ou mental du décideur comprend les filtres ou prismes des attitudes et une image de l'environnement opérationnel externe et interne. Plus le prisme des attitudes fonctionne comme une lentille déformante, plus la décision est prise sur la base non pas des faits eux-mêmes, mais de l'idée, de l'image que le décideur s'en est faite* »⁵. Festinger postule, pour sa part, qu'il existe un besoin inhérent de maintenir une certaine cohérence dans le système cognitif humain et que les mécanismes psychologiques fonctionnent de telle sorte qu'ils réduisent ou même évitent les dissensions en éliminant systématiquement toute information perturbante. Ceci mène vers ce que Jervis appelle l'*irrational consistency*⁶. Si l'information correspond à une image existante, un décideur politique répond positivement. Si ce n'est pas le cas, il tente de dissimuler la dissonance par une perception sélective ou une interprétation fortement partielle. Notre système de croyance peut de cette façon manipuler les informations⁷. Il existe d'ailleurs à ce propos une variété de

¹ David, Ch.-Ph., *Au sein de la Maison Blanche*, Canada, Les Presses universitaires Laval, 1994, p.20.

² White, B. et Clarke, M., *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989, p.144.

³ White, B. et Clarke, M., *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989, p.144.

⁴ Vertzberger, Y., *Misperceptions in Foreign Policy-making: The Sino-Indian Conflict, 1959-1962*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984, pp.29-30.

⁵ Barrea, J., *op.cit.*, p.43.

⁶ White, B. et Clarke, M., *op.cit.*, pp.146-148.

⁷ Cf. Infra

comportements psychologiques observables chez les décideurs en vue de réduire ou d'éliminer l'incertitude et l'anxiété que provoquent chez eux le manque d'information face à un choix difficile. Ces comportements sont l'analogie historique, la cohésion (rendre cohérentes les perceptions entre elles), la simplification, le recours à des principes idéologiques, la mémoire, etc.⁸. Bien que nous reviendrons sur ces différents comportements, il est important, à ce stade-ci de revenir sur la question de la mémoire dans le contexte de la politique étrangère américaine.

La culture nationale ainsi que l'héritage historique conditionnent la pensée des décideurs et déterminent la façon dont les informations sont classées ou catégorisées. Les mêmes données peuvent être interprétées de façon différente dans d'autres cultures, en fonction de l'histoire, de la mémoire collective, etc. Les données culturelles ont dans ce contexte un impact sur le comportement des acteurs (individus et États). Pour L. Murawiec : « *La culture d'un peuple n'est pas inaltérable. Elle se modifie à chaque génération, comme si elle apercevait ses points de référence et ses points de fuite selon un angle et une perspective différents, à mesure qu'elle traverse et réfléchit des expériences nouvelles, que surgissent en son sein de nouveaux penseurs et de nouveaux acteurs. [...] Elle est comme un organisme qui absorbe les matières qu'il prend à son environnement, en traite les éléments qu'il requiert pour les assimiler selon sa propre structure et rejette le reste. Le monde extérieur auquel elle emprunte change constamment, quoique lentement. [...] Plus longue est la trajectoire, plus affirmée sa direction, plus il devient difficile de lui imprimer un cours nouveau : la culture passée pèse sur la présente. La culture qui organise, orchestre, structure les perceptions de tout un peuple, avec toutes les variations temporelles, sociales, individuelles, qui sont le fait de la différenciation des sociétés, est donc comme l'identité de ce peuple. [...] Chaque civilisation organise à sa manière le monde, les hommes et leurs rapports. Les institutions en proviennent par la tradition et par l'histoire, et en retour la créent, la maintiennent et la renforcent. Comme l'avait dit William Faulkner, 'le passé ne meurt jamais, il n'est même pas passé'* »⁹.

Aussi, le cours de la politique étrangère américaine est-il déjà modelé dans une large mesure par la tradition et l'histoire des États-Unis depuis 1776 dont le concept de destinée manifeste forme le fil conducteur. Le sentiment de la destinée manifeste, de l'exceptionnalisme américain est, en effet, profondément ancré dans la mentalité américaine depuis le débarquement des premiers colons au 17^e siècle. Quand ils abordent la Nouvelle-Angleterre en 1620, les pèlerins du *Mayflower* furent la reprise en main politique et religieuse des Stuart d'Angleterre. Ce sont des calvinistes et ils viennent bâtir sur cette nouvelle terre « l'utopie de tous les hommes », qui aboutira 150 ans plus tard à la naissance des États-Unis. C'est dans cet esprit que les premiers colons vont considérer ce nouveau continent comme un signe divin pour construire une nouvelle société idéale, à savoir la nation providentielle, exceptionnelle. Cette idée est résumée par la citation de John Winthrop : « *We shall be as a City upon a Hill, the eyes of all people are upon us* ». La représentation de « l'élection » est d'ailleurs reprise dès la naissance des États-Unis par G. Washington pour qui « *aucun peuple, plus que celui des États-Unis, n'est tenu de remercier et d'adorer la main invisible qui conduit les affaires*

⁸ George, A., *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder, Colorado, WestviewPress, 1980, pp.35-47 et David-Ch, *op.cit.*

⁹ Murawiec, L., *L'esprit des nations : cultures et géopolitique*, Paris, Odile Jacob, 2002, pp.19-22.

des hommes. Chaque pas qui les a fait avancer dans la voie de l'indépendance nationale semble porter la marque de l'intervention providentielle »¹⁰.

Le peuple américain voit donc sa nation comme une nation exceptionnelle, vouée à accomplir une mission dans le monde. Les Américains ont ainsi besoin de croire, comme le disait Tocqueville, qu'ils sont engagés dans une croisade pour améliorer non seulement leur propre sort mais celui de l'humanité tout entière¹¹. Le danger de cette approche est évidemment une tendance à n'envisager le monde qu'à travers le prisme des valeurs américaines, en d'autres termes une approche ethnocentrique du monde¹². Celle-ci sous-entend un sentiment de supériorité, s'appuyant sur des mythes présents dans la culture nationale et l'histoire du pays, difficiles à réfuter et ayant un certain impact dans la prise de décision. Ce sentiment d'incarner une vérité politique et sociale incontournable, une destinée particulière, appelée à s'imposer partout, transparaît dans la plupart des actes de la nation américaine depuis ses origines¹³. Ce qui revient à dire que le jour où la planète obéirait aux grands principes de la démocratie américaine, la paix deviendrait universelle et définitive¹⁴.

In fine, les perceptions peuvent influencer la prise de décision de différentes façons : (1) Elles restructurent la réalité, en la simplifiant, en la faussant ; (2) Elles tendent à trouver une cohérence entre les informations reçues et les valeurs des décideurs ; (3) Elles peuvent mener jusqu'à l'adoption d'un cadre de référence qui assimile de manière cohérente des intentions diverses et contradictoires, en fonction de croyances et d'images préétablies des décideurs ; (4) Elles situent, enfin, un problème en fonction d'analogies personnelles ou historiques¹⁵.

L'approche cognitive durant *Enduring Freedom*

E. May estime que les décideurs en temps de crise ont recours à des axiomes, s'appuyant sur des analogies plutôt que sur des calculs afin de parvenir à leur décision¹⁶. Par manque de temps et de repères, le décideur a recours à ce qu'il connaît et à ce qu'il maîtrise. Les analogies auxquelles il fait référence en général sont des événements dramatiques, restés plus longtemps en mémoire après

¹⁰ Marientras, E., *Les mythes fondateurs de la nation américaine*, Paris, Ed. Maspér, 1976, p.95.

¹¹ Cité dans Ledeen, M., « Les paradoxes de la politique étrangère américaine », in *Politique internationale*, n° 89, automne 2000, p.74.

¹² Lire à ce sujet Booth, K., *Strategy and Ethnocentrism*, London, Croom Helm, 1979.

¹³ Bugnon-Mordant, M., *L'Amérique totalitaire : Les États-Unis et la maîtrise du monde*, Paris, Favre, 1997, p.19.

¹⁴ Kaspi, A. *Les États-Unis d'aujourd'hui : mal connus, mal aimés, mal compris*, Paris, Plon, 1999, p.212.

¹⁵ Cité dans David, Ch.-Ph., *Au sein de la Maison Blanche*, Canada, Les Presses universitaires Laval, 1994, p.31.

¹⁶ May, E., « The Nature of Foreign Policy : The Calculated versus the Axiomatic », in *Daedalus*, Fall 1962, pp.653-667.

avoir touché personnellement le décideur ou la nation¹⁷. L'analogie permet de rendre les événements complexes et la situation de crise plus lisible. Ainsi, pour le Président Truman, l'invasion de la Corée du Sud par la Corée du Nord en 1950, lui rappellera l'invasion japonaise de la Mandchourie en 1931. Ces références lui serviront de base, de filtre initial pour sa prise de décision concernant la Corée du Nord. Condoleezza Rice compare la situation de l'après-11 septembre à celle du début de la guerre froide : « Je crois vraiment que cette période est analogue à celle allant de 1945 à 1947, période durant laquelle la doctrine d'endiguement prit forme, et où les événements montrèrent clairement qu'il y avait une grande menace globale et que sous cette dernière de nombreux pays n'auraient normalement pas pensé à participer à la coalition »¹⁸. Selon B. Woodward le Président Bush écrit le soir du 11 septembre dans son journal : « Le Pearl-Harbour du XXI^e siècle a eu lieu aujourd'hui »¹⁹. Quelques jours après les attentats, il déclare, encore selon Woodward, à Rove que de même qu'on avait fait appel à la génération de son père pour la Seconde Guerre mondiale, de même aujourd'hui on faisait appel à leur génération²⁰. Dans son discours du 20 septembre il fait une analogie avec le nazisme : « En sacrifiant la vie humaine pour servir leurs visions radicales [...] ils suivent la voie du fascisme, du nazisme et du totalitarisme ».

Le danger se présente quand l'analogie prend le dessus sur la réalité et qu'au lieu de s'adapter aux faits, le décideur fait usage de l'analogie non plus comme point de départ, mais comme la voie à suivre, faisant abstraction de toutes les nouvelles informations qui ne correspondent pas à l'analogie historique.

Parallèlement à ces analogies, l'administration est fortement influencée par « sa mission » qui trouve ses origines dans la destinée manifeste. Ainsi le 14 septembre, dans son discours à la cathédrale, le Président déclare : « A chaque génération, le monde a produit des ennemis de la liberté. Ils ont attaqué les États-Unis car nous sommes la maison de la liberté et son gardien. [...] Mais notre responsabilité devant l'histoire est d'ores et déjà claire : répondre à ces attentats et débarrasser le monde du mal »²¹. Quelques jours plus tard, après une vendetta de la part de certains envers la communauté musulmane américaine, il affirme, en compagnie de représentants musulmans : « Ceux qui croient pouvoir intimider nos concitoyens sous le coup de la colère ne représentent pas le meilleur des États-Unis, ils représentent le pire de l'espèce humaine et ils devraient avoir honte de leur comportement. Ceci est un grand pays. C'est un grand pays parce que nous partageons les mêmes valeurs de respect et de dignité »²².

¹⁷ Maoz, Z., *National Choices and International Processes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p.194.

¹⁸ Lemann, N., « The Next World Order: The Bush Administration may have a brand-new doctrine of power », in *The New Yorker*, April 1, 2002.

¹⁹ Woodward, W., *Bush s'en va-t-en guerre*, France, Ed Denoël, 2004, p.75.

²⁰ *Ibidem*, pp.323-324.

²¹ *President's Remarks at National Day of Prayer and Remembrance*, 14 September 2001.

²² *Remarks by the President at the Islamic Center of Washington, DC*, 17 September 2001.

Les attaques terroristes vont de cette façon fournir une occasion rare dans la conscience collective des États-Unis de revigorer séparément et entre elles l'identité nationale et la politique étrangère américaine. La rhétorique moralisante du Président et sa façon d'énoncer sa politique étrangère, sont par conséquent cohérentes par rapport à la tradition établie²³. Cette destinée manifeste forme ainsi un des prismes des attitudes par lequel les États-Unis interprètent les faits dans le monde. Comme le remarquent G. Chaliand et A. Blin : « Une rhétorique moralisante et à projet universaliste véhiculée tout au long de l'histoire américaine a façonné la psyché collective au point qu'on ne peut avoir le soutien de l'opinion publique sans y faire référence »²⁴. La destinée manifeste fonctionne d'une certaine manière comme une lentille déformante de la réalité objective. La mémoire historique, les idéologies en tant que prismes faussent ainsi la perception de la réalité. Les décideurs ne réagissent donc pas seulement en fonction de leur connaissance ou expérience immédiate, mais aussi en fonction de certains événements formateurs, qui créent des images stables, dont fait partie pour les États-Unis le concept de destinée manifeste.

La gestion et la représentation du passé constituent un paramètre important à prendre en considération quand on étudie la prise de décision. Deux aspects doivent être distingués : le choix du passé et le poids de celui-ci. Le premier montre que toute politique étrangère détermine une certaine vision du passé, une certaine interprétation de l'histoire. On parle également de mémoire sélective, car on retient plus facilement certains éléments par rapport à d'autres. Le caractère sélectif et fluctuant de la mémoire n'est cependant pas, comme le note V. Rosoux « *un attribut négatif, mais fonctionnel – ou inhérent - de tout recours au passé. Il résulte du fait que la mémoire ne se réduit pas à une répétition ou à une conservation pure et simple du passé, mais qu'elle s'emploie constamment à réorganiser le passé. [...] C'est bien en fonction d'objectifs politiques présents que la mémoire officielle sélectionne les éléments historiques qu'elle juge pertinents. A cet égard, les tenants de la mémoire officielle voient davantage le passé comme un auxiliaire commode à leurs intentions, plutôt que comme un récit immuable* ». En fonction du contexte international on fait appel à tel ou tel aspect de l'histoire. On observe alors une reconstruction du passé. Le poids du passé renvoie, pour sa part, au fait que toute politique étrangère est à son tour façonnée par le passé. Ce poids du passé peut dans la pratique se traduire selon V. Rosoux par trois cas de figure : 1) quand des événements s'avèrent si prégnants qu'ils en viennent à façonner la perception de la réalité. Ce faisant, ils participent à la mise en place d'un filtre, d'un prisme à travers lequel toute nouvelle situation est interprétée ; 2) lorsque ce n'est plus seulement le souvenir d'un événement, mais l'héritage du passé national en tant que tel qui pèse sur la conduite de la politique étrangère ; 3) quand des décisions de politique étrangère s'expliquent par le passé personnel des acteurs politiques (le champ du vécu)²⁵. C'est ce que H. Kissinger décrit comme le voyage triomphal de la « conviction sur l'expérience »²⁶.

²³ McCartney, P., « American Nationalism and U.S. Foreign Policy from September 11 to the Iraq War », in *Political Science Quarterly*, Vol. 119, n°3, Fall 2004, p.400.

²⁴ Chaliand, G. et Blin, A., *America is Back, Les nouveaux césars du Pentagone*, Paris, Bayard, 2003, p.13.

²⁵ Rosoux, V., « Le rôle de la mémoire en politique étrangère, essai de théorisation », in T. de Wilde d'Estmael et L. Spetschinsky (dir.), *Les relations entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Louvain-La-Neuve, Institut d'Etudes européennes, 2000, pp.9-37 ; Rosoux, V., « Le rôle du temps dans la politique étrangère », in

Au bout du compte, le choix du passé à travers les différentes analogies et le poids du passé à travers la Destinée Manifeste sont des éléments très présents dans le processus décisionnel de l'administration Bush.

L'approche cognitive durant Iraqi Freedom

Une menace, c'est avant tout une question de perception, qu'elle soit réelle ou imaginaire. Les capacités et les connaissances d'un acteur ne sont pas des qualités suffisantes pour percevoir ou comprendre une menace. J.D. Singer a fait une analyse très lucide sur cette question : « Une forte prédisposition à suspecter et à se méfier des populations et des gouvernements de toutes les autres nations est à la base des perceptions des décideurs : une combinaison des événements récents, la mémoire historique et des différences socioculturelles identifiables fournissent le moyen par lequel cette suspicion [...] vague peut se convertir en une hostilité concrète envers une puissance étrangère spécifique »²⁷. Il existe de cette façon un grand décalage entre l'approche distante, objective et la conviction subjective. Les prédispositions jouent donc un rôle prédominant : plus ces prédispositions sont fortes, plus elles ont une influence sur la perception des capacités et intentions. De surcroît, plus les informations sont incertaines, indécises ou floues, plus grande sera l'influence des prédispositions. L'importance des images s'accroît en effet quand l'information disponible est incomplète et qu'une décision s'impose à court terme. Cela sous-entend certaines déductions, mais qui ne sont pas nécessairement les bonnes, opérées souvent de bonne foi. Quand une décision doit être prise, l'esprit a tendance à prendre plus facilement en considération l'information considérée en premier. C'est ce qu'on appelle le principe d'ancrage (*The Anchoring Trap*)²⁸. Et même quand les bons signaux sont retenus, ils doivent ensuite encore être interprétés correctement²⁹. Les mêmes données peuvent recevoir des interprétations totalement différentes en fonction par exemple de l'idéologie, des valeurs ou des parallèles historiques. De plus, le degré d'importance que reçoit une information dépend de l'intérêt que portent le décideur ou ses conseillers à cette question³⁰. Aussi dans le processus de sélection, les bons signaux peuvent-ils être complètement ignorés et les mauvais avoir toutes les considérations, car ce sont les systèmes de croyance qui déterminent de

C. Roosens, V. Rosoux et T. de Wilde d'Estmael (dir.), *La politique étrangère (Le modèle classique à l'épreuve)*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2004, pp.315 et s.

²⁶ Kissinger, H., *Diplomacy*, New York, Simon and Schuster, 1994, p.18.

²⁷ Cité dans Roberts, J., *Decision-making during International Crises*, New York, Macmillan Press, 1988, p.53.

²⁸ Hammond, J., Keeney, R. et Raiffa, H., « The Hidden Traps in Decision Making The Hidden Traps in Decision Making », in *Harvard Business Review* (Decision-Making), 2001, pp.143-167.

²⁹ Roberts, J., *Decision-making during International Crises*, New York, Macmillan Press, 1988, p.53.

³⁰ Preston, T., « Following the Leader: The Impact of U.S. Presidential Style upon Advisory Group Dynamics, Structure, and Decision », in P. t'Hart, E. Stern et B. Sundelius, Michigan, *Beyond Groupthink, Political Group Dynamics and Foreign Policy-making*, The University of Michigan Press, 2000, p.195.

quelle façon ils seront interprétés³¹. Cela ne signifie toutefois nullement pour Jervis qu'il y a distorsion ou manipulation : « En politique, ignorer des informations incompatibles ou les assimiler à des croyances préexistantes perpétuera les images erronées et maintiendra des politiques inadéquates, mais ces processus sont nécessaires si les décideurs veulent agir [...]. Aussi des acteurs qui refusent de changer leur perception quand certaines preuves ne correspondent pas tout à fait [à l'image] ne peuvent pas être immédiatement condamnés pour distorsion cognitive ou aveuglement trompeur. On peut ne détecter l'irrationalité que quand l'assimilation d'informations entrantes inclut la violation de règles généralement admises pour traiter les preuves »³².

Bien que l'homme se veuille rationnel et objectif, il n'en est donc rien. Il est un être faillible, subjectif et empli de préjugés. Le système de croyance agit par conséquent comme un filtre, déterminant quelle information de l'environnement externe est sélectionnée, prise en compte (perception sélective). Il y a de la sorte plusieurs filtres et symptômes de la cognition à travers lesquels l'administration perçoit le dossier irakien. Examinons-en quelques-uns.

Il y a souvent de la part de l'administration une tendance à réduire la complexité cognitive et à recourir à des analogies. Quelques exemples. Le 27 mai 2002, au cours du *Memorial Day*³³, qu'il passe, fait exceptionnel en France, le Président Bush déclare dans son allocution : « Nous défendons notre liberté contre ceux qui ne supportent pas la liberté et cette défense nécessitera un sacrifice égal à celui de nos ancêtres »³⁴. Il trace de la sorte un parallèle entre la guerre contre le terrorisme et le nazisme. Le 22 septembre 2002 C. Rice déclare au *Financial Times* : « Personne ne craint – les États-Unis ne craignent pas la compétition. En fait, je crois que nous avons une attitude assez proche de celle des Américains à la fin de la Seconde Guerre mondiale »³⁵. Dans son discours du 7 octobre à Cincinnati, le Président fait un parallèle subtil avec la crise de Cuba de 1962, en reprenant les propos du Président Kennedy : « Ni les États-Unis d'Amérique, ni la communauté mondiale des nations ne peuvent tolérer une tromperie délibérée et des menaces offensives de la part d'une quelconque puissance, petite ou grande. Nous ne vivons plus dans un monde où seule une véritable agression armée représente un défi suffisant à la sécurité d'un pays pour constituer un danger maximum »³⁶. Dans un article publié dans le *Washington Post* du 7 août 2003 C. Rice compare la tâche de reconstruction en Irak à celle de la reconstruction de l'Europe après la seconde guerre mondiale³⁷. L'histoire fournit rarement des analogies exactes, mais ces dernières remplissent dans de nombreux

³¹ Little, R. « Belief Systems in the Social Sciences », in R. Little et S. Smith, *Belief Systems and International Relations*, New York, Basil Blackwell Ltd, 1988, pp.47-48.

³² Jervis, R., *Ibidem*, p.172.

³³ Journée du souvenir pour tous les Américains morts au combat depuis l'indépendance.

³⁴ Vernet, H. et Cantaloube, T., *Chirac contre Bush : l'autre guerre*, Paris, JC Lattès, 2004, p.88.

³⁵ Cité dans Durandin, C., *Les États-Unis, grande puissance européenne*, Paris, Armand Colin, 2004, p.161.

³⁶ Cité dans Woodward, B., *Plan d'attaque*, *op.cit.*, p.221.

³⁷ Rice, C., « Transforming the Middle East », in *The Washington Post*, August 7, 2003.

cas un rôle fonctionnel. Cela étant, l'histoire doit être utilisée avec prudence et en tenant compte des dangers des associations ou analogies trompeuses, déplacées et erronées, ce qui sera parfois le cas.

La question de la mémoire collective en général et de la destinée manifeste, en particulier, est également très présente durant toute la question irakienne et cela à deux échelons : politique intérieure et politique extérieure. Vu les divergences ethniques, culturelles et autres de la population américaine, le ciment, la force des États-Unis se retrouve dans la destinée manifeste, l'exceptionnalisme et le rêve américain. Aussi, la rhétorique du discours politique américain est plus importante que dans d'autres sociétés. Elle a un rôle réel, même indispensable de rassemblement et de cohésion sociale. Elle permet de transcender les nombreuses divergences au sein de la société américaine. Pour A. de Tocqueville : « *Il n'y a en général que les conceptions simples qui s'emparent de l'esprit du peuple. Une idée fautive, mais claire et précise, aura toujours plus de puissance dans le monde qu'une idée vraie, mais complexe. De là, vient que les partis, qui sont comme de petites nations dans une grande, se hâtent toujours d'adopter pour symbole un nom ou un principe qui, souvent, ne représente que très incomplètement le but qu'ils se proposent et les moyens qu'ils emploient, mais sans lequel ils ne pourraient subsister ni se mouvoir. Les gouvernements qui ne se reposent que sur une seule idée ou sur un seul sentiment facile à définir ne sont peut-être pas les meilleurs, mais ils sont à coup sûr les plus forts et les plus durables* »³⁸. Cette idée de la destinée manifeste à travers l'image de l'Axe du Mal remplit de cette façon un ensemble de fonctions de nature cognitive en politique intérieure³⁹. Dans sa relation avec l'Irak, l'image de l'Axe du Mal, renvoie à toute la symbolique du « Bien » contre le « Mal »⁴⁰. Cela dit, ce genre de grand concept est à double tranchant : séduisant pour mobiliser tous les acteurs de la prise de décision en fonction d'un objectif, d'une tâche bien déterminée et dangereux car n'observant pas toutes les nuances, les complexités d'une question sécuritaire précise.

Quand des États se définissent en tant qu'adversaires, le dilemme de sécurité prend une signification particulière : il en résulte une image exagérée, démesurée de l'adversaire. Il y aura en outre cette tendance naturelle à considérer ses actions comme bonnes ou légitimes et celles de l'adversaire mauvaises ou illégitimes⁴¹. Le risque existe alors de voir les images, la rhétorique prendre le dessus par rapport aux faits. C'est ce qu'on appelle l'« erreur fondamentale d'attribution », qui consiste à expliquer le comportement de l'autre en fonction d'attributs qui le caractériseraient de manière

³⁸ de Tocqueville, A., *De la démocratie en Amérique*, Paris, Galimard, 1986, p.253.

³⁹ Lire également l'excellent article d'A. Lorrain : « Les États-Unis et la stigmatisation de l'ennemi », dans *Géopolitique des États-Unis (Revue française de géopolitique)*, dirigée par Aymeric Chauprade, Paris, Ellipses, 2003, pp.117-122.

⁴⁰ Quelques extraits du *State of the Union* de janvier 2003: « *Americans are a free people, who know that freedom is the right of every person and the future of every nation. The liberty we prize is not America's gift to the world; it is God's gift to humanity [...] America is a strong nation and honorable in the use of our strength. We exercise power without conquest, and we sacrifice for the liberty of strangers* ».

⁴¹ Snyder, G. et Diesing, P., *Conflict Among Nations, Bargaining, Decision making, and System Structure in International Crises*, Princeton, Princeton University Press, 1977, p.293.

intrinsèque plutôt qu'en fonction du contexte ou de la situation dans laquelle il se trouve⁴². De nombreux discours de l'administration reviendront ainsi sur les antécédents du régime (guerre Iran-Irak, guerre du Golfe, utilisation des armes chimiques, etc.)⁴³. Il est évident que l'attitude de l'administration Bush sera dans ces conditions déterminée par le comportement passé de l'Irak de S. Hussein.

L'administration aura aussi tendance à ne tenir compte que des informations correspondant aux croyances préexistantes : c'est le principe de la cohérence irrationnelle ou du *Consistency Seeker* (chercheurs de cohérence)⁴⁴. Dans ce cas, le *feedback* risque bien de n'être d'aucune utilité, comme le montre d'ailleurs la politique entre mai et octobre 2003, car il est sélectif : il est tenu compte du *feedback* positif, confirmant la politique, mais il est fait abstraction du *feedback* négatif⁴⁵. Il est d'ailleurs frappant d'observer que les décideurs maintiennent leur vision de la situation même quand ils sont confrontés *a posteriori* à des faits qui montrent l'inverse. Commentant les conclusions

⁴² Legrand, V., « La prise de décision en politique étrangère », in C. Roosens, V. Rosoux et T. de Wilde d'Estmael (dir.), *La politique étrangère (Le modèle classique à l'épreuve)*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, 2004, p.84.

⁴³ Selon le rapport *Iraqi Perspectives Project* paru en mars 2006 et qui a étudié le régime de S. Hussein à travers les témoignages de généraux et ministres baathistes, capturés après la guerre, S. Hussein aurait déclaré en décembre 2002 à quelques-uns de ses généraux que l'Irak ne possédait pas d'armes de destruction massive (De nombreux autres généraux resteront par contre convaincus que le régime avait des armes de destruction massive et que Saddam les mettrait à leur disposition au début du conflit). S. Hussein ordonnera même de collaborer avec les Nations Unies et d'effacer toute trace perceptible d'armes ou programmes NBC dans le pays. Parallèlement, il choisira de maintenir une certaine ambiguïté sur ses programmes envers la communauté internationale, ce qui se concrétisera dans les faits par une déclaration en décembre 2002, posant plus de questions, que donnant des réponses, un refus d'accepter que les scientifiques irakiens soient interrogés à l'étranger et par un manque de collaboration avec les inspecteurs. Ce maintien de toute ambiguïté était crucial pour S. Hussein non seulement envers l'Iran et Israël, mais également par rapport à sa propre population. C'était une garantie pour assurer la survie de son régime. C'est ce qu'un général irakien de la Garde républicaine appellera « la dissuasion par le doute ». Cette ambiguïté entraînera cependant de fausses perceptions de la part des Américains. Les efforts de S. Hussein de faire disparaître toutes les traces visibles d'armes NBC, sera interprété par Washington comme une volonté de S. Hussein de cacher ses armes aux inspecteurs. Une seconde interprétation biaisée des faits se fera quand les services de renseignements allemands remettront au quartier-général américain en février 2003 des plans de défense de la ville de Bagdad. Ces plans indiquaient que S. Hussein avait décidé de défendre la ville, en plusieurs cercles, dont le dernier se caractérisait par la ligne rouge. Washington interprétera cette ligne rouge comme étant celle qui signalerait l'usage d'armes BC. Dans les faits, cette ligne rouge indiquait que la Garde républicaine et les Fédajins combattaient jusqu'au dernier afin de sauver le régime. S. Hussein, en s'appuyant sur les leçons de la Somalie et du Kosovo, était en effet convaincu que de fortes pertes militaires américaines équivalaient à la survie de son régime. [Pour plus de détails lire Gordon, M. et Trainor, B., « Hussein Saw Iraqi Unrest as Top Threat », in *The New York Times*, March 12, 2006; *Iraqi Perspectives Project, A View of Operation Iraqi Freedom from Saddam's Senior Leadership*, March 2006; Woods, K., Lacey, J. et Murray, W., « Saddam's Delusions: The View from the Inside », *Foreign Affairs*, May/ June, 2006.]

⁴⁴ Vertzberger, Y., *The World in Their Minds*, Stanford, Stanford University Press, 1990, p.137.

⁴⁵ *Ibidem*, p.123.

du rapport Duelfer sur les armes de destruction massive, le Président déclare par exemple le 7 octobre 2004 : « *Fondé sur toutes les informations dont nous disposons aujourd'hui, je crois que nous avons raison d'agir, et les États-Unis sont plus en sécurité aujourd'hui avec Saddam Hussein en prison. Il maintenait la connaissance, les matériaux, les moyens et la volonté de produire des armes de destruction massive. Et il aurait pu transmettre cette connaissance aux terroristes [...] Saddam Hussein formait une menace unique, un ennemi juré de notre pays, un sponsor du terrorisme, opérant dans la région la plus sensible du monde. Dans un monde de l'après le 11 septembre, il formait une menace que nous devons combattre* »⁴⁶. L'être humain a ainsi tendance à ne pas prendre en considération des images contraires ou à les déformer de façon à ce qu'elles soient conformes à une certaine conduite. Dans la vie quotidienne, dans l'interprétation du comportement d'autres acteurs, les attentes créent des prédispositions qui poussent les acteurs à remarquer certains éléments et à en rejeter d'autres. Comme le note Jervis, les gens sont prédisposés à voir ce qu'ils entendent voir⁴⁷. L'homme a tendance à se fier à une série de théories, qui permet d'expliquer un ensemble de phénomènes. Quand des éléments neufs remettent ces théories en question, il y a une tendance naturelle à essayer d'inclure ces éléments dans les anciennes théories. Une décision prise dans un gouvernement, acquiert un momentum, une propre existence (à l'écart des faits). Le danger existe alors de tomber dans le piège du *sunk-cost* : faire des choix qui justifient les anciens choix, même si ceux-ci ne semblent plus valides⁴⁸.

Un cinquième exemple à relever concerne D. Cheney. En 1991, au moment de la première guerre du Golfe, le Vice-Président Cheney occupe le poste de Secrétaire à la Défense. Les inspecteurs en armement visitant l'Irak défont découvrent que S. Hussein était bien plus proche d'obtenir une arme nucléaire que ce qui avait été suspecté au préalable. Les services de renseignements américains avaient estimé en effet à l'époque que l'Irak mettrait au moins 5 ou 10 ans pour obtenir l'arme nucléaire. Avec cette expérience en mémoire, Cheney tiendra plus facilement compte en 2002 des scénarios catastrophes au moment d'analyser les renseignements sur l'Irak⁴⁹.

Un dernier exemple qui touche l'administration est le poids du choc psychologique : le traumatisme dans lequel se trouvent les États-Unis après le 11 septembre. Personne n'imaginait le 10 septembre 2001, ce qui allait se produire le 11. Or, c'est un point extrêmement important pour comprendre les raisons de l'intervention militaire en Irak. Comme le souligne le Président durant une conférence de

⁴⁶ « President Bush Discusses Iraq Report », in *The South Grounds*, 7 October 2004.

⁴⁷ Jervis, R., *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1976, pp.143-145.

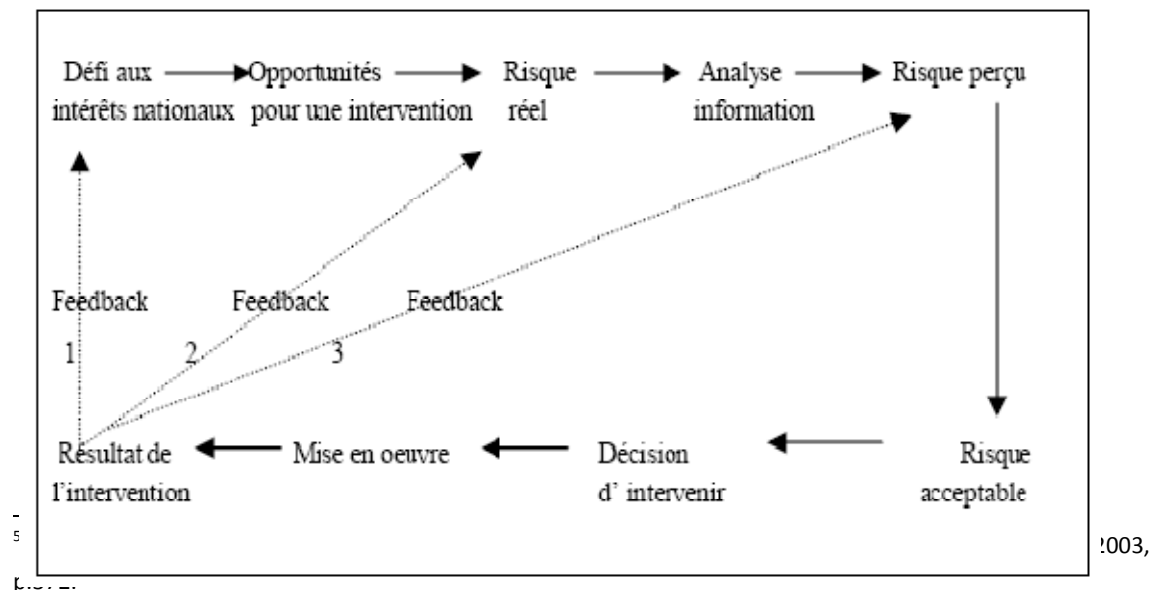
⁴⁸ Hammond, J., Keeney, R. et Raiffa, H. « The Hidden Traps in Decision Making », in *Harvard Business Review* (Decision-Making), 2001, pp. 143-167.

⁴⁹ Hosenball, M., Isikoff, M. et Thomas, E., « Cheney's Long Path to War », in *Newsweek*, 17 November 2003. Lire également Goldberg, J., « The Republican Rift », in *The New Yorker*, 31 October 2005; Wilkerson, L. (Former Chief of Staff, Department of State, 2002-2005), *Weighing the Uniqueness of the Bush Administration's National Security Decision-making Process: Boon or danger to American Democracy?*, New America Foundation, American Strategy Program Policy Forum, October 19, 2005.

presse : « Avant le 11 septembre, nous discussions de sanctions intelligentes... Ma vision changea dramatiquement après le 11 septembre [...] ». Rumsfeld explique ce changement de perception de la façon suivante : « Les États-Unis n'ont pas agi en Irak à cause de nouvelles preuves sur la poursuite du programme d'armes de destruction massive. Nous avons agi, car nous voyions les faits existants sous une lumière différente, à travers le prisme de notre expérience du 11 septembre »⁵⁰. La perception de la menace est définie par Lazarus de la façon suivante : « L'anticipation d'une souffrance quelconque et l'anticipation qui est créée par la présence de certains stimuli [...] signifient à l'individu (ou au groupe) qu'il y aura une expérience d'une souffrance »⁵¹. Aussi, dans la volonté de se débarrasser de S. Hussein, nous ne pouvons pas sous-estimer la perception différente qu'ont les États-Unis du monde depuis le 11 septembre. Pour Washington le maintien de l'incertitude, du doute sur la question des NBC, n'est plus une option après le 11 septembre. L'administration perçoit une grande partie des questions internationales à travers ce spectre du 11 septembre, sans réaliser que d'autres ne partagent pas cette approche ou ces préoccupations, d'où d'ailleurs la tension avec certains alliés.

Ces quelques exemples indiquent le rôle premier joué par la variable cognitive dans le processus décisionnel. Aussi, faut-il pousser l'analyse plus loin et mettre la variable de la cognition en relation avec la question de la prise de risque. Le 5 février 2003, Powell pose à l'ONU la question suivante : « Pouvons-nous prendre le risque de voir Saddam Hussein utiliser à sa guise ces armes dans des circonstances où le monde serait dans une position affaiblie pour riposter ? [...] Le peuple américain ne peut prendre ce risque plus longtemps, en particulier dans le monde post 11 septembre »⁵². Cette formulation de la question est très éclairante de l'état d'esprit de l'administration après les attentats.

Figure 1 : la question du risque



⁵¹ Cité dans Maoz, Z., *National Choices and International Processes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p.62.

⁵² Secretary of State Colin L. Powell, *Remarks to the United Nations Security Council*, February 5, 2003.

Source: Vertzberger, Y., *Risk Taking and Decisionmaking, Foreign Military Intervention Decisions*, Stanford, California, Stanford University Press, 1998, p.19.

Trois sortes de risques doivent être distingués : les risques réel, perçu et acceptable. Le premier est le risque actuel résultant d'une situation ou d'un comportement, indépendamment de la connaissance qui en a le décideur. Le second est celui qui est perçu par le décideur en fonction d'une série de variables. Il n'est pas nécessairement congruent au risque réel, objectif. Le dernier est le degré de risque représentant les coûts que les décideurs perçoivent comme acceptables et sont donc prêts à subir ou supporter⁵³. Contrairement à une idée reçue, le risque ne se fonde de ce fait pas nécessairement sur des principes normatifs (*utility theory*/ risque réel) mais bien sur une construction cognitive de l'individu tenant compte de sa perception et de ses émotions (*prospect theory*/ risque perçu)⁵⁴.

Confronté à un défi lancé contre ses intérêts nationaux, le décideur essaie de trouver une façon de le régler. Le schéma ci-dessus montre les différentes étapes suivies. Le résultat des différentes étapes génère trois *feedback*. Le premier s'exerce sur le défi aux intérêts nationaux et peut changer pour le décideur la nature ou l'intensité du défi aux intérêts nationaux en fonction des décisions prises. Le second se répercute sur le risque réel, qui peut affecter directement la nature et l'intensité des risques posés par l'intervention en reconstituant l'environnement et en affectant le niveau actuel du risque auquel seront confrontés les acteurs. Enfin, le troisième se focalise sur le risque perçu et peut influencer la perception du risque à travers un processus d'apprentissage et peut entraîner de cette manière une réévaluation de la prise de décision⁵⁵. La perception que le décideur aura des menaces agit donc sur les choix. Dans le cas qui nous occupe, le risque perçu par l'administration (à travers le processus de cognition) sera bien plus élevé que le risque réel ou que la menace aux intérêts nationaux. Il sera tel que le coût acceptable pour l'administration (financier, humain, etc.) sera également très élevé.

Après l'intervention, le triple *feedback* peut changer complètement la donne, car non seulement de nouveaux défis peuvent naître, mais le *feedback* peut avoir des répercussions sur d'autres acteurs de la prise de décision, qui n'ont pas nécessairement eu un rôle déterminant dans le processus décisionnel en amont. Pensons dans notre cas aux médias, à l'opinion publique ou au Congrès qui à un certain moment peuvent se demander si le risque en vaut le coût.

⁵³ Vertzberger, Y., *Risk Taking and Decisionmaking, Foreign Military Intervention Decisions*, Stanford, California, Stanford University Press, 1998, p.18.

⁵⁴ Kahneman, D. et Tversky, A. « Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk », in *Econometrica*, XLVII (1979), pp.263-291.

⁵⁵ Vertzberger, Y., *Risk Taking and Decisionmaking, Foreign Military Intervention Decisions*, Stanford, California, Stanford University Press, 1998, p.19.

La gestion de l'incertitude et le comportement face au risque constituent au bout du compte des éléments fondamentaux du comportement du décideur. Sa perception propre du risque et sa confiance sont ainsi susceptibles d'exercer une influence sur les choix⁵⁶. Les décideurs orientés vers le passé ont plutôt une tendance à ne pas prendre de risques et à préconiser le *statu quo*. Inversement les dirigeants, avec une approche visionnaire comme le Président Bush, sont tentés de prendre plus facilement des risques. Il s'agit d'un pari dangereux, mais il permet également et c'est le raisonnement de l'administration Bush, de saisir des opportunités. Les décideurs recherchent alors ce qu'on appelle une vision « arrêtée » des événements à venir pour combattre l'incertitude inhérente à la décision. Dans le cas de l'administration c'est la démocratisation de l'Irak, qui aurait ensuite des effets d'entraînement dans la région. En d'autres termes, comme le note une étude du *Harvard Business Review* sur la prise de décision : « le *statu quo* répond à un besoin d'autoprotection. Agir signifie prendre des responsabilités et donc s'exposer à la critique et aux regrets. Il n'y a rien de surprenant à ce que nous cherchions de bonnes raisons de ne rien faire. La plupart du temps, maintenir le *statu quo* est le moyen le plus sûr de limiter la prise de risque »⁵⁷. Devant le risque perçu, l'administration applique à l'inverse le « principe de précaution ». Selon ce principe, des actions de prévention sont légitimes lorsqu'il paraît justifié de limiter, d'encadrer ou d'empêcher certaines actions potentiellement dangereuses, sans attendre que leur danger éventuel soit scientifiquement établi⁵⁸. L'idée principale en est que l'absence de connaissances objectives établies ne constitue pas une raison pour ne pas prendre des mesures préventives. Les décideurs moins timorés face au risque ont donc une plus forte confiance en eux et dans leurs choix. Là où le bât blesse au sein de l'administration, c'est, la prise en compte insuffisante d'un scénario catastrophe. L'incertitude étant inhérente au risque, il faut introduire une approche dite de précaution dans le processus de gestion des risques. Si les différentes conséquences possibles d'une intervention militaire avaient été définies, elles auraient toutes dû faire l'objet d'une évaluation détaillée (risques, coûts, inconvénients, etc.). Cela ne sera pas suffisamment le cas. Aussi la question des risques acceptables ne sera analysée qu'à travers les scénarios positifs et non pas en fonction des scénarios négatifs.

In fine, dans la question irakienne, la cognition encadre trop le processus de réflexion. Les schémas prédéfinis prennent trop facilement le dessus sur une démarche plus rationnelle. Face aux événements, on ne réagit pourtant pas impulsivement, on ne se laisse pas influencer par un vécu, des interprétations abusives et mécaniques. Et surtout on n'hésite pas à remettre en question ses *a priori*.

⁵⁶ Legohérel, P. et Callot, Ph. « Prise de décision et perception du risque : influence du profil psychosociologique du décideur » (<http://ead.univ-angers.fr/~geape/Legoherele.pdf>).

⁵⁷ Collectif, *La prise de décision*, Paris, Ed. Organisation (Collection Harvard Business Review), 2002, p.181.

⁵⁸ Roger, C. « Analyse de risque et principe de précaution : vers de nouveaux rapports "connaissance" / "politique" ? », mars 2000 (http://www.viepublique.fr/dossier_polpublic/securite_alimentaire/securite/principedeprecaution.shtml)

La politique étrangère de l'administration Bush

*Analyse de
la prise de décision*

Tanguy STRUYE DE SWIELANDE



P.I.E. Peter Lang



CECRI
CENTRE D'ÉTUDE DES CRISES ET
DES CONFLITS INTERNATIONAUX

Parution : août 2007

Informations et commandes sur <http://www.peterlang.com>