

Samuel E. Finer, *The Man on Horseback : The Role of the Military in Politics*, London, Pall Mall Press, 1962, 268 pp.

Présenté par Bernard Boëne

On a déjà évoqué dans ces pages, au titre de cette rubrique consacrée aux classiques du champ militaire, trois œuvres d’auteurs ayant magistralement traité des rapports armée-État-société : dans l’ordre de parution de leurs livres, C. Wright Mills,¹ Samuel Huntington,² et Morris Janowitz.³ Tous trois sont américains, et leurs contributions largement gouvernées par le contexte de l’après-guerre aux États-Unis – celui de la première décennie de Guerre froide, et de la modification majeure des équilibres d’ordre social et constitutionnel qu’impose le passage des armées du statut d’institution marginale en temps de paix à une centralité qui n’avait jusque-là existé (généralement sans lendemains) qu’en temps de guerre. La situation d’après 1945-1947 marque dans la tradition américaine une novation radicale, celle d’armées de très forts effectifs et de la conversion des élites gouvernantes au réalisme stratégique, dont il importe de saisir les manifestations, modalités, causes, motifs et conséquences. Ces trois figures, et c’est ce qui fait le prix de leurs livres, offrent des perspectives conceptuelles et théoriques suffisamment fortes pour que leurs conceptions autorisent des montées en généralité, et puissent donc servir à analyser d’autres contextes que le leur propre.

Il est toutefois un quatrième nom, moins connu peut-être, mais souvent cité dans la littérature lorsqu’il est question de rapports civilo-militaires : celui de Samuel E. Finer, politiste britannique, auteur d’un ouvrage publié en 1962 sous le titre de *The Man on Horseback*. Comme ceux de ses homologues américains de l’époque, son traitement de la figure de l’officier et de son rôle en politique doit beaucoup au contexte historique : dans son cas, le dépérissement accéléré de l’Empire britannique après 1945, et l’apparition de nouveaux États issus de la décolonisation. L’heure, au sein de nombre de ces États neufs (et d’autres, décolonisés depuis plus longtemps, ou qui n’ont pas connu la colonisation, qu’il compare aux premiers), est à des interventions militaires à répétition dans la vie politique intérieure. Le sujet est alors peu traité, et Finer l’un des tout premiers à en présenter une analyse.⁴ Il y offre une grille de lecture vite considérée comme rivale de celle de Huntington, dont il prend le contrepied sur un point central. Il y confronte ces cas avec ceux de pays où ces épisodes ont disparu ou sont devenus rares, pour s’interroger sur les facteurs qui président aux coups d’État militaires, aux rébellions de l’armée contre le pouvoir civil, à sa mise en tutelle par des juntes d’officiers, aux cas de désobéissance manifeste, etc. – ou à leur absence.

¹ Cf. *Res Militaris*, vol.2, n°2, hiver-printemps 2012 : <http://resmilitaris.net/index.php?ID=1015469>.

² Cf. *Res Militaris*, vol.2, n°3, été 2012 : <http://resmilitaris.net/index.php?ID=1015991>.

³ Cf. *Res Militaris*, vol.1, n°1, automne 2010 : <http://resmilitaris.net/index.php?ID=1012377>.

⁴ Janowitz et Huntington se saisirent du sujet quelques années plus tard : le premier dans *The Military in the Political Development of New Nations* (Chicago, University of Chicago Press, 1964), le second in *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Yale University Press, 1968).

La problématique des rapports armée-État selon Samuel Finer

L'auteur commence par recenser (chap.1) les interventions de ce type dans les nouvelles nations et se dit impressionné. Sur les 15 États créés entre 1945 et 1955, 9 ont connu des épisodes de ce genre. Les années 1958-1961 connaissent une recrudescence spectaculaire du phénomène. Élargissant la perspective historique, il remarque que parmi les 51 États existants en 1917, 32 sont passés par-là depuis lors, tandis que c'est le cas de 13 des 28 pays apparus sur la carte politique du monde entre 1917 et 1955. On ne peut donc pas dire qu'aïlle de soi une norme transgressée à un moment ou à un autre dans une majorité de cas – celle d'un pouvoir militaire obéissant par essence à l'autorité civile détentrice des pouvoirs souverains. Le monopole des armes de guerre induit souvent parmi les officiers la tentation de se les arroger pour les exercer directement, ou en contrôler l'usage, et d'une façon ou d'une autre imposer leurs vues. La vraie question serait donc plutôt de savoir pourquoi dans certains pays (minoritaires) la norme idéale est respectée.

Finer s'inscrit ainsi frontalement en faux (il le fait au chapitre 4) contre Huntington, dont il trouve l'argument illogique : le professionnalisme militaire ne conduit pas nécessairement à la neutralité politique des armées, car l'appartenance à une profession ne signifie pas que les normes censées la régir seront en tout temps et en tous lieux observées, ni même qu'elles le seront majoritairement. Pire, certaines dispositions induites par le professionnalisme militaire sont de celles qui peuvent pousser l'armée à intervenir en politique. Il est donc parfaitement illusoire de s'en remettre à l'autocontrôle des corps d'officiers en misant sur leurs seules normes professionnelles. Il convient plutôt de s'intéresser, au-delà des motifs, aux circonstances propices à leur respect ou à leur transgression. Et puisque le propos se veut général, aux facteurs structurels, objectifs et subjectifs, qui les sous-tendent.

L'auteur

Samuel Edward Finer naît en 1915 à Londres au sein d'une famille d'origine roumaine juive qui a immigré en Angleterre quinze ans plus tôt. Il a cinq sœurs et frères dont l'un, Herman (de 18 ans son aîné, et qui aura lui aussi une brillante carrière de politiste universitaire, d'abord à la London School of Economics, puis à l'Université de Chicago) exercera une influence marquante sur lui. Élève assidu obtenant de très bons résultats dans le secondaire, il obtient une bourse qui lui permet d'entrer au Trinity College d'Oxford (1934), où il étudie l'histoire, la philosophie, l'économie et la politique. C'est là que, diplômés en poche, il entamera ses premières recherches en vue d'une carrière d'enseignant-chercheur. Entre-temps, toutefois, la guerre l'éloigne de la science politique pendant six années, au cours desquelles il servira dans les Transmissions de l'armée de Terre en tant qu'officier (il est capitaine au moment de la démobilisation). La guerre le touche en outre personnellement puisque ses deux parents sont tués lors d'une attaque de V-2 sur Londres en janvier 1945.

Revenu à Oxford en 1946, cette fois au Balliol College, il est successivement *junior lecturer* puis *junior research fellow*. Il part en 1950 comme professeur à l'Université de

Keele, nouvellement créée, où il fondera et animera seize ans durant le département de science politique. L'année 1966 le voit rejoindre celle de Manchester, où il demeure jusqu'en 1974. Il rentre alors à Oxford (All Souls College) avec le titre prestigieux de "Gladstone Professor of Government and Public Administration". Sa carrière est entre-temps émaillée de nombreuses mobilités à l'extérieur du Royaume-Uni.⁵ Il prend sa retraite en 1982, année où il est coopté par la British Academy. Il consacra les dix dernières années de sa vie à une gigantesque entreprise : les trois volumes, publiés après sa mort, d'une *History of Government from the Earliest Times*. Il meurt en 1993, à l'âge de 78 ans. Sa notice nécrologique dans *The Independent* fait de lui "l'un des géants de la science politique britannique d'après-guerre".

Sa bibliographie comporte dix ouvrages en nom personnel (dont trois en collaboration), deux autres de présentation d'œuvres (celles de Pareto et de Siéyès) et de constitutions, et une quarantaine d'articles et chapitres dans des ouvrages collectifs dirigés par d'autres. Elle couvre des sujets variés : politique de santé au 19^e siècle en Angleterre, administration publique à divers niveaux, puissance des lobbies, influence de l'industrie privée sur la politique en Grande-Bretagne, système des partis britanniques, et comparaison de régimes constitutionnels. Le livre sur les corps d'officiers et leur propension à intervenir en politique ne représente donc qu'une partie restreinte de son œuvre, même si c'est celle qui fera sa réputation, notamment à l'étranger. Il reviendra sur le sujet dans cinq articles ou chapitres d'ouvrages collectifs ultérieurs.

Il laisse, là où il est passé, le souvenir d'un professeur de convictions fortes, estimé d'étudiants qui se pressaient en nombre à ses cours, friands qu'ils étaient de son charisme et de ses bons mots. Son empreinte sur la science politique britannique, dont il fut président de l'association de 1965 à 1969, a été durable, notamment par l'accent mis sur le comparatisme, et l'idée maintes fois exprimée par lui que la discipline, bien que distincte, ne saurait totalement s'émanciper de l'histoire, ni même de la sociologie ou de l'économie (ce qu'il devait sans doute à sa fréquentation des écrits de Pareto).

L'ouvrage

On peut résumer l'argument central de Finer dans *The Man on Horseback* en disant que pour qu'un corps d'officiers (ou un groupe en son sein) intervienne en politique, il lui faut des atouts, des dispositions à le faire, et des circonstances propices. Au rang des ressources figurent, outre bien sûr la détention du monopole des armes de guerre, l'organisation puissamment structurée de l'armée (parfois la seule institution à l'être dans nombre d'États postcoloniaux), et souvent un capital symbolique fort auprès de la population (chap.2). Ces atouts sont contrebalancés par certaines faiblesses (chap.3) : l'incapacité technique à administrer la société dès lors qu'elle atteint un certain degré de complexité induite par le développement, et son manque relatif de légitimité pour ce faire.

⁵ Institut d'Études Sociales de La Haye (1957-1959), Cornell University (1962), Université Hébraïque de Jérusalem (1969), Florence (Institut Universitaire Européen, 1977), Stanford (1979), Hong-Kong (United College, 1980) et New York (Columbia University, 1982).

Ceci peut obérer les chances de succès une fois la prise de pouvoir acquise, et donc constituer un frein *ex ante*. Mais Finer fait observer que cela est moins vrai des États issus de la décolonisation, dont les sociétés sont moins diversifiées que d'autres (si ce n'est au plan ethnique et religieux), et où l'administration se cantonne pour l'essentiel au maintien de l'ordre public et à la communication.

L'auteur distingue parmi les dispositions à intervenir celles qui relèvent de *motifs* généraux conscients dérivant de la fonction, de la place de l'armée dans la société et l'État, et de l'image collective de soi (chap.4) du corps des officiers, et celles qui dérivent de l'*humeur* du moment (chap.5). Si l'humeur est dépendante des contextes, les motifs peuvent donner lieu à une montée en généralité.

Finer énumère pour commencer ceux susceptibles de freiner une intervention. Le plus puissant des freins réside dans la crainte d'une politisation de l'armée, qui la diviserait, donc l'affaiblirait face à des dangers extérieurs, ou encore celle d'une guerre civile, avec les mêmes effets, cette fois pour l'État tout entier. Le professionnalisme militaire peut certainement influencer en ce sens, mais il ne peut le faire qu'à une condition : que la loyauté à l'égard des gouvernants légitimes fasse l'objet d'une forte adhésion au sein du corps des officiers. Or, cette condition est loin d'être toujours remplie car pour lui, contrairement à ce qu'affirme Huntington, une telle adhésion ne se déduit pas de façon nécessaire du concept de profession. Le professionnalisme induit en réalité d'autres dispositions de nature à favoriser la transformation du corps en acteur autonome de la politique intérieure. Trois scénarios sont concevables à cet égard (et souvent attestés) : (1) l'armée, dès lors qu'on lui accorde, ou qu'elle s'accorde à elle-même, une *destinée manifeste* de garante de la préservation et de la viabilité du pays, peut se considérer comme ne devant de comptes et de loyauté ultime qu'à la nation (ou à la Constitution, comme MacArthur en 1951) au-delà du gouvernement de l'heure, et mieux en mesure que lui de protéger l'État ; s'identifiant à l'intérêt national, elle interprète alors sa neutralité politique comme la plaçant non seulement *en dehors*, mais *au-dessus* de tout engagement partisan, ce qui peut la conduire à s'octroyer un pouvoir de contrôle, de veto ou d'arbitrage sur l'action des gouvernements. (2) Soucieuse de ses intérêts propres, elle peut laisser le professionnalisme virer au corporatisme. Elle peut par exemple nourrir des ressentiments à l'égard de l'autorité politique souveraine lorsque celle-ci intervient dans son organisation interne (budget, recrutement, équipement, promotions, rémunérations, etc.) et amoindrit ainsi son autonomie. Pire, si le corps des officiers se recrute dans des strates sociales étroites, elle peut agir pour maintenir des privilèges de classe (contre la Gauche), ou promouvoir ceux d'une région aux dépens d'autres.⁶ Enfin (3), elle peut résister à l'ordre qui lui est donné d'user de coercition à l'égard d'opposants politiques, car elle ne se conçoit pas comme une force de police, fonction qu'elle juge indigne d'elle. Finer ajoute que ces divers motifs peuvent se conforter les uns les autres : une intervention résulte généralement d'un cocktail de motivations.

⁶ Comme en Espagne, dit Finer, où un corps des officiers majoritairement castillan et andalou s'oppose aux velléités autonomistes catalanes.

L'humeur, facteur transformant les motifs en volonté d'agir, dépend quant à elle de l'existence ou non au sein du corps des officiers d'une conscience collective de soi mettant l'armée à part – une “*consciousness of kind*”, concept qu'il emprunte à un sociologue américain du début du siècle : Franklin Giddings. Lorsqu'est présente une telle image de soi, fondée sur le sentiment d'une responsabilité particulière liée à la préservation de l'intérêt national, d'un prestige spécifique dû à la fonction, et parfois d'un complexe de supériorité sociale, il ne manque plus qu'une cause occasionnelle – une émotion : colère, frustration, ressentiment, ou humiliation – pour être tenté de passer à l'acte. C'est là qu'intervient, quand il existe, le concours de circonstances propice à l'action (chap.6).

Ce peut être une crise extérieure requérant le recours à la force, et conférant mécaniquement aux militaires un surcroît d'influence, voire la capacité d'imposer leur point de vue au gouvernement. Ce peut encore être une crise intérieure, ouverte et soudaine ou chroniquement latente, où le gouvernement civil compte sur la force pour conserver le contrôle de la situation face au risque de guerre civile, et se trouve là aussi dans la dépendance de l'armée. Dans le cas extrême, il s'agit d'un vide du pouvoir, par exemple occasionné par une défaite militaire. Dans ce cas, la popularité ou le prestige de l'institution militaire l'incline à agir : mais c'est là une donnée fluctuante au gré des contextes de période en période, à laquelle peut se substituer, s'il est croissant, le discrédit des gouvernants civils.

Finer envisage alors quatre scénarios fondés sur des combinaisons différentes de ces facteurs subjectifs et objectifs : lorsqu'il n'existe ni disposition préalable ni occasion favorable, le risque d'intervention est nul ; quand ces deux facteurs sont au contraire réunis, elle devient très probable ; dans le cas d'une absence de disposition assortie de circonstances propices, l'armée s'abstient généralement, mais si elle se décide à intervenir malgré de fortes réticences (par exemple à l'invitation de gouvernants civils aux abois), le résultat est aléatoire : restauration rapide d'un gouvernement civil, dictature temporaire à la Cincinnati (cas du général von Seeckt en 1923), ou pérennisation d'un régime militaire ; si la disposition est présente mais non la circonstance favorable, l'intervention est freinée, mais non totalement inhibée, par la perspective d'un échec du coup d'État (cas attesté, dit-il, lorsqu'il intervient tout de même, dans l'Allemagne de 1920, dans l'Espagne de 1932, et l'Algérie du putsch de quatre généraux français en 1961).

Toutefois, sauf peut-être les crises extérieures graves, souvent imprévisibles, des circonstances favorables à l'intervention de l'armée en politique ne tombent pas du ciel : elles sont gouvernées par le *niveau de culture politique* du pays considéré, que l'auteur définit comme le degré d'attachement de la société à ses institutions civiles, notamment et surtout politiques. Là où cet attachement est grand, la marge de manœuvre de militaires disposés à intervenir est étroite, et grand le risque d'échec – et inversement.

Finer définit alors quatre niveaux de légitimité du pouvoir civil et quatre niveaux d'intervention militaire en politique (Chap.7). Sur une échelle qualitative qui va du plus fort au plus faible degré de soutien aux institutions civiles, il distingue quatre groupes de

pays selon trois critères : (1) existe-t-il un large consensus populaire sur les procédures de transfert du pouvoir, et sur l'idée que tout pouvoir exercé en dehors de telles procédures est illégitime ? ; (2) existe-t-il une entière clarté sur ce qui constitue la souveraineté et sur ceux qui peuvent l'exercer légitimement ? ; (3) existe-t-il des organisations privées (partis, églises, entreprises, syndicats, associations, etc.) libres de s'exprimer et d'agir, et suffisamment fortes pour ce faire ?

Même s'il concède que les classements différeraient dans le détail selon le critère privilégié, il affirme qu'il n'est pas difficile de discerner des États de culture politique *mature*,⁷ où toute intrusion militaire en politique serait considérée comme inacceptable par le pays, et dûment sanctionnée ; d'autres de culture politique *développée*,⁸ où une intrusion militaire susciterait de fortes résistances, mais qui se distinguent par une confusion et/ou des controverses sur la substance de la souveraineté et le profil de ceux qui peuvent légitimement l'exercer ; un troisième groupe composé de pays de *basse* culture politique,⁹ marquée par des publics étroits, des organisations privées autonomes peu développées, des conflits autour des institutions et des procédures de transfert du pouvoir, où les interventions militaires sont courantes et n'étonnent pas ; enfin, une dernière catégorie,¹⁰ regroupant des pays de culture politique *très faible* ("minimal") – ceux où le gouvernement n'a pas à se soucier d'une opinion publique largement inorganisée,¹¹ et où la politique est pour l'essentiel régie par la force. Finer d'ajouter : "*Tant que persistent dans ces sociétés les traits listés [ci-dessus], la légitimation d'une intervention militaire est inenvisageable dans le premier groupe, en butte à des résistances dans le second, variable ["fluid"] dans le troisième, et dénuée d'importance dans le quatrième*".

Quant aux niveaux d'intervention militaire, ils se définissent, en fonction de ces paramètres de culture politique, par des caractéristiques étagées selon leur degré de mise en cause ou de violation des institutions politiques. Dans le premier groupe des États politiquement matures, l'influence militaire dépasse rarement les bornes admissibles, et les quelques incidents de parcours relevés dans leur histoire¹² se résolvent sans drame majeur.

Les États politiquement développés (second groupe) ne connaissent à titre ordinaire d'autres immixtions militaires que l'influence ou le chantage, généralement dérobés au regard. Même dans des circonstances exceptionnelles (en temps de guerre, par exemple, ou

⁷ Par exemple, précise-t-il, États-Unis, Grande-Bretagne, pays scandinaves, Suisse, Irlande, Pays-Bas, Australie, Nouvelle-Zélande, Canada.

⁸ Il en va ainsi, dit-il, de l'Allemagne et du Japon de l'entre-deux-guerres, de la France de la III^e République, et même dans une certaine mesure de l'URSS.

⁹ Il mentionne comme appartenant à ce groupe, d'un côté, l'Espagne, la Turquie, l'Argentine, et de l'autre, au plus bas, la Corée du Sud, l'Égypte, l'Irak, la Syrie, le Soudan, et le Pakistan.

¹⁰ L'auteur mentionne toutefois un cinquième groupe de pays, dont il annonce qu'il ne traitera pas : ceux ("antédiluviens") qui vivent encore sous des régimes de type monarchie non constitutionnelle, où les notions de nationalité, liberté, égalité, souveraineté du peuple, n'ont pas encore pénétré – par exemple, dit-il, le Yémen, l'Arabie saoudite et l'Éthiopie impériale.

¹¹ Par exemple, l'Argentine et le Mexique au 19^e siècle, Haïti, le Paraguay ou le Congo contemporains.

¹² Il mentionne en d'autres endroits du texte la mutinerie de Curragh dans l'armée britannique à propos de l'Ulster en 1914, et l'épisode MacArthur de 1951 aux États-Unis.

lorsque l'*establishment* politique civil est très divisé et incapable de s'affirmer), les tentatives de renversement du gouvernement en place sont rares, et d'habitude échouent.

Les cultures politiques faibles (chap.7) donnent lieu, au-delà de l'influence et du chantage en coulisse, à des interventions ouvertes visant à remplacer des gouvernants civils par d'autres [*“displacement”*], ou à installer un gouvernement militaire [*“supplantment”*], nu dans le pire des cas, revêtu d'attributs civils de couverture dans la plupart des autres. L'attachement aux institutions politiques existantes est si ténu que ces prises de contrôle indirect ou de pouvoir direct n'engendrent que peu de résistances, voire qu'elles sont soutenues par une large partie de l'opinion. À cela, trois raisons possibles. Ces institutions peuvent être discréditées, ou jugées incompréhensibles ; elles peuvent connaître une situation de blocage interne majeur, dont le dénouement ne peut intervenir qu'en dehors des voies constitutionnelles ; enfin, tant que les intentions de l'armée ne sont pas précisément connues, le coup d'État militaire laisse la porte ouverte à toutes sortes d'interprétations, où chacun peut trouver son compte. À la faveur de ce flou initial, l'intervention est populaire parce qu'elle a débarrassé le pays d'un régime civil qui ne l'était pas. (Il peut en aller autrement en cas de coups d'État militaires répétés, parce qu'alors les inclinations de l'armée en matière de politiques publiques sont familières, et peuvent susciter des résistances *a priori*). La seconde étape, l'exercice du pouvoir par les militaires, peut s'avérer plus délicate que sa prise de vive force. Si les difficultés de cet exercice s'accumulent, de deux choses l'une : soit l'armée rentre dans ses casernes et met un terme à ce qui n'aura été qu'un intermède politique ; soit au contraire elle décide de persévérer, et verse dans un régime dictatorial, dont le caractère oligarchique et répressif s'affirme et précipite une chute de popularité. À la longue, l'usure du pouvoir peut l'incliner à le rétrocéder, non sans avoir – par crainte de représailles de la part des victimes de la répression – fait inscrire son immunité pénale dans un texte de valeur constitutionnelle. Ceci ne survient toutefois que si l'opinion est suffisamment organisée et forte pour être incontournable : dans le cas contraire, la dictature militaire a toutes les chances de s'inscrire dans la durée.

Au chapitre 9, où sont traités les pays de très faible culture politique, Finer fait valoir que l'intérêt pour ce qui est ou n'est pas politiquement légitime y est pour l'essentiel absent, soit par réduction des allégeances à la famille, au clan, à l'ethnie ou la région, et absence d'horizons nouveaux dans un monde apparemment immuable, soit par placidité poussée jusqu'à l'indifférence. Ce sont des mondes d'oligarchies fluctuantes où les détenteurs du pouvoir alternent entre classe politique civile, bureaucrates et officiers. Le nombre de ceux qui se mêlent des affaires de l'État est très étroit, et la vie politique s'y réduit à l'usage ou la menace d'usage de la force. Si bien que quand l'armée décide de prendre et d'exercer le pouvoir, ou de l'attribuer à tel ou tel groupe, rien ne l'arrête (si ce n'est une autre faction en son sein).

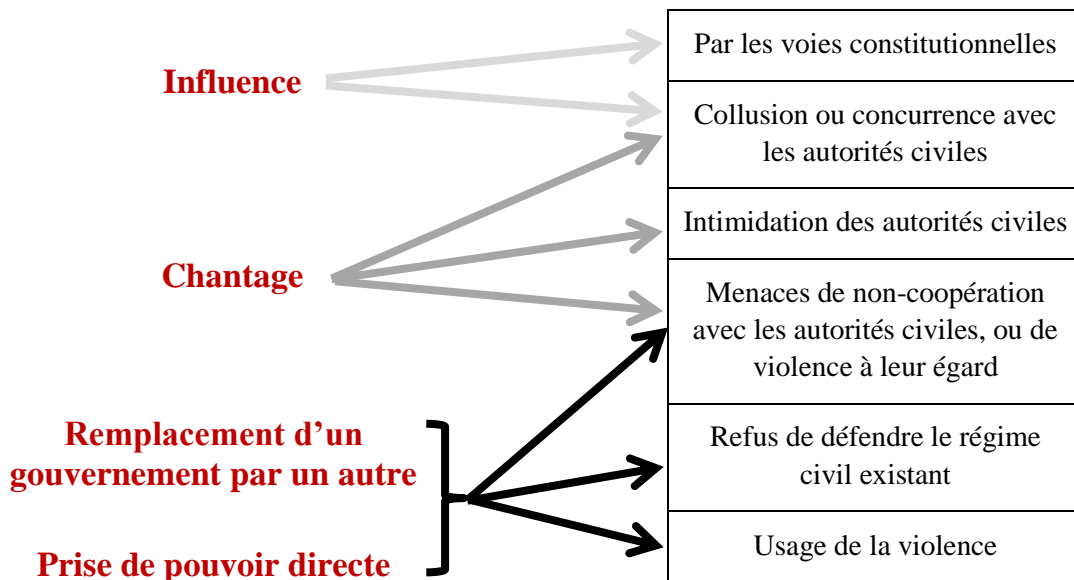
Toutefois, dit l'auteur, les niveaux de culture politique ne sont pas statiques, et peuvent évoluer assez vite : il suffit, dans les pays de niveau très bas à cet égard, d'une

soudaine mobilisation obligeant à lever l'interdiction de libre association et discussion ; à partir de ce moment, des partis ou mouvements peuvent naître et constituer des contreponds sérieux au pouvoir en place.

Le chapitre 9 se termine par un tableau récapitulatif :

Niveau de culture politique	Rôle de la légitimité des institutions politiques	Degré d'intervention militaire (ordre croissant)
Mature	Très important, non contestable par l'armée	Influence
Développé	Important, et source de résistance au pouvoir de l'armée	Influence ; chantage
Bas	Assez important, mais variable dans le temps	Chantage ; remplacement d'un gouvernement civil par un autre ; prise de pouvoir pure et simple
Très faible	Dénué de pertinence	Remplacement d'un gouvernement civil par un autre ; prise de pouvoir pure et simple

Le chapitre 10 est consacré aux modes d'intervention militaire en politique. Il débute par un schéma d'ensemble, dont les termes sont ensuite précisés :



L'influence que peut exercer l'armée constitue le degré zéro de l'intervention militaire : il est légitime, et même souvent nécessaire, que ses chefs puissent faire valoir leur point de vue sur les politiques affectant la défense, et tenter de rallier les gouvernants par des voies licites à ces vues. Toutefois, la ligne séparant influence et chantage est ténue, et le flou qui en résulte source d'une zone grise où les acteurs peuvent manœuvrer en

coulisse,¹³ parfois en suscitant la controverse. Tout cela reste néanmoins dans les limites de l'usage constitutionnel tant que le chantage reste implicite et que le point de vue que soutiennent les militaires ne concerne que la politique de défense.

Tout autre est la situation où l'armée, comme au Japon dans les années 1930, essaie d'imposer au gouvernement son propre programme de politique générale. Le chantage, surtout s'il repose sur des menaces de recours à la force, est alors caractérisé.

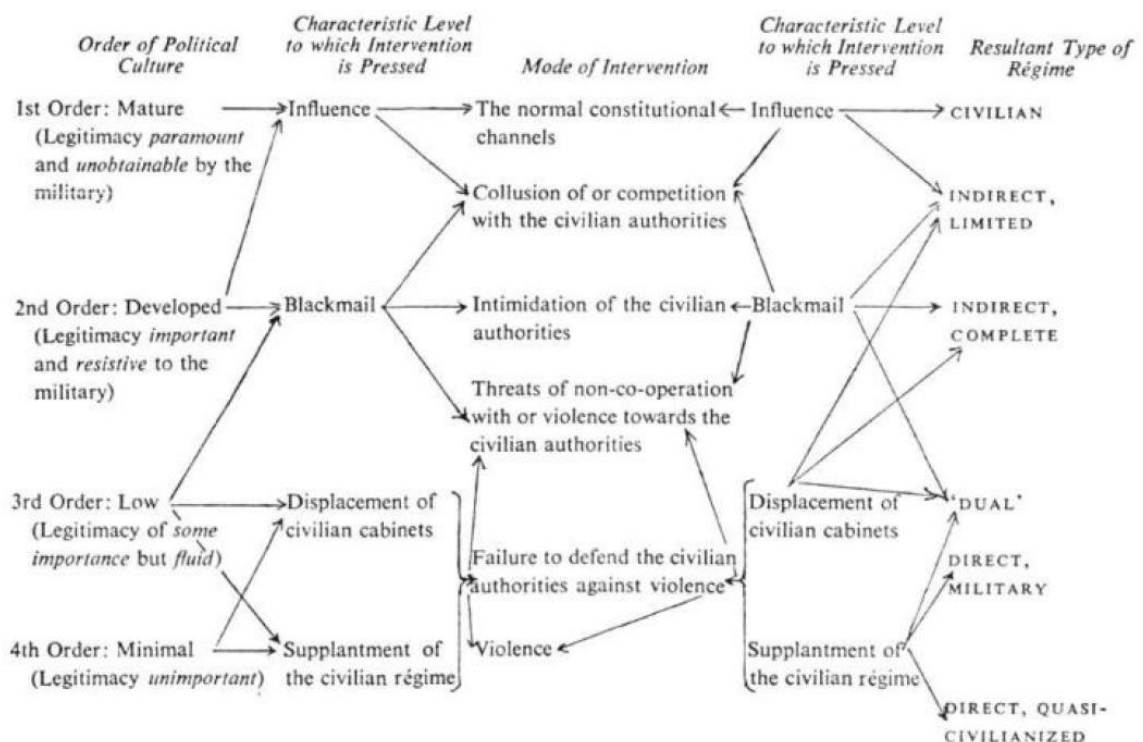
Degré le plus élevé d'intervention en politique, le remplacement du gouvernement civil existant par un autre, ou par un gouvernement militaire, peut emprunter trois voies. La première est la menace d'une révolte ou d'une passivité à l'égard d'opposants civils décidés à le renverser. Une seconde consiste à refuser d'agir pour défendre le gouvernement en cas de troubles civils graves. La dernière, le coup d'État, connaît diverses variantes : élimination politique (voire physique), de vive force, du chef de l'État ; révolte des casernes (ce que, précise Finer, les Sud-Américains, habitués à la chose, dénomment "*cuartelazo*"), ou une combinaison des deux. Pour réussir, une telle opération exige l'assurance que l'armée restera unie : dans le cas contraire, des troupes loyalistes peuvent y mettre fin et la réprimer. Elle procède souvent par phases successives : ballon d'essai destiné à tester les intentions d'autres chefs militaires ("*trabajos*"), tractations sur les buts et modalités puis recueil des engagements ("*compromisos*"), révolte locale initiale ("*acción!*"), publication d'un manifeste ("*pronunciamento*") ou proclamation verbale ("*grito*"), marche sur la capitale, ses ministères et centres de communications, annonce d'un changement de gouvernement, enfin désignation d'une junte militaire, assortie de l'arrestation préventive d'opposants présumés ou déclarés, et de la promesse que tout cela sera provisoire. Si de telles opérations peuvent sembler faciles à réaliser, ajoute Finer, il faut se souvenir qu'elles connaissent plus souvent l'échec que la réussite, et qu'elles peuvent déboucher sur des guerres civiles (comme dans l'Argentine de 1955). Un trait souvent relevé, en effet, est le présupposé que les réactions civiles peuvent être maîtrisées sans trop de problèmes, et que les forces loyalistes n'armeront pas la population : ce qui n'est pas toujours le cas.

L'avant-dernier chapitre (n°11) traite de l'aval : des régimes militaires, que Finer prend soin de bien distinguer de régimes civils nés de coups d'État militaires (comme ceux, en France, de 1851 et 1958). Les régimes militaires se définissent par le fait que le pouvoir y est entièrement ou de manière prépondérante aux mains de l'armée en tant que telle (ou d'une faction en son sein). Ils se distinguent par l'accent mis sur les techniques utilisées pour faire passer leurs politiques, beaucoup plus que sur des dispositions et structures constitutionnelles : le principe de légalité n'est pas leur souci premier.

¹³ Finer note à ce propos que le système politique américain est particulièrement propice à des stratégies du Pentagone pour faire prévaloir ses vues, contre l'avis de la Présidence, grâce à la séparation stricte des pouvoirs, et des jeux de bascule ainsi rendus possibles entre Exécutif et Législatif : il n'est pas rare que les militaires parviennent à ce résultat en faisant alliance avec des majorités de circonstance au Congrès. Il ajoute que ces pratiques sont beaucoup moins fréquentes dans les systèmes parlementaires européens, notamment au Royaume-Uni, en raison de la discipline qu'imposent les partis majoritaires soutenant le gouvernement. Il note toutefois quelques circonstances historiques dans lesquelles les grands chefs militaires britanniques s'appuient sur une opinion et une presse favorables pour tenter d'imposer leur façon de voir.

Une typologie est présentée : la domination militaire, qu'elle soit complète ou autolimitée, peut être *indirecte*, *duelle* ou *directe*. Dans le premier cas, elle s'exerce par le chantage auquel est soumis un nouveau gouvernement civil. Dans le second, elle comporte un pilier militaire et un autre, civil, tous deux chapeautés par un despote ou la junte. Dans le troisième, elle est exercée sans intermédiaire par la junte elle-même, ou derrière le paravent d'un Cabinet civil chargé d'exécuter les volontés des chefs militaires.

Un schéma d'ensemble résume le tout, qu'on présentera ici, tant il est complexe, dans la version qu'en fournit l'édition originale (p.168) :



Une telle typologie ne doit pas laisser croire que les régimes militaires sont essentiellement statiques : ils ne le sont pas plus que les niveaux de culture politique. Traitée en fin de chapitre, leur dynamique est présentée comme suivant des séquences le long d'un continuum reproduisant celui des modalités de l'intervention militaire qui leur donne naissance : le contrôle du pouvoir y est d'abord indirect, limité puis de moins en moins retenu ; ils passent ensuite par une phase duelle, avant de déboucher sur l'exercice direct du pouvoir, puis sur une "quasi-civilianisation" visant à assurer leur pérennité. Toutefois, un tel approfondissement peut être contrarié par une accumulation de difficultés résultant des résistances d'opposants politiques, de la population tout entière, ou de crises inattendues. Dans ces cas, surtout si sous le poids de ces difficultés la junte au pouvoir donne des signes de désintégration, une possibilité est la chute du régime, consécutive à une mobilisation de grande ampleur dans la société, ou encore à un nouveau coup d'État militaire, à l'initiative d'une autre partie du corps des officiers. Une autre est que le découragement et ce qu'il subsiste de professionnalisme – le souvenir que leur vocation centrale est de défendre la nation par les armes, non de gouverner – inclinent l'armée au

renoncement : à abdiquer le pouvoir et rentrer dans ses casernes. Elle est alors aidée dans cette démarche par une garantie d'immunité ultérieure arrachée aux candidats civils à la reprise en mains du pouvoir, et par une autre : que la position future au sein de l'armée des chefs militaires qui abdiquent le pouvoir n'ait pas à en souffrir. Faute de quoi, une situation de blocage risque de s'installer : le régime militaire, qui n'a aucun espoir de pouvoir se relégitimer aux yeux de l'opinion, souhaiterait se désengager et passer la main ; il en est dissuadé par la perspective de mises en cause personnelles ultérieures, ou celle de voir ses ennemis politiques (souvent à gauche ou à l'extrême-gauche) finalement triompher. La conséquence de tels dilemmes est la prorogation artificielle de régimes qui ne peuvent ni reculer ni avancer – parfois jusqu'à la disparition de leurs promoteurs.

Le chapitre ultime (n°12) traite du passé et de l'avenir des interventions militaires en politique intérieure. Finer y fait valoir que si l'Histoire en est pleine, et si le vocabulaire employé pour les décrire – dictature, césarisme, prétorianisme – nous vient de l'Antiquité, le phénomène auquel est consacré l'ouvrage est spécifiquement contemporain. Rome, les cités italiennes du Moyen-Âge, Cromwell et son Protectorat, les Mameluks ou les Janissaires peuvent fournir d'intéressantes analogies partielles, mais aucun de ces cas ne préfigure exactement la situation si souvent attestée au 20^e siècle. D'abord, parce que les corps d'officiers se sont entre-temps professionnalisés, et sont désormais distincts, par leur recrutement et leur spécialisation, de la classe gouvernante (ce qu'ils n'étaient pas lorsque les mêmes aristocraties tenaient les rênes de l'État et de son armée). Par ailleurs, l'État-nation et le nationalisme, si prégnants dans la période contemporaine, existaient peu avant la Révolution française. La loyauté des officiers était personnelle et s'adressait au souverain plus qu'à l'État. Ceux d'aujourd'hui n'ont aucune raison nécessaire de s'abstenir de considérer qu'un autre gouvernement, voire un gouvernement qu'ils dirigeraient eux-mêmes, ferait plus mal que les gouvernants en place. Et au droit divin s'est substituée la souveraineté du peuple. Enfin, les deux derniers siècles ont mis en évidence le rôle que peuvent jouer des armées insurrectionnelles dans la libération des peuples, interne quand elle défait des tyrans, externe lorsqu'elle émancipe d'une tutelle coloniale. Finer note de plus qu'avec la montée des armées de masse à base de conscription (la décrue ne fait que s'amorcer au moment où il écrit), les armées peuvent à bon droit se voir comme un reflet très ressemblant des sociétés – au moins de leur moitié masculine –, ce qui leur confère un surcroît de légitimité.

L'avenir réservé aux interventions militaires se joue, dit-il, dans les États neufs bien plus que dans les plus anciens. C'est ce qu'on voit aujourd'hui, et cette situation a quelques chances de perdurer. Il y a bien sûr des exceptions : l'Inde et Ceylan échappent à la règle, et de vieux pays européens ont vu leurs militaires s'immiscer en politique. Mais géographiquement, *“presque toutes les éruptions militaires [au 20^e siècle], quand elles ne surviennent pas en Amérique latine, ont lieu dans des zones échappant aux systèmes soviétique et chinois, disposées le long [d'un] grand arc”* qui va d'Europe orientale en Indonésie en passant par la Grèce et la Turquie, la vallée du Nil et l'Afrique centrale d'un côté, de l'autre le Croissant fertile, la Perse, le Pakistan, la Birmanie, le Siam et l'ex-Indochine française (p.223).

Il y a à cela deux raisons. La première est que c'est dans les pays neufs que la légitimité politique est le plus en doute. Ils ont accédé à l'indépendance sur la base d'une exaltation de la nation et de la souveraineté populaire. Mais leurs populations sont encore traditionnalistes, et ethniquement divisées ; elles ne s'approprient guère les principes de la modernité politique que leur proposent leurs dirigeants et le reste du monde. Le consensus de base que requiert l'application de tels principes est largement absent. Un temps, cette lacune majeure est masquée par le règne charismatique d'un leader politique¹⁴ en mesure de donner sens au présent et surtout à l'avenir ; mais sa mort ou son départ vient dramatiser le vide et ses conséquences.¹⁵

La seconde raison est économique et sociale. La plupart de ces pays neufs sont pauvres, leurs niveaux moyens d'éducation très bas, et les classes moyennes à peine esquissées. Si bien que les organisations nécessaires à l'émergence d'un espace public vigoureux éprouvent de grandes difficultés à se constituer. Une autre conséquence du sous-développement est que les administrations héritées des bureaucraties coloniales sont sous-encadrées, peu soucieuses de neutralité de l'État, et trop désorganisées pour remplir la fonction d'homogénéisation des territoires nationaux.

L'instabilité politique née d'un passage chaotique de la tradition à une modernité non consensuelle ouvre un boulevard à l'intervention d'armées qui sont souvent les seules organisations structurées à l'intérieur de ces pays, et souvent aussi auréolées de leur rôle dans le processus qui a conduit à l'indépendance. (De ce point de vue, les États qui se sont libérés par les armes sont moins bien lotis que ceux dont l'indépendance a été consentie et organisée par la puissance coloniale, car ils ne bénéficient pas de l'aide et des conseillers octroyés à ces derniers par l'ancienne métropole). Le moment des interventions militaires est typiquement celui où, l'euphorie de l'indépendance épuisée, le mécontentement social et le regain des divisions ethniques ne permettent plus d'assurer l'ordre public : l'autorité morale et le prestige du gouvernement en place sont ternis.

Le scénario le moins favorable à ces interventions est celui où un parti devient dominant au point d'occuper la scène politique et le pouvoir dans la durée, en respectant un minimum de normes démocratiques, en formant pont entre jeunes élites occidentalisées et masses rurales traditionalistes, en préservant assez de pluralisme en son sein pour être à l'écoute de l'opinion, en fédérant les organisations de la société civile, et en garantissant l'ordre public. C'est le régime que Finer dénomme "quasi-démocratie" (dont, dit-il, la Turquie et le Mexique sont les meilleurs exemples).

Un second scénario défavorable à l'implication politique de l'armée est celui, très minoritaire, de la "démocratie ouverte", dont l'Inde fournit l'exemple majeur, quasi miraculeux étant donné les handicaps qu'elle connaît : surpopulation, grande pauvreté, illettrisme de masse, diversité géographique et ethnique. Elle le doit sans doute à l'existence d'une classe moyenne assez forte, capable d'animer l'initiative privée comme d'encadrer

¹⁴ Finer cite Nehru, Soekarno, Nkrumah, Bourguiba, Nyerere, Kaunda et Banda.

¹⁵ Il mentionne l'exemple du Pakistan après la mort de Jinnah et l'assassinat de Liaquat Ali Khan.

l'administration et l'armée, à la relative réussite qu'ont rencontrée les politiques mises en œuvre par le parti du Congrès – et au charisme de Nehru.

Le troisième réside dans le communisme, voie totalitaire dans laquelle moins de pays se sont engagés à ce jour que ne le redoutait l'Occident, mais qui pourrait finir par l'emporter en nombre d'endroits du Tiers-Monde grâce à l'attrait qu'exerce la notion de lutte des classes dans des sociétés inégalitaires, au sentiment anti-occidental qui suit la décolonisation ici et là, et à la promesse qu'il fait miroiter d'un développement rapide par la voie d'une industrialisation à marche forcée. La société disciplinaire qu'il organise sous la houlette du parti unique, et la main de fer avec laquelle il maintient sa domination sur l'armée et la police, en font là encore un terrain peu propice à des interventions militaires en politique.

Toutefois, ces trois modèles ne regroupent au total qu'un petit nombre d'États, nombre qui ne semble guère promis à s'élargir. Le parti dominant stable de la quasi-démocratie n'est pas à la portée de tous les pays ; l'Inde et sa démocratie ouverte font figure d'exception ; et le communisme doit faire face à une opposition farouche de la part de certains secteurs des sociétés concernées, notamment de l'armée, souvent décidée à lui barrer la route par les armes : seule une modification de l'équilibre des forces en faveur du bloc de l'Est sur la scène mondiale pourrait lui permettre de progresser. Dans la plupart des autres États neufs, les interventions militaires dans la politique intérieure demeureront à l'ordre du jour, pour toutes les raisons énumérées dans les chapitres précédents, et le seront d'autant plus, note Finer, qu'elles s'avèrent souvent contagieuses au sein d'une même région. Avec des conséquences négatives pour les sociétés ainsi mises en tutelle, puisque les régimes militaires, à quelques exceptions près, n'ont guère l'habitude de briller dans la gestion des affaires économiques, sociales et culturelles.

Pour finir, l'auteur évoque les excuses, qu'il trouve spécieuses, souvent avancées par les régimes militaires pour se justifier. Il opère une distinction entre les cas où un régime civil aurait pu se révéler viable, épargnant aux pays concernés un épisode militaire parfois ruineux sur le long terme, et ceux où la très faible culture politique et l'arriération économique et sociale font de l'irruption de l'armée en politique une fatalité. S'agissant du premier groupe, Finer émet l'un des seuls jugements de valeur de l'ouvrage, assorti d'une préconisation à l'adresse de l'Occident :

Si donc l'on nous demande un beau jour d'approuver un régime militaire, nous devons à n'en pas douter nous interroger pour savoir si l'avantage immédiat qu'il apporte en termes de stabilité et de prospérité n'est pas contrebalancé par la très grande probabilité que, pour un temps indéfini, la vie publique et les attentes personnelles qu'elle façonne ne seront pas continuellement perturbées, de manière aventureuse mais délibérée, par d'autres menaces, chantages ou révoltes militaires (p.243).

S'agissant du second groupe de pays, il ajoute : *“Quelle que soit notre opinion personnelle sur les régimes militaires, force est de reconnaître que l'état de la société les rend inévitables. Notre attitude, pour emprunter à Dante, ne peut être que ...come colui che piange e dice” (ibid.).*

Ainsi se termine, sans conclusion générale en forme, un ouvrage dont on a réduit ici la présentation au squelette de l'argumentation qui s'y déploie. Il convient de dire que, ce faisant, on ne lui rend pas pleinement justice. Le livre vaut, en effet, aussi par la richesse des cas historiques qui lui servent à illustrer ses arguments : il n'est pas un pays qui y échappe à des analyses fouillées d'épisodes pertinents des rapports armée-État-société qu'il a pu connaître. La culture qu'y manifeste Finer le comparatiste est étourdissante, et le succès de l'ouvrage lui doit sans doute beaucoup.

La réception du livre

On dispose de quelques indicateurs objectifs de ce succès. *The Man on Horseback* connaîtra pas moins de deux réimpressions dans les sept ans qui suivent sa sortie. Le titre, initialement publié à Londres, est repris par plusieurs éditeurs outre-Atlantique. En 2009, près d'un demi-siècle après sa parution, l'un d'eux, Transaction Books, publie une nouvelle édition, accompagnée d'une préface de Jay Stanley qui le consacre comme ouvrage classique. En 2017, les éditions Routledge lui font l'honneur d'une version électronique ("*e-book*"). Leur site mentionne qu'à cette date le nombre de ses citations par d'autres auteurs dans la littérature de sciences sociales dépasse le chiffre de 2000.

Pourtant, si on lui reconnaît aujourd'hui sans objection majeure le statut de classique, l'ouvrage aura du mal à s'imposer comme l'égal de ceux que signent, peu avant Finer, ses collègues américains contemporains cités au début de cette présentation. Et il importe pour finir de se demander pourquoi.

Une première raison est sans doute qu'il ne propose pas de théorie d'ensemble susceptible d'organiser l'ample matière historique qu'il mobilise, seulement une marquerie de contextes et scénarios. Il n'est pas plus question de méthode : le lecteur est laissé sans repères quant au statut épistémologique de la démarche. Nombre d'enchaînements relevés entre contexte, motifs et conséquences de l'action collective s'apparentent à des constructions idéal-typiques, mais cela n'est jamais explicité, si bien qu'on s'interroge sur le sens heuristique de ces montées en généralité.

Ceci peut rendre compte de la bizarrerie que constitue l'absence d'une conclusion générale, lieu d'un résumé qui aurait obligé à tracer quelques avenues au milieu du dédale proposé : l'auteur semble s'être arrêté en chemin sur la voie d'une abstraction qui aurait permis plus de clarté synthétique. C'est ce que manifeste bien le schéma de la page 168, qu'on a reproduit ici (p.10 *supra*) dans sa version originale : sa complexité signe un manque de volonté de la réduire, ou une incapacité à le faire. La richesse de la documentation historique sur les innombrables cas convoqués à l'appui de ses arguments ne peut cacher en outre qu'une quantification des phénomènes étudiés était possible, et aurait sans doute été éclairante, mais qu'elle n'est pas au rendez-vous.

La conséquence du peu d'attention prêtée aux questions métathéoriques et méthodologiques dans cet exercice de comparatisme qualitatif est que l'ouvrage ne comporte pas le trait commun à nombre de classiques du champ : une synthèse originale de plusieurs grandes traditions de recherche en sciences sociales, qui donne toute leur puissance aux écrits de Mills, Huntington et Janowitz, pour ne citer qu'eux.

Pour autant, on aurait tort de mésestimer ce qui constitue l'originalité et l'apport majeur des typologies et scénarios explorés par Finer. Pour la première fois dans l'analyse que propose la science politique des rapports entre armées et États, l'accent est mis sur des facteurs contextuels extérieurs aux premières – le degré d'attachement des sociétés à leurs institutions politiques, leur niveau de développement économique et social, les conjonctures historiques – au moins autant que sur les dispositions caractérisant tel ou tel corps des officiers. Le poids des normes professionnelles est minoré, et celui des contrôles externes – constitutionnels, administratifs, judiciaires – délibérément ignoré sans doute parce que jugé non pertinent face à celui des armes. Ce faisant, le livre ouvre une tradition de recherche comparatiste destinée à prospérer dans les décennies suivantes.

À ces divers titres, *The Man on Horseback* mérite d'être reconnu, dans toute l'étendue de ses thèses, pour ce qu'il est, et non (comme ce fut longtemps le cas, aux États-Unis surtout) pour la seule raison qu'il contredisait la thèse fameuse de Huntington. C'est ce que confirment sa relecture aujourd'hui, et le regain d'audience qu'il connaît.

Bernard Boëne