

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA RESPONSABILITÉ DE LA BUREAUCRATIE AMÉRICAINE
DANS L'ÉCHEC DU RETRAIT DE L'AFGHANISTAN

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR LUC MERCIER

JANVIER 2026

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.04-2020). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

Faculté de science politique et de droit

Département de science politique

Le présent mémoire intitulé

[La responsabilité de la bureaucratie américaine dans l'échec du retrait de l'Afghanistan]

Présenté par

[Luc Mercier]

A été évalué par le jury composé de

[Charles-Philippe David]

Direction de recherche

[Justin Massie]

Évaluateur/Évaluatrice

[Samir Battiss]

Évaluateur/Évaluatrice

*« The Taliban didn't defeat us.
We defeated ourselves. »*

- H.R. McMaster – US National Security Advisor (2017 – 2018)

REMERCIEMENTS

Je tiens d'abord à exprimer ma gratitude à ma famille, Alexandra et Jeanne. Pour toutes ces fins de semaine, congés et vacances écourtés, je vous suis éternellement redevable. Merci également à mon père Michel à qui je dois ma passion pour la politique.

Je remercie du fond du cœur mon directeur de mémoire, M. Charles-Philippe David, pour avoir été un professeur et un guide d'exception. Votre clairvoyance politique et votre humanisme m'ont permis de me dépasser bien au-delà de ce que je croyais possible. Ma reconnaissance s'étend également à l'ensemble du Département de science politique de l'UQAM, à mes professeurs et à mes collègues étudiants. C'est là que j'ai vécu les échanges politiques les plus stimulants de ma vie.

Enfin, je souhaite remercier mon employeur, le Collège Durocher Saint-Lambert, et plus particulièrement Mme Geneviève Vincent, directrice des ressources humaines, ainsi que Mme Mélanie Vermette, directrice des services pédagogiques, et leurs équipes respectives. Leur soutien et leur adhésion à mon projet ont été essentiels à la réalisation de ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	i
TABLE DES MATIÈRES	ii
LISTE DES TABLEAUX	iv
LISTE DES FIGURES.....	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES	vi
RÉSUMÉ.....	vii
ABSTRACT	viii
1. INTRODUCTION - ANATOMIE DE L'ÉCHEC.....	1
1.1 Rappel chronologique du retrait.....	2
1.1.1 L'Accord de Doha	3
1.1.2 La nouvelle administration Biden.....	3
1.1.3 Printemps et été 2021	4
1.2 Analyse préliminaire des défaillances.....	8
1.2.1 Les sous-constituants de l'échec.....	8
1.2.2 Le rôle de la bureaucratie et les quatre acteurs bureaucratiques responsables	10
1.2.3 Question de recherche et structure du mémoire.....	10
2. SYNTHÈSE DE LA LITTÉRATURE.....	14
2.1 La Maison-Blanche.....	15
2.1.1 La Maison-Blanche de George W. Bush 2001 à 2009	16
2.1.2 La Maison-Blanche de Barack Obama 2009-2017.....	17
2.1.3 La 1 ^{re} Maison-Blanche de Donald Trump 2017-2021	18
2.1.4 La Maison-Blanche de Joe Biden 2021-2025.....	19
2.2 Le Département d'État.....	20
2.2.1 Le Département d'État sous George W. Bush 2001-2009	21
2.2.2 Le Département d'État sous Barack Obama 2009-2017	21
2.2.3 Le Département d'État sous Donald Trump 2017-2021.....	22
2.2.4 Le Département d'État sous Joe Biden 2021-2025	23
2.3 Le Département de la Défense	25
2.3.1 Le Département de la Défense sous George W. Bush 2001-2009	25
2.3.2 Le Département de la Défense sous Barack Obama 2009-2017	26
2.3.3 Le Département de la Défense sous Donald Trump 2017-2021.....	26
2.3.4 Le Département de la Défense sous Joe Biden 2021-2025	27
2.4 La Communauté du Renseignement	29
2.4.1 La Communauté du Renseignement sous George W. Bush 2001-2009.....	29
2.4.2 La Communauté du Renseignement sous Barack Obama 2009-2017.....	30
2.4.3 La Communauté du Renseignement sous Donald Trump 2017-2021	30
2.4.4 La Communauté du Renseignement sous Joe Biden 2021-2025.....	31
2.5 Vue d'ensemble des vingt années de guerre	33
2.6 Débats sur l'échec du retrait américain d'Afghanistan	34
2.6.1 Les contraintes stratégiques.....	35
2.6.2 Les effets en relations internationales.....	35
2.6.3 Biais présidentiels.....	36
2.6.4 Dysfonctionnement organisationnel	36
2.7 Conclusion de la synthèse de la littérature.....	37

3. CADRE THÉORIQUE	38
3.1 La méthode de la politique bureaucratique	38
3.1.1 Concepts et fondements du modèle de Graham Allison.....	39
3.1.2 Évolution et usage du modèle.....	41
3.1.3 Débats et critiques du BPM	42
3.2 La politique bureaucratique appliquée à l’Afghanistan	44
3.2.1 Recherches sur l’Afghanistan et la bureaucratie	44
3.2.2 Forces et limites de l’approche pour le cas du retrait de l’Afghanistan.....	46
3.3 Étudier un échec gouvernemental	47
3.3.1 Les ouvrages fondamentaux	48
3.3.2 Définir l’échec	49
3.4 La méthode de Kevin Marsh et son opérationnalisation	51
3.4.1 L’étude de Marsh et sa méthode.....	51
3.4.2 Adaptation et opérationnalisation	52
3.4.3 Conclusions attendues	54
4. ANALYSE BUREAUCRATIQUE	56
4.1 Q1 - Qui étaient les acteurs concernés et quels étaient leurs rôles?.....	56
4.1.1 Q1 - La Maison-Blanche	56
4.1.2 Q1 - Le Département d’État	57
4.1.3 Q1 - Le Département de la Défense	58
4.1.4 Q1 - La Communauté du Renseignement.....	60
4.2 Q2 - Quelles étaient les préférences politiques de ces acteurs?	61
4.2.1 Q2 - La Maison-Blanche	61
4.2.2 Q2 - Le Département d’État	63
4.2.3 Q2 – Le Département de la Défense.....	65
4.2.4 Q2 – La Communauté du Renseignement	66
4.3 Q3 - Les préférences politiques des acteurs ont-elles été influencées par leur rôle bureaucratique?	67
4.3.1 Q3 – La Maison-Blanche.....	68
4.3.2 Q3 – Le Département d’État.....	71
4.3.3 Q3 – Le Département de la Défense.....	73
4.3.4 Q3 – La Communauté du Renseignement	75
4.4 Q4 - Les acteurs ont-ils utilisé des avantages de négociation et à quel effet?	77
4.5 Q5 - L’action du gouvernement a-t-elle été prise via des canaux d’action réguliers?	81
4.6 Q6 - Les tiraillements politiques ont-ils abouti à un compromis?	87
4.7 Conclusion	92
4.7.1 Les résultats obtenus par la méthode de Marsh	92
4.7.2 Observations notables.....	94
4.7.3 Avenir de la méthode Marsh	96
5. CONCLUSION GÉNÉRALE.....	98
5.1 Qui est responsable de l’échec du retrait de l’Afghanistan?	98
5.2 Ouvertures pour les recherches subséquentes	101
5.3 Placer le retrait de l’Afghanistan dans le contexte du 21 ^e siècle.....	104
ANNEXE A - REMARKS BY PRESIDENT BIDEN ON THE WAY FORWARD IN AFGHANISTAN	108
ANNEXE B – IMAGES MARQUANTES DU RETRAIT DE L’AFGHANISTAN	114
ANNEXE C – ORGANISATION DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN.....	118
APPENDICE A – L’ACCORD DE DOHA.....	120
BIBLIOGRAPHIE	124

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 - Les sous-constituants de l'échec.....	9
Tableau 2.1 - Matrice de la synthèse de la littérature.....	14
Tableau 2.2 - Synthèse de la littérature.....	34
Tableau 3.1 - Hypothèses et questions de Kevin Marsh	52
Tableau 3.2 - Matrice de l'analyse bureaucratique	53
Tableau 4.1 - Synthèse de l'analyse.....	94
Tableau 5.1 - Primoresponsabilité selon les acteurs internes	101
Tableau 5.2 - Part de responsabilité des acteurs.....	101

LISTE DES FIGURES

Figure 1.1 – Popularité de Biden - Pew Research Center	7
Figure 1.2 - Chronologie du retrait.....	8
Figure 3.1 - Le Bureaucratic Politics Model	40

LISTE DES ABRÉVIATIONS, DES SIGLES ET DES ACRONYMES

ANA	<i>Afghan National Army</i>	Armée nationale afghane
ANP	<i>Afghan National Police</i>	Police nationale afghane
BPM	<i>Bureaucratic Politics Model</i>	Modèle de la politique bureaucratique
CENTCOM	<i>US Central Command</i>	Commandement central américain
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>	Agence centrale du Renseignement
COIN	<i>Counterinsurgency</i>	Contre-insurrection
CTPT	<i>Counter-Terrorism Pursuit Teams</i>	Équipe de poursuite antiterroriste
DIAG	<i>Disbandment of Illegal Armed Groups</i>	Démantèlement des gr. armés illégaux
DNI	<i>Director of National Intelligence</i>	Directeur national des Renseignements
DoD	<i>Department of Defense</i>	Département de la Défense
GWOT	<i>Global War On Terror</i>	Guerre globale contre la terreur
HKIA	<i>Hamid Karzai international airport</i>	Aéroport international Hamid Karzai
INTEL	<i>Intelligence community</i>	Communauté du Renseignement
ISAF	<i>Int. Security Assistance Force</i>	Force internationale d'ass. et de sécurité
ISIS-K	<i>Islamic State in Khorasan</i>	État islamique au Khorassan
JCS	<i>Joint Chief of Staff</i>	Chef d'état-major
NEO	<i>Non-combatant evacuation operation</i>	Opération d'évacuation des civils
NSA	<i>National Security Advisor</i>	Conseiller à la Sécurité nationale
NSC	<i>National Security Council</i>	Conseil de Sécurité nationale
NSM	<i>National Security Memorandum</i>	Mémoire de sécurité nationale
OPM	<i>Organizational Process Model</i>	Modèle des processus organisationnels
OTAN	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>	Organisation du Traité de l'Atlantique-N
POTUS	<i>President of the United St of America</i>	Président des États-Unis d'Amérique
PRT	<i>Provincial Reconstruction Teams</i>	Unités de reconstruction provinciale
ROC	<i>Rehersal of Concept</i>	Répétition opérationnelle du concept
SASC	<i>Senate Armed Services Comity</i>	Comm. sénatoriale des forces armées
SOC	<i>Summaries of Conclusions</i>	Résumé des conclusions
SOP	<i>Standard Operating Procedure</i>	Procédure opératoire standard
STATE	<i>Department of State</i>	Département d'État
VP	<i>Vice President</i>	Vice-Président
WH	<i>White House</i>	Maison-Blanche

RÉSUMÉ

L'exécution du retrait américain de l'Afghanistan en 2021 s'impose comme l'un des plus graves échecs de la politique étrangère des États-Unis. Ce qui devait être une formalité est devenu un symbole pour le déclin américain et a contribué aux déstabilisations géopolitiques des années 2020. Une analyse des composantes du retrait révèle un dysfonctionnement bureaucratique généralisé. En mobilisant le *Bureaucratic Politics Model* de Graham Allison ainsi que la méthode d'analyse en six questions développée par Kevin Marsh (2014), ce mémoire examine la responsabilité de la bureaucratie américaine dans cet échec. L'étude se concentre sur quatre acteurs bureaucratiques clés — la Maison-Blanche, le Département d'État, le Département de la Défense et la Communauté du renseignement — afin de mettre en lumière les dynamiques à l'œuvre pendant les trois périodes du retrait : soit entre le 20 janvier et le 14 avril 2021 (la période de délibération), entre le 14 avril et le 15 août 2021 (la période d'exécution) et entre le 15 et le 30 août 2021 (la période réactive). Les résultats révèlent des défaillances généralisées dont les origines proviennent de la Maison-Blanche, et rappellent la pertinence analytique du modèle de la politique bureaucratique dans l'explication des décisions stratégiques contemporaines.

Mots-clé : Afghanistan, Bureaucratie, Bureaucratic Politics Model, Gouvernement américain, Joe Biden, Retrait de l'Afghanistan.

ABSTRACT

The execution of the U.S. withdrawal from Afghanistan in 2021 stands as one of the most serious failures in American foreign policy. What should have been a formality became instead a symbol of American decline and has contributed to the geopolitical destabilization of the 2020's. An analysis of its components reveals widespread bureaucratic dysfunction. By employing Graham Allison's Bureaucratic Politics Model along with the six-question analytical method developed by Kevin Marsh (2014), this dissertation examines the extent of the American bureaucracy's responsibility in this failure. The study focuses on four key bureaucratic actors — the White House, the Department of State, the Department of Defense, and the Intelligence Community — in order to shed light on the decision-making dynamics at play in the three periods of the withdrawal : between January 20 and April 14th 2021 (the deliberation period), between April 14th and August 15th 2021 (the execution period) and from August 15th to the 30th 2021 (the reactive period). The findings reveal a failure whose origins trace back to the White House and underscore the continued analytical relevance of the Bureaucratic Politics Model in explaining contemporary strategic decisions.

Keywords : Afghanistan, Afghanistan withdrawal, American government, Bureaucracy, Bureaucratic Politics Model, Joe Biden.

1. INTRODUCTION - ANATOMIE DE L'ÉCHEC

L'exécution chaotique du retrait américain de l'Afghanistan laisse la perception d'un désastre organisationnel dont l'ampleur et les conséquences demeurent difficiles à mesurer. Après le premier mandat de Donald Trump, la première pandémie en un siècle, l'assaut sur le Capitole et la remise en question des résultats électoraux, l'arrivée de Joseph R. Biden à la Maison-Blanche en janvier 2021 devait être le signal d'une présidence réparatrice du vieil ordre mondial.

Or, plutôt que de libérer les Américains d'anciennes responsabilités encombrantes pour faire face à de nouveaux défis, la sortie de l'Afghanistan a probablement, paradoxalement, galvanisé les concurrents des États-Unis en cristallisant l'idée du déclin américain et en donnant à Joe Biden la réputation d'un président faible. Le retrait de l'Afghanistan est un symbole si fort, qu'il aurait conforté Vladimir Poutine dans sa décision d'envahir l'Ukraine¹.

La sortie de l'Afghanistan devait être une formalité : une promesse électorale facile à accomplir rapidement, sans complications et en arrière-plan de l'actualité. Qu'est-ce qui explique l'échec si retentissant de la stratégie de sortie de l'Afghanistan du Président Biden? Afin d'éclaircir cette question complexe aux multiples facettes, ce mémoire propose de braquer les projecteurs sur les premiers exécutants du retrait : la bureaucratie américaine.

--

Le terme « bureaucratie », signifiant littéralement le « pouvoir des bureaux » est une expression d'origine française développée en 1759 par Vincent de Gournay pour décrire le corps de fonctionnaires nécessaire au fonctionnement de l'État². Le sociologue allemand Max Weber (1922) saisit dès le début du 20^e siècle l'essence de la dualité bureaucratique : soit d'être est à la fois synonyme de progrès ET de lourdeur³. Les « bureaucrates » sont des professionnels engagés pour leur compétence et non leur statut social. Ils suivent une hiérarchie et une structure juridique stricte.

¹ Bob Woodward, *War*, New York, Simon & Schuster, 2024, p.79

² Anter, A. (2010). L'histoire de l'État comme histoire de la bureaucratie. *Trivium*, 7.

³ Fry, B. R., & Nigro, L. G. (1996). Max Weber and US public administration: the administrator as neutral servant. *Journal of Management History*, 2(1), 37-46.

La bureaucratie a, à bien des égards, libéré l'État moderne du pouvoir héréditaire. D'un autre côté, les employés de l'État ne sont pas élus, mais possèdent, dans les faits, énormément de pouvoir. Ils sont des exécutants qui n'ont pas à répondre politiquement de leurs décisions.

De leur développement au 18^e siècle à aujourd'hui, les bureaucraties modernes se sont constamment complexifiées. La bureaucratie américaine du début du 21^e siècle est l'organisation humaine la mieux financée et la mieux peuplée de professionnels de toute l'histoire. Sa taille et ses capacités en font un outil avec des capacités uniques. Cependant, le gigantisme vient avec le revers de sa propre médaille : si les succès sont importants, les échecs le sont tout autant; et le retrait américain de l'Afghanistan est un échec gouvernemental proportionnel à la taille de l'organisation qui en fut responsable.

La défaillance gouvernementale évidente qui semble être à l'œuvre à l'été 2021 pousse naturellement vers l'utilisation du modèle bureaucratique développé par Graham Allison et ses études sur la crise des missiles cubains⁴. La branche des théories du modèle bureaucratique soutient que les décisions gouvernementales ne sont pas des décisions rationnelles prises par des décideurs unitaires, mais plutôt le résultat de tractations, de compromis et de négociations entre les acteurs bureaucratiques ayant accès aux canaux décisionnels.

Après un bref rappel chronologique du cas à l'étude, cette introduction a comme objectif de faire l'analyse préliminaire des défaillances bureaucratiques à l'œuvre, afin de définir la question de recherche et d'exposer la structure du mémoire.

1.1 Rappel chronologique du retrait

L'échec de la sortie de l'Afghanistan est facile à percevoir, mais difficile à mesurer. Ce survol chronologique du retrait de l'Afghanistan sert à définir et délimiter le cas à l'étude. Il s'agit d'un résumé des événements vus à travers les yeux d'un observateur externe, non informé des discussions ou dynamiques internes du gouvernement, mais attentif à l'actualité de 2021.

⁴ Allison, Graham T. (1968), *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process, and Bureaucratic Politics*. RAND Corporation.

1.1.1 L'Accord de Doha

En tant que 45^e président des États-Unis, Donald Trump souhaite mettre un terme à la guerre en Afghanistan et engage la négociation de ce qui deviendra « l'Accord pour la paix en Afghanistan » ou *Accord de Doha*. Signé en février 2020 et parrainé par le Qatar, l'accord détermine les paramètres du retrait définitif des troupes étrangères en Afghanistan.

Selon les termes, les Talibans s'engagent à ne pas combattre les troupes occidentales et à ne pas soutenir de groupes terroristes antiaméricains comme Al-Qaïda, en échange de la libération de 5000 prisonniers et du retrait graduel, mais définitif, des troupes occidentales avant le 1^{er} mai 2021⁵. (*Voir Appendice A*) L'Accord de Doha est largement critiqué dans les médias pour sa grande générosité envers les Talibans⁶.

1.1.2 La nouvelle administration Biden

L'Afghanistan n'est pas un sujet central de l'élection de 2020. Les deux candidats parlent d'une guerre inutile qui a déjà coûté trop cher aux Américains. Les enjeux plus importants que sont la pandémie de COVID-19 et le déni des résultats électoraux relèguent le sujet afghan à un second ordre. À son accession à la Maison-Blanche, il appert rapidement que Biden n'a que deux options viables en Afghanistan : 1) tenter de renégocier l'Accord de Doha, relançant ainsi le conflit indéfiniment ou 2) quitter définitivement en faisant sienne l'entente avec les Talibans et ainsi mettre fin à cette guerre⁷.

Joe Biden n'a jamais caché son opinion défavorable à la continuation d'une guerre en apparence interminable. Cependant, au début de 2021, il est perçu comme un internationaliste qui ramènera les États-Unis à leur rôle traditionnel pré-Trump, ce qui alimente un certain flou sur ses intentions. Respectera-t-il la parole de son prédécesseur? Le 14 avril 2021, le Président Biden rend publiques ses intentions en Afghanistan au peuple américain (*voir Annexe A*) :

⁵ United States Department of State, *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan Between the Islamic Emirate of Afghanistan Which Is Not Recognized by the United States as a State and Is Known as the Taliban and the United States of America*, 29 février 2020.

⁶ French, D. (2020, 3 mars). *President Trump's Disgraceful Peace Deal with the Taliban*. TIME.

⁷ Bob Woodward et Robert Costa, *Peril*, New York, Simon & Schuster, 2021. p.340.

« *I'm now the fourth American President to preside over war in Afghanistan — two Democrats and two Republicans. I will not pass this responsibly on — responsibility on to a fifth President*⁸. »

- Joe Biden – 14 avril 2021

La date limite est repoussée, initialement au 11 septembre 2021, 20e anniversaire des attaques à l'origine de cette guerre, puis au 31 août, le choix de la date symbolique n'étant pas très populaire. Ainsi commencent les préparatifs pour un retrait ordonné et prévisible des troupes occidentales du pays.

1.1.3 Printemps et été 2021

En ce printemps 2021, les Américains sont majoritairement en accord avec la décision du retrait de l'Afghanistan et Joe Biden jouit toujours d'une cote de popularité supérieure à 50%⁹. L'opération semble simple, même si elle ne connaît aucun comparable depuis la fin de la Guerre du Vietnam. Le retrait militaire est terminé le 11 juillet, soit plus de cinquante jours avant la date butoir du 31 août¹⁰. Les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN prévoient conserver une présence diplomatique dans le pays, même après leur départ militaire, et ne sont donc aucunement préparés pour une évacuation d'urgence¹¹.

Depuis ses débuts en 2001, la Guerre en Afghanistan est perçue comme étant légitime, mais souffre également d'un manque d'attention, surtout depuis l'invasion de l'Irak en 2003. Pour les observateurs de l'actualité, en 2021, la fin du plus long conflit de l'histoire américaine semble imminente¹².

⁸ White House - *Remarks by President Biden on the way forward in Afghanistan* – 14 avril 2021.

⁹ Blazina, C., « Majority of U.S. Public Favors Afghanistan Troop Withdrawal; Biden Criticized for His Handling of Situation », *Pew Research Center*, 31 août 2021.

¹⁰ Franklin Foer, *The Last Politician: Inside Joe Biden's White House and the Struggle for America's Future*, New York, Penguin Press, 2023, p. 156.

¹¹ Alexander Ward, *The Internationalists: The Fight to Restore American Foreign Policy After Trump*, New York, Penguin Publishing Group, 2024, p. 167.

¹² CFR Editors. (2021, 7 octobre). The U.S. War in Afghanistan Twenty years on: Public opinion then and now. Council on Foreign Relations.

Et pourtant, un spectre plane au-dessus de toute l'opération : les Talibans, l'ancien ennemi qui depuis plus de vingt ans symbolisent pour l'Occident l'obscurantisme le plus abject, existent toujours et sont en progression. Bien que relégués à la périphérie du pays, ils seront - croit-on à l'époque - un problème pour le futur État afghan¹³. Cette illusion se dissipera rapidement. En 10 jours au mois d'août 2021, les Talibans accomplissent ce qui semblait impensable : dans une progression militaire fulgurante, ils avancent sans rencontrer de résistance.

Sans support américain, le gouvernement afghan - démocratiquement élu et qui jouit d'une armée de 230 000 soldats parmi les mieux équipée du monde - semble s'écrouler tel un château de cartes¹⁴. Malgré cela, le gouvernement américain et les médias semblent convaincus que la capitale Kaboul saura résister et forcer les Talibans à négocier leur place dans le nouveau pays¹⁵.

La chute de Kaboul, le 15 août 2021, est l'un des grands chocs de l'actualité internationale du 21^e siècle. Au même titre que l'assaut sur le Capitole ayant eu lieu quelques mois auparavant ou même le 11 septembre 2001, point de départ du conflit afghan, le retour des Talibans semble avoir pris tout le monde par surprise ce qui en fait un événement *black swan*¹⁶.

La chute de Kaboul marque le début d'une période qui ne connaît aucun comparatif. Le gouvernement américain et leurs alliés réalisent soudainement qu'ils doivent évacuer tous leurs ressortissants, militaires ou non, en moins de deux semaines, tâche pour laquelle ils ne sont pas

¹³ David E. Sanger, *New Cold Wars: China's Rise, Russia's Invasion, and America's Struggle to Defend the West*. New York : Crown, 2024, p.77.

¹⁴ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), *Why the Afghan Security Forces Collapsed*. Washington, D.C. : SIGAR, 28 février 2023.

¹⁵ M. de Fournas, « Avancée des talibans en Afghanistan : "Tout le monde semble surpris, mais c'était écrit", assure Georges Lefevre », *20minutes*, 16 août 2021, [En ligne].

¹⁶ La théorie des cygnes noirs, d'abord développée pour le monde de la finance, fait référence à des événements qui ont un impact négatif significatif, mais qui se produisent de façon inattendue. Le « cygne noir » est en fait un biais cognitif : à force de croiser des cygnes blancs, l'on pourrait considérer à tort qu'ils sont tous blancs. Transposée aux sciences sociales, un événement dit de « cygne noir » contient trois éléments : 1 – qu'il était inattendu 2 – qu'il a des conséquences majeures et 3 – que l'événement est réévalué à posteriori comme étant finalement prévisible, puisque les connaissances nécessaires étaient disponibles, mais non considérées. L'échec du retrait de l'Afghanistan correspond parfaitement à cette description et prend sa place dans la liste des *Black Swan Events* que sont le Krach boursier de 1929, l'effondrement de l'Union soviétique ou la pandémie de COVID-19. Pour plus d'informations, consultez l'ouvrage de Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan : The impact of the highly improbable* (2007).

prêts, et qui devra être accomplie en collaboration avec les Talibans, désormais maîtres du pays et de Kaboul¹⁷.

En plus de l'évacuation des citoyens occidentaux, l'avancée des Talibans a créé un mouvement de fuite vers la capitale. Les Afghans éduqués, progressistes, ayant des liens avec l'ancien gouvernement, ayant collaboré avec les forces de l'OTAN ou ayant des liens avec l'armée se retrouvent soudainement menacés de vivre dans un pays ennemi, dans lequel ils seront pourchassés par les Talibans. Sans compter les militaires, les femmes ou les jeunes qui ont tout à perdre à vivre sous le joug rétrograde des nouveaux maîtres du pays. De 200 000 à 300 000 réfugiés errent dans les rues de la capitale et se dirigent vers la dernière sortie possible du pays : l'aéroport international Hamid Karzaï - HKIA¹⁸.

Pendant deux semaines, Américains, Canadiens, Européens et Talibans collaborent afin d'accomplir une tâche qui est dans leur intérêt commun : quitter sans faire renaître le conflit. Les anciens ennemis, représentant chacun un extrême du spectre du professionnalisme militaire, cohabitent difficilement et dans des circonstances quasi impossibles¹⁹. Jusqu'au 30 août 2021 a lieu la plus grande évacuation aéroportée de l'histoire américaine et également la plus chaotique.

Les images de jeunes Afghans courant sur le tarmac au côté des avions militaires, de familles désespérées ou des témoignages de corps tombant du ciel, confirmation d'une volonté extrême de quitter leur pays, viendront créer dans l'esprit collectif l'idée d'un échec spectaculaire et humiliant. Le 26 août à Abbey Gate, l'entrée la plus achalandée de HKIA, un terroriste kamikaze associé à l'État islamique au Khorassan (ISIS-K) profite du chaos et tue 170 afghans et 13 soldats américains, cristallisant ainsi l'idée d'un retrait qui est un échec retentissant, malgré l'atteinte de ses objectifs globaux. La popularité de Joe Biden passera définitivement sous la barre des 50%²⁰.

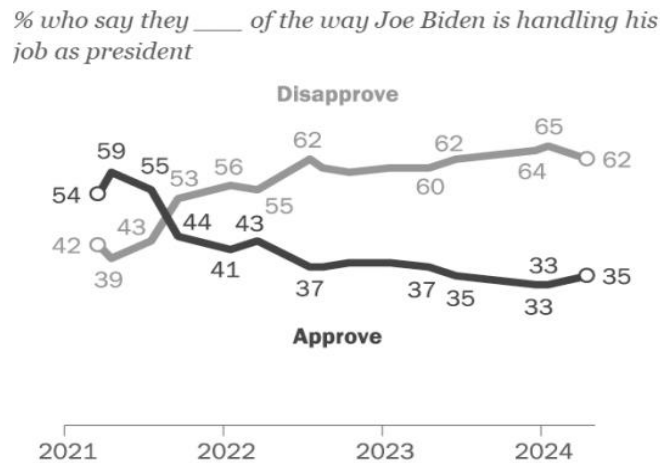
¹⁷ Ward, *op. cit.*, p.119.

¹⁸ Foer, *op. cit.*, p.177.

¹⁹ Ward, *op. cit.*, p.142.

²⁰ M. Talev et D. Lawler. (2022, 15 août). *Afghanistan withdrawal began Biden's political slide*. Axios.

Figure 1.1 – Popularité de Biden - Pew Research Center²¹



En plus de marquer négativement la popularité du 46^e président, cet événement unique transgresse une règle non écrite pour le Président américain. Alors qu’il doit être le restaurateur de la politique étrangère des États-Unis, le retrait de l’Afghanistan est un geste en rupture avec la posture traditionnelle américaine depuis la Seconde Guerre mondiale. Le président Joe Biden aurait pu ordonner le retour des troupes en Afghanistan et reprendre, au minimum, le contrôle de la capitale. Malgré le coût en termes de prestige et de popularité, Joe Biden persiste et signe et montre ainsi un premier indice que sa présidence ne sera pas calquée sur la vision traditionnelle d’un Président démocrate. (Voir Annexe B)

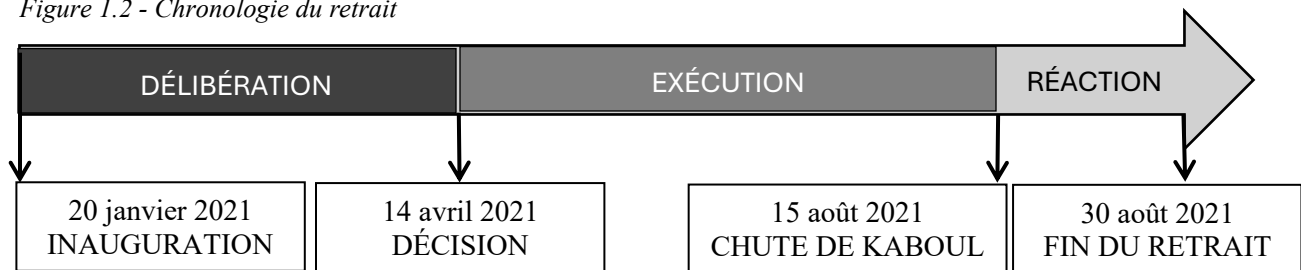
--

Ce rappel des événements démontre que le cas du retrait de l’Afghanistan est approprié pour une étude bureaucratique, puisque le résultat final n’était manifestement pas celui qui était planifié. L’échec du retrait n’est pas exclusivement le fait de la bureaucratie américaine puisqu’il nécessite, entre autres, la contribution des Talibans et des trois administrations précédentes. Bien que ces acteurs soient considérés dans l’analyse de ce mémoire, ils n’y occuperont pas une place proportionnelle à leur contribution réelle. Afin de mieux déterminer la part de responsabilité de la bureaucratie américaine dans ce fiasco, le cœur de cette étude sera limité aux événements sur lesquels l’administration Biden exerçait une influence.

²¹ Pew Research Center. (2024, 24 avril). *Biden’s job approval rating remains low* | Pew Research Center.

Le retrait de l’Afghanistan inclut différentes phases, dont certaines importantes précèdent l’administration Biden. Pour les fins de cette recherche, la période à l’étude commence le 20 janvier 2021 avec l’arrivée de la nouvelle administration et se termine le 30 août avec la complétion du retrait. La période totale se divise en trois phases : la première dite « de délibération » se déroule entre le 20 janvier (inauguration) et le 14 avril 2021 (annonce de la décision), la seconde « exécutoire » s’étend de l’annonce du 14 avril au 15 août 2021 (chute de Kaboul), puis la finale, dite « réactive » a lieu du 15 au 30 août 2021 (fin du retrait).

Figure 1.2 - Chronologie du retrait



1.2 Analyse préliminaire des défaillances

Un « échec » est un concept flou sur lequel aucune analyse ne peut être construite sans une définition claire de ses éléments et de leurs relations. Afin de bien camper l’analyse bureaucratique subséquente de ce mémoire, prenons le temps de clarifier les sous-constituants de la notion d’échec, ainsi que les acteurs directement responsables.

1.2.1 Les sous-constituants de l’échec

Une difficulté conceptuelle est liée au fait que le retrait de l’Afghanistan fut un succès dans sa finalité. L’« échec » en question se situe donc dans l’exécution du retrait. Celui-ci se déroula en public et fut scruté par les médias d’actualité avec une attention exceptionnelle. D’une couverture totale de 5 minutes en 2020, les grands réseaux américains consacrent 345 minutes au retrait de l’Afghanistan en août 2021, pour ensuite redescendre à 21 minutes pour les trois mois suivants²².


La couverture médiatique de la période charnière des deux dernières semaines d’août 2021 fait ressortir trois constituants fondamentaux de l’échec généralisé :

²² Lobe, J. (2023, 6 juillet). *Out of sight, out of mind: Afghanistan vanishes from US news*. Responsible Statecraft.

- Chronologiquement, le premier élément de l'échec, celui qui rend les autres possibles, est le fait de n'avoir pas correctement prévu la vitesse de progression des Talibans ce qui force la cohabitation Taliban/OTAN pendant l'évacuation. Le premier facteur de l'échec généralisé est donc lié aux renseignements et à leur interprétation, démontrant que le gouvernement était aveugle sans le savoir. (1 - **AVEUGLEMENT**).
- Le second échec découle du premier : parce qu'ils ne contrôlent plus Kaboul, la sortie s'exécute dans un climat d'insécurité normalement inacceptable, menant entre autres à l'attentat du 26 août à Abbey Gate qui concrétise l'idée d'une défaillance générale. (2 - **INSÉCURITÉ**).
- Le troisième élément de l'échec est celui lié à la mauvaise planification de l'évacuation. L'improvisation a dû prendre le relais lorsque les plans firent défaut, ce qui exposa de manière évidente pour tous le manque de préparation du gouvernement et qui mena au sentiment très répandu que plusieurs Américains et Afghans méritants ont été abandonnés. (3 - **IMPROVISATION**).

Ainsi cadrée, la notion d'échec fait ressortir un chemin logique pour ce mémoire : ses sous-éléments peuvent être eux-mêmes sous-catégorisés en termes de leur origine bureaucratique. Comme résumé par le tableau 1.1, les éléments constitutifs de l'échec pointent vers une dysfonction gouvernementale des quatre acteurs bureaucratiques principalement responsables que sont le Département d'État, le Département de la Défense, la Communauté du Renseignement et la Maison-Blanche, et invitent à l'exploration plus approfondie de cette dynamique.

Tableau 1.1 - Les sous-constituants de l'échec

	ÉLÉMENT DE L'ÉCHEC	Retour des Talibans	Chaos et terrorisme	Abandon et trahison
	PERCEPTION DE L'ÉCHEC	AVEUGLEMENT	INSÉCURITÉ	IMPROVISATION
	RESPONSABLE BUREAUCRATIQUE	Communauté du Renseignement	Département de la Défense	Département D'État
	SUPERVISION ET DÉCISIONS	National Security Council / Maison-Blanche		

1.2.2 Le rôle de la bureaucratie et les quatre acteurs bureaucratiques responsables

La bureaucratie n'est pas un simple instrument chargé de mettre en œuvre les décisions politiques : elle est un acteur structurant du pouvoir public. De plus, dans les démocraties, les dirigeants élus changent régulièrement, tandis que les bureaucrates demeurent. Cette continuité administrative confère aux fonctionnaires une influence réelle sur la mise en œuvre des politiques, particulièrement dans des dossiers techniques où les élus dépendent de leur expertise. Il s'agit là d'une forme de pouvoir indirect, mais central aux régimes démocratiques où l'État est vaste, segmenté et technocratique.

La bureaucratie est un acteur autonome et influent dans les démocraties contemporaines. Par son expertise, sa permanence et sa capacité d'interprétation, elle participe à la définition, à la priorisation et à la mise en œuvre des politiques publiques. Cela rappelle que dans les démocraties modernes, le pouvoir est aussi administratif que politique. Le pouvoir silencieux des bureaucraties suscite parfois la méfiance, voire la colère de dirigeants qui, comme le Président Trump, cherchent à les défier.

Le retrait de l'Afghanistan devait être en soi une opération purement bureaucratique, exécutée par l'ensemble des branches gouvernementales concernées. Le choix de limiter à quatre le nombre d'acteurs bureaucratiques pour l'analyse du retrait permet une analyse simplifiée et généraliste, mais il vient avec un coût d'option : ce travail de recherche ne pourra pas démontrer clairement qui est l'acteur principalement responsable de l'échec du retrait (*primoresponsable*), puisque la méthode employée manque de granularité. Le gouvernement américain sera donc volontairement simplifié de sa forme réelle (*voir Annexe C*) afin de permettre une analyse plus globale. En divisant les responsabilités gouvernementales parmi les quatre grandes structures du gouvernement américain, nous espérons brosser un portrait général de la dynamique qui existait dans le cabinet du 46^e Président.

1.2.3 Question de recherche et structure du mémoire

D'un point de vue plus global, en analysant cet événement sous l'angle de la bureaucratie, ce travail vise à offrir une meilleure compréhension des défis qui influencent les décisions stratégiques des grandes puissances, en posant la question de recherche suivante :

Dans quelle mesure les dynamiques bureaucratiques américaines sous l'administration Biden ont-elles contribué à l'échec de l'exécution du retrait d'Afghanistan?

La méthode employée afin de répondre à la question de recherche sera directement inspirée d'un travail reconnu et réputé. Plus précisément, la recherche ici proposée espère approfondir le travail de Kevin Marsh : *Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War*²³. Ce dernier développe une approche comportant six questions pour chacun des acteurs bureaucratiques, permettant la clarification du processus décisionnel. La proposition de ce mémoire est donc d'exploiter le travail de Marsh en l'appliquant au cas de la sortie de l'Afghanistan. Le résultat de la progression des six questions devrait éventuellement lever le voile sur la dynamique décisionnelle et exécutoire interne du cabinet Biden, ce qui va, à son tour, permettre une réponse à la question de la politique bureaucratique : le résultat final est-il un compromis bureaucratique?

Cette section ultime du travail sera précédée de deux chapitres préparatoires : premièrement une synthèse de la littérature exhaustive sous le thème des quatre acteurs bureaucratiques principaux - la Maison-Blanche (WH), le Département d'État (STATE), le Département de la Défense (DoD) et la Communauté du Renseignement (INTEL) - de leurs relations et objectifs tout au long des vingt années de guerre. Cette synthèse doit dévoiler le contexte général et historique dans lequel se déroule le retrait de l'Afghanistan et permettra de poser l'analyse sur des bases solides. Cette revue sera ensuite épaulée par une analyse plus poussée du cadre théorique qui structure ce mémoire. Les théories pertinentes, bureaucratiques et autres, y seront exposés en vue de l'analyse bureaucratique, ultime ambition de ce travail de recherche.

--

Était-il pertinent de quitter l'Afghanistan? Le Président Biden, en 2021, présente cette option comme étant la seule sensée pour son pays. Son argumentaire - à savoir que ce conflit saigne inutilement les ressources des États-Unis et de l'Occident - est logique pour la plupart des analystes

²³ K. Marsh, « Obama's Surge: A bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the Afghanistan War », *Foreign Policy Analysis*, 2013, vol. 10, no 3, p. 265-288.

de la question. En 2021, il n'existe plus beaucoup d'observateurs prêts à croire que le projet afghan sera mené à bien et la résignation face à l'échec est palpable. Le schème de pensée présenté par la Maison-Blanche à l'époque pourrait se traduire comme suit : les États-Unis ont vécu d'autres revers et ne peuvent qu'être dans une meilleure position internationalement après avoir été libéré de ses responsabilités afghanes.

Cette façon de percevoir le retrait de l'Afghanistan serait toujours valide si cet événement avait lieu à n'importe quelle autre période depuis les années 1970. Le retrait du Vietnam, le 11 septembre 2001, la défaite en Irak et autres « échecs » américains n'ont pas outre mesure affaibli les États-Unis face à leurs rivaux, créant possiblement une présomption que l'échec en Afghanistan sera rapidement oublié. La différence avec ces événements du passé, cependant, est que ces échecs furent exécutés dans un contexte international unipolaire et sans compétition. En 2021, le contexte international est en mutation profonde, mais toujours sous la surface, à l'insu des décideurs américains.

Le fiasco du retrait de l'Afghanistan est l'événement révélateur du nouveau contexte mondial où les rivaux sont désormais assez puissants pour être attirés par leur opposition déclarée aux États-Unis. Le glissement vers un monde où les grandes puissances se compétitionnent, concrétisé par l'invasion de l'Ukraine, est révélé en 2021, redéfinissant ainsi la question de la pertinence du retrait. La réponse, si évidente en 2021, ne l'est plus autant à la lumière des dernières années.

Cette question fondamentale - celle de la pertinence stratégique du retrait dans sa forme actuelle - est cependant évitée par le travail ici proposé puisqu'elle mérite une attention plus particulière. Nonobstant sa pertinence ou les scénarios qui ne se sont pas produits, la perception d'échec associée à l'exécution du retrait d'Afghanistan est telle qu'elle laisse une marque indélébile sur la présidence de Joe Biden et sur le prestige des États-Unis, et doit faire l'objet d'une étude approfondie.

L'administration Biden est responsable de l'exécution du retrait et est donc, ultimement, responsable de son échec. Il est cependant, manifestement évident qu'elle a hérité d'un pays qui était plus vulnérable qu'il n'y paraissait, résultat du travail collectif des Présidents Bush, Obama, Trump et de leurs bureaucraties respectives.

Quels ont été les apports spécifiques des trois administrations précédentes et quels rôles les acteurs bureaucratiques ont-ils joués pendant ces vingt années? Les administrations précédentes ont-elles une responsabilité dans l'échec du retrait exécuté par Biden et si oui, lesquelles? Ces questions, quoique secondaires à la question centrale de ce travail, doivent tout de même être abordées afin de centrer l'analyse principale sur un scénario réaliste, ce qui devrait être clarifié par la synthèse de la littérature qui suit.

2. SYNTHÈSE DE LA LITTÉRATURE

La synthèse de la littérature ici présentée suivra une structure qui doit permettre une analyse approfondie des quatre acteurs bureaucratiques principaux. L'axe horizontal - le Département d'État, le Département de la Défense et la Communauté du Renseignement et la Maison-Blanche - sera entrecoupé des administrations présidentielles dans l'axe vertical, et a comme objectif de brosser un portrait généraliste de chacun des acteurs pour l'ensemble des vingt années de conflit. Une attention toute particulière sera accordée au cabinet de Joe Biden, bien que son administration n'ait pas encore inspiré un corpus littéraire important. Le texte descriptif pour chacune des sous-sections est un sommaire de ce que les sources principales présentent.

Tableau 2.1 - Matrice de la synthèse de la littérature

	WH	STATE	DoD	INTEL
Bush	2.1.1	2.2.1	2.3.1	2.4.1
Obama	2.1.2	2.2.2	2.3.2	2.4.2
Trump	2.1.3	2.2.3	2.3.3	2.4.3
Biden	2.1.4	2.2.4	2.3.4	2.4.4
VUE D'ENSEMBLE			2.5	
RETRAIT			2.6	

La synthèse de ces sources a comme objectif de premièrement cartographier le champ d'études général de ce mémoire (la Guerre en Afghanistan dans son ensemble) en démontrant les lacunes de la bureaucratie sensée concrétiser les projets présidentiels, en commençant par la Maison-Blanche. Ce survol préalable sera suivi d'une section (2.6) traitant la littérature académique directement liée à l'analyse de l'échec du retrait de 2021.

--

La guerre américaine en Afghanistan, par sa longévité exceptionnelle, est à la source d'une littérature abondante. Parmi les nombreux ouvrages importants, notons quelques incontournables pour le chercheur sur la bureaucratie américaine et l'Afghanistan :

- Les livres du journaliste Bob Woodward (entre autres *Bush at War*, *Fear, Rage, Peril* et *War*) sont des sources inestimables pour leurs données de première main sur les rouages de la Maison-Blanche en général.
- Les ouvrages de David Sanger (*New Cold Wars*), Franklin Foer (*The Last Politician*), Chris Whipple (*The Fight of His Life*) et Alexander Ward (*The Internationalists*) offrent une vision détaillée de la Maison-Blanche de Joe Biden.
- Plus spécifiquement sur le conflit afghan, *The Afghanistan Papers* de Craig Whitlock et *The American War in Afghanistan* de Carter Malkasian comptent parmi les écrits les plus riches en recherche sur le conflit, compilant chacun le travail de centaines de sources.

Ces ouvrages, appuyés par des biographies (Obama - *A Promised Land*), rapports officiels (SIGAR - *What We Need to Learn*), et témoignages sous serment (les généraux Milley et McKenzie en 2024, entre autres) composent le corpus principal de cette synthèse. Notons le soutien d'une couverture médiatique abondante (New York Times, Washington Post, Politico et plusieurs autres).

Les événements à l'étude étant relativement récents et hautement émotifs, ces sources ne peuvent majoritairement pas être considérées comme étant totalement neutres ou objectives. Les faits connus sont fragmentaires, orientés politiquement et témoignent d'un sujet toujours volatile. En plus d'y filtrer les opinions et commentaires qui s'y trouvent, le recoupement de témoignages et des citations devra tenir compte de la posture idéologique des auteurs. Cette forte hétérogénéité de la qualité empirique des sources impose que toute affirmation qui en découle repose sur un croisement systématique des données. Les informations médiatiques, anecdotiques ou difficilement vérifiables sont ainsi confrontées à des témoignages et à des rapports empiriques afin d'en confirmer la validité lorsque cela est possible.

2.1 La Maison-Blanche

En tant qu'acteur bureaucratique, la Maison-Blanche agit comme le chef d'orchestre, à la fois à l'écoute des divers départements, mais également en assurant la cohérence du travail collectif du gouvernement. L'organisation (de plusieurs milliers d'employés) qu'est la Maison-Blanche doit fournir au Président une vision complète de ses options, en plus de fournir des indications claires aux autres acteurs.

Plus spécifiquement dans le cadre de la Guerre en Afghanistan, la Maison-Blanche doit déterminer les finalités stratégiques du conflit, assurer la coordination interagence du projet, communiquer avec les alliés et le gouvernement afghan et légitimer le conflit aux yeux de l'électorat américain.

2.1.1 La Maison-Blanche de George W. Bush 2001 à 2009

Dès le 11 septembre 2001, l'administration Bush est convaincue qu'elle devra utiliser la force militaire, mais est soucieuse de ne pas répéter les erreurs britanniques et soviétiques en Afghanistan²⁴. Le gouvernement américain a délibérément entrepris l'invasion de l'Afghanistan avec une force militaire réduite (moins de 13 000 soldats) afin de ne pas projeter l'aura d'un envahisseur auprès de la population locale²⁵. Même si les succès tactiques des premiers mois donnèrent initialement raison à l'administration Bush, ce n'est qu'à l'automne 2002, près d'un an après le début du conflit, qu'un plan pour la démocratisation de l'Afghanistan est approuvé, alors même qu'elle délibère sur le prochain théâtre de la guerre contre la terreur (GWOT) : l'Irak²⁶.

La Maison-Blanche de George W. Bush n'a jamais envisagé la possibilité d'inclure les Talibans dans les négociations pour le nouvel ordre afghan, souhaitant faire un exemple qui allait démontrer clairement le sort qui attendrait leurs ennemis dans ce combat mondial. L'administration Bush néglige également l'élimination définitive de l'organisation²⁷, ouvrant ainsi la porte à sa résurgence²⁸. Le second mandat de George W. Bush est le théâtre d'un recul significatif en ce qui concerne la situation sécuritaire en Afghanistan. La guerre en Irak occupe désormais l'essentiel de l'attention du gouvernement pendant que l'Afghanistan souffre d'une absence de stratégie et d'objectifs clairs²⁹.

²⁴ Woodward, B. (2003). *Bush s'en va-t-en guerre*. Denoël. p. 147; Malkasian, (2021) *The American War in Afghanistan: A History*, New York, Oxford University Press. p. 82.

²⁵ Pfiffner, J. Les décisions de guerre de George W. Bush : l'Afghanistan et l'Irak. *Politique américaine*, N° 5(2), 35-52. 2006. p.39.

²⁶ National Security Archive, George Washington University: Secretary Rumsfeld to Undersecretary of Defense for Policy Doug Feith, 17 octobre 2002.

²⁷ Joseph J. Collins. (2015). Chapter 1 : Initial Planning and Execution in Afghanistan and Iraq. Dans *Lessons Encountered: Learning from the Long War*. National Defense University Press. p. 25; Whitlock, C. (2021). *The Afghanistan papers: A secret history of the war*. Simon & Schuster, p. 264-265.

²⁸ Cohen, M. A. (2024, 21 août). America's missed chance in Afghanistan: How Washington's early insistence on total victory set the stage for defeat. *Foreign Affairs*.

²⁹ Malaksian. *op. cit.*, p.219.

« Iraq was sucking up all the resources and all the time and attention. Afghanistan was nothing... It was a backwater second effort for everyone.³⁰ »

- Lt. Col. Richard Phillips

Soucieux de ne pas menotter son successeur, Bush repousse la décision d'effectuer une escalade du nombre de troupes³¹.

2.1.2 La Maison-Blanche de Barack Obama 2009-2017

La littérature décrit une nouvelle administration qui est limitée dans ses options par la situation sur le terrain. Selon la perception d'Obama, il n'existait aucune autre option que celle de l'escalade (*surge*). Malgré les délibérations de la révision stratégique de 2009, le débat pour la nouvelle Maison-Blanche semble osciller entre une escalade « légère » ou « majeure »³². En décembre, Obama annonce qu'il augmente de 33 000 le nombre de soldats et dévoile pour la première fois l'objectif de quitter définitivement l'Afghanistan à l'été 2012³³. La possibilité d'un retrait inconditionnel n'est jamais envisagée³⁴.

« Cette option (l'escalade) ne me plaisait guère. Mais, dans ce qui devenait un schéma récurrent, les autres options étaient pires. Les enjeux – les risques d'un possible effondrement de l'État afghan ou la reconquête des plus grandes villes étaient tout simplement trop importants pour que nous n'agissions pas³⁵. »

-Barack Obama

De plus en plus consciente de l'impossibilité d'atteindre les objectifs stratégiques fixés par l'administration Bush, la Maison-Blanche d'Obama - en plus d'annoncer l'escalade et le retrait éventuel - diminue l'ambition stratégique des États-Unis en Afghanistan³⁶ : on ne parle désormais

³⁰ Whitlock, C. (2021). *The Afghanistan Papers : A Secret History of the War*. Simon and Schuster. p. 109.

³¹ Hoffman et Crowther (2015). Chapter 2 : Strategic Assessment and Adaptation: The Surges in Iraq and Afghanistan. Dans *Lessons Encountered: Learning from the Long War*. National Defense University Press. p. 126.

³² Marsh, K. (2014). Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War. *Foreign Policy Analysis*, 10(3), p. 265, 282; Hoffman et Crowther. *op. cit.*, p.117; Pfiffner, J.P. (2011), Decision Making in the Obama White House. *Presidential Studies Quarterly*, 41: p. 247.

³³ Maison-Blanche. (2009, 1^{er} décembre). *Afghanistan*. Archives de la Maison-Blanche sous l'administration Obama.

³⁴ Malkasian, *op. cit.*, p. 239.

³⁵ Obama, B. (2020). *Une Terre Promise*. Fayard. p.429.

³⁶ Clinton, H. R. (2014). *Hard choices*. Simon & Schuster. p. 132.

plus de « l'élimination » de l'influence talibane et d'Al-Qaida en Afghanistan, mais bien de son « affaiblissement » jusqu'à un niveau qui puisse permettre la survie du gouvernement afghan³⁷. Ces conditions ne se concrétisant jamais, l'idée que cette guerre ne pourra jamais être gagnée s'infiltrer peu à peu dans la tête des décideurs³⁸. Obama aurait été leurré par une stratégie qui n'était viable que sur papier³⁹.

2.1.3 La 1^{re} Maison-Blanche de Donald Trump 2017-2021

De façon générale, la Maison-Blanche sous Donald Trump est une organisation fragilisée par la nature imprévisible du chef, par les multiples changements au cabinet ainsi que par sa distance idéologique d'avec ses prédécesseurs. Ses conseillers et secrétaires, loyaux et fidèles, sentent tout de même qu'ils doivent s'auto-investir de la mission d'être le « garde-fou » contre les excès spontanés du Président⁴⁰. Ainsi, sa Maison-Blanche ne travaille pas souvent en symbiose et cet environnement créé l'aura d'une organisation où rien n'est complètement pris au sérieux⁴¹.

« Some of his aides have been cast as villains by the media. But in private, they have gone to great lengths to keep bad decisions contained to the West Wing, though they are clearly not always successful. It may be cold comfort in this chaotic era, but Americans should know that there are adults in the room. We fully recognize what is happening. And we are trying to do what's right even when Donald Trump won't. »⁴²

- Miles Taylor – Deputy Chief of Staff Dep of Homeland Security

Bien que Trump soit connu pour son aversion envers la guerre en Afghanistan, son premier mandat demeure similaire à ceux de ses prédécesseurs⁴³. Comme ces derniers, l'administration Trump fait

³⁷ Malkasian. *op. cit.*, p.239; Hoffman et Crowther. *op. cit.*, p.120.

³⁸ Watts, S., & Mann, S. (2015). Determining U.S. Commitments in Afghanistan. *Rand Corporation - The Washington Quarterly*, 38(1), p. 108, 115; Malkasian, *op. cit.*, p. 240; Woodward, *op. cit.*, p. 332-333; Maison-Blanche. (2013, 23 mai). *President Obama speaks on U.S. counterterrorism strategy* [Vidéo]. Archives de la Maison-Blanche sous l'administration Obama.

³⁹ Hoffman et Crowther. *op. cit.*, p.131, 135.

⁴⁰ Woodward, B., & Costa, R. (2021). *Peril*. Simon & Schuster. p.100.

⁴¹ Rice, S. (2020, 4 mars). *An Afghan Bargain Likely to Fail*. The New York Times.

⁴² Times, N. Y. (2020, 28 octobre). *Opinion | I am part of the resistance inside the Trump administration*. The New York Times.

⁴³ Whitlock, C., *op. cit.*, p.244.

savoir qu'elle vise à quitter l'Afghanistan, mais contrairement à ses prédécesseurs, Trump est prêt à négocier avec les Talibans⁴⁴. Ces négociations aboutissent à l'Accord de Doha en février 2020. Pour la Maison-Blanche de Trump, l'accord est « conditionnel » et n'est que le premier d'une série qui, ultimement, pourrait mener à un retrait « partiel » de l'Afghanistan. Ils sont cependant contredits par l'accord lui-même, laconique, qui ne mentionne qu'un retrait « complet » en 14 mois⁴⁵. La défaite électorale de Trump en 2020 l'incite à contourner les conduits bureaucratiques en créant un faux mémorandum devant devancer le retrait, initiative déjouée par sa propre administration⁴⁶.

2.1.4 La Maison-Blanche de Joe Biden 2021-2025

À son arrivée à la Maison-Blanche, l'équipe Biden découvre que l'administration Trump n'a rien préparé en prévision du retrait prévu le 1^{er} mai suivant⁴⁷. Avant qu'il n'annonce sa décision finale en avril 2021, Biden a insisté pour qu'il y ait sur la question du retrait de l'Afghanistan une réelle délibération ouverte et multiple⁴⁸. Bien qu'il eût des options devant lui, ses proches collaborateurs connaissaient son opinion sur la question depuis au moins 2009⁴⁹. Le Président Biden savait le gouvernement afghan en danger, mais croyait qu'il était inutile de continuer à l'aider⁵⁰. Il tentait d'insuffler un peu de réalisme au Président Ghani, qui ne croyait pas au retrait américain⁵¹.

« *If the Taliban doesn't agree and engage in good faith, then I will stay and fight to the death*⁵². »

- Asraf Ghani - 14 août 2021

⁴⁴ Rice. *Idem*

⁴⁵ DeYoung, K. (2020, 29 février). *Peace deal with Taliban sets timetable for U.S. exit but no long-term solutions for Afghans*. The Washington Post.; Rice. *op. cit.*

⁴⁶ Woodward & Costa. *op. cit.*, p.156; Starr, & Cohen. (2020, 16 novembre). *US military anticipates Trump will issue order to plan for further troop withdrawals from Afghanistan and Iraq*. CNN.; Whitlock, C., *op. cit.*, p.273.

⁴⁷ House, W. (2021, 14 avril). *Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan*. The White House.; Whipple, C. (2023). *The Fight of His Life: Inside Joe Biden's White House*. Scribner. p.85.

⁴⁸ Whipple, *op. cit.*, p.82; Ward, A. (2024). *The Internationalists The Fight to Restore American Foreign Policy after Trump*. Penguin Publishing Group. p. 58, 73.

⁴⁹ Ward. *op. cit.*, p.55; Whipple, *op. cit.*, p.78; Sanger, D. E. (2024). *New Cold Wars : China's Rise, Russia's Invasion, and America's Struggle to Defend the West*. Crown. p.170; Whitlock, C., *op. cit.*, p.274; Woodward et Costa. *op. cit.* p. 381.

⁵⁰ Sanger, *op. cit.*, p. 169, 173.

⁵¹ *Idem* p. 180; Foer, F. (2024). *The last politician : Inside Joe Biden's White House and the Struggle for America's Future*. Penguin Group. p.159.

⁵² Sanger, *op. cit.*, p. 181.

Biden et sa Maison-Blanche estimaient que Kaboul pourrait mener un long siège même si le reste du pays tombait⁵³. Dès le 15 août, une fois la chute de Kaboul assimilée, Biden ordonne l'évacuation de tous ceux qui peuvent et veulent entrer dans un avion à HKIA⁵⁴. L'option de retarder la date limite du 31 août est soumise par Biden à ses conseillers qui la rejette, prétextant une reprise des hostilités avec les Talibans⁵⁵.

--

LA MAISON-BLANCHE EN BREF : Le recoupement des sources fait apparaître les variables que peuvent contrôler, ou surtout, ne pas contrôler, un Président. Chacune des quatre administrations a vécu l'échec de ses objectifs stratégiques : Bush espérait laisser un pays stable et démocratique, Obama et Trump voulaient laisser un pays sécuritaire et Biden quitter coûte que coûte. La dure réalité du terrain a aplani les divergences idéologiques des administrations qui, en fin de compte, partageaient toutes le même questionnement : comment mettre fin à une guerre que l'on ne peut gagner⁵⁶?

2.2 Le Département d'État

Le Département d'État a la charge de la diplomatie et de la reconstruction de l'Afghanistan via sa branche caritative *US Aid*. Il doit également coordonner les alliés et chapeauter la création d'un gouvernement démocratique afghan. En Afghanistan, en plus de fournir les services consulaires réguliers, le Département d'État représente *de facto* toute entreprise ne possédant pas d'aspect sécuritaire, allant de la construction d'infrastructures au développement de l'État afghan, en passant par l'émission de visas spéciaux. Le Département d'État s'exprime au nom du gouvernement lors de rencontres internationales et représente le Président lorsque celui-ci n'est pas présent.

⁵³ Sanger, *op. cit.*, p. 177; Foer. *op. cit.*, p.174.

⁵⁴ Foer. *op. cit.*, p.188, 197; Ward. *op. cit.*, p.152; Whipple, *op. cit.*, p.110.

⁵⁵ Foer. *op. cit.*, p.189.

⁵⁶ Traduction directe de Whilock, C., *Afghanistan Papers*. p. 274.

2.2.1 Le Département d'État sous George W. Bush 2001-2009

Le Département d'État, sous le secrétariat de Powell (2001-2005) et de Rice (2005-2009), avait, dès le début de la guerre, un biais en faveur du *nation-building* plutôt que l'approche purement sécuritaire préconisée par le Département de la Défense de Donald Rumsfeld⁵⁷.

*« And as President Bush said repeatedly, we have to be patient, we have to be dogged, we have to stick with it, and we realize it is not going to be won in a single battle. It is going to be a campaign that will take years. And he has committed the American people to that campaign for whatever amount of time it takes. And I believe the coalition has indicated, certainly in every way that is imaginable, that they are in it for the long run as well. »*⁵⁸

- Colin Powell

Constatant que l'invasion ne sera pas aussi brève qu'initialement imaginée, c'est à reculons que la Maison-Blanche de W. Bush mandate le Département d'État pour la création d'un État démocratique et stable en Afghanistan⁵⁹. Avec des moyens limités et des responsabilités gigantesques, le Département d'État est dépassé par la tâche et trop lent pour les agences militaires⁶⁰. L'argent est dépensé sans vérifications des résultats et le département souffre d'une méconnaissance de la réalité afghane⁶¹.

2.2.2 Le Département d'État sous Barack Obama 2009-2017

L'escalade du nombre de troupes américaines au début du premier mandat de Barack Obama (*surge*) sera accompagnée de son pendant civil, soit une poussée dans le renforcement de la société civile et du gouvernement afghan⁶². Le Département d'État de Clinton (2009-2013), entame une

⁵⁷ Whitlock, C., *op. cit.*, p.34.

⁵⁸ Voa. (2009, 30 octobre). Full Text of VOA Interview with Colin Powell. Voice of America.

⁵⁹ *Ibid.* p.36.

⁶⁰ SIGAR, *What We Need to Learn: Lessons from Twenty Years of Afghanistan Reconstruction*, Report to the United States Congress, Août 2021, p. 28.

⁶¹ Whitlock, C., *op. cit.*, p.37.

⁶² Malkasian, *op. cit.*, p. 227-228.

dépense d'argent sans précédent afin d'obtenir des résultats tangibles avant le délai de 18 mois⁶³. Cet afflux massif d'argent dans un pays économiquement primitif aura des effets délétères⁶⁴.

*« Our biggest single project, sadly and inadvertently, of course, may have been the development of mass corruption. Once it gets to the level I saw, when I was out there, it's somewhere between unbelievably hard and outright impossible to fix it. »*⁶⁵

- Ryan Crocker – Diplomate à Kaboul 2002, 2011-2013.

Face à l'impasse, le secrétaire John Kerry (2013-2017) recommande l'ouverture de négociations avec les Talibans⁶⁶.

2.2.3 Le Département d'État sous Donald Trump 2017-2021

Constatant la même impasse, l'administration Trump met beaucoup de pression sur le Département d'État afin de trouver une solution diplomatique avant la fin du mandat⁶⁷ et ainsi réaliser la promesse électorale du retrait. Le Département d'État de Mike Pompeo (2018-2021) autorise Zalmay Khalilzad - représentant des États-Unis pour l'Afghanistan – à négocier directement avec les Talibans l'avenir du pays. Sentant que Trump pourrait effectuer un retrait unilatéral potentiellement catastrophique s'ils ne parvenaient pas à une entente⁶⁸, Khalilzad négocie un accord avec des concessions importantes - comme le retrait total des troupes et la fixation d'un délai⁶⁹. Pompeo présente alors l'accord comme étant préliminaire et conditionnel, deux aspects absents du texte final⁷⁰.

⁶³ Clinton. *op. cit.*, p. 132.

⁶⁴ SIGAR. *op. cit.*, p. 31.

⁶⁵ Whitlock, C. (2019, 9 décembre). The Afghanistan Papers: Documents reveal U.S. officials knew the war had become unwinnable. Washington Post. p.42.

⁶⁶ Malkasian, *op. cit.*, p. 312.

⁶⁷ *Ibid*, p. 426.

⁶⁸ Woodward, B. (2018). *Fear: Trump in the White House*. Simon & Schuster. p. 69.

⁶⁹ Malkasian, *op. cit.*, p. 431.

⁷⁰ DeYoung. *op. cit.*

« *These [the Taliban] are butchers. I met in the room with them. These were some of the most difficult meetings for me personally and emotionally. I knew exactly who I was sitting across the table from. These are evil people. The world is filled with evil people like this. ... We never trusted them. ... We always knew what they were telling us was almost certainly a lie.*⁷¹ »

- Mike Pompeo

2.2.4 Le Département d'État sous Joe Biden 2021-2025

Le président Trump, en mars 2020, aurait délibérément complexifié le programme des « *Afghan SIV's* » (Special Immigration Visa) destiné à offrir aux Afghans ayant collaboré avec les forces américaines la possibilité d'immigrer aux États-Unis⁷² créant des arrérages d'environ 18 000 candidats pour la nouvelle administration⁷³. Le Département d'État sous Biden aurait immédiatement accéléré le processus à son arrivée⁷⁴. Malgré la revigoration du programme, le Département d'État ne visait pas l'élimination de ces arrérages avant le retrait des troupes américaines, pas plus que le déclenchement d'un NEO (Non-Combattant Evacuation), car le Département croyait fermement conserver une présence diplomatique à Kaboul après le retrait américain. Le Département d'État d'Anthony Blinken (2021-2025), au début de 2021, se range au point de vue des alliés de l'OTAN, et recommande au Président Biden, en vain, une sortie par étapes conditionnelles négociées entre les Talibans et le futur État afghan⁷⁵. Entre ce moment et la chute de Kaboul, le Département d'État n'a pas une seule fois envisagé de scénarios où il devrait abandonner sa présence en Afghanistan, même en cas de retrait militaire complet⁷⁶. Sa priorité est alors la formation d'un gouvernement afghan négocié avec les Talibans⁷⁷.

⁷¹ Kessler, G. (2021, 25 août). *Mike Pompeo on the Taliban: A timeline*. The Washington Post.

⁷² Whipple, *op. cit.*, p.85.

⁷³ Intelligence Community. (n.d.). U.S. Withdrawal from Afghanistan. p.4.

⁷⁴ Sanger, *op. cit.*, p. 175.

⁷⁵ Woodward et Costa. *op. cit.* p.377.

⁷⁶ Foer. *op. cit.*, p.167; McKenzie, K. (2021, 28 septembre). Testimony before the U.S. Senate Com.on Armed Services on the conclusion of military operations in Afghanistan and plans for future counterterrorism operations ; Ward. *op. cit.*, p.67; U.S. Department of State. (2022, mars). *After Action Review on Afghanistan*; Shaw, D. (2023, 19 avril). Testimony before the Committee on Oversight and Accountability on the Biden Adm's disastrous withdrawal from Afghanistan: Part I, review by the Inspectors General.

⁷⁷ Sanger, *op. cit.*, p. 167, 179; Ward. *op. cit.*, p.67-68; Foer. *op. cit.*, p.167.

«We've been engaged with the Taliban for some time diplomatically going back years in efforts, as you know, to try to advance a peaceful settlement of the conflict in Afghanistan. There's still talks and conversations underway even now between the Taliban and former members of the Afghan government with regard, for example, to a transfer of power and some inclusivity in a future government. And I think it's in our interest where possible to support those efforts⁷⁸. »

- Anthony Blinken

Les présomptions ambiantes sont que les forces armées afghanes seront capables de défendre leur État plusieurs mois après un retrait militaire américain et qu'une évacuation précoce pourrait déclencher la chute du gouvernement si redoutée⁷⁹. Lorsque le gouvernement américain réalise l'inéluctabilité de la chute de Kaboul, le Département d'État devient responsable d'effectuer l'évacuation civile (NEO), dont l'exécution fut malmenée par une confusion bureaucratique interne du Département d'État⁸⁰. L'ambassade et les employés consulaires sur place, censés coordonner le retrait, sont rapidement dépassés par l'ampleur de la crise⁸¹. Le travail du Département d'État sera également entravé par de nombreuses initiatives personnelles de l'élite américaine, incapable de demeurer des témoins impuissants⁸².

--

LE DÉPARTEMENT D'ÉTAT EN BREF : La synthèse dépeint un département dépassé par ses responsabilités et qui souffre de la disproportion entre son budget oscillant entre 60 et 80 milliards USD et celui du Département de la Défense, presque dix fois plus gros⁸³. Le Département d'État est l'acteur bureaucratique ayant appuyé avec le plus de constance l'approche du *nation-building*, insistant sur le caractère futile de la solution purement militaire.

⁷⁸ Secretary Blinken to deliver remarks to the press on Afghanistan - Top stories - U.S. Department of State - videos. (n.d.). 27m03s

⁷⁹ Sanger, *Idem*.

⁸⁰ ; U.S. Department of State. (2022). *After Action Review on Afghanistan*. p.12.

⁸¹ Shaw, *op. cit.*; Foer. *op. cit.*, p.186; U.S. Department of State. (2022). *After Action Review on Afghanistan*. p.12.

⁸² Foer. *op. cit.*, p.162-165; U.S. Department of State. (2022). *After action review on Afghanistan*. p.13.

⁸³ Le Rapport SIGAR final mentionne la statistique étonnante que les 7900 *foreign service officers* — soit la colonne vertébrale du Département d'État — ne sont que légèrement plus nombreux que les musiciens employés par le Département de la Défense. p.11.

2.3 Le Département de la Défense

Le Département de la Défense a joué un rôle central dans la guerre en Afghanistan en dirigeant les opérations militaires et en soutenant les objectifs stratégiques américains. Il a supervisé l'invasion initiale de 2001 (*Operation Enduring Freedom*), les combats contre les Talibans et Al-Qaïda, ainsi que formé et équipé l'Armée nationale afghane (ANA) et la Police nationale afghane (ANP). Le Département de la Défense, en Afghanistan comme ailleurs, est le bras armé du gouvernement américain.

2.3.1 Le Département de la Défense sous George W. Bush 2001-2009

Le Département de la Défense de Donald Rumsfeld (2001-2006) en mène large au sein de l'administration Bush. Sa personnalité belliqueuse rend le secrétaire peu apprécié des bureaucrates⁸⁴, mais sa relation privilégiée avec le Président et le VP lui garantit de l'influence⁸⁵. Il exclut dès le départ la possibilité d'une négociation avec les Talibans⁸⁶. En privé, Rumsfeld n'est pas un partisan du *nation-building* et craint que son pays ne s'embourbe⁸⁷. Il devra cependant reconnaître que de quitter sans soutien au développement du pays n'était pas réaliste⁸⁸.

*« I may be impatient. In fact I know I'm a bit impatient. We are never going to get the U.S. military out of Afghanistan unless we take care to see that there is something going on that will provide the stability that will be necessary for us to leave. »*⁸⁹

-Donald Rumsfeld – 17 avril 2002

En 2006 il est remplacé par Robert Gates⁹⁰ qui recommande une augmentation de soldats et une diminution des attentes stratégiques, deux demandes léguées à la prochaine administration⁹¹, tout comme le Secrétaire Gates.

⁸⁴ Whitlock, C., *op. cit.*, p.52.

⁸⁵ Pfiffner, J. Les décisions de guerre de George W. Bush : l'Afghanistan et l'Irak. *Politique américaine*, N° 5(2), 35-52. 2006. p.40.

⁸⁶ Cohen, M. A. (2024, 21 août). America's missed chance in Afghanistan: How Washington's early insistence on total victory set the stage for defeat. *Foreign Affairs.*; Malkasian, *op. cit.*, p. 74.

⁸⁷ Whitlock, C., *op. cit.*, p.4-5.

⁸⁸ *Ibid* p. 34-35.

⁸⁹ Whitlock, C. (2019, 9 décembre). U.S. officials misled the public about the war in Afghanistan, confidential documents reveal. *Washington Post*.

⁹⁰ *Ibid* p. 47-50, 54, 96-99, 178.

⁹¹ *Ibid* p. 104.

2.3.2 Le Département de la Défense sous Barack Obama 2009-2017

Jeune président sans expérience militaire, Obama s'entoure de personnalités fortes pour crédibiliser les actions de son administration. Gates et les généraux McChrystal (commandant de l'ISAF) et Patraeus (commandant CENTCOM) forment un trio bureaucratique redoutable (*bureaucratic soldiers*)⁹² qui réussira à coincer Obama afin qu'il adopte leur stratégie de contre-insurrection (COIN)⁹³. La stratégie exige une escalade de 30 000 troupes et une accélération du soutien à la société afghane⁹⁴. Tout porte à croire que le Département de la Défense savait déjà la stratégie vouée à l'échec⁹⁵.

« I thought that our goals were too ambitious in Afghanistan, that it was being neglected and that we needed to narrow those goals⁹⁶. »

- Robert Gates

Pendant cette période, le Département de la Défense dilapide 11 milliards USD en Afghanistan annuellement sans connaître le résultat de ces investissements⁹⁷. La chute de la ville de Kunduz aux mains des Talibans en 2015 élimine définitivement les ambitions de retrait militaire pour Obama⁹⁸.

2.3.3 Le Département de la Défense sous Donald Trump 2017-2021

Le Département de la Défense perçoit Trump comme un défi bureaucratique⁹⁹. L'antipathie du nouveau Président envers la guerre en Afghanistan est connue depuis au moins 2011 et le retrait du pays constitue une de ses promesses phares¹⁰⁰. Ses deux choix comme Secrétaire à la Défense - Jim Mattis (2017-2019) et Mark Esper (2019-2020) - s'opposent au retrait de l'Afghanistan¹⁰¹.

⁹² Clinton. *op. cit.*, p. 132.

⁹³ Clinton. *op. cit.*, p. 133; Marsh. *op. cit.*, p. 272; Malkasian. *op. cit.*, p. 233, 236.

⁹⁴ Clinton. *op. cit.*, p. 138; Marsh. *op. cit.*, p. 272; Pfiffner, (2011). *op. cit.*, p. 256.

⁹⁵ Malkasian. *op. cit.*, 221.

⁹⁶ Whitlock. *op. cit.*, p. 104.

⁹⁷ Whitlock. *op. cit.*, p. 220.

⁹⁸ *Ibid*, p. 220, 232.

⁹⁹ Woodward. PERIL, *op. cit.*, p. 103; Malkasian. *op. cit.*, p. 407; Whitlock. *op. cit.*, p. 244-245.

¹⁰⁰ *Ibid*. p.242.

¹⁰¹ Woodward. PERIL, *op. cit.*, p. 148; Woodward. FEAR, *op. cit.*, p. 125.

« *The quickest way out is to lose*¹⁰². »

- Jim Mattis à Donald Trump

Appuyés par le stratège Steve Bannon, le sénateur Lindsey Graham et le directeur de la CIA Mike Pompeo, ils réussissent à convaincre Trump qu'un retrait hâtif pourrait entacher sa présidence¹⁰³. Se sachant piégé et ayant un dédain particulier pour ceux qu'il appelle « les généraux »¹⁰⁴, le Président donne tout de même au Département de la Défense plus de latitude¹⁰⁵, tout en entamant discrètement des démarches diplomatiques pour mettre fin à la guerre. Sa défaite électorale de 2020 l'empêche de réaliser le retrait promis, possiblement à cause de l'obstruction de sa propre bureaucratie militaire¹⁰⁶.

2.3.4 Le Département de la Défense sous Joe Biden 2021-2025

Le Département de la Défense sous Joe Biden connaissait les faiblesses de l'armée afghane et avait prévu que celle-ci ne pourrait pas résister seule contre les Talibans plus de 18 mois¹⁰⁷. Le Département de la Défense, via le service de l'Inspecteur Général spécial sur l'Afghanistan (SIGAR), a averti la Maison-Blanche en janvier 2021 que le retrait militaire des États-Unis clouerait au sol l'armée de l'air afghane, trop dépendante envers les contracteurs américains, ce qui entraînerait à terme la chute probable du gouvernement¹⁰⁸. Les généraux Milley et McKenzie, respectivement Président du Comité des chefs d'état-major interarmées (*Chairman of the Joint Chiefs of Staff*) et du Commandement central des États-Unis (*US-CENTCOM*), recommandèrent au Président de maintenir une force résiduelle permanente de 2500 soldats afin de soutenir l'armée afghane¹⁰⁹.

¹⁰² *Idem*

¹⁰³ Ibid, p. 128; Whitlock. *op. cit.*, p. 244-246.

¹⁰⁴ Woodward. *FEAR*, *op. cit.*, p. 124.

¹⁰⁵ Whitlock. *op. cit.*, p. 245.

¹⁰⁶ Woodward. *FEAR*, *op. cit.*, p. 256; Woodward, *Rage*. New York: Simon & Schuster, 2020, page 194.

¹⁰⁷ Sanger, *op. cit.*, p. 168,173.

¹⁰⁸ Sanger, *op. cit.*, p. 173.

¹⁰⁹ McKenzie, K. F. et Milley, M. A. (2021, 28 septembre). Témoignage au *US Senate Committee on Armed Services*. ; McKenzie, K. F. et Milley, M. A. (2024, 19 mars). Témoignage au *House Foreign Affairs Committee*. ; Ward. *op. cit.*, p.59.

Une fois la décision du retrait prise, le Département de la Défense l'exécute rapidement¹¹⁰. Le retrait de la base de Bagram, entre autres, s'est fait pendant la nuit, sans avertir les commandants locaux qui découvrirent au matin leur abandon¹¹¹, un coup dur au moral des troupes afghanes¹¹².

« *In one night, they lost all the goodwill of twenty years by leaving the way they did*¹¹³. »

- Soldat afghan à l'AP

Le retrait militaire est complété le 11 juillet, sept semaines avant la date prévue pour le retrait¹¹⁴. À la même période, le Département de la Défense change ses estimations et prévoit la chute du gouvernement à la fin de novembre 2021¹¹⁵. Le Département de la Défense, à l'instar du reste du gouvernement, ne réalise que le 12 août l'imminence de la chute de Kaboul¹¹⁶. Le Général McKenzie est envoyé au Qatar afin de convaincre les Talibans de ne pas entrer dans Kaboul, mais, arrivant le 15 août, il apprend sur place qu'il est déjà trop tard¹¹⁷. Tout semble indiquer que les Talibans eux-mêmes ne souhaitaient pas prendre Kaboul avant le retrait des Américains, car ils auraient proposé à McKenzie que les Américains prennent le contrôle de Kaboul, maintenant une ville sans gouvernement et en proie à l'anarchie. Sachant qu'ils n'auraient jamais assez de troupes pour sécuriser la ville sans l'aide du gouvernement et de l'armée afghane, McKenzie, en improvisant, propose aux Talibans de sécuriser Kaboul¹¹⁸. En septembre 2021, Lloyd Austin déclare devant le *Senate Committee on Armed Services* que le DoD se préparait à évacuer de 70 000 à 80 000 personnes¹¹⁹, alors que le général McKenzie, en mars 2024 devant le *House Foreign Affairs Committee* parle de 150 000¹²⁰.

¹¹⁰ Foer. *op. cit.*, p.156-157.

¹¹¹ *Idem* ; Sanger. *op. cit.*, p.175.

¹¹² Storch, R. (2023, 19 avril). Témoignage devant le *Committee on Oversight and Accountability*.

¹¹³ Seligman, L. (2021, 28 septembre). '*Speed equals safety*': Inside the Pentagon's controversial decision to leave Bagram early. POLITICO.

¹¹⁴ McKenzie – HFAC. *op. cit.*

¹¹⁵ Milley – HFAC. *op. cit.*; Ward. *op. cit.*, p. 121.

¹¹⁶ Sanger. *op. cit.*, 167,178; Foer. *op. cit.*, 169.

¹¹⁷ Foer. *op. cit.*, p.175.

¹¹⁸ Ward. *op. cit.*, p.142.

¹¹⁹ Austin, L. (2021, 28 septembre). *Témoignage devant le US Senate Committee on Armed Services*. Secrétaire de la Défense.

¹²⁰ McKenzie, K. (2024, 19 mars). *Témoignage devant le House Foreign Affairs Committee*. Commandant du US Central Command.

LE DÉPARTEMENT DE LA DÉFENSE EN BREF : Les sources dépeignent le Département de la Défense comme étant le joueur bureaucratique principal, à part la Maison-Blanche. Sa taille dépasse largement les capacités des autres acteurs, ce qui en fait *de facto* l'exécutant des tâches de grande envergure, même lorsqu'elles empiètent sur les compétences des autres. Le Département de la Défense a poursuivi la solution sécuritaire avec une constance remarquable : les huit secrétaires à la défense de ce conflit ont prévenu le Président qu'un retrait hâtif mènerait potentiellement au retour des Talibans. Une quantité significative d'acteurs bureaucratiques militaires ont activement manipulé les options présentées à la Maison-Blanche afin de servir leurs intérêts.

2.4 La Communauté du Renseignement

La Communauté du renseignement (INTEL ou CdR) américain en Afghanistan avait comme responsabilité la collecte et l'analyse d'informations pour guider les décisions militaires et politiques. Elle devait identifier les menaces terroristes, localiser les leaders d'Al-Qaïda et des Talibans, anticiper les attaques contre les forces américaines et alliées et soutenir les opérations de contre-insurrection et de stabilisation, tout en fournissant à la Maison-Blanche une vision claire de la réalité du terrain. Elle est responsable d'opérations clandestines et de soutenir les forces spéciales, en plus d'évaluer la viabilité du gouvernement afghan.

2.4.1 La Communauté du Renseignement sous George W. Bush 2001-2009

La « touche légère » préconisée par Bush dans les premiers mois de la guerre donne à la Communauté du Renseignement, et particulièrement à la CIA, un rôle primordial dans le déroulement des opérations initiales¹²¹. À l'automne 2001, 110 agents de la CIA, appuyés par seulement 350 soldats d'élite et 5000 *marines* réussirent à chasser les Talibans du pouvoir¹²². La Communauté du Renseignement se concentre dès lors sur le ciblage du leadership taliban et terroriste¹²³. La CIA proposera un de ses protégés - Hamid Karzai - afin de diriger le nouvel État

¹²¹ Malkasian. *op. cit.*, p. 61, 68.

¹²² *Ibid.* p.78.

¹²³ *Ibid.* p.110.

afghan¹²⁴. Dès 2006, les rapports des agences de renseignement militaires parlent d'une résurgence des Talibans et d'un flou opérationnel¹²⁵.

« I don't know who are the bad guys¹²⁶. »

- Donald Rumsfeld 2007

2.4.2 La Communauté du Renseignement sous Barack Obama 2009-2017

Même si la réalité du terrain ne change pas, la dynamique bureaucratique sous Barack Obama est différente. La Communauté du Renseignement présente un portrait plus pessimiste que le Département de la Défense au jeune président, tout en contribuant elle-même à la dégradation stratégique en Afghanistan par l'utilisation systématique de la corruption¹²⁷. En 2012 le Directeur national du Renseignement (DNI) Clapper affirme que l'escalade n'a rien donné et accuse les généraux d'être exagérément optimistes¹²⁸.

« I served as an analyst briefer for General Westmoreland in Vietnam in 1966. I kinda lost my professional innocence a little bit when I found out that operational commanders sometimes don't agree with intelligence officials about their view of the success of their campaign¹²⁹. »

- James R. Clapper – DNI 2010-2017

2.4.3 La Communauté du Renseignement sous Donald Trump 2017-2021

À l'inverse de la dynamique sous Bush, la Communauté du Renseignement sous Trump semble avoir saisi que l'effort de guerre sera éventuellement condamné à l'échec, et préfère être dans l'ombre¹³⁰. Les principaux conseillers de Trump manœuvrent afin de préconiser une stratégie « CIA-centrique » en Afghanistan, mais cette option sera sabotée par le directeur de la CIA Mike Pompeo qui est pessimiste quant à sa capacité de réussite¹³¹. La CIA crée, à la demande du

¹²⁴ *Ibid.* p.67-68.

¹²⁵ Whitlock. *op. cit.*, p. 111.

¹²⁶ *Ibid.* p.23.

¹²⁷ *Ibid.* p.22, 116, 123, 185-187; SIGAR. *op. cit.*, p. 81.

¹²⁸ Whitlock. *op. cit.*, p. 209-210.

¹²⁹ *Idem*

¹³⁰ Woodward. FEAR, *op. cit.*, p. 258.

¹³¹ *Ibid.* p.257.

Président, les « *Counter-Terrorism Pursuit Teams* » (CTPT), une unité d'élite de 3000 Afghans devant opérer clandestinement dans le pays¹³². Bien qu'officiellement responsable de ces unités, la CIA préfère léguer cette tâche au Département de la Défense, la pensant destinée à échouer¹³³.

« *I can take that building (Langley) only so far. I've got other fights I've got to win*¹³⁴. »

- Mike Pompeo à Steve Bannon à propos des CTPT

2.4.4 La Communauté du Renseignement sous Joe Biden 2021-2025

Déjà limitée dans ses capacités à la suite de la décision du Président Trump de diminuer le nombre de soldats à 2500¹³⁵, la Communauté du Renseignement savait que le gouvernement afghan ne survivrait pas sans le soutien américain et estimait son espérance de vie à 6 à 24 mois¹³⁶. Le 3 août, un mémo classifié envisage pour la première fois la possibilité d'une chute imminente du gouvernement afghan¹³⁷, mais la Communauté du Renseignement demeure inconsciente de l'enchaînement dramatique qui se déroule en ce mois d'août 2021.

Avril Haines et William Burns recommandent le 8 août de ne pas enclencher le NEO¹³⁸. Le 12 août Haines admet que la Communauté du Renseignement sera incapable de prévoir la chute de Kaboul, maintenant imminente¹³⁹. Le 15 août, avec la réalisation que les Talibans contrôlent désormais Kaboul et que la suite du retrait serait inévitablement en collaboration avec eux, la Communauté du Renseignement change de cible principale. Il est certain, selon leurs analyses, que les groupes terroristes présents en Afghanistan comme Al-Qaida et ISIS-K (État islamique au Khorassan), nouvellement renforcés par la libération des prisons par les Talibans et opérant dans une ville sans

¹³² *Ibid.* p.123.

¹³³ *Ibid.* p.255.

¹³⁴ *Ibid.* p.257.

¹³⁵ Milley – HFAC. *op. cit.*

¹³⁶ *Ibid.* ; Whipple. *op. cit.*, p.91; Ward. *op. cit.*, p.114; Woodward et Costa. *op. cit.*, p.378.

¹³⁷ Sanger. *op. cit.*, p.177.

¹³⁸ Ward. *op. cit.*, p.135.

¹³⁹ Sanger. *op. cit.*, p.178.

soldats américains, voudront profiter de cet avantage temporaire pour cibler les opérations américaines¹⁴⁰.

Dans la semaine du 21 août, William Burns est envoyé à HKIA afin d'insister auprès du Mollah Abdul Ghani Baradar, principal représentant des Talibans, qu'ils sont tenus selon l'Accord de Doha de combattre les forces terroristes et de prévenir leurs desseins violents¹⁴¹. Malgré le danger, William Burns effectue une visite de Abbey Gate le 25 août, la veille de l'attentat qui fera 183 morts¹⁴². Ce dernier dira plus tard que les informations concernant l'attaque du 26 août étaient nombreuses, mais floues, et que rien n'aurait pu prévenir l'attaque¹⁴³.

« *Sadly, it was a question of when, not if, something was going to happen*¹⁴⁴. »

- William Burns

Le général Milley sous-entend dans son témoignage devant le *House Foreign Affairs Committee* que plusieurs attaques auraient été déjouées¹⁴⁵. Les capacités limitées de la Communauté du Renseignement ont été brutalement exposées par deux attaques américaines lancées dans les jours suivant l'attentat à Abbey Gate. Ces attaques étaient contre des cibles supposément terroristes, mais qui s'avéraient être innocentes, elles menèrent ainsi au décès de 13 personnes, dont 7 enfants. La CIA aurait averti qu'il y avait des enfants à proximité, mais seulement après que le missile n'eut été lancé et donc, trop tard¹⁴⁶. Pendant la période suivant le 15 août, la Communauté du Renseignement a elle-même évacué ses agents et collaborateurs, éliminant ainsi ses accès aux renseignements directs. La CIA aurait d'ailleurs été responsable de plusieurs délais dans l'évacuation d'urgence, déposant sur le tarmac de HKIA ses propres évacués, sans avertir ni se coordonner avec les autres acteurs présents¹⁴⁷.

¹⁴⁰ Sanger. *op. cit.*, p.183; Foer. *op. cit.*, p.204.

¹⁴¹ Sanger. *op. cit.*, p.183.

¹⁴² Whipple. *op. cit.*, p.97.

¹⁴³ *Idem*

¹⁴⁴ *Idem*

¹⁴⁵ Milley, M. (2024, 19 mars). *Témoignage devant le House Foreign Affairs Committee*. Chef d'État-Major interarmes.

¹⁴⁶ Sanger. *op. cit.*, p.184.

¹⁴⁷ Whipple. *op. cit.*, p.96.

LA COMMUNAUTÉ DU RENSEIGNEMENT EN BREF : Les sources démontrent une communauté qui, de Bush à Biden, passe de l'optimisme au désarroi, avec une tendance pour la discrétion proportionnelle au niveau d'échec anticipé. Malgré les succès de 2001, la Communauté du Renseignement a connu des ratés systémiques, entre autres dans son incapacité à comprendre la réalité afghane¹⁴⁸. Sous quatre administrations, les Renseignements ont graduellement suivi un chemin vers l'échec ultime connu en 2021. Des succès initiaux sous George Bush, la Communauté du Renseignement perd confiance et comprend qu'elle est incapable d'accomplir ses missions d'informer le gouvernement.

2.5 Vue d'ensemble des vingt années de guerre

Les sources décrivent l'histoire d'un fouillis bureaucratique où chaque acteur convoite des gains particuliers.

- La Maison-Blanche n'a connu aucune continuité – chaque Président dictant une nouvelle orientation à une nouvelle équipe, avec une position toujours basée sur des impondérables politiques à court terme.
- Le Département d'État fut largement dépassé par l'ampleur de sa tâche – limité au départ à son rôle diplomatique, le STATE devient graduellement responsable de la création d'un pays dans des conditions impossibles.
- Incapable d'envisager une défaite militaire, le Département de la Défense n'avait aucune autre option à proposer au Président (peu importe lequel) à part celle de demeurer indéfiniment en Afghanistan.
- Finalement la Communauté du Renseignement a mal compris ceux qu'elle devait connaître et surtout, n'a pas su reconnaître sa propre cécité.

« No single agency had the necessary mindset, expertise, and resources to develop and manage the strategy to rebuild Afghanistan¹⁴⁹. »

- SIGAR

¹⁴⁸ Whitlock. *op. cit.*, p. 80.

¹⁴⁹ SIGAR. *op. cit.*, p. VIII.

Tableau 2.2 - Synthèse de la littérature

	WH	STATE	DoD	INTEL
Bush	Intervention sans plans de sortie	A poussé pour le Nation-building	A poussé pour une approche minimaliste	A été très efficace dans l'invasion initiale
Obama	Devait renforcer l'État afghan avant de quitter	A inondé le pays d'argent et de projets	A poussé la Maison-Blanche vers une solution militaire	A fragilisé le pays par la corruption
Trump	Voulait respecter sa promesse électorale	A négocié un accord avec les Talibans	A manœuvré pour éviter le retrait militaire	Réalise l'échec inévitable et se fait discret
Biden	Est convaincu, mais encourage les délibérations	N'a jamais envisagé le pire des scénarios	A fragilisé l'État afghan par son retrait rapide	N'avait plus de ressources locales

Trois objectifs stratégiques furent poursuivis par les locataires de la Maison-Blanche, correspondant chacun à la préférence générale d'un acteur bureaucratique. Premièrement la protection de l'Amérique contre le terrorisme, mission ultime du Département de la Défense. Vient ensuite la capture d'Osama Ben Laden, toute désignée pour la Communauté du Renseignement; puis la construction d'un Afghanistan libre et démocratique, fief du Département d'État. Sur les trois, seul ce dernier objectif du *nation-building* aura été hors d'atteinte.

Le tournant qui mène à ce gaspillage historique semble être la décision du gouvernement Bush de ne pas inclure les Talibans dans le futur de l'Afghanistan. À partir de cette décision, chaque administration court après un objectif inatteignable. En 2006, Ronald Neumann, ambassadeur en Afghanistan relate les propos prophétiques d'un chef taliban :

« *You have all the clocks but we have all the time*¹⁵⁰. »

- Leader taliban

2.6 Débats sur l'échec du retrait américain d'Afghanistan

La littérature portant une attention particulière aux événements liés au retrait de l'Afghanistan, qu'elle soit médiatique ou académique, est loin d'être consensuelle quant aux causes de son échec.

¹⁵⁰ Whitlock. *op. cit.*, p. 95.

Les débats explicatifs du fiasco afghan peuvent être englobés en quatre familles de causes : les contraintes héritées, les choix politiques et diplomatiques, les biais présidentiels ayant affecté la prise de décision, ainsi que les dysfonctionnements organisationnels et bureaucratiques. L'examen de ces approches permet de mieux cerner les apports de la littérature influente (même pré-datant le retrait) tout en faisant ressortir ses limites analytiques.

2.6.1 Les contraintes stratégiques

Cette approche explique l'échec du retrait par des contraintes stratégiques structurelles, largement héritées des décisions antérieures à l'arrivée de l'administration Biden. L'Accord de Doha, signé en février 2020 entre les États-Unis et les Talibans, occupe une place centrale dans cette interprétation. Selon plusieurs analyses et prévisions, notamment celles de Brian Michael Jenkins de la RAND Corporation¹⁵¹, cet accord a engagé Washington dans un calendrier de retrait rigide, tout en affaiblissant la position du gouvernement afghan, exclu des négociations. En légitimant les Talibans sans mécanismes crédibles de vérification ou de coercition, Doha aurait contribué à accélérer l'effondrement politique et militaire de Kaboul. Dans cette perspective, l'échec du retrait est perçu comme le produit d'un héritage stratégique contraignant, laissant à l'administration Biden des marges de manœuvre limitées¹⁵².

2.6.2 Les effets en relations internationales

Cet autre courant met l'accent sur les effets sur la politique étrangère et la diplomatie associés au retrait, en particulier en matière de crédibilité internationale et de relations avec les alliés. Si plusieurs auteurs affirment que la manière dont le retrait a été conduit a érodé la puissance américaine dans le monde¹⁵³, d'autres rappellent que le retrait devait servir à la réorientation des ressources stratégiques des États-Unis et qu'il est trop tôt pour conclure à l'affaiblissement de

¹⁵¹ Jenkins, B. M. (2021, 12 mars). *Commentary : Securing the Least Bad Outcome : The Options Facing Biden on Afghanistan*. RAND.

¹⁵² Brenner, C. (2021, 3 juin). *Preparing for the Consequences of Withdrawal from Afghanistan* | ASP. American Security Project.

¹⁵³ Lim, Y., & Cottam, J. (2024). Inconsequential setback : The elusive impact of the Afghanistan withdrawal on Chinese assessment of US credibility. *Asian Politics & Policy*, 16(3), 337-356.

l'hégémon¹⁵⁴. Ces travaux - peu nombreux – tendent à porter peu d'attention aux mécanismes responsables de l'échec du retrait et se concentrent plutôt sur la pertinence stratégique de ce dernier.

2.6.3 Biais présidentiels

D'autres analyses, relayées notamment par Alexander Ward, insistent sur la responsabilité politique du leadership présidentiel. Le retrait est alors interprété comme un arbitrage politique assumé, mais mal préparé, dans lequel la volonté de mettre fin à une « guerre sans fin » aurait primé sur la gestion des risques diplomatiques et humanitaires¹⁵⁵. Plusieurs sources soulignent notamment les contradictions dans le processus décisionnel de Biden en Afghanistan, qui d'un côté semble ouvert et partage les hésitations ambiantes, mais qui pour finir ne fera aucun compromis sur sa position maximaliste¹⁵⁶.

2.6.4 Dysfonctionnement organisationnel

Plusieurs travaux académiques et médiatiques traitant de l'échec du retrait de l'Afghanistan analysent le fiasco final à la lumière du contexte plus général de la guerre : qu'il s'agit de l'épilogue logique à un échec généralisé sur deux décennies. À travers quatre administrations, la paralysie bureaucratique et les schémas de comportements erronés répétitifs ont été constants¹⁵⁷. Selon cette interprétation, même les causes précises du retrait trouvent leurs origines en amont de celui-ci. Les contradictions dans les finalités stratégiques de la guerre, l'usage systématique de la corruption, la méconnaissance du partenaire afghan, les silos bureaucratiques imperméables – tous ces manquements furent soulignés bien avant le retrait, et sont des facteurs incontournables dans l'explication du retrait chaotique¹⁵⁸. L'ouvrage « The Afghanistan Papers » de Craig Whitlock

¹⁵⁴ Herd, Graeme. (2021, août). The Causes and the Consequences of Strategic Failure in Afghanistan ? *George C. Marshall European Center For Security Studies*.

¹⁵⁵ Ward. *Op. Cit.*, p.164.

¹⁵⁶ Scitutto, J., Liptak, K., & Atwood, K. (2021, 15 avril). How Biden went his own way on Afghanistan withdrawal. CNN.

¹⁵⁷ Sargent, M., Campbell, J. H., Evans, A. T., McCulloch, C., Reimer, J. R., & Girven, R. S. (2023, 21 février). Staying the Unfavorable Course : National Security Council Decisionmaking and the Inertia of U.S. Afghanistan Policy, 2001–2016. RAND. p. 77.

¹⁵⁸ McKinley, P. M. (2024, 23 juillet). We All Lost Afghanistan : Two Decades of Mistakes, Misjudgments, and Collective Failure. Foreign Affairs.

s'avère particulièrement prophétique de l'échec final, démontrant à l'aide des témoignages recueillis par SIGAR une désorganisation d'une ampleur insoupçonnée.

2.7 Conclusion de la synthèse de la littérature

Cette synthèse de la littérature démontre que le dysfonctionnement bureaucratique est présent tout au long de la guerre, ce qui met en évidence la nécessité d'étudier plus en profondeur le rôle de ces défaillances dans l'échec des projets présidentiels. La synthèse des sources présente une défaillance qui est non seulement présente aux moments ultimes du retrait effectué par l'administration Biden, mais également tout au long des deux décennies du conflit. L'échec du retrait de l'Afghanistan était, *in fine*, à l'image de l'ensemble du conflit : dirigé de l'externe, avec une attention déficiente et une confiance exagérée. Les mêmes erreurs et défaillances qui ont défini le retrait sont à l'œuvre tout au long de la guerre.

Bien que la guerre en Afghanistan soit l'objet de plusieurs ouvrages détaillés et scientifiques, les ouvrages traitant du retrait n'abondent pas. Si les dimensions stratégiques, politiques et organisationnelles du retrait sont documentées, l'analyse systématique des dynamiques bureaucratiques et interagence demeure incomplète. C'est précisément cette lacune que le présent mémoire entend combler, en mobilisant le *Bureaucratic Politics Model* afin d'examiner comment les interactions, rivalités et arbitrages au sein de la bureaucratie américaine ont contribué à l'échec de la mise en œuvre du retrait. Cette approche, développée dans la section suivante, vise ainsi à dépasser la simple attribution de responsabilités formelles pour analyser les mécanismes décisionnels ayant structuré cet épisode majeur de la politique étrangère américaine.

3. CADRE THÉORIQUE

Quelle approche permettrait la meilleure compréhension de l'échec de la sortie de l'Afghanistan? Ce choix dépend de la perspective par laquelle l'on veut aborder le problème. Qui est véritablement responsable de l'échec? Que ce soit le retour des Talibans, la faiblesse des renseignements, le style de leadership de Joe Biden ou la corruption du gouvernement afghan; toutes ces avenues méritent d'être explorées afin de créer le portrait fidèle de la fin du plus long conflit de l'histoire américaine; et chacune de ces avenues requiert une approche personnalisée. L'application du *Bureaucratic Politics Model* (BPM) de Graham Allison offre un cadre analytique pertinent pour examiner les défaillances bureaucratiques ayant conduit à l'échec du retrait américain d'Afghanistan. Allison a créé un modèle qui suppose que les extrants de la politique étrangère sont un compromis créé par la lutte politique interne des principaux acteurs bureaucratiques qui composent le gouvernement.

Comme mentionné en introduction, l'échec de la sortie de l'Afghanistan est difficile à quantifier, mais il partage plusieurs prémices avec le modèle d'Allison, entre autres le fait que son résultat n'est pas la décision rationnelle d'un acteur unitaire. Le cadre théorique de cette recherche présente d'abord l'univers du BPM - ses principaux concepts, son origine et son évolution – pour ensuite examiner son application au cas afghan. La troisième section du cadre théorique abordera plus en profondeur la notion d'échec avant de, en finale, définir l'opérationnalisation de cette recherche, inspirée par Kevin Marsh.

3.1 La méthode de la politique bureaucratique

Le modèle analytique développé par Graham Allison génère de nombreuses critiques à son égard et n'a pas atteint le niveau scientifique espéré par son créateur. Malgré ses imperfections, l'idée d'Allison apparaît comme étant instinctivement valide. Son modèle a été repris par plusieurs générations de chercheurs et a fait preuve d'une capacité d'adaptation remarquable, demeurant pertinent plus de cinq décennies après sa création en 1969. Cette section consacrée au BPM commence par une explication détaillée du modèle, suivi de son évolution et d'un examen des critiques qu'il engendre.

3.1.1 Concepts et fondements du modèle de Graham Allison

Allison développe trois modèles et propose d'analyser le même cas - la crise des missiles cubains - à la lumière des trois. Le premier (*Model 1*) est celui de l'acteur rationnel. Ce modèle imagine le gouvernement comme étant une entité rationnelle, s'analysant le pour et le contre, comme le ferait un individu sensé. Ce paradigme, très populaire dans les années 1960, éclaire autant qu'il n'obscurcit selon Allison :

« In particular, it obscures the persistently neglected fact of bureaucracy: the "maker" of government policy is not one calculating decision-maker, but rather a conglomerate of large organizations and political actors who differ substantially about what their government should do on any particular issue and who compete in attempting to affect both governmental decisions and the actions of their government¹⁵⁹. »

- Graham Allison (1968)

Avec l'apport de Morton Halperin (1972) et Philip Zelikow (1999), Allison enrichit son approche en proposant deux modèles additionnels qui intègrent les dynamiques bureaucratiques dans l'analyse du processus décisionnel. Le second modèle, dit le *Organizational Process Model* (OPM) décrit les organisations bureaucratiques comme des entités routinières, prisonnières de leurs procédures opératoires standardisées (*Standard Operating Procedures* ou SOP)¹⁶⁰. Plutôt qu'être le fruit d'une réflexion raisonnable, les résultats (*outcomes*) de la politique étrangère proviendraient du processus organisationnel semi-féodal des branches gouvernementales¹⁶¹. Ce second modèle, bien que moins marquant pour la recherche que le BPM, insiste sur l'importance des organisations dans le processus décisionnel gouvernemental.

Poussant plus loin le point de vue bureaucratique présenté par le second modèle, le troisième modèle, celui de la politique bureaucratique (*Bureaucratic Politics Model* ou *BPM*) propose

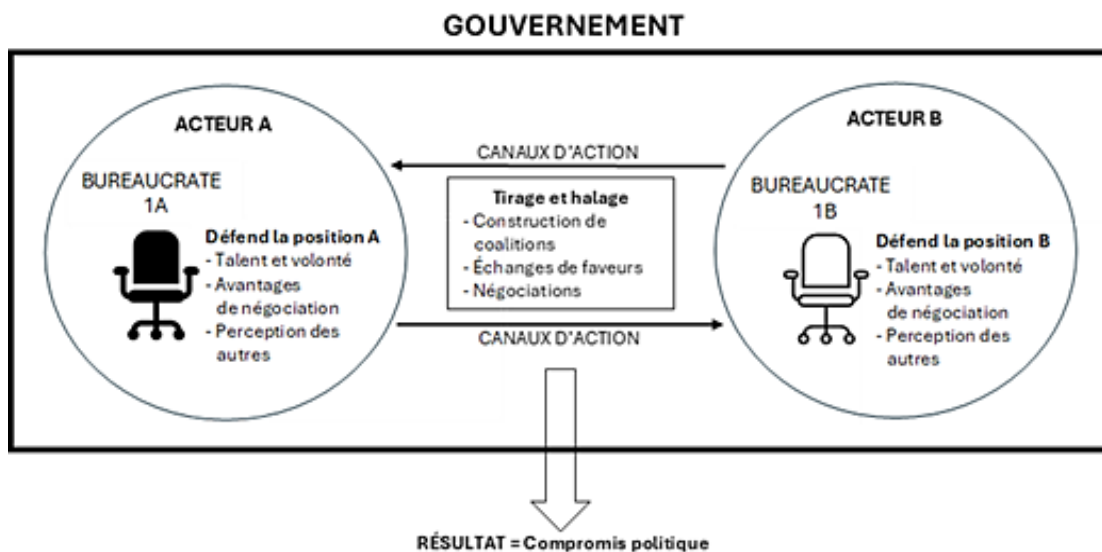
¹⁵⁹ Allison, Graham T. (1968), *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process, and Bureaucratic Politics*. RAND Corporation. p.2.

¹⁶⁰ Jones, C. M. (2010). *Bureaucratic Politics and Organizational Process Models*. In *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. p.14.

¹⁶¹ Allison (1968). *op. cit.* p.4.

d'expliquer le comportement d'un gouvernement par ses actions plutôt que ses résultats¹⁶². Le modèle suppose qu'en plus d'être orientées par des intérêts personnels, les résultantes gouvernementales s'expliquent par un jeu de négociation complexe entre les acteurs bureaucratiques. Ces derniers défendent une position déterminée par la mission organisationnelle de leur branche bureaucratique, ainsi que leur rôle et statut dans l'organisation¹⁶³. Cette position est alors mise en compétition avec les préférences des autres acteurs dans ce qu'Allison qualifie de tirage et halage (*pulling and hauling*) - une négociation composée de coalitions bureaucratiques (*coalition building*), d'échanges de faveurs (*logrolling*) et d'usage d'avantages de négociations (*bargaining advantages*)¹⁶⁴. Le résultat ne sera pas une décision dans l'intérêt du gouvernement, mais bien un compromis entre les divers intérêts de la bureaucratie¹⁶⁵. Les facteurs influençant ces tractations sont la présence d'avantages de négociations, la volonté et le talent des acteurs (*skill and will*), la perception qu'on les autres acteurs dans le même jeu, ainsi que l'usage de canaux d'action (*action channels*)¹⁶⁶.

Figure 3.1 - Le Bureaucratic Politics Model



¹⁶² Allison, G. T., & Halperin, M. H. (1972). Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, 24, p.45.

¹⁶³ La loi de Miles : *Where you stand depends on where you sit*. Miles, R. E. (1978). *The Origin and Meaning of Miles' Law*. *Public Administration Review*, 38(5), 399–403.

¹⁶⁴ Jones (2010). *op. cit.*, p.5.

¹⁶⁵ David, C.-P. (2015). *Au sein de la Maison-Blanche. De Truman à Obama : la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*. 3e édition entièrement revue et augmentée. Les Presses de l'Université Laval. p.48.

¹⁶⁶ Marsh, K. (2014). Obama's surge: A bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the Afghanistan war. *Foreign Policy Analysis*, 10(3). p.268.

3.1.2 Évolution et usage du modèle

La nécessité d'expliquer les actions d'un pays a toujours été importante, mais la réponse à cette question s'est complexifiée au même rythme que nos gouvernements. Les démocraties contemporaines ressentent le besoin de se protéger des décisions arbitraires par la codification de tous les gestes gouvernementaux. Le résultat pour les citoyens des démocraties avancées du 21^e siècle est une vie encadrée par des organisations gigantesques qui sont trop alambiquées pour se comprendre elles-mêmes. C'est le développement de l'État-providence d'après-guerre qui donne son essor actuel aux bureaucraties occidentales et le domaine de recherche des études bureaucratiques dont Graham Allison deviendra le fer de lance. La « bureaucratie » n'est cependant pas une création récente.

La bureaucratie moderne se développe parallèlement à l'essor de l'État-nation et à la rationalisation croissante des sociétés industrielles. Dès le 19^e siècle, la montée des administrations publiques accompagne l'expansion des fonctions étatiques : fiscalité, armée permanente, infrastructures et services sociaux nécessitent une organisation stable et hiérarchisée. Les monarchies absolues européennes, puis les régimes libéraux et démocratiques instaurent des appareils administratifs de plus en plus complexes pour gérer une population croissante et des territoires élargis. L'Allemagne prussienne constitue un exemple emblématique, avec une bureaucratie disciplinée et centralisée qui inspire d'autres États¹⁶⁷.

L'apport de Max Weber (1864-1920) marque un tournant majeur dans l'étude de la bureaucratie. Dans *Économie et société*, Weber décrit la bureaucratie comme une forme d'organisation fondée sur des règles impersonnelles, une hiérarchie claire, la spécialisation des fonctions et la compétence technique des fonctionnaires¹⁶⁸. Pour Weber, la bureaucratie est l'incarnation de la rationalité moderne : elle permet une efficacité maximale et une prévisibilité de l'action administrative. Il distingue la domination bureaucratique de la domination traditionnelle (reposant sur la coutume) et de la domination charismatique (fondée sur la personnalité d'un leader). L'analyse webérienne met en lumière les avantages de la bureaucratie — efficacité, impartialité — mais aussi ses

¹⁶⁷ Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Red Globe Press. p.20.

¹⁶⁸ Weber, M., & Kalberg, S. E. (2005). Max Weber. In *Wiley eBooks*. p. 195.

dangers : rigidité, déshumanisation et « cage d'acier » qui enferme l'individu dans un univers de règles¹⁶⁹.

Ainsi, le modèle créé par Allison en 1969 s'édifie sur une fondation déjà solide et coulée par plusieurs générations de chercheurs¹⁷⁰. Christopher Jones (2010) identifie cinq principes « pré-Allison » qui qualifient la relation bureaucratie-gouvernement : dans un même gouvernement 1 - le pouvoir est distribué, 2 – les opinions sont multiples, 3 – le leadership et la persuasion ne sont pas des talents également répartis parmi les individus, 4 – la politique étrangère est un processus négocié entre ces individus, 5 – la réglementation (*policy*) qui émane de ces négociations est le reflet de ce qui fut nécessaire pour obtenir un consensus bureaucratique¹⁷¹, pas nécessairement l'intérêt supérieur de la Nation.

En créant le modèle du BPM, Allison standardise la recherche sur l'influence bureaucratique et donne l'impulsion à une seconde génération de chercheurs. Son modèle, nous le verrons dans la prochaine section, attire beaucoup de critiques et ne sera jamais promu au niveau de la théorie scientifique. L'approche d'Allison n'avait cependant pas dit son dernier mot, étant reprise par une troisième génération de chercheurs qui utilisent le modèle non pas comme théorie centrale, mais comme modèle analytique¹⁷². Le BPM est aujourd'hui principalement employé pour les études où le résultat tend à démontrer une défaillance bureaucratique¹⁷³, comme c'est le cas pour ce mémoire.

3.1.3 Débats et critiques du BPM

Le volume de la littérature engendré par l'approche du BPM ainsi que sa persistance dans le temps atteste de l'importance de l'intuition d'Allison. Avec les décennies cependant, le modèle a fait autant d'adeptes que de détracteurs. Plusieurs tentatives d'amélioration n'ont pas su atténuer les réticences des critiques¹⁷⁴.

¹⁶⁹ Du Gay, P. (2005). *The values of bureaucracy*. Oxford University Press. p.115.

¹⁷⁰ Jones (2010). *op. cit.*, p.3;). Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard est-il encore utile? *Études internationales*, 27(4), p.774.

¹⁷¹ Jones (2010). *op. cit.*, p.4.

¹⁷² *Ibid.* p.10 ; David, C.-P., & Gagnon, F. (éds.). (2018). *Théories de la politique étrangère américaine : Auteurs, concepts et approches* (2^e éd.). Presses de l'Université de Montréal. p.507.

¹⁷³ Jones (2010). *op. cit.*, p.9.

¹⁷⁴ *Ibid.*, p.7.

Bendor et Hammond (1992) soutiennent que le *Bureaucratic Politics Model* d'Allison souffre de faiblesses qui en limitent fortement la valeur analytique. D'abord, ils montrent que les hypothèses de base sont souvent floues, ce qui rend le modèle conceptuellement instable¹⁷⁵. Les auteurs critiquent aussi l'idée selon laquelle des règles simples produiraient nécessairement des comportements simples et prévisibles : ils montrent, au contraire, que des procédures élémentaires peuvent engendrer des dynamiques hautement complexes, non linéaires et parfois chaotiques¹⁷⁶.

Mintz et DeRouen (2010) réitèrent essentiellement les mêmes critiques en reprochant au BPM de supposer que les décisions résultent presque toujours de compromis entre organisations (*where you stand depends on where you sit*). Or, de nombreuses décisions sont en réalité imposées par le président, prises par un petit cercle restreint ou déterminées par des contraintes structurelles. Le modèle tend donc à exagérer l'autonomie réelle des bureaucraties. Ils soulignent que le BPM ignore largement les croyances personnelles du décideur, les émotions et les biais cognitifs¹⁷⁷.

Jones (2010) établit une liste des doléances récurrentes reprise par de nombreux chercheurs¹⁷⁸. Selon cette synthèse, le BPM est souvent critiqué pour son excès de complexité, son manque de précision analytique et son biais américanocentriste. L'approche ignore l'importance des joueurs hors bureaucratie, comme le Congrès ou les lobbyistes, sous-estime les facteurs personnels (*idiosyncrasies*) et met le Président au même niveau que les autres joueurs. Les critiques reprochent également au BPM de manquer de rigueur scientifique par ses méthodes inductives¹⁷⁹ et ses postulats non vérifiables¹⁸⁰. Sa nature même compromettrait le projet démocratique en sapant l'imputabilité des décideurs¹⁸¹. Bref, le BPM n'a pas produit de postulats scientifiques solides, connaît plusieurs limites structurelles, mais il demeure un outil pertinent pour étudier l'influence de la bureaucratie, particulièrement lorsqu'il est employé en complémentarité avec d'autres approches.

¹⁷⁵ Bendor, J., & Hammond, T. H. (1992). Rethinking Allison's models. *American Political Science Review*, 86(2), p. 302.

¹⁷⁶ *Ibid.* p.310.

¹⁷⁷ Mintz, A., & DeRouen, K., Jr. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge University Press eBooks. p.87.

¹⁷⁸ Michaud. *op. cit.* p.777.

¹⁷⁹ Zegart, A. (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Redwood City: Stanford University Press. p. 20.

¹⁸⁰ La « loi de Miles », par exemple, est un principe fort contestable.

¹⁸¹ Jones (2010). *op. cit.*, p.8.

3.2 La politique bureaucratique appliquée à l’Afghanistan

La guerre américaine en Afghanistan, avant même sa conclusion spectaculaire, propose un cas unique par la transversalité bureaucratique de quatre administrations. Quel est l’état actuel des recherches et de nos connaissances à propos de l’influence de la bureaucratie américaine en Afghanistan? Malgré la durée du conflit, l’ensemble du corpus est relativement peu volumineux.

3.2.1 Recherches sur l’Afghanistan et la bureaucratie

Les recherches existantes sur la bureaucratie américaine en Afghanistan se concentrent principalement sur les administrations Bush et Obama. Une seule, pour l’instant, s’intéresse au premier mandat de Trump (McHugh 2023) et aucune au mandat de Biden¹⁸².

À propos des mandats de Bush, ces études révèlent l’absence de leadership afghan et d’une vision globale de la bureaucratie. Giustozzi (2008) illustre ce manquement par ses recherches sur l’échec des efforts de désarmement des milices afghanes (DIAG) et démontre que dès 2008, la bureaucratie américaine souffrait d’une dislocation entre les résultats sur le terrain et ceux dans les rapports gouvernementaux¹⁸³. D’autres recherches s’inspirant des méthodes allisoniennes confirment ce portrait en arrivant aux mêmes conclusions, mais basées sur d’autres initiatives gouvernementales comme les équipes de reconstruction provinciales (PRT)¹⁸⁴, les efforts antidrogues (*counternarcotics*)¹⁸⁵ ou l’objectif plus global du *nation-building*¹⁸⁶. Toutes soulignent l’absence (ou désintérêt) de leadership, la difficile collaboration interagence et les difficultés liées à la disproportion de tailles entre les différentes agences américaines. Kasper (2021) démontre dans sa thèse doctorale que la bureaucratie n’a pas su s’adapter à la complexité afghane et a simplement

¹⁸² En date du 1^{er} janvier 2026.

¹⁸³ Giustozzi, A., *Bureaucratic façade and political realities of disarmament and demobilisation in Afghanistan*, *Conflict, Security & Development*, vol. 8, no 2, 2008, p. 169-192.

¹⁸⁴ Keane, C., & Wood, S. (2016). *Bureaucratic Politics, Role Conflict, and the Internal Dynamics of US Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan*. *Armed Forces & Society*, 42(1), 99–118.

¹⁸⁵ Keane, C. (2016). *The Impact of Bureaucratic Conflict on US Counternarcotics Efforts in Afghanistan*. *Foreign Policy Analysis*, 12(3), 295–314.

¹⁸⁶ Keane, C., & Diesen, G. (2015) *Divided We Stand: The US Foreign Policy Bureaucracy and Nation-Building in Afghanistan*, *International Peacekeeping*, 22:3, 205-229.

gonflé ses méthodes habituelles, dont le cas d'espèce le plus récent était le (petit et relativement simple) Kosovo¹⁸⁷.

Les études bureaucratiques sur Obama et l'Afghanistan s'attardent essentiellement à la réévaluation stratégique menant au sursaut (*surge*) de 30 000 soldats, geste le plus significatif d'Obama en Afghanistan. À ce propos, les études disponibles décrivent la chaîne bureaucratique, du plus haut niveau dans les sphères décisionnelles du Président, au plancher de l'exécution sur le terrain. Au niveau présidentiel, Charles-Philippe David (2015) décrit un Président « personnellement engagé dans le processus » qui a encouragé la plaidoirie multiple¹⁸⁸. Kevin Marsh (2014), au niveau bureaucratique intermédiaire (secrétaires, membres du NSC, principaux conseillers), conclut que, malgré l'engagement présidentiel, le résultat final fut un compromis bureaucratique comme prévu par le BPM d'Allison¹⁸⁹. Todd Greentree (2013) explique cependant pourquoi l'exécution sur le terrain ne suit pas les intentions bureaucratiques en décrivant la structure alambiquée du projet :

« The mission in Kabul is organized around the Country Team in which agency representatives serve under the authority of the Chief of Mission, while reporting simultaneously to their own headquarters. Elaborating on this basic structure, with over 1,000 officers from a dozen agencies present in Afghanistan, there were at one point 15 interagency working groups to coordinate the multifaceted civilian presence and work with the separate ISAF and multiple other military commands, along with four, and sometimes five, Ambassadors to oversee them. The Regional Platforms, PRTs, and other civilian agencies in the field, such as the Drug Enforcement Agency, also report separately to Kabul¹⁹⁰. »

- Todd Greentree (2013)

¹⁸⁷ Kasper, J. R., & Inboden, W. (2021). *Forgetting how to win : the U.S. Army, U.S. Department of State, and U.S. Agency for International Development in post-combat operations (1983-2008)* [Dissertation, [University of Texas].

¹⁸⁸ David. *Au Sein de la Maison-Blanche. op. cit.*, p.978.

¹⁸⁹ Marsh, *op. cit.*, p.284.

¹⁹⁰ Greentree, T. (2013). Bureaucracy Does Its Thing: US Performance and the Institutional Dimension of Strategy in Afghanistan. *Journal of Strategic Studies*, 36(3), p.350.

La plus récente étude de la bureaucratie américaine en Afghanistan examine la première présidence de Trump, et utilise le BPM pour comprendre l'écart entre les intentions initiales de Trump de quitter l'Afghanistan et le résultat réel en 2020. McHugh (2023) arrive à la conclusion que Trump fut persuadé par son cabinet que les risques étaient prohibitifs¹⁹¹.

3.2.2 Forces et limites de l'approche pour le cas du retrait de l'Afghanistan

L'introduction de ce cadre théorique affirme que l'utilisation du BPM pour le cas du retrait de l'Afghanistan semble naturelle. L'absence d'acteur unitaire rationnel et la divergence entre les intentions et la réalité sont manifestes, mais est-ce suffisant pour justifier l'utilisation du modèle d'Allison plutôt qu'un autre?

Le cas du retrait de l'Afghanistan ne correspond pas toujours parfaitement avec les paradigmes du BPM. Jones rappelle que la majorité des études de cas avec le BPM sont caractérisées par un engagement présidentiel plutôt faible et un investissement bureaucratique élevé¹⁹², et le cas du retrait en est un où l'engagement présidentiel semble élevé.

« Une centralisation élevée aboutit, dans le cas du mode de gestion formel, à une solution dominante et, dans le cas du mode collégial, à une solution consensuelle, tandis qu'une faible centralisation produit des impasses décisionnelles, quel que soit le modèle, et se solde ainsi en décisions contradictoires et peu satisfaisantes. Ajoutons que, si le scénario d'une forte propension à la centralisation comporte tous les risques de pensée groupale et ainsi d'une politique extérieure conformiste, le second, où prédomine une faible tendance à la centralisation, produit tous les dangers de conflits organisationnels et d'une politique étrangère incohérente.¹⁹³ »

- Charles-Philippe David (2015)

¹⁹¹ McHugh, K. A. (2023). A Long War and a Short Temper: A Bureaucratic Politics Analysis of the Trump Administration's Policy in Afghanistan. *Diplomacy & Statecraft*, 34(3), p.597.

¹⁹² Jones. *op. cit.*, p.9.

¹⁹³ David. *Au Sein de la Maison-Blanche. op. cit.*, p.223.

Or, l'intérêt du mariage cas/modèle vient en partie de cette dichotomie entre une bureaucratie routinière et un président engagé. La bureaucratie américaine, par ses échecs sur le terrain, obtient des victoires politiques en convainquant trois administrations à la suite de poursuivre indéfiniment la guerre. L'arrivée de Biden, quatrième président à promettre un retrait, et de son équipe choisie sur mesure, représente pour la bureaucratie le retour d'un pouvoir traditionnel. Malgré les prises de position antérieures de Biden, est-il possible que la bureaucratie ait sous-estimé la fermeté de ses intentions? Cette dynamique particulière mérite au minimum un examen plus approfondi.

« Of course, when the most important actors in the environment support the president, he need not bargain with any subordinates who are allied with them¹⁹⁴. »

- Bendor et Hammond (1992)

Un facteur qui milite contre l'approche bureaucratique en Afghanistan est l'absence de vision globale du BPM. Comment expliquer, par exemple, le retour des Talibans par la bureaucratie alors que celle-ci fut aussi surprise que le commun des mortels? Le BPM, tourné particulièrement vers les États-Unis, ne peut pas non plus fournir une vue d'ensemble qui inclurait la part de responsabilité du gouvernement afghan ou des alliés. À ces arguments irréfutables, nous répondons que le BPM n'offre certes pas de vision globale de la guerre, mais que la bureaucratie américaine est l'acteur ayant eu le plus d'influence sur l'ensemble du conflit.

De 2001 à 2021, la guerre en Afghanistan est davantage un projet intra-américain qu'une relation bilatérale internationale normale. Presque toutes les décisions importantes pour l'Afghanistan sont prises par des fonctionnaires américains, sans consulter le gouvernement légitime du pays, traité comme un acteur bureaucratique de seconde importance.

3.3 Étudier un échec gouvernemental

Tel que mentionné en introduction, le concept d'*échec* est une notion largement subjective qui peut facilement glisser vers les jugements de valeur. Et pourtant, lorsqu'un échec semble évident, son existence empirique semble indéniable. L'approche bureaucratique développée par Graham

¹⁹⁴ Bendor, J., & Hammond, T. H. (1992). Rethinking Allison's models. *American Political Science Review*, 86(2), p. 316.

Allison (1969) et poursuivie, entre autres, par Zegart (1999), Jones (2010) et Marsh (2014) est naturellement orientée vers l'étude d'échecs, puisqu'elle présuppose un dénouement inattendu ou, au minimum, non planifié. La bureaucratie n'est cependant qu'une seule des multiples sources de résultats gouvernementaux inattendus. Afin de dévoiler précisément la nature du cas à l'étude, nous explorons dans cette prochaine sous-section comment l'échec du retrait de l'Afghanistan s'inscrit dans le vaste champ d'études des échecs gouvernementaux.

3.3.1 Les ouvrages fondamentaux

Malgré les difficultés inhérentes à l'étude d'une position subjective, les défaillances gouvernementales demeurent attrayantes pour la recherche politique. Un des piliers du domaine, dont le travail pourrait servir de socle théorique au cas du retrait de l'Afghanistan, est Irving Janis (1973) qui développe la notion de « groupthink » et expose ainsi les dangers de la trop grande collégialité, en se basant sur des cas célèbres comme l'invasion de la Baie des Cochons ou la Guerre du Vietnam :

« The more amiability and esprit de corps among the members of a policy-making in-group, the greater is the danger that independent critical thinking will be replaced by groupthink, which is likely to result in irrational and dehumanizing actions directed against out-groups¹⁹⁵. »

- Irving Janis (1973)

À cette approche psychologique se sont greffées des contributions majeures en analyse des politiques publiques, notamment celles de Mark Bovens et Paul 't Hart (1996; 2016), qui conceptualisent les *fiascos* comme des jugements politiques et rappellent que la qualification d'un événement comme « échec » est toujours le produit de luttes interprétatives et de jeux de blâme (*blame games*)¹⁹⁶.

¹⁹⁵ Janis, I. L. (1973). Groupthink and group dynamics: A social psychological analysis of defective policy decisions. *Policy Studies Journal*, 2(1), 19.

¹⁹⁶ 't Hart, P., & Bovens, M. (1996). *Understanding Policy Fiascos*. Taylor and Francis. p.130.

Plus récemment, l'apport du *Routledge International Handbook of Failures* (2023) – dont l'objet d'étude sont les « échecs » au sens très large - est de montrer que l'échec gouvernemental constitue un phénomène multidimensionnel, à la fois technique, organisationnel et politique.

La notion d'échec gouvernemental est donc, malgré ses difficultés inhérentes, l'inspiration d'un vaste champ de recherche dont la présentation demeure ici superficielle. Son exploration mène tout de même à deux constatations préliminaires pertinentes pour ce mémoire. Premièrement que le cas du retrait de l'Afghanistan fait désormais partie du palmarès peu enviable des échecs « évidents » et facilement identifiables comme l'invasion de la Baie des Cochons ou la réponse à l'ouragan Katrina. En second lieu, la multiplication des approches et théories démontre que l'approche bureaucratique doit être considérée comme uniquement complémentaire, n'offrant pas de réponse globale, mais plutôt fournissant une pièce d'un plus vaste casse-tête.

3.3.2 Définir l'échec

« L'échec » du retrait de l'Afghanistan provient du jugement des politiciens, analystes, commentateurs chercheurs et journalistes qui en sont témoins; mais il est pertinent de rappeler que l'administration Biden qualifie le retrait de l'Afghanistan comme un « succès ».

Mark Bovens et Paul 't Hart (2016) explorent en profondeur le concept de l'échec gouvernemental et démontre qu'il s'agit d'un sujet d'étude hasardeux. Pour eux, un fiasco est toujours un jugement subjectif, peu importe l'unanimité qui l'entoure.

« Researchers of alleged failures, fiascos, blunders and messes of governments' labour have an obligation to be methodical, transparent and clever in how they position themselves vis-a-vis these quintessentially political acts of applying synthetic labels to often complex, ambiguous, changeable realities of performance and reputation¹⁹⁷. »

- Bovens et t'Hart (2016)

Dans cette optique, il devient nécessaire de définir la notion d'échec afin d'éviter d'en faire une catégorie homogène. Howlett, dans le *Routledge International Handbook of Failure* (2023),

¹⁹⁷ Bovens et 't Hart (2016): Revisiting the study of policy failures, *Journal of European Public Policy*. p. 7.

affirme qu'il est possible de distinguer entre *policy failure*, *implementation failure* et *organizational / process failure*, qui renvoient à des localisations distinctes du dysfonctionnement en politique publique. Le *policy failure* correspond à une inadéquation entre les objectifs poursuivis et les moyens mobilisés, conduisant à l'incapacité d'une politique d'atteindre ses finalités tandis que l'*implementation failure* concerne plus spécifiquement la phase d'exécution du retrait de l'Afghanistan. Enfin, les *organizational* ou *process failures* désignent les ratés de formulation, de décision et de coordination bureaucratique qui empêchent une politique de compléter normalement le cycle décisionnel¹⁹⁸. Appliquée au retrait américain d'Afghanistan, cette typologie permet de dissocier l'effondrement opérationnel observé à Kaboul — relevant principalement d'échecs de mise en œuvre (*implementation*) et de processus — de la décision stratégique de retrait elle-même, qui s'inscrit davantage dans l'espace du *policy failure*. Elle montre ainsi que l'échec du retrait ne constitue pas un bloc monolithique, mais une combinaison de défaillances situées à plusieurs niveaux.

Pour Howlett, le fait que l'administration Biden qualifie le retrait de l'Afghanistan de « succès » ne constitue ni une anomalie ni une falsification purement rhétorique, mais un mécanisme classique de requalification politique de l'échec. Il rappelle que les désignations de succès ou d'échec ne sont pas de simples constats techniques : elles sont des outils pour préserver la légitimité des dirigeants et limiter les coûts électoraux et symboliques d'une politique controversée¹⁹⁹. La qualification du retrait comme « succès » relève d'un processus de *reframing* : on redéfinit l'objet de l'évaluation en faisant porter le jugement sur l'intention politique (mettre fin à l'engagement militaire) plutôt que sur la performance administrative ou organisationnelle.

À lumière de la catégorisation de Howlett, et tel que mentionné en introduction, l'objet d'étude de ce mémoire – de clarifier la responsabilité bureaucratique dans l'échec de l'exécution du retrait d'Afghanistan – est essentiellement circonscrit à un échec de mise en œuvre et non à un échec de décision publique (*policy failure*). La phase décisionnelle du retrait est incluse dans cette analyse afin de vérifier son influence sur l'exécution et non pour sa pertinence stratégique.

¹⁹⁸ Mica, A., Pawlak, M., Horolets, A., & Kubicki, P. (2023). *Routledge international handbook of failure*. Routledge. p.258-262.

¹⁹⁹ *Ibid.* p.259.

Ces approches s'articulent naturellement avec la méthode des six questions de Marsh, puisqu'elles fournissent des catégories analytiques permettant de répondre de manière plus rigoureuse aux « qui », « comment », « pourquoi » et « à quel niveau » de l'échec, au cœur du cadre méthodologique de Marsh, comme nous le verrons dans la section suivante.

3.4 La méthode de Kevin Marsh et son opérationnalisation

Cette dernière section du cadre théorique souhaite justifier l'emprunt à Kevin Marsh de sa méthode, développée dans le cadre de son étude sur le processus décisionnel d'Obama en Afghanistan. Marsh est un chercheur américain spécialisé en politique étrangère des États-Unis, en relations internationales et en analyse de la prise de décision gouvernementale. Il est notamment reconnu pour ses travaux sur la bureaucratie américaine et le processus décisionnel dans les administrations présidentielles. Après avoir expliqué son modèle, nous examinerons comment il sera adapté et opérationnalisé pour le cas spécifique de ce mémoire.

3.4.1 L'étude de Marsh et sa méthode

Obama's Surge de Kevin Marsh (2014) tente, dans une étude par congruence, de vérifier si le *Bureaucratic Politics Model* peut démontrer son pouvoir explicatif, lorsqu'appliqué à la prise de décision de Barack Obama d'augmenter le nombre de troupes de 30 000 soldats en 2009. Pour ce faire Marsh peaufine une méthode employée en 2012 pour examiner la même décision de Bush en Irak. Il développe une série de six questions (huit pour l'Irak en 2012) afin de tester trois hypothèses centrales au BPM et arrive à la conclusion qu'elles sont généralement validées par sa méthode²⁰⁰.

²⁰⁰ Marsh, K. P. (2012). The Intersection of War and Politics: The Iraq War Troop Surge and Bureaucratic Politics. *Armed Forces & Society*, 38(3), 413–437.

Tableau 3.1 - Hypothèses et questions de Kevin Marsh

Hypothèse 1	Hypothèse 2	Hypothèse 3
Les préférences politiques des acteurs peuvent être prédites par leur position dans le gouvernement.	Les avantages de négociations déterminent l'influence de chaque acteur.	Le plus il y a de tirage et de halage, plus il y a de chances que le résultat final soit un compromis.
Les six questions de Kevin Marsh²⁰¹		
<ol style="list-style-type: none"> 1. Qui étaient les acteurs concernés et quels étaient leurs rôles? 2. Quelles étaient les préférences politiques de ces acteurs? 3. Les préférences politiques ont-elles été influencées par leur rôle bureaucratique? 4. Les acteurs ont-ils utilisé des avantages de négociation et à quel effet? 5. L'action du gouvernement a-t-elle été prise via des canaux d'action réguliers? 6. Les tiraillements politiques ont-ils abouti à un résultat politique ou un compromis? 		

Le choix d'utiliser la méthode de Marsh pour ce mémoire est lié à son objet d'étude afghan, mais également à sa structure claire, son encadrement délimité et sa capacité d'adaptation. La recherche par congruence est également une méthode appréciée par le chercheur ayant un objet d'étude où les preuves empiriques n'abondent pas. Compte tenu de ce manque de sources empiriques, nous proposons d'appuyer l'argumentation par des citations provenant des figures et rapports clés.

Le cas d'étude ici proposé étant très différent de celui de Marsh, nous verrons dans la prochaine section l'adaptation nécessaire pour appliquer sa méthode.

3.4.2 Adaptation et opérationnalisation

Marsh choisit une dizaine d'acteurs, tous des individus membres du cercle de décision principal d'Obama (mais pas le Président lui-même) et les divise selon s'ils sont POUR ou CONTRE le sursaut (*surge*) proposé pour pacifier l'Afghanistan et éventuellement quitter. Si Marsh utilise cette division pour vérifier quels acteurs auront finalement eu le plus d'influence sur la décision finale, nous proposons la même division binaire, mais cette fois entre ceux qui étaient opposés au retrait militaire inconditionnel de l'Afghanistan et ceux qui ne l'étaient pas, afin de vérifier si leur position a influé sur leur exécution.

Tout en respectant l'identité de la méthode, nous proposons également deux adaptations supplémentaires : premièrement, puisque la position du président est, pour ce cas-ci, connue et

²⁰¹ Simplifiées et traduites de Marsh, K. *Obama's Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War*. *Foreign Policy Analysis*, 10(3), p. 270.

documentée, il sera inclus dans l'analyse, ajoutant ainsi de la profondeur à l'analyse de la Maison-Blanche. Finalement, afin de capter les dynamiques bureaucratiques en évolution, les deux premières questions seront traitées en distinguant les événements survenus avant et après la chute de Kaboul le 15 août 2021.

La suite du travail consiste au classement des informations connues entre le 20 janvier et le 30 août selon la matrice créée par le questionnaire et les variables²⁰². La matrice complétée devrait ultimement permettre de vérifier la validité des trois hypothèses bureaucratiques, lorsqu'appliquée au cas du retrait de l'Afghanistan.

Tableau 3.2 - Matrice de l'analyse bureaucratique

	WH		STATE		DoD		INTEL	
Q1	AVANT	APRÈS	AVANT	APRÈS	AVANT	APRÈS	AVANT	APRÈS
Q2	AVANT	APRÈS	AVANT	APRÈS	AVANT	APRÈS	AVANT	APRÈS
Q3	Du 20 janvier au 30 août		Du 20 janvier au 30 août		Du 20 janvier au 30 août		Du 20 janvier au 30 août	
Q4	Du 20 janvier au 30 août							
Q5	Du 20 janvier au 30 août							
Q6	Du 20 janvier au 30 août							

En toute humilité, l'unique ambition de ce mémoire est de recueillir assez d'observations pertinentes afin de servir de socle aux études subséquentes et possiblement d'offrir des pistes pour les recherches futures. Les questions de Marsh devraient permettre un agencement différent des connaissances déjà connues. L'intuition qui nous a menés à jumeler le retrait de l'Afghanistan et la méthode de Marsh est la continuité des cas à l'étude. Marsh (2014) brosse le portrait de la nouvelle Maison-Blanche d'Obama en 2009. Son analyse permet d'entrevoir la dynamique interne qui a contribué à coincer le Président dans ses options. Biden y était et fut manifestement marqué par cet épisode.

²⁰² La structure de Marsh va comme suit : les trois premières questions doivent être analysées individuellement pour chaque acteur et les trois dernières exigent une réponse globale.

3.4.3 Conclusions attendues

Nous nous attendons, avec la méthode de Marsh appliquée au retrait de l’Afghanistan, à découvrir un Président farouchement indépendant des mandarins et entouré de collaborateurs loyaux.

Joseph R. Biden, en 2019, devient le candidat présidentiel avec la plus vaste expérience politique de l’histoire américaine²⁰³. Sénateur de 1970 à 2009 puis Vice-Président de Barack Obama de 2009 à 2017, il entre à la Maison-Blanche en 2020 sachant que personne ne pourra rivaliser avec lui sur le terrain de l’expérience. Il est non seulement chevronné en politique, mais fut un acteur important pour le conflit en Afghanistan. Il fut témoin de la manipulation bureaucratique dont fut victime Barack Obama lors de la révision stratégique de 2009 à propos de l’Afghanistan, ce qui exercera une influence non seulement sur son opinion de la guerre, mais surtout le laissera avec une méfiance envers les entrepreneurs bureaucratiques.

« Listen to me, boss. Maybe I’ve been around this town for too long, but one thing I know is when these generals are trying to box in a new president. Don’t let them jam you²⁰⁴. »

« The military doesn’t fuck around with me²⁰⁵. »

- Vice-Président Joe Biden - 2009

Joe Biden, en 2021, arrive à la Maison-Blanche avec un bagage qui dépasse en âge certains de ses collaborateurs les plus proches, tous choisis pour leur loyauté envers lui. Il prend les commandes de la présidence après avoir vécu le décès de son fils Beau, et considère sa propre famille comme faisant partie des « *gold star families* », un titre honorifique réservé aux familles immédiates d’une victime militaire américaine. Il semble difficile d’imaginer que le Président Biden, 79 ans en 2021, puisse réellement faire preuve d’une ouverture d’esprit totale, surtout sur le sujet de l’Afghanistan.

²⁰³ Bump, P. (2019, 15 mai). Biden is one of the most experienced politicians ever to seek the presidency. The Washington Post.

²⁰⁴ Woodward (WAR). *op. cit.*, p.46.

²⁰⁵ Woodward et Costa (PERIL). *op. cit.*, p.336.

Et pourtant son arrivée en 2021 s'inscrit dans un contexte très particulier dans l'histoire américaine. Depuis au moins l'an 2000, les alternances du pouvoir entre Républicains et Démocrates sont de plus en plus idéologiquement opposées²⁰⁶. Les distinctions entre Présidents rouges et Présidents bleus, autrefois dictés par la gauche et la droite économique, deviennent graduellement une opposition entre la position traditionnelle des États-Unis tant que gendarme planétaire depuis la Seconde Guerre mondiale, et une position plus isolationniste, semblables aux États-Unis du début du 20^e siècle, option représentée par Donald Trump. L'idéologie atypique de Trump (ou absence de) semble, entre 2016 et 2024, endormir les Démocrates qui n'y voient qu'une parenthèse temporaire – un désagrément passager. Joe Biden en 2021, pour ses électeurs, a la tâche de réinstaurer la normalité à la Maison-Blanche et de réinstaller l'ordre mondial vacillant. Cette mission pourrait-elle réussir à modifier son opinion sur l'Afghanistan?

Entre 2009, moment où Biden cristallise son jugement sur l'Afghanistan, et 2021, moment où il devient Président, plusieurs nouveaux facteurs ont le potentiel de modifier son processus décisionnel. Bien que la menace talibane et la situation afghane en général soient inchangées, son positionnement anti-Trump aurait-il pu le faire remettre en question, même partiellement, une opinion si nette? L'analyse bureaucratique basée sur les questions de Marsh qui suit devrait permettre un début de réponse à ces questions.

²⁰⁶ La transition entre Bush et Obama étant soulignée, entre autres, par le comité Nobel.

4. ANALYSE BUREAUCRATIQUE

Les questions de Marsh appliquées au cas du retrait servent de loupe qui puisse permettre un examen que l'œil nu ne saurait faire. Cet instrument a cependant comme effet collatéral d'exclure ce qui est hors du champ de vision immédiat. Les considérations ignorées incluent l'influence des alliés, du gouvernement afghan, des civils ou des Talibans. Bref, la « loupe » employée pour ce travail simplifie volontairement la vue d'ensemble afin d'identifier des causes internes au gouvernement américain de l'échec du retrait.

Dans cette section - le cœur de ce mémoire - chacune des questions de Marsh sera présentée à la lumière des connaissances actuelles. Ces questions, individuellement moins utiles, suivent une progression qui mène à la question centrale de toute analyse bureaucratique : le résultat final était-il un compromis bureaucratique?

4.1 Q1 - Qui étaient les acteurs concernés et quels étaient leurs rôles?

Cette première question veut établir qui sont les personnes clés de chaque acteur institutionnel et quelles étaient les responsabilités de chaque silo bureaucratique, avant et après le 15 août 2021.

4.1.1 Q1 - La Maison-Blanche

La Maison-Blanche, en acteur bureaucratique, inclut bien sûr le Président Biden lui-même, mais également les membres de son équipe chargés du fonctionnement de la branche exécutive, notamment son Conseiller à la Sécurité nationale Jake Sullivan et son chef de cabinet Ron Klain.

Jake Sullivan, né en 1976, est un diplomate et juriste reconnu pour son expertise en politique étrangère et en sécurité nationale. Ancien conseiller de Hillary Clinton au département d'État, il a également travaillé pour Joe Biden lorsqu'il était vice-président de Barack Obama. Sullivan s'est illustré par son pragmatisme, notamment dans les négociations sur le programme nucléaire iranien²⁰⁷.

²⁰⁷ Bertrand, N. (2020, 28 novembre). The inexorable rise of Jake Sullivan. POLITICO.

Ron Klain est un juriste et stratège politique chevronné. Il fut le chef de cabinet de Biden lorsqu'il était vice-président, mais aussi le « czar » d'Ebola sous Obama, démontrant sa capacité à gérer des crises complexes²⁰⁸.

Leur nomination traduit la priorité de Biden : restaurer une gouvernance compétente, expérimentée et capable de réparer la crédibilité institutionnelle ébranlée par l'administration Trump.

AVANT LE 15 AOÛT 2021 – Chronologiquement le premier rôle de la Maison-Blanche de Biden était de prendre une décision claire quant au respect de l'Accord de Doha signé par son prédécesseur et d'établir un plan de match clair pour le reste du cabinet, ce qu'il fit le 14 avril 2021 en annonçant qu'il retardait de trois mois la date ultime du retrait, tout en adhérant aux principes généraux de l'Accord²⁰⁹.

APRÈS LE 15 AOÛT 2021 – La Maison-Blanche devient pour deux semaines un centre de crise qui doit faire preuve de rapidité et de flexibilité, deux caractéristiques habituellement étrangères aux bureaucraties.

4.1.2 Q1 - Le Département d'État

Le Département d'État est dirigé par le secrétaire Anthony Blinken, mais inclut également des figures importantes quant au déroulement du retrait, notamment la secrétaire adjointe Wendy Sherman, les ambassadeurs américains en Afghanistan Ross Wilson et John Bass, ainsi que le représentant spécial Zalmay Khalilzad.

Antony Blinken, né en 1962, est un diplomate de carrière et un proche conseiller de Biden depuis de nombreuses années. Il a été directeur du personnel démocrate de la commission des affaires étrangères du Sénat, puis conseiller à la sécurité nationale de Biden lorsqu'il était vice-président. Sous Obama, Blinken a occupé les fonctions de secrétaire d'État adjoint et de conseiller adjoint à

²⁰⁸ Shear, M. D., Glueck, K., Haberman, M., & Kaplan, T. (2020, 14 novembre). *Biden names Ron Klain as White House chief of staff*. The New York Times.

²⁰⁹ White House. *op. cit.*, Remarks by President Biden

la sécurité nationale. Son style est réputé pragmatique, multilatéraliste et axé sur la restauration des alliances traditionnelles des États-Unis²¹⁰.

Zalmay Khalilzad est un diplomate républicain d'origine afghane déjà actif sous Bush, Obama et Trump. Spécialiste des dossiers afghans et moyen-orientaux, il est nommé Envoyé Spécial pour la réconciliation en Afghanistan en 2018 par Trump. Biden décide de le maintenir à ce poste en 2020 pour poursuivre les négociations avec les Talibans entamées sous l'administration précédente²¹¹.

AVANT LE 15 AOÛT 2021 - Le Département d'État est l'agence qui dirige et coordonne l'ensemble des activités liées au retrait de l'Afghanistan via l'ambassadeur Ross Wilson. Il doit assurer la coordination interagence et interalliés, faire avancer les négociations pour un futur État afghan, délivrer les visas (dont le processus normal prenait 3 ans)²¹² et effectuer le suivi des Américains civils en Afghanistan. Avant la chute de Kaboul, ces responsabilités n'ont pas de dates butoirs précises et pourront, en théorie, toutes être complétées après le retrait militaire.

APRÈS LE 15 AOÛT 2021 – Le Département d'État doit soudainement accomplir toutes ses responsabilités en deux semaines. De plus, sous la pression de la Maison-Blanche, du Congrès et de l'intelligentsia washingtonienne, le Département doit créer un système de filtration des personnes voulant quitter l'Afghanistan ultrarapide, mais légal, et doit assurer un suivi auprès des personnes non évacuées.

4.1.3 Q1 - Le Département de la Défense

Le Département de la Défense est dirigé par le secrétaire Lloyd Austin. Concrètement, l'exécution des responsabilités du Département de la Défense pendant le retrait de l'Afghanistan tombe sous la compétence de Mark Milley, alors chef d'état-major des armées des États-Unis, et de Kenneth McKenzie, commandant du US Central Command (CENTCOM). Sur le terrain après le 15 août, les troupes étaient dirigées par le Major-Général Chris Donahue.

²¹⁰ Jakes, L., Crowley, M., & Sanger, D. E. (2021, 21 octobre). *President-Elect Biden chooses Antony Blinken as Secretary of State*. The New York Times.

²¹¹ Rai, A. (2025, 26 mars). *Who is Zalmay Khalilzad, the would-be broker between Taliban and Trump?* The Independent.

²¹² Mheslinga. (2025, 27 janvier). *What went wrong in Afghanistan? Policy expert examines U.S. missteps*. University Of Chicago News.

Le général Mark Milley, nommé par Donald Trump, est un ancien chef d'état-major de l'armée de terre et vétéran de l'Irak et de l'Afghanistan. Bien qu'il ait été critiqué pour sa présence lors de la marche controversée de Trump vers l'église Saint John en juin 2020, Milley a publiquement affirmé le principe de la neutralité militaire, ce qui a rassuré Biden sur sa capacité à défendre l'intégrité institutionnelle des forces armées²¹³.

En Lloyd Austin, Biden voyait une figure respectée et discrète, capable de reconstruire les liens avec les alliés et de restaurer la discipline interne du Pentagone. Premier Afro-Américain à diriger le Département de la Défense, Austin est aussi un officier quatre étoiles retraité, ancien commandant du CENTCOM, avec une connaissance fine du Moyen-Orient. Sa relation personnelle de confiance avec Biden, forgée lorsqu'Austin supervisait le retrait d'Irak sous Obama, a pesé lourd.

« Above all, I chose Lloyd Austin as my nominee for secretary of defense because I know how he reacts under pressure, and I know that he will do whatever it takes to defend the American people²¹⁴. »

- Joe Biden – 8 décembre 2020

AVANT LE 15 AOÛT 2021 – L'essentiel du travail du Département de la Défense est d'évacuer ses propres troupes, tout en assurant un environnement sécuritaire à l'opération en général. Il doit libérer ses bases militaires et léguer le contrôle à l'armée nationale afghane, tout en demeurant disponible pour le Département d'État, chef d'orchestre du retrait.

APRÈS LE 15 AOÛT 2021 – Le Département de la Défense se retrouve soudainement avec la responsabilité de la sécurité de l'aéroport HKIA, seule porte de sortie encore disponible, et doit coordonner son travail avec les Talibans qui contrôlent Kaboul. Pendant deux semaines, les soldats doivent se dédoubler en agents d'immigration, gérant l'avancée de quelques centaines de milliers

²¹³ Karl, J., & Gittleson, B. (2021, 16 septembre). Biden has "great confidence" in Milley after secret actions in Trump's final months. ABC News.

²¹⁴ Biden, J. (2020, 8 décembre). *Joe Biden: Why I chose Lloyd Austin as Secretary of Defense*. The Atlantic.

de réfugiés, et parfois travaillants côte à côte avec les Talibans. La mission ultime du Département de la Défense est d'être le dernier de tous les évacués.

4.1.4 Q1 - La Communauté du Renseignement

La Communauté du Renseignement, comme son nom l'indique, est l'ensemble des 18 agences de renseignements américains fédérés sous la gouverne de la *Director of National Intelligence* (DNI) Avril Haines. La DNI doit assurer la coopération de ses composantes, qui tombent sous plusieurs autorités. La CIA et son directeur William Burns occupent une place importante dans le déroulement du retrait.

Avril Haines devient la première femme à occuper le poste de *Director of National Intelligence* (DNI). Juriste et spécialiste des questions de sécurité nationale, elle a déjà travaillé étroitement avec Biden lorsqu'elle était conseillère adjointe à la sécurité nationale sous Obama²¹⁵.

Pour la CIA, Biden choisit William Burns, diplomate de carrière, ancien ambassadeur en Russie et Jordanie, et ex-vice-secrétaire d'État. Bien qu'il ne soit pas un officier de renseignement de formation, Burns connaît intimement le fonctionnement de l'appareil diplomatique et ses interactions avec le renseignement²¹⁶.

AVANT LE 15 AOÛT 2021 – Ce que la Communauté du Renseignement fourni au gouvernement américain est analogue à ce que les cinq sens fournissent à l'être humain : un lien vers ce qui se passe hors de soi. Elle joue donc un rôle névralgique dans le déroulement du retrait en fournissant aux autres acteurs une évaluation du risque et des scénarios, particulièrement quant à l'avancée des Talibans et la menace terroriste.

APRÈS LE 15 AOÛT 2021 – À partir de la chute de Kaboul, la Communauté du Renseignement n'a plus à se préoccuper de l'avancée des Talibans et se concentre désormais sur la menace terroriste immédiate. En plus d'évacuer son propre personnel, la CIA en particulier a servi de

²¹⁵ Barnes, J. E. (2021, 20 janvier). *Biden nominee vows to track foreign influence on domestic extremist groups*. The New York Times.

²¹⁶ Barnes, J. E., & Verma, P. (2021, 24 août). *William Burns is Biden's choice for C.I.A. director*. The New York Times.

soutien logistique à des centaines d'opérations d'exfiltrations des forces spéciales, le nombre exact étant toujours inconnu.

--

Q1 EN BREF : La première question permet d'établir que les acteurs et leurs rôles étaient bien définis, en théorie, mais que ces rôles ont changé du tout au tout le 15 août 2021, révélant ainsi les limites de leur capacité d'adaptation. Malgré l'apparent échec du retrait, cette période d'improvisation demeure exceptionnelle, voire unique, pour un gouvernement aussi important, et mérite une étude plus approfondie.

4.2 Q2 - Quelles étaient les préférences politiques de ces acteurs?

Une fois les rôles bien définis par la Q1, la seconde question détaille la vision idéale de chaque acteur quant à la décision de quitter l'Afghanistan. Elle cherche à clarifier la « direction » dans laquelle les acteurs bureaucratiques tentaient de « tirer » leur position et veut savoir s'il existe des distinctions entre les préférences AVANT et APRÈS le 15 août.

4.2.1 Q2 - La Maison-Blanche

La position de Joe Biden et de sa Maison-Blanche est clairement explicitée à plusieurs reprises en 2021 : L'Afghanistan n'est d'aucune utilité stratégique pour les États-Unis qui y gaspillent ressources et vies depuis vingt ans au grand plaisir de ses véritables rivaux.

« Our true strategic competitors China and Russia would love nothing more than the United States to continue to funnel billions of dollars in resources and attention in stabilizing Afghanistan indefinitely²¹⁷. »

- Joe Biden – 16 août 2021

La revue stratégique de 2009, alors qu'il était le VP du Président Obama, aura exercé une influence clé sur sa vision du conflit. Il a été témoin de la férocité du jeu bureaucratique qui a menotté le

²¹⁷ House, W. (2021, 16 août). *Remarks by President Biden on Afghanistan*. The White House.

Président Obama, tout en constatant sur le terrain que l'État afghan ne deviendrait jamais le pays stable promis par les militaires²¹⁸.

« In 2008 (...) President Obama asked me to travel to Afghanistan and report back on the state of the war in Afghanistan. (...) What I saw on that trip reinforced my conviction that only the Afghans have the right and responsibility to lead their country, and that more and endless American military force could not create or sustain a durable Afghan government²¹⁹. »

- Joe Biden - 14 avril 2021

Lorsque Biden commence son mandat en janvier 2021, son opinion demeure inchangée depuis plus d'une décennie. Son objectif est d'exécuter un retrait militaire complet, ordonné et calme, tout en laissant une représentation diplomatique dans le pays. Il ne veut laisser aucune troupe résiduelle, aucune base militaire ou « privilège spécial » qui témoignerait des 20 ans d'efforts occidentaux. Son objectif est partagé par sa bureaucratie et apprécié de la plupart des Américains, mais diverge de la volonté populaire sur un aspect fondamental : Biden n'accorde aucune confiance et aucun avenir au gouvernement afghan. Il est prêt à abandonner le pays, peu importe les conséquences²²⁰.

Également influent au sein de la Maison-Blanche, le National Security Advisor Jake Sullivan partage sa vision :

« Now it is time for American troops to come home and the Afghan people to step up to defend their own country²²¹. »

- Jake Sullivan – 18 avril 2021

²¹⁸ Cooper, Schmitt & Sanger. (2021, 17 avril). *Biden's Afghanistan withdrawal decision was not what military leaders wanted*. The New York Times.

²¹⁹ House, W. (2021, 14 avril). *Remarks by President Biden on the way forward in Afghanistan*. The White House.

²²⁰ Sheer, Sanger, Cooper, Barns, & Jakes. (2021, 21 août). *Miscue after miscue, U.S. exit plan unravels*. *NY Times*.

²²¹ Reuters. (2021, 18 avril). *White House: No guarantees about Afghanistan's future post-pullout*. Reuters.

APRÈS le 15 août, le tout premier rôle de la Maison-Blanche est de déterminer si elle assume cette défaite et poursuit le retrait malgré tout. Le retour des Talibans dans la capitale a toujours représenté pour les Présidents Bush, Obama et Trump une ligne rouge infranchissable. Biden, en ne reculant pas, confirme qu'il considère la guerre comme déjà perdue, peu importe qui gouvernera l'Afghanistan. L'objectif immédiat devient alors l'évacuation des Américains, des Afghans avec visa et des citoyens de pays alliés avant l'échéance du 31 août, sans une reprise des hostilités avec les Talibans.

4.2.2 Q2 - Le Département d'État

Le Département d'État est déchiré entre sa mission salvatrice de l'Afghanistan et sa loyauté envers Joe Biden, un Président qui accorde une grande importance à la diplomatie et aux alliances internationales. Cette ambivalence est personnifiée par le secrétaire d'État Anthony Blinken, ami de longue date de Biden. Il connaît mieux que quiconque l'opinion de son patron à propos de l'Afghanistan et semble la partager. Blinken changera cependant d'idée lors d'une rencontre avec les alliés européens à la fin mars 2021²²². Il adopte alors la position européenne qui conditionne le retrait à la création d'un gouvernement de coalition et d'une certaine stabilité. Cette proposition, rejetée par Biden, se rapproche de la préférence politique institutionnelle du Département d'État qui accepte mal l'idée de l'abandon pur et simple de l'Afghanistan. Il n'est cependant pas encore question du retour des Talibans.

« We went in together, we have adjusted together and when the time is right we will leave together²²³. »

- Anthony Blinken à l'OTAN, 23 mars 2021

Au printemps 2021, le DÉPARTEMENT D'ÉTAT ne se prépare pas à quitter l'Afghanistan, mais est plutôt concentré sur la négociation d'un gouvernement de coalition qui inclurait les Talibans et le gouvernement afghan. Le département est cependant conscient de la fragilité du gouvernement

²²² Erlanger, S. (2021, 25 mars). Blinken's welcome by NATO doesn't hide differences on key issues. The New York Times.

²²³ Liptak, K., & Starr, B. (2021, 23 mars). Biden wrestles with Afghanistan troop dilemma as time to make a decision runs out. *CNN*.

Ghani puisqu'il justifie régulièrement sa lenteur relative par l'argument qu'une fuite rapide pourrait être le déclencheur de la chute du gouvernement.

« I must also make clear to you, Mr. President, that as our policy process continues in Washington, the United States has not ruled out any option. We are considering the full withdrawal of our forces by May 1st, as we consider other options. Even with the continuation of financial assistance from the United States to your forces after an American military withdrawal, I am concerned that the security situation will worsen and that the Taliban could make rapid territorial gains. I am making this clear to you so that you understand the urgency of my tone regarding the collective work outlined in this letter²²⁴. »

- Lettre de Anthony Blinken à Ashraf Ghani – 6 mars 2021

Le Département d'État se serait entendu avec les Talibans sur la création d'un gouvernement le 14 août, trop tard cependant pour arrêter la série d'événements qui mènent à la chute de Kaboul le lendemain²²⁵.

APRÈS le 15 août, le Département doit faire preuve de flexibilité et de créativité, alors même que le Département doit digérer la disparition de deux décennies de travail. Wendy Sherman, secrétaire d'État adjointe, estime que le quart de tous les employés du Département ont travaillé sur le dossier afghan. Plusieurs sont déchirés par l'abandon imminent du pays, alors qu'ils sont chargés de l'exécuter²²⁶. Ces sentiments bureaucratiques normalement enfouis se manifestent sous plusieurs formes comme l'envoi d'un câble de dissension interne (*dissent cable*) exprimant l'inquiétude des diplomates sur le terrain et dont l'existence est devenue publique²²⁷. Ils se dévoilent également par la pression exercée sur le gouvernement par des personnalités influentes comme l'ancienne secrétaire d'État Hillary Clinton²²⁸.

²²⁴ TOLONews. (2021, 8 mars). *Blinken proposes new steps to peace, keeps May 1st pullout option.*

²²⁵ Foer. *op. cit.*, p.171.

²²⁶ *Idem.* p.193.

²²⁷ Salama, V. (2021, 19 août). Internal State Department cable warned of Kabul collapse. *WSJ.*

²²⁸ Foer. *op. cit.*, p.162.

« I hope that the Administration, in concert with Congress, will have a very large visa program and will begin immediately to try to provide that channel for so many afghans to utilize so that they are not left in danger. There will also be, I fear, a huge refugee outflow²²⁹. »

- Hillary Clinton – 2 mai 2021

4.2.3 Q2 – Le Département de la Défense

La préférence institutionnelle du Département de la Défense est au maintien des activités militaires américaines en Afghanistan. Tout au long de la guerre, aucune autre institution n'a fait preuve d'autant de constance dans ses recommandations. Sous la gouverne du secrétaire Lloyd Austin, suivant la logique empruntée par ses prédécesseurs, le Département de la Défense recommande au Président Biden de laisser une force résiduelle entre 2000 et 4500 soldats afin de conserver la base stratégique de Bagram, essentielle à la lutte antiterroriste dans la région²³⁰.

Malgré l'apparente similitude entre les politiques avancées par le Département de la Défense lors des trois administrations précédentes, le Pentagone de Lloyd Austin et Mark Milley accorde une importance particulière au respect du commandement civil et au rétablissement de la crédibilité présidentielle, entachée selon eux par le premier mandat de Trump²³¹.

« We are unique among militaries. We do not take an oath to a country, a tribe, or a religion. We do not take an oath to a king, or a queen, to a tyrant or dictator and we don't take an oath to a wannabe dictator. We do not take an oath to an individual. No, we take an oath to the Constitution, to the idea that is America, and we're willing to die to protect it²³². »

- Mark Milley – 29 septembre 2023

²²⁹ ON GPS: Hillary Clinton on Biden and Afghanistan. (2021, 2 mai). [Vidéo]. CNN.

²³⁰ Cooper, Schmitt & Sanger. (2021, 17 avril). *Biden's Afghanistan withdrawal decision was not what military leaders wanted*. The New York Times.

²³¹ Sciutto, J., Liptak, K., & Atwood, K. (2021, 15 avril). *How Biden went his own way on Afghanistan withdrawal*. CNN.

²³² Martinez, L. (2023, 30 septembre). *Milley swipes at Trump as he leaves behind a complicated legacy*. ABC News.

Une fois le rejet de leur option annoncé, Biden laisse carte blanche au Département de la Défense pour l'exécution du retrait militaire. Le retrait militaire est effectué *manu militari* : rapidement et selon les règles. Nous verrons dans la question suivante (Q3) comment cette préférence procédurale a été fatale à l'ANA.

APRÈS le 15 août, le Département de la Défense doit redéployer des troupes pour sécuriser HKIA et doit s'entendre avec les Talibans pour gérer Kaboul et l'aéroport. Aucune préférence politique notable n'est visible pendant cette période hautement réactive.

4.2.4 Q2 – La Communauté du Renseignement

La préférence institutionnelle de la Communauté du Renseignement est traditionnellement liée à la conservation de ses privilèges et est donc grandement dépendante du résultat. La CIA avait constaté, depuis au moins l'administration Trump, que le combat en Afghanistan était voué à l'échec²³³.

Les préférences politiques de ses dirigeants Avril Haines et William Burns reflètent cette ambiguïté. Avant le retrait, le Directeur de la CIA William Burns reconnaît les dangers :

« I think it is also clear that our ability to keep that threat in Afghanistan in check from either Al-Qaeda or ISIS in Afghanistan has benefited greatly from the presence of U.S. and coalition militaries on the ground and in the air, fueled by intelligence provided by the CIA and our other intelligence partners. When the time comes for the U.S. military to withdraw, the U.S. Government's ability to collect and act on threats will diminish. That's simply a fact²³⁴. »

- William Burns – 14 avril 2021

APRÈS le 15 août, la Communauté du Renseignement perd une grande part de ses atouts dans le pays, mais doit continuer à opérer dans un environnement hostile, tout en évacuant ses propres

²³³ Woodward. FEAR, *op. cit.*, p. 258.

²³⁴ *Open hearing: Worldwide threats | Senate Select Committee on Intelligence*. (2021, 6 avril).

agents. Un changement de préférence politique notable est alors perceptible. Contredisant les affirmations de Burns, la Directrice nationale des Renseignements Avril Haines affirme désormais que le retrait de l’Afghanistan était stratégiquement sensé :

« In terms of the homeland, the threat right now from terrorist groups, we don't prioritize at the top of the list Afghanistan, What we look at is Yemen, Somalia, Syria and Iraq for ISIS. And that's where we see the greatest threat²³⁵. »

- Avril Haines – 13 septembre 2021

--

Q2 EN BREF : Les préférences politiques institutionnelles et personnelles des protagonistes du retrait se sont toutes heurtées à la préférence de la Maison-Blanche pour un retrait inconditionnel. Comme nous le verrons avec les questions suivantes, le Président Biden, par son expérience et son rôle de « restaurateur de la normalité » a su imposer sa vision sur une bureaucratie réticente. Seul le Département d’État ne peut cacher totalement son désaccord après le 15 août.

4.3 Q3 - Les préférences politiques des acteurs ont-elles été influencées par leur rôle bureaucratique?

Cette question, après avoir identifié et classé les acteurs selon leurs préférences, sert à clarifier les motivations fondamentales de chaque acteur afin de vérifier l’origine de leurs préférences bureaucratiques. Elle permet la vérification de la première hypothèse de Marsh qui stipule que les préférences politiques des acteurs devraient normalement être dictées par leur position dans le gouvernement.

²³⁵Barnes, J. E. (2021, 14 septembre). *Haines warns countries besides Afghanistan pose greater terror threat*. The New York Times.

4.3.1 Q3 – La Maison-Blanche

Comprendre les préférences politiques de la Maison-Blanche passe automatiquement par la personnalité du locataire de la Maison-Blanche, surtout lorsque le poste de Président est occupé par un homme aussi expérimenté et décisif que Joe Biden. Son opinion face à cette guerre dictera l'orientation de la Maison-Blanche. En 2014, Marsh (*Obama's Surge*) décrit le VP Biden comme étant personnellement opposé à toute poussée militaire, mais défendant une position mitoyenne (*Counterterrorism Plus*) qui, sans être son choix de prédilection, constitue l'option la moins militariste disponible.

« I've argued for many years that our mission should be narrowly focused on counterterrorism — not counterinsurgency or nation building. That's why I opposed the surge when it was proposed in 2009 when I was Vice President. And that's why, as President, I am adamant that we focus on the threats we face today in 2021 — not yesterday's threats²³⁶. »

- Joe Biden – 16 août 2021

En 2009 il souhaite avant tout préserver la liberté d'action du Président Obama face à des bureaucrates professionnels²³⁷. Cet épisode ne change pas son opinion de la guerre et consolide sa méfiance envers les entrepreneurs bureaucratiques. Ses choix de cabinet en 2020 témoignent de cette quête d'indépendance et de loyauté : Blinken est un ami et collaborateur de longue date, Austin a combattu avec son fils Beau, Milley a prouvé sa fidélité envers les institutions lors de son passage dans l'administration Trump, Sullivan est un institutionnaliste qui cherche à réhabiliter la présidence après Trump.

« Biden's approach to politics is "street smarts" versus "Harvard smart." Part of that street ethic is loyalty to people and loyalty to friends²³⁸. »

- Leon Panetta

²³⁶ House, W. (2021, 16 août). *Remarks by President Biden on Afghanistan*. The White House.

²³⁷ Marsh. *op. cit.*, p.277.

²³⁸ Thompson et Meyer. *Biden rewards loyalty*. (2020, 20 novembre). POLITICO.

Biden démontre qu'il est tout de même conscient qu'en tant que chef d'État, il doit préparer une bureaucratie à laquelle il fera avaler des couleuvres. Dès le mois de février 2021, il annonce implicitement à ses généraux Austin et Milley une décision difficile :

« I know you lost friends. (...) Before I make a decision, you'll have a chance to look me in the eyes²³⁹. »

- Joe Biden – Février 2021

L'étude des discours, entrevues et citations de Biden démontre qu'il n'était pas sincère lorsqu'il affirme, avant le 14 avril 2021, ne pas avoir encore pris sa décision :

« Since 2009, go back and look. I was on the opposite side of that with the Pentagon. The only reason I can speak to it now is because it's been published. It's been published thoroughly. I'm the guy from the beginning who argued that it was a big, big mistake to surge forces to Afghanistan, period. We should not have done it. And I argued against it constantly²⁴⁰. »

- Joe Biden – 6^e débat démocrate, 20 décembre 2019

Durant la période décisionnelle, du 20 janvier au 14 avril 2021, il invite ses collaborateurs à exprimer leurs doléances et à lui présenter toutes les options, même celles qui s'opposent à sa vision d'un retrait complet, tout en sachant lui-même qu'il ne changera probablement pas d'idée. Ce théâtre bureaucratique se reproduira à plusieurs reprises. Lorsque ses alliés de l'OTAN exprimèrent une grande réticence au retrait inconditionnel, le Président Biden, pour qui le renforcement de l'alliance atlantique était une priorité absolue, n'est que contrarié de ce qu'il

²³⁹ Foer, F. (2023, 30 août). Inside the Biden White House as Kabul fell. *The Atlantic*.

²⁴⁰ Team, F. (2019, 20 décembre). Transcript: The December Democratic debate. *The Washington Post*.

perçoit être leur manque de compréhension. Biden est convaincu, mais feint une ouverture d'esprit, possiblement afin de ménager les sensibilités de la bureaucratie et de ses alliés.

Sa position en faveur du retrait inconditionnel est donc solide depuis longtemps. En 2021, son engagement à ménager la bureaucratie témoigne qu'il est conscient de son rôle bureaucratique, mais son entêtement face au retrait démontre cependant que des considérations personnelles ont été ultimement plus importantes.

La loyauté de Joe Biden est sans demi-mesure. Il fait preuve d'une empathie chaleureuse hors du commun pour ceux qu'il perçoit de son côté, tout en projetant une froideur envers les opinions contraires, qu'il perçoit souvent comme étant de l'ingratitude. Son fils Beau, mort des suites de son engagement en Irak, est le roc sur lequel reposent les convictions de Biden, et ce même avant sa mort en 2015.

« I'm not sending my boy back there to risk his life on behalf of women's rights²⁴¹. »

- Joe Biden

Cette citation de 2010 exprime parfaitement la dichotomie empathique de Joe Biden. Il met son rôle de père au centre de son questionnement, faisant preuve d'une grande empathie envers les soldats et leurs familles, tout en étant en apparence indifférent au sort des Afghans, reléguant au second plan son rôle bureaucratique qui est celui d'envisager toutes les possibilités. Questionné lors de la campagne électorale de 2020 à savoir s'il ressentait une certaine responsabilité quant au destin de l'Afghanistan après le retrait américain, il répondit sur un ton irrité : « *Zero responsibility* »²⁴². En 2021, pendant la période décisionnelle pré-14 avril, il ajoute :

« If the mission is to preserve the Ghani government, I would not send my own son²⁴³. »

- Joe Biden

²⁴¹ Foer. *op. cit.*, p.98.

²⁴² *Idem*

²⁴³ Woodward. PERIL, *op. cit.*, p. 339.

Le Président Biden a été constant dans ses convictions profondes sur l’Afghanistan, mais a su adapter son positionnement en fonction de son rôle. Vice-Président d’Obama en 2009, il a défendu une option qu’il n’appuyait pas totalement. En 2021, Biden joue un rôle différent, celui du chef qui sait qu’il devra ménager une fonction publique échaudée, mais dont les croyances fondamentales demeurent inchangées. La préférence politique de Biden est donc influencée à la fois par sa position au sommet du gouvernement (ménager la bureaucratie) et par des facteurs idiosyncrasiques (quitter l’Afghanistan coûte que coûte).

4.3.2 Q3 – Le Département d’État

Diplomatie, aide humanitaire et *nation building* sont les piliers traditionnels de l’identité départementale du Département d’État. Ces rôles ne sont pas complémentaires avec les visées de la Défense, mais plutôt en opposition. Le Département de la Défense et la Communauté du Renseignement partagent leur orientation sécuritaire rendant leur collaboration plus aisée, alors que le Département d’État navigue seul dans sa mission diplomatique, fondamentalement pacifiste. Cette relative isolation a, au fil des décennies et événements historiques, créé un sentiment de détachement dans le Département qui se perçoit comme étant le seul représentant de la Paix dans une organisation dont les ressources sont orientées vers la Guerre. À l’extérieur de ses rangs, cet exceptionnalisme est plutôt perçu comme étant de l’élitisme, puisqu’il mène souvent à un certain dédain des ordres présidentiels et à la perception que le Département d’État «*ferait prévaloir l’intérêt des pays étrangers sur les intérêts américains*²⁴⁴ » (David 2015). Bref, institutionnellement, le Département d’État se sent souvent investi d’une mission qui dépasse les intérêts du locataire actuel de la Maison-Blanche, contribuant à sa déconnexion du reste de l’appareil gouvernemental²⁴⁵.

Les actions du Département d’État pendant la période du retrait de l’Afghanistan démontrent que cette identité était toujours présente, se manifestant par une méfiance envers les autres acteurs bureaucratiques et un excès de confiance en ces habilités. Au début mai 2021, dans le cadre d’une répétition opérationnelle (*rehearsal of concept – ROC*), la Défense expose pour la première fois son

²⁴⁴ David, C. (2015). *Au sein de la Maison-Blanche: de Truman à Obama, la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*. p.111.

²⁴⁵ *Idem*

plan pour un retrait rapide. Le Sous-Secrétaire d'État Brian McKeon rejette les préoccupations du général McKenzie qui s'inquiète de la lenteur du Département d'État.

« *We at State have a higher tolerance of risk than you do*²⁴⁶. »

- Brian McKeon – Sous-secrétaire d'État

En cette première moitié de 2021, le Département d'État se prépare à devenir l'unique représentant des États-Unis en Afghanistan, conservant une présence diplomatique et soutenant le gouvernement afghan, et malgré les rapports et avertissements, n'envisage aucune autre possibilité. Le « *dissent cable* » signé par 23 diplomates en poste à Kaboul est le premier signe d'un courant opposé au retrait parmi les employés du Département d'État.

Des éléments internes du Département d'État ont également appuyé des initiatives privées visant à faire changer les visées de la Maison-Blanche en Afghanistan, recrutant pour leurs efforts l'ancienne Secrétaire d'État Hillary Clinton. Frustrée par le manque de préparation du Département d'État, cette dernière créera une branche parallèle privée du département afin de pallier les manquements de la vraie bureaucratie²⁴⁷. Elle multiplie les interventions directes auprès de gouvernements étrangers, provoquant l'ire des représentants légitimes du gouvernement américain.

Jake Sullivan : « *What are you doing calling the Ukrainian government?* »

Hillary Clinton : « *Well, I wouldn't have to call if you guys would*²⁴⁸. »

- 25 août 2021

Les agissements du Département d'État appuient la première hypothèse de Marsh et d'Allison. Même le Secrétaire Blinken, fidèle à son ami Biden, admet son malaise face au retrait inconditionnel. Lors de son étude de 2014, Marsh arrive à la conclusion que la Secrétaire Clinton représente un contre-exemple pour l'hypothèse, puisqu'elle appuie l'augmentation des troupes. Sa

²⁴⁶ Foer. *op. cit.*, p.156.

²⁴⁷ Foer. *op. cit.*, p.162.

²⁴⁸ Foer. *op. cit.*, p.201.

participation indirecte au retrait de l’Afghanistan pourrait offrir un éclairage sur son positionnement antérieur, celui-ci étant probablement motivé par des considérations de droits de la personne, particulièrement liées à la condition féminine en Afghanistan, plutôt que militaristes, ainsi soutenant rétroactivement l’hypothèse de Marsh.

4.3.3 Q3 – Le Département de la Défense

Le Département de la Défense est l’éléphant dans la pièce. Avec son budget qui dépasse le budget global de la plupart des pays et ses 2,5 millions d’employés, le Département de la Défense possède des moyens extraordinaires. Cerner son identité et son positionnement institutionnel passe à la fois par le style de leadership de son secrétaire et par sa culture organisationnelle.

Charles-Philippe David (2015) identifie trois archétypes de secrétaires à la défense. Les premiers, dits « révolutionnaires » tentent de transformer le Département. Les seconds, dits « pompiers » sont définies par les crises qu’ils doivent gérer. Les troisièmes, dits « joueurs d’équipe » se caractérisent par leur fidélité envers la Maison-Blanche et ses visées²⁴⁹. Le mandat de Lloyd Austin à la tête du Pentagone pourrait certainement être qualifié de « pompier » lorsqu’analysé dans son ensemble. Cependant, au début de 2021, le secrétaire doit encore être considéré comme un « joueur d’équipe ».

Cet homme peu loquace est propulsé aux plus hautes sphères de la bureaucratie par sa proximité avec feu Beau Biden qu’il a dirigé en Irak, créant ainsi un lien fraternel avec Joe Biden, toujours partial aux liens émotifs, surtout lorsqu’il s’agit de son fils Beau. L’appareil militaire américain est également dirigé par le général Mark Milley, lui aussi choisit pour sa loyauté envers le commandement civil américain lorsqu’il exerçait le même poste sous Trump²⁵⁰. Tout comme le Département d’État, le Département de la Défense est dirigé par des exécutants loyaux envers Biden, mais détachés des opinions circulant dans le département²⁵¹.

²⁴⁹ David, C. (2015). *Au sein de la Maison-Blanche: de Truman à Obama, la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*. p.113.

²⁵⁰ Foer. *op. cit.*, p.102.

²⁵¹ Seligman, L., Desiderio, A., Bertrand, N., & Toosi, N. (2021, 20 avril). How Biden’s team overrode the brass on Afghanistan. *POLITICO*.

Au-delà des dirigeants, le Département de la Défense est connu pour son conservatisme, sa propension à la sécurité absolue et son incapacité à se coordonner avec le Département d'État, issu d'une culture totalement différente²⁵². Surtout, comme démontré par la constance de tous les autres secrétaires ayant œuvré pendant le conflit afghan, le Département de la Défense est incapable d'admettre ou d'envisager la défaite militaire comme une option viable. Les gestes posés librement par le Département de la Défense pendant la période du retrait afghan reflètent ce portrait et permettent de valider la première hypothèse bureaucratique. Contrairement aux affirmations de Biden, les chefs du Département de la Défense n'ont jamais recommandé ni envisagé un retrait militaire complet²⁵³.

« *I recommended that we maintain 2500 troops in Afghanistan*²⁵⁴. »

- Général Kenneth McKenzie

Ils souhaitent conserver la base militaire de Bagram et maintenir en Afghanistan des forces résiduelles, sans quoi il leur devenait impossible de soutenir l'Armée nationale afghane (ANA). Ils savaient que le retrait complet pouvait être synonyme de victoire talibane, mais n'ont jamais envisagé, comme Joe Biden, qu'il était possible de judicieusement abandonner le pays.

Même dans leur exécution du retrait, le Département de la Défense démontre des indices de sa culture bureaucratique. Le fait d'avoir exécuté le retrait bien plus rapidement que prévu, d'avoir abandonné dans la nuit la base de Bagram et les militaires afghans et d'avoir cloué au sol l'armée de l'air afghane sont tous des conséquences directes d'un travail exécuté avec zèle et un déficit imaginaire, sans égard aux effets plus vastes sur le reste de la bureaucratie ou sur l'accélération de l'effondrement afghan.

Cette culture du cloisonnement organisationnel se voit également dans la façon dont le DoD applique une des clauses de l'Accord de Doha, soit le retrait des contracteurs privés américains,

²⁵² David (2015). *op. cit.*, p.117.

²⁵³ Seligman, L. (2021, 29 septembre). Top generals contradict Biden, say they urged him not to withdraw from Afghanistan. *POLITICO*.

²⁵⁴ McKenzie, K. (2021, 28 septembre). Témoignage devant le *US Senate Committee on Armed Services*. Commandant du *US Central Command*

nécessaires au fonctionnement de la défense afghane. Le Pentagone doit alors respecter cette disposition tout en promettant un support continu à l'ANA, deux objectifs irréconciliables qui ont maintes fois été identifiés comme un élément central de l'effondrement de l'Armée nationale afghane.

« The Biden administration's withdrawal process was abrupt and uncoordinated—in particular, the withdrawal of contractor support. (...) Contractor forces could not sustain themselves in a highthreat environment like Afghanistan without military on the ground. Therefore, a plan to keep contractors in place, or a more gradual drawdown, was a critical missing piece²⁵⁵. »

- SIGAR – Why the Afghan Security Forces Collapsed – Février 2023

Malgré des dirigeants loyaux au Président, les gestes posés par le Département de la Défense pendant le retrait de l'Afghanistan valident l'hypothèse selon laquelle les préférences politiques sont dictées par le positionnement dans le gouvernement.

4.3.4 Q3 – La Communauté du Renseignement

La culture organisationnelle de la Communauté du Renseignement est caractérisée par de graves lacunes en matière d'adaptation et de transparence, et par une tendance à vouloir minimiser, ou même cacher, leurs erreurs²⁵⁶.

La Communauté du Renseignement en 2021 n'a pas encore retrouvé ses lettres de noblesse²⁵⁷ et souffre toujours des échecs massifs que sont le 11 septembre et l'invasion de l'Irak. En 2021, la dernière grande réussite de la Communauté du Renseignement provient justement d'Afghanistan, alors que la CIA a contribué au recul spectaculaire des Talibans en 2001. La Communauté du

²⁵⁵ Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR), *Why the Afghan Security Forces Collapsed*. Washington, D.C. : SIGAR, 28 février 2023. p.7.

²⁵⁶ David (2015). *op. cit.*, p.123.

²⁵⁷ Crédibilité retrouvée grâce à sa prévision juste de l'invasion russe de l'Ukraine en 2023.

Renseignement, contrairement au Département de la Défense ou au Département d'État, envisage dès le mandat de Trump que la victoire en Afghanistan n'est pas possible.

« We're (CIA) not going to take responsibility. Are you going to take responsibility for Afghanistan? Because we're not going to win. You understand we're not going to win! »²⁵⁸.

- Le directeur de la CIA Mike Pompeo à Steve Bannon – 18 août 2017

Plutôt que de travailler à une sortie honorable, la Communauté du Renseignement cherche à disparaître au profit des autres acteurs bureaucratiques afin d'éviter que la lumière ne soit dirigée vers ses carences.

Les dirigeants Avril Haines (DNI) et William Burns (CIA) offrent au Président Biden les estimations les plus floues sur un possible retour des Talibans (de 6 à 18 mois), ne confirmant que le 12 août qu'ils seront incapables de prévoir la suite des événements et qu'ils étaient, dans les faits, aveuglés par la réalité du terrain depuis un certain temps.

« As the president indicated, this (Taliban takeover) unfolded more quickly than we anticipated, including in the intelligence community »²⁵⁹.

- Avril Haines – 18 août 2021

L'incapacité de la Communauté du Renseignement à prévoir la vitesse du retour des Talibans est bien moins grave en termes de conséquences que son incapacité à avertir la Maison-Blanche de sa cécité. En tentant de se protéger des critiques, la Communauté du Renseignement confirme que ses préférences politiques varient en fonction de son positionnement institutionnel, confirmant l'adage : *« where you stand is where you sit »*.

²⁵⁸ Woodward (FEAR), *op. cit.*, p.258.

²⁵⁹ Barnes, J. E. (2021, 7 octobre). Intelligence agencies did not predict imminence of Afghan collapse, officials say. *The New York Times*.

Q3 EN BREF – L’analyse du positionnement politique et institutionnel des acteurs bureaucratiques fait ressortir plusieurs tendances. Lorsqu’ils étaient libres d’agir, le comportement des bureaucraties reflète toujours leur culture organisationnelle rémanente. Le Département d’État a défié les visées présidentielles, le Département de la Défense a trop bien exécuté sa tâche, la Communauté du Renseignement a protégé son image et la Maison-Blanche a manipulé ses subordonnés.

Ce comportement « naturel » des bureaucraties se produit malgré (ou à cause de) le fait qu’elles soient toutes dirigées par des personnes choisies pour leur loyauté envers Joe Biden. Les têtes dirigeantes étaient loyales au Président, mais possiblement moins attentives à leurs subordonnés bureaucratiques, laissant entrevoir une Maison-Blanche victime d’une pensée groupale (*group think*) autour des intentions du Président. Vue ainsi, la Maison-Blanche de Biden est une tête qui n’est pas attachée à son corps. Les bureaucraties auront, malgré les efforts de la Maison-Blanche et de leurs dirigeants respectifs, conservé leurs comportements orientés selon leur position, validant ainsi la première hypothèse de Marsh.

4.4 Q4 - Les acteurs ont-ils utilisé des avantages de négociation et à quel effet?

Une fois les rôles et orientations établis, cette quatrième question sert à vérifier si les acteurs étudiés ont tenté de faire valoir leurs orientations en « tirant » la négociation et l’exécution du retrait vers leurs propres priorités en utilisant les outils qui étaient les leurs. Elle permet également la vérification de la seconde hypothèse de Marsh qui affirme que les avantages de négociation déterminent l’influence de chaque acteur.

En termes d’avantages de négociation, il n’y a qu’un acteur parmi les quatre qui soit en mesure de réellement influencer le cours des choses : Joe Biden. Celui-ci est un Président unique par la profondeur de son expérience et le contexte politique qui le propulse à la présidence. La même question (Q4 sur les avantages de négociation), étayée par Kevin Marsh en 2014 révélait une Maison-Blanche dont la dynamique bureaucratique était aux antipodes de celle de 2021. En 2009, le jeune Président Obama fait face à des professionnels de la bureaucratie (Gates, Clinton, Patraeus,

McChrystal) qui n'hésitent pas à maximiser chaque avantage de négociation disponible pour faire avancer leur cause personnelle. À l'inverse en 2021, le cabinet se soumet à l'autorité de Biden, entre autres au nom de la restauration du prestige présidentiel par suite du premier mandat de Trump.

« We as a country still need to process this Trump thing a bit. The way we're doing it is by showing the American people that the presidency can work again. That they can have a decent person in the White House²⁶⁰. »

- Ron Klain – Chef de cabinet 2021-2023

Pour accomplir le retrait de l'Afghanistan qu'il souhaite, Biden n'a pas besoin d'user des avantages de négociations qu'il possède, mais il le fera quand même, possiblement au détriment du résultat final. Biden utilise sa position à au moins trois reprises avant le retrait afin de, présumément, faire mieux accepter sa position inconditionnelle. Malgré son inflexibilité, il feint de vouloir négocier avec l'OTAN une sortie conditionnelle. Pendant cette période, il a également fait preuve de générosité envers les militaires, en leur accordant carte blanche sur l'exécution du retrait, ce qui mena au retrait précipité des troupes et l'effondrement de l'ANA²⁶¹.

Biden a également utilisé de son autorité statutaire pour amadouer les généraux. Lors de la dernière réunion du NSC avant l'annonce du retrait le 14 avril, Biden demande à Blinken, Haines et Sullivan de quitter la pièce afin de pouvoir parler seul à seul avec Austin et Milley et simule une hésitation face à une décision déchirante²⁶². Ses généraux, hautement expérimentés, se savent manipulés dans un jeu bureaucratique, mais n'ont pas besoin d'être convaincus par Biden :

²⁶⁰ Woodward (WAR). op. cit., p.17.

²⁶¹ Foer. op. cit., p.157.

²⁶² Ibid. p.102.

« You're dealing with a president (Biden) that was vice president under Obama and the guys like Blinken and Sullivan and all these other guys. These guys were all in the second and third tier positions in the Obama administration. And all of them have a searing memory of the first year of Obama. (...) (With Biden) you're dealing with a seasoned politician here who has been in Washington D.C. 50 years²⁶³. »

- Mark Milley

Biden accorde cette attention aux alliés et aux militaires, mais pas aux bureaucrates du Département d'État ou au gouvernement afghan envers qui il semble avoir moins d'empathie.

--

Les autres acteurs bureaucratiques ont tout de même tenté d'user des maigres avantages de négociation dont ils disposaient. En mars 2021, le Département d'État a tenté de modifier la trajectoire du retrait en adoptant la position européenne, étagée et conditionnelle à une entente avec les Talibans. Blinken connaît le penchant pour le multilatéralisme de son patron et a utilisé le front commun européen pour faire valoir (sans succès) une position plus proche des valeurs traditionnelles du Département d'État²⁶⁴.

Le Département de la Défense a tenté de convaincre le Département d'État qu'il fallait accélérer le processus de retrait en procédant elle-même à un retrait ultrarapide. Loin d'être convaincu, le Département d'État a simplement ignoré la manœuvre et laissé ainsi s'agrandir le gouffre organisationnel qui sépare les deux institutions censées travailler de paires²⁶⁵.

La Communauté du Renseignement détient, du fait de sa nature même, un pouvoir informationnel incontournable. Or, les sources démontrent plutôt l'absence de l'influence de la CdR pendant la période décisionnelle. Il est de notoriété publique que la CdR des États-Unis a produit plusieurs

²⁶³ Woodward (PERIL). *op. cit.*, p.386-387.

²⁶⁴ Foer. *op. cit.*, p.100.

²⁶⁵ Foer. *op. cit.*, p.155.

rapports (plus d'une vingtaine selon le Wall Street Journal²⁶⁶) indiquant que la chute du gouvernement afghan et le retour des Talibans n'étaient qu'une question de temps. Les témoignages confirment l'existence de ces rapports et qu'ils prévoyaient une période allant de quelques semaines à 18 mois avant la chute de Kaboul après le retrait complet des troupes occidentales²⁶⁷.

L'existence de ces rapports, la discrétion de la CdR et la persistance de la Maison-Blanche à poursuivre le retrait malgré tout permettent d'entrevoir la possibilité que l'ensemble des joueurs bureaucratiques clés savaient, bien avant le mois d'août 2021, que le retrait de l'Afghanistan mènerait éventuellement à la disparition du gouvernement afghan. Cette information est cependant demeurée entre les murs de la Maison-Blanche afin de ne pas précipiter la chute du gouvernement Ghani ou de ne pas froisser des alliés moins convaincus de la nécessité de quitter l'Afghanistan. Il s'agit donc, d'un second exemple de malhonnêteté performative de la part du Président Biden qui, après avoir entretenu un flou sur ses intentions réelles, feint l'ignorance sur le destin qui attend l'Afghanistan.

--

Q4 EN BREF : L'étude des avantages de négociation consolide le portrait émergeant des questions précédentes. Sans discréditer la seconde hypothèse de Marsh - que les avantages de négociation déterminent l'influence de chaque acteur - la discrétion de la Communauté du Renseignement ainsi que le monopole d'avantages de négociations détenu par le président lui-même ne permettent pas de valider cette seconde hypothèse. Un président actif avec un ascendant important sur ses collaborateurs a instauré une dynamique « paternaliste » où la contestation était futile. Il a laissé planer le doute sur ses intentions, même si cela était inutile. Il espérait probablement permettre à la bureaucratie de ventiler ses appréhensions et ainsi éviter une contestation future. Il s'adressait cependant à un groupe de collaborateurs trop enclins à lui plaire et détachés des opinions réelles de leur branche bureaucratique.

²⁶⁶ Salma, & Strobel. (2021, 28 octobre). Four U.S. Intelligence Agencies Produced Extensive Reports on Afghanistan, but All Failed to Predict Kabul's Rapid Collapse. The Wall Street Journal.

²⁶⁷ Reuters. (2021, août 18). « *There was nothing* » to indicate Afghan collapse in 11 days, says Gen. Milley [Vidéo]. YouTube.

Cette bureaucratie trop coopérative était certainement consciente de la fermeté des intentions de Biden et de l'inévitabilité du retour des Talibans. La Q4 permet donc d'établir qu'il y avait, à la tête du gouvernement américain lors du retrait de l'Afghanistan, un groupe de personnes hautement fidèles à un président hautement expérimenté, qui sont complices d'une mise en scène qu'ils savaient temporaire.

4.5 Q5 - L'action du gouvernement a-t-elle été prise via des canaux d'action réguliers?

Un canal d'action désigne le chemin institutionnel qu'emprunte une politique, du sommet de l'exécutif jusqu'aux acteurs chargés de l'exécuter. Cela fait référence aux processus institutionnels formels et informels par lesquels les décisions gouvernementales sont créées. Dans une dynamique bureaucratique, les canaux d'actions déterminent qui participe à la décision, quand et comment les options sont présentées et la manière dont les décisions sont transmises et exécutées.

Les canaux formels sont prévus par la loi, les règlements ou les protocoles institutionnels. Ils suivent une chaîne hiérarchique définie et sont documentés. Ces voies garantissent la traçabilité, la responsabilité juridique et la cohérence avec les procédures établies. Les canaux informels reposent sur des relations personnelles, des contacts directs, des échanges non officiels ou des réseaux d'influence. Ils ne sont pas codifiés, mais peuvent être tout aussi, voire plus efficaces que les canaux formels dans certaines circonstances²⁶⁸.

Distinguer les deux types de canaux est fondamental pour plusieurs raisons. Dans un processus de décision, savoir si une action passe par un canal formel ou informel permet de déterminer qui est responsable en cas d'échec ou de dérive. Les canaux formels assurent une cohérence et une conformité aux normes, mais peuvent être lents. Les canaux informels, bien que rapides, laissent souvent peu de traces officielles et compliquent l'imputabilité. Ils favorisent la réactivité, mais peuvent générer des contradictions si les instructions ne suivent pas par les circuits officiels. Un usage excessif des canaux informels peut mener à des décisions mal coordonnées, à des malentendus entre agences ou à des conflits interinstitutionnels. À l'inverse, ignorer leur utilité

²⁶⁸Carpenter, D., & Krause, G. A. (2014). *Transactional authority and bureaucratic politics*. Dans *Journal of Public Administration Research and Theory*, Inc., *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vols. 25–25, Issue 5, pp. 5–25) [Journal-article]. Oxford University Press. p.8.

peut paralyser l'action dans les situations d'urgence. Les canaux informels révèlent souvent les rapports de force réels au sein d'un gouvernement : qui a l'oreille du chef, quelles relations personnelles influencent la politique, quels acteurs parviennent à contourner les procédures²⁶⁹.

Au-delà de l'opinion et du pouvoir de négociation de chaque acteur, la question sur les canaux d'action devrait permettre, en conjugaison avec les questions précédentes, une réponse à la question ultime du BPM, à savoir si le résultat final est un compromis bureaucratique. Kevin Marsh (2014), dans son analyse de la révision stratégique de 2009, décrit une Maison-Blanche soucieuse de respecter les canaux d'actions formels. Les décisions majeures liées à la poussée militaire d'Obama sont toutes prises à l'intérieur de la structure classique du NSC, avec un Président actif et engagé dans le processus. Le NSC d'Obama est cependant peuplé de joueurs bureaucratiques féroces et plus expérimentés que le Président. Ces derniers n'hésitent pas à contourner les canaux d'action formels situés en périphérie du NSC afin de présenter au Président des options négociées en coulisse devant orienter en sous-main la décision présidentielle.

« Admiral Mullen, McChrystal and Patraeus, the uniform guys had tried to box in a president (...) that they thought they could take advantage of and box him in on a surge in Afghanistan²⁷⁰. »

- Mark Milley

L'analyse des canaux d'actions employés par l'administration Biden pendant la décision et l'exécution du retrait de l'Afghanistan confirme la vision étayée précédemment d'un Président actif et engagé comme Obama, mais entouré de joueurs bureaucratiques fidèles qui souhaitent restaurer les pratiques formelles abandonnées pendant le mandat de Trump²⁷¹. Mark Milley explique l'importance des canaux d'actions formels aux *Joint Chiefs* en avril 2021 :

²⁶⁹ Ritchie, M. N. (2023). *Backdoor lawmaking: Evading obstacles in the US Congress*. Oxford University Press. p.6.

²⁷⁰ Woodward. *PERIL, op. cit.*, p. 387.

²⁷¹ Woodward. *PERIL, op. cit.*, p. 334.

« Here's a couple of rules of the road here that were going to follow. One is you never, ever ever box in a President of the United States. You always give him decision space. Number two, you don't play cute and you don't give your advice on the front page of the Washington Post. And you don't, you damn sure don't give it in speeches. You just don't do that. You give candid, honest advice. You give it in private and you give it to the President, you know, face-to-face or through professional documents. We don't play games²⁷². »

- Mark Milley

Malgré cette volonté claire, le processus menant de la décision à l'exécution suit l'évolution inverse, c'est-à-dire une diminution graduelle des canaux d'actions réguliers jusqu'à leur disparition totale le 15 août 2021.

Durant la période décisionnelle, du 20 janvier au 14 avril, l'administration Biden se donne comme mission d'être exemplaire en matière de processus décisionnels. Le 3 février le *Afghan Study Group* soumet au Président un rapport recommandant le report du retrait fixé le 1^{er} mai par l'Accord de Doha. Le même jour, Biden lance sa propre révision stratégique en vue d'une décision finale pour l'Afghanistan. Jake Sullivan est chargé de diriger cette entreprise qui doit être faite selon les règles de l'art. Malgré l'opinion forte du Président, toutes les options doivent être débattues. La « *Sullivan Review* » est une des plus exhaustives de l'histoire moderne comprenant 25 réunions du NSC en février et mars 2021 où Biden est décrit comme étant pointilleux et soucieux d'avoir l'opinion de tous²⁷³.

« I absolutely want to hear arguments to the contrary and I'm going to keep an open mind about this because if there is a compelling reason to stay, I will certainly consider it and listen to it²⁷⁴. »

- Joe Biden

²⁷² Woodward. PERIL, *op. cit.*, p. 387.

²⁷³ Woodward. PERIL, *op. cit.*, p. 336.

²⁷⁴ Woodward. PERIL, *op. cit.*, p.335.

Au terme de la période décisionnelle, la formalité du processus fut respectée, malgré l'opinion ferme du Président. La période suivante, celle de l'exécution, verra cependant une baisse de l'usage de canaux d'actions formels et laisse place à une gestion davantage basée sur des rencontres individuelles avec le Président.

Cet abandon progressif des processus formels commence dès l'annonce du retrait le 14 avril 2021. Le peuple américain est informé par adresse télévisuelle - haute en symbolisme - de la décision finale alors que les agences gouvernementales, qui devaient normalement être informées via un NSM (*National Security Memoranda*), reçoivent plutôt l'information par une série de mémos nommés *Summaries of Conclusions* (SOC's)²⁷⁵. Les NSM servent normalement à informer les têtes dirigeantes des diverses agences gouvernementales d'une décision présidentielle. Ils sont légalement contraignants et formels, alors que les SOC's servent à résumer les réunions du NSC, ses débats internes et opinions clés²⁷⁶.

Tout au long de la période d'exécution, au moins deux autres indices tendent à démontrer la prolifération des canaux d'action irréguliers. Premièrement, Biden multiplie les rencontres informelles hebdomadaires avec Austin et Milley, souvent immédiatement après une rencontre du NSC, afin de discuter de l'avancée des Talibans, mais surtout pour vérifier l'état d'esprit des militaires, au départ opposés au retrait complet. En second lieu, à la mi-juillet, l'inaction du Département d'État pousse l'ancienne Secrétaire Clinton à intervenir directement auprès de son ancien protégé Sullivan. La réaction négative du gouvernement à cette initiative privée crée une sorte de Département d'État parallèle qui s'investit d'une mission humanitaire²⁷⁷.

Les canaux d'actions réguliers ne disparaissent pas complètement durant cette période d'exécution. Le 6 août, inquiet de l'avancée des Talibans, Jake Sullivan demande au NSC de réévaluer la pertinence d'un NEO immédiat. Le groupe se déclare unanimement contre le déclenchement de l'évacuation. Sullivan, insatisfait, soumet la même question au NSC des principaux (*principals*) le 9 août et obtient la même réponse.

²⁷⁵ Woodward. PERIL, op. cit., p.385.

²⁷⁶ Relyea, H. C., Specialist in American National Government. (2008). *Presidential directives: background and overview*. p.10.

²⁷⁷ Foer. op. cit., p.163.

« *Guys, I don't want to be here in thirty days and to say : « What the hell were we thinking? » I want specific granular metrics for what would make you say yes. Write them down*²⁷⁸. »

- Jake Sullivan

L'unanimité au sein du NSC est brisée le 12 août, alors qu'Austin et Milley insistent pour un NEO immédiat, mais ils se butent à l'opposition de l'ambassadeur Ross, qui ne saisit pas l'urgence :

Ross : « *I need seventy-two hours before I can begin destroying sensitive documents.* »

Austin : « *You have to be done in seventy-two hours*²⁷⁹. »

La troisième phase du retrait, la phase réactive – du 15 au 30 août 2021 – voit la disparition de tous les canaux d'actions réguliers au profit d'une improvisation totalement informelle et inédite.

Le Département d'État, avec l'aide du département « parallèle » de Clinton, met en place un système de filtration des réfugiés qui, bien que fonctionnel, brise toutes les conventions de la gestion bureaucratique. Le département effectue le remplacement de l'ambassadeur Ross - incapable de suivre le rythme - par John Bass, ancien ambassadeur à Kaboul qui s'y rend avec quelques heures d'avis. Les exemples d'improvisation sont nombreux : codes QR factices servant de visa²⁸⁰, appels de Clinton à des chefs d'État au nom du gouvernement²⁸¹, Jake Sullivan devant personnellement guider par téléphone un chauffeur d'autobus de Kaboul²⁸², réunions Zoom ouvertes en permanence²⁸³.

²⁷⁸ Foer. *op. cit.*, p.169.

²⁷⁹ Foer. *op. cit.*, p.171.

²⁸⁰ Foer. *op. cit.*, p.202.

²⁸¹ Foer. *op. cit.*, p.201.

²⁸² Foer. *op. cit.*, p.191.

²⁸³ Foer. *op. cit.*, p.182.

L'improvisation est également la norme chez les autres acteurs. Le Département de la Défense a pris le relais du Département d'État en devenant le négociateur officiel du gouvernement. Le général McKenzie est envoyé à Doha négocier directement avec les Talibans, tandis que le Major-Général Donahue converse quotidiennement avec son homologue Talib à HKIA. La CIA retarde régulièrement l'évacuation civile en omettant d'avertir les exécutants à HKIA de l'exfiltration de leurs agents²⁸⁴. Finalement, la Maison-Blanche se lance dans la microgestion de la crise, Joe Biden allant jusqu'à personnellement vérifier le contenu des avions et les routes d'évacuation de la capitale.

« Why don't we have them meet in parking lots? Can't we leave the airport and pick them up? »²⁸⁵

- Joe Biden

--

Q5 EN BREF – L'étude des canaux d'actions employés pendant le retrait de l'Afghanistan démontre une tendance qui part d'un formalisme avoué et se termine en improvisation. Même s'il apparaît normal que les canaux d'actions réguliers disparaissent lors d'une phase aussi réactive, la question maintenant ouverte serait plutôt de savoir si le maintien des canaux formels dans la phase exécutoire aurait pu exercer une influence sur le niveau de préparation du gouvernement, modifiant à la baisse le niveau d'improvisation nécessaire dans la phase réactive. Biden a été très présent et actif lors de la phase décisionnelle – s'apparentant à un style de gestion dominant. Il a ensuite laissé graduellement plus d'autonomie à son équipe dans la phase exécutoire, ouvrant la porte à la confusion et à une exécution à vitesses multiples.

²⁸⁴ Whipple. *op. cit.*, p.96.

²⁸⁵ Foer. *op. cit.*, p.188.

4.6 Q6 - Les tiraillements politiques ont-ils abouti à un compromis?

Cette sixième et ultime question doit, appuyée sur les réponses précédentes, valider ou non la troisième hypothèse de Marsh qui stipule que la présence de *tirage* et de *halage* augmente les chances que la décision finale soit un compromis bureaucratique.

En fin de compte, Joe Biden a obtenu ce qu'il voulait : un retrait total et inconditionnel de l'Afghanistan. Évidemment, à la question : est-ce que le retrait s'est déroulé tel que le souhaitait le Président Biden, la réponse est NON. Contrairement à Obama, Biden a fait face à une bureaucratie obéissante, qui n'a jamais tenté de faire infléchir le Président par des alliances (*coalition building*) ou par des échanges d'avantages (*logrolling*).

Les questions de Marsh et le BPM d'Allison nous permettent de poser la question différemment : la divergence entre l'objectif et la réalité est-elle le produit d'une dynamique bureaucratique interne? À la lumière des réponses aux questions de Marsh, le retrait américain d'Afghanistan ne s'apparente pas à un compromis bureaucratique, mais plutôt à une dynamique décisionnelle concentrée au sommet de l'exécutif, dans laquelle les concessions du président prennent la forme de compromis de façade plutôt que de résultats négociés entre les différentes agences gouvernementales. Autrement dit, le Président Biden a bel et bien offert certains ajustements à sa bureaucratie, mais ceux-ci ne trouvent pas leur origine dans une dynamique de négociation, mais prennent davantage la forme d'une soumission à une présidence dominante. Il a trop d'ascendant pour être considéré comme un acteur bureaucratique parmi d'autres. Spécifiquement nous identifions trois concessions non nécessaires qui ont ouvert la porte à l'échec du retrait de l'Afghanistan :

a) Le maintien du cadre de l'Accord de Doha

Le Président Joe Biden s'est plaint à plusieurs reprises que l'Accord de Doha, signé par son prédécesseur, le menottait et limitait ses options. Il affirme à plusieurs reprises qu'il est face à un choix simple : respecter l'accord ou continuer la guerre.

« The choice I had to make, as your President, was either to follow through on that agreement or be prepared to go back to fighting the Taliban in the middle of the spring fighting season²⁸⁶. »

- Joe Biden

Biden respecte l'accord signé par son prédécesseur, malgré sa mauvaise réputation, même par les acteurs ayant participé à sa création, puisqu'il mettrait les États-Unis en position de faiblesse face aux Talibans²⁸⁷.

« Negotiating with the Taliban is like dealing with the devil²⁸⁸. »

- Nikki Haley – Ambassadrice aux Nations Unies (2017-2018)

« The Doha agreement was a very weak agreement, and the U.S. should have gained more concessions from the Taliban. They wanted U.S. forces out, and they wanted to take over the country militarily, and they believed that they could do that. That was just crystal clear²⁸⁹. »

- Lisa Curtis – NSC senior director for south and central Asia (2017-2021)

« My concern was that President Trump, by continuing to want to withdraw American forces out of Afghanistan, undermined the agreement²⁹⁰. »

- Mark Esper – Secrétaire à la défense (2019-2020)

²⁸⁶ Forgey, Q. (2021, 20 août). *Biden: I would have sought Afghanistan withdrawal even without Trump's Taliban deal*. POLITICO.

²⁸⁷ White, J. B. (2019, 18 mars). *Trump's Bad Deal with the Taliban*. POLITICO Magazine.

²⁸⁸ Nikki Haley sur X. 18 août 2021.

²⁸⁹ Lee et Tucker. (2021, 19 août) *Was Biden handcuffed by Trump's Taliban deal in Doha?*. AP News.

²⁹⁰ LeBlanc, P. (2021, 18 août). *Ex-defense secretary: Trump's push to get US troops out of Afghanistan possibly 'undermined' deal with Taliban*. CNN.

« *Our secretary of state [Mike Pompeo] signed a surrender agreement with the Taliban. This collapse goes back to the capitulation agreement of 2020. The Taliban didn't defeat us. We defeated ourselves*²⁹¹. »

- H.R. McMaster – NSA (2017-2018)

L'Accord de Doha exclut et affaiblit le gouvernement légitime de l'Afghanistan et impose une date limite au retrait. Compte tenu des critiques de l'accord, Biden aurait eu la légitimité de le rejeter ou de le modifier, mais a préféré un cadre imparfait, probablement parce qu'il s'agissait de la fenêtre la plus rapide pour exécuter le retrait.

« *If he (Biden) thought the deal was bad, he could have renegotiated. He had plenty of opportunity to do that if he so desired*²⁹². »

- Chris Miller – Secrétaire à la Défense par intérim (2020-2021)

Biden admet qu'en l'absence d'un accord comme celui de Doha, il aurait poursuivi les mêmes objectifs, démontrant que ses options étaient plus complexes que le simple choix binaire et qu'il aurait pu chercher un chemin différent de celui offert par l'Accord de Doha.

« *I would have tried to figure out how to withdraw those troops (even without an agreement), yes*²⁹³. »

- Joe Biden

b) Le report de la date du 1^{er} mai au 31 août

Biden accepte l'Accord de Doha, mais effectue une modification au retrait planifié par Trump, c'est-à-dire de repousser la date butoir du 1^{er} mai au 11 septembre 2021 (puis au 31 août). Malgré

²⁹¹ Weiss, Bary. (2021, 19 août). *How We Failed Afghanistan (And Ourselves) with HR McMaster*. Honestly. Apple Podcasts.

²⁹² Lee et Tucker. (2021, 19 août) *Was Biden handcuffed by Trump's Taliban deal in Doha?*. AP News.

²⁹³ Forgey, Q. (2021, 20 août). Biden: I would have sought Afghanistan withdrawal even without Trump's Taliban deal. POLITICO.

le manque de préparation de l'administration Trump, rien ne laisse croire que Biden n'aurait pas pu respecter la première échéance du 1^{er} mai, et ainsi effectuer le retrait de l'Afghanistan avant la reprise de la capitale par les Talibans. Par surcroît, l'existence d'une vingtaine de rapports prédisant le retour des Talibans dans un délai inconnu aurait dû l'inciter à ne pas tarder.

« I believe the events of mid and late August 2021 were the direct result of delaying the initiation of the (evacuation) for several months, in fact until we were in extremis and the Taliban had overrun the country²⁹⁴. »

- Général Franck McKenzie

c) La mauvaise coordination interagence

Sachant qu'il demande un sacrifice énorme à sa bureaucratie, Biden choisit de leur laisser de l'autonomie, ce qui a créé une exécution à plusieurs vitesses. Alors que le Département d'État ne se prépare aucunement à un retrait urgent, le Département de la Défense exécute un retrait rapide et confus qui atteindra mortellement le moral et les capacités de l'Armée nationale afghane.

« We began pulling out the troops and of course subsequent decisions were made to go to zero and we did that. We executed those decisions. The contractors weren't going to stay if there weren't going to be American troops to protect them. It's that simple²⁹⁵. »

- Mark Milley

La confusion entourant le retrait militaire atteint le Pentagone et la Maison-Blanche qui, à maintes reprises, ne semblent pas saisir l'enjeu du retrait des contracteurs privés. Alors qu'au mois de juillet 2021 le retrait militaire est complété à 95%²⁹⁶ et qu'il ne demeure que 200 des 18 000 contracteurs

²⁹⁴ McKenzie, K. F. et Milley, M. A. (2024, 19 mars). Témoignage au *House Foreign Affairs Committee*.

²⁹⁵ Whipple. *op. cit.*, p.104.

²⁹⁶ Shinkman, P. D. (2021, 21 juillet). *Number of private contractors in Afghanistan drops precipitously as Biden pushes withdrawal plan*. US News & World Report.

privés engagés par le Pentagone²⁹⁷, le gouvernement américain fait la promesse d'un don de 37 hélicoptères Blackhawk à l'Armée nationale afghane et semble peu embêté par la question des contracteurs :

« We're still working out what that contract support is going to look like. Many of those contractors are still there providing that kind of support to the Afghans and the Afghan air forces as you and I speak. And we are actively working ways in which that contract support can be done remotely or virtually or even physically outside the country²⁹⁸. »

- John Kirby – Porte-parole Département de la Défense – 6 juillet 2021

La Communauté du Renseignement – inconsciente de sa propre cécité - a fait en sorte que le retrait fut exécuté par un gouvernement désarticulé de la réalité du terrain. Alors qu'il blâme publiquement le Département d'État, Mark Milley semble sous-entendre que les renseignements firent également défaut.

« The intelligence was very, very good. The one exception is that no one predicted eleven days²⁹⁹. »

- Mark Milley

--

Q6 EN BREF – L'échec du retrait de l'Afghanistan émane donc moins d'un compromis bureaucratique et davantage du Président lui-même. Plutôt qu'être le fruit de bureaucrates entrepreneurs, les tractations dans la phase décisionnelle eurent lieu entre Joe Biden - Président confiant et expérimenté - et sa bureaucratie fidèle, voire servile. Ses choix de collaborateurs sont directement influencés par la révision stratégique de 2009, puisqu'il veut éviter de se faire

²⁹⁷ Shear, M. D., Sanger, D. E., & Gibbons-Neff, T. (2021, 16 août). Biden forcefully defends U.S. withdrawal from Afghanistan. *The New York Times*.

²⁹⁸ U.S. Department of War. (2021, 6 juillet). *Pentagon Press Secretary John F. Kirby holds a press briefing*.

²⁹⁹ Whipple. *op. cit.*, p.108.

manipuler comme Obama. Il s'attend à de la résistance, mais obtient, en fin de compte, un groupe qui pense comme lui et ne souhaite que la réussite de ses politiques.

Ultimement, l'échec du retrait de l'Afghanistan émane en partie de la période décisionnelle, où la « fausse délibération » de Biden n'a pas atteint son objectif de faire s'exprimer les doléances de la bureaucratie, mais aura plutôt donné le temps nécessaire aux Talibans de préparer leur offensive. La liberté d'action qu'il accordera ensuite aux exécutants et la posture décentralisatrice qu'il adopte dans la phase exécutoire (démontré par la Q5) viendront cimenter les conditions de l'échec que l'on connaît.

4.7 Conclusion

Rappelons succinctement que la méthode empruntée à Kevin Marsh avait comme objectif la validation, ou infirmation, des trois hypothèses qu'il a développées, basées sur le travail de Graham Allison et des recherches impliquant le *Bureaucratic Politics Model* (BPM). Après un bref survol des résultats obtenus, nous verrons que la méthode permet une ouverture vers de nouvelles pistes d'études et que son utilisation dans ce nouveau contexte peut servir de perfectionnement à une méthode désormais davantage éprouvée.

4.7.1 Les résultats obtenus par la méthode de Marsh

À la question de recherche de ce mémoire : « Dans quelle mesure les dynamiques bureaucratiques américaines sous l'administration Biden ont-elles contribué à l'échec de l'exécution du retrait d'Afghanistan? », les six questions de Marsh révèlent chacune une partie de la réponse.

- La Q1 démontre que les acteurs connaissaient leurs rôles et étaient, en théorie, prêts pour l'exécution du retrait. Les acteurs du cabinet Biden voulaient faire du retrait de l'Afghanistan un exemple de gestion bureaucratique saine, pour marquer le renouveau de la présidence à la suite du 45^e locataire.

- La Q2 montre le détachement, ou la distance idéologique, entre les préférences politiques de la bureaucratie et de la Maison-Blanche. La bureaucratie souffrait de la même ambivalence que le public américain quant au dilemme de mettre fin à la guerre. Seul Biden ne manifestait aucune hésitation.
- La Q3, dans la même lignée que la Q2, a permis le dévoilement d'une dynamique bureaucratique que d'autres modèles analytiques, comme le modèle de l'acteur rationnel par exemple, ne pourraient pas démontrer. On y apprend que les principaux membres du cabinet Biden représentaient davantage la vision de la Maison-Blanche que celle de leurs départements respectifs. Les trois premières questions conjuguées permettent la validation de la première hypothèse.
- La Q4 sur les avantages de négociation brosse le portrait d'une bureaucratie dominée par le président - à l'inverse de la Maison-Blanche d'Obama - et de ce fait ne permet pas de valider la seconde hypothèse qui affirme que l'influence bureaucratique est liée aux avantages de négociations. La CdR, possède des avantages de négociations dont elle ne fait pas usage. Biden lui-même offre des « faux compromis » à sa bureaucratie qui étaient, en fin de compte, non nécessaires. Son ascendant sur son groupe de proches collaborateurs discrédite l'idée même d'une négociation et donne plutôt au 46^e Président le rôle d'un père de famille tout puissant qui dirige son clan.
- La Q5 sur les canaux d'actions révèle la disparition graduelle des canaux réguliers, malgré la noblesse des intentions originelles de restaurer les canaux d'actions formels, faisant passer Biden de Président actif à passif et ouvrant la porte à une exécution confuse.

Les cinq questions fournissent une réponse à la sixième, et permettent l'invalidation de la troisième hypothèse de Marsh, à savoir que la dynamique bureaucratique à l'œuvre en 2021 ne ressemble pas à une structure classique de compromis bureaucratique. L'ascendant du Président faisant en sorte qu'il n'y a pas eu de coalitions ou d'échanges de faveurs de manière horizontale entre les acteurs bureaucratiques. La particularité de cette administration se situe dans le fait que ces tractations eurent lieu verticalement, entre un Président qui possède toutes les clés de négociation et son cabinet, retenu pour sa loyauté.

Tableau 4.1 - Synthèse de l'analyse

Question	Réponse principale
<i>Q1 - Qui étaient les acteurs concernés et quels étaient leurs rôles?</i>	Les acteurs avaient tous un rôle essentiel et clairement défini.
<i>Q2 - Quelles étaient les préférences politiques de ces acteurs?</i>	La bureaucratie souhaitait un retrait conditionnel, mais Biden était inflexible.
<i>Q3 - Leurs préférences politiques ont-elles été influencées par leur rôle bureaucratique?</i>	Les principaux ne représentaient pas fidèlement les préférences de leur bureaucratie.
<i>Q4 - Ont-ils utilisé des avantages de négociation et à quel effet?</i>	Biden a été flou sur ses intentions. Le retour des Talibans était prédit.
<i>Q5 - L'action du gouvernement a-t-elle été via des canaux d'action réguliers?</i>	Biden a diminué les canaux d'actions réguliers pendant l'exécution du retrait.
<i>Q6 - Les tiraillements politiques ont-ils abouti à un compromis bureaucratique?</i>	Le résultat n'est pas un compromis, mais plutôt une domination présidentielle.

4.7.2 Observations notables

La méthode de Marsh a accompli sa mission première qui était de fragmenter l'objet d'étude pour offrir une nouvelle lecture explicative à partir des éléments d'origine. Elle permet désormais de mieux percevoir particulièrement quelques réalités et moments clés du retrait de l'Afghanistan qui étaient auparavant moins bien identifiés dans la littérature :

- 1- Certes, le Président Biden hérita d'un contexte stratégique qui enlignait le gouvernement américain vers la possibilité d'un retrait mal exécuté. Cependant, les réponses obtenues par les questions de Marsh indiquent que Biden n'a jamais remis en question sa position maximaliste, alors qu'il a néanmoins orchestré un processus largement performatif visant à obtenir des gains tactiques sur une bureaucratie qu'il savait réfractaire au retrait total. Cette fausse délibération n'a pas adéquatement préparé la bureaucratie à la décision - inéluctable - du retrait total, malgré l'unanimité opposée cette option.
- 2- La reformulation des faits sous la méthode Marsh fait entrevoir une rupture nette dans le mode de gestion présidentiel entre la phase décisionnelle et la phase d'exécution. Dans la phase décisionnelle - avant l'annonce du 14 avril 2021 - Biden adopte résolument la posture d'une présidence dominante. Cependant, la disparition des canaux d'action réguliers

démontre possiblement une décentralisation dans la phase exécutoire du retrait. Nous apercevons les contours d'un retrait de l'Afghanistan « décidé » par un président centralisateur à la gestion formelle – une solution donc « dominante » – mais « exécuté » par un président qui délègue les tâches dans un mode de gestion informel. Le Président Biden, en changeant sa gestion du retrait, mais en ne faisant aucun compromis sur la décision, s'attire ainsi à la fois les dangers de la pensée groupale associée à la centralisation décisionnelle ET l'incohérence organisationnelle liée à la décentralisation³⁰⁰.

- 3- L'absence d'exploitation des avantages de négociations et les rapports de la CdR confirment que tous les acteurs bureaucratiques importants connaissaient la fragilité du gouvernement afghan et ont donc exécuté le retrait de l'Afghanistan en sachant que ce dernier mènerait au retour des Talibans, sous une forme ou une autre. Les acteurs liés au NSC ont donc tous participé en connaissance de cause à une mascarade destinée à court-circuiter la contestation du retrait maximaliste que voulait mettre en oeuvre Joe Biden.

EN BREF : Dans quelle mesure les dynamiques bureaucratiques américaines sous l'administration Biden ont-elles contribué à l'échec de l'exécution du retrait d'Afghanistan? Les réponses fournies par Marsh et ce mémoire pointent toutes vers la Maison-Blanche et son dirigeant :

- Il a accepté le cadre vicié de Doha;
- Il a repoussé la date butoir et provoquer un débat décisionnel artificiel;
- Il a délaissé graduellement le suivi de l'exécution du retrait;
- Il a projeté une assurance de façade pour exécuter le retrait quoiqu'il en coûte.

--

La responsabilité de l'échec de l'exécution du retrait demeure partagée entre plusieurs acteurs et beaucoup d'impondérables. Même si le BPM et la méthode Marsh fournissent ici une clarification des faits, plusieurs questions demeurent sans réponses. Parmi celles-ci, notons que ce mémoire brosse un portrait institutionnel des acteurs du retrait de l'Afghanistan, mais omet d'étudier les êtres humains représentant ces postes. Les acteurs bureaucratiques sont naturellement personnifiés

³⁰⁰ Tel que prédit par David (2015). *op. cit.*, p.223.

par leurs dirigeants principaux (Biden pour la Maison-Blanche, Blinken pour le STATE, Austin pour le DoD et Haines pour la CdR), mais cela constitue un raccourci simplificateur qui ne saurait capturer l'essence des dynamiques internes. Quelle est la part d'influence du *National Security Advisor* Jake Sullivan ou du représentant spécial Zalmay Khalilzad par exemple? Les sources disponibles lors de la rédaction de ce travail ne permettent pas encore une étude aussi précise.

En fin de compte, les questions de Marsh permettent de voir que l'expérience de Biden l'aura plutôt desservi. En voulant être plus libre qu'Obama, il s'est entouré de collaborateurs trop fidèles, pensant ainsi éviter le piège qui coïncida Obama en Afghanistan. Son expérience, sa confiance en ses habilités et sa méfiance des entrepreneurs bureaucratiques l'auront finalement isolé, non seulement des manipulations bureaucratiques, mais également de toute forme de remise en question.

4.7.3 Avenir de la méthode Marsh

Que les questions de Marsh n'aient pas permis la validation de deux des trois hypothèses ne sous-entend aucunement que la méthode n'est pas pertinente, mais indique plutôt que le cas ici analysé n'était pas le plus approprié à cette méthode. Les questions de Marsh permettent au chercheur qui les utilise d'identifier la présence de tractations bureaucratiques. Cette méthode - sans prétendre à la précision - est binaire : à la question de l'influence du jeu bureaucratique, elle permet de répondre OUI ou NON, mais pas de quantifier sa portée. Dans son rôle précis, la méthode est efficace et pourrait être appliquée à d'autres cas, pas nécessairement toujours liés à la notion de défaillances gouvernementales. Afin de maximiser la portée de la méthode de Marsh, les cas choisis pour son utilisation devraient avoir quelques caractéristiques communes.

- Premièrement qu'il s'agit d'une action (geste, décision, réaction, etc.) dont l'origine émane du gouvernement à l'étude. La pandémie de COVID-19 ou la réaction américaine à l'invasion de l'Ukraine sont des événements où les jeux bureaucratiques sont certainement présents, mais qui ne proviennent pas d'une volonté interne. Tout comme pour le cas du retrait de l'Afghanistan, la méthode de Marsh est pertinente seulement jusqu'au 15 août, date du début de la phase réactive où le gouvernement américain « subit » plutôt que d'exécuter.

- Tout cas à l'étude avec la méthode de Marsh devrait également être un processus long et pour lequel il existait une grande variété d'options légitimes. Les actions internationales de Donald Trump échappent généralement à ces caractéristiques puisqu'elles ne sont pas un processus décisionnel, mais bien une réaction souvent émotive et inattendue comme l'annonce du retrait des troupes américaines de Syrie³⁰¹.

Parmi les cas pertinents pour la méthode Kevin Marsh, notons le processus décisionnel menant à la capture d'Oussama ben Laden, la création du premier accord sur le nucléaire iranien ou la réforme de l'immigration américaine. Hors de la sphère du gouvernement américain, la méthode de Marsh s'applique à l'étude de cas complexes comme le processus menant au Brexit (2016), la crise des sous-marins australiens et la rupture du contrat avec la France (2021), la réponse japonaise à la catastrophe de Fukushima (2011). Plus près de nous, il pourrait être pertinent d'utiliser la méthode Marsh pour faire une étude comparative entre les processus réactifs et décisionnels des gouvernements impliqués dans les référendums pour l'indépendance du Québec, de l'Écosse et de la Catalogne.

³⁰¹ Morgan, W. (2019, 31 octobre). *Trump's Syria pullout that isn't*. POLITICO.

5. CONCLUSION GÉNÉRALE

Ce mémoire accomplit au moins partiellement sa mission qui était de démontrer les défaillances bureaucratiques internes responsables de l'échec de la sortie de l'Afghanistan, même s'il laisse en suspens davantage de questions que de réponses.

Parmi les questions maintenant ouvertes, trois d'entre elles serviront à guider ce mémoire vers sa conclusion générale : premièrement, à la lumière de cette analyse bureaucratique, à quel point sommes-nous plus avancés quant à la possibilité de déterminer qui fut responsable de ce cafouillage? Ensuite, quelles pistes s'ouvrent pour la recherche future par suite des conclusions ici présentées? Quelle serait la suite logique à ce travail? Et finalement quelle est la place du retrait de l'Afghanistan dans le contexte hautement volatile du début du 21^e siècle? Mérite-t-il le qualificatif d'événement structurant ou simplement déstabilisateur?

5.1 Qui est responsable de l'échec du retrait de l'Afghanistan?

Bien que ce travail de recherche ne devait pas répondre directement à la question de la primoresponsabilité, il aide à mettre la table pour une recherche future ainsi orientée et fait ressortir le suspect principal : Joe Biden lui-même. Tout chercheur souhaitant répondre à cette question fera face à la même difficulté, soit celle de se retrouver dans la nuée des facteurs qui ont influencé le résultat. La nature politique et spectaculaire du cas du retrait de l'Afghanistan a créé un environnement où chaque acteur a exposé publiquement sa propre analyse, généralement orientée et subjective. La recherche future doit donc préalablement établir un filtre qui permettra le tri entre les jugements politiques et la réalité objective.

Même lorsque restreint uniquement au niveau des acteurs bureaucratiques pertinents à cette recherche, le « jeu du blâme » est exhaustif. Chaque acteur s'est exprimé publiquement dans les jours ou semaines suivants le retrait afin d'exposer qui était, selon leur perception, principalement responsable de l'échec du retrait.

Pour la Maison-Blanche de Joe Biden, le blâme est à distribuer parmi les administrations précédentes et le gouvernement afghan :

« So what's happened? Afghanistan political leaders gave up and fled the country. The Afghan military collapsed, sometimes without trying to fight. If anything, the developments of the past week reinforced that ending U.S. military involvement in Afghanistan now was the right decision³⁰². »

- Joe Biden – 16 août 2021

« Why don't we just keep doing what we were doing? Why did we have to change anything? » The fact is: Everything had changed. My predecessor had made a deal with the Taliban. When I came into office, we faced a deadline — May 1. The Taliban onslaught was coming³⁰³. »

- Joe Biden – 31 août 2021

Sur son administration, Biden semble admettre du bout des lèvres que les Renseignements firent défaut :

« The truth is: This did unfold more quickly than we had anticipated³⁰⁴. »

- Joe Biden – 16 août 2021

Pour Anthony Blinken et le Département d'État, il ne fait pas de doutes que les renseignements sont responsables :

« Throughout this whole process there was an intelligence assessment that proved to be wrong : that the Afghan government and security forces would remain in place and hold on to the major cities well into the following year³⁰⁵. »

- Anthony Blinken

³⁰² House, W. (2021, 16 août). *Remarks by President Biden on Afghanistan*. The White House.

³⁰³ House, W. (2021, 31 août). *Remarks by President Biden on the end of the war in Afghanistan*. The White House.

³⁰⁴ House, W. (2021, 16 août). *Remarks by President Biden on Afghanistan*. The White House.

³⁰⁵ Whipple. *op. cit.*, p.108.

William Burns, directeur de la CIA, rejette l'idée que les renseignements firent défaut et semble plutôt affirmer que la Maison-Blanche avait entre les mains toutes les informations nécessaires et qu'ils auraient mal interprété les analyses de la Communauté du Renseignement :

« It was a pretty sober analysis of what would happen to the Afghan military when you pulled out several legs of the stool. Not just the US military presence but also the contractors who kept their air force up in the air. If you pulled those legs out, it was a prescription for things unraveling pretty quickly³⁰⁶. »

- William Burns

Pour les généraux McKenzie et Milley du Département de la Défense, l'insouciance du Département d'État est la clé de l'échec :

« The fundamental mistake (...) fundamental flaw was the timing of the State Department call. (...) That was too slow and too late³⁰⁷. »

- Mark Milley

« As you are aware, the decision to begin rests with the Department of State, not the Department of Defense³⁰⁸. »

- Kenneth McKenzie

Quelle valeur accorder à l'autoanalyse, à chaud, des acteurs principalement responsables de leur propre échec? Leurs déchirures internes, les blâmes mutuels et l'absence de consensus, sans nous renseigner directement, sont un indice supplémentaire d'un échec global partagé entre tous les acteurs du gouvernement.

³⁰⁶ Whipple. *op. cit.*, p.108.

³⁰⁷ Milley, M. (2024, 19 mars). Témoignage devant le House Foreign Affairs Committee. Chef d'État-Major interarmes.

³⁰⁸ McKenzie, K. (2024, 19 mars). Témoignage devant le House Foreign Affairs Committee. Commandant du commandement central.

Tableau 5.1 - Primoresponsabilité selon les acteurs internes

	WH	INTEL	STATE	DoD
Biden		X		
Burns	X			
Blinken		X		
Milley/McKenzie			X	

C'est ici que la méthode de Marsh démontre son efficacité. Elle permet de répondre non seulement à la question fondamentale de la présence (ou dans ce cas-ci : absence) d'un compromis bureaucratique, mais également d'identifier la part de responsabilité de chaque acteur. Ce mémoire démontre que les tractations bureaucratiques inutiles de Joe Biden ont ouvert la voie à l'échec du retrait, concrétisé par un relâchement du suivi présidentiel dans la phase exécutoire. Il fait également entrevoir que chacun des acteurs étudiés a contribué en apportant un élément essentiel à l'échec.

Tableau 5.2 - Part de responsabilité des acteurs

ACTEURS	PART DE RESPONSABILITÉ
Maison-Blanche	A fournit des concessions tactiques futiles, compte tenu de l'inéluabilité du retrait inconditionnel.
STATE	A été limité par son incapacité à imaginer le pire et par sa désorganisation interne.
DoD	A mal coordonné son propre retrait avec les autres acteurs américains, alliés et afghans, affaiblissant mortellement l'ANA.
INTEL	N'a pas compris qu'elle était aveugle à la réalité du terrain, fournissant ainsi un état de la situation flou qui faussait l'analyse des autres acteurs.

5.2 Ouvertures pour les recherches subséquentes

Comme mentionné précédemment, toute recherche sur le retrait de l'Afghanistan devra préalablement départager les critiques partisans et légitimes. Ce mémoire fait partie de la première génération des recherches s'intéressant au cas du retrait de l'Afghanistan. Cette première mouture doit identifier les zones d'ombre qui devront être défrichées plus tard, tester les affirmations, vérifier les accusations et replacer, en quelque sorte, l'état des connaissances afin de créer un substrat solide à la seconde génération de recherches.

À ce propos, que peut-on apprendre indirectement à partir ce mémoire? Entre autres que, parmi les critiques habituelles adressées à l'administration Biden pour l'échec du retrait de l'Afghanistan, plusieurs s'avèrent infondées hors de la sphère politique. Ces remontrances sont généralement d'origines politiques et manquent parfois de nuances. En grande part, l'échec du retrait de l'Afghanistan n'était que la continuation de l'échec de vingt années de guerre, puisque les mêmes illusions sur l'armée et le gouvernement afghan ont prévalu tout au long du conflit.

À l'inverse, certaines critiques, moins mises de l'avant par les politiciens et médias américains, mériteraient un examen plus attentif. Entre autres, les problèmes internes du Département d'État, qui peine à accomplir toutes ses responsabilités, doivent être clarifiés. Les rapports internes sur cette question ne sont actuellement pas publics. Également, l'effet des mesures sanitaires, puisque le retrait se déroule en pleine pandémie de COVID-19, particulièrement sur le Département de la Défense et l'ANA doit être mesuré.

Aucune littérature académique ne semble actuellement s'attaquer aux effets de la pandémie de COVID-19, non seulement sur l'Afghanistan, mais en général sur les effets collatéraux vécus par la bureaucratie (seuls les rapports officiels comme SIGAR en font état). Les bureaucrates étant des humains en nombre limité, les efforts et sacrifices exigés par la pandémie auront eu un effet sur toutes les autres entreprises gouvernementales. De plus, à l'époque, la réaction de la Maison-Blanche à la situation sanitaire est considérée comme un symbole politique puissant qui doit permettre une différenciation claire entre Trump et Biden. En 2021, l'Afghanistan n'est pas le sujet d'une attention particulière de la part de la Maison-Blanche de Biden - bien au contraire.

--

Au-delà des erreurs individuelles ou départementales, cette recherche invite à un examen plus approfondi de la dynamique interne de la Maison-Blanche de Joe Biden. Ce qui émane des sources sur l'administration du 46^e Président, sans être mentionné tel quel, est l'apport indéniable de la pensée groupale (*group think*) dans l'exécution du retrait de l'Afghanistan. Chaque acteur était choisi pour sa loyauté envers Joe Biden, et cette loyauté a grandement contribué au retrait tel que nous le connaissons.

Le retrait de l’Afghanistan, une fois vécu et digéré, aurait dû servir d’avertissement à l’administration Biden qui, à la suite du retrait, n’effectue aucun changement à son cabinet et ne fait aucune introspection critique, du moins publiquement, essentiellement rejetant toute forme de responsabilité pour le revers. Selon Ezra Klein du New York Times, cette déférence excessive envers le chef mena, en fin de compte, les Démocrates à la campagne électorale désastreuse de 2024³⁰⁹.

Outre la mentalité de groupe dont était probablement victime l’administration Biden, les conclusions de ce travail militent en faveur d’une utilisation éclectique des approches académiques, bien au-delà du *Bureaucratic Politics Model* d’Allison. Elles révèlent également l’importance des facteurs idiosyncrasiques de Joe Biden et du contexte politique dans lequel il devient Président.

Le Modèle de l’acteur rationnel postule que les États prennent des décisions rationnelles, en évaluant systématiquement les options disponibles selon une logique coûts-bénéfice. Dans le cas du retrait d’Afghanistan, ce modèle aurait permis d’analyser la décision de Biden comme le fruit d’un calcul stratégique : respecter une promesse électorale, réduire les engagements militaires, concentrer les ressources sur la compétition sino-américaine, etc. Cette approche aurait offert une vision plus unifiée de la décision, centrée sur les préférences du Président. Toutefois, cette méthode présente une limite majeure dans ce cas : elle ne permet pas de saisir la fragmentation décisionnelle au sein du gouvernement américain ni les conflits bureaucratiques internes qui ont contribué à l’improvisation sur le terrain. C’est justement pour dépasser ces simplifications qu’Allison a proposé le modèle bureaucratique.

Une autre approche pertinente serait le Modèle des flux multiples (*Multiple Streams Framework*), qui est souvent utilisé pour analyser comment des politiques publiques émergent de la conjonction de trois courants : le problème, les solutions disponibles et la dynamique politique. Appliqué au cas afghan, ce modèle aurait permis d’évaluer comment la problématique du retrait fut priorisée dans l’agenda présidentiel, comment certaines solutions (comme un retrait rapide, un maintien d’une force résiduelle, ou un retrait conditionnel) ont été envisagées, et comment les facteurs

³⁰⁹ Klein, E. (2025, 22 mai). Opinion | *How Groupthink protected Biden and re-elected Trump*. The New York Times.

politiques (fin du mandat de Trump, popularité de Biden, pressions internes et internationales) ont influencé la fenêtre d'opportunité décisionnelle.

En somme, bien que le modèle de Marsh fondé sur les dynamiques bureaucratiques internes soit celui qui a été retenu pour son adéquation avec le sujet, au final seul le recours à de multiples méthodes et modèles d'analyses permettra la création d'un portrait complet des dysfonctionnements internes du système américain ayant mené à l'exécution chaotique de ce retrait.

5.3 Placer le retrait de l'Afghanistan dans le contexte du 21^e siècle

La comparaison entre la chute de Saïgon et la chute de Kaboul s'impose d'elle-même, sans l'aide de Joe Biden.

« The Taliban is not the south — the North Vietnamese army. They're not — they're not remotely comparable in terms of capability. There's going to be no circumstance where you see people being lifted off the roof of the embassy of the United States from Afghanistan. It is not at all comparable³¹⁰. »

- Joe Biden – 8 juillet 2021

Deux capitales qui finissent par tomber entre les mains du belligérant local après que l'envahisseur américain ait complètement perdu ses objectifs stratégiques originaux. Deux défaites; deux retraits catastrophiques. Si, en apparence, les deux événements sont semblables, le contexte dans lequel ils se produisent constitue la variable principale et détermine les conséquences qui en découleront.

La Guerre du Vietnam deviendra un traumatisme interne pour les États-Unis, mais n'affectera pas leur prépondérance dans le monde. L'URSS, seul véritable compétiteur à l'époque, n'est pas en mesure de profiter de la défaite de son rival. Le retrait de l'Afghanistan, bien que stratégiquement

³¹⁰ House, W. (2021, 8 juillet). *Remarks by President Biden on the drawdown of U.S. forces in Afghanistan*. The White House.

sensé, s'effectue dans un contexte international de grande déstabilisation, auquel il contribuera lui-même.

Les années 2020 sont témoins du retour de la compétition entre grandes puissances, propulsé entre autres par la montée de la Chine. Une grande part de la déstabilisation ambiante émane cependant d'une perception non vérifiée : celle du déclin de la puissance américaine. L'hégémon, si prévisible et fiable depuis presque un siècle, montre des signes de fatigue et cela enhardit ses compétiteurs. Si l'élection de Trump en 2017 et la gestion de la pandémie de COVID-19 furent des indices, le retrait de l'Afghanistan fut plausiblement le symbole fort qu'attendaient les rivaux américains pour entamer une réorganisation de la puissance mondiale en leur faveur.

En plus d'être un événement déstabilisateur supplémentaire dans un contexte déjà volatile, l'échec du retrait de l'Afghanistan se répercute bien au-delà de la sphère des grandes puissances. Ces deux semaines d'août 2021 auront entaché la crédibilité américaine auprès de ses plus fidèles alliés de l'OTAN en démontrant que même avec un Président internationaliste et « traditionnel » comme Joe Biden, les États-Unis n'accorderont ultimement de considération qu'à leurs propres objectifs et intérêts.

Le retrait catastrophique marque également le début d'une recomposition de la puissance régionale en Asie-Centrale au profit des Talibans, du Pakistan et de l'Iran, mais également de la Russie et de la Chine. L'abandon de l'Afghanistan, où fut dépensé \$ US 2,313 milliards en fonds publics américains³¹¹, sans compter les victimes humaines, mortes, blessées, traumatisées ou dont l'existence fut chamboulée par un projet ultimement inutile, représente pour l'Occident l'abandon de ses ambitions morales dans le monde.

Toutes ces conséquences, bien réelles, ne furent jamais anticipées ou considérées par l'administration Biden - limitée - comme les autres administrations, dans sa vision politique à court terme. Le retrait d'Afghanistan n'est pas seulement un échec tactique ou bureaucratique : il est un moment charnière dans le repositionnement géostratégique des États-Unis au 21^e siècle. Dans un

³¹¹ Watson School of International and Public Affairs (The). *Human and budgetary costs to date of the U.S. war in Afghanistan, 2001-2022 | Figures | Costs of war.* (n.d.). The Costs of War.

contexte mondial marqué par l'instabilité, il symbolise pour certains la fin d'un ordre international dominé exclusivement par les États-Unis.

C'est cette incapacité à anticiper le pire, cette atrophie d'imagination, qui caractérise le cas du retrait afghan. Alors que les gouvernements planifient tout, de la continuité du gouvernement en cas d'attaque nucléaire³¹², en passant par la procédure à suivre en cas de contact extraterrestre³¹³, même jusqu'à posséder des plans en cas d'invasion de zombies³¹⁴, le fait que l'administration Biden n'ait pas pu anticiper quelque chose d'aussi prévisible qu'un retour hâtif des Talibans démontre l'ampleur de leur cécité.

--

Ultimement, l'analyse d'un échec doit servir à éviter sa répétition dans l'avenir. Le retrait de l'Afghanistan est un événement sans comparatif, mais qui peut fournir des leçons à retenir pour tout processus décisionnel qui implique l'ensemble du gouvernement.

La leçon la plus évidente est que toute entreprise nécessitant la coordination de l'ensemble du gouvernement devrait être supervisée à partir de la Maison-Blanche, et non à partir d'une branche subalterne comme le Département d'État. La Guerre en Afghanistan aura été victime d'un manque d'attention et d'intérêt flagrant de la part de son orchestrateur principal, et ce, du début à la fin. Les yeux rivés sur la pandémie et prêts à restaurer le prestige des Américains dans le monde, l'administration Biden commence plutôt son mandat avec un revers évitable.

Joe Biden est aujourd'hui devenu une figure digne d'une tragédie grecque. Lorsque ses accomplissements sont analysés individuellement, son unique mandat est généralement considéré comme un succès de politique internationale. La réponse américaine à l'invasion de l'Ukraine est certainement considérée comme son plus important succès de politique internationale, mobilisant l'Occident et l'OTAN (dont le Président Macron mentionnait la mort cérébrale) devant l'agression russe. Il aura poursuivi la politique compétitive envers la Chine de Donald Trump, pérennisant un pivot important dans les relations sino-américaines. Il aura multiplié les alliances et accords

³¹² White House Continuity of Government Plan and National Coop exercise. (n.d.).

³¹³ Callimahos, L. D. (n.d.). Communication with Extraterrestrial Intelligence. NSA.

³¹⁴ Lubold, G. (2019, 23 juillet). *EXCLUSIVE: The Pentagon has a plan to stop the zombie apocalypse. Seriously.* Foreign Policy.

multilatéraux comme l'AUKUS et le Quad, entre autres. Il est, en revanche, incapable de récolter le fruit de ses labours et demeure impopulaire même après la fin de son mandat. Malgré ses réussites, une des particularités de Joe Biden est qu'il semble recevoir toujours davantage d'attention pour ses erreurs que pour ses bons coups. Le retrait de l'Afghanistan deviendra un symbole qui entache sa présidence au même titre que les doutes entourant des tentatives de masquer son déclin cognitif, effaçant du même coup ses succès législatifs ou de politique internationale.

Personne aujourd'hui ne pose réellement la question des alternatives au retrait. Joe Biden, malgré ses défauts et sa responsabilité dans l'échec de son exécution, était largement menotté par les circonstances. Il est plausible de penser que n'importe quel locataire de la Maison-Blanche en 2021 n'aurait eu d'autres choix que de mettre fin à ce conflit ou de le repartir de plus belle, option pour laquelle les Américains n'avaient aucun appétit. Est-ce qu'un autre Président aurait fait mieux? À cette question impossible, il nous est permis de spéculer qu'il serait, en revanche, difficile d'imaginer qu'un autre Président aurait fait bien pire.

L'Histoire donnera possiblement raison à Joe Biden. Il n'est pas impensable que le recul historique fasse apparaître certaines évidences actuellement ignorées. D'ici là, cependant, l'avènement de la seconde administration Trump consolide la tendance déstabilisatrice entamée une décennie plus tôt et pourrait pérenniser la disparition de l'ordre mondial d'après-guerre. En plus de changer l'ordre international, Trump espère mater la bureaucratie américaine, rendant possiblement obsolètes les analyses bureaucratiques antérieures, incluant celle-ci. Cela dit, avec sa guerre ouverte envers la bureaucratie, Trump offre aux chercheurs un nouveau terrain pour les études bureaucratiques comparatives. Les bureaucraties, dites immuables et éternelles, seront testées comme jamais. À nous d'y découvrir l'idéal de la bureaucratie parfaite.

Cette recherche avait comme sujet d'étude principal non pas le retrait de l'Afghanistan, mais plutôt le fonctionnement de la bureaucratie appliqué à ce cas. En concentrant cette étude sur le fonctionnement interne du gouvernement, nous souhaitons critiquer et trouver les failles, mais également rappeler l'importance primordiale de ces acteurs de l'ombre, souvent mal considérés. Malgré la perception populaire d'inefficacité, les bureaucraties représentent, pour le meilleur et pour le pire, l'exécution et l'expression de la volonté de nos gouvernements. Puisqu'elles nous retournent le reflet de nous-mêmes, elles méritent une attention plus particulière et plus nuancée.

ANNEXE A - REMARKS BY PRESIDENT BIDEN ON THE WAY FORWARD IN
AFGHANISTAN

August 16, 2021

Remarks by President Biden on Afghanistan

East Room

4:02 P.M. EDT

THE PRESIDENT: Good afternoon. I want to speak today to the unfolding situation in Afghanistan: the developments that have taken place in the last week and the steps we're taking to address the rapidly evolving events.

My national security team and I have been closely monitoring the situation on the ground in Afghanistan and moving quickly to execute the plans we had put in place to respond to every constituency, including — and contingency — including the rapid collapse we're seeing now.

I'll speak more in a moment about the specific steps we're taking, but I want to remind everyone how we got here and what America's interests are in Afghanistan.

We went to Afghanistan almost 20 years ago with clear goals: get those who attacked us on September 11th, 2001, and make sure al Qaeda could not use Afghanistan as a base from which to attack us again.

We did that. We severely degraded al Qaeda in Afghanistan. We never gave up the hunt for Osama bin Laden, and we got him. That was a decade ago.

Our mission in Afghanistan was never supposed to have been nation building. It was never supposed to be creating a unified, centralized democracy.

Our only vital national interest in Afghanistan remains today what it has always been: preventing a terrorist attack on American homeland.

I've argued for many years that our mission should be narrowly focused on counterterrorism — not counterinsurgency or nation building. That's why I opposed the surge when it was proposed in 2009 when I was Vice President.

And that's why, as President, I am adamant that we focus on the threats we face today in 2021 — not yesterday's threats.

Today, the terrorist threat has metastasized well beyond Afghanistan: al Shabaab in Somalia, al Qaeda in the Arabian Peninsula, al-Nusra in Syria, ISIS attempting to create a caliphate in Syria and Iraq and establishing affiliates in multiple countries in Africa and Asia. These threats warrant our attention and our resources.

We conduct effective counterterrorism missions against terrorist groups in multiple countries where we don't have a permanent military presence.

If necessary, we will do the same in Afghanistan. We've developed counterterrorism over-the-horizon capability that will allow us to keep our eyes firmly fixed on any direct threats to the United States in the region and to act quickly and decisively if needed.

When I came into office, I inherited a deal that President Trump negotiated with the Taliban. Under his agreement, U.S. forces would be out of Afghanistan by May 1, 2021 — just a little over three months after I took office.

U.S. forces had already drawn down during the Trump administration from roughly 15,500 American forces to 2,500 troops in country, and the Taliban was at its strongest militarily since 2001.

The choice I had to make, as your President, was either to follow through on that agreement or be prepared to go back to fighting the Taliban in the middle of the spring fighting season.

There would have been no ceasefire after May 1. There was no agreement protecting our forces after May 1. There was no status quo of stability without American casualties after May 1.

There was only the cold reality of either following through on the agreement to withdraw our forces or escalating the conflict and sending thousands more American troops back into combat in Afghanistan, lurching into the third decade of conflict.

I stand squarely behind my decision. After 20 years, I've learned the hard way that there was never a good time to withdraw U.S. forces.

That's why we were still there. We were clear-eyed about the risks. We planned for every contingency.

But I always promised the American people that I will be straight with you. The truth is: This did unfold more quickly than we had anticipated.

So what's happened? Afghanistan political leaders gave up and fled the country. The Afghan military collapsed, sometimes without trying to fight.

If anything, the developments of the past week reinforced that ending U.S. military involvement in Afghanistan now was the right decision.

American troops cannot and should not be fighting in a war and dying in a war that Afghan forces are not willing to fight for themselves. We spent over a trillion dollars. We trained and equipped an Afghan military force of some 300,000 strong — incredibly well equipped — a force larger in size than the militaries of many of our NATO allies.

We gave them every tool they could need. We paid their salaries, provided for the maintenance of their air force — something the Taliban doesn't have. Taliban does not have an air force. We

provided close air support.

We gave them every chance to determine their own future. What we could not provide them was the will to fight for that future.

There's some very brave and capable Afghan special forces units and soldiers, but if Afghanistan is unable to mount any real resistance to the Taliban now, there is no chance that 1 year — 1 more year, 5 more years, or 20 more years of U.S. military boots on the ground would've made any difference.

And here's what I believe to my core: It is wrong to order American troops to step up when Afghanistan's own armed forces would not. If the political leaders of Afghanistan were unable to come together for the good of their people, unable to negotiate for the future of their country when the chips were down, they would never have done so while U.S. troops remained in Afghanistan bearing the brunt of the fighting for them.

And our true strategic competitors — China and Russia — would love nothing more than the United States to continue to funnel billions of dollars in resources and attention into stabilizing Afghanistan indefinitely.

When I hosted President Ghani and Chairman Abdullah at the White House in June and again when I spoke by phone to Ghani in July, we had very frank conversations. We talked about how Afghanistan should prepare to fight their civil wars after the U.S. military departed, to clean up the corruption in government so the government could function for the Afghan people. We talked extensively about the need for Afghan leaders to unite politically.

They failed to do any of that.

I also urged them to engage in diplomacy, to seek a political settlement with the Taliban. This advice was flatly refused. Mr. Ghani insisted the Afghan forces would fight, but obviously he was wrong.

So I'm left again to ask of those who argue that we should stay: How many more generations of America's daughters and sons would you have me send to fight Afghans — Afghanistan's civil war when Afghan troops will not? How many more lives — American lives — is it worth? How many endless rows of headstones at Arlington National Cemetery?

I'm clear on my answer: I will not repeat the mistakes we've made in the past — the mistake of staying and fighting indefinitely in a conflict that is not in the national interest of the United States, of doubling down on a civil war in a foreign country, of attempting to remake a country through the endless military deployments of U.S. forces.

Those are the mistakes we cannot continue to repeat, because we have significant vital interests in the world that we cannot afford to ignore.

I also want to acknowledge how painful this is to so many of us. The scenes we're seeing in Afghanistan, they're gut-wrenching, particularly for our veterans, our diplomats, humanitarian

workers, for anyone who has spent time on the ground working to support the Afghan people.

For those who have lost loved ones in Afghanistan and for Americans who have fought and served in the country — serve our country in Afghanistan — this is deeply, deeply personal.

It is for me as well. I've worked on these issues as long as anyone. I've been throughout Afghanistan during this war — while the war was going on — from Kabul to Kandahar to the Kunar Valley.

I've traveled there on four different occasions. I met with the people. I've spoken to the leaders. I spent time with our troops. And I came to understand firsthand what was and was not possible in Afghanistan.

So, now we're ferqus [sic] — focused on what is possible.

We will continue to support the Afghan people. We will lead with our diplomacy, our international influence, and our humanitarian aid.

We'll continue to push for regional diplomacy and engagement to prevent violence and instability.

We'll continue to speak out for the basic rights of the Afghan people — of women and girls — just as we speak out all over the world.

I have been clear that human rights must be the center of our foreign policy, not the periphery. But the way to do it is not through endless military deployments; it's with our diplomacy, our economic tools, and rallying the world to join us.

Now, let me lay out the current mission in Afghanistan. I was asked to authorize — and I did — 6,000 U.S. troops to deploy to Afghanistan for the purpose of assisting in the departure of U.S. and Allied civilian personnel from Afghanistan, and to evacuate our Afghan allies and vulnerable Afghans to safety outside of Afghanistan.

Our troops are working to secure the airfield and to ensure continued operation of both the civilian and military flights. We're taking over air traffic control.

We have safely shut down our embassy and transferred our diplomats. Our dip- — our diplomatic presence is now consolidated at the airport as well.

Over the coming days, we intend to transport out thousands of American citizens who have been living and working in Afghanistan.

We'll also continue to support the safe departure of civilian personnel — the civilian personnel of our Allies who are still serving in Afghanistan.

Operation Allies Refugee [Refuge], which I announced back in July, has already moved 2,000 Afghans who are eligible for Special Immigration Visas and their families to the United States.

In the coming days, the U.S. military will provide assistance to move more SIV-eligible Afghans and their families out of Afghanistan.

We're also expanding refugee access to cover other vulnerable Afghans who worked for our embassy: U.S. non-governmental agencies — or the U.S. non-governmental organizations; and Afghans who otherwise are at great risk; and U.S. news agencies.

I know that there are concerns about why we did not begin evacuating Afghans — civilians sooner. Part of the answer is some of the Afghans did not want to leave earlier — still hopeful for their country. And part of it was because the Afghan government and its supporters discouraged us from organizing a mass exodus to avoid triggering, as they said, “a crisis of confidence.”

American troops are performing this mission as professionally and as effectively as they always do, but it is not without risks.

As we carry out this departure, we have made it clear to the Taliban: If they attack our personnel or disrupt our operation, the U.S. presence will be swift and the response will be swift and forceful. We will defend our people with devastating force if necessary.

Our current military mission will be short in time, limited in scope, and focused in its objectives: Get our people and our allies to safety as quickly as possible.

And once we have completed this mission, we will conclude our military withdrawal. We will end America's longest war after 20 long years of bloodshed.

The events we're seeing now are sadly proof that no amount of military force would ever deliver a stable, united, and secure Afghanistan — as known in history as the “graveyard of empires.”

What is happening now could just as easily have happened 5 years ago or 15 years in the future. We have to be honest: Our mission in Afghanistan has taken many missteps — made many missteps over the past two decades.

I'm now the fourth American President to preside over war in Afghanistan — two Democrats and two Republicans. I will not pass this responsibly on — responsibility on to a fifth President.

I will not mislead the American people by claiming that just a little more time in Afghanistan will make all the difference. Nor will I shrink from my share of responsibility for where we are today and how we must move forward from here.

I am President of the United States of America, and the buck stops with me.

I am deeply saddened by the facts we now face. But I do not regret my decision to end America's warfighting in Afghanistan and maintain a laser-focus on our counterterrorism missions there and in other parts of the world.

Our mission to degrade the terrorist threat of al Qaeda in Afghanistan and kill Osama bin Laden was a success.

Our decades-long effort to overcome centuries of history and permanently change and remake Afghanistan was not, and I wrote and believed it never could be.

I cannot and I will not ask our troops to fight on endlessly in another — in another country's civil war, taking casualties, suffering life-shattering injuries, leaving families broken by grief and loss.

This is not in our national security interest. It is not what the American people want. It is not what our troops, who have sacrificed so much over the past two decades, deserve.

I made a commitment to the American people when I ran for President that I would bring America's military involvement in Afghanistan to an end. And while it's been hard and messy — and yes, far from perfect — I've honored that commitment.

More importantly, I made a commitment to the brave men and women who serve this nation that I wasn't going to ask them to continue to risk their lives in a military action that should have ended long ago.

Our leaders did that in Vietnam when I got here as a young man. I will not do it in Afghanistan.

I know my decision will be criticized, but I would rather take all that criticism than pass this decision on to another President of the United States — yet another one — a fifth one.

Because it's the right one — it's the right decision for our people. The right one for our brave service members who have risked their lives serving our nation. And it's the right one for America.

So, thank you. May God protect our troops, our diplomats, and all of the brave Americans serving in harm's way.

4:21 P.M. EDT

ANNEXE B – IMAGES MARQUANTES DU RETRAIT DE L'AFGHANISTAN



15 août - Les Talibans prennent le contrôle du palais présidentiel. *Zabi Karimi AP*.³¹⁵

³¹⁵ Gall, C., Victor, D., & Khapalwak, R. (2021, 17 août). Taliban take over Afghan Presidential Palace. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/08/16/world/asia/taliban-presidential-palace-afghanistan.html>



15 août - Un C-17 transportant 640 évacués. *U.S. Air Force/Air Mobility Command Public Affairs.*³¹⁶

³¹⁶ In pictures: When the U.S. left Afghanistan, two years ago. (2023, 18 août). Reuters. <https://www.reuters.com/pictures/pictures-when-us-left-afghanistan-two-years-ago-2023-08-18/>



16 août - Des civils afghans poursuivent un avion de transport militaire américain C-17 sur le tarmac de l'aéroport de Kaboul, illustrant le chaos du retrait américain en août 2021. *Prise d'une vidéo amateur, vérifié par AP*³¹⁷.

³¹⁷ Allen, M. (2021, 17 août). *The defining image of Biden's Afghanistan exit*. Axios. <https://www.axios.com/2021/08/17/biden-afghanistan-withdrawal-defining-image>



19 août – Évacuation d'un bébé. *Omar Haidari via REUTERS*³¹⁸



(À gauche) 26 août – Le Président Biden commentant l'attentat de Abbey Gate. *Jonathan Ernst / REUTERS*.³¹⁹

(À droite) 30 août – Le Major général Chris Donahue est le dernier soldat américain à quitter l'Afghanistan. *XVIII Airborne Corps/via REUTERS*³²⁰

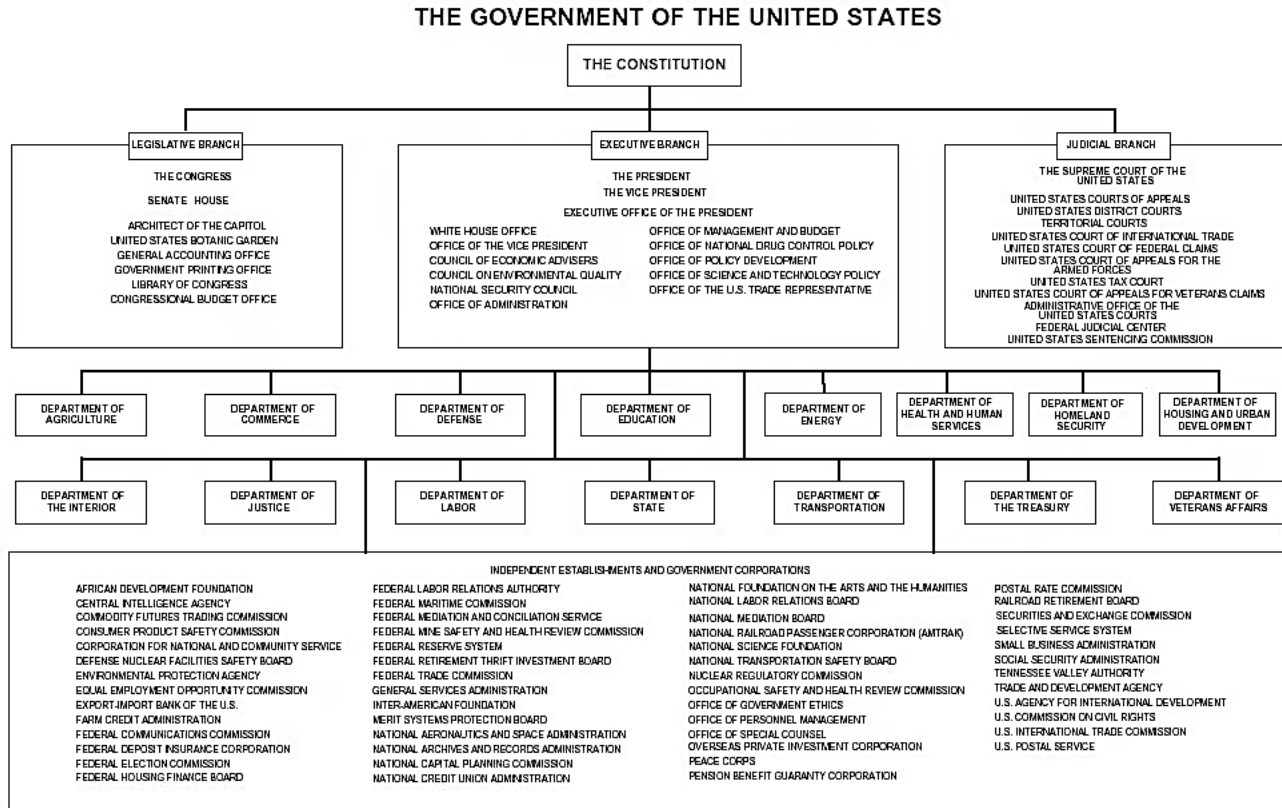
³¹⁸ In pictures: When the U.S. left Afghanistan, two years ago. (2023, 18 août). Reuters.

<https://www.reuters.com/pictures/pictures-when-us-left-afghanistan-two-years-ago-2023-08-18/>

³¹⁹ *Idem*

³²⁰ *Idem*

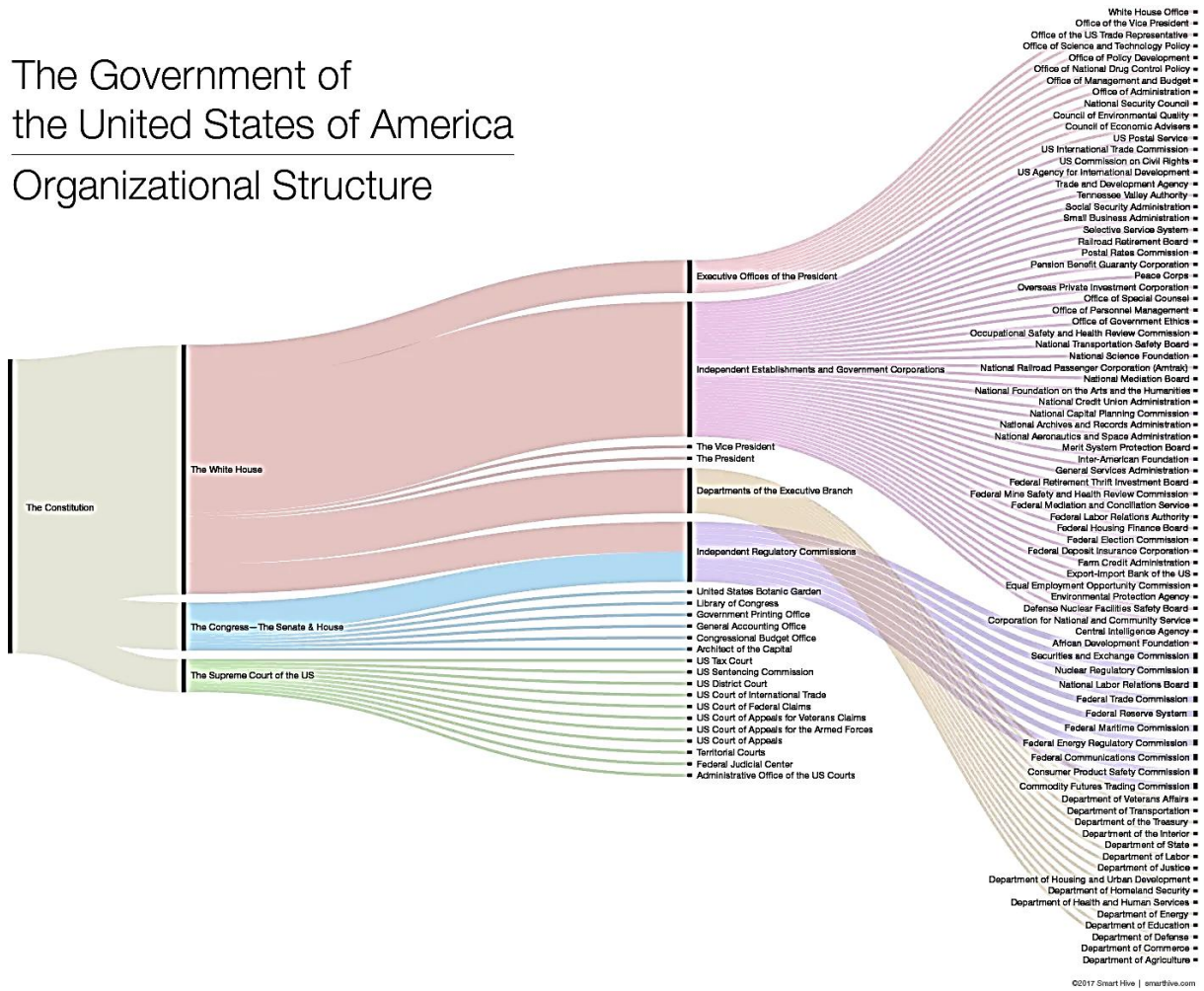
ANNEXE C – ORGANISATION DU GOUVERNEMENT AMÉRICAIN



Organigramme du Boatwright Memorial Library³²¹

³²¹ LibGuides: PLSC 350: American Foreign Policy (Long): Organizational charts. (n.d.). <https://libguides.richmond.edu/c.php?g=1455193&p=10818472>

The Government of the United States of America Organizational Structure



Une vision différente de smarthive.com³²²

³²² US Government Organizational Chart - Smart Hive. (2018, 29 mars). Smart Hive. <https://smarthive.com/portfolio/us-government-organizational-chart/>

APPENDICE A – L'ACCORD DE DOHA

Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America

February 29, 2020 which corresponds to Rajab 5, 1441 on the Hijri Lunar calendar and Hoot 10, 1398 on the Hijri Solar calendar

A comprehensive peace agreement is made of four parts:

1. Guarantees and enforcement mechanisms that will prevent the use of the soil of Afghanistan by any group or individual against the security of the United States and its allies.
2. Guarantees, enforcement mechanisms, and announcement of a timeline for the withdrawal of all foreign forces from Afghanistan.
3. After the announcement of guarantees for a complete withdrawal of foreign forces and timeline in the presence of international witnesses, and guarantees and the announcement in the presence of international witnesses that Afghan soil will not be used against the security of the United States and its allies, the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban will start intra-Afghan negotiations with Afghan sides on March 10, 2020, which corresponds to Rajab 15, 1441 on the Hijri Lunar calendar and Hoot 20, 1398 on the Hijri Solar calendar.
4. A permanent and comprehensive ceasefire will be an item on the agenda of the intra-Afghan dialogue and negotiations. The participants of intra-Afghan negotiations will discuss the date and modalities of a permanent and comprehensive ceasefire, including joint implementation mechanisms, which will be announced along with the completion and agreement over the future political roadmap of Afghanistan.

The four parts above are interrelated and each will be implemented in accordance with its own agreed timeline and agreed terms. Agreement on the first two parts paves the way for the last two parts.

Following is the text of the agreement for the implementation of parts one and two of the above. Both sides agree that these two parts are interconnected. The obligations of the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban in this agreement apply in areas under their control until the formation of the new post-settlement Afghan Islamic government as determined by the intra-Afghan dialogue and negotiations.

PART ONE

The United States is committed to withdraw from Afghanistan all military forces of the United States, its allies, and Coalition partners, including all non-diplomatic civilian personnel, private security contractors, trainers, advisors, and supporting services personnel within fourteen (14) months following announcement of this agreement, and will take the following measures in this regard:

- A. The United States, its allies, and the Coalition will take the following measures in the first one hundred thirty-five (135) days:
 - 1) They will reduce the number of U.S. forces in Afghanistan to eight thousand six hundred (8,600) and proportionally bring reduction in the number of its allies and Coalition forces.
 - 2) The United States, its allies, and the Coalition will withdraw all their forces from five (5) military bases.
- B. With the commitment and action on the obligations of the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban in Part Two of this agreement, the United States, its allies, and the Coalition will execute the following:
 - 1) The United States, its allies, and the Coalition will complete withdrawal of all remaining forces from Afghanistan within the remaining nine and a half (9.5) months.
 - 2) The United States, its allies, and the Coalition will withdraw all their forces from remaining bases.
- C. The United States is committed to start immediately to work with all relevant sides on a plan to expeditiously release combat and political prisoners as a confidence building measure with the coordination and approval of all relevant sides. Up to five thousand (5,000) prisoners of the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and up to one thousand (1,000) prisoners of the other side will be released by March 10, 2020, the first day of intra-Afghan negotiations, which corresponds to Rajab 15, 1441 on the Hijri Lunar calendar and Hoot 20, 1398 on the Hijri Solar calendar. The relevant sides have the goal of releasing all the remaining prisoners over the course of the subsequent three months. The United States commits to completing this goal. The Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban commits that its released prisoners will be committed to the responsibilities mentioned in this agreement so that they will not pose a threat to the security of the United States and its allies.
- D. With the start of intra-Afghan negotiations, the United States will initiate an administrative review of current U.S. sanctions and the rewards list against members of the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban with the goal of removing these sanctions by August 27, 2020, which corresponds to Muharram 8, 1442 on the Hijri Lunar calendar and Saunbola 6, 1399 on the Hijri Solar calendar.
- E. With the start of intra-Afghan negotiations, the United States will start diplomatic engagement with other members of the United Nations Security Council and Afghanistan to remove members of the

Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban from the sanctions list with the aim of achieving this objective by May 29, 2020, which corresponds to Shawwal 6, 1441 on the Hijri Lunar calendar and Jawza 9, 1399 on the Hijri Solar calendar.

- F. The United States and its allies will refrain from the threat or the use of force against the territorial integrity or political independence of Afghanistan or intervening in its domestic affairs.

PART TWO

In conjunction with the announcement of this agreement, the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban will take the following steps to prevent any group or individual, including al-Qa'ida, from using the soil of Afghanistan to threaten the security of the United States and its allies:

1. The Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban will not allow any of its members, other individuals or groups, including al-Qa'ida, to use the soil of Afghanistan to threaten the security of the United States and its allies.
2. The Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban will send a clear message that those who pose a threat to the security of the United States and its allies have no place in Afghanistan, and will instruct members of the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban not to cooperate with groups or individuals threatening the security of the United States and its allies.
3. The Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban will prevent any group or individual in Afghanistan from threatening the security of the United States and its allies, and will prevent them from recruiting, training, and fundraising and will not host them in accordance with the commitments in this agreement.
4. The Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban is committed to deal with those seeking asylum or residence in Afghanistan according to international migration law and the commitments of this agreement, so that such persons do not pose a threat to the security of the United States and its allies.
5. The Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban will not provide visas, passports, travel permits, or other legal documents to those who pose a threat to the security of the United States and its allies to enter Afghanistan.

PART THREE

1. The United States will request the recognition and endorsement of the United Nations Security Council for this agreement.
2. The United States and the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban seek positive relations with each other and expect that the relations between the United States and the new post-settlement Afghan Islamic government as determined by the intra-Afghan dialogue and negotiations will be positive.
3. The United States will seek economic cooperation for reconstruction with the new postsettlement Afghan Islamic government as determined by the intra-Afghan dialogue and negotiations, and will not intervene in its internal affairs.

Signed in Doha, Qatar on February 29, 2020, which corresponds to Rajab 5, 1441 on the Hijri Lunar calendar and Hoot 10, 1398 on the Hijri Solar calendar, in duplicate, in Pashto, Dari, and English languages, each text being equally authentic.

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES INSTITUTIONNELS

Allison, Graham T. (1968), Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process, and Bureaucratic Politics. *RAND Corporation*, <https://www.rand.org/pubs/papers/P3919.html>

Bendor, J., & Hammond, T. H. (1992). Rethinking Allison's models. *American Political Science Review*, 86(2), 301-322. <https://doi.org/10.2307/1964222>

Blazina, C. (2024, avril 14). Majority of U.S. public favors Afghanistan troop withdrawal; Biden criticized for his handling of situation. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2021/08/31/majority-of-u-s-public-favors-afghanistan-troop-withdrawal-biden-criticized-for-his-handling-of-situation/>

Bovens et 't Hart (2016): Revisiting the study of policy failures, *Journal of European Public Policy*. <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1127273>

Carpenter, D., & Krause, G. A. (2014). Transactional authority and bureaucratic politics. In *Journal of Public Administration Research and Theory*, Inc., *Journal of Public Administration Research and Theory* (Vols. 25–25, Issue 5, pp. 5–25) [Journal-article]. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu012>

CFR Editors. (2021, 7 octobre). The U.S. War in Afghanistan Twenty years on: Public opinion then and now. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/blog/us-war-afghanistan-twenty-years-public-opinion-then-and-now>

Cohen, M. A. (2024, 21 août). America's missed chance in Afghanistan: How Washington's early insistence on total victory set the stage for defeat. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/americas-missed-chance-afghanistan>

Curtis, L. (2021, novembre). How the Doha agreement guaranteed US failure in Afghanistan. *Hoover Institution*. <https://www.hoover.org/research/how-doha-agreement-guaranteed-us-failure-afghanistan>

Fry, B. R., & Nigro, L. G. (1996). Max Weber and US public administration: the administrator as neutral servant. *Journal of Management History*, 2(1), 37-46. <https://doi.org/10.1108/13552529610105654>

Giustozzi, A. (2008). Bureaucratic façade and political realities of disarmament and demobilisation in Afghanistan. *Conflict, Security & Development*, 8(2), 169-192. <https://doi.org/10.1080/14678800802095369>

Greentree, T. (2013). Bureaucracy Does Its Thing: US Performance and the Institutional Dimension of Strategy in Afghanistan. *Journal of Strategic Studies*, 36(3), 325–356. <https://doi.org/10.1080/01402390.2013.764518>

Herd, Graeme. (2021, août). The Causes and the Consequences of Strategic Failure in Afghanistan ? *George C. Marshall European Center For Security Studies*. <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/causes-and-consequences-strategic-failure-afghanistan-0>

Igielnik, R., & Parker, K. (2019, 10 juillet). Majorities of U.S. veterans, public say the wars in Iraq and Afghanistan were not worth fighting. *Pew Research Center*. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2019/07/10/majorities-of-u-s-veterans-public-say-the-wars-in-iraq-and-afghanistan-were-not-worth-fighting/>

Janis, I. L. (1973). Groupthink and group dynamics: A social psychological analysis of defective policy decisions. *Policy Studies Journal*, 2(1), 19. <https://www.proquest.com/scholarly-journals/groupthink-group-dynamics-social-psychological/docview/1300120686/se-2>

Jenkins, B. M. (2021, 12 mars). *Commentary : Securing the Least Bad Outcome : The Options Facing Biden on Afghanistan*. RAND. https://www.rand.org/pubs/external_publications/EP68553.html

Jones, C. M. (2010). Bureaucratic Politics and Organizational Process Models. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. <https://scholar.harvard.edu/files/mahajan/files/jones1992.pdf>

Keane, C., & Diesen, G. (2015) Divided We Stand: The US Foreign Policy Bureaucracy and Nation-Building in Afghanistan, *International Peacekeeping*, 22:3, 205-229, <https://doi.org/10.1080/13533312.2015.1039456>

Keane, C. (2016). The Impact of Bureaucratic Conflict on US Counternarcotics Efforts in Afghanistan. *Foreign Policy Analysis*, 12(3), 295–314. <https://www.jstor.org/stable/26168106>

Keane, C., & Wood, S. (2016). Bureaucratic Politics, Role Conflict, and the Internal Dynamics of US Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan. *Armed Forces & Society*, 42(1), 99–118. <https://www.jstor.org/stable/48670053>

Lim, Y., & Cottam, J. (2024). Inconsequential setback : The elusive impact of the Afghanistan withdrawal on Chinese assessment of US credibility. *Asian Politics & Policy*, 16(3), 337-356. <https://doi.org/10.1111/aspp.12755>

Lobe, J. (2023, 6 juillet). Out of sight, out of mind: Afghanistan vanishes from US news. *Responsible Statecraft*. <https://responsiblestatecraft.org/2021/12/29/out-of-sight-out-of-mind-afghanistan-vanishes-from-us-news>

- Lubold, G. (2019, 23 juillet). EXCLUSIVE: The Pentagon has a plan to stop the zombie apocalypse. Seriously. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2014/05/13/exclusive-the-pentagon-has-a-plan-to-stop-the-zombie-apocalypse-seriously/>
- Maizland, L. (2020, mars 2). U.S.-Taliban peace Deal: What to know. *Council on Foreign Relations*. <https://www.cfr.org/backgrounder/us-taliban-peace-deal-agreement-afghanistan-war>
- Marsh, K. P. (2012). The Intersection of War and Politics: The Iraq War Troop Surge and Bureaucratic Politics. *Armed Forces & Society*, 38(3), 413–437. <https://doi.org/10.1177/0095327X11415492>
- Marsh, K. (2013). Obama’s Surge: A bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the Afghanistan War. *Foreign Policy Analysis*, 10(3), 265–288. <https://doi.org/10.1111/fpa.12000>
- McHugh, K. A. (2023). A Long War and a Short Temper: A Bureaucratic Politics Analysis of the Trump Administration’s Policy in Afghanistan. *Diplomacy & Statecraft*, 34(3), 566–607. <https://doi.org/10.1080/09592296.2023.2239643>
- McKinley, P. M. (2024, 23 juillet). We All Lost Afghanistan : Two Decades of Mistakes, Misjudgments, and Collective Failure. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-16/we-all-lost-afghanistan-taliban>
- Michaud, N. (1996). Graham Allison et le paradigme bureaucratique : vingt-cinq ans plus tard est-il encore utile? *Études internationales*, 27(4), 769–794. <https://doi.org/10.7202/703663ar>
- Miles, R. E. (1978). The Origin and Meaning of Miles’ Law. *Public Administration Review*, 38(5), 399–403. <https://doi.org/10.2307/975497>
- Pew Research Center. *Majorities of U.S. veterans, public say the wars in Iraq and Afghanistan were not worth fighting*. 10 juillet 2019. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2019/07/10/majorities-of-u-s-veterans-public-say-the-wars-in-iraq-and-afghanistan-were-not-worth-fighting/>
- Pew Research Center. *Majority of U.S. public favors Afghanistan troop withdrawal; Biden criticized for his handling of situation*. 31 août 2021. <https://www.pewresearch.org/short-reads/2021/08/31/majority-of-u-s-public-favors-afghanistan-troop-withdrawal-biden-criticized-for-his-handling-of-situation/>
- Pew Research Center. (2024, 24 avril). Biden’s job approval rating remains low | *Pew Research Center*. https://www.pewresearch.org/politics/2024/04/24/joe-bidens-approval-ratings/pp_2024-4-24_biden-trump_4-01/
- Pfiffner, J. (2006). Les décisions de guerre de George W. Bush : l’Afghanistan et l’Irak. *Politique américaine*, 5(2), 35–52. <https://doi.org/10.3917/polam.005.0035>

Pfiffner, J. (2011). Decision making in the Obama White House. *Presidential Studies Quarterly*, 41(2), 244–262. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2011.03853.x>

Relyea, H. C., Specialist in American National Government. (2008). *Presidential directives: background and overview*. <https://sgp.fas.org/crs/misc/98-611.pdf>

Sargent, M., Campbell, J. H., Evans, A. T., McCulloch, C., Reimer, J. R., & Girven, R. S. (2023, 21 février). Staying the Unfavorable Course : National Security Council Decisionmaking and the Inertia of U.S. Afghanistan Policy, 2001–2016. *RAND*.

https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA808-1.html

Watts, S., & Mann, S. (2015). Determining U.S. commitments in Afghanistan. *The Washington Quarterly*, 38(1), 103–116. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2015.1038178>

Watson School of International Affairs. *Human and budgetary costs to date of the U.S. war in Afghanistan, 2001-2022 | Figures | Costs of war*. (n.d.). The Costs of War.

<https://watson.brown.edu/costsofwar/figures/2021/human-and-budgetary-costs-date-us-war-afghanistan-2001-2022>

ARTICLES MÉDIATIQUES

Barnes, J. E. (2021, 20 janvier). *Biden nominee vows to track foreign influence on domestic extremist groups*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/01/19/us/politics/avril-haines-domestic-terror-qanon.html>

Barnes, J. E., & Verma, P. (2021, 24 août). *William Burns is Biden's choice for C.I.A. director*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/01/11/us/politics/cia-biden-burns.html>

Barnes, J. E. (2021, 14 septembre). *Haines warns countries besides Afghanistan pose greater terror threat*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/09/13/us/politics/haines-afghanistan-terror-threat.html>

Barnes, J. E. (2021, 13 avril). *China poses biggest threat to U.S., intelligence report says*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/04/13/us/politics/china-national-security-intelligence-report.html>

Barnes, J. E., & Gibbons-Neff, T. (2021, 13 mai). *U.S. should slow withdrawal from Afghanistan, bipartisan panel urges*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/02/03/us/politics/afghanistan-biden-trump-troops-withdrawal.html>

Barnes, J. E. (2021, 7 octobre). *Intelligence agencies did not predict imminence of Afghan collapse, officials say*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/08/18/us/politics/afghanistan-intelligence-agencies.html>

Bertrand, N. (2020, 28 novembre). *The inexorable rise of Jake Sullivan*. POLITICO. <https://www.politico.com/news/2020/11/27/jake-sullivan-biden-national-security-440814>

Biden, J. (2020, 8 décembre). *Joe Biden: Why I chose Lloyd Austin as Secretary of Defense*. The Atlantic. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/12/secretary-defense/617330/>

Bump, P. (2019, 15 mai). *Biden is one of the most experienced politicians ever to seek the presidency*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/05/14/biden-is-one-most-experienced-politicians-ever-seek-presidency/>

Cooper, Schmitt & Sanger. (2021, 17 avril). *Biden's Afghanistan withdrawal decision was not what military leaders wanted*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/04/17/us/politics/biden-afghanistan-withdrawal.html>

David, Charles-Philippe. Radio-Canada. (2021, 25 août) *Crise en Afghanistan : Joe Biden pourrait-il en payer le prix? – Entrevue avec Charles-Philippe David*. <https://ici.radio-canada.ca/ohdio/premiere/emissions/tout-un-matin/segments/entrevue/368454/armee-americaine-kaboul-decisions-politiques-president-americain>

De Fournas, M. (2021, 16 août). *Avancée des Talibans en Afghanistan : « Tout le monde semble surpris, mais c'était écrit », assure Georges Lefevre*. 20 Minutes. <https://www.20minutes.fr/monde/3101243-20210812-avancee-talibans-afghanistan-tout-monde-semble-surpris-ecrit-assure-georges-lefeuvre>

DeYoung, K. (2020, 29 février). *U.S. and Taliban sign deal meant to end America's longest war*. The Washington Post. <https://wapo.st/3BXd4SL>

Diaz, D. (2017, 21 août). *A history of Trump's thoughts on Afghanistan*. CNN. <https://www.cnn.com/2017/08/21/politics/history-president-trump-remarks-afghanistan-tweets/index.html>

Erlanger, S. (2021, 25 mars). *Blinken's welcome by NATO doesn't hide differences on key issues*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/03/24/world/europe/Blinken-Biden-NATO-Europe.html>

Foer, F. (2023, 30 août). *Inside the Biden White House as Kabul fell*. The Atlantic. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2023/10/afghanistan-withdrawal-biden-decision/675116/>

Forgey, Q. (2021, 20 août). *Biden: I would have sought Afghanistan withdrawal even without Trump's Taliban deal*. POLITICO. <https://www.politico.com/news/2021/08/19/biden-afghanistan-withdrawal-trump-taliban-deal-506215>

French, D. (2020, 3 mars). *President Trump's Disgraceful Peace Deal with the Taliban*. TIME. <https://time.com/5794643/trumps-disgraceful-peace-deal-taliban>

Jakes, L., Crowley, M., & Sanger, D. E. (2021, 21 octobre). *President-Elect Biden chooses Antony Blinken as Secretary of State*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2020/11/22/us/politics/biden-antony-blinken-secretary-of-state.html>

Karl, J., & Gittleson, B. (2021, 16 septembre). *Biden has “great confidence” in Milley after secret actions in Trump’s final months*. ABC News. <https://abcnews.go.com/Politics/biden-great-confidence-milley-secret-actions-trumps-final/story?id=80040052>

Kessler, G. (2021, 25 août). *Mike Pompeo on the Taliban: A timeline*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/08/25/mike-pompeo-taliban-timeline>

Klein, E. (2025, 22 mai). *Opinion | How Groupthink protected Biden and re-elected Trump*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2025/05/21/opinion/ezra-klein-podcast-jake-tapper.html>

LeBlanc, P. (2021, 18 août). *Ex-defense secretary: Trump’s push to get US troops out of Afghanistan possibly ‘undermined’ deal with Taliban*. CNN. <https://www.cnn.com/2021/08/17/politics/mark-esper-donald-trump-taliban-afghanistan-cnntv/index.html>

Lee et Tucker. (2021, 19 août). *Was Biden handcuffed by Trump’s Taliban deal in Doha?* | AP News. <https://apnews.com/article/joe-biden-middle-east-taliban-doha-e6f48507848aef2ee849154604aa11be>

Liptak, K., & Starr, B. (2021, 23 mars). *Biden wrestles with Afghanistan troop dilemma as time to make a decision runs out*. CNN. <https://www.cnn.com/2021/03/23/politics/biden-afghanistan-troop-dilemma>

Martinez, L. (2023, 30 septembre). *Milley swipes at Trump as he leaves behind a complicated legacy*. ABC News. <https://abcnews.go.com/Politics/milley-swipes-trump-praises-biden-leaves-complicated-legacy/story?id=103597900>

Mheslinga. (2025, 27 janvier). *What went wrong in Afghanistan? Policy expert examines U.S. missteps*. University Of Chicago News. <https://news.uchicago.edu/story/what-went-wrong-afghanistan-policy-expert-examines-us-missteps>

Miller, P. D. (2023, 3 novembre). *The 20 Years’ War : America in Afghanistan*. The Dispatch. <https://thedispatch.com/article/the-20-years-war-america-in-afghanistan/>

Morgan, W. (2019, 31 octobre). *Trump’s Syria pullout that isn’t*. POLITICO. <https://www.politico.com/news/2019/10/31/trump-syria-oil-field-mission-062510>

ON GPS: Hillary Clinton on Biden and Afghanistan. (2021, 2 mai). [Vidéo]. CNN. <https://www.cnn.com/videos/tv/2021/05/02/exp-gps-0502-clinton-biden-afghanistan.cnn>

Pashaeva, Y. (2021, 19 août). *Will Russia and the Taliban become friends?* Slate Magazine. <https://slate.com/news-and-politics/2021/08/taliban-afghanistan-russia.html>

Perry, M. (2016, 8 octobre). *Afghanistan 15 years on: Obama's sorriest legacy*. Politico. <https://www.politico.eu/article/afghanistan-war-taliban-15-years-on-barack-obamas-sorriest-legacy>

Phillips, A. (2021, 26 août). *Trump's deal with the Taliban, explained*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/08/20/trump-peace-deal-taliban/>

Rai, A. (2025, 26 mars). *Who is Zalmay Khalilzad, the would-be broker between Taliban and Trump?* The Independent. <https://www.independent.co.uk/asia/south-asia/trump-taliban-zalmay-khalilzad-afghanistan-american-hostages-b2720472.html>

Reuters. (2021, 14 avril). "Significant risk" once U.S. withdraws from Afghanistan, says CIA chief [Vidéo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=bcuOkcA1Djo>

Reuters. (2021, 18 avril). *White House: No guarantees about Afghanistan's future post-pullout*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/middle-east/white-house-no-guarantees-about-afghanistans-future-post-pullout-2021-04-18/>

Reuters. (2021, août 18). « *There was nothing* » to indicate Afghan collapse in 11 days, says Gen. Milley [Vidéo]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=7u4sC0bkVJE>

Rice, S. (2020, 4 mars). *An Afghan bargain likely to fail*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2020/03/04/opinion/afghan-bargain-fail.html>

Talev, M., & Lawler, D. (2022, 15 août). *Afghanistan withdrawal began Biden's political slide*. Axios. <https://www.axios.com/2022/08/15/afghanistan-withdrawal-anniversary-biden-approval>

Thompson et Meyer. (2020, 20 novembre). *Biden rewards loyalty*. POLITICO. <https://www.politico.com/newsletters/transition-playbook/2020/11/20/biden-rewards-loyalty-791808>

Salama, V. (2021, 19 août). *Internal State Department cable warned of Kabul collapse*. WSJ. <https://www.wsj.com/articles/confidential-state-department-cable-in-july-warned-of-afghanistans-collapse-11629406993>

Salma, & Strobel. (2021, 28 octobre). *Four U.S. Intelligence Agencies Produced Extensive Reports on Afghanistan, but All Failed to Predict Kabul's Rapid Collapse*. The Wall Street Journal. <https://www.wsj.com/politics/national-security/four-u-s-intelligence-agencies-produced-extensive-reports-on-afghanistan-but-all-failed-to-predict-kabuls-rapid-collapse-11635415201>

Sciutto, J., Liptak, K., & Atwood, K. (2021, 15 avril). *How Biden went his own way on Afghanistan withdrawal*. CNN. <https://www.cnn.com/2021/04/14/politics/biden-overrules-advisers-afghanistan-withdrawal/index.html>

Seligman, L., Desiderio, A., Bertrand, N., & Toosi, N. (2021, 20 avril). *How Biden's team overrode the brass on Afghanistan*. POLITICO. <https://www.politico.com/news/2021/04/14/pentagon-biden-team-overrode-afghanistan-481556>

Seligman, L. (2021, 29 septembre). *'Speed equals safety': Inside the Pentagon's controversial decision to leave Bagram early*. POLITICO.

<https://www.politico.com/news/2021/09/28/pentagon-decision-leave-bagram-514456>

Seligman, L. (2021, 29 septembre). *Top generals contradict Biden, say they urged him not to withdraw from Afghanistan*. POLITICO. <https://www.politico.com/news/2021/09/28/top-generals-afghanistan-withdrawal-congress-hearing-514491>

Shear, M. D., Glueck, K., Haberman, M., & Kaplan, T. (2020, 14 novembre). *Biden names Ron Klain as White House chief of staff*. The New York Times.

<https://www.nytimes.com/2020/11/11/us/politics/ron-klain-biden.html>

Shear, M. D., Sanger, D. E., & Gibbons-Neff, T. (2021, 16 août). *Biden forcefully defends U.S. withdrawal from Afghanistan*. The New York Times.

<https://www.nytimes.com/2021/07/08/us/politics/biden-afghanistan-withdrawal.html>

Shear, Sanger, Cooper, Barns, & Jakes. (2021, 21 août). *Miscue after miscue, U.S. exit plan unravels*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/08/21/us/politics/biden-taliban-afghanistan-kabul.html>

Shinkman, P. D. (2021, 21 juillet). *Number of private contractors in Afghanistan drops precipitously as Biden pushes withdrawal plan*. US News & World Report.

<https://www.usnews.com/news/world-report/articles/2021-07-21/number-of-private-military-contractors-in-afghanistan-drops-precipitously-as-biden-pushes-withdrawal-plan>

Starr, B., & Cohen, Z. (2020, 16 novembre). *US military anticipates Trump will issue order to plan for further troop withdrawals from Afghanistan and Iraq*. CNN.

<https://www.cnn.com/2020/11/16/politics/trump-afghanistan-iraq-troop-drawdown-order/>

Swan, J., & Nichols, H. (2022, 2 février). *Scoop: Leaked document reveals Biden's Afghan failures*. Axios. <https://www.axios.com/2022/02/02/leaked-document-reveals-bidens-afghan-failures>

Team, F. (2019, 20 décembre). *Transcript: The December Democratic debate*. The Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/12/20/transcript-december-democratic-debate/>

Times, N. Y. (2020, 28 octobre). *Opinion | I am part of the resistance inside the Trump administration*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2018/09/05/opinion/trump-white-house-anonymous-resistance.html>

TOLONews. (2021, 8 mars). *Blinken proposes new steps to peace, keeps May 1st pullout option*. <https://tolonews.com/afghanistan-170509>

Voa. (2009, 30 octobre). *Full Text of VOA Interview with Colin Powell*. Voice of America. <https://www.voanews.com/a/a-13-a-2002-09-05-5-full/392557.html>

Ward, A. (2020, 2 décembre). *The Joint Chiefs chair just gave a brutally honest assessment of the Afghanistan war*. Vox. <https://www.vox.com/2020/12/2/22062808/milley-afghanistan-war-modicum-brookings>

Ward, A. (2021, 5 mars). *An “emotional” moment at an NSC meeting shows why withdrawing from Afghanistan is so hard*. Vox. <https://www.vox.com/2021/3/4/22313380/afghanistan-nsc-milley-austin-biden>

Ward, A. (2021, 8 mars). *The Biden administration’s leaked Afghanistan peace plan, explained*. Vox. <https://www.vox.com/2021/3/8/22319420/afghanistan-blinken-letter-leak-peace-plan>

Ward, A. (2021, 26 mars). *Biden’s stated rationale for extending America’s war in Afghanistan is weak*. Vox. <https://www.vox.com/2021/3/26/22352204/biden-afghanistan-press-conference-logistics-diplomacy>

Ward, & Forgey. (2021, 20 août). *The inside story of how Biden’s team handled Afghanistan’s collapse*. Politico. <https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2021/08/20/the-inside-story-of-how-bidens-team-handled-afghanistans-collapse-494072>

Weiss, Bary. (2021, 19 août). *How We Failed Afghanistan (And Ourselves) with HR McMaster*. Honestly. Apple Podcasts. <https://podcasts.apple.com/us/podcast/how-we-failed-afghanistan-and-ourselves-with-hr-mcmaster/id1570872415?i=1000532434236>

White, J. B. (2019, 18 mars). *Trump’s Bad Deal with the Taliban*. POLITICO Magazine. <https://www.politico.com/magazine/story/2019/03/18/donald-trump-afghanistan-zalmay-khalilzad-225815/>

Whitlock, C. (2019, 9 décembre). *U.S. officials misled the public about the war in Afghanistan, confidential documents reveal*. Washington Post. <https://www.washingtonpost.com/graphics/2019/investigations/afghanistan-papers/afghanistan-war-confidential-documents/>

BIOGRAPHIES

Clinton, H. R. (2014). *Hard choices*. Simon & Schuster. <https://books.google.ca/books?id=XJDHAWAAQBAJ&lpg=PP9&ots=hseGCgdtx-&dq=clinton%20hard%20choices&lr&hl=fr&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>

Clinton, H. R. (2017). *Ça s’est passé comme ça*. Fayard.

Obama, B. (2020). *Une Terre Promise*. Fayard.

DISSERTATIONS, MÉMOIRES ET THÈSES

Kasper, J. R., & Inboden, W. (2021). *Forgetting how to win : the U.S. Army, U.S. Department of State, and U.S. Agency for International Development in post-combat operations (1983-2008)* [Dissertation, [University of Texas].

<https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/86481/KASPER-DISSERTATION-2021.pdf>

DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX

Homeland Security Council, Bush, G. W., & Townsend, F. F. (2007). National Continuity Policy Implementation Plan. In The White House [Report].

https://web.archive.org/web/20230315110559if_/https://www.hsdl.org/c/view?docid=482817

House, W. (2009, 1er décembre). *Afghanistan*. White House Archives under the Obama Administration. <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/defense/afghanistan>

House, W. (2013, 23 mai). *President Obama speaks on U.S. counterterrorism strategy* [Vidéo]. White House Archives under the Obama Administration.

<https://obamawhitehouse.archives.gov/photos-and-video/video/2013/05/23/president-obama-speaks-us-counterterrorism-strategy>

House, W. (2021, 14 avril). *Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan*. The White House. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>

House, W. (2021, 8 juillet). *Remarks by President Biden on the drawdown of U.S. forces in Afghanistan*. The White House. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/08/remarks-by-president-biden-on-the-drawdown-of-u-s-forces-in-afghanistan/>

House, W. (2021, 16 août). *Remarks by President Biden on Afghanistan*. The White House. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/16/remarks-by-president-biden-on-afghanistan/>

House, W. (2021, 31 août). *Remarks by President Biden on the end of the war in Afghanistan*. The White House. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/31/remarks-by-president-biden-on-the-end-of-the-war-in-afghanistan/>

Intelligence Community. (n.d.). *U.S. Withdrawal from Afghanistan*.

<https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2023/04/US-Withdrawal-from-Afghanistan.pdf>

National Security Archive. (2002). *Secretary Rumsfeld to Undersecretary of Defense for Policy Doug Feith, October 17, 2002*. George Washington University.

<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB326/index.htm>

N.S.A. (2004). Callimahos, L. D. (n.d.). Communication with Extraterrestrial Intelligence. <https://www.nsa.gov/portals/75/documents/news-features/declassified-documents/tech-journals/communications-extraterrestrial-intelligence.pdf>

State, Dept. of. (2020, 29 février). *Agreement for Bringing Peace to Afghanistan between the Islamic Emirate of Afghanistan which is not recognized by the United States as a state and is known as the Taliban and the United States of America*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf>

State, Dept. Of (2021, 25 août). *Secretary Blinken to deliver remarks to the press on Afghanistan - Top stories - U.S. Department of State - videos*. (n.d.). <https://video.state.gov/detail/videos/top-stories/video/6269488158001/secretary-blinken-to-deliver-remarks-to-the-press-on-afghanistan>

State, Dept. of. (2022, mars). *After Action Review on Afghanistan*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/06/State-AAR-AFG.pdf>

The United States Senate Committee on Foreign Relations. (2022). *LEFT BEHIND: A Brief Assessment of the Biden Administration's Strategic Failures during the Afghanistan Evacuation*. <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/Risch%20Afghanistan%20Report%202022.pdf>

U.S. Department of War. (2021, 6 juillet). *Pentagon Press Secretary John F. Kirby holds a press briefing*. <https://www.war.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2683654/pentagon-press-secretary-john-f-kirby-holds-a-press-briefing/>

IMAGES, ORGANIGRAMMES ET PHOTOS

Allen, M. (2021, 17 août). The defining image of Biden's Afghanistan exit. Axios. <https://www.axios.com/2021/08/17/biden-afghanistan-withdrawal-defining-image>

Gall, C., Victor, D., & Khapalwak, R. (2021, 17 août). *Taliban take over Afghan Presidential Palace*. The New York Times. <https://www.nytimes.com/2021/08/16/world/asia/taliban-presidential-palace-afghanistan.html>

In pictures: When the U.S. left Afghanistan, two years ago. (2023, 18 août). Reuters. <https://www.reuters.com/pictures/pictures-when-us-left-afghanistan-two-years-ago-2023-08-18/>

LibGuides: PLSC 350: American Foreign Policy (Long): Organizational charts. (n.d.). <https://libguides.richmond.edu/c.php?g=1455193&p=10818472>

US Government Organizational Chart - Smart Hive. (2018, 29 mars). Smart Hive. <https://smarthive.com/portfolio/us-government-organizational-chart/>

MONOGRAPHS

- Foer, F. (2024). *The last politician: Inside Joe Biden's White House and the struggle for America's future*. Penguin Group.
- Malkasian, C. (2021). *The American war in Afghanistan: A history*. New York : Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197550779.001.0001>
- Ritchie, M. N. (2023). *Backdoor lawmaking: Evading obstacles in the US Congress*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197670484.001.0001>
- Sanger, D. E. (2024). *New Cold Wars: China's rise, Russia's invasion, and America's struggle to defend the West*. Crown.
- Taleb, N. N. (2007). *The black swan the impact of the highly improbable*. Random House.
- Ward, A. (2024). *The internationalists: The fight to restore American foreign policy after Trump*. Penguin Publishing Group.
<https://ebookcentral.proquest.com/lib/uqam/detail.action?docID=30724421>
- Whipple, C. (2023). *The fight of his life: Inside Joe Biden's White House*. Scribner.
- Whitlock, C. (2021). *The Afghanistan papers: A secret history of the war*. Simon & Schuster.
- Woodward, B. (2003). *Bush s'en va-t-en guerre*. Éditions Denoël.
- Woodward, B. (2018). *Fear: Trump in the White House*. Simon & Schuster.
- Woodward, B. (2020). *Rage*. Simon & Schuster.
- Woodward, B., & Costa, R. (2021). *Peril*. Simon & Schuster.
- Woodward, B. (2024). *War*. Simon & Schuster.

OUVRAGES ACADÉMIQUES

- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Red Globe Press.
<https://books.google.ca/books?hl=fr&lr=&id=ZSxlEAAAQBAJ&oi>
- Anter, A. (2010). L'histoire de l'État comme histoire de la bureaucratie. *Trivium*, 7.
<https://doi.org/10.4000/trivium.3794>
- Bach, Tobias. Bureaucratic politics. Advanced Research on the Europeanisation of the Nation-State, & Norges forskningsråd. (n.d.). *ARENA working papers*. ARENA.
<https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2021/wp-8-21-bach-final.pdf>

- 't Hart, P., & Bovens, M. (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. Taylor and Francis. <https://books.google.com/books?hl=fr&lr=&id=ZbroqC9fHngC&oi>
- David, C.-P., & Gagnon, F. (Eds.). (2018). *Théories de la politique étrangère américaine: Auteurs, concepts et approches. Deuxième édition revue et augmentée*. Presses de l'Université de Montréal. <https://doi.org/10.2307/j.ctv69szk0>
- David, C.-P. (2015). *Au sein de la Maison-Blanche. De Truman à Obama : la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis. 3e édition entièrement revue et augmentée*. Les Presses de l'Université Laval. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1h0p0rm>
- Du Gay, P. (2005). *The values of bureaucracy*. Oxford University Press. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/uqam/detail.action?docID=948381>.
- Mica, A., Pawlak, M., Horolets, A., & Kubicki, P. (2023). *Routledge international handbook of failure*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429355950>
- Mintz, A., & DeRouen, K., Jr. (2010). *Understanding foreign policy decision making*. Cambridge University Press eBooks. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511757761>
- Saunders, E. N. (n.d.). No Substitute for Experience: Presidents, Advisers, and Information in Group Decision Making. *International Organization*, 71(S1), S219–S247. <https://doi.org/10.1017/S002081831600045X>
- Summers, J. (public). The Drivers of Public Support for Military Withdrawal. Carnegie Mellon University. <https://doi.org/10.1184/R1/19962845.v1>
- Surel, Y. (2015). La science politique et ses méthodes. Armand Colin. <https://shs-cairn-info.proxy.bibliotheques.uqam.ca/la-science-politique-et-ses-methodes--9782200246082?lang=fr>
- Tourreille, J., David, C.-P., & Cairninfo. (2022). *La politique étrangère des États-Unis : fondements, acteurs, formulation*. Presses de Sciences Po. <https://doi-org.proxy.bibliotheques.uqam.ca/10.3917/scpo.david.2022.01>
- Weber, M., & Kalberg, S. E. (2005). Max Weber. In Wiley eBooks. <https://doi.org/10.1002/9780470773369>
- Zegart, A. (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Redwood City: Stanford University Press. <https://doi.org/10.1515/9780804764209>

PUBLICATIONS SUR LES RÉSEAUX SOCIAUX

- Nikki Haley sur X : “To have our Generals say that they are depending on diplomacy with the Taliban is an unbelievable scenario. Negotiating with the Taliban is like dealing with the devil.” / X. (n.d.). X (Formerly Twitter). <https://x.com/NikkiHaley/status/1428080638658289668>

RAPPORTS

Brenner, C. (2021, 3 juin). *Preparing for the Consequences of Withdrawal from Afghanistan* | ASP. American Security Project. <https://www.americansecurityproject.org/perspective-preparing-for-the-consequences-of-withdrawal-from-afghanistan/>

National Defense University Press. (2015). *Lessons encountered: Learning from the long war*. National Defense University Press. <https://ndupress.ndu.edu/portals/68/documents/books/lessons-encountered/lessons-encountered.pdf>

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR). (2023, 28 février). *Why the Afghan security forces collapsed*. Washington, D.C. : SIGAR. <https://www.sigar.mil/Portals/147/Files/Reports/Audits-and-Inspections/Evaluation/SIGAR-23-16-IP.pdf>

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) : *What we need to learn. Lessons of twenty years of Afghanistan Reconstruction*. Washington, D.C.: SIGAR, Août 2021. <https://www.sigar.mil/Portals/147/Files/Reports/Lessons-Learned/SIGAR-21-46-LL.pdf>

TÉMOIGNAGES OFFICIELS

Angarella, N. (2023, 19 avril). *Témoignage devant le Committee on Oversight and Accountability*. USAID. <https://oversight.house.gov/hearing/the-biden-administrations-disastrous-withdrawal-from-afghanistan-part-i-review-by-the-inspectors-general/>

Austin, L. (2021, 28 septembre). *Témoignage devant le US Senate Committee on Armed Services*. Secrétaire de la Défense. <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/to-receive-testimony-on-the-conclusion-of-military-operations-in-afghanistan-and-plans-for-future-counterterrorism-operations>

Blinken, A. (2021, 13 septembre). *Témoignage devant le House Foreign Affairs Committee*. Secrétaire d'État. <https://www.c-span.org/video/?514505-1/house-foreign-affairs-hearing-us-withdrawal-afghanistan>

Haines, A. (2021, 6 avril). *Open hearing: Worldwide threats* | Senate Select Committee on Intelligence. Directrice nationale des Renseignements. <https://www.intelligence.senate.gov/2021/04/06/hearings-open-hearing-worldwide-threats-1/>

Khalilzad, Z. (2024, 15 février). *Témoignage devant le House Foreign Affairs Committee*. Représentant spécial pour la réconciliation afghane. <https://www.c-span.org/video/?533493-1/ambassador-testifies-us-withdrawal-afghanistan>

Milley, M. (2021, 28 septembre). *Témoignage devant le US Senate Committee on Armed Services*. Chef d'État-Major interarmes. <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/to-receive-testimony-on-the-conclusion-of-military-operations-in-afghanistan-and-plans-for-future-counterterrorism-operations>

Milley, M. (2024, 19 mars). *Témoignage devant le House Foreign Affairs Committee*. Chef d'État-Major interarmes. <https://www.c-span.org/video/?534077-1/retired-generals-testify-us-withdrawal-afghanistan>

McKenzie, K. (2021, 28 septembre). *Témoignage devant le US Senate Committee on Armed Services*. Commandant du US Central Command. <https://www.armed-services.senate.gov/hearings/to-receive-testimony-on-the-conclusion-of-military-operations-in-afghanistan-and-plans-for-future-counterterrorism-operations>

McKenzie, K. (2024, 19 mars). *Témoignage devant le House Foreign Affairs Committee*. Commandant du US Central Command. <https://www.c-span.org/video/?534077-1/retired-generals-testify-us-withdrawal-afghanistan>

Shaw, D. (2023, 19 avril). *Témoignage devant le Committee on Oversight and Accountability*. Acting Inspector General au Département d'État. <https://oversight.house.gov/hearing/the-biden-administrations-disastrous-withdrawal-from-afghanistan-part-i-review-by-the-inspectors-general/>

Sopko, J. (2023, 19 avril). *Témoignage devant le Committee on Oversight and Accountability*. Inspector General de SIGAR. <https://oversight.house.gov/hearing/the-biden-administrations-disastrous-withdrawal-from-afghanistan-part-i-review-by-the-inspectors-general/>

Storch, R. (2023, 19 avril). *Témoignage devant le Committee on Oversight and Accountability*. Inspector General du Département de la Défense. <https://oversight.house.gov/hearing/the-biden-administrations-disastrous-withdrawal-from-afghanistan-part-i-review-by-the-inspectors-general/>