



HAL
open science

Faire la guerre : les politiques publiques, l'État et les conflits armés

Jean Joana

► **To cite this version:**

Jean Joana. Faire la guerre : les politiques publiques, l'État et les conflits armés. Critique Internationale, 2016, 72 (3), pp.127-145. 10.3917/crii.072.0127 . hal-01825683

HAL Id: hal-01825683

<https://hal.umontpellier.fr/hal-01825683v1>

Submitted on 28 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Faire la guerre : les politiques publiques, l'État et les conflits armés

par Jean Joana

Depuis quelques années, l'intérêt a été souligné d'un rapprochement entre analyse des politiques publiques et relations internationales. Sur le plan épistémologique, on a mis l'accent sur la proximité croissante des programmes de recherche des deux sous-disciplines et sur les apports qui pourraient être tirés d'un croisement de leurs postures comme de leurs méthodes¹. Parallèlement, des travaux empiriques – aussi bien de spécialistes des politiques publiques investissant des objets traditionnellement traités par les relations internationales² que de spécialistes de ces dernières faisant le chemin en sens inverse³ – ont mis en évidence la fécondité d'un tel rapprochement. Ainsi, des objets classiques des relations internationales, comme les politiques de défense, les organisations internationales ou la constitution des intérêts nationaux, ont été réexaminés.

L'étude de la guerre et des conflits armés a échappé à ces rapprochements. Cette lacune tient en partie à la manière dont s'est développée cette analyse des politiques publiques internationales. Tout en se défendant de considérer que la conflictualité des relations entre États rendrait ceux-ci forcément impropres à de telles expériences, les promoteurs d'une telle analyse préfèrent justifier leur démarche par la « domestication » dont l'anarchie internationale a fait l'objet et par l'essor de régimes internationaux qui y introduisent de la stabilité⁴. En parlant de politiques publiques internationales, ces auteurs tendent plutôt à s'intéresser au « redéploiement des échelles de la régulation politique » en dehors du cadre étatique⁵. Ils citent même volontiers la guerre comme un des objets classiques des relations internationales particulièrement peu adaptés à une analyse par les outils offerts par les

¹ Franck Petiteville, Andy Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », *Revue française de science politique*, 56 (3), 2006, p. 357-366.

² Bernard Jullien, Andy Smith (eds), *Industries and Globalization: The Political Causality of Difference*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008 ; A. Smith, « How the WTO Matters to Industry: The Case of Scotch Whisky », *International Political Sociology*, 3 (2), 2009, p. 176-193.

³ F. Petiteville, *La politique internationale de l'Union européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006 ; Bastien Irondele, *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

⁴ F. Petiteville, A. Smith, « Analyser les politiques publiques internationales », art. cité, p. 359.

⁵ Charlotte Halpern, « Politiques publiques internationales. Penser le redéploiement des échelles de la régulation politique », dans Dario Battistella (dir.), *Relations internationales. Bilan et perspectives*, Paris, Ellipse, 2013, p. 357-376.

politiques publiques⁶. Ces réticences semblent pourtant découler d'une surestimation de la contingence ou du désordre qui caractérise le « brouillard de la guerre » évoqué par Clausewitz⁷. L'imprévisibilité des résultats d'un affrontement armé ou des conditions matérielles de son déroulement n'emporte pas celle des moyens ou des dispositifs d'action militaire mis en œuvre par les belligérants. Elle n'implique pas non plus forcément – ou du moins peut-on se poser la question – celle des logiques par lesquelles ils vont chercher à faire face à ce conflit ou **des mécanismes par lesquels ils vont chercher à y apporter des solutions**. Analyser la guerre avec les yeux du spécialiste de politiques publiques revient dès lors à s'intéresser à la manière dont l'État fait la guerre et déploie son action militaire dans le cadre d'un conflit armé.

Notre propos est donc d'apprécier la faisabilité d'une telle analyse de la guerre et son intérêt par rapport à d'autres types de travaux qui ont déjà étudié les régularités qui caractérisent les phénomènes guerriers. Pour ce faire, nous procéderons à un réexamen de la littérature en sciences sociales qui a cherché à mettre en évidence ces régularités. Ce préambule apparaît indispensable pour surmonter les risques de décontextualisation qui caractérisent trop souvent le traitement des questions militaires ou des objets qui leur sont liés⁸. Dans cette perspective, trois types d'approche méritent d'être retenus. Le premier, dominé par l'histoire, s'est intéressé aux rapports entre la guerre et les sociétés. Le deuxième, davantage marqué par la science politique, s'est focalisé sur les relations entre systèmes politiques et conflits armés. Le troisième, inspiré par la sociologie des organisations, se concentre sur la manière dont la guerre est appréhendée par les forces armées. Après avoir examiné les apports de ces trois courants d'analyse, nous tenterons d'esquisser les spécificités d'une analyse de la guerre du point de vue des politiques publiques.

Guerre et sociétés

L'intérêt des sociologues pour les phénomènes guerriers a été relativement limité au cours du XX^e siècle. L'attrait des pères fondateurs de la discipline pour les questions internationales en général, et pour les conflits entre États en particulier, a été largement oublié par leurs

⁶ A. Smith, « L'analyse des politiques publiques », dans Thierry Balzacq, Frédéric Ramel, *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 459.

⁷ Carl von Clausewitz, *De la guerre*, 1^{ère} édition en français, Paris, Minuit, 1955, p. 133.

⁸ Jean Joana, *Les armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 14.

successeurs⁹. Dès lors, la réflexion sur les rapports entre guerre et **sociétés** a été dominée par les historiens. Elle a principalement visé à expliquer les effets que les modes d'organisation sociale pouvaient avoir sur les formes prises par les conflits armés.

Cet intérêt particulier des historiens s'est d'abord développé contre les pratiques de l'histoire militaire traditionnelle. En France, la dimension événementielle de cette dernière a été disqualifiée **dès les années 1930** par les tenants de la nouvelle histoire issue de l'École des Annales¹⁰ ; dans le monde anglo-saxon, on a assisté, à partir des années 1950, à l'émergence de questionnements inédits. C'est notamment le cas avec la publication des travaux de Michael Roberts¹¹ sur la « révolution militaire » que constituent à ses yeux les réformes introduites par Maurice d'Orange et Gustave Adolphe de Suède dans les dispositifs tactiques adoptés par leurs forces armées entre 1560 et 1660. Selon l'historien britannique, la formation linéaire des troupes, destinée à tenir compte de la nouveauté constituée par le développement des armes à feu, a eu des conséquences qui vont bien au-delà du champ de bataille. En imposant de nouveaux besoins en termes d'entraînement et de discipline, elle a contribué à modifier le volume et les modes de recrutement des forces armées européennes. Son coût ayant augmenté, la guerre est devenue progressivement l'apanage des États qui, seuls, avaient les moyens financiers et administratifs de la mener. M. Roberts voit dans ce changement la **naissance de la guerre moderne, impliquant des armées de masse, disciplinées et contrôlées** par l'État¹². Cette révolution militaire européenne est progressivement devenue un thème de débat entre spécialistes de l'époque moderne, voire contemporaine¹³, qui en ont discuté la chronologie, la localisation et les modalités. Dans l'ouvrage qu'il lui consacre en 1979, Geoffrey Parker insiste plutôt sur l'importance des changements introduits en matière de fortifications dès le début du XVI^e siècle et fait de cette révolution un des facteurs de l'hégémonie de l'Occident sur le reste du monde¹⁴. Indépendamment des différences qui les opposent, ces différents travaux ont en commun le mérite de souligner l'interdépendance

⁹ F. Ramel, *Les fondateurs oubliés. Durkheim, Simmel, Weber, Mauss et les relations internationales*, Paris, PUF, 2006.

¹⁰ Nicolas Offenstadt, *L'historiographie*, Paris, PUF, 2011, p. 98-100.

¹¹ Michael Roberts, *The Military Revolution, 1560-1660*, Belfast, M. Boyd, 1956.

¹² *Ibid.*, p. 32.

¹³ Clifford J. Rodgers, *The Military Revolution Debate. Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe*, Boulder, Westview Press, 1995 ; MacGregor Knox, Williamson Murray, *The Dynamics of Military Revolution, 1300-2050*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

¹⁴ Geoffrey Parker, *La révolution militaire. La guerre et l'essor de l'Occident, 1500-1800*, Paris, Gallimard, 1993 (*The Military Revolution. Military Innovation and the Rise of the West*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988).

étroite qui existe entre les manières dont est conduite la guerre, y compris sur le champ de bataille, et le contexte politique, social et technologique, dans lequel elle se déploie.

Cette réorientation de l'histoire militaire passe également par un renouvellement du regard porté sur certains de ses objets les plus traditionnels. À partir des années 1970, on assiste ainsi à l'essor d'une « nouvelle histoire bataille »¹⁵ qui ne vise plus à rendre compte du simple déroulement des confrontations armées, mais de ce qu'elles peuvent dire du rapport à la guerre des sociétés et des acteurs sociaux. Ce nouveau regard repose en partie sur des emprunts à d'autres sciences sociales. Dans l'introduction de son ouvrage fondateur, John Keegan se revendique ainsi des apports fournis par les premiers travaux consacrés aux comportements des combattants¹⁶. En restituant la « vision de l'homme de base »¹⁷, il entend comprendre l'expérience particulière que représente la participation à ces combats, mais aussi les conditions de possibilité et de mise en œuvre des différents dispositifs – tactiques, techniques, organisationnels – mobilisés sur le champ de bataille. Au-delà de ses apports pour l'histoire militaire, cette nouvelle orientation propose une relecture de la dimension sociale des phénomènes guerriers. Elle est notamment à l'origine de l'approche culturelle de la guerre qui s'est développée à partir du début des années 1980. L'ouvrage que Victor D. Hanson consacre au modèle occidental de la guerre en est l'exemple le plus évident¹⁸. L'auteur défend en effet l'idée selon laquelle la Grèce antique a produit une conception de la guerre organisée autour de la notion de bataille décisive qui constitue son principal legs à la culture occidentale sur le plan militaire. Dans cette perspective, il souligne les différents facteurs politiques et sociaux qui contribuent à mettre en forme la phalange d'hoplites et son emploi sur le champ de bataille.

Depuis les années 1980, l'approche culturelle de la guerre est la principale pourvoyeuse de travaux mettant en évidence l'encastrement social des phénomènes guerriers. Les *a priori* idéologiques qui caractérisent la thèse de V. D. Hanson et le bien-fondé du modèle occidental de la guerre qu'il propose – auquel il rapporte l'ensemble des pratiques guerrières mises en œuvre par les pays occidentaux¹⁹ – ont été abondamment discutés. John Lynn a souligné les

¹⁵ Laura Henninger, « La nouvelle histoire-bataille », *Espaces Temps*, 71-73, 1999, p. 35-46.

¹⁶ John Keegan, *Anatomie de la bataille. Azincourt 1415 - Waterloo 1815 - La Somme 1916*, Paris, Laffont, 1993, p. 29 (*The Face of Battle*, Londres, Jonathan Cape, 1976).

¹⁷ *Ibid.*, p. 27.

¹⁸ Victor Davis Hanson, *Le modèle occidental de la guerre : la bataille d'infanterie dans la Grèce classique*, Paris, Les Belles Lettres, 1990 (*The Western Way of War, infantry battle in classical Greece*, Berkeley, University of California Press, 1989).

¹⁹ V. D. Hanson, *Carnage et culture. Les grandes batailles qui ont fait l'Occident*, Paris, Flammarion, 2002 (*Carnage and Culture : Landmark Battles in the Rise of the Western Power*, New York, Doubleday, 2001).

limites d'une approche trop globalisante qui tend à opposer de manière catégorique soldat occidental et soldat non occidental²⁰. Quant à John Lendon, il a mis en évidence les spécificités des conceptions du combat en vigueur à l'époque antique, qui reposent sur l'exaltation des mythes du passé et le respect des traditions des anciens grecs²¹. Reprenant les intuitions formulées par Georges Duby à propos de la bataille de Bouvines²², Hervé Drévilion a rappelé le travail de construction sociale et politique qui transforme un simple combat en bataille et mis en évidence les facteurs extramilitaires qui pèsent sur la lecture de ces événements²³. Enfin, ces différents travaux ont également en commun de remettre en cause le déterminisme technologique à travers lequel sont souvent analysés les phénomènes guerriers et qui caractérisait une partie des débats consacrés à la révolution militaire européenne.

À partir des années 1990, l'historiographie française du premier conflit mondial a été, elle aussi, à l'origine d'une relecture de ces rapports entre guerre et sociétés. Le souci de rendre compte de l'engagement des populations dans le conflit a suscité une réflexion sur l'expérience de guerre des combattants. Au-delà des excès qu'il a pu susciter²⁴, l'affrontement entre les tenants du « consentement »²⁵ et ceux de la « contrainte »²⁶ témoigne des interrogations qu'inspire l'identification des facteurs politiques et sociaux qui peuvent l'expliquer. Ces débats ont favorisé l'essor d'une analyse sur les violences de guerre et sur la manière dont elles sont appréhendées par les acteurs qui y sont confrontés. Stéphane Audoin-Rouzeau en a tiré des réflexions plus générales sur le combat et sur la possibilité pour les sciences sociales d'en rendre compte²⁷. Tout en défendant une approche d'anthropologie historique, il a ainsi insisté sur l'importance de la physicalité de la guerre, à travers les traces

²⁰ John Lynn, *De la guerre. Une histoire du combat des origines à nos jours*, Paris, Tallandier, 2006 (*Battle. A History of Combat and Culture*, Boulder, Westview Press, 2003).

²¹ John E. Lendon, *Soldats et fantômes. Combattre pendant l'Antiquité*, Paris, Tallandier, 2009 (*Soldiers and Ghosts : A History of Battle in Classical Antiquity*, New Haven, Yale University Press, 2005).

²² Georges Duby, *Le dimanche de Bouvines*, Paris, Gallimard, 1973.

²³ Hervé Drévilion, *Batailles. Scènes de guerre de la Table ronde aux Tranchées*, Paris, Le Seuil, 2007.

²⁴ Christophe Prochasson, « La guerre en ses cultures » dans Jean-Jacques Becker (dir.), *Histoire culturelle de la Grande Guerre*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 255-271.

²⁵ Stéphane Audoin-Rouzeau, Annette Becker, « Violence et consentement : la « culture de guerre » du premier conflit mondial », dans Jean-Pierre Rioux, Jean-François Sirinelli, *Pour une histoire culturelle*, Paris, Le Seuil, 1997, p. 251-271.

²⁶ Nicolas Mariot, « Faut-il être motivé pour tuer ? Sur quelques explications aux violences de guerre », *Genèses*, 53 (4), 2003, p. 154-177.

²⁷ S. Audoin-Rouzeau, *Combattre. Une anthropologie historique de la guerre moderne (XIX^e-XXI^e siècle)*, Paris, Le Seuil, 2008.

qu'elle laisse sur les corps ou sur les paysages, et les objets auxquels elle est associée²⁸. C'est l'universalité de ce rapport à la guerre qui a été interrogé, notamment par Frédéric Rousseau, Rémy Cazals et André Loez, qui ont souligné la diversité des expériences sociales que recouvrait la participation à la grande guerre²⁹, tandis que Nicolas Mariot a mis en évidence le maintien des différences de classes entre les combattants et les limites de l'union qui se crée dans les tranchées³⁰. Il montre en particulier que les intellectuels engagés dans le combat ne doutaient ni de leur supériorité intellectuelle ni du bien-fondé de leur position dans les forces armées, et se posaient en « donneurs de leçon » auprès de leurs camarades. Le souci de rendre compte de ces expériences a aussi alimenté une attention pour l'« ordinaire de la guerre » et pour tout ce que les violences qui découlent de celle-ci doivent à des dispositifs ou des configurations de temps de paix, **susceptibles d'être analysés** par les outils habituels des sciences sociales³¹. À cet égard, un intérêt particulier a été accordé à la « mise en guerre » de l'État³², *via* l'étude des modes de mobilisation des populations ou des ressources matérielles mis en place à partir de 1914.

Ces travaux sur les relations entre guerre et sociétés constituent donc un premier apport pour notre projet. D'abord, parce qu'ils rappellent que la guerre ne relève pas seulement de l'affrontement contingent et désordonné entre entités politiques, mais renvoie à des pratiques ou des significations qui sont autant d'éléments de régularité qui méritent d'être étudiés. Ensuite, parce qu'ils mettent l'accent sur la diversité des facteurs sociaux qui contribuent à la mettre en forme. Analyser les rapports entre guerre et sociétés revient à apprécier les effets que les caractéristiques culturelles, sociales ou politiques d'une société peuvent avoir sur la manière dont elle fait la guerre. Enfin, parce qu'ils révèlent la diversité de ces pratiques et représentations, en fonction non seulement des périodes ou des sociétés ~~considérées~~, mais aussi des groupes sociaux **considérés**. Ainsi ces différents constats alimentent-ils le projet qui consiste à apprécier les régularités, mais aussi les fluctuations, susceptibles de caractériser les modes d'action publique mis en œuvre dans le cadre d'un conflit armé. Certes, ils ne suffisent

²⁸ S. Audoin-Rouzeau, *Les armes et la chair. Trois objets de mort en 14-18*, Paris, Armand Colin, 2009.

²⁹ Frédéric Rousseau, *La Grande Guerre en tant qu'expériences sociales*, Paris, Ellipses, 2006 ; Rémy Cazals, André Loez, *14-18. Vivre et mourir dans les tranchées*, Paris, Tallandier, 2012.

³⁰ N. Mariot, *Tous Unis dans la tranchée ? 1914-1918, les intellectuels rencontrent le peuple*, Paris, Le Seuil, 2013.

³¹ François Buton, André Loez, Nicolas Mariot, Philippe Olivera, « L'ordinaire de la guerre », *Agone. Histoire, politique et sociologie*, 53, 2014, p. 7-9.

³² Collectif de recherche international et de débats sur la guerre de 1914-1918, *Les mises en guerre de l'État*, colloque international et interdisciplinaire, Paris, Laon, Craonne, 30 octobre-1^{er} novembre 2014.

pas à rendre compte de ce que sont ces modes d'action publique ou de la façon dont ils sont produits, mais ils permettent d'entrevoir les éléments susceptibles de les mettre en forme.

Guerre et systèmes politiques

Les rapports entre la guerre et les systèmes politiques constituent une question classique de la science politique depuis ses origines. De Max Weber³³, Otto Hintze³⁴ et Norbert Elias³⁵ à Samuel Finer³⁶ et Charles Tilly³⁷, de nombreux auteurs ont souligné la part de la guerre dans la mise en forme des systèmes politiques. Ces travaux se sont pourtant essentiellement concentrés sur tout ce qui concernait l'essor des structures étatiques. Les dispositifs concrets visant à répondre aux exigences de la guerre ont été moins directement étudiés.

L'intérêt pour ces rapports entre la guerre et les systèmes politiques a été relancé par des auteurs qui contestaient le regard porté sur la guerre par les tenants du paradigme réaliste des relations internationales³⁸. Ils accusaient ces derniers de faire de la guerre une sorte de « boîte noire »³⁹, et de se refuser à examiner les modalités concrètes ou les liens qu'elle pouvait entretenir avec les caractéristiques des systèmes politiques. Au cours des années 1990, ces réflexions ont notamment suscité un débat sur les rapports entre guerre et démocratie, plus précisément sur le caractère plus ou moins belliqueux des régimes démocratiques et sur leur propension ou non à se faire la guerre entre eux⁴⁰. En fait, ce débat a surtout porté sur le comportement militaire des démocraties en temps de guerre, le pessimisme traditionnel

³³ Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959 (« *Politik als Beruf* », dans M. Weber, *Gesammelte Politische Schriften*, Munich, Drei Masken, 1921).

³⁴ Otto Hintze, « Système politique et système militaire », O. Hintze, dans *Féodalité, capitalisme et État moderne*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 1991, p. 51-84 (*Staatsverfassung und Heeresverfassung*, Neue Zeit- und Streitfragen, éditions Gehe-Stiftung zu Desden, 3^e année, 1906, cahier 4, 44 p.).

³⁵ Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975 (*Über den Progress der Zivilisation*, t. II, Basel: Haus zum Falken, 1939).

³⁶ Samuel E. Finer, « State- and Nation-Building in Europe: The Role of the Military », dans Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975, p. 84-163.

³⁷ C. Tilly, *Contrainte et capital dans la formation de l'Europe, 990-1990*, Paris, Aubier, 1992 (*Coercion, Capital and European States, AD 990-1990*, Cambridge Mass., Basil Blackwell, 1990).

³⁸ Jack S. Levy, « Domestic Politics and War », *The Journal of Interdisciplinary History*, 18 (4), 1988, p. 653-673.

³⁹ Scott Sigmund Gartner, « Opening Up the Black Box of War », *Journal of Conflict Resolution*, 42 (3), 1998, p. 252-258.

⁴⁰ Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

affiché par certains auteurs quant à la capacité des démocraties à remporter les guerres qu'elles mènent⁴¹ ayant été contesté par des travaux qui mettaient l'accent sur une corrélation statistique forte entre démocratie et victoire militaire au cours des XIX^e et XX^e siècles⁴². Dan Reiter et Allan Stam ont imputé cette corrélation à une plus grande efficacité militaire qui découlerait de la culture politique particulière de ces régimes. Par ses effets sur la formation, le recrutement ou l'organisation des forces armées, cette culture politique assurerait la compétence technique, le sens de l'initiative et l'autorité des cadres nécessaires à leur efficacité⁴³. Stephen Biddle et Stephen Long, pour leur part, ont fait remarquer que cette supériorité militaire pouvait simplement découler de la plus grande prospérité économique qui a longtemps distingué ces démocraties⁴⁴. Michael C. Desch a plus radicalement mis en cause cette thèse du « triomphalisme démocratique » en soulignant les limites des décomptes statistiques sur lesquels elle s'appuyait⁴⁵. Il avance que, même lorsqu'elle revient de manière incontestable à des démocraties, rien n'indique que la victoire soit imputable aux caractéristiques de leur système politique. Il est donc difficile, selon lui, d'établir un lien systématique entre les caractéristiques des régimes politiques et la manière dont ils font la guerre. En revanche, même pour les plus farouches opposants à la thèse du triomphalisme démocratique, l'impossibilité de faire de ce lien une théorie générale ne signifie pas que la nature d'un régime – que celui-ci soit démocratique ou autoritaire – n'influe pas ponctuellement sur la conduite d'une guerre⁴⁶.

Plus récemment, l'analyse des relations entre civils et militaires est venue relancer ces réflexions⁴⁷. Les éventuelles contradictions entre les spécificités des régimes démocratiques et les exigences de la guerre ont été au fondement de ce champ d'analyse au sein de la science politique américaine⁴⁸. L'essentiel des travaux qui en ont relevé se sont pourtant focalisés sur les effets que l'évolution des rapports de force internationaux pouvait avoir sur les relations

⁴¹ Jean-François Revel, *How Democracies Perish*, New York, Doubleday, 1984.

⁴² David A. Lake, « Powerful Pacifists: Democratic States and War », *American Political Science Review*, 86 (1), 1992, p. 24-37.

⁴³ Dan Reiter, Allan C. Stam, « Democracy and Battlefield Military Effectiveness », *Journal of Conflict Resolution*, 42 (3), 1998, p. 259-277.

⁴⁴ Stephen Biddle, Stephen Long, « Democracy and Military Effectiveness. A Deeper Look », *Journal of Conflict Resolution*, 48 (4), 2004, p. 525-546.

⁴⁵ Michael C. Desch, « Democracy and Victory. Why Regime Type Hardly Matter », *International Security*, 27 (2), 2002, p. 5-47 ; M. C. Desch, *Power and Military Effectiveness. The Fallacy of Democratic Triumphalism*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2008.

⁴⁶ M. C. Desch, « Democracy and Victory. Why Regime Type Hardly Matter », art. cité, p. 42.

⁴⁷ B. Irondelle, « Démocratie, relations civilo-militaires et efficacité militaire », *Revue internationale de politique comparée*, 15 (1), 2008, p. 117-131.

⁴⁸ Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1957.

entre autorités politiques civiles et militaires. Dans son ouvrage devenu un classique, S. Finer cite les défaites ou les victoires militaires parmi les incitations à intervenir en politique pour les membres des forces armées⁴⁹. Plus récemment, M. C. Desch a montré comment l'évolution des menaces extérieures auxquelles était confronté un pays pouvait avoir une incidence sur les relations entre les membres de son personnel politique et ses élites militaires⁵⁰. Quelques travaux se sont pourtant aussi intéressés à la manière dont ces relations influent sur la conduite d'un conflit. Eliot Cohen a mis en évidence les spécificités du *leadership* en temps de guerre et la distance qui le sépare des relations entre civils et militaires en temps de paix⁵¹. À partir de quatre études de cas – Lincoln lors de la guerre de Sécession, Clemenceau en 1914-1918, Churchill pendant le second conflit mondial et Ben Gourion au cours de la guerre d'indépendance d'Israël –, il montre que les conditions dans lesquelles les autorités politiques sont amenées à prendre des décisions, que ce soit dans le choix de leurs chefs militaires ou dans la direction des opérations, ont peu à voir avec la répartition des tâches traditionnellement admise entre les uns et les autres en temps de paix. Scott Gartner s'est intéressé à la prise de décision en temps de guerre et à la manière dont des changements stratégiques peuvent être introduits⁵². Il a ainsi mis en évidence l'importance des indicateurs statistiques sur la base desquels sont évaluées les opérations et celle des mécanismes d'apprentissage qui permettent de les faire évoluer. Plus récemment, d'autres travaux se sont intéressés aux rapports entre relations civils-militaires et efficacité des forces armées. Dès les années 1980, Allan Millett et Williamson Murray ont en effet souligné le fait que cette efficacité ne pouvait être mesurée au regard des seules performances tactiques des forces armées, mais était aussi fonction de leur capacité à se procurer les ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins ou à assurer la cohérence des objectifs stratégiques qui leur étaient assignés⁵³. Suzanne Nielsen, tout en avançant elle aussi que la notion d'efficacité militaire méritait d'être mieux définie, a insisté sur la nécessité de ne pas limiter ces relations civils-militaires aux seuls rapports de la hiérarchie militaire avec les membres de l'exécutif,

⁴⁹ S. E. Finer, *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2002 (*The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics*, Londres, Pall Mall Press, 1962).

⁵⁰ M. C. Desch, *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1999.

⁵¹ Eliot A. Cohen, *Supreme Command. Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*, New York, The Free Press, 2002.

⁵² S. S. Gartner, *Strategic Assessment in War*, New Haven, Yale University Press, 1998.

⁵³ Allan R. Millett, Williamson Murray, Kenneth H. Watman, « The Effectiveness of Military Organizations », *International Security*, 11 (1), 1986, p. 37-71 ; A. R. Millett, W. Murray (eds), *Military Effectiveness*, Cambridge, Cambridge University Press, 3 vol., 1988.

mais d'intégrer à la réflexion d'autres types d'acteurs politiques et sociaux, comme les membres des institutions législatives ou les industriels⁵⁴. Risa Brooks et Elizabeth A. Stanley, pour leur part, font de ces relations une des variables indépendantes parmi d'autres qui affectent l'efficacité militaire⁵⁵, mais leur travail vaut surtout pour l'identification des attributs de cette efficacité, qui renvoient, selon elles, au degré d'intégration des différentes composantes de l'appareil militaire, à son adaptation aux moyens, objectifs et contraintes avec lesquels il doit composer, au niveau de compétence de ses personnels et aux qualités des équipements qui lui sont fournis. D'autres auteurs se sont intéressés à ces cas plus particuliers. Caitlin Talmadge montre comment, dans l'Irak de Saddam Hussein, l'évolution des relations entre le dictateur et sa hiérarchie militaire, au fil des craintes que suscite chez le premier l'attitude de la seconde, a eu des conséquences négatives sur l'efficacité de ses troupes lors du conflit contre l'Iran puis pendant la guerre du Golfe⁵⁶. À partir de l'étude statistique de 108 cas nationaux entre 1965 et 1999, Ulrich H. Pilster et Tobias Böhmelt avancent que les mesures prises par les détenteurs du pouvoir politique pour se prémunir contre un éventuel coup d'État – par exemple une intervention dans les procédures de recrutement ou d'avancement – ont porté atteinte à l'efficacité de leurs forces armées sur le champ de bataille, atteinte qu'ils mesurent à partir du rapport entre les pertes qu'elles subissent et celles qu'elles infligent à l'ennemi⁵⁷.

Un troisième angle d'approche de ces rapports entre guerre et systèmes politiques est l'analyse des effets que les institutions politiques peuvent avoir sur la conduite d'un conflit. Il s'agit là encore d'un questionnement relativement classique. L'histoire et la science politique se sont depuis longtemps interrogées sur les rôles respectifs de l'exécutif et du législatif en matière militaire. Arthur M. Schlesinger a décrit l'expansion progressive des pouvoirs de guerre du Président américain à partir de la fin du XIX^e siècle, et son apogée avec l'apparition d'une « présidence impériale » au début des années 1970⁵⁸. De manière plus générale, Pierre Barral a mis en évidence la continuité existant entre la tradition du roi connétable de l'Ancien Régime et le rôle symbolique attribué aux chefs des exécutifs dans la conduite de la guerre au

⁵⁴ Suzanne C. Nielsen, « Civil-Military Relations Theory and Military Effectiveness », *Public Administration and Management*, 10 (2), 2005, p. 61-84.

⁵⁵ Risa A. Brooks, Elizabeth A. Stanley (eds), *Creating Military Power. The Sources of Military Effectiveness*, Stanford, Stanford University Press, 2007.

⁵⁶ Caitlin Talmadge, « The Puzzle of Personalist Performance: Iraqi Battlefield Effectiveness in the Iran-Iraq War », *Security Studies*, 22, 2013, p. 180-221.

⁵⁷ Ulrich H. Pilster, Tobias Böhmelt, « Coup-Proofing and Military Effectiveness in Interstate Wars, 1965-1969 », *Conflict Management and Peace Science*, 28 (4), 2011, p. 331-350.

⁵⁸ Arthur M. Schlesinger Jr, *The Imperial Presidency*, Boston, Mariner Books, 2004 (1^{ère} édition, ville, Houghton Mifflin, 1973).

cours du XX^e siècle⁵⁹. À propos du cas américain, William Howell, Saul Jackman et Jon Rogowski ont nuancé l'idée d'une marge de manœuvre accrue des présidents en temps de guerre. Ils soulignent que celle-ci est aussi fonction de la nature des enjeux qui sont discutés⁶⁰. On dispose par ailleurs de travaux qui s'intéressent plus spécifiquement au fonctionnement des institutions parlementaires en temps de guerre. Fabienne Bock a par exemple décrit la diversité des instruments utilisés par l'Assemblée nationale de la Troisième République française pour assurer le contrôle et le suivi des choix politiques faits entre 1915 et 1918⁶¹, et montre son rôle déterminant de stimulateur de l'action de l'exécutif. Des travaux plus institutionnalistes se sont par ailleurs intéressés au rôle des parlements dans le déclenchement ou le déroulement de la guerre à la période contemporaine. Ils mettent l'accent non seulement sur la diversité des dispositifs existant dans les différentes démocraties occidentales, mais aussi sur les dynamiques communes auxquelles ils sont soumis, qui vont dans le sens d'un contrôle accru de l'exécutif⁶². Certaines de ces recherches ont souligné les difficultés particulières que posait le contrôle parlementaire des opérations multinationales qui se sont multipliées depuis la fin de la guerre froide⁶³. Au-delà des pouvoirs institutionnels attribués aux parlementaires, on sait que le rôle de ces derniers dans le contrôle des opérations militaires est aussi fonction des perceptions qu'ils ont des activités de contrôle de la politique de défense et des usages politiques qui peuvent en être faits⁶⁴. Ce constat souligne l'importance que revêt la perception par les opinions publiques de ces opérations de guerre, de leurs enjeux ou des coûts qu'elles peuvent entraîner⁶⁵. Céline Belot a montré que les valeurs qui conditionnent le soutien apporté par les populations française et britannique aux opérations militaires extérieures menées par leurs gouvernements peuvent être très

⁵⁹ Pierre Barral, *Pouvoir civil et commandement militaire. Du roi connétable aux leaders du XX^e siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

⁶⁰ William G. Howell, Saul P. Jackman, Jon C. Rogowski, *The Wartime President: Executive Influence and the Nationalizing Politics of Threat*, Chicago, Chicago University Press, 2013.

⁶¹ Fabienne Bock, *Un parlementarisme de guerre, 1914-1919*, Paris, Belin, 2002.

⁶² Wolfgang Wagner, *Parliamentary Control of Military Missions: Accounting for Pluralism*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) Occasional Paper, n° 12, 2006 ; Sandra Dieterich, Hartwig Hummel, Stefan Marschall, *Strengthening Parliamentary « War Powers » in Europe: Lessons from 25 National Parliaments*, Genève, DCAF, Policy Paper, n° 27, 2008.

⁶³ Hans Born, Heiner Hänggi, *The Use of Force under International Auspices: Strengthening Parliamentary Accountability*, Genève, DCAF, Policy Paper, n° 7, 2005.

⁶⁴ Bastien Irondele, Olivier Rozenberg, Catherine Hoeffler, Jean Joana, Olivier Chopin, Christian Olsson, *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Paris, Études de l'IRSEM, 2012.

⁶⁵ Peter D. Feaver, Christopher Gelpi, *Choosing Your Battles: American Civil-Military Relations and the Use of Force*, Princeton, Princeton University Press, 2004.

différentes⁶⁶. Une référence majeure sur ce sujet est l'ouvrage que Deborah Avant a consacré aux rapports entre institutions politiques et changement militaire en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Elle montre en particulier que les caractéristiques du parlementarisme majoritaire, d'une part, **et** du régime présidentiel, d'autre part, ont eu une incidence directe sur la capacité des forces armées des deux pays à s'adapter aux conditions particulières des conflits périphériques auxquels elles sont confrontées depuis le début du XX^e siècle⁶⁷.

Les travaux consacrés aux rapports entre guerre et systèmes politiques ont mis en évidence la façon dont les relations de pouvoir au sein d'une société peuvent influencer sur les manières dont celle-ci fait la guerre. Dans cette perspective, ils ont souligné la diversité des facteurs, de nature politique, qui sont susceptibles de mettre en forme ces façons d'opérer différentes. La nature du régime, celle des relations entre civils et militaires, ou celle des rapports concrets entre institutions politiques sont autant de variables, relativement indépendantes les unes des autres. Néanmoins, ces travaux n'ont pas prolongé les intuitions des fondateurs de la sociologie historique de l'État qui évoquaient le rôle de la guerre dans la formalisation des modes d'exercice du pouvoir. Dès lors, ils ont largement laissé de côté la question des dispositifs d'action publique concrets par lesquels ces États font effectivement la guerre.

Guerre et organisations militaires

Dans le domaine des études stratégiques, les années 1990 ont été marquées par l'essor de travaux qui, mobilisant une approche organisationnelle⁶⁸, ont interrogé la place des forces armées dans la préparation et la conduite de la guerre et leur capacité à y faire face. Tous postulent que les caractéristiques des organisations militaires influent sur la manière dont les États font la guerre.

Les premiers ont plutôt mis l'accent sur la contrainte que pouvait représenter l'implication des organisations militaires dans la préparation ou la conduite de la guerre. L'ouvrage désormais classique de Barry Posen marque le début de cette réflexion⁶⁹. Cet auteur s'intéresse à

⁶⁶ Céline Belot, « “Backing Our Men”. Comprendre le soutien des Français et des Britanniques à leurs forces armées », *Gouvernement et Action publique*, 4, 2013, p. 595-619.

⁶⁷ Deborah Denise Avant, *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

⁶⁸ Theo Farrell, « Figuring Out Fighting Organisations: The New Organisational Analysis in Strategic Studies », *Journal of Strategic Studies*, 19 (1), 1996, p. 122-135.

⁶⁹ Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine. France, Britain and Germany Between the World Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

l'origine des doctrines militaires, à partir des cas de la Grande-Bretagne, de la France et de l'Allemagne au cours de l'entre-deux-guerres. Il défend l'idée, empruntée à la sociologie des organisations, selon laquelle les membres des forces armées sont avant tout préoccupés par la maximisation des intérêts des bureaucraties auxquelles ils appartiennent, et en tire deux conclusions quant à la contribution de ces organisations militaires à la réflexion doctrinale. La première est leur tendance à privilégier l'offensive, plus conforme que la défensive ou la dissuasion à la défense de leurs intérêts et au maintien de leur autonomie vis-à-vis des autorités politiques. La seconde est leur réticence structurelle au changement, qui les incite à préférer à toute innovation la reconduction de manières de faire et de voir déjà éprouvées, et en fonction desquelles elles sont structurées. Cela ne signifie pas que les doctrines militaires ne soient pas amenées à évoluer ou à s'éloigner de ces préférences organisationnelles. B. Posen souligne que des évolutions notables ont bien eu lieu dans les trois pays sur lesquels il travaille, mais il précise également qu'elles ont été le fait des autorités politiques civiles qui les ont imposées à la hiérarchie militaire en reprenant les idées défendues par quelques officiers marginaux⁷⁰.

La question de l'origine des doctrines militaires a été discutée dans des travaux ultérieurs⁷¹, mais ce sont surtout les réflexions de B. Posen sur le changement au sein des organisations militaires qui ont suscité le plus de débats. Leur incapacité dans ce domaine a notamment été mise en cause par Stephen Rosen dans l'ouvrage qu'il a consacré aux phénomènes d'innovation militaire⁷². Par ce terme, l'auteur désigne un changement structurel au sein des forces armées qui se traduit par une rupture majeure dans la façon de combattre des forces en général ou de l'une des armes spécialisées (les blindés, l'aéronavale, le corps des Marines, le bombardement stratégique...) qui les composent⁷³. S. Rosen ne nie pas les difficultés qu'ont les organisations militaires à innover. Il avance néanmoins que dans certains cas ces organisations sont susceptibles d'être à l'origine **de ce type de changements** et que ce sont donc **plutôt** ces cas qu'il convient d'expliquer. Dans cette perspective, il avance que l'approche de B. Posen minore l'hétérogénéité des organisations militaires et les conflits qui existent entre les différentes armes, au sein desquelles les acteurs défendent des conceptions contradictoires des caractéristiques de la guerre future et des moyens à mettre en œuvre pour

⁷⁰ *Ibid.*, p. 174.

⁷¹ Elizabeth Kier, *Imagining War. French and British Military Doctrine Between the Wars*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

⁷² Stephen Peter Rosen, *Winning the Next War: Innovation and the Modern Military*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

⁷³ *Ibid.*, p. 7.

la gagner. Selon lui, l'innovation découle de la capacité des tenants de ces conceptions alternatives à imposer leurs idées au sommet de la hiérarchie. Elle dépend de leur accès à des positions de pouvoir. Pour S. Rosen, l'innovation militaire est donc forcément un phénomène lent, lié au renouvellement générationnel du commandement⁷⁴, et aux possibilités offertes par le système d'avancement aux acteurs qui s'en font les promoteurs. C'est ce qui explique, selon lui, que l'US Navy ait été capable de se réorganiser autour de ses forces aéronavales au cours de l'entre-deux-guerres, alors que la marine britannique, malgré l'avance dont elle disposait sur le plan technologique dans le domaine de l'aviation embarquée en 1918, ne lui a accordé qu'une place subalterne.

Au-delà de ce débat sur la plus ou moins grande capacité des organisations militaires à innover, d'autres auteurs se sont intéressés aux facteurs qui facilitent l'avènement de l'innovation. Dans le prolongement des travaux de B. Posen, D. Avant a mis l'accent sur l'impact des relations civils-militaires en la matière⁷⁵. Harvey Sapolsky et Owen Cote ont tous deux insisté sur les rivalités bureaucratiques entre services et sur les incitations à innover qui pouvaient découler du système de distribution des ressources entre les états-majors⁷⁶. Theo Farrell et Terry Terriff ont souligné que la culture, entendue comme un ensemble de croyances sur le monde naturel et social qui définit les acteurs, leurs situations respectives et leurs possibilités d'action, déterminait les réactions des organisations militaires aux opportunités stratégiques ou technologiques auxquelles elles sont confrontées⁷⁷. Les interrogations suscitées par l'essor des technologies de l'information et de la communication dans le cadre du débat sur la révolution dans les affaires militaires au cours des années 1990⁷⁸ ont relancé ces réflexions. Harvey Sapolsky, Benjamin H. Freidman et Brendan Rittenhouse ont vu dans le relatif immobilisme des forces armées américaines après la fin de la guerre froide une confirmation de l'effet des rivalités interarmées⁷⁹. Dima Adamsky a imputé les réactions distinctes des forces armées américaines, soviétiques et israéliennes aux possibilités

⁷⁴ *Ibid.*, p. 105.

⁷⁵ D. D. Avant, *Political Institutions and Military Change: Lessons from Peripheral Wars*, *op. cit.*

⁷⁶ Harvey M. Sapolsky, « On Theory of Military Innovation », *Breakthroughs*, 9 (1), 2000, p. 35-39 ; Owen R. Cote, « The Politics of Innovative Military Doctrine: The US Navy and Fleet Ballistic Missiles », Cambridge M. A., PhD dissertation, Massachusetts Institute of Technology, 1998.

⁷⁷ Theo Farrell, Terry Terriff, « The Sources of Military Change », dans T. Farrell, T. Terriff (eds), *The Sources of Military Change. Culture, Politics, Technology*, Boulder, Lynne Rienner, 2002, p. 7-8.

⁷⁸ Andrew F. Krepinevich, *The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment*, Washington, Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2002 (*The Military-Technical Revolution: A Preliminary Assessment*, Washington, Office of Net Assessment, **rapport non publié**, 1992).

⁷⁹ Harvey M. Sapolsky, Benjamin H. Freidman, Brendan Rittenhouse Green (eds), *US Military Innovation since the Cold War: Creation Without Destruction*, Londres, Routledge, 2009.

militaires offertes par ces technologies à des différences entre cultures stratégiques nationales⁸⁰. Terry Terriff, Frans Osinga, Theo Farrell ont souligné l'importance des phénomènes d'imitation qui ont conditionné les réactions des forces armées européennes en la matière⁸¹. Au-delà des conditions du changement, ce sont également ses modalités qui ont été discutées. Adam Grissom a par exemple contesté les conceptions du changement privilégiées par les travaux consacrés à l'innovation militaire, qui mettent l'accent sur des logiques descendantes (*top down*)⁸². Ce parti pris ne tient pas compte, selon lui, des cas dans lesquels le changement est engagé « par le bas », à l'initiative d'acteurs de terrain. Nina Kollars en a donné une illustration dans son étude du développement par les forces américaines des « camions armés » (*guntrucks*) destinés à la protection des convois en Afghanistan et en Irak⁸³. Ce développement est, selon elle, caractéristique de la dimension dialectique des phénomènes d'innovation, qui combinent logiques ascendantes et descendantes.

À partir de la seconde moitié des années 2000, l'engagement des troupes occidentales en Afghanistan et en Irak a suscité un intérêt renouvelé pour les phénomènes d'« adaptation militaire ». T. Farrell a d'abord défini ceux-ci comme « des changements dans les tactiques, les techniques ou les technologies disponibles visant à améliorer les performances opérationnelles des forces armées »⁸⁴. À la différence des phénomènes d'innovation militaire, ces changements ne renvoient pas forcément à des évolutions majeures, mais concernent surtout la manière dont les forces armées cherchent à évoluer pour gagner les guerres dans lesquelles elles sont concrètement engagées. En étudiant la campagne menée par l'armée britannique dans le Helmand entre 2006 et 2009, campagne qui s'est traduite notamment par le développement d'une action d'influence des populations aux dépens d'actions de vive force contre les Talibans, T. Farrell montre que les caractéristiques des unités engagées sur le terrain ont eu une incidence sur l'exploration de nouvelles solutions. La faible tradition doctrinale de la British Army, l'autonomie du commandement local, le renouvellement important des officiers, ainsi que la formation récente de la brigade à l'origine de ces changements ont contribué à leur avènement. La distinction ainsi faite entre « innovation » et

⁸⁰ Dima Adamsky, *The Culture of Military Innovation. The Impact of Cultural Factors on the Revolution in Military Affairs in Russia, the US and Israel*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

⁸¹ Terry Terriff, Frans Osinga, Theo Farrell (eds), *A Transformation Gap? American Innovations and European Military Change*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

⁸² Adam Grissom, « The Future of Military Innovation Studies », *Journal of Strategic Studies*, 29 (5), 2006, p. 905-934.

⁸³ Nina Kollars, « Military Innovation's Dialectic: Gun Trucks and Rapid Acquisition », *Security Studies*, 23 (4), 2014, p. 787-813.

⁸⁴ T. Farrell, « Improving in War: Military Adaptation and the British in Helmand Province, Afghanistan, 2006-2009 », *Journal of Strategic Studies*, 33 (4), 2010, p. 569.

« adaptation » militaires a été contestée par d'autres auteurs. Tout en admettant les problèmes particuliers que pose l'adaptation militaire, W. Murray a souligné qu'elle faisait appel aux mêmes caractéristiques organisationnelles de la part des forces armées⁸⁵. Pour cet auteur, les organisations militaires les plus capables d'innover en temps de paix sont également celles qui pourront le plus efficacement s'adapter en temps de guerre. C'est aussi ce que soutient Meir Finkel⁸⁶ dans l'ouvrage qu'il consacre à la manière dont certaines armées surmontent une surprise stratégique. Contrairement à l'idée qui voudrait qu'une amélioration du renseignement soit le meilleur moyen de réduire le risque de ce type de surprise, il avance que la solution réside dans une conciliation entre planification des forces et flexibilité en temps de paix. Cultiver la flexibilité passe d'après lui par la création des conditions favorables à l'expression d'opinions doctrinales dissidentes, par le maintien d'un équilibre dans l'organisation et l'équipement des forces permettant de faire face à différentes situations, par l'entretien des capacités d'initiatives de la base et le soutien à une circulation de l'information.

Cependant, la littérature consacrée aux phénomènes d'adaptation militaire s'est pour l'essentiel employée à discuter les modalités spécifiques de ces processus. James Russell⁸⁷ souligne l'autonomie des unités américaines qui ont affronté les premières expériences de contre-insurrection dans les provinces irakiennes d'Anbar et de Ninewa entre 2005 et 2007. Dans l'ouvrage qu'il consacre à ce sujet⁸⁸, il avance que les succès enregistrés en Irak à partir de 2007 ne sont dus ni à l'envoi de troupes supplémentaires décidé dans le cadre du « Surge » annoncé par George W. Bush ni à la seule clairvoyance du général Petraus qui passe pour le principal promoteur de cette nouvelle approche, mais à la portée de ces expériences de terrain. D'après lui, celles-ci ont alimenté la nouvelle doctrine adoptée par les États-Unis à partir de 2007 et facilité sa diffusion au sein des différentes unités. Philipp Rotmann, David Tohn et Jaron Wharton⁸⁹ décrivent, eux aussi, le processus d'apprentissage organisationnel auquel a été soumise l'armée américaine à partir du 11 septembre, alors qu'elle était engagée, en Irak

⁸⁵ W. Murray, *Military Adaptation in War: With Fear of Change*, New York, Cambridge University Press, 2011, p. 2.

⁸⁶ Meir Finkel, *On Flexibility: Recovery from Technological and Doctrinal Surprise on the Battlefield*, Palo Alto, Stanford University Press, 2011.

⁸⁷ James A. Russell, « Innovation in War: Counterinsurgency Operations in Anbar and Ninewa Provinces, Iraq, 2005-2007 », *Journal of Strategic Studies*, 33 (4), 2010, p. 595-624.

⁸⁸ J. A. Russell, *Innovation, Transformation and War: Counterinsurgency Operations in Anbar and Ninewa Provinces, Iraq, 2005-2007*, Palo Alto, Stanford University Press, 2011.

⁸⁹ Philipp Rotmann, David Tohn, Jaron Wharton, « Learning under Fire: Progress and Dissent in the US Military », *Survival*, 51 (4), 2009, p. 31-48 ; P. Rotmann, D. Tohn, J. Wharton, « Learning under Fire: The US Military, Dissent and Organizational Learning Post-9/11 », *Belfer Center Student Paper Series*, Harvard Kennedy School, 2009.

et en Afghanistan, dans des guerres auxquelles elle n'était pas préparée. Ils montrent les rôles joués dans ce processus par des officiers subalternes obligés de trouver de nouvelles solutions tactiques aux problèmes rencontrés sur le terrain, **d'une part, et par un** certain nombre d'officiers dissidents, **d'autre part**, occupant des positions élevées au sein des états-majors et résolus à infléchir la manière de conduire la guerre imposée par le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld. La théorie de l'adaptation proposée par T. Farrell dans son article de 2010 a par ailleurs été mise en cause par un certain nombre de travaux ultérieurs. Sergio Catignani lui a reproché de surévaluer la portée des pratiques de contre-insurrection en soulignant qu'il avait essentiellement travaillé sur des acteurs occupant des positions d'état-major au sein de la Task Force britannique plutôt que sur ceux évoluant dans des unités engagées sur le terrain⁹⁰. Tom Dyson, quant à lui, a avancé que ce modèle tendait à minorer l'importance de l'institutionnalisation nécessaire au succès d'un processus d'adaptation⁹¹. À partir d'une comparaison entre les mécanismes d'adaptation des armées britanniques et allemandes à la contre-insurrection, il souligne l'importance de cette institutionnalisation, à travers la rédaction d'une nouvelle doctrine et d'une réforme de la formation, qui assure la dissémination de ces nouvelles pratiques au sein des unités et leur épargne d'avoir à réapprendre de situations auxquelles elles ont déjà été confrontées.

T. Farrell a lui-même prolongé ses réflexions sur l'adaptation militaire dans le cadre d'un ouvrage consacré au conflit afghan qu'il a codirigé avec F. Osinga et J. Russell. Il y adopte une définition plus large de la notion en expliquant qu'elle désigne « un changement dans la stratégie, la génération de forces et/ou les plans ou opérations militaires, introduit en réponse à des défis opérationnels ou liés à la manière dont la campagne est menée »⁹². Cette adaptation peut avoir pour objectif d'améliorer les performances des forces armées, mais aussi de réduire les risques qu'elles courent, notamment en réponse à la pression qu'exercent les opinions publiques. Pour T. Farrell, l'adaptation ne vise donc pas seulement à renforcer les capacités militaires sur le terrain, mais aussi, parfois, à limiter le coût politique d'une guerre. Cela s'est notamment traduit, dans le cas afghan, par la manière dont certains gouvernements ont modulé leur degré d'engagement au sein de la coalition, notamment par l'introduction de

⁹⁰ Sergio Catignani, « "Getting COIN" at the Tactical Level in Afghanistan: Reassessing Counter-Insurgency Adaptation in the British Army », *Journal of Strategic Studies*, 35 (4), 2012, p. 513-539 ; S. Catignani, « Coping with Knowledge: Organizational Learning in the British Army? », *Journal of Strategic Studies*, 37 (1), 2014, p. 30-64.

⁹¹ Tom Dyson, « Organizing for Counter-insurgency: Explaining Doctrinal Adaptation in Britain and Germany », *Contemporary Security Policy*, 33 (1), 2012, p. 27-58.

⁹² T. Farrell, F. Osinga, J. A. Russell (eds), *Military Adaptation in Afghanistan*, Stanford, Stanford University Press, 2013, p. 2.

caveats restreignant les conditions d'emploi de leurs troupes. T. Farrell souligne par ailleurs les limites d'une opposition trop stricte entre adaptation et innovation qui sous-entendrait que la première renvoie à des changements forcément moins significatifs que la seconde. Outre que le **l'adaptation** peut être de nature stratégique, et donc impliquer des réorientations majeures dans la direction des opérations, de simples **changements** techniques, tactiques ou procédurales peuvent aussi se cristalliser en un ensemble plus vaste, comme l'atteste l'essor de la contre-insurrection sur le théâtre d'opérations afghan. T. Farrell propose ainsi une grille d'analyse de l'adaptation militaire qui distingue non seulement les variables indépendantes qui peuvent en être à l'origine – les défis opérationnels ou des progrès en matière technologique – des variables intermédiaires qui contribuent à les mettre en forme – la politique domestique, les relations politiques entre membres d'une même alliance, la culture stratégique ou les relations entre civils et militaires –, mais aussi la portée du changement qui en résulte, selon qu'il est de nature stratégique ou simplement opérationnelle. Il souligne que, même si les différentes parties présentes en Afghanistan n'ont pas été soumises à l'ensemble de ces facteurs, ceux-ci permettent de rendre compte des diverses trajectoires qu'elles ont suivies tout au long du conflit.

La mobilisation d'une approche organisationnelle dans le cadre des études stratégiques a donc permis de mettre en évidence les effets que les caractéristiques des organisations militaires exercent sur la préparation ou la conduite de la guerre, et sur la nature des solutions concrètes finalement retenues. L'esquisse d'un débat entre « innovation » et « adaptation » militaire a par ailleurs permis de souligner les nuances pouvant exister entre préparation de la guerre et conduite effective d'un conflit particulier. Ces différents travaux présentent néanmoins une double limite pour analyser les dispositifs d'action publique mis en œuvre par un État pour faire la guerre. La première concerne leur focalisation sur les organisations militaires, qui tend à réduire le rôle d'autres types d'acteurs au simple jeu de variables externes. La seconde renvoie à la prédilection pour les seuls aspects techniques de la conduite de la guerre : en travaillant sur les doctrines, les pratiques tactiques ou opérationnelles, voire les stratégies ou les équipements, ils tendent en effet à privilégier le contenu de ces dispositifs d'action publique sur les formes qu'ils sont susceptibles d'adopter.

Conclusion : l'action militaire de l'État en guerre : les politiques publiques et les conflits armés

L'examen des rapports entre guerre et sociétés, systèmes politiques ou organisations militaires que nous venons de mener met en évidence les régularités qui caractérisent les modes d'action militaire mis en œuvre par les États dans le cadre des conflits armés. **Cet examen ?** souligne ce que ces modes d'action doivent à leur environnement social, politique ou organisationnel. Il ne donne pourtant qu'une image imparfaite de la manière dont l'État fait la guerre. La plupart des travaux que nous avons évoqués tendent en effet à ne pas assez distinguer entre préparation et conduite d'un conflit armé et à considérer que la seconde est le simple prolongement de la première. Ceux qui se posent néanmoins la question – comme les travaux d'histoire culturelle de la guerre, l'historiographie française du premier conflit mondial, l'analyse des relations entre civils et militaires ou celle des phénomènes d'adaptation militaire – tendent à se focaliser sur un type d'acteurs, individuels ou collectifs (les combattants, les organisations militaires, le commandement, les représentants de certaines institutions politiques ou administratives), ou sur ce qui se passe sur le seul champ de bataille. Adopter une approche de politiques publiques pour rendre compte de la manière dont l'État fait la guerre permet de s'interroger sur les éventuelles spécificités des modes d'action publique qu'il met en œuvre pour intervenir militairement dans le cadre d'un conflit armé. Autrement dit, de s'intéresser à la manière dont les politiques de défense sont adaptées à la guerre en cours.

Cette spécificité peut être interrogée à plusieurs niveaux. En la matière, les tenants d'un rapprochement entre analyse des politiques publiques et relations internationales proposent un « faisceau de concepts cohérents »⁹³ qui peuvent servir de fil conducteur. Ils évoquent « l'acteur », « la décision », « les problèmes publics » et « les instruments d'action publique ». Les deux premiers – l'acteur et la décision – sont les moins particuliers à l'analyse des politiques publiques, comme en témoigne « l'omniprésence »⁹⁴ **parmi ses références classiques** [à l'analyse des politiques publiques] d'auteurs comme Graham Allison qui sont aussi aux frontières de la sociologie des organisations et de la *Foreign Policy Analysis*. L'originalité de l'analyse des politiques publiques en la matière réside dans l'importance qu'elle accorde aux logiques de formation des préférences des acteurs, formation qui se fait **pour partie** en dehors des structures organisationnelles auxquelles ils appartiennent et par des processus qui excèdent très largement le seul moment de la décision formelle. Les travaux que nous venons de citer soulignent les effets que **l'**environnement social, politique ou

⁹³ A. Smith, « L'analyse des politiques publiques », dans Thierry Balzacq, Frédéric Ramel, *Traité de relations internationales*, op. cit., p. 441.

⁹⁴ Hugo Meijer, « Politique étrangère et sociologie de l'action publique », intervention au Groupe de recherche « Sociologie de la politique étrangère », Paris, Sciences Po-CERI, 16 octobre 2013.

organisationnel exerce sur les manières dont l'État fait la guerre, et l'analyse des politiques publiques peut permettre d'apprécier comment cet environnement influe très concrètement sur les acteurs et les mécanismes décisionnels directement associés à la mise en forme de l'action militaire en temps de guerre. Un des atouts de l'analyse des politiques publiques réside dans la possibilité qu'elle offre de concevoir la guerre comme un « problème public » justifiant une intervention particulière de la part de l'État. Cette définition de la guerre comme problème apparaît particulièrement adaptée pour rendre compte de la situation de puissances occidentales confrontées à une « obsolescence de la guerre »⁹⁵, mais pour lesquelles le recours à la force militaire ou l'engagement dans des conflits armés sont une composante importante de leur politique étrangère.

L'apport le plus original d'une analyse de politiques publiques consiste néanmoins dans l'attention qu'elle accorde aux « instruments » autour desquels elle est organisée⁹⁶. La plupart des travaux que nous avons évoqués donnent une large place au contenu de l'action publique militaire, aux dispositifs tactiques ou opérationnels mis en œuvre sur le terrain, aux orientations de la doctrine militaire ou de la stratégie, à la nature des équipements employés. En revanche, ils ne disent rien, ou fort peu, des dispositifs d'action publique qui organisent la mobilisation ou la mise en œuvre de ces différents moyens. L'analyse des politiques publiques a pourtant souligné que ces instruments d'action publique n'étaient pas neutres politiquement et qu'ils étaient significatifs du traitement réservé à un problème particulier. S'intéresser à la manière dont l'État adapte, ou pas, ses instruments d'action publique en matière militaire aux réalités d'un conflit particulier apparaît ainsi comme un autre moyen d'éclairer les rapports de l'État à la guerre. Cela suppose de s'intéresser à des dispositifs parfois peu visibles, qui rendent compte de ces rapports. L'engagement des États occidentaux dans un certain nombre de conflits armés depuis les années 2000 offre des exemples de telles transformations : leur implication en Afghanistan et/ou en Irak a par exemple donné lieu à l'essor de procédures d'acquisition **de** matériels dérogatoires du droit commun – « Achats en urgence opérationnelle » en France, « *Urgent Operational Requirements* » dans les pays anglo-saxons – censées répondre aux exigences particulières de ces conflits⁹⁷ ; le

⁹⁵ John Mueller, *Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War*, New York, Basic Books, 1989.

⁹⁶ Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

⁹⁷ « Fulfillment of Urgent Operational Needs », *Report of the Defense Science Board*, Office of the Undersecretary of Defense for Acquisition, Technology and Logistics, Washington, juillet 2009 ; Louis-Marie Clouet, *Achats en urgence contre programmation : l'efficacité des opérations d'armement en temps de guerre*, Focus stratégique n°15, Paris, IFRI, mars 2009.

développement d'un débat sur le financement des opérations extérieures en France au cours de la seconde moitié des années 2000 a débouché en 2008 sur la réforme des dispositifs existants⁹⁸ ; des travaux de sociologie militaire ont mis l'accent sur l'institutionnalisation de dispositifs spécifiques de mise en condition opérationnelle des personnels à l'occasion de l'engagement des pays européens dans le conflit afghan⁹⁹ ; le décompte du temps passé en opération extérieure pour le calcul des pensions de retraite des militaires en 2011, en plein conflit afghan, a fait l'objet en France d'une réévaluation. Tous ces éléments mettent en évidence la manière dont l'État organise ses moyens militaires pour faire la guerre¹⁰⁰.

Jean Joana est professeur de science politique à l'Université de Montpellier. Il travaille sur les politiques de défense et sur les rapports entre armée et pouvoir politique, dans une perspective comparée. Il mène actuellement une recherche sur les achats en urgence opérationnelle des armées françaises pendant le conflit afghan et sur la politique de sécurité diplomatique de la France. Il a récemment publié « The Varieties of Liberal Militarism: A Typology », *French Politics* (12 (2), 2014, p. 177-191, avec Frédéric Mérand) et « Bringing the State Elites Back In? Les gardiens des politiques de l'État en Europe et aux États-Unis », *Gouvernement et Action publique* (4 (3), 2015, p. 57-80, avec William Genieys).

joana.jean@numericable.fr

Jean Joana

Faire la guerre : les politiques publiques, l'État et les conflits armés

⁹⁸ Michel Cabirol, « Budget de la défense (2/3) : la bombe des surcoûts des opérations extérieures », *La Tribune*, 3 juin 2104.

⁹⁹ Anthony King, *The Transformation of Europe's Armed Forces: From the Rhine to Afghanistan*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

¹⁰⁰ Je remercie Andy Smith., François Buton., Jean-Vincent. Holeindre., Hugo Meijer pour les critiques et les suggestions qu'ils ont bien voulu faire sur une première version de cet article, ainsi que les deux évaluateurs anonymes de *Critique internationale* dont les remarques m'ont permis d'en enrichir le contenu.

L'étude de la guerre a largement échappé aux rapprochements initiés depuis quelques années entre analyse des politiques publiques et relations internationales. Il convient donc de s'interroger sur les conditions de possibilité d'une analyse de la guerre en termes de politiques publiques et sur ses éventuels apports. L'objectif est de dresser un bilan de la littérature en sciences sociales consacrée à l'action militaire en temps de guerre et de souligner le peu de cas qu'elle accorde à la distinction entre préparation et conduite de la guerre. Adopter une approche de politiques publiques pour rendre compte de la manière dont l'État fait la guerre permet de s'interroger sur les éventuelles spécificités des modes d'action publique que celui-ci met en œuvre pour intervenir militairement dans le cadre d'un conflit armé. Autrement dit, de comprendre la manière dont les politiques de défense sont adaptés à la guerre en cours.