

Munich 1938 : l'examen des propositions sur le processus décisionnel de la crise

Naomi Black

Volume 9, Number 2, 1978

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/700853ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/700853ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Black, N. (1978). Munich 1938 : l'examen des propositions sur le processus décisionnel de la crise. *Études internationales*, 9(2), 163–193.
<https://doi.org/10.7202/700853ar>

MUNICH 1938 : L'EXAMEN DES PROPOSITIONS RELATIVES AU PROCESSUS DÉCISIONNEL DE CRISE

Naomi BLACK *

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'une série d'analyses portant sur la crise de Munich en 1938 considérée sous l'angle du processus décisionnel. Cet essai a pour objectif de se pencher sur un groupe de propositions par lesquelles de nombreux analystes ont cherché à lier les crises au processus de la détermination des choix en politique étrangère. Même si ces hypothèses n'ont pas fait l'objet de comparaison, ou n'ont pas été examinées systématiquement auparavant, elles ont en commun « le schéma analytique » formulé à l'origine par Richard Snyder et ses associés, et elles s'appuient sur une définition de la crise forgée par Charles Hermann. Comme nous le montrerons, ces propositions forment un ensemble cohérent d'idées correspondant à nos notions intuitives sur la façon dont les décisions sont prises pendant les crises ; elles sont illustrées en outre par les données de la crise de Munich. Les résultats de cette recherche aboutissent à des conséquences importantes pour l'approche décisionnelle tout en améliorant le processus décisionnel durant une crise ; c'est ce que nous mentionnerons à la fin de cette étude.

Nous montrerons, en premier lieu, ce que nous entendons par approche ou mode d'analyse décisionnelle. Nous esquisserons ensuite les faits principaux de la crise de Munich tout en justifiant sa validité comme exemple. En troisième lieu, nous indiquerons les sources et le contenu des hypothèses et nous expliquerons comment le processus décisionnel britannique menant à la conclusion de l'accord de Munich concorde avec l'image résultant du processus décisionnel de crise. Nous aborderons, enfin, les conséquences que cela représente dans la relation souvent opposée entre théorie et pratique politique.

I - L'ANALYSE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Par études « décisionnelles », nous voulons signifier des travaux s'inspirant ou compatibles avec le « schéma analytique » de Richard Snyder élaboré pour étudier le processus décisionnel de la politique étrangère. Ce dernier travail fut soumis pour la première fois en 1954, sous la forme d'une monographie, publiée à nouveau huit ans plus tard, accompagnée de plusieurs autres articles dont l'un

* *Professeur au Département de science politique à l'Université York.*

d'eux portait sur l'application faite du schéma à la guerre de Corée¹. James Rosenau en a fait connaître les travaux au moyen de ses deux anthologies bien réputées sur les relations internationales et la politique étrangère². Ancien étudiant de Snyder à l'époque où ce dernier élaborait son modèle, J. Rosenau a depuis insisté dans plusieurs de ses travaux sur l'originalité et l'influence de ce schéma³.

C'est en termes de choix, c'est-à-dire en fait de décisions, effectués par des groupes de dirigeants nationaux que Snyder et ses associés cherchent à analyser la politique étrangère. Les notions sur lesquelles ils s'appuient sont fondamentalement phénoménologiques tout en étant fortement influencées par la sociologie des organisations et l'intérêt de celle-ci pour les processus. Dans l'introduction à la réimpression de sa première monographie, Snyder fait bien ressortir « les particularités de l'intérêt durable » de l'approche. Ces particularités sont : 1) « les perceptions des dirigeants et leur définition de la situation » en fonction ou en termes de perception ; 2) « le contexte décisionnel comme ensemble de variables intervenantes » ; 3) « l'imbrication de la structure et du processus des résultats décisionnels » ; 4) « la combinaison de niveaux d'analyse psychologique et sociologique » soulignant bien les réponses du groupe et ses actes⁴.

Le cadre analytique représente ainsi au départ une façon de visualiser le procédé selon lequel un groupe de dirigeants peut définir ses liens avec l'environnement complexe de la politique internationale. Le tableau I constitue la première tentative cherchant à définir les facteurs les plus significatifs dans les perceptions et activités du groupe de dirigeants⁵. Pour le chercheur, la tâche essentielle consiste à sélectionner pour chaque étude de cas ou type de cas les parties les plus importantes et déterminantes de cet univers défini par ceux qui prennent les décisions en politique étrangère.

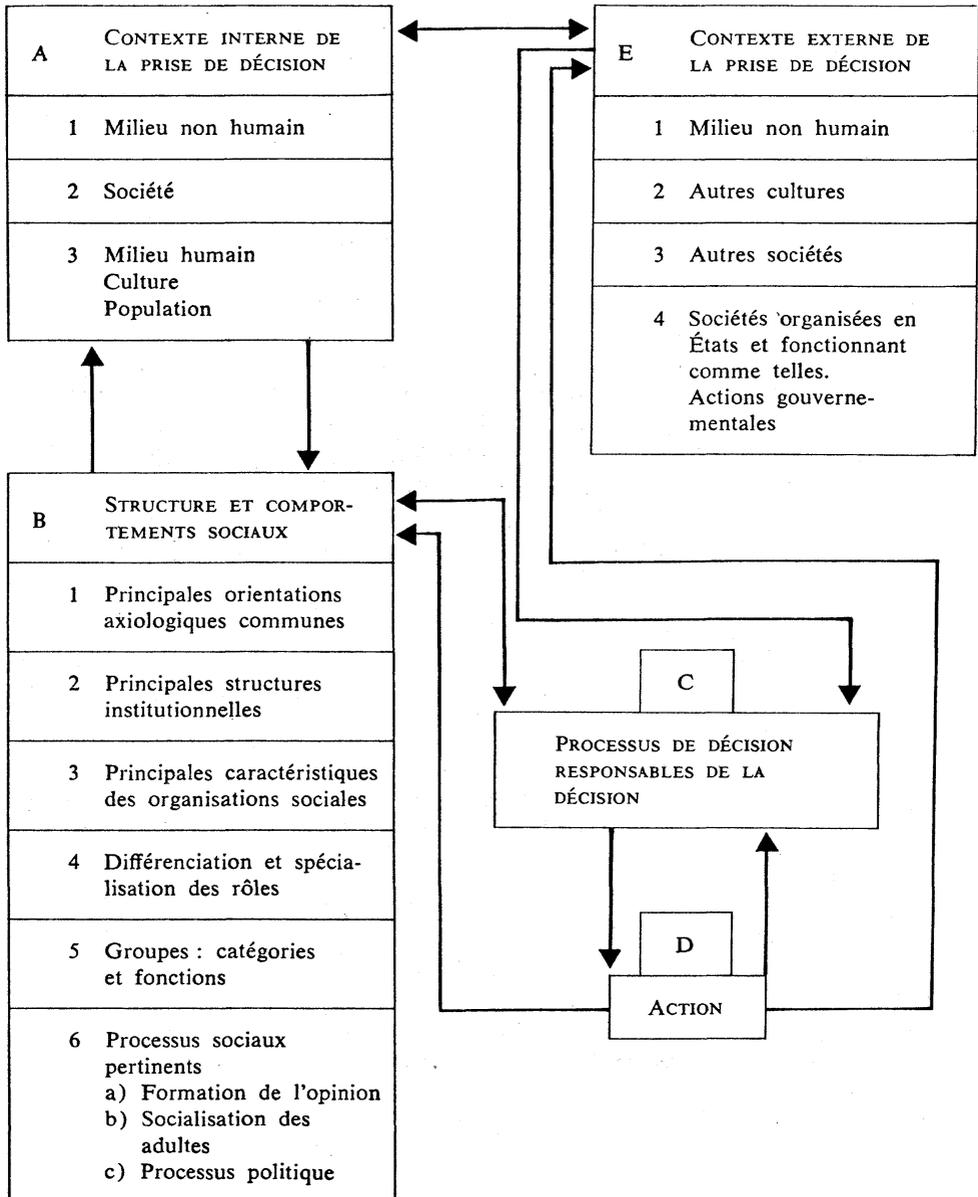
Ce schéma a fait l'objet d'une seule application véritable. Il s'agit de l'étude de Glenn Paige sur la crise coréenne en 1950⁶. Paige porta son attention sur les

1. Richard C. SNYDER, H. W. BRUCK and Burton SAPIN, *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Foreign Policy Analysis Project, Organizational Behavior Section, juin 1954, et des mêmes auteurs : *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, New York, 1962.
2. J. N. ROSENAU (ed.), *International Relations and Foreign Policy*, 1^{re} et 2^e éditions, New York, 1961 et 1969. Selon son habitude Rosenau abrège les articles sans donner une indication sur les coupures. Le schéma principal est également présenté d'une façon quelque peu différente que dans la monographie originale.
3. J. N. ROSENAU, « The Premises and Promises of Decision-Making Analysis », dans James C. CHARLESWORTH (ed.), *Contemporary Political Analysis*, New York, 1967, pp. 189-211.
4. SNYDER, BRUCK and SAPIN, pp. 5-7.
5. Contrairement aux attentes de Snyder et de ses associés aucune tentative n'a été faite pour modifier ce cadre d'analyse. Même Glenn Paige, la seule personne qui ait essayé de l'appliquer à une étude de cas, ne l'a pas fait. On peut trouver la raison dans le fait que les énoncés sont formulés de façon très générale et que l'on accepte en principe de reconnaître que les perceptions des dirigeants constituent le lien entre l'environnement (interne et externe) et le processus organisationnel d'où résultent les décisions et l'action.
6. Glenn D. PAIGE, *The Korean Decision*, New York, 1968.

TABLEAU I

L'ÉTAT « X » IMPLIQUÉ COMME ACTEUR DANS UNE SITUATION

(La situation est constituée à partir d'une combinaison de facteurs pertinents tirés des contextes internes et externes interprétés par les dirigeants.)



[Extrait de SNYDER, BRUCK et SAPIN, p. 72.]

effets possibles de la crise, celle-ci étant conçue comme un ensemble de variables situationnelles affectant les variables intersubjectives du processus décisionnel. Les « crises » telles qu'il les définissait étaient des situations relativement évidentes correspondant au sens le plus commun que leur donnent les analystes de la politique étrangère sous son aspect le plus tangible. C'est pour des raisons semblables, techniques ou morales, que les autres analystes du processus décisionnel en politique étrangère se sont aussi penchés sur les résultats des crises en les considérant comme l'occasion ou la situation permettant la décision. Parmi ceux qui ont utilisé une telle approche, on peut citer Snyder lui-même, Paige et Charles Hermann, ceux qui furent associés avec le projet de Stanford sur les origines de la Première Guerre mondiale – en particulier Ole Holsti –, un certain nombre de chercheurs travaillant sur les aspects institutionnels du processus décisionnel pendant la crise, comme Bruck et Sapin eux-mêmes, James Robinson, Edgar Furniss, Howard Lentner et enfin, utilisant un schéma légèrement différent mais très proche sous l'angle organisationnel, Michael Brecher et ses associés⁷.

Parmi tous ces travaux, nous retiendrons surtout ceux de Snyder, Paige et Hermann tout en incluant des articles de James Robinson et Thomas Milburn qui utilisent en partie les résultats obtenus par les trois premiers⁸. Les chercheurs

7. Pour PAIGE, voir *The Korean Decision* and « Comparative Case Analysis of Crisis Decisions: Korea and Cuba », dans Charles F. HERMANN (ed.), *International Crises: Insights from Behavioral Research*, New York, 1972; *American Political Science Review*, vol. LXXI, n° 4, décembre 1977, « On Values and Science: *The Korean Decision* Reconsidered »; pour HERMANN, dans la même anthologie, voir son article: « Threat, Time, and Surprise: A Simulation of International Crisis »; plus son précédent volume, *Crises in Foreign Policy: A Simulation Analysis*, Indianapolis, 1969; pour les études du groupe de Stanford, voir parmi une longue liste d'articles, plus particulièrement un des premiers et des plus importants: D. ZINNES, R. NORTH et H. KOCH Jr, « Capability, Threat, and the Outbreak of War », dans James ROSENAU (ed.), *International Relations and Foreign Policy*, New York, 1961, et Ole HOLSTI, R. NORTH et R. BRODY, « Perceptions and Action in the 1914 Crisis », et D. ZINNES, « Expression and Perception of Hostility in Pre-War Crisis: 1914 », tous deux dans J. David SINGER (ed.), *Quantitative International Politics*, New York, 1968; pour Ole HOLSTI, voir en particulier *Crisis, Escalation, War*, Montréal, qui compare la crise de 1914 avec la crise des missiles à Cuba. Holsti a également été le collaborateur d'Alexander George dans un important article qui se situe dans les intérêts de ce dernier pour les effets produits sur la politique étrangère par les divers aspects du processus décisionnel: HOLSTI et GEORGE, « The Effects of Stress on the Performance of Foreign Policy-Makers », dans Cornelius P. COTTER (ed.), *Political Science Annual: An Annual Review*, vol. 6, Indianapolis, 1975. Pour BRECHER, ses associés et ses étudiants, on peut consulter les deux volumes de celui-ci sur la politique étrangère d'Israël: *The Foreign Policy System of Israel*, London, 1972, et *Decision in Israel's Foreign Policy*, New Haven, 1975, de même que « Toward a Theory of International Crisis Behavior: A Preliminary Report », dans *International Studies Quarterly*, vol. 21, n° 1, mars 1977.

8. James ROBINSON, « Crisis: An Appraisal of Concepts and Theories », et Thomas MILBURN, « The Management of Crisis », dans HERMANN, *International Crises: Insights from Behavioral Research*.

sont les seuls à présenter des propositions véritables se rapportant à l'élément central et déterminant de l'approche originale, c'est-à-dire le lien fondamental existant entre la situation, telle qu'elle est perçue par les dirigeants et les processus du groupe consistant à formuler et à choisir parmi les différentes options politiques⁹.

De façon plus ou moins explicite tous ces analystes partagent la définition d'une crise proposée par Charles Hermann, à savoir :

une situation qui 1° menaçait des objectifs prioritaires de l'unité décisionnelle, 2° réduisait la période de temps pour y faire face et 3° était non attendue ou non prévue par les membres de l'unité décisionnelle¹⁰.

-
9. Dans son livre, *Decisions in Israel's Foreign Policy*, Michael BRECHER aborde avec une très grande pertinence la question de l'utilité et des difficultés que l'on rencontre en vérifiant des hypothèses à partir d'une étude de cas. (Voir particulièrement les pp. 518-519.) Parmi les quarante-huit hypothèses qu'il examine, douze d'entre elles relient les caractéristiques d'une crise ou des conditions générales de la crise aux aspects du processus décisionnel (soit les hypothèses 25, 27, 28, 29, 32, 35, 36, 37, 42, 44, 45 et 46) ; toutes sont incluses sous diverses formulations dans la liste que nous indiquons ici. Ceci est également valable pour la liste de « research questions » pertinentes qu'il énonce dans son article le plus récent, « Toward a Theory... », nos 3, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 21, 22, en assumant que la « probabilité d'une guerre » se réfère à la surprise ou à la menace. Pour les articles se trouvant dans le recueil de HERMANN, les propositions ne sont pas présentées par les auteurs, pour la plupart d'entre elles, mais on les trouve dans un « appendice » fort utile. Les propositions qui n'ont pas été considérées ici se situent dans une perspective systémique de la crise.
10. Citée dans toutes les données de HERMANN indiquées ci-dessus, la version miméographiée de l'étude de SNYDER, BRUCK et SAPIN qui circula en 1956 est antérieure à la publication de la définition de Hermann ; toutefois, parmi les dix « caractéristiques générales » de la décision, on pouvait trouver les suivantes : « 3. le temps de la décision fut anormalement bref pour une décision cruciale et le niveau de l'urgence était très élevé ; » « 4. ...l'occasion de la décision constitue une surprise ; » « 7. ...Aucun plan pour faire face à une invasion... n'existait » ; et « 9. ...de toute évidence ce fut une décision majeure, voire cruciale » ; Richard C. SNYDER, « An Analysis of Case Materials on the U.S. Decision to Repel Aggression in Korea », Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford, California, décembre 1956, miémographié. Charles Hermann et Michael Brecher ont tous deux maintenant délaissé les caractéristiques de la « surprise » dans leur définition de la crise. Il y a donc lieu de croire qu'il est très difficile de rendre opérationnel ce concept dans les données événementielles qu'utilise Hermann ou dans l'analyse de contenu adoptée par Brecher. (BRECHER, « Toward a Theory... », et plus particulièrement les pages 42 et suivantes qui portent aussi sur la décision proposée par Hermann, et qui fit l'objet de discussions lors d'une communication à la huitième Convention annuelle de l'*International Studies Association* qui eut lieu à St-Louis, en mars 1977.) Une étude de cas ne peut que grossièrement opérationnaliser « la surprise » considérée comme l'absence de réponses préétablies ou de procédures opérationnelles, absence qui à son tour se justifie par le fait que l'on n'a pas envisagé que les événements puissent aboutir à une crise ou encore plus souvent puisque la probabilité d'une crise était si faible que l'on n'a pas cru bon de s'y préparer ; cf. la suggestion de HERMANN dans « Some Issues in the Study of International Crisis », dans *International Crises*. Toutes les propositions publiées continuent néanmoins à utiliser la notion de « surprise ».

En dépit des problèmes relatifs à la subjectivité et au caractère variable de ces critères, la définition paraît cependant à la fois pertinente et applicable¹¹. Cette définition correspond bien aux principaux cas étudiés qui, tous également, correspondent à la définition d'une crise admise par le sens commun, comme en l'occurrence les crises de Corée et celle des missiles, le déclenchement de la Première Guerre mondiale, les divers affrontements d'Israël ou de l'Inde (Brecher) et la crise de Munich de 1938. La définition attire aussi notre attention sur les types de situations de politique étrangère que l'on aimerait être en mesure de mieux affronter. Plus important encore peut-être, cette définition est le fruit des recherches qui ont déjà été effectuées sur le processus décisionnel et la politique étrangère. C'est un élément de base sur lequel, pour le moment, nous devons nous appuyer si vraiment nous avons l'intention de contribuer à l'accroissement de la connaissance en ce domaine¹².

L'usage cumulatif des matériaux issus des études de cas, organisés en fonction d'un cadre analytique commun, est essentiel pour l'approche décisionnelle. Richard Snyder écrivait à ce propos :

notre objectif ultime ne consiste pas à procéder à une restitution historique... mais à l'élaboration d'une théorie pertinente et à la formulation d'hypothèses vérifiables¹³.

Bien entendu les multiples études de cas auxquelles s'attendaient Snyder et ses associés n'ont pas été effectuées. Cependant, le cadre d'analyse a été à maintes

11. Les travaux de Holsti et George aident fort bien à comprendre comment une « situation de tension » peut mener à une confusion des propriétés du stimulus et des caractéristiques behaviorales de la réponse qui lui est faite, les perceptions de ceux qui répondent étant prises en considération. Ils ont aussi montré l'importance et la difficulté d'établir une distinction entre les réponses en situation de tension liées à la perception de la crise et les réponses résultant des caractéristiques personnelles du décideur ou de ses problèmes institutionnels. (HOLSTI et GEORGE, « The Effect of Stress... », pp. 257 et *passim*).
12. L'ensemble, d'une part, des études portant sur la prédiction et la maîtrise des crises et celles, d'autre part, relatives aux processus décisionnels dans les groupes et les organisations, ont eu un développement et une influence considérables sans toutefois que par effet cumulatif la connaissance en soit avancée. Un numéro récent de *International Studies Quarterly* a cherché à donner un panorama du premier ensemble de recherches (vol. 21, n° 1, mars 1977, édition spéciale sur « International Crisis : Progress and Prospects for Applied Forecasting and Management », édité par Robert A. YOUNG) ; ce numéro comprend, en outre, un essai bibliographique très utile rédigé par Richard W. PARKER, « An Examination of Basic and Applied International Crisis Research ». On peut consulter Irving JANIS et Leon MANN, *Decision-Making*, Free Press, New York, 1977, ainsi que l'article de HOLSTI et GEORGE cité plus haut pour les recherches ayant trait aux aspects psychologiques des processus décisionnels de l'individu et du groupe. De son côté, Robert AXELROD (ed.), *Structure of Decision : The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton, 1976, fournit les analyses les plus récentes sur les processus cognitifs du processus décisionnel. Cette dernière approche a remis l'accent sur le rôle de la « surprise » dans les crises ; cf. Robert AXELROD, « The National Timing of Surprise », Institute of Public Policy Studies, Discussion Paper n° 113, University of Michigan, octobre 1977.
13. Richard SNYDER, « Introduction », dans SNYDER, BRUCK et SAPIN, *Foreign Policy Decision-Making*, p. 3.

reprises utilisé partiellement, ce qui permet de dégager un ensemble de propositions qui pourraient également être considérées comme des hypothèses.

II – LES PROPOSITIONS SUR LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE LA CRISE

L'étude originale de la crise coréenne fournit la principale source de propositions formulées explicitement et en accord avec le cadre de Snyder. Cette étude fut soumise pour la première fois en décembre 1956 sous forme d'un document de travail intitulé : *An Analysis of Case Materials on the U.S. Decision to Repel Aggression in Korea*¹⁴. Ce document renferme les quarante hypothèses à partir desquelles un échantillon de huit d'entre elles fut reproduit dans l'article bien connu de Snyder et Paige : « The United States Decision to Resist Aggression in Korea : The Application of an Analytical Scheme¹⁵ ». En 1963, Snyder soumit douze hypothèses additionnelles légèrement différentes « issues d'un nouvel examen fait par l'auteur des données de l'étude sur la crise coréenne¹⁶ ». La contribution de Paige à l'étude de cas n'apparut qu'en 1968 et se révéla devoir être beaucoup plus que la restitution historique annoncée dans les premières versions. Il présentait ainsi, entre autres choses, cinquante-six « hypothèses... a priori » relatives au processus décisionnel¹⁷. En 1969, dans son rapport de recherche sur une simulation de la crise coréenne, Charles Hermann soumit vingt-six hypothèses assez différentes¹⁸. En 1972 enfin, Hermann édita un volume constitué d'articles résultant d'une conférence tenue à Princeton en 1967. Dans ce livre, intitulé *International Crises : Insights from Behavioral Research*, on trouve en appendice 311 « propositions véritables empiriquement » issues des dix études originales de crises internationales reproduites dans ce volume¹⁹. Trente-six de ces propositions sont tirées d'une comparaison entre l'étude de Paige et celle de la crise des missiles et trente-sept d'entre elles sont tirées d'une simulation de la crise coréenne. Enfin, les articles de James Robinson et Thomas Milburn apportent soixante-six autres propositions²⁰.

14. Ce document n'a jamais été publié. Nous sommes reconnaissante au professeur Richard Snyder de nous avoir permis de l'utiliser.

15. Publié pour la première fois dans *Administrative Science Quarterly*, vol. III, n° 3, décembre 1958, et reproduit dans SNYDER, BRUCK et SAPIN.

16. Richard C. SNYDER, « The Korean Crisis (1950) and the Analysis of Crisis Decision-Making », *Working Group Reports* (1963), p. 245.

17. Glenn D. PAIGE, *The Korean Decision*, New York, 1968, p. 273. Il discutait aussi des propositions liées à l'exécution des décisions et faisait un essai intéressant d'analyse normative, réévalué dans « Own Values and Science... ».

18. Charles HERMANN, *Crises in Foreign Policy : A Simulation Analysis*, Indianapolis, 1969.

19. Charles HERMANN (ed.), *International Crises : Insights from Behavioral Research*, « Appendix », p. 304.

20. Dans cette anthologie, Ole Holsti utilise aussi les données sur Cuba mais en les comparant avec la crise de 1914 et à l'intérieur d'une approche véritablement systémique qui écarte le processus décisionnel même si la définition d'une crise de Hermann est retenue : « Time, Alternatives and Communications : the 1914 and Cuban Missile Cases ». Les hypothèses qui en résultent ne sont pas vraiment comparables avec celles retenues ici.

Toutes ces propositions ne lient pas la crise au processus décisionnel. L'intérêt se porte aussi beaucoup sur les deux autres ensembles de variables intervenantes indiquées par Snyder, soit la motivation, l'information et la communication. Certaines propositions relient aussi la crise directement ou non à la variable dépendante formant la décision elle-même²¹. Il est néanmoins relativement facile d'extraire de chaque source les hypothèses liant la crise ou certains aspects de la crise aux variables du processus organisationnel qui doit être conçu comme s'interposant entre la situation et la décision. Dans l'appendice A on en trouvera les résultats²².

Ces propositions furent, d'une part, classées selon les variables indépendantes (menace, temps, surprise, les combinaisons de deux aspects et la crise elle-même) puis furent regroupées sous les trois principaux intitulés des variables dépendantes apparaissant, d'autre part, dans le modèle global comme variables intervenantes. La « menace » se rapporte à des propositions énonçant un danger ou un risque, ou encore à l'importance des valeurs atteintes.

Quelques propositions sur le coût estimé de la réponse furent aussi incluses ici puisqu'elles semblaient sous-entendre une menace sérieuse et antérieure. Le « temps » fut utilisé de deux façons différentes puisque l'on distingue le « temps court » du « temps long ». Le temps court semble se référer à l'impact que produit la prise de conscience d'une réduction du temps disponible, ce qui réduit les options et accroît le stress. Le temps long, au contraire, qui pourrait vouloir dire moins de contrainte et une plus grande disponibilité, signifie en fait une période plus longue de stress, plus éprouvante aussi, accompagnée également de certaines attitudes et procédures à l'intérieur du groupe de travail réuni trop longtemps ensemble²³. La « surprise » se réfère à l'absence de réponse préparée à l'avance. Elle semble vouloir signifier plutôt une improbabilité qu'une ignorance des situations susceptibles de se produire. Les propositions ne semblent pas aborder le choc psychologique qui résulte généralement de l'inattendu²⁴. Les

21. L'« analyse » originale porte par exemple un intérêt considérable aux conditions qui sont susceptibles d'entourer ce que l'on appelle une « décision » formulée en vue de l'action (pp. 304-305).

22. Certains des auteurs qualifient même les propositions pour le lecteur. PAIGE, par exemple, dans *Korean Decision*, indique onze hypothèses relatives « aux variables organisationnelles de la crise » (p. 273).

23. En raison de deux contraintes dans le temps, la crise de Munich fut très tendue. Dans cette longue crise où se situait en arrière-plan la nécessité constante d'avoir à agir, on trouvait à la fois le cumul de la fatigue et de l'anxiété ainsi que la crainte constante d'avoir à faire face à toute une série d'échéances subites. La crise du mois de mai représente ainsi une sous-période. On retrouve toutefois, tout au long de la crise, la même atmosphère et les mêmes caractéristiques organisationnelles des crises plus courtes comme, par exemple, celle de Corée. La crise de 1914 s'apparentait même davantage encore à la crise de Munich.

24. L'apparente contradiction dans la formulation disparaît lorsqu'on l'étudie plus attentivement. Il peut ainsi sembler que les groupes décisionnels soient décrits comme ayant une composition augmentant ou diminuant. En fait, le nombre de personnes s'accroît alors que le nombre de ceux qui détiennent de fait une responsabilité diminue. L'on se trouve face à un processus par lequel l'on a recours à de nombreux conseils, à de l'information abondante et à plus de soutien mais où peu de personnes expriment des alternatives ou formulent des choix. La formulation résumée tient compte de ces questions.

propositions énoncées dans l'appendice A sont formulées de plusieurs façons différentes, elles présentent toutefois toute une dichotomie associant certaines conséquences avec la fréquence ou l'absence de quelques caractères de la crise. Même les formulations les plus exactes parviennent difficilement à mesurer les niveaux d'intensité des facteurs mis en corrélation. Cela est encore plus vrai pour les variables dépendantes qui se classent en propositions en fonction de la présence ou de l'absence de conditions relatives à 1° la nature du groupe décisionnel (dimension, durée, situation dans l'organigramme organisationnel, adhésion), 2° la problématique du processus décisionnel (nombre et structure des solutions alternatives considérées) et 3° la dynamique de groupe de ceux qui prennent les décisions (réactions personnelles et interactions, bases d'accord, rôle des leaders).

Il est possible de distinguer parmi ces propositions différents types généraux d'association. On peut, en premier lieu, avancer les types de propositions liant un haut niveau d'intensité avec certains aspects de la crise. Rassemblées en fonction d'une suite logique, on peut ainsi les énoncer :

1. On peut associer des niveaux élevés de menace avec un groupe nombreux de preneurs de décision, un grand nombre d'alternatives politiques retenues, le besoin ressenti de parvenir à des décisions unanimes.

2. On peut associer la perception d'une courte durée pour prendre des décisions avec des sous-systèmes décisionnels simples et un faible nombre d'alternatives politiques considérées.

3. On peut associer la perception et le temps réel décisionnel, d'une durée longue pour prendre des décisions avec des structures décisionnelles complexes, des communications à établir à l'extérieur du groupe (avec des alliés et des amis du dirigeant), la centralisation de l'autorité, la poursuite de la recherche de solutions alternatives et l'élaboration de plusieurs d'entre elles, la polarisation sur des options, un besoin ressenti de direction forte, des attachements émotifs de la part des preneurs de décisions, le consensus mais aussi des tentatives de rupture) et la fatigue²⁵.

4. On peut associer la surprise avec l'existence d'un faible nombre ou même d'une seule politique retenue.

5. On peut associer une menace élevée et un temps réduit avec l'organisation simple existant en temps court, les nombreuses alternatives d'une menace élevée et les problèmes du choix entre plusieurs alternatives lors d'une menace intense.

6. On peut associer une menace faible et un temps réduit avec des groupes décisionnels restreints (les effets d'une menace sur le nombre d'alternatives sont liés, en général, au temps disponible pour exercer un choix).

25. La formulation diffère de beaucoup pour chacune des catégories. Par exemple, la crise se trouve qualifiée sous les formules suivantes : les décisions en période de crise tendent à être, plus la crise est importante, lors des crises, dans une crise par rapport à une situation de non-crise ; les décisions en période de crise, sont dans la mesure où le niveau de la crise s'élève. À l'exception de la simulation faite par Charles Hermann, il n'existe pas de tentative pour mesurer les niveaux.

Même s'il peut sembler difficile de combiner ces propositions en un examen qui ferait de la crise un tout cohérent, elles sont cependant fondamentalement compatibles. Les auteurs paraissent en fait avoir mis de côté le problème de l'interaction des différents aspects de la crise. Malgré cela ces propositions offrent une *logique cohérente du processus décisionnel de crise*.

A – La nature du groupe décisionnel

Des unités réduites et constituées sur une base *ad hoc* de dirigeants de niveau élevé nécessitent une coopération interministérielle. Ils entrent en contact avec des alliés mais ne les impliquent pas dans la décision. L'autorité prend les contacts et centralise.

B – La problématique du processus décisionnel

Il y a recherche d'information mais très peu de détermination d'autres politiques alternatives. Quelques politiques sont identifiées. L'attention converge sur la crise et les perceptions et les comportements sont simplifiés.

C – La dynamique de groupe du processus décisionnel

Chez les participants les rapports sont entretenus individuellement et directement sur la base de relations amicales. Un seul dirigeant cherche à dominer mais n'en consulte pas moins ses collègues. Les directions sur le plan des tâches et des émotions sont amplifiées et tendent à se séparer. Le consensus comme objectif s'accompagne d'épuisement et de risque physique ainsi que par l'augmentation d'éléments psychologiques comme l'anxiété, l'énergie et l'activité.

Ce schéma correspond bien à la compréhension intuitive de ce qui se déroule lors d'une crise. Nous verrons dans la prochaine étape ce qu'il y a lieu de faire pour valider ces ensembles de propositions.

III – LA CRISE DE MUNICH

Il est extrêmement difficile de tester ces hypothèses. Glenn Paige n'a pas réellement cherché à le faire. Ce qu'il fit fut de choisir un cas où l'on pouvait retrouver selon le témoignage des observateurs et des participants, les trois caractéristiques, chacune à un très haut niveau, de la situation. Il nota certains aspects du processus organisationnel intervenant alors, des aspects qui lui paraissaient différents de ceux observés lors de décisions « normales » ou non critiques. En mettant en relief certaines associations ou certaines corrélations, il sous-entendait une relation causale. Les nombreuses études de cas qu'espéraient Snyder et Paige auraient pu vérifier par répétition ces corrélations et renforcer par là-même leur validité causale. Il est difficile de concevoir comment une infirmation aurait autrement été possible. Lorsque l'on étudie un petit nombre de cas, en les traitant l'un à la suite de l'autre comme nous le faisons, on ne peut véritablement pas dire que l'on se livre à un « test » authentique. Dans l'univers des crises l'absence

des catégories d'associations mentionnées a peu de signification ; au contraire, s'il se dégage un lien, ceci constitue seulement un encouragement minime.

Il nous semble toutefois pertinent de faire l'expérience avec la crise de Munich. Il s'agit là d'un des rares cas où l'on puisse être certain de ce qui se produisit réellement dans le processus de décision d'une nation centralisée. Les jugements portés sur la décision ont tellement fait l'objet d'âpres querelles et les réputations des participants ont été à ce point remises en cause que l'on dispose là d'un incomparable ensemble de matériaux. Si, dans une certaine mesure il y a encore place à des jugements et interprétations, en revanche ce qui s'est passé est connu. Ce qui se produisit en outre sur le plan organisationnel correspond d'assez près à ce que les analystes du processus décisionnel de crise prédisent. On ne doit pas accorder une importance trop grande à la vérification adéquate des propositions. On peut accorder toutefois un *certain* poids à celle-ci puisqu'une infirmation dans l'étude d'un cas correspondant fort bien à la notion de crise et pour lequel la documentation est abondante produirait des effets assez importants.

On trouvera dans l'appendice B un exposé succinct de la crise de Munich ²⁶. Cette liste donne les séquences temporelles de la crise et indique les principaux événements qui ont été perçus comme conférant à la situation ses dimensions de crise. Elle fournit le contexte dans lequel s'inscrivent les épisodes particuliers qui seront cités en rapport avec les propositions relatives au processus décisionnel de crise.

Dans la perspective d'une analyse décisionnelle, qui est celle dans laquelle nous nous situons ici, il y eut plusieurs crises de Munich en été et en automne 1938, à savoir les situations que vécurent les dirigeants britanniques, français, tchèques et allemands sans même mentionner les Russes, les Américains, les Italiens, les Hongrois, les Roumains, les Polonais et même les responsables des États du Commonwealth. Nous ne traiterons ici que de la crise vécue par les

26. À propos des sources : les bibliographies existantes sur la crise de Munich sont extrêmement nombreuses, même celles n'abordant que la situation du côté britannique. Les deux références suivantes demeurent d'excellentes références : Sir John WHEELER-BENNETT, *Munich Prologue to Tragedy* (réimprimé à Londres, 1948) ; R. G. D. LAFFAN, *The Crisis Over Czechoslovakia*, London, Oxford, 1951, qui constitue le volume du *Survey of International Affairs* pour l'année 1938, publié par le Royal Institute of International Affairs, et dont la parution fut retardée de façon à pouvoir y inclure des documents après la victoire alliée. Trois ouvrages récents renferment des matériaux extraits des archives britanniques ouvertes en 1967 ; il s'agit de Ian COLVIN, *The Chamberlain Cabinet*, London, 1971, Keith MIDDLEMAS, *Diplomacy of Illusion*, London, 1972, et Leonard MOSLEY, *On Borrowed Time*, London, 1969. Ces auteurs ont eu accès à des mémoires privés et à des notes de souvenirs de personnages de l'époque qui rendent compte de leurs opinions favorables à la recherche d'un apaisement ; ces ouvrages continuent à faire la preuve de l'utilité des sources citées plus haut et de la collection publiée par le gouvernement britannique en 1949 : E. L. WOODWARD et Rohan BUTLER (ed.), *Documents on British Foreign Policy 1919-39*, Third Series, vol. I et II, 1938, London, 1949. Les archives du Foreign Office à Londres sont maintenant disponibles, en particulier les minutes du Comité spécial sur la Tchécoslovaquie (CAB 16, n° 189).

dirigeants britanniques, pour lesquels la crise de Munich en 1938²⁷ ne résultait que de l'irrédentisme d'Adolphe Hitler pour le pays des Sudètes, c'est-à-dire ces habitants parlant l'allemand et vivant sur le territoire tchécoslovaque frontalier à l'Allemagne et à l'Autriche.

En 1938, les dirigeants britanniques n'étaient pas au courant des projets de conquête militaire d'Hitler ; ils n'étaient pas non plus conscients que se trouvaient sur le territoire frontalier des Sudètes les principales industries tchécoslovaques ainsi que ses fortifications les plus efficaces. Traumatisés par la Première Guerre mondiale, ils craignaient que les clauses obligatoires des traités liant la France et la Russie à la Tchécoslovaquie ne débouchent sur un second conflit mondial où la Grande-Bretagne pourrait être impliquée avant d'avoir achevé un réarmement à peine entamé. Les Britanniques estimaient en outre que cette guerre n'était pas nécessaire. Convaincus de l'iniquité du Traité de Versailles qui avait été à l'origine de la création de la Tchécoslovaquie, ils espéraient un apaisement durable de l'Allemagne, une fois que cette dernière aurait affirmé son statut de Grande Puissance et assuré son emprise naturelle mais pacifique sur l'Europe orientale.

Une des préoccupations majeures de la politique britannique lors de cette crise fut de faire en sorte que ne puisse se produire un mouvement de résistance tchèque face à ce que l'on estimait être une juste revendication de l'Allemagne, c'est-à-dire le droit à l'autodétermination des Sudètes de langue allemande. Un autre objectif important était aussi de défaire les liens militaires entre la France, l'Union soviétique, et accessoirement la Grande-Bretagne. Dans un message qu'il expédia vers la fin de la crise à Hitler, le premier ministre Chamberlain expliquait fort bien la position britannique :

Je suis persuadé que vous pouvez obtenir ce qui vous est fondamental sans retard et sans recourir à la guerre²⁸.

En cette période de la crise la guerre semblait donc pouvoir éclater pour les Britanniques en raison de l'affaire des Sudètes. La politique anglaise n'eut de cesse de chercher par tous les moyens des accommodements possibles pour circonscrire le problème des Sudètes. Elle aboutit, en fin de compte, au projet de céder tout simplement le territoire à l'Allemagne. Des concessions nombreuses avaient été arrachées aux parties les plus immédiatement impliquées (les Tchécoslovaques et les Français) qu'ils avaient fallu rendre acceptables aux Sudètes eux-mêmes ainsi qu'à leurs répondants allemands. Lorsque Hitler signa le premier accord de démembrement pacifique du territoire tchécoslovaque et prononça une déclaration d'intentions pour une coopération avec la Grande-Bretagne, la crise fut désormais close pour cette dernière. On peut approxima-

27. La crise de Munich est une appellation qui fut introduite après que les accords furent signés et que les qualificatifs de « Munichois » ou « d'hommes de Munich » furent devenus des termes péjoratifs. Il n'est désormais pas sensé d'appeler cette crise autrement que la Crise de Munich.

28. E. L. WOODWARD et Rohan BUTLER (ed.), *Documents on British Foreign Policy*, vol. II, document 1158, 28 septembre 1938, p. 587.

tivement dater le début de la crise du 20 février 1938 lorsque Hitler déclara publiquement qu'il considérait le sort des populations germanisantes de Tchécoslovaquie comme un problème qui le concernait au même titre que celui des Autrichiens. La crise s'acheva le 30 septembre, le lendemain de la Conférence de Munich. On distingue à l'intérieur de ce laps de temps, deux périodes de tension extrême : soit du 19 au 23 mai et du 30 août au 28 septembre. Aux fins d'illustration, nous nous appuyerons principalement sur la dernière période puisque c'est là qu'on y trouve les corrélatifs organisationnels de la crise les plus évidents.

La crise fut longue et l'on ne peut mettre en doute l'impression populaire qu'il n'y en eut en fait qu'une seule. Tous les processus se cristallisèrent constamment sur un seul problème. Pour les dirigeants britanniques, dans la perspective desquels nous nous situons ici, tous les caractères indiqués de la menace, de la réduction du temps et de la surprise furent continuellement appréhendés aux niveaux les plus élevés. La menace consistait dans le risque d'une guerre mondiale qui détruirait l'Europe. Les limites dans le temps étaient ponctuées par les élections municipales tchèques en mai, le rassemblement de Nuremberg du parti nazi en septembre, par la rencontre de Chamberlain avec Hitler le 28 septembre. La surprise, ou l'inattendu, était alimenté par les exigences toujours croissantes de Hitler et par l'incertitude de ses intentions ultimes. Jamais les Britanniques n'eurent un plan pour y apporter des réponses adéquates.

En outre, ce qui pourrait être démontré mais que l'on considère ici comme acquis, la situation des dirigeants britanniques en 1938 pouvait légitimement être comparée à celle des Américains en 1950 et 1962 et à celle des puissances européennes en 1914. La Grande-Bretagne était une grande puissance, voire une superpuissance dont on attendait d'elle qu'elle réagisse à tous les conflits locaux ; la Grande-Bretagne était en plus une société ouverte, moderne, bureaucratisée où le pouvoir exécutif détenait la responsabilité de la politique étrangère.

Compte tenu de tous ces éléments, la crise de Munich constitue un bon exemple pour y confronter les propositions du processus décisionnel. Elle est également l'occasion de discuter de la pertinence de l'approche générale retenue pour des situations aussi similaires.

IV - L'EXAMEN DES PROPOSITIONS : LE CAS DE MUNICH

Dans le cadre d'un article il ne convient pas d'illustrer en détail chacun des exemples se trouvant en accord avec les propositions formulées par les analystes du processus décisionnel. Même une chronologie comme celle que l'on peut trouver dans l'appendice B ne peut faire plus qu'indiquer des tendances et des conjonctures. On ne trouvera toutefois dans cet appendice que des faits admis. En outre, la logique de l'ensemble des propositions des analystes se trouve être en accord avec l'ensemble des détails de procédure déjà accepté. On pourra le constater ci-dessous dans l'énoncé des propositions.

A – La nature du groupe décisionnel

L'unité décisionnelle britannique était le comité du Cabinet pour la Tchécoslovaquie constitué comme un appendice du Cabinet intérieur. Il comprend le premier ministre, le secrétaire pour les Affaires étrangères, le chancelier de l'Échiquier, le secrétaire à l'Intérieur, le chef du ministère des Affaires étrangères et le principal conseiller industriel auprès du H.M.G. Le principal conseiller diplomatique et le ministre à la Coordination étaient parfois présents alors que ne l'étaient ni le secrétaire à la Guerre ou les ministres fonctionnels – le Comité du Cabinet pour les Affaires étrangères comme le Parlement n'eurent pas de réunion lors de cette période. Le Cabinet était informé des grandes décisions mais ne fut pas consulté lorsque, par exemple, on décida d'envoyer un médiateur britannique en Tchécoslovaquie, ou lors des visites de Chamberlain en Allemagne, du plan franco-anglais de partage de la Tchécoslovaquie ou encore du contact final avec Hitler par l'intermédiaire de Mussolini. Les ministres français furent à maintes reprises convoqués à Londres pour donner leur accord à des politiques à l'avance définies. Toutefois, lors des décisions citées plus haut, ils ne furent pas consultés, ni le Cabinet d'ailleurs. Le fait que les dirigeants britanniques ne cherchèrent même pas à rencontrer les représentants français afin de coordonner les positions de chacun juste avant la Conférence de Munich, illustre bien les types de rapports qui existaient avec cet allié.

B – La problématique du processus décisionnel

Lors de la crise les dirigeants britanniques cherchèrent à maintes reprises à s'informer de l'état du moral et des événements en Tchécoslovaquie, en Allemagne, en France et en Russie dans l'hypothèse d'une réponse militaire de Hitler. Jusqu'aux derniers jours de la crise les leaders britanniques s'opposèrent cependant à tout recours militaire défensif même de la part des Tchécoslovaques. Chamberlain était tout à fait opposé à la mobilisation de la flotte et jusqu'au 26 septembre la coordination des moyens militaires franco-britanniques n'était encore qu'au stade de la discussion.

C – La dynamique de groupe de la décision

Les dirigeants britanniques se rencontrèrent toujours en personne ; Halifax étant lui-même rappelé de sa maison de campagne pendant les fins de semaine. La communication téléphonique n'était utilisée qu'avec l'éditeur du *Times* et le président de la B.B.C. Hoare et Simon avaient été incorporés au groupe en raison de leur ancienne amitié et association avec Chamberlain. Horace Wilson avait été le plus proche conseiller de Chamberlain et son plus important associé durant treize ans. Les liens existants avec Halifax et Lord Runciman remontaient bien avant l'époque du gouvernement national. Chamberlain avait l'habitude de consulter ces derniers lors de promenades matinales dans les parcs de Londres et tous manifestaient à son endroit un profond respect. Leslie Hore-Beliska, le secrétaire à la Guerre, et Robert Vansittart, principal conseiller diplomatique, furent exclus à la fois pour des raisons d'allégeance politique mais aussi à cause d'inimitié personnelle. Tous à l'intérieur de ce groupe restreint s'accordaient sur

la nécessité et la possibilité de prévenir un conflit avec l'Allemagne et tous n'éprouvaient que de l'antipathie et de la méfiance à l'endroit des Français et des Russes. Halifax semble avoir joué le rôle du meneur de jeu alors que Chamberlain, beaucoup plus froid et réservé, assurait sa tâche de leader au niveau des individus. Les journaux et notes des participants traduisent tous une fatigue qui ne faisait que croître. On estime risqués, mais aussi appropriés, les vols aériens sur l'Allemagne pour une personne âgée non habituée à ce moyen de locomotion. Chaque personne impliquée dans cette crise craignait également que Londres soit bombardé d'une journée à l'autre. L'on sait avec certitude comment Chamberlain devint plus dominateur, renfermé et plus confiant dans son propre jugement ; Simon, de son côté, jouait à la fois le rôle du procureur et du flagorneur.

Il y a également l'exemple de Halifax, anglican de la Haute Église qui, en raison de son pacifisme religieux, soutint la politique de l'apaisement jusqu'à ce que Sir Alexander Cadogan, plus jeune que lui, parvienne à modifier cette attitude en faisant valoir l'iniquité, aux yeux de la Haute Église, des termes de l'entrevue de Godesberg. Au nom de ses principes religieux, on vit alors Halifax mener une révolte de Cabinet contre son chef encore plus dominateur que jamais. Chamberlain se comportait d'une façon assez proche du comportement typique en période de crise. Il manifestait ses préférences pour les petits groupes de travail dont les participants étaient choisis autant en fonction de leur personnalité qu'en fonction de leur expertise ou leur responsabilité. Il fut, par ailleurs, toujours préoccupé par le devoir à accomplir et démontrait à l'évidence de plus en plus une attitude renfermée, traduisant ainsi une grande confiance en lui-même. Par rapport à son comportement normal, Chamberlain avait une façon de se conduire typique du stress des crises. C'est ainsi, par exemple, que le Comité pour la Tchécoslovaquie servit de moyen à la consultation fréquente et urgente des subordonnés dans la hiérarchie. Un autre exemple est la façon avec laquelle il se départit de toute émotion comme lors de son discours sur « un lointain pays » qui a été attaqué depuis lors qu'il n'a su rallier à sa cause et se prévaloir du peuple britannique. Et à la fin de la Conférence de Munich il ne put adresser que le bâillement de lassitude d'un expert aux représentants de la Tchécoslovaquie qui venaient d'entendre le sort qui leur était réservé.

Sur la base de tous ces éléments de la crise de Munich, nous sommes portés à considérer sérieusement les notions de processus décisionnel issues de la première étude sur la crise coréenne.

V- CONCLUSIONS

Qu'advient-il en fait du contenu spécifique de ces propositions une fois admis que leur pertinence se vérifie lors d'une deuxième étude ? L'impression de banalité qui s'en dégage ne peut être mise en doute. Les propositions ne semblent pas énoncer quelque chose de nouveau ou même d'important ; elles ne paraissent pas non plus devoir rendre opérationnelle l'étude de la politique étrangère. L'évidence, si elle est persuasive, n'est toutefois pas encore quantifiée. Qui sait

après tout si l'épithète respectueuse que prononça James Rosenau en 1967 sur le cadre d'analyse de Snyder n'était pas justifiée ?²⁹

Fort heureusement, en le reconsidérant, on s'aperçoit que ce ne sont pas les éléments présents qui suscitent la surprise mais bien plutôt les éléments manquants. L'analyse décisionnelle se fondait sur les dimensions internes du comportement de vastes et complexes organisations. Les gouvernements, qui correspondent bien à ces types d'organisations, ne paraissent toutefois pas se conformer, lors de crise en politique étrangère, aux comportements de ces dernières. Comme s'ils étaient assis autour d'un feu de camp dans une région inexplorée, les dirigeants se pressent les uns contre les autres, attentifs aux messages retransmis par les tam-tams. Ils mangent et dorment dans leurs bureaux tout en rédigeant et souvent dactylographiant eux-mêmes leurs déclarations. En général, très heureux de pouvoir le faire, ils renoncent aux contraintes ainsi qu'aux services assumés par la bureaucratie. Compte tenu de la nature même de la crise, cela paraît être une conséquence naturelle. La surprise signifie l'absence de préparation et la désuétude des plans et scénarios préétablis par le système. La réduction du temps laisse la place à des petits groupes de généralistes plutôt que de spécialistes et entraîne une moins grande consultation. La menace évoque un danger pour le pays, elle écarte dès lors le jeu normal des institutions politiques et des hommes. En situation de crise, l'échec résulte le plus souvent d'une incapacité à se départir des procédures et des attitudes normalement appropriées³⁰.

Comme on peut l'observer au travers des organisations gouvernementales traitant de la politique étrangère, tout ceci s'inscrit bien dans l'hypothèse générale selon laquelle en période de crise les organisations complexes font preuve de comportements simplifiés. Il était certainement dans les intentions de Snyder et de ses collaborateurs d'élaborer une théorie générale des organisations qui ne se limiterait pas au processus décisionnel de politique étrangère³¹.

Dans un contexte plus spécifique, ces résultats obtenus sur le processus décisionnel en période de crise trouvent pour l'étudiant en politique étrangère ou en théorie de relations internationales, une signification qui se rapproche beaucoup d'un courant plus récent, à savoir l'approche bureaucratique en politique étrangère³². Pour Graham Allison, promoteur tenant de cette approche, il n'est pas entièrement pertinent de vouloir expliquer la politique étrangère en fonction de la recherche rationnelle des intérêts nationaux les mieux compris, c'est-à-dire en

29. J. ROSENAU, « Premises and Promises of Decision-Making », dans CHARLESWORTH, *Contemporary Political Analysis*, op. cit.

30. Dans un livre du reporter David HALBERSTAM sur les Américains au Viêt-nam, *The Best and Brightest*, New York, 1969. Ceci constitue réellement un cas d'étude décisionnelle.

31. SNYDER, dans SNYDER, BRUCK et SAPIN, « Introduction », particulièrement la page 1.

32. Pour un énoncé clair et bref, voir l'article d'ALLISON, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Review* LXII, n° 3, septembre 1969 ; ou consulter *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, 1971. Voir aussi : ALLISON et MORTON HALPERIN, « Bureaucratic Politics », dans Raymond TANTER et S. ULLMAN (ed.), *Theory and Policy in International Relations*, Princeton, 1972.

fonction d'un fonction d'un modèle qu'il conçoit comme celui de « l'acteur rationnel ». La politique étrangère doit aussi s'expliquer par les attitudes auto-protectrices de l'appareil bureaucratique ainsi que par les rivalités de personne et de carrière au sein des membres du gouvernement³³. On peut ainsi adopter des politiques non pas parce qu'elles sont conformes aux exigences de la situation internationale mais plutôt parce qu'elles résultent des procédures préétablies placées sous la responsabilité de certains éléments gouvernementaux ou encore parce qu'elles correspondent aux intérêts particuliers de ceux qui les formulent. Le cadre d'analyse de Snyder retient lui aussi l'impact des « politiques bureaucratiques » sur l'environnement organisationnel et sur les responsables des décisions (voir partie C du tableau I).

Les hypothèses considérées ici sont importantes car elles indiquent que, dans des conditions de crise, l'appareil bureaucratique produit des effets bien moindres qu'en période normale. Il est évident qu'en situation de crise les données et les alternatives déjà disponibles et envisagées seront affectées. La réduction du temps disponible restreint toutefois le nombre des personnes comme leur possibilité d'interaction avec d'autres ; la surprise annule la sérénité antérieure et la nature des enjeux concernés légitime le recours à des décisions prises par les dirigeants les plus avisés et les plus expérimentés qui agissent alors en leur nom sans s'appuyer sur les unités administratives qu'ils représentent. La mise de côté du jeu politique et bureaucratique devient une norme. En conformité avec cette analyse, les suggestions visant au contrôle de crises admettent et approuvent le déploiement de tels efforts permettant d'aboutir en quelque sorte à une rationalité désincarnée³⁴.

Le modèle de « l'acteur rationnel » décrit par Allison peut se scinder en deux types idéaux. Il est tout d'abord un idéal-type qui ne se veut une exacte description de la réalité. Le processus décisionnel de crise cadre plus étroitement avec cet idéal-type que le processus décisionnel normal. Il constitue, en deuxième

33. À l'origine, Allison a suggéré que le modèle de « l'acteur rationnel » ainsi que les deux autres constituaient des modes d'analyse de la politique étrangère pouvant se substituer l'un à l'autre. On semble actuellement les considérer plutôt comme des explications partielles et complémentaires. De la même façon la distinction première entre les aspects organisationnels et les aspects bureaucratiques semble avoir disparu. On emploie la catégorie combinatoire appelée « politique bureaucratique » pour la distinguer de la « politique ordinaire ». John Streinbruner, analyste bien connu, a formulé des remarques identiques considérant le modèle organisationnel comme équivalant au modèle cybernétique qui tend à simplifier l'univers cognitif, complexe et ambigu des événements. La « pensée de routine » est une formule qui a rendu plus évident le rejet des procédures et des ressources dégagées par la bureaucratie des niveaux inférieurs et intermédiaires. (*The Cybernetic Process of Decision*, Princeton, 1974.) Son « paradigme analytique » correspond à celui du « modèle de l'acteur rationnel » d'Allison.

34. Voir, par exemple, de HOLSTI, *Crisis Escalation War*, plus particulièrement le chapitre 8. Holsti et George sont les seuls à exprimer des propositions plus subtiles incluant tout un système de recommandations multiples. Ils figurent aussi parmi les quelques auteurs qui ont admis que le processus décisionnel pouvait être amélioré en période de crise puisque les fonctions de certains groupes organisationnels ou de petits groupes pouvaient être accrues. Consulter aussi JANIS et MANN, *Decision-Making*.

lieu, un modèle auquel cherchent à se conformer aussi bien les analystes que les dirigeants. Le processus décisionnel semble beaucoup plus proche du modèle car il n'est pas affecté par le jeu bureaucratique. En conséquence plus les processus deviennent non politisés, et par là même plus objectifs et rationnels, plus la politique qui en résulte a des chances de succès³⁵. Il existe lors des crises le sentiment d'une nécessité de parvenir à une politique très rapidement mais aussi à une politique efficace qui sera en mesure de faire revenir la situation au *statu quo* antérieur³⁶.

Lorsque Glenn Paige étudia la crise coréenne, il devint convaincu, comme le furent à l'époque les dirigeants américains, qu'une action positive et rapide s'imposait et que la solution retenue avait constitué la meilleure option³⁷. On retrouve les mêmes conclusions chez les analystes qui se sont penchés sur le processus décisionnel lors de la crise cubaine des missiles. On estime ainsi que les décisions prises ont été bonnes et que des liens encore trop forts ou trop peu « rationnels » avec des procédures bureaucratiques avaient été la cause de leurs aspects négatifs. C'est pourquoi les analyses se conclurent par un endossement de la procédure initiale retenue comme la plus adéquate.

Dans des conditions semblables, les décisions lors de la crise de Munich furent prises par des dirigeants qui s'évertuèrent délibérément à minimiser les effets de la bureaucratie, du jeu politique intérieur et des contraintes entre alliés. La nature des décisions retenues fut, dès lors, en rapport avec la façon avec laquelle on les avait formulées. Des procédures secrètes et rapides avaient essentiellement permis à Chamberlain de parvenir au partage de la Tchécoslovaquie. Chamberlain était aussi convaincu que seules des concessions majeures de la part des Alliés pourraient empêcher un conflit armé avec l'Allemagne. Le mérite de cette analyse fut, au début, souligné, et même E. H. Carr reconnut par écrit que les Accords constituaient un exemple notable dans la façon de parvenir à un « règlement pacifique » dans un conflit³⁸.

Il paraît malheureusement désormais évident que les Accords de Munich furent une erreur coûteuse. Ils se résumaient en une intervention de la Grande-Bretagne à un moment où il eût été plus approprié pour elle de ne pas agir. La Grande-Bretagne n'était même pas liée par traité à la nation qu'elle prit l'initiative d'offrir à Hitler et ne disposait pas des moyens militaires capables de lui faire assumer la responsabilité de ce geste. En outre, le style heurté du processus décisionnel lui-même eut des conséquences qui dépassaient de loin les

35. Le lien entre la rationalité comme modèle de description et comme idéal a été discuté par David BRAYBROOKE et Charles LINDBLOM dans *The Strategy of Decision*, et auparavant par ce dernier dans « The Science of Muddling Through », *Public Administration Review*, vol. 19, 1959.

36. Voir Naomi (BLACK)-ROSENBAUM, « Success in Foreign Policy : The British in Cyprus, 1878-1960 », *Canadian Journal of Political Science* III, n° 4, décembre 1970.

37. Glenn PAIGE a confirmé cette implication du cas coréen : voir, de cet auteur, « On Values and Science... ».

38. E. H. CARR, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, New York, 1945, p. 216 ; le livre a été publié en 1939.

quelques résultats obtenus. L'ajournement de six mois de l'entrée des troupes allemandes à Prague et le retard peut-être d'un an dans le déclenchement de la Guerre Mondiale eurent, comme contrepartie, la démoralisation des alliés de la Grande-Bretagne, la désaffectation de l'Union soviétique et le découragement de tout mouvement d'opposition en Allemagne contre Hitler.

Dans le cas de Munich les procédures « rationnelles » de crise qui furent adoptées résument le mieux la façon – ou le plus mal – avec laquelle on se coupa volontairement de l'appareil bureaucratique. Au nom de l'efficacité et de la compatibilité entre la personnalité et les participants, Sir Robert Vansittart, qui était d'un abord assez difficile, fut virtuellement écarté du groupe décisionnel³⁹. L'ancien responsable du ministère des Affaires étrangères fut aussi exclu en raison, d'une part, de ses bons rapports avec les partisans de Churchill au sein du parti conservateur et, d'autre part, parce qu'il représentait une élite du ministère qui était perçue comme divisée et dangereusement trop attachée à la tradition⁴⁰. Vansittart était aussi pour diverses raisons le principal partisan à l'intérieur du Cabinet d'une politique de rapprochement avec la France et de soutien à l'endroit de la Tchécoslovaquie. Écarter Vansittart signifiait du même coup se couper de toute une ligne de conduite éventuelle et se passer d'une vaste expérience de la France et de l'Allemagne incluant une connaissance des langues de ces pays et de multiples contacts personnels. En conséquence le premier ministre du Royaume-Uni s'envola pour l'Allemagne accompagné seulement du principal responsable pour l'Industrie, un fonctionnaire subalterne du ministère des Affaires étrangères, un détective de Scotland Yard et un secrétaire. Seul un Anglais (de Birmingham) aurait pu être aussi méfiant et dédaigneux à l'endroit d'un ministère des Affaires étrangères qui était, à l'époque, considéré comme le plus prestigieux du monde. Seules les conditions de crise avaient légitimé cette attitude et permis de court-circuiter le Ministère.

La décision en politique étrangère est une fonction qui échoit à l'exécutif. En assumant ce rôle, l'exécutif est enclin à manifester de l'importance envers les contraintes qu'il affronte, même si celles-ci ne sont que la contrepartie de services et de ressources dont il ne peut se passer⁴¹. Tous les grands États modernes ont besoin d'appareils bureaucratiques même si ces derniers ont tendance à être rigides et à servir leur propre intérêt, de la même façon que les êtres humains agissent en fonction de leur carrière et de leurs intérêts égoïstes.

39. Vansittart n'assistait qu'à quelques séances du Comité du Cabinet pour la Tchécoslovaquie ; ses recommandations furent systématiquement écartées et il était absent lorsque les décisions les plus importantes furent prises.

40. Voir Ian COLVIN, *Vansittart in Office*, London, 1965, et du même auteur, *Chamberlain Cabinet*. MOSELY fournit des détails sur l'importance du lien avec Churchill (*On Borrowed Time*) ; et MIDDLEMAS aborde les rapports avec le Foreign Office (*Diplomacy of Illusion*).

41. Nous n'abordons pas ici la question plus vaste des implications idéologiques du contrôle démocratique sur le processus de décision en politique étrangère : ceci est lié d'une façon évidente à la politique dans son acception courante. Notre intérêt ici se porte sur les rapports intragouvernementaux, plus particulièrement ceux existant entre le responsable des dirigeants et les fonctionnaires.

Lors de situations de crise on autorise et même l'on s'attend à ce que les dirigeants agissent de façon autocratique, remisant et écartant des institutions et des individus tolérés en principe. Les propositions discutées ici indiquent bien les dangers qui peuvent en résulter.

Ces propositions font valoir qu'il existe en pratique, en temps de crise, une très grande liberté dans les délibérations et l'action retenue. Toutefois, cette liberté a, semble-t-il, un revers. Même lorsque les circonstances exigent une action rapide, des contraintes administratives peuvent être très valables. Dans tous les cas, la mise à l'écart ou l'élimination de ces influences, que nous avons groupées sous la dénomination « jeu bureaucratique », peut aussi signifier perdre les services d'unités administratives dont le temps et leur existence même ont consacré la valeur.

Quelques années plus tard, se souvenant des erreurs qu'ils avaient commises lui et son chef en traitant avec Hitler, Horace Wilson remarquait :

Nous aurions dû faire le voyage avec au moins cinquante secrétaires et un nombre imposant de conseillers et de gardes du corps... Nous n'avions pas compris³².

Il se référait ainsi à la dimension de prestige qui, dans les circonstances, n'était pas considérée comme importante. Il aurait pu également convenir qu'il eût été utile de trouver parmi ces conseillers et ces secrétaires des experts de la Tchécoslovaquie ainsi que des germanisants.

Il n'importe pas seulement de parvenir à une décision de façon rapide et opérationnelle. Les propositions relatives au processus décisionnel de crise indiquent qu'il existe des panoplies de procédures aboutissant à ces décisions. Ces mêmes propositions montrent aussi que les décisions peuvent ne pas constituer le meilleur choix possible.

APPENDICE A

Propositions relatives à une situation de crise et au processus décisionnel

Les propositions sont regroupées ici en trois ensembles de variables considérées comme dépendantes de la crise ou de certains de ses aspects. Ces trois ensembles de variables constituent des variables intervenantes dans le processus où la décision quant à elle est conçue comme la variable dépendante.

La formulation et les références chiffrées sont tirées des sources suivantes :

- A – Richard C. SNYDER, *An Analysis of Case Materials on The U.S. Decision to Repel Aggression in Korea*, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford, California, December, 1956, miméographié ;
- W – Richard C. SNYDER, « The Korean Crisis (1950) and the Analysis of Crisis Decision-Making », *Working Group Reports*, 1963 ;

- K – Glenn D. PAIGE, *The Korean Decision*, New York, 1968 ;
- S – Charles F. HERMANN, *Crises in Foreign Policy : A Simulation Analysis*, Indianapolis, 1969 ;
- R – James A. ROBINSON, « Crisis : An Appraisal of Concepts and Theories » ;
- P – Glenn D. Paige, « Comparative Case Analysis of Crisis Decisions : Korea and Cuba » ;
- H – Charles F. HERMANN, « Threat, Time, and Surprise : A Simulation of International Crisis » ;
- M – Thomas W. MILBURN, « The Management of Crisis » ;
- R, P, H et M – toutes extraites du livre de Charles F. HERMANN (ed.), *International Crises : Insights from Behavioral Research*, New York, 1972.

En principe, les propositions sont répertoriées dans chaque catégorie de la même façon qu'elles le sont dans les sources qui sont mentionnées ; cet énoncé respecte la chronologie de leur formulation. Des propositions ont parfois été réintroduites dans cette catégorie afin de les regrouper par similitude.

I – LA NATURE DU GROUPE DÉCISIONNEL

(dimension, durée, situation dans l'appareil organisationnel, composition)

a) La menace

– Plus l'intervention appréhendée est sérieuse, plus l'unité décisionnelle est importante dans la limite de ce qui est tolérable psychologiquement et physiquement. (K 1.21)

b) La durée (courte)

– Il y aura une corrélation directe entre la durée de la prise de décision et la complexité du sous-système organisationnel. Plus bref est le temps de décision, moins complexe est le sous-système. (A 39)

– Une réduction du temps a pour contrepartie une réduction du nombre de participants à la décision. (H 135)

c) La durée (longue)

– Plus le temps de la prise de décision est long, plus la consultation de personnes extérieures à l'unité décisionnelle est importante. (P 25)

– Plus le temps de la prise de décision est long, plus les efforts déployés pour communiquer directement avec des alliés sont grands. (P 31)

– Plus le temps de la prise de décision est long, plus les recours à des organismes fonctionnels spécifiques en mesure de fournir des éléments nécessaires au choix des dirigeants sont importants. (P 26)

– Lorsque les crises se prolongent... des tendances à la centralisation de l'autorité se produisent dans le processus décisionnel. (M 280)

d) La surprise... (aucune proposition)

e) Combinaison de caractéristiques

– Plus grande est la valeur du défi (la menace) et plus bref est le temps de décision, plus simple se trouve être la structure organisationnelle mobilisée par la décision... (W 5)

– Plus le sentiment d'une action à prendre immédiatement est grand (courte durée) et (a) moins l'intervention est coûteuse ou (b) plus grande est la possibilité de reconsidérer une intervention coûteuse, ou encore (c) plus grande est la possibilité d'acceptation d'une intervention coûteuse (menace), plus petite se trouve être l'unité décisionnelle. (K 1.22)

f) La crise

– La décision en période de crise tend à être prise par des unités décisionnelles *ad hoc*. (K 1.1)

– Les décisions en période de crise tendent à être prises par des unités décisionnelles dont les dimensions et la composition varient fort peu. (K 1.2)

– Par rapport à une situation de non-crise les décisions en période de crise tendent à être prises par des petites unités décisionnelles *ad hoc*. (P 10)

– En situation de crise, comparée à une situation plus normale, le nombre des dirigeants exerçant de l'autorité dans le processus décisionnel est faible ; une réduction des sources d'autorité intervient. (S 22)

– En situation de crise, comparée à une situation plus normale, il se produira une réduction dans le nombre de personnes exerçant une autorité. (H 133)

– Les décisions en période de crise impliquent davantage les individus que celles prises en situation de non-crise. (H 137)

– Dans la mesure où les crises deviennent plus intenses, une centralisation de l'autorité tend à intervenir dans le processus décisionnel. (M 280)

– En situation de crise, comparativement à un état de non-crise, les problèmes tendent à être répercutés et pris en charge, au sommet de la hiérarchie organisationnelle. (R 9)

– En situation de crise, les dirigeants du rang le plus élevé ainsi que le personnel de leur entourage immédiat tendent à être impliqués... (M 279)

– Plus la crise est importante, plus la collaboration interministérielle est grande. (K 1.7)

– Plus la crise est importante, plus sont fréquents et directs les rapports établis sur une base d'amitié avec des dirigeants extérieurs au groupe. (K " 5.5 = 5.4)

- Lors des crises il y a accroissement de la tendance visant à chercher le soutien d'alliés ou d'acteurs amis sans pour autant leur donner l'occasion de participer à la situation ou aux décisions qui en résultent. (M 288)

II - LA PROBLÉMATIQUE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

(nombre et structure des solutions alternatives retenues)

a) La menace

- Plus la menace s'accroît, plus nombreuses sont les alternatives considérées. (H 140)

b) La durée (courte)

- Plus le temps de la décision est réduit, moins nombreuses sont les alternatives qui seront considérées et moins exhaustif sera l'examen des multiples conséquences liées à chacune des possibilités d'action. (A 3)

c) La durée (longue)

- Plus le temps de réponse est long, plus la recherche des alternatives est importante. (R 1)

- Plus la période d'ambiguïté ou de tension est importante lors d'une crise, plus l'attachement à des solutions alternatives se concentrera sur des dirigeants dans un système décisionnel décentralisé. (W 7)

- Plus le temps de décision est long, plus grandes sont les possibilités d'action considérées. (P 33)

- Plus le temps disponible s'accroît, moins nombreuses sont les alternatives considérées. (H 139)

d) La surprise

- Dans une situation où aucune décision politique n'a été déjà prise antérieurement, plus la surprise sera totale lors d'une crise plus l'on sera enclin à ne proposer qu'une seule option plutôt qu'à évaluer un ensemble d'alternatives multiples. (W 2)

e) Combinaison de plusieurs caractéristiques

- Lorsque la menace demeure négligeable, le temps disponible importe peu dans le nombre des alternatives discutées. (H 141)

- Lorsque la menace augmente, le temps de décision devient proportionnellement très important quand il faut considérer le nombre d'alternatives à retenir. (H 142)

- Dans des conditions de menace très intense, un temps très limité incite à formuler relativement plus d'alternatives que lorsque le temps disponible est plus long. (H 143)

– Lorsque la menace atteint un niveau très élevé, le temps supplémentaire dont peuvent éventuellement disposer les dirigeants est consacré aux autres aspects du processus décisionnel plutôt qu'à la recherche d'autres alternatives. (H 144)

– Lorsque la menace est très importante et que le temps disponible est très court, les dirigeants subissent une tension trop importante pour établir des distinctions entre les alternatives possibles. (H 145)

– Lorsqu'ils disposent de beaucoup de temps pour prendre une décision, les dirigeants ont tendance à énoncer plus de propositions alternatives dans des situations de surprise que dans un contexte qui avait auparavant été prévu. (H 146)

– Lorsque le temps de la prise de décision est réduit, une situation anticipée aboutit à un plus grand nombre de propositions alternatives. (H 147)

– La perception par les responsables de situations où la menace est élevée et le temps très court entraîne plus d'alternatives qu'un contexte de faible menace et de temps long. (H 148)

f) La crise

– En période de crise, opposée à une situation normale, l'effort déployé par les dirigeants pour établir des alternatives distinctes décroît. (S 20)

– En période de crise, opposée à une situation normale, la probabilité de disposer d'alternatives est plus réduite. (R 3)

– En situation de crise, la recherche d'alternatives occupe une part importante du temps disponible pour la prise de décision. (R 4)

– En situation de crise, les dirigeants tendent à se concentrer exclusivement sur celle-ci, en remettant à plus tard d'autres actions relatives à d'autres problèmes alors qu'elles pouvaient avoir été davantage prioritaires dans leur échelle de valeurs. (R 7)

– En période de crise, opposée à une situation normale, le nombre de solutions alternatives pour affronter la situation identifiée par les dirigeants décroît. (S 21)

– En période de crise, le nombre de solutions alternatives pour affronter la situation qui sera identifiée par les responsables va décroître. (H 138)

– Plus la crise est grave, moins le nombre d'alternatives retenues sera élevé. (M 291)

– Lorsque la tension augmente, le nombre d'indices dont un individu prend connaissance diminue. (M 271)

– Dans des conditions de tension importante, la rigidité des cadres conceptuels entraîne la reformulation de réponses antérieures. (M 273)

– Dans une situation de crise lorsque la tension augmente, les coûts divers ainsi que les effets marginaux de la meilleure option tendent à s'estomper. (M 292)

- Des individus faisant face à une crise démontrent des processus mentaux ouvertement simplistes et concrets, ce qui conduit à envisager le résultat d'une situation en terme de jeux à somme nulle. (M 299)

III - LA DYNAMIQUE DE GROUPE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

(réponses et interactions personnelles, bases d'accord, rôle des dirigeants)

a) La menace

- Les situations caractérisées par une menace très élevée et par la nécessité d'une action directe à entreprendre (généralement physique) appellent des décisions intégrées. (A 8)

- Plus la décision est cruciale, plus la nécessité et l'exigence de parvenir à une unanimité chez les dirigeants sont grandes. (A 9)

- Plus la décision est cruciale, plus il y aura un consensus unanime parmi les responsables. (A 34)

b) Le temps (réduit) (pas de propositions)

c) Le temps (long)

- Plus le temps disponible pour la prise de décision sera long, plus le conflit sera important au sein des groupes décisionnels. (P 20)

- Plus le temps disponible pour la prise de décision sera long, plus seront importantes les différences personnelles et l'implication émotionnelle des individus. (P 21)

- Plus le temps disponible pour la prise de décision sera long, plus seront importants les besoins d'une direction forte au sein des unités décisionnelles. (P 22)

- Plus le temps disponible pour la décision sera long, plus le consensus sera atteint au sein de l'unité décisionnelle par le changement des opinions et par le retrait des dissidents. (P 23)

- Plus le temps disponible pour la décision sera long, plus on fera en sorte de s'assurer que les partisans de solutions alternatives reviennent sur leurs propositions. (P 24)

- Plus le temps disponible pour la décision sera long, plus grande sera la probabilité que le principal responsable aille chercher auprès de ses amis les plus proches un appui à son choix avant de le divulguer publiquement. (P 27)

- En situation de crise la fatigue croît avec le temps. (M 258)

- Si la tension est importante et perdure, les comportements acquis récemment et ceux plus complexes tendent à disparaître au profit des attitudes comportementales plus profondes qui réapparaissent. (M 270)

d) La surprise (pas de propositions)

e) Combinaison des caractéristiques (pas de propositions)

f) La crise

– Plus la crise est importante, plus le besoin de rencontres personnelles est ressenti parmi les dirigeants. (K 1.3)

– Plus la crise est importante, plus les dimensions affectives positives s'accroîtront parmi les dirigeants. (K 1.4)

– Plus la crise est importante, plus la responsabilité d'action des dirigeants sera acceptée et plus leurs partisans formuleront des attentes et accepteront cette responsabilité. (K 1.5)

– Lorsque le niveau de la crise augmente, la distinction s'accroît entre le rôle de direction dans la tâche à accomplir et le rôle de direction sur le plan de l'influence personnelle. (P 12)

– Plus la crise est importante, plus seront recherchés par les dirigeants les conseils des subordonnés. (K 1.6)

– Lorsque le niveau de la crise augmente, le dirigeant sollicite davantage les conseils de ses subordonnés. (P 11)

– En période de crise, opposée à une situation normale, la fréquence de consensus atteint par les dirigeants à propos des objectifs nationaux affectés par la situation s'accroît. (S 17)

– En période de crise, opposée à une situation normale, les probabilités d'épuisement et de risques physiques chez les dirigeants augmentent. (R 7)

– En période de crise, les gens actifs et énergiques tendent à l'être davantage encore. (M 274)

– En période de crise, l'anxiété des personnes enclines naturellement à ce sentiment tend à s'accroître encore. (M 275)

– En période de crise, les personnes renfermées tendent à l'être davantage encore. (M 276)

– Les personnes placées en situation de responsabilité dont la nature est davantage orientée vers l'accomplissement des fonctions assumées plutôt que vers les relations humaines, le deviendront encore plus sous la tension jusqu'à ce qu'elles négligent en fin de compte à la fois les rapports humains et leurs tâches. (M 277)

– Les personnes dont la nature est davantage orientée vers les relations humaines accorderont, sous une tension importante, de moins en moins d'intérêt aux fonctions assumées et beaucoup plus aux implications humaines. (M 278)

– Les crises accroissent une propension à la rigidité dans la perception et la pensée. (M 294)

APPENDICE B

La crise de Munich en 1938

Cette chronologie a été constituée dans une perspective britannique si bien que l'on y trouvera peu d'éléments en rapport à la France, l'Allemagne ou la Tchécoslovaquie. À l'exception des deux événements suivants, tous les autres étaient connus des dirigeants britanniques : les plans militaires de Hitler et le détail des rapports de Konrad Heinlein avec ce dernier. On se rapportera pour les références à la note 13.

– 20 février – Adolf Hitler déclare durant le Reichstag que « plus de dix millions d'Allemands... dans deux États frontaliers au nôtre » doivent être protégés. Pour la première fois il associe les Allemands des Sudètes aux Autrichiens.

– 20 février – Le ministre britannique des Affaires étrangères, Anthony Eden, démissionne et est remplacé par Lord Halifax. Eden s'oppose à la coopération avec l'Allemagne et l'Italie mais Halifax est identifié à une « politique d'apaisement » à l'endroit des nationalistes indiens.

– 11 mars – L'Anschluss. L'Allemagne s'assure du territoire autrichien en dépit des démentis et des rapports niant les mouvements de troupes. La Tchécoslovaquie se trouve désormais virtuellement sans défense, mais Goering donne des assurances très claires à la Tchécoslovaquie.

– 24 mars – Le premier ministre Neville Chamberlain présente à la Chambre des Communes l'énoncé définitif de la politique britannique dans l'hypothèse d'une attaque allemande en Tchécoslovaquie : « Si la guerre éclate, les probabilités sont très grandes que d'autres États se trouvent immédiatement impliqués ». Il souligne le fait que contrairement à la France et à l'Union soviétique, la Grande-Bretagne n'a pas contracté par traité des obligations envers la Tchécoslovaquie.

– 10 avril – Un nouveau gouvernement est formé en France. M. Édouard Daladier cumule les fonctions de président du Conseil et ministre de la Défense. Le ministre des Affaires étrangères Georges Bonnet, négociateur d'expérience, remplace Joseph Paul-Boncour identifié au mouvement d'opposition à Hitler.

– 24 avril – Konrad Heinlein, le chef du parti extrémiste nazi des Sudètes allemands (Sudetendeutsche Partei-SdP) soumet au Congrès annuel le Programme de Karlsbad qui exige une zone autonome allemande à l'intérieur du territoire des Sudètes (c'est-à-dire dans le territoire habité par les Sudètes Germansand où se trouvent les fortifications et l'industrie lourde tchécoslovaques). Cette zone autonome serait national-socialiste dans son idéologie et ses institutions. Le SdP veut aussi que la politique étrangère tchécoslovaque devienne proallemande.

– 28-29 avril – Les ministres français arrivent à Londres pour mettre au point les tactiques franco-anglaises. Ils conviennent que l'on fasse pression sur le président tchécoslovaque Édouard Benes afin que celui-ci fasse le « maximum de concessions » aux exigences des Sudètes allemands. On doit demander à Hitler

d'enjoindre Heinlein d'être plus modéré. Si cela s'avère nécessaire on avertira Hitler de l'opposition probable franco-anglaise en cas d'intervention allemande par la violence. Les conversations franco-anglaises doivent se poursuivre mais la Grande-Bretagne ne modifiera pas l'engagement très limité du 24 mars.

– *10 mai* – Dans une entrevue accordée à des journalistes américains, Chamberlain se montre favorable à un partage éventuel de la Tchécoslovaquie qui donnerait à l'Allemagne les territoires frontaliers occupés par des populations de langue allemande.

– *12-14 mai* – Heinlein est en visite à Londres. Il énonce une version très modérée du Programme de Karlsbad et sa persuasion touche même les opposants à la politique d'apaisement comme Winston Churchill et le principal conseiller diplomatique Sir Robert Vansittart. Les Britanniques maintiennent des contacts secrets avec Heinlein tout l'été sans être au courant des rencontres qu'il a avec Hitler et des ordres qu'il donne au SdP afin que les exigences de ce dernier soient toujours plus importantes que les concessions tchécoslovaques.

– *Mi-mai* – Le gouvernement tchécoslovaque commence à rédiger un nouveau statut des nationalités.

– *21-23 mai* – La crise du mois de mai. Après une campagne de propagande allemande et des rapports sur des mouvements de troupes, une invasion allemande semble probable à l'occasion des élections municipales en Tchécoslovaquie. Comme prévu, les Britanniques et les Français « avertissent » Hitler, et malgré divers incidents dans les territoires frontaliers, les élections se déroulent pacifiquement. Le SdP l'emporte avec une majorité écrasante dans les territoires frontaliers. Pour la première fois, les Britanniques interviennent dans les affaires tchécoslovaques afin que soient reconsidérées des mesures militaires de défense. Les *media* interprètent le dénouement comme une victoire franco-anglaise remportée sur Hitler.

– *30 mai* – Hitler donne en secret des ordres afin de mettre en place l'« opération verte » qui a pour objectif l'invasion de la Tchécoslovaquie le 1^{er} octobre.

– *Juin-juillet* – Des discussions sans résultats ont lieu entre des représentants du gouvernement tchécoslovaque et du SdP.

– *19-22 juillet* – Le Roi George VI se rend en visite officielle en France. Halifax avertit de nouveau les Français que les engagements britanniques sont limités.

– *26 juillet* – Chamberlain annonce la nomination de la Mission Runciman. Lord Runciman, un libéral ayant beaucoup d'expérience dans les négociations avec les syndicats, doit s'enquérir des conditions en Tchécoslovaquie et faire des recommandations aux parties impliquées. Il agira « en son pouvoir personnel » et en « toute indépendance des gouvernements ».

– *3 août* – Lord Runciman arrive à Prague et entame des négociations avec des représentants du gouvernement tchécoslovaque et du SdP.

– *24 août* – Le gouvernement tchécoslovaque soumet au SdP son troisième plan de conciliation.

– 29–30 août – Chamberlain mentionne à ses proches le « Plan 2 » qui doit l'amener à rencontrer Hitler et négocier personnellement avec lui.

– 30 août – Le Cabinet britannique se réunit pour la première fois depuis la pause estivale. Le « Plan 2 » n'est pas mentionné.

– 2 septembre – Heinlein rencontre de nouveau Hitler.

– 2 septembre – Le SdP rejette le troisième plan.

– 3 septembre – Le ministre britannique à Prague, Basil Newton, indique à Benes que la Grande-Bretagne préférerait l'acceptation du Programme de Karlsbad plutôt qu'une guerre qui, dans tous les cas, détruirait la Tchécoslovaquie.

– 3 septembre – Benes offre au SdP un quatrième plan dont le contenu équivaut au programme de Karlsbad.

– 5–12 septembre – Le Congrès nazi de Nuremberg se termine par un violent discours antitchécoslovaque de Hitler. L'ambassadeur Nevile Henderson, en dépit de ce qui était prévu, ne communique pas à Hitler un message l'avertissant des conséquences qui résulteraient d'une agression allemande contre la Tchécoslovaquie. Des désordres et émeutes commencent dans le territoire des Sudètes.

– 7 septembre – Un éditorial du *Times* de Londres suggère la cession des Sudètes à l'Allemagne. Les démentis gouvernementaux nient que cela soit prévu ne sont pas crus.

– 7 septembre – Prenant prétexte des désordres provoqués dans les Sudètes (l'incident de Moravska–Ostrava), le SdP rompt ses négociations avec le gouvernement tchécoslovaque et ses chefs se rendent en Allemagne.

– 8 septembre – Le Comité pour la Tchécoslovaquie commence ses réunions. Ce cabinet intérieur est constitué de Chamberlain, Sir John Simon (chancelier de l'Échiquier) et Sir Samuel Hoare (secrétaire à l'Intérieur). Sont adjoints comme conseillers, le sous-secrétaire permanent au Affaires étrangères (Sir Alexander Cadogan) et le principal conseiller industriel auprès du H.M.G. (Sir Horace Wilson), et aussi plus rarement présent le principal conseiller diplomatique auprès du secrétaire pour les Affaires étrangères (Sir Robert Vansittart, antérieurement sous-secrétaire permanent au Foreign Office). Ces personnes constituent le groupe décisionnel britannique pour la crise de Munich.

– 13 septembre – Le gouvernement tchécoslovaque décrète la loi martiale dans le territoire des Sudètes et rétablit l'ordre rapidement. Les dirigeants français sont pris de panique et disent qu'ils feront ce que les Britanniques estiment le mieux.

– 13 septembre – Chamberlain offre d'aller rencontrer Hitler. Le Cabinet approuve alors l'offre qui a été formulée auparavant.

– 15 septembre – Rencontre de Berchtesgaden. Non accompagnés, Wilson et Chamberlain prennent l'avion pour une rencontre où ce dernier se retrouve en tête à tête avec Hitler et l'interprète allemand de celui-ci, car Chamberlain ne parle pas l'allemand. Chamberlain donne son accord de principe sur « l'autodéter-

mination » des Sudètes allemands mais déclare qu'il doit consulter son cabinet et ses alliés et qu'il reviendra dans une semaine.

– *16 septembre* – Runciman et Chamberlain font rapport au Cabinet. Runciman recommande de céder à l'Allemagne, sans recours à un plébiscite, tous les territoires frontaliers où se trouve une majorité importante de Sudètes de langue allemande.

– *18 septembre* – Les ministres français se rendent à Londres et participent à la mise au point du plan anglo-français proposant la cession à l'Allemagne de tous les « territoires tchécoslovaques habités par plus de 52% de germanisants ». En raison de l'insistance française, « une garantie générale en cas d'agression non provoquée » sera offerte à la Tchécoslovaquie ainsi mutilée. Les cabinets britannique et français approuvent ce plan, tout en stipulant que le gouvernement tchèque ne doit pas être contraint de l'accepter.

– *20-21 septembre* – Le gouvernement tchèque essaie de rejeter le Plan anglo-français pour se prévaloir d'un arbitrage prévu par un traité qui a été conclu avec l'Allemagne en 1925. Après avoir été notifié qu'un refus ne le mettrait pas à l'abri d'une attaque allemande, puisque la France et l'Angleterre ne se porteraient pas à son secours, le gouvernement tchèque accepte le Plan.

– *22-23 septembre* – Les rencontres de Godesberg. Chamberlain s'envole à nouveau pour l'Allemagne accompagné de son interprète. Hitler rejette le plan anglo-français en déclarant : « Je suis désolé mais cette solution n'est pas satisfaisante. » Il mentionne les exigences des autres minorités en Tchécoslovaquie, tels les Polonais et les Hongrois, et insiste pour que l'armée allemande occupe tous les territoires en litige. Les plébiscites seront tenus par la suite. Chamberlain est furieux et déçu ; la seule concession d'Hitler est de différer la date d'occupation du 28 septembre au 1^{er} octobre.

– *23 septembre* – Les ministres britanniques permettent au gouvernement tchèque de déclarer la mobilisation en retirant leur « conseil » qui suggérait de ne pas recourir à cette mesure.

– *23 septembre* – Les gouvernements tchèque, britannique et français rejettent les propositions de Godesberg. Halifax lutte au sein du Cabinet contre Chamberlain qui désire accepter. Des mesures de défense passives et militaires sont prises en Grande-Bretagne.

– *25-26 septembre* – Les ministres français arrivent à Londres. Le général français commandant en chef est appelé le lendemain à discuter des mesures militaires. Les ministres britanniques conviennent en fin de compte qu'« ils se sentiront obligés de soutenir » les Français qui se sont engagés à se trouver aux côtés de la résistance tchécoslovaque en cas d'agression allemande.

– *26 septembre* – Chamberlain délègue Wilson pour une rencontre avec Hitler. Wilson est porteur d'une lettre proposant une conférence tripartite anglo-tchèque et allemande et il doit verbalement faire part à Hitler de la détermination des Français à soutenir les Tchécoslovaques et de l'intention britannique d'agir de

la même façon. Alors que Wilson est déjà parti, le cabinet britannique et les ministres français approuvent cette mission dont on vient juste de les avertir. Wilson rencontre Hitler dans l'après-midi ; il lui communique la lettre sans lui faire part du message oral.

– 26 septembre – Le Foreign Office fait une déclaration selon laquelle la France soutiendra la Tchécoslovaquie contre l'agression allemande « avec certainement l'appui de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique ».

– 26 septembre – Dans la soirée, Hitler fait un violent discours contre Benes au Sportsplatz de Berlin.

– 27 septembre – Lors d'une deuxième rencontre avec Hitler, Wilson communique le message verbal. Hitler le rejette en déclarant qu'il mobilisera le lendemain si la Tchécoslovaquie n'acquiesce pas à toutes ses exigences.

– 27–28 septembre – Dans une lettre à Hitler, le président Roosevelt suggère aussi de tenir une conférence. Chamberlain demande à Mussolini d'intercéder en faveur de cette solution et écrit à Hitler : « Je suis persuadé que vous pouvez obtenir tout ce qui vous paraît essentiel sans avoir recours à une guerre et sans retard. »

– 27 septembre – Dans un discours en soirée à la radio, Chamberlain déplore l'échec des pourparlers et la marche vers la guerre qui résulte d'« une querelle dans un pays lointain entre des peuples sur lesquels nous ne savons rien ». Dans l'attente d'une guerre imminente la flotte britannique est mobilisée.

– 28 septembre – Pour la première fois depuis la suspension estivale le Parlement se réunit. Chamberlain annonce qu'il vient juste d'être informé qu'à la demande de Mussolini, Hitler a accepté de différer la mobilisation et de participer à une conférence à Quatre à Munich. L'Allemagne, l'Italie, la France et la Grande-Bretagne y participeront mais la Tchécoslovaquie et son protecteur, l'Union soviétique, seront absents. Un sentiment de soulagement dans le monde illustre bien l'état d'inquiétude.

– 29–30 septembre – La Conférence de Munich. Par les accords signés le 29 la Tchécoslovaquie est démembrée. Une commission constituée de représentants de la Tchécoslovaquie, de l'Allemagne, de l'Italie, de la France et de la Grande-Bretagne régleront les questions frontalières ainsi que les revendications des minorités. La garantie que l'Allemagne doit accorder à « l'État-moignon » sera discutée plus tard.

– 30 septembre – Hitler signe avec Chamberlain une déclaration rédigée par ce dernier. Dans cette déclaration, l'Allemagne et la Grande-Bretagne renoncent au recours à la guerre et optent pour une « méthode de consultation ». À son retour en Angleterre, Chamberlain parle de « paix pour notre époque » et de « paix dans l'honneur ».